Druk nr 1465

Kielce, 27 czerwca 2025 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Przewodniczący
Krajowej Rady Regionalnych
Izb Obrachunkowych
KRRIO.0401.2.2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

realizując zadania określone w art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), w imieniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, przedkładam

- **Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2024 roku,**

które zostało przyjęte uchwałą Nr 6/2025 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 27 maja 2025 r.

Z należytym szacunkiem

Damian Grzelka

(podpisano elektronicznie)

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2024 roku



KRRiO

Warszawa 2025

www.rio.gov.pl

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2024 ROKU

Warszawa 2025
www.rio.gov.pl

Zespół autorski „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2024 roku”

Przewodniczący Zespołu

1. Budner-Iwanicka Luiza – prezes RIO w Gdańsku – Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych KR RIO

Członkowie Zespołu

2. Balcer Ewelina – naczelnik WIAS - RIO w Szczecinie
3. Czołpińska Ewa – z-ca prezesa RIO w Białymstoku - Z-ca Przewodniczącego KR RIO
4. Diduszko Artur – inspektor WKGF - RIO w Katowicach
5. Draszawka Kamila – starszy specjalista WIAS - RIO w Gdańsku
6. Duczmal Katarzyna – naczelnik WIAS - RIO w Zielonej Górze
7. Frąckowiak Joanna – naczelnik WIAS - RIO w Poznaniu
8. Hardyk Anna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Katowicach
9. Januszek Andrzej – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Krakowie
10. Jaros Renata – naczelnik WIAS - RIO w Kielcach
11. Kamińska Joanna – naczelnik WIAS - RIO w Olsztynie
12. Kańczuga Wojciech – naczelnik WIAS - RIO we Wrocławiu
13. Karman Jolanta – starszy specjalista WIAS - RIO w Warszawie
14. Karwasz Barbara – naczelnik WKGF - RIO w Bydgoszczy
15. Koszela Ewa – naczelnik WKGF - RIO w Katowicach
16. Łapicz Paweł – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Białymstoku
17. Maślanka Joanna – z-ca naczelnika WIAS - RIO we Wrocławiu
18. Natoniewska-Stasiak Małgorzata – naczelnik WIAS - RIO w Lublinie
19. Niebudek Karolina – starszy specjalista - RIO w Kielcach
20. Niewiarowska-Zielińska Iwona – naczelnik WIAS - RIO w Łodzi
21. Pelczar Agnieszka – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Katowicach
22. Puchlerz Wioletta – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Zielonej Górze
23. Radzieja Joanna – z-ca prezesa RIO we Wrocławiu - Przewodniczący Komisji Legislacji i Orzecznictwa KR RIO
24. Serafin Marta – starszy specjalista WIAS - RIO w Bydgoszczy
25. Sęp Tomasz –naczelnik WIAS - RIO w Rzeszowie
26. Sieińska Daria – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Poznaniu
27. Sitarczyk Joanna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Szczecinie
28. Sójka Anna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Lublinie
29. Syguda Agata – naczelnik WIAS - RIO w Katowicach
30. Syk-Kowalska Joanna – z-ca naczelnika WKGF - RIO w Bydgoszczy
31. Tutak Jagoda – specjalista WIAS - RIO w Bydgoszczy
32. Urbańska Joanna – naczelnik WIAS - RIO w Białymstoku
33. Walczak-Grabowska Karolina – naczelnik WIAS - RIO w Warszawie
34. Waltoś Ewa – starszy specjalista WIAS - RIO w Rzeszowie
35. Welzant-Kamińska Maria – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Olsztynie
36. Wolny Agnieszka – naczelnik WIAS - RIO w Bydgoszczy
37. Wołczak Barbara – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Opolu
38. Zbierska Danuta – naczelnik WIAS - RIO w Gdańsku
39. Zwierzyński Robert – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Łodzi

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych dziękuje Autorom zdjęć za ich udostępnienie.

Autorzy zdjęć

Okładka: Białystok - Mateusz Hołownia, Bydgoszcz - Justyna Szelągowska, Gdańsk - Marek Angiel Urząd Miejski w Gdańsku, Katowice - Archiwum UM Katowice, Kielce - Aleksander Piekarski, Kraków - Janusz Kot, Lublin - Małgorzata Natoniewska-Stasiak, Łódź - Adam Głębski, Olsztyn - Bogusław Kiliś, Opole - zasoby Urzędu Miasta Opola, Poznań - Justyna Szelągowska, Rzeszów - Józef Ambrozowicz, Szczecin - Krzysztof Kus, Warszawa - Karolina Aszkiełowicz, Wrocław - Stanisław Klimek, Zielona Góra - Anna Szatkowska

ISSN 1732-0879

Szanowni Państwo,

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2024 roku". Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 6/2025 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 27 maja 2025 r. Jest to już 28. sprawozdanie.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki. Efekt pracy izb w 2024 r. to m.in.:

- ***201 797** zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,*
- ***5** budżetów ustalonych w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych (dla **trzech** gmin, **jednego** miasta na prawach powiatu i **jednego** powiatu) oraz 15 budżetów ustalonych w części dotkniętej nieważnością (dla **11** gmin, **jednego** miasta na prawach powiatu, i **trzech** związków),*
- ***21 992** wydane opinie w sprawach określonych w ustawach, w tym **15** w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium, z czego sześć pozytywnych, jedna pozytywna z uwagami i osiem negatywnych,*
- ***930** przeprowadzonych kontroli jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym **721** w ramach kontroli kompleksowych,*
- ***112 865** skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,*
- ***372** rozpatrzone pisma i skargi, w tym **134** dotyczące działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,*
- ***97** szkoleń, w których uczestniczyło **8 603** pracowników jednostek samorządu terytorialnego (w formie online oraz w formie wykładów i warsztatów).*

Ponadto z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych izby przeprowadziły jedną kontrolę koordynowaną, której przedmiotem było „Umorzenie należności cywilnoprawnych". Szczegółowe omówienie wyników powyższej kontroli zostało przedstawione w odrębnym opracowaniu.

W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawowe dane o budżetach samorządowych w 2024 r. to:

- ***431 411 403 tys. zł** – dochody ogółem, które w **2,7%** pozyskano z UE, tj. **11 671 173 tys. zł**,*
- ***432 230 693 tys. zł** – wydatki ogółem, w tym wydatki inwestycyjne – **81 850 609 tys. zł**, z czego **9,5%**, tj. **7 811 965 tys. zł**, ze środków pozyskanych z UE,*
- ***-819 290 tys. zł** – wynik budżetów – deficyt,*
- ***111 056 898 tys. zł** – zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów stanowiły **25,7%**,*
- ***29 134 907 tys. zł** – należności wymagalne.*

Sprawozdaniem objęto 2 807 jednostek samorządu terytorialnego, 200 związków jednostek samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny. W Sprawozdaniu wykorzystano dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe, a także udostępnione przez Ministerstwo Finansów dane w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2023 i 2024 (baza na dzień 18 marca br.) oraz przez Główny Urząd Statystyczny w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2024 r.

Wszystkie zestawienia, tabele i inne dane statystyczne zawarte w Sprawozdaniu są opracowaniem własnym, sporządzonym na podstawie informacji przekazanych przez poszczególne izby. Tabele i graficzna prezentacja danych w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały opracowane na podstawie sprawozdań budżetowych tych jednostek.

Sprawozdanie dostępne jest na stronie internetowej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych www.rio.gov.pl. Istnieje możliwość pobrania wersji pdf Sprawozdania poprzez kod QR umieszczony na okładce.

Wyrażam przekonanie, że Sprawozdanie spełni oczekiwania i będzie pomocne w pracy obu Wysokich Izb, Rządu RP oraz innych organów i instytucji Państwa, a także podmiotów i organizacji samorządowych w podejmowaniu działań na rzecz samorządu terytorialnego. Ufam, że przystępna forma prezentacji danych umożliwi korzystanie z opracowania przedstawicielom mediów oraz wszystkim osobom zainteresowanym funkcjonowaniem samorządu w Polsce.

Składam wyrazy podziękowania dla całego zespołu za przygotowanie tego Sprawozdania.



Damian Grzelka
Przewodniczący KR RIO

Spis treści

Wykaz skrótów i znaków umownych 10

Najważniejsze zmiany w przepisach prawa mające wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w 2024 roku 11

Część I. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2024 roku

Rozdział I.
Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych 18

1. Zadania izb 18
2. Organizacja i zasady działania izb 19
3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami 22
4. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających 22
5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe 23
5.1. Dochody 23
5.2. Wydatki 24
5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym 30
6. Zatrudnienie, wynagrodzenia i kwalifikacje 31
6.1. Zatrudnienie 31
6.2. Wynagrodzenia 33
6.3. Kwalifikacje 35

Rozdział II.
Działalność nadzorcza 38

1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru 38
2. Wyniki działalności nadzorczej 39
3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego 44
4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych 45

Rozdział III.
Działalność opiniodawcza 54

1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej 54
2. Przedmiot i charakter wydanych opinii 55
3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby 66

Rozdział IV.
Działalność kontrolna 69

1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe 69
1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości 71

1.2.	Szczegółowe ustalenia kontroli	72
1.3.	Skutki finansowe kontroli	100
1.4.	Działania pokontrolne	103
2.	Informacja o wynikach kontroli koordynowanej „Umorzenie należności cywilnoprawnych”	105
2.1.	Główne założenia kontroli	105
2.2.	Skrócona analiza stanu prawnego	106
2.3.	Ustalenia kontroli	109
2.4.	Szczegółowe ustalenia kontroli wraz z przykładami nieprawidłowości. Organizacja systemu udzielania umorzeń w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym	111
2.5.	Prawidłowość postępowania przy stosowaniu umorzeń w spłacie należności cywilnoprawnych	112
2.6.	Stosowanie przez jednostki samorządu terytorialnego zasad udzielania pomocy *de minimis* i *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie	113
2.7.	Prawidłowość ewidencjonowania umorzonych należności	113
2.8.	Realizacja obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych	113
2.9.	Inne nieprawidłowości	113
2.10.	Najciekawsze nieprawidłowości – przykłady	113
2.11.	Postępowanie pokontrolne	117
3.	Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych	118
4.	Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i danych przyjmowanych do ustalenia potrzeb finansowych jst oraz rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa	121

Rozdział V.
Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych **123**

Rozdział VI.
Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego **125**

Rozdział VII.
Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika **128**

Rozdział VIII.
Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe **129**

Rozdział IX.
Działalność informacyjna i szkoleniowa **132**

1.	Działalność szkoleniowa	132
2.	Działalność informacyjna	133
2.1.	Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych	133
2.2.	Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej	135

Rozdział X.
Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych **138**

1.	Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami	138
2.	Rozwój infrastruktury informatycznej	141

Rozdział XI.
Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych **143**

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2024 r. 161
Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2024 r. 162
Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2024 r. 162
Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2024 r. 162
Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2024 r. 163
Tabela 6. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2024 r. 163
Tabela 7. Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych (z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet, w sprawie absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej oraz jej zmian) w 2024 r. 164
Tabela 8. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2024 r. 165
Tabela 9. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2024 r. 166

Część II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2024 roku

Rozdział I.
Uchwalanie budżetu i jego zmiany **170**

1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego 170
2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian 171
3. Zmiany w uchwałach budżetowych i w budżetach jst 172
4. Poprawność dokonywanych zmian 174

Rozdział II.
Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego **175**

1. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego 175
1.1. Dochody 176
1.2. Wydatki 182
1.3. Wynik budżetu, przychody i rozchody 186
1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 188
2. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie 194
2.1. Dochody ze źródeł zagranicznych 194
2.2. Wydatki ze źródeł zagranicznych 196

Rozdział III.
Wykonanie budżetów przez gminy **202**

1. Dochody 204
2. Wydatki 212
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody 218
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 220

Rozdział IV.
Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa **223**

1. Dochody 225
2. Wydatki 229
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody 233
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 234

Rozdział V.
Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu **236**

1. Dochody 238
2. Wydatki 243
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody 247
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 250

Rozdział VI.
Wykonanie budżetów przez powiaty **255**

1. Dochody 257
2. Wydatki 263
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody 268
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 270

Rozdział VII.
Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe **273**

1. Dochody 275
2. Wydatki 279
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody 282
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 284

Rozdział VIII.
Wykonanie budżetów przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związek metropolitalny **288**

1. Związki jednostek samorządu terytorialnego 288
2. Związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach 293

Rozdział IX.
Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp oraz poziomu zadłużenia **296**

1. Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp 296
1.1. Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp) 296
1.2. Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp) 298
1.3. Prognozy na lata 2025–2028 300
2. Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi 302
3. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst 309

Rozdział X.
Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca **316**

1. Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca 317
1.1. Dochody 317
1.2. Wydatki 328
1.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 334
1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 336
2. Budżet m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca 339
3. Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca 347
3.1. Dochody 347
3.2. Wydatki 351
3.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 356
3.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 358
4. Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca 364
4.1. Dochody 364
4.2. Wydatki 372
4.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 378
4.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 380
5. Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca 383
5.1. Dochody 383
5.2. Wydatki 389
5.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 395
5.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 397

Wykaz skrótów i znaków umownych

Wykaz skrótów

jst	– jednostki samorządu terytorialnego,
KR RIO	– Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych,
uofp	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.),
uofp z 2005 r.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.),
wpf	– wieloletnie prognozy finansowe.

Znaki umowne stosowane w tabelach

kreska	(–)	– zjawisko nie wystąpiło,
kropka	(.)	– zupełny brak informacji albo brak informacji wiarygodnych,
krzyżyk	(x)	– wypełnienie pozycji ze względu na układ tabeli jest niemożliwe lub niecelowe,
zero	(0)	– zjawisko istniało, jednakże w ilościach mniejszych od liczb, które mogły być wyrażone uwidocznionymi w tabeli znakami cyfrowymi.

Uwaga,
ze względu na sposób opracowywania danych i stosowanie zaokrągleń mogą wystąpić niewielkie różnice pomiędzy wielkościami podanymi w części opisowej a zawartymi w częściach tabelarycznych. Ponadto, w niektórych przypadkach sumy składników mogą się nieznacznie różnić od podanych wielkości „ogółem”.

Najważniejsze zmiany przepisów prawa mające wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w 2024 roku

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
1.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2023 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości stawki godzinowej w 2024 r. Dz. U. poz. 1893	W 2024 roku obowiązywały dwie stawki minimalnego wynagrodzenia: 1) od 1 stycznia do 30 czerwca 2024 r.: – minimalne wynagrodzenie za pracę – 4 242 zł, – minimalna stawka godzinowa – 27,70 zł; 2) od 1 lipca do 31 grudnia 2024 r. : – minimalne wynagrodzenie za pracę – 4 300 zł, – minimalna stawka godzinowa – 28,10 zł. Należało podnieść wynagrodzenia tych pracowników, których wynagrodzenie miesięczne (bez dodatku stażowego, dodatku za pracę nocną i wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych) było niższe niż wynagrodzenie minimalne.
2.	Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela Dz. U. z 2024 r. poz. 986 z późn. zm.	Od 1 dnia stycznia 2024 r. zaczęły obowiązywać nowe zasady obliczania odpisów na ZFŚS za nauczycieli emerytów, rencistów i pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.
3.	Ustawa z dnia 7 grudnia 2023 r. o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła Dz. U. poz. 2760	Przedłużono możliwość przyznawania dodatków osłonowych dla ludności na 2024 r. Kręg osób uprawnionych pozostał ten sam, co wcześniej, natomiast skrócono okres, za który świadczenie przysługiwało (od 1 stycznia do 30 czerwca 2024 r.). Dodatek osłonowy był wypłacany w wysokości 50% kwot obowiązujących w 2022 r., po uwzględnieniu waloryzacji. Za wypłatę dodatku osłonowego opowiadały gminy.
4.	Ustawa z dnia 12 grudnia 2023 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych Dz. U. poz. 2699 Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 21 grudnia 2023 r. zmieniający komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym Dz. U. poz. 2764	Przesunięto termin wdrożenia doręczeń elektronicznych dla części podmiotów publicznych. Nowy termin implementacji usług e-doręczeń w zakresie: – doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego dla jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, związków metropolitalnych oraz samorządowych zakładów budżetowych; – powszechnego doręczania i odbierania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej dla samorządowych instytucji kultury, samodzielnych publicznych ZOZ oraz innych samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych ostatecznie został wydłużony z dnia 30 grudnia 2023 r. na dzień 1 października 2024 r.
5.	Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych M. P. poz. 1465	Zmniejszono wysokość odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych, ustalając na poziomie: – 13,75%, gdy dłużnikiem jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym, – 15,75%, gdy dłużnikiem nie jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym.
6.	Ustawa dnia z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 1450 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie wniosku o przekazanie 1,5% należnego podatku rolnego Dz. U. poz. 2821	Wprowadzono obowiązek przekazywania przez organ podatkowy jst (wójta gminy) 1,5% należnego podatku rolnego na rzecz: – związku zawodowego rolników indywidualnych, – związku rewizyjnego zrzeszającego rolnicze spółdzielnie produkcyjne, – Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych wpisanych na listy umieszczone na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw rolnictwa. Przekazanie będzie się odbywać wyłącznie na wniosek podatnika będącego osobą fizyczną lub rolniczą spółdzielnią produkcyjną. Gminom z tytułu utraty dochodów ma przysługiwać rekompensata z budżetu państwa. W 2024 r. żaden z podmiotów, które ubiegały się o wpis na listę, nie spełnił ustawowych warunków.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
7.	Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 556	Od dnia 25 marca 2024 r. zaczęły obowiązywać ułatwienia w prowadzeniu postępowania egzekucyjnego przez jednostki będące wierzycielami, m.in.: – wierzyciel został zwolniony z obowiązku podejmowania czynności zmierzających do egzekucji należności pieniężnej, jeśli należność główna nie przekroczy dziesięciokrotności kosztów upomnienia (obecnie jest to 160 zł), chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy, – ustalono, że koszty upomnienia przedawniają się łącznie z należnością, dla której upomnienie wystawiono, – zniesiono obowiązek nadawania klauzuli skierowania do egzekucji tytułom egzekucyjnym, – ustalono, że decyzja o rozłożeniu należności podatkowej na raty wygasa w całości po niespłaceniu w terminie którejkolwiek z rat.
8.	Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 21 lipca 2023 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2024 M. P. poz. 774	Ogłoszono górne granice stawek kwotowych podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, a także górne granice stawek kwotowych opłat: targowej, miejscowej, uzdrowiskowej, reklamowej oraz od posiadania psów na 2024 rok.
9.	Ustawa z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 Dz. U. poz. 123	Ustawa wprowadziła szereg istotnych zmian mających wpływ na gospodarkę finansową jst, m.in. dodano art. 70w do ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267 oraz z 2023 r. poz. 1586 i 2005), na mocy którego ustalono część rozwojową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2024. Kwota w wysokości 3 231 000 tys. zł podlegała podziałowi na części przysługujące: gminom, powiatom i województwom. W 2024 r. pierwszy raz od 12 lat nie obowiązywały szczególne rozwiązania dotyczące zamrażania podstaw do naliczania odpisów na ZFŚS dla nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami, wprowadzane ustawami okołobudżetowymi. Po zmianach podstawami wyliczeń są ponownie: – kwota bazowa określona dla nauczycieli w ustawie budżetowej na 2024 r., na podstawie art. 53 ust. 1 Karty Nauczyciela, – kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku 2023 lub w drugim półroczu 2023 r. ogłoszona przez Prezesa GUS w Monitorze Polskim, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o ZFŚS. Zmiana ta spowodowała skokowy wzrost wydatków pracodawców z tytułu odpisów na ZFŚS.
10.	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2024 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast Dz. U. poz. 109	Na niedzielę 7 kwietnia 2024 r. zarządzono wybory do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.
11.	Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 19 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy Dz. U. poz. 234	Wprowadzono nowe stawki wynagrodzeń minimalnych dla nauczycieli od dnia 1 stycznia 2024 r. uzależnione od poziomu wykształcenia: – tytuł zawodowy magistra z przygotowaniem pedagogicznym: – nauczyciel początkujący – 4 908 zł, – nauczyciel mianowany – 5 057 zł, – nauczyciel dyplomowany – 5 915 zł; – tytuł zawodowy magistra bez przygotowania pedagogicznego, tytuł zawodowy licencjata (inżyniera), z przygotowaniem pedagogicznym, tytuł zawodowy licencjata (inżyniera) bez przygotowania pedagogicznego, dyplom ukończenia kolegium nauczycielskiego lub nauczycielskiego kolegium języków obcych, pozostałe wykształcenie: – nauczyciel początkujący – 4 788 zł, – nauczyciel mianowany – 4 910 zł, – nauczyciel dyplomowany – 5 148 zł.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
12.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” Dz. U. poz. 91	Określono zasady dofinansowania z budżetu państwa w latach 2024–2028 publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez jst i podstawowych szkół artystycznych podległych ministrowi właściwemu do spraw kultury na organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków. Wsparcie dla jst jest udzielane w formie dotacji. Maksymalna wysokość wsparcia finansowego dla jednej szkoły prowadzonej przez jst wynosi 80 000 zł i jest uzależniona od zapewnienia przez organ prowadzący wkładu własnego na realizację dotowanego zadania w kwocie nie mniejszej niż 20% kosztów realizacji zadania.
13.	Obwieszczenie Ministra Edukacji z 27 lutego 2024 r. w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji oraz maksymalnej wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego M. P. poz. 174	Ustalono, że od 1 września 2024 r. opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej oraz innej formie wychowania przedszkolnego nie może być wyższa niż 1,44 zł za każdą rozpoczętą godzinę faktycznego pobytu dziecka w tej placówce, przekraczającą czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki.
14.	Ustawa z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 743	Nowelizacja przewiduje możliwość dofinansowania w formie dotacji celowej z budżetu państwa wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w samorządowych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz wspierania rodziny i pieczy zastępczej, a także w żłobkach, klubach dziecięcych i zatrudnionych jako opiekunowie dzienni. Dofinansowanie ma stanowić dodatkowe świadczenia dla pracowników, niezależne od wynagrodzeń. Jednostki samorządu terytorialnego będą mogły je wypłacać w formie dodatków motywacyjnych.
15.	Uchwała Nr 62 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024–2027” M. P. poz. 505	Ustanowiono rządowy program „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024–2027”. Program jest finansowany z dotacji celowej z budżetu państwa, a łączna kwota środków przeznaczona na realizację programu w całym okresie jego realizacji wynosi 6 721 400 000 zł.
16.	Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw	Stosowanie przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy przedłużono do 30 września 2025 r., ale przyjęte rozwiązania zostały w znaczny sposób zmienione, zwłaszcza w odniesieniu do zasad finansowania kosztów udzielania uchodźcom pomocy z budżetu państwa. Zgodnie z nowelizacją wojewodowie mogą samodzielnie decydować o udzielaniu pomocy uchodźcom z Ukrainy tylko w zakresie podstawowym, polegającym na prowadzeniu punktów recepcyjnych, a także zapewnieniu zbiorowego zakwaterowania i wyżywienia oraz transportu związanego z zakwaterowaniem lub opieką medyczną. Podejmowanie innych działań pomocowych uzależniono od zgody właściwego ministra. Poza tym z budżetu państwa nie będzie już udzielane na dotychczasowych zasadach dofinansowanie do zakwaterowania i wyżywienia uchodźców przez osoby fizyczne i inne podmioty prywatne. W związku z tym od 1 lipca 2024 r. gminy nie realizowały zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, polegającego na przyjmowaniu wniosków o dofinansowanie i jego wypłaty. Organem właściwym do spraw zapewnienia zakwaterowania obywatelom Ukrainy jest właściwy wojewoda. Nałożono obowiązek potwierdzenia swojej tożsamości w dowolnym urzędzie gminy w przypadku, gdy numer PESEL obywatela Ukrainy został nadany w oparciu o inny dokument niż ważny dokument podróży. Osoby, które po wejściu w życie nowelizacji będą wnioskowały o nadanie numeru PESEL ze statusem UKR muszą to zrobić niezwłocznie po przekroczeniu granicy i przedstawić ważny dokument podróży. Nowelizacja zakłada uzależnienie przyznania i wypłaty świadczenia wychowawczego oraz świadczenia „Dobry Start” od tego, czy dziecko realizuje odpowiednio obowiązek rocznego przygotowania

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
	Dz. U. z 2025 r. poz. 337 z późn. zm.	przedszkolnego, obowiązek szkolny albo obowiązek nauki w przedszkolu lub szkole należącej do polskiego systemu edukacji. W nowelizacji wskazano także m.in. maksymalny 36-miesięczny okres, w którym uczniowie mogą uczestniczyć w dodatkowych bezpłatnych zajęciach z języka polskiego. Rozwiązanie dotyczyć będzie uczniów, którzy udział w zajęciach rozpoczęli w latach 2022/2023 i 2023/2024.
17.	Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 2 października 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego Dz. U. poz. 1472	Zmieniono sposób rozliczania dotacji za 2024 r.: w średniorocznej liczbie uczniów nie uwzględnia się nie tylko uczniów będących obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium RP jest uznawany za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, objętych wychowaniem przedszkolnym, lecz także uczniów, którzy przebywają legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy przybyli z terytorium Ukrainy od 24 lutego 2022 r. w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, objętych wychowaniem przedszkolnym.
18.	Ustawa z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz zmianie ustawy w celu ograniczenia cen energii elektrycznej gazu ziemnego i ciepła systemowego Dz. U poz. 859 z późn. zm.	Określono zasady i tryb przyznawania, ustalenia wysokości i wypłacania bonu energetycznego oraz właściwość organów. Wniosek o wypłatę świadczenia składano odpowiednio wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Wnioski przyjmowane były od 1 sierpnia do 30 września. Gminom przekazano dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie wypłat bonu energetycznego (zadanie zlecone). Na sfinansowanie kosztów obsługi wypłat bonu energetycznego gminy otrzymały z budżetu państwa dotację celową w wysokości 3% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w danej gminie.
19.	Rozporządzenie Ministra Finansów dnia z 15 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych Dz. U. poz. 1096	Wprowadzono wiele zmian związanych z koniecznością wyodrębnienia ewidencyjnego środków pozyskanych w ramach Krajowego Planu Odbudowy (KPO). Dodano także podziałki klasyfikacyjne odzwierciedlające nowe kategorie dochodów i wydatków przewidziane w ustawach szczególnych z zakresu oświaty, pomocy społecznej i wspierania rodziny.
20.	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług Dz. U. poz. 1381	Wprowadzono możliwość stosowania zerowej stawki VAT na dostawy i usługi na cele związane z pomocą poszkodowanym wskutek intensywnych opadów atmosferycznych lub powodzi we wrześniu 2024 r., jeśli są one wykonywane na rzecz: 1) organizacji pożytku publicznego, 2) jednostki samorządu terytorialnego, 3) podmiotów leczniczych, 4) Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Warunkiem stosowania zerowej stawki VAT jest zawarcie pisemnej umowy między podatnikiem dokonującym dostawy towarów lub świadczącym usługi a podmiotem wskazanym w rozporządzeniu.
21.	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług Dz. U. poz. 1399	Nowe regulacje pozwoliły na zastosowanie zerowej stawki VAT do dostaw materiałów budowlanych na rzecz podmiotów prowadzących działalność edukacyjną, kulturalną, w zakresie ochrony zdrowia, opieki nad dziećmi, młodzieżą oraz osobami w podeszłym wieku, zbiorowego zakwaterowania uczniów i studentów, jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz innych podmiotów prowadzących działalność w obszarze pomocy społecznej.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
22.	Ustawa z 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 1473 z późn. zm.	Tzw. specustawa powodziowa wprowadziła wiele rozwiązań mających na celu ułatwienie usuwania skutków powodzi, która we wrześniu 2024 r. dotknęła zwłaszcza południowe tereny kraju. Uregulowania dotyczą także jednostek sektora finansów publicznych poszkodowanych bezpośrednio w trakcie powodzi lub działających na terenach objętych powodzią, m.in.: – na jednostki te nałożono dodatkowe zadania; – stworzono dla nich nadzwyczajne możliwości w zakresie finansowania odbudowy zniszczeń w ich majątku. Ustawa przewidziała znaczące dofinansowanie jst doświadczonych powodzią.
23.	Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 1717	Znowelizowana ustawa pozwala na to, aby na obszarze objętym stanem klęski żywiołowej, wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa mogli samodzielnie: 1) wprowadzać zmiany w planie dochodów i wydatków budżetu jst, w tym dokonywać przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej; 2) wykonywać czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp, w tym przekazywać innym jednostkom organizacyjnym jst: – niektóre uprawnienia do dokonywania przeniesień planowanych wydatków, – uprawnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy; 3) dokonywać zmian w wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu jst związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, jeśli zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki. Poza tym poszerzono możliwości otrzymania pomocy na usuwanie skutków powodzi w mieniu poszkodowanych jednostek sektora finansów publicznych. Nowelizacja wprowadziła możliwości zmniejszania, zwalniania, odstępowania od dochodzenia, umarzania i rozkładania na raty na preferencyjnych zasadach – z urzędu i na wniosek – należności cywilnoprawnych przypadających za okres klęski żywiołowej od poszkodowanych (w tym z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, z tytułu czynszów najmu i dzierżawy). O stosowaniu ulg i zwolnień może postanowić organ stanowiący jst w drodze uchwały. Do czasu podjęcia tej uchwały o zastosowaniu ulg decyduje zarząd jst na podstawie wniosków złożonych przez poszkodowanych.
24.	Ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 Dz. U. poz.1755	Jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa) w celu wsparcia realizacji zadań otrzymały dodatkowe dochody w łącznej wysokości 10 000 000 000 zł, z czego: – 8 216 794 889 zł – z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych; – 1 783 205 111 zł – z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej z budżetu państwa.

I.

DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2024 ROKU

- *Ogólne informacje o regionalnych izbach obrachunkowych*
- *Działalność nadzorcza*
- *Działalność opiniodawcza*
- *Działalność kontrolna*
- *Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych*
- *Sporządzenie raportu o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*
- *Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika*
- *Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe*
- *Działalność informacyjna i szkoleniowa*
- *Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych*
- *Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych*

Rozdział I.
Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych

1. Zadania izb

Regionalne izby obrachunkowe znalazły umocowanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1]. Pozycja prawno-ustrojowa izb została określona art. 171 ust. 2 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym sprawują one nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych.

Zakres działania izb, jako państwowych organów kontroli i nadzoru, szczegółowo uregulowany został w ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[2]. Stosownie do jej postanowień izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych: jednostek samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Główne zadania realizowane w 2024 r. przez izby, wynikające z poszczególnych aktów prawnych, obrazuje poniższa tabela.

ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych
– kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów wymienionych w ustawie
– kontrola pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej
– sporządzanie i przedstawianie raportu o stanie gospodarki finansowej jst w przypadku, gdy na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, zachodzi potrzeba wskazania powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań
– nadzór nad uchwałami i zarządzeniami podejmowanymi przez organy jst w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 ustawy
– ustalenie budżetu jst w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący do dnia 31 stycznia roku budżetowego
– ustalenie budżetu jst w przypadku niezachowania przez jednostkę zasad określonych w art. 242–244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
– wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy
– udzielanie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych
– rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika
– prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą
– opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami
ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[3]
– wydawanie opinii w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jst w projekcie uchwały budżetowej i odpowiednio uchwale budżetowej
– wydawanie opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawianej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jst
– przekazywanie Ministrowi Finansów projektów wieloletnich prognoz finansowych wraz z wynikami opinii oraz wieloletnich prognoz finansowych wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych
– wzywanie jst do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz jego opiniowanie
– ustalanie budżetu jst w przypadku nieuchwalenia programu postępowania naprawczego jst lub braku pozytywnej opinii izby do tego programu

[1] Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[2] Dz. U. z 2025 r. poz. 7.
[3] Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.

ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[4]
– rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących zadań z zakresu finansów realizowanych przez organy stanowiące jst
ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[5]
– udostępnianie informacji publicznej dotyczącej działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie określonym ustawą na wniosek – w formie wskazanej przez wnioskodawcę oraz z urzędu – w Biuletynie Informacji Publicznej
ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela[6]
– przyjmowanie sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez jst
– kontrola osiągnięcia wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w szkołach, których organem prowadzącym jest jst
ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[7]
– przyjmowanie od jst i przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych
rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[8]
– kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań z wykonania budżetów jst
rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[9]
– kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów jst
– kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną
– sporządzanie i przekazywanie Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów jst, a także w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną
rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej[10]
– przyjmowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów jst
rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2024[11]
– przekazywanie do Głównego Urzędu Statystycznego danych w zakresie pożyczek zagrożonych będących aktywami jst

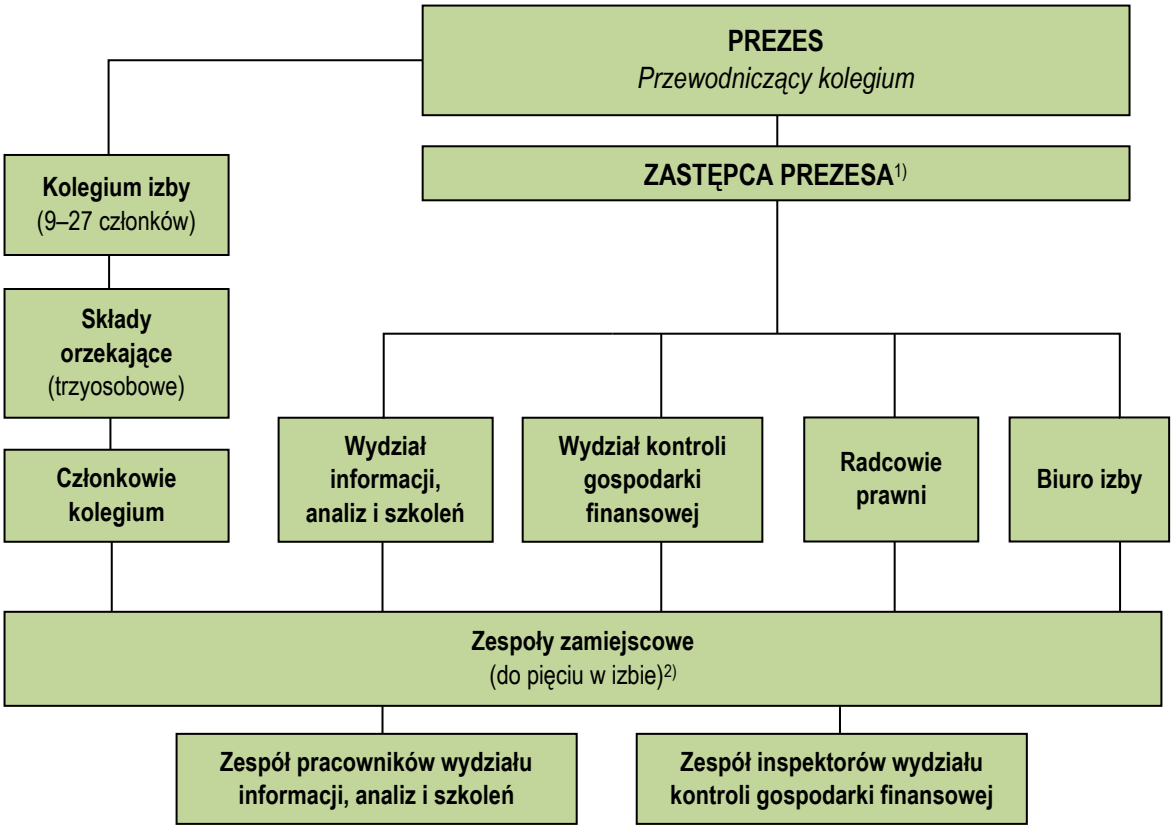
2. Organizacja i zasady działania izb

Zgodnie z aktualnym podziałem terytorialnym państwa od 1999 r. w Polsce funkcjonuje 16 regionalnych izb obrachunkowych. Zasięgiem działalności obejmują one obszar danego województwa. Siedziby poszczególnych izb oraz ich zespoły zamiejscowe ustalone zostały na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby

[4] Dz. U. z 2024 r. poz. 572.
[5] Dz. U. z 2022 r. poz. 902.
[6] Dz. U. z 2024 r. poz. 986 z późn. zm.
[7] Dz. U. z 2025 r. poz. 468.
[8] Dz. U. z 2024 r. poz. 454 z późn. zm.
[9] Dz. U. z 2023 r. poz. 652.
[10] Dz. U. z 2020 r. poz. 342 z późn. zm.
[11] Dz. U. poz. 2747 z późn. zm.

członków kolegium i trybu postępowania[12]. Szczegółowe zasady działania oraz strukturę organizacyjną izb regulują przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wskazane powyżej rozporządzenie oraz regulamin organizacyjny danej izby uchwalany przez jej kolegium.

Przykładowy schemat organizacyjny izby



1) Zastępca prezesa jest zastępcą przewodniczącego kolegium, a ponadto wykonuje inne obowiązki wskazane przez prezesa. Zakres tych obowiązków jest zróżnicowany w poszczególnych izbach.

2) Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu nie posiada zespołu zamiejscowego.

Pracą każdej izby kieruje Prezes izby. Prezes posiada określone ustawowo kompetencje oraz wykonuje inne czynności przewidziane przepisami prawa, a niezastrzeżone dla kolegium izby, komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz składów orzekających. Prezes izby powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów zaopiniowanych w drodze konkursu przez kolegium izby. Warunki przeprowadzania konkursu określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej[13]. Kadencja prezesa trwa sześć lat, licząc od dnia powołania. Po upływie kadencji albo po odwołaniu prezesa w związku ze złożoną rezygnacją pozostaje on etatowym członkiem kolegium.

Prezes izby wykonuje przewidziane przepisami ustawy zadania, do których należy:

- reprezentacja izby na zewnątrz,
- sprawowanie funkcji przełożonego pracowników izby,
- przedkładanie rocznego sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby, w terminie do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym sprawozdaniem,
- opracowywanie projektu regulaminu organizacyjnego izby,

12 Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

13 Dz. U. Nr 10, poz. 93.

- występowanie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o powołanie i o odwołanie zastępcy prezesa oraz o powołanie, odwołanie lub zmianę charakteru zatrudnienia członka kolegium,
- występowanie do Prezesa Rady Ministrów o zwiększenie liczby członków kolegium,
- wyznaczanie składów orzekających i ich przewodniczących,
- ogłaszanie konkursów na stanowisko członka kolegium,
- zwoływanie posiedzeń kolegium izby,
- powoływanie, spośród członków kolegium, komisji do rozpatrywania spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika oraz wyznaczenie jej przewodniczącego,
- zapewnienie komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rzecznikowi oraz jego zastępcy właściwych w sprawach tej komisji, siedziby, obsługi prawnej i administracyjno-technicznej.

Na wniosek prezesa izby Prezes Rady Ministrów powołuje spośród członków kolegium **zastępcę prezesa**. Zastępca kieruje działalnością izby w czasie nieobecności prezesa oraz wykonuje zadania i uprawnienia w określonym przez niego zakresie.

W każdej z izb działa określony ustawą organ – **kolegium izby**. W skład kolegium wchodzą prezes jako przewodniczący oraz pozostali członkowie. Członków kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek prezesa izby, zgłoszony po uzyskaniu opinii kolegium izby. Kandydatów na członków kolegium wyłania się w drodze konkursu, którego szczegółowe warunki określa ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej[14]. Liczba członków kolegium uzależniona jest od terytorialnego zasięgu działania poszczególnej izby oraz od liczby nadzorowanych podmiotów, a określa ją rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. Członkostwo w kolegium ma charakter etatowy lub pozaetatowy. Etatowego członka kolegium powołuje się na czas nieokreślony, natomiast kadencja pozaetatowego członka kolegium trwa sześć lat. Członkowie kolegium w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawiśli i podlegają jedynie ustawom.

Do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy:

- ustalanie budżetu jst oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jst,
- rozpatrywanie odwołań od opinii wydawanych przez składy orzekające,
- przyjmowanie sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby,
- uchwalanie wniosków do projektu budżetu izby oraz ramowego planu pracy,
- przyjmowanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy izby, w tym planu kontroli,
- rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych,
- opiniowanie kandydatów na członków kolegium,
- wybór kandydata na prezesa izby,
- uchwalanie regulaminu organizacyjnego izby,
- podejmowanie uchwał w innych sprawach, określonych w odrębnych przepisach.

Członkowie kolegium tworzą również trzyosobowe **składy orzekające**, właściwe do wydawania opinii w sprawach określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych oraz ustawą o finansach publicznych, a także **komisje do spraw rozpatrywania powiadomień** przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

W każdej izbie szereg zadań wykonują dwa wydziały merytoryczne: **wydział kontroli gospodarki finansowej** oraz **wydział informacji, analiz i szkoleń**, pracami których kierują naczelnicy. **Biuro izby** zapewnia obsługę administracyjną i finansowo-księgową.

Nadzór nad działalnością regionalnych izb obrachunkowych na podstawie kryterium zgodności z prawem sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Zgodnie z przepisem art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych prezesi izb oraz przedstawiciele wybrani przez poszczególne kolegia tworzą wspólną reprezentację izb – **Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych**, której powierzono określone ustawą zadania. Pracami KR RIO kieruje przewodniczący wybierany spośród jej składu na dwuletnią kadencję. W ramach KR RIO funkcjonuje pięć stałych komisji: Komisja Legislacji i Orzecznictwa, Komisja Analiz Budżetowych, Komisja Koordynacji Kontroli, Komisja do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Komisja Szkoleń, Informacji i Promocji.

[14] Dz. U. Nr 130, poz. 1396 z późn. zm.

3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami

Na podstawie sprawozdań, uchwał i zarządzeń jst przedkładanych izbom w trybie nadzoru i kontroli oraz na podstawie informacji i danych pozyskanych z jst opracowywano analizy, zestawienia liczbowe oraz udostępniano zgromadzoną dokumentację. Ponadto przedstawiano opinie i stanowiska własne w zgłoszonych do izb sprawach. Zadania te były wykonywane niezależnie od udzielania informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niezależnie od działalności informacyjnej w trybie określonym w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. W ramach współpracy opracowano i udostępniono m.in.:

- Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji – informacje o sytuacji finansowej wybranych jst; informacje dotyczące struktury wynagrodzeń pracowników regionalnych izb obrachunkowych, którzy otrzymują wynagrodzenia na poziomie obowiązującego minimalnego wynagrodzenia za pracę;
- Ministerstwu Finansów – informacje dotyczące: jst wezwanych przez kolegia izb do opracowania i uchwalenia programów postępowania naprawczego oraz skali ewentualnych nowych przypadków postępowań naprawczych i ostrożnościowych w latach 2024 i 2025; wyjaśnienia i informacje dotyczące sprawozdawczości budżetowej jst oraz klasyfikacji budżetowej;
- Ministerstwu Edukacji Narodowej – dane dotyczące kształcenia specjalnego; informacje dotyczące rozbieżności w wydatkach ponoszonych przez wskazane jst na ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze;
- posłom i senatorom danego okręgu – opracowania dotyczące wykonania budżetów jst w 2023 r. wraz z informacją dotyczącą wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej oraz kontrolnej;
- Najwyższej Izbie Kontroli – opracowanie dotyczące wykonania budżetów jst w 2023 r. wraz z informacją dotyczącą wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej oraz kontrolnej;
- urzędom wojewódzkim – informacje, opinie, opracowania i stanowiska w sprawach finansowych wskazanych jst, w tym o: budżecie i jego wykonaniu, zadłużeniu, sytuacji finansowej; danych dotyczących wysokości dochodów i wydatków wskazanych jst; danych o wydatkach wykonanych w ramach funduszu sołeckiego; opinie na temat sytuacji finansowej jst, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości finansowych do regulowania swoich zobowiązań oraz o znanych izbom okolicznościach mających wpływ na możliwość dokonania zwrotu nienależnie pobranej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej; wyniki kontroli jst, w tym w zakresie wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa; wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej izby;
- Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu oraz na wnioski sądów, prokuratury, policji – materiały i informacje dotyczące głównie wyników kontroli, w tym nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych, przekroczenia uprawień przez organy wykonawcze jst; informacje dotyczące badania legalności uchwały jst;
- jednostkom organizacyjnym Krajowej Administracji Skarbowej – informacje o nieprawidłowościach dotyczących gospodarki finansowej jst.

4. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[15], zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno-techniczną regionalnych komisji orzekających oraz rzeczników i ich zastępców właściwych w sprawach tych komisji, a także ponoszą, finansowane z budżetu państwa, wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu. Stosownie do postanowień § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela[16] izby zapewniają odpowiednie warunki lokalowe umożliwiające wypełnianie przewidzianych w ustawie funkcji, w tym w szczególności pomieszczenie umożliwiające przeprowadzenie rozpraw z udziałem publiczności, tablicę informacyjną, wyposażenie w niezbędny sprzęt i materiały biurowe oraz zbiór aktów prawnych.

Zadania regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi komisji orzekającej określa § 32, a zadania w zakresie obsługi rzecznika dyscypliny finansów publicznych § 34 cytowanego rozporządzenia.

[15] Dz. U. z 2024 r. poz. 104 z późn. zm.
[16] Dz. U. z 2019 r. poz. 189.

Regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzają kary w granicach określonych w ustawie. Jedną z kar wymienionych w katalogu jest kara pieniężna, którą wymierza się w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia (obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego). Jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia, karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia.

Stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, każdy uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zwraca na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania[17]. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa.

W 2024 r., po wezwaniu do zapłaty, należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciło **513** osób w łącznej kwocie **296 263,01 zł**.

Przewodniczący regionalnych komisji orzekających przesłali do zobowiązanych 37 upomnień zawierających wezwania do zapłaty kosztów postępowania na łączną kwotę 15 461,39 zł, w wyniku czego wyegzekwowali należności z tego tytułu od 20 osób w kwocie 9 898,99 zł. Tytuły wykonawcze (35 na łączną kwotę 18 288,90 zł) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które od 15 osób wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania (w tym z lat poprzednich) w kwocie **7 210,67 zł**. Wobec czterech osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **2 203,16 zł**. W 2024 r. cztery osoby uregulowały rozłożone na raty należności (w tym z lat poprzednich) na łączną kwotę **1 638,62 zł**.

Po wezwaniu do zapłaty wyegzekwowano należności z tytułu kar pieniężnych od siedmiu osób w kwocie **32 748,50 zł**. W 2024 r. skierowano 14 tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych w zakresie kar pieniężnych na łączną kwotę **67 430,52 zł**. Urzędy skarbowe wyegzekwowały należności na podstawie tytułów wykonawczych w zakresie kar pieniężnych od dwóch osób w kwocie **2 795,74 zł**. Przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali w 2024 r. jedno postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty kar pieniężnych na kwotę 4 292,34 zł. Jedna osoba uregulowała rozłożone na raty należności z tytułu kar pieniężnych (w tym z lat poprzednich) w kwocie **4 292,34 zł**.

5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych na rok 2024, ustalony ustawą budżetową z dnia 18 stycznia 2024 r.[18] w kwocie 1 813 tys. zł, wykonany został w wysokości 2 545 tys. zł, co stanowiło 140,4% planu. Wyższe niż planowano wykonanie dochodów wiązało się z realizacją wyższych wpływów z tytułu dochodów ze sprzedaży składników majątkowych, dochodów z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych, wpływów z różnych opłat, wpływów z usług, kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych i zwrotów kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2023–2024 przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2023–2024

Wyszczególnienie	Lata	
	2023	2024
Plan (w tys. zł)	1 661	1 813
Wykonanie (w tys. zł)	2 185	2 545
Wykonanie planu (w %)	131,5	140,4

[17] Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski".

[18] Dz. U. poz. 122 z późn. zm.

Zrealizowane dochody były wyższe od wykonanych w roku poprzednim o 360 tys. zł. Najistotniejszą pozycję w strukturze dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, stanowiły dochody z tytułu realizowanej, na podstawie art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, odpłatnej działalności szkoleniowej (klasyfikowane jako wpływy z usług). Ich udział w strukturze dochodów ogółem wyniósł 75,3%. Dochody te zostały zaplanowane w wysokości 1 444 000 zł, a wykonane w kwocie 1 916 588 zł (w 2023 r. – z tego tytułu wykonano dochody w kwocie 1 705 462 zł).

Dochody budżetowe regionalnych izb obrachunkowych w 2024 r.

Wyszczególnienie		Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Struktura (w %)	Wykonanie planu (w %)
Dochody ogółem[1)], w tym:		1 813 000	2 545 430	100,0	140,4
§ 0570	wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	–	41 137	1,6	x
§ 0690	wpływy z różnych opłat	222 000	315 291	12,4	142,0
§ 0750	wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (...)	132 000	117 455	4,6	89,0
§ 0830	wpływy z usług	1 444 000	1 916 588	75,3	132,7
§ 0870	wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	–	70 777	2,8	x
§ 0920	wpływy z pozostałych odsetek	10 000	13 398	0,5	134,0
§ 0940	wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	–	43 586	1,7	x
§ 0950	wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	–	20 900	0,8	x
§ 0970	wpływy z różnych dochodów	5 000	3 874	0,2	77,5

[1)] Pozostałe dochody wykonane w kwocie 2 424 zł (0,1% wykonanych dochodów ogółem) dotyczyły wpływów z opłat i kosztów sądowych oraz kosztów upomnień.

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (12,4% dochodów wykonanych) oraz dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, w tym wpływy za wynajem pomieszczeń (4,6% wykonanych dochodów). Pozostałe zrealizowane dochody dotyczyły kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wpływów z tytułu odszkodowań i kar umownych, wynagrodzenia płatnika składek z tytułu wykonywania zadań związanych z ustaleniem prawa i wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne z lat ubiegłych oraz dochodów z tytułu sprzedaży środków trwałych.

Pobrane dochody były przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

5.2. Wydatki

Plan wydatków budżetu państwa regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2024 w kwocie 186 811 tys. zł[19], po zmianach wyniósł 187 959 tys. zł i został wykonany w blisko 100%, tj. w kwocie 187 865 tys. zł.

Pierwotny plan wydatków izb (ujęty w ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. w wysokości 186 811 tys. zł) w ciągu roku budżetowego uległ zwiększeniu o łączną kwotę 1 148 tys. zł, co było efektem:

- zmian w planach finansowych izb na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2024 w związku z uruchomieniem środków z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 44) w kwocie 960 tys. zł z przeznaczeniem na zakup oprogramowania i licencji, infrastruktury technicznej i wyposażenia (w tym 891 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące i 69 tys. zł na wydatki majątkowe dotyczące zakupów inwestycyjnych),
- zmiany w planie finansowym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na podstawie decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2024 w związku z uruchomieniem środków z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 59) w kwocie 188 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki inwestycyjne dotyczące zakupu i montażu instalacji fotowoltaicznej.

[19] Dz. U. z 2024 r. poz. 122 z późn. zm.

Planowane po zmianach wydatki w wysokości 187 959 tys. zł wykonane zostały prawie w 100%, tj. w kwocie 187 865 tys. zł. W porównaniu do 2023 r. wykonane wydatki budżetu państwa były wyższe o 32 034 tys. zł, o czym przesądziło w głównej mierze zagwarantowane w ustawie budżetowej zwiększenie wydatków na wynagrodzenia w sferze budżetowej. Dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 120,6%, zaś realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji[20], wydatki ogółem izb w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 17,0%.

Wydatki zostały wykonane w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami w ramach tego samego działu i rozdziału. Konieczność dokonania przeniesień wynikała z bieżących potrzeb dostosowania struktury wydatków rodzajowych do faktycznych potrzeb powstałych w toku realizacji budżetu.

Wykorzystanie wydatków w ramach rezerw celowych z budżetu państwa

Wydatki w kwocie 960 tys. zł (zwiększenie planu dotyczyło każdej z 16 izb w kwocie 60 tys. zł) w ramach środków z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 44) z przeznaczeniem na zakup oprogramowania i licencji, infrastruktury technicznej i wyposażenia wykorzystane zostały w 100%, w tym: 891 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące dotyczące zakupów infrastruktury IT i sprzętu informatycznego (w tym m.in. dyski sieciowe, komputery stacjonarne, laptopy, drukarki i urządzenia wielofunkcyjne), zakupów oprogramowania i licencji oraz niezbędnego wyposażenia (w tym m.in. sprzęt biurowy – w związku z koniecznością zapewnienia minimalnych wymagań BHP oraz ergonomii określnych dla stanowisk pracy wyposażonych w monitory ekranowe[21]), zaś 69 tys. zł na wydatki majątkowe dotyczące zakupów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury IT.

W ramach środków rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 59), uruchomionych w kwocie 188 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie zadania inwestycyjnego z udziałem środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie, a dotyczącego zakupu i montażu instalacji fotowoltaicznej wydatkowano kwotę 132 tys. zł. Łączna wartość zadania wyniosła 169 tys. zł.

Zaznaczyć należy, że na podstawie przepisu art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową. Działalność informacyjna i szkoleniowa może być prowadzona odpłatnie, a dochody z tego tytułu są dochodami budżetu państwa (w 2024 r. z tytułu dochodów z odpłatnej działalności szkoleniowej na centralny rachunek budżetu państwa przekazano środki w wysokości 1 917 tys. zł). Z uwagi na fakt, że dochody z prowadzonej działalności szkoleniowej stanowią dochody budżetu państwa i są w całości odprowadzane na rachunek budżetu państwa, izby pokrywają koszty organizacji szkoleń w ramach planów finansowych na dany rok budżetowy. Poniesione wydatki w zakresie przygotowania i organizacji szkoleń dla radnych i pracowników samorządowych dotyczyły głównie zakupu oprogramowania i licencji na potrzeby webinariów i szkoleń w formie zdalnej, usług związanych z organizacją szkoleń stacjonarnych, wynagrodzeń wykładowców oraz opracowania i przygotowania materiałów szkoleniowych.

Utrzymanie większości pozostałych wydatków bieżących na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego, przy jednoczesnym wzroście kosztów dotyczących obsługi bieżącej działalności izb wiązało się z koniecznością wprowadzenia istotnych ograniczeń w planach rzeczowych wydatków izb. Do niezbędnego minimum ograniczono lub zrezygnowano z wydatków dotyczących zakupu usług remontowych, szkoleń pracowników oraz z części wydatków ogólnoadministracyjnych (w tym m.in. zakupu materiałów biurowych, prenumeraty prasy, literatury fachowej).

Wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2023–2024 w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

[20] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2025 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2024 r. – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2024 r. w stosunku do 2023 r. wyniósł 103,6 (wzrost cen o 3,6%).

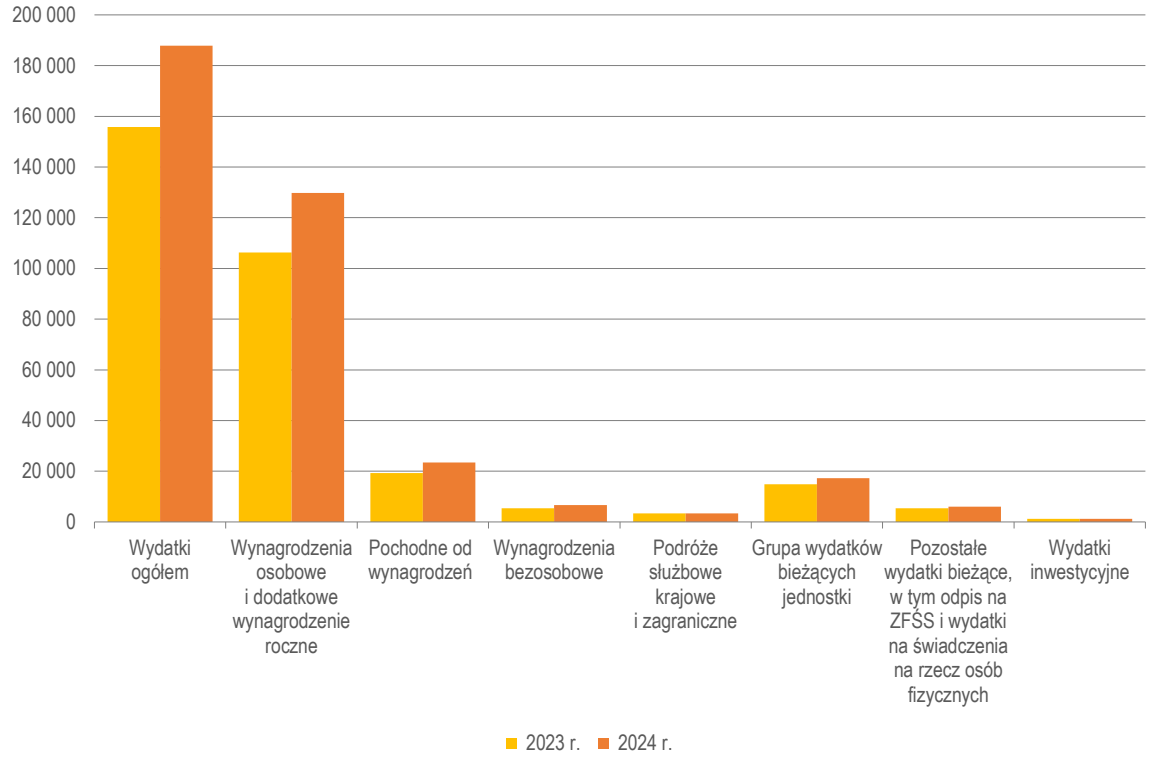
[21] Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe (Dz. U. poz. 2367).

Wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2023–2024

Wyszczególnienie	2023 r.			2024 r.			Dynamika (2023 = 100%)
	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	
Wydatki ogółem, z tego:	**155 885**	**155 831**	**100,0**	**187 959**	**187 865**	**100,0**	**120,6**
– świadczenia na rzecz osób fizycznych	144	144	0,1	243	242	0,1	168,1
– wynagrodzenia osobowe	99 631	99 631	63,9	122 410	122 404	65,1	122,9
– dodatkowe wynagrodzenie roczne	6 637	6 636	4,3	7 303	7 302	3,9	110,0
– pochodne od wynagrodzeń	19 281	19 273	12,4	23 496	23 478	12,5	121,8
– odpisy na ZFŚS	2 296	2 261	1,5	3 031	3 031	1,6	134,1
– wynagrodzenia bezosobowe	5 435	5 429	3,5	6 707	6 707	3,6	123,5
– podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3 400	3 399	2,2	3 360	3 359	1,8	98,8
– grupa wydatków bieżących jednostki*	14 851	14 850	9,5	17 295	17 293	9,2	116,5
– wydatki na szkolenia pracowników	498	498	0,3	340	339	0,2	68,1
– zakup usług remontowych	833	833	0,5	638	638	0,3	76,6
– pozostałe wydatki bieżące, w tym wpłaty na PFRON i wpłaty na PPK	1 633	1 632	1,0	1 816	1 809	1,0	110,8
– wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne	1 246	1 245	0,8	1 320	1 263	0,7	101,4

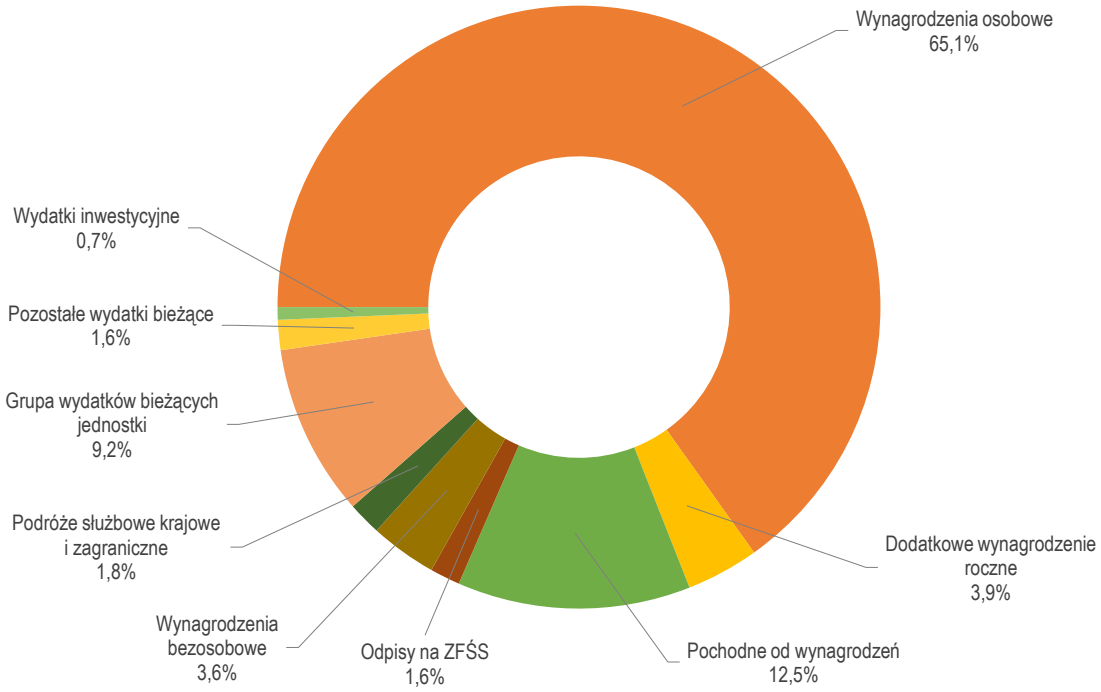
** dotyczy środków planowanych w § 400 Grupa wydatków bieżących jednostki, które w toku dokonywania wydatków ujmuje się w paragrafach 421, 422, 426, 428, 430, 434, 436, 438, 439, 440.*

Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w latach 2023–2024 (w tys. zł)



W 2024 r. struktura wykonanych wydatków była zbliżona do wydatków poniesionych w roku poprzednim. Z uwagi na charakter działalności izb w strukturze wydatków nadal dominujący udział miały wydatki na wynagrodzenia. W 2024 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 69,1% ogółu wydatków (w 2023 r. – 68,2%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 12,5% (w 2023 r. – 12,4%). Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 1,8% ogółu wydatków (w roku 2023 – 2,2%), zaś obligatoryjny odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – 1,6%. Wydatki planowane w grupie wydatków bieżących jednostki i dotyczące obsługi bieżącej działalności izb stanowiły 9,2% ogółu wydatków. W porównaniu do roku poprzedniego w strukturze wydatków na podobnym poziomie kształtował się również udział wydatków na wynagrodzenia bezosobowe, które stanowiły 3,6% wydatków ogółem (w 2023 r. – 3,5%). Natomiast zmniejszył się udział wydatków na zakup usług remontowych (z 0,5% do 0,3%) i wydatków na szkolenia na pracowników izb (z 0,3% do 0,2%). Pozostałe wydatki bieżące oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, podobnie jak w 2023 r., stanowiły odpowiednio 1,0% i 0,1% wydatków. Wydatki inwestycyjne stanowiły 0,7% wydatków (w 2023 r. – 0.8%).

Udział poszczególnych grup wydatków w wydatkach ogółem w 2024 r. (w %)



Omówienie najważniejszych grup wydatków zaprezentowano poniżej:

Wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne

Na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie wydatkowano łącznie 129 706 tys. zł. Wydatki te mają największy udział w strukturze wydatków, stanowiąc łącznie 69,1% wydatków ogółem. Plan wydatków na wynagrodzenia osobowe został wykonany w 100,0% (tj. w kwocie 122 404 tys. zł), podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 7 302 tys. zł (100,0% planowanej wielkości).

W związku z zagwarantowanym w ustawie budżetowej na 2024 r. wzrostem płac w sferze budżetowej wydatki na wynagrodzenia osobowe były wyższe od wykonanych w roku poprzednim o 22 773 tys. zł. W porównaniu do roku poprzedniego wykonane wydatki na wynagrodzenia osobowe wzrosły nominalnie o 22,9%, niemniej realnie po uwzględnieniu wskaźnika inflacji ich wzrost wyniósł 19,3%. Zaznaczyć należy jednak, że w ramach zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe izby zobligowane były zabezpieczyć niezbędne środki na wypłatę nagród jubileuszowych oraz odpraw emerytalnych i rentowych, a także na obligatoryjne podniesienie wynagrodzeń w związku ze wzrostem płacy minimalnej.

W 2024 r. na odprawy emerytalne i rentowe oraz nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie 3 427 tys. zł (w tym na odprawy emerytalne i rentowe 1 092 tys. zł). W latach 2021–2024 na odprawy emerytalne i rentowe oraz nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie 12 553 tys. zł, w tym na odprawy emerytalne i rentowe 4 790 tys. zł. Wypłaty te, podobnie jak wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (na ten cel w 2024 r. izby zobligowane były przeznaczyć 561 tys. zł), mają charakter obowiązkowy, zaś izby, nie otrzymując dodatkowych środków na te cele, zmuszone są zabezpieczyć ich realizację w ramach wydatków zaplanowanych na wynagrodzenia osobowe.

Izby nie dysponują odrębnym funduszem nagród (nagrody za osiągnięcia zawodowe i motywacyjne mogą być przyznane pracownikom wyłącznie w ramach ewentualnych oszczędności w funduszu płac).

Pochodne od wynagrodzeń

Wydatki na pochodne od wynagrodzeń, na które w 2024 r. wydatkowano łącznie 23 478 tys. zł, stanowią drugą co do wielkości pozycję w strukturze wydatków izb (12,5%). W porównaniu do roku poprzedniego dynamika wykonania wydatków na pochodne od wynagrodzeń wyniosła 121,8% (w 2023 r. – 19 273 tys. zł).

Zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych podstawę naliczania składek na ubezpieczenia społeczne stanowiły wydatki z tytułu wynagrodzeń osobowych (z wyłączeniem nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych), dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz wynagrodzeń w ramach grupy wynagrodzeń bezosobowych. Na składki na ubezpieczenia społeczne wydatkowano łącznie środki w wysokości 21 148 tys. zł, co stanowiło 11,3% wydatków ogółem. Wydatki dotyczące składek na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy zrealizowano w kwocie 2 330 tys. zł (1,2% wydatków ogółem).

Wynagrodzenia bezosobowe

W porównaniu do roku poprzedniego wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wzrosły o 23,5% i wyniosły 6 707 tys. zł (w 2023 r. – 5 429 tys. zł). Wydatki te w dużej mierze dotyczą kosztów obsługi i ryczałtowych wynagrodzeń komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz rzeczników dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców, co stanowi istotne obciążenie budżetów izb. Wynagrodzenie członków komisji oraz rzeczników dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców ustalane jest na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych

Na wydatki dotyczące obligatoryjnego odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych wydatkowano środki w wysokości 3 031 tys. zł (w 2023 r. – 2 261 tys. zł). W porównaniu do roku poprzedniego wydatki te wzrosły o 34,1%.

Grupa wydatków bieżących jednostki

Grupa wydatków bieżących jednostki dotyczy środków planowanych w § 4000 i obejmuje środki niezbędne do zapewnienia podstawowego funkcjonowania i utrzymania bieżącej działalności izb i ich zespołów zamiejscowych. W toku realizacji budżetu wydatki tej grupy klasyfikowane były – zgodnie z treścią ekonomiczną wydatków – w paragrafach dotyczących zakupu materiałów i wyposażenia, zakupu środków żywności, zakupu energii (w tym opłat z tytułu dostaw energii elektrycznej, cieplnej, gazu oraz wody), zakupu usług zdrowotnych, zakupu usług pozostałych, zakupu usług obejmujących tłumaczenia oraz wykonanie ekspertyz i opinii, a także opłaty za administrowanie oraz czynsze. Wydatki te w 2024 r. stanowiły 9,2% wydatków ogółem.

Wykonanie wydatków w tej grupie wyniosło 17 293 tys. zł (w tym 891 tys. zł w ramach rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem na zakup oprogramowania i licencji, infrastruktury technicznej i wyposażenia) i w porównaniu do roku poprzedniego było wyższe o 16,5% (w 2023 r. – 14 850 tys. zł). Wysokie tempo wzrostu wydatków stanowi konsekwencję wciąż utrzymującej się inflacji, rosnących cen towarów i usług, a przede wszystkim istotnego i sukcesywnego (często nieprzewidzianego na poziomie planowania wydatków i postępującego w ciągu roku budżetowego) wzrostu kosztów dotyczących utrzymania siedzib izb i zespołów zamiejscowych. Wydatki związane były przede wszystkim z obsługą działalności podstawowej izb, w tym z zakupami materiałów i niezbędnego wyposażenia (w tym sprzętu komputerowego), utrzymaniem sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia, czynszami za lokale użytkowe, zakupem energii, a także z organizacją szkoleń dla jst. Na przestrzeni ostatnich czterech lat w grupie tych wydatków odnotowuje się największą dynamikę wzrostu, co w głównej mierze dotyczy wydatków dotyczących zakupu energii, elektrycznej, cieplnej gazu oraz wody, zakupu usług zdrowotnych dotyczących badań okresowych pracowników izb, opłat z tytułu usług telekomunikacyjnych, z kosztów zakupu innych usług niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania izb. Dynamikę wzrostu ww. wydatków prezentuje poniższa tabela.

Wykonanie i dynamika wydatków w grupie wydatków bieżących jednostki w latach 2021 i 2024

Wyszczególnienie		Wykonanie (w tys. zł)		Dynamika 2021 r. = 100% (w %) 3:2
		2021 r.	2024 r.	
1		2	3	4
§ 4260	Zakup energii (paragraf ten obejmuje opłaty za dostawę energii elektrycznej, cieplnej i innej, gazu oraz wody)	1 702	3 028	177,9
§ 4280	Zakup usług zdrowotnych (wydatki z zakresu medycyny pracy obejmujące badania wstępne, okresowe i profilaktyczne pracowników)	69	107	155,1
§ 4400	Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	1 975	2 859	144,8
§ 4300	Zakup usług pozostałych	4 570	5 998	131,2
§ 4480	Podatek od nieruchomości	181	231	127,6
§ 4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	75	89	118,7

Wydatki na podróże służbowe

Zapewnienie niezbędnych środków na podróże służbowe ma podstawowe znaczenie dla realizacji ustawowego zadania izb, jakim jest działalność kontrolna izb. Planowane wydatki wykonano w blisko 100,0%, tj. w kwocie 3 359 tys. zł, w tym 3 300 tys. zł (98,2% łącznej kwoty wydatków w tej grupie) na podróże krajowe, dotyczące w głównej mierze kosztów delegacji inspektorów kontroli. Wydatki na podróże służbowe stanowiły 1,8% poniesionych wydatków ogółem.

Wydatki na szkolenia pracowników

W 2024 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano 339 tys. zł, co stanowiło 0,2% ogółu wydatków[22]. Wydatki na szkolenia pracowników były niższe niż w roku poprzednim o 159 tys. zł, co oznacza nominalnie spadek wydatków na ten cel o 31,9%. Utrzymujące w kolejnych latach niekorzystne zjawisko ograniczania wydatków na szkolenia pracowników i ich malejący udział w strukturze wydatków związane były z koniecznością zapewnienia w planach finansowych przede wszystkim środków na zapewnienie bieżącego funkcjonowania i realizację zadań ustawowych izb, w tym na koszty delegacji służbowych inspektorów kontroli, koszty utrzymania i eksploatacji budynków oraz obowiązkowe świadczenia wypłacane na podstawie odrębnych przepisów.

Zakup usług remontowych

Wobec konieczności zapewnienia w budżetach w pierwszym rzędzie środków na bieżące funkcjonowanie i realizację zadań ustawowych, izby zmuszone były ograniczyć wydatki w tym zakresie, w wielu wypadkach do doraźnych, niezbędnych remontów. Na usługi remontowe w 2024 r. izby przeznaczyły łącznie 638 tys. zł, tj. nominalnie o 195 tys. zł mniej niż w roku poprzednim (w 2023 r. – 833 tys. zł). Wydatki te stanowiły zaledwie 0,3% wydatków ogółem. W porównaniu do 2023 r. wydatki te zmniejszyły się o 23,4%, co realnie po uwzględnieniu wskaźnika inflacji i w aspekcie wciąż rosnących cen towarów i usług oznaczało spadek o 27,0%. Utrzymująca się od dłuższego czasu tendencja ograniczenia wydatków na te cele, przy jednoczesnych istotnych ograniczeniach w zakresie wydatków majątkowych, w perspektywie najbliższych lat wiązać się może ryzykiem oraz zagrożeniem dla sprawnego, efektywnego funkcjonowania izb.

Pozostałe wydatki bieżące i świadczenia na rzecz osób fizycznych

Pozostałe wydatki bieżące izb (wykonane w łącznej kwocie 1 809 tys. zł) stanowiły 1,0% wydatków izb i dotyczyły m.in. obligatoryjnych wpłat na Państwowy Fundusz Osób Niepełnosprawnych, wpłat pracodawcy na PPK, kosztów postępowania sądowego, podatku od nieruchomości i pozostałych opłat na rzecz budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz składek do organizacji międzynarodowych (EURORAI). W tej grupie odnotowano istotny wzrost w porównaniu do roku poprzedniego – dynamika wykonania wyniosła 110,8%.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły 0,1% wydatków izb i zostały wykonane w kwocie 242 tys. zł.

[22] Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wydatki na szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych ujmuje się w § 470 „Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej". W paragrafie tym wykazuje się wszystkie koszty związane ze szkoleniem, w tym również ponoszone koszty dojazdów, zakwaterowania i wyżywienia uczestników szkolenia.

Wydatki majątkowe

Na wydatki majątkowe w 2024 r. izby przeznaczyły 1 263 tys. zł (w tym 201 tys. zł w ramach środków z rezerw celowych budżetu państwa). W porównaniu do roku poprzedniego wydatki te były wyższe o 18 tys. zł, jednak ich udział w strukturze wydatków ogółem zmniejszył się do 0,7%. Nominalnie wydatki majątkowe ogółem były wyższe o 1,4% niż w 2023 r., co jednak realnie – po uwzględnieniu wskaźnika inflacji – oznaczało ich spadek o 2,2%.

Wydatki w kwocie 169 tys. zł (w tym 132 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa, klasyfikowane w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych") dotyczyły realizacji przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie zadania pn. „Zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej na dachu budynku RIO w Szczecinie" z dofinansowaniem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie.

Na zakupy inwestycyjne dotyczące m.in. infrastruktury IT (w tym serwerów wraz oprogramowaniem i licencjami), niezbędnych środków trwałych na wyposażenie izb (w tym dotyczących montażu i modernizacji systemów klimatyzacji, cyfrowej centrali telefonicznej oraz samochodów służbowych) wydatkowano kwotę 1 095 tys. zł, w tym 69 tys. zł w ramach rezerwy celowej budżetu państwa (w 2023 r. na zakupy inwestycyjne wydatkowano środki w wysokości 1 245 tys. zł).

5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym

Regionalne izby obrachunkowe planują – równolegle do układu „tradycyjnego" – wydatki w ujęciu zadaniowym[23]. Zgodnie z art. 142 pkt 11 uofp plany finansowe izb w układzie zadaniowym sporządzane są na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata. Budżety zadaniowe regionalnych izb obrachunkowych na rok 2024 opracowano w oparciu o regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

W strukturze układu zadaniowego budżetu państwa regionalne izby obrachunkowe ujęte zostały w Funkcji 1. „Zarządzanie państwem". Funkcja obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów władzy państwowej. Do grupy podmiotów realizujących w roku 2024 zadania w ramach tej funkcji wynikające z Zadania 1.10. „Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego" należał m.in. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jako dysponent części 80 – Regionalne izby obrachunkowe. Dla wymienionego wyżej zadania określono podzadanie „Działania nadzorczo-kontrolne RIO" oraz następujące działania: wykonywanie działań kontrolnych, wykonywanie działań nadzorczych oraz wydawanie opinii.

Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym w 2024 r. (w tys. zł)

Funkcja/zadanie/ podzadanie/działanie		Plan po zmianach			Wykonanie			Struktura (w %)	Wykonanie (w %)
		Ogółem	w tym:		Ogółem	w tym:			
			Budżet państwa	Budżet Środków Europejskich		Budżet państwa	Budżet Środków Europejskich		
Funkcja 1. Zarządzanie państwem									
1.10.	Weryfikacja gospodarki finansowej jst	187 958	187 958	–	187 865	187 865	–	100,0	100,0
1.10.1.	Działania nadzorczo--kontrolne RIO	187 958	187 958	–	187 865	187 865	–	100,0	100,0
1.10.1.1.	Wykonywanie działań kontrolnych	84 290	84 290	–	84 257	84 257	–	44,8	100,0
1.10.1.2.	Wykonywanie działań nadzorczych	59 544	59 544	–	59 516	59 516	–	31,7	100,0
1.10.1.3.	Wydawanie opinii	44 124	44 124	–	44 092	44 092	–	23,5	99,9

[23] Pojęcie „układ zadaniowy" wraz z zasadami i trybem sporządzania budżetu państwa w tym układzie zostało zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych. Struktura układu zadaniowego budżetu państwa opiera się na podziale na funkcje, zadania i podzadania wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także na wprowadzeniu bazowych i docelowych mierników stopnia ich realizacji.

W 2024 r. proces finansowania zadania i podzadania zaplanowanych w budżecie zadaniowym przebiegał prawidłowo (zaplanowane wydatki zrealizowano w blisko 100%, tj. w 99,95%).

Dla zadania, podzadania oraz dla każdego z działań określono cele, mierniki stopnia realizacji celów oraz wysokość planowanych wydatków. Celem zadania jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jst w zakresie gospodarki finansowej. Cele szczegółowe podzadania i działań obejmują odpowiednio: zapewnienie gotowości do wykonywania ustawowych zadań nadzorczo-kontrolnych, objęcie kompleksową kontrolą gospodarki finansowej jst w ustawowym terminie, zapewnienie terminowego badania uchwał i zarządzeń organów jst oraz zapewnienie terminowości wydawania opinii.

Monitorowaniu i ocenie realizacji przyjętych celów służą następujące mierniki: w zakresie zadania i podzadania – odsetek wniosków pokontrolnych przyjętych do realizacji przez kierowników podmiotów kontrolowanych – adresatów wystąpień pokontrolnych w danym roku oraz liczba przeprowadzonych kontroli a także liczba objętych nadzorem uchwał i zarządzeń jst, w zakresie działań: liczba jst, w których okres od ostatniej kontroli kompleksowej przekroczył 4 lata (liczone rok do roku), liczba uchwał i zarządzeń niezbadanych w terminie oraz liczba opinii wydanych nieterminowo w danym okresie sprawozdawczym.

Cele i wykonanie mierników zadania i podzadania w 2024 r.

Nr	Funkcja / zadanie / podzadanie	Cel	Miernik			Wykonanie (w %)
			Nazwa	Plan po zmianach	Wykonanie	
Funkcja 1. Zarządzanie państwem						
1.10.	Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego	Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej	Odsetek wniosków pokontrolnych przyjętych do realizacji przez kierowników podmiotów kontrolowanych – adresatów wystąpień pokontrolnych w danym roku (%)	≥92	99	107,6
1.10.1.	Działania nadzorczo-kontrolne RIO	Zapewnienie gotowości do wykonywania ustawowych zadań nadzorczo-kontrolnych	Liczba przeprowadzonych kontroli oraz objętych nadzorem uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego (szt.)	189 677	202 699	106,9

W 2024 r. miernik zadania wykonany został o 7,6 punktu procentowego powyżej dolnej granicy wskaźnika – odsetek wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniach pokontrolnych przyjętych w 2024 r. do realizacji przez kierowników podmiotów kontrolowanych wyniósł 99% (przy wielkości planowanej równej lub większej niż 92%). Wykonanie miernika podzadania wyniosło 106,9%.

6. Zatrudnienie, wynagrodzenia i kwalifikacje

6.1. Zatrudnienie

Zasady zatrudniania pracowników izb określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze oraz przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych[24]. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Na dzień 31 grudnia 2024 r. stan zatrudnienia w izbach w przeliczeniu na pełne etaty wyniósł 1 178, zaś średnie zatrudnienie w ciągu 2024 r. wyniosło 1 144 etaty[25]. W strukturze wiekowej najliczniejszą grupę pracowników stanowią osoby w wieku 41–50 lat (36,2% ogółu zatrudnionych), a następnie osoby w wieku 51–60 lat (23,3%) oraz w wieku 31–40 lat (19,2%). Pracownicy powyżej 60. roku życia stanowią 9,6% zatrudnionych, zaś osoby do 30. roku życia – 6,7%.

[24] Dz. U. z 2023 r. poz. 1917 z późn. zm.

[25] Dane wg sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach. Liczba zatrudnionych w izbach osób, wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r., wynosiła 1 218.

Z uwagi na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych największą grupę pracowników (ponad 60%) stanowiły osoby zatrudnione w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń. W tej grupie pracowników następuje największa rotacja zatrudnienia.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2023–2024

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII	Średnie zatrudnienie pracowników		Liczba nieetatowych członków kolegium
		ogółem	w tym: średnie zatrudnienie w WK i WIAS[1)]	
1	2	3	4	5
1993	936	.	399	10
2023	1 174	1 148[2)]	747	23
2024	**1 178**	**1 144**[2)]	**747**	**18**

[1)] Dotyczy inspektorów wydziału kontroli gospodarki finansowej oraz specjalistów wydziału informacji, analiz i szkoleń.
[2)] Średnie zatrudnienie w 2023 r. i w 2024 r. w przeliczeniu na pełne etaty wg sprawozdania Rb-70.

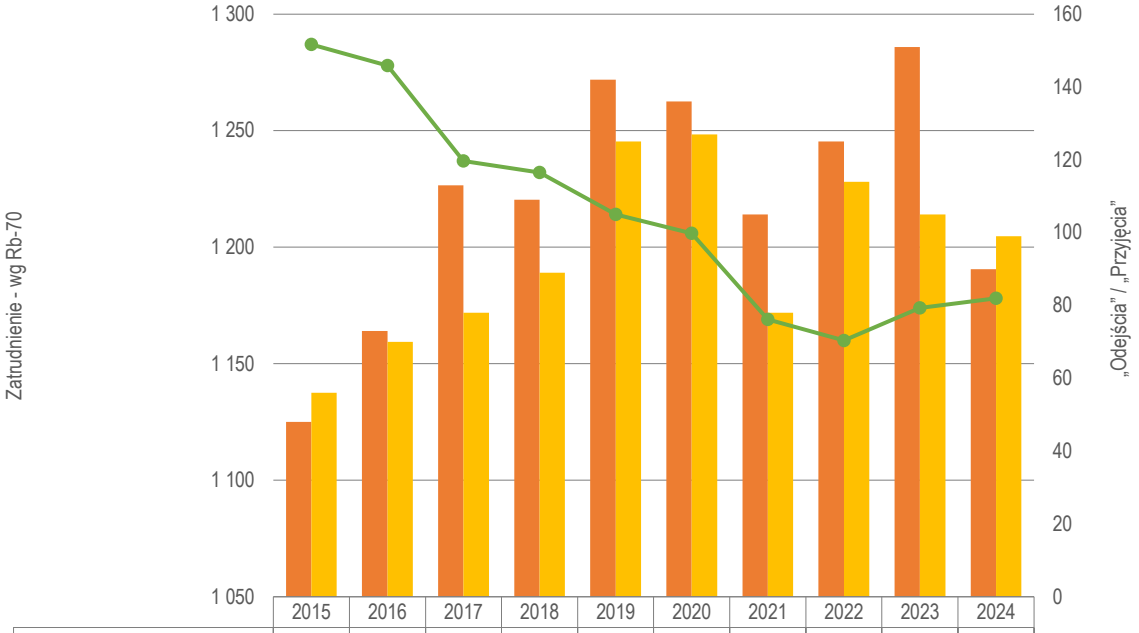
W 2024 r. z pracy w regionalnych izbach obrachunkowych odeszło łącznie 90 pracowników (w 2023 r. – 151, w 2022 r. – 125, w 2021 r. – 105). Z ogólnej liczby osób, które odeszły z pracy, 64,4% (58 osób) stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń. Rezygnacja z zatrudnienia na stanowiskach inspektorów i specjalistów wydziałów merytorycznych izb jest zjawiskiem niepokojącym zwłaszcza z uwagi na to, że przygotowanie pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktażowych i analitycznych wymaga kilku lat.

Podobnie jak w latach poprzednich, głównymi przyczynami odejścia pracowników były: zmiana miejsca pracy z uwagi na korzystniejsze warunki finansowe zaproponowane przez inne instytucje państwowe i samorządowe oraz nabycie uprawnień do emerytury. W pozostałych przypadkach były to: upływ czasu, na który zawarto umowę o pracę na czas określony, wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika (w tym z powodu nabycia prawa do renty) oraz wygaśnięcie umowy o pracę z powodu śmierci pracownika. Najczęściej występującą formą rozwiązania stosunku pracy z pracownikami było porozumienie stron, upływ czasu, na który zawarto umowę, wypowiedzenie stosunku pracy przez izbę lub pracownika. W przypadkach rozwiązania stosunku pracy z powodu przejścia pracownika na emeryturę lub rentę izby zobligowane były do wypłacenia określonych w przepisach prawa odpraw emerytalnych i rentowych.

Nabór członków kolegiów odbywał się na zasadach szczególnych, określonych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, nabór pozostałych pracowników izb – w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego. Ogłoszenia o naborze pracowników publikowano w prasie, na stronach BIP poszczególnych izb oraz występowano do powiatowych urzędów pracy. Do pracy w izbach w 2024 r. przyjęto 99 osób, z tego 74 osoby w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń (co stanowi 74,7% nowo zatrudnionych). Staż absolwencki w izbach odbywało sześć osób skierowanych przez powiatowe urzędy pracy (z czego dwie osoby zostały zatrudnione po zakończeniu stażu).

Niepokojącym zjawiskiem są narastające trudności w rekrutacji nowych pracowników i członków kolegium z powodu niewielkiego zainteresowania ofertami pracy na wybrane stanowiska i udziałem w postępowaniu kwalifikacyjnym i konkursowym ogłaszanym przez izby, a także – z uwagi na oczekiwania płacowe – rezygnacja kandydatów z zatrudnienia w izbach (rezygnują kandydaci o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu, którzy pomyślnie przeszli postępowania rekrutacyjne). Wynagrodzenia, które izby mogą zaproponować nowym pracownikom nie są zadawalające i nie pozwalają na zatrudnienie pracowników o wysokich kwalifikacjach zawodowych. Przeprowadzone rekrutacje siłą rzeczy ograniczają się do poszukiwania kandydatów ze znikomym lub niewielkim doświadczeniem.

Zatrudnienie i rotacja pracowników w regionalnych izbach obrachunkowych latach 2015–2024



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
„Odejścia"	48	73	113	109	142	136	105	125	151	90
„Przyjęcia"	56	70	78	89	125	127	78	114	105	99
Zatrudnienie - wg Rb-70	1 287	1 278	1 237	1 232	1 214	1 206	1 169	1 160	1 174	1 178

6.2. Wynagrodzenia

W 2024 r. na wynagrodzenia osobowe ogółem izby wydatkowały kwotę 122 404 tys. zł (w 2023 r. – 99 631 tys. zł). Wzrost wydatków na wynagrodzenia wynikał z założeń przyjętych w ustawie budżetowej na 2024 r. w zakresie zwiększenia wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki na wynagrodzenia osobowe wzrosły nominalnie o 22,9%, niemniej realnie po uwzględnieniu wskaźnika inflacji ich wzrost wyniósł 19,3%.

Zaznaczyć jednak należy, że wobec faktu, że w ramach przyznanego limitu środków na wynagrodzenia osobowe, izby musiały corocznie wygospodarować środki na obligatoryjną wypłatę nagród jubileuszowych oraz odpraw emerytalnych i rentowych oraz obowiązkowy odpis na PFRON, wzrost wynagrodzeń fundusz płac zagwarantowany w ustawie budżetowej nie przekłada się wprost proporcjonalnie na zwiększenie wynagrodzeń poszczególnych pracowników.

W ramach zaplanowanych w ustawie budżetowej wydatków na wynagrodzenia osobowe izby zobowiązane były do zapewnienia środków na obligatoryjne podniesienie wynagrodzeń w związku ze wzrostem płacy minimalnej. W 2024 r. – według stanu na dzień 1 stycznia – do kwoty 4 242 zł – należało podnieść wynagrodzenie (co najmniej do poziomu płacy minimalnej wg przypisanego wymiaru etatowego)[26] łącznie 138 pracownikom (w tym 88 zatrudnionym na stanowiskach merytorycznych), w tym 25 osobom ze stażem pracy nieprzekraczającym 5 lat, 11 pracownikom ze stażem do 10 lat i aż 81 osobom ze stażem pracy dłuższym niż 10 lat, zaś z dniem 1 lipca do kwoty 4 300 zł – 72 pracownikom (w tym 53 zatrudnionym na stanowiskach merytorycznych) – w ramach tej grupy 14 osób posiadało staż pracy nieprzekraczający 5 lat, 6 pracowników – staż do 10 lat i 33 osoby staż pracy dłuższy niż 10 lat. Podniesienie wynagrodzenia do poziomu płacy minimalnej w 90 przypadkach dotyczyło pracowników (specjalistów/referentów) wydziałów informacji, analiz i szkoleń oraz w 38 przypadkach inspektorów kontroli.

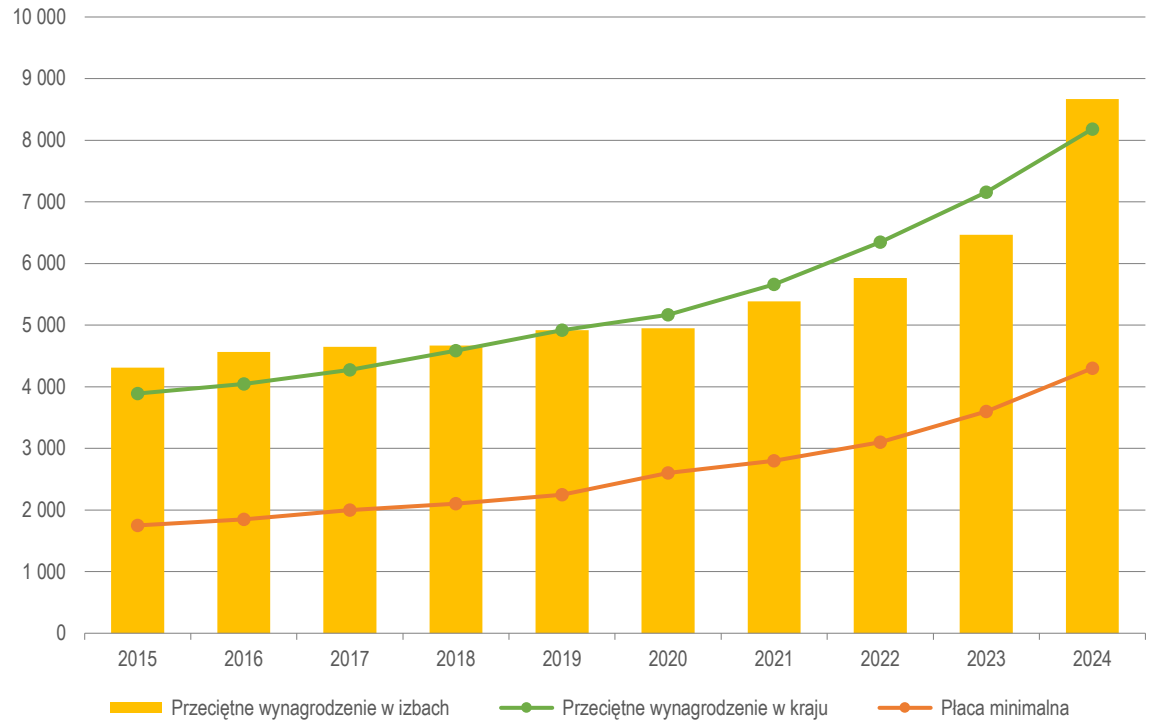
Na przestrzeni ostatnich lat, w związku z systematycznym wzrostem wynagrodzenia minimalnego przy jednoczesnym ograniczeniu środków na podwyżki dla pozostałych pracowników, systematycznie narasta problem spłaszczenia siatki wynagrodzeń, wpływając niekorzystnie na politykę płacową w izbach. Regulacje wynagrodzeń w związku ze wzrostem płacy minimalnej w coraz większym stopniu dotyczą pracowników o wysokich kwalifikacjach, z wieloletnim doświadczeniem i długim stażem pracy, co jest szczególnie istotne wobec faktu, że izby nie dysponują odrębnym funduszem nagród.

[26] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2023 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2024 r. (Dz. U. poz. 1893) – minimalne wynagrodzenie od 1 stycznia 2024 r. – 4 242 zł; od 1 lipca 2024 r. – 4 300 zł.

W 2024 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników izb (w tym członków kolegiów objętych mnożnikowym systemem wynagradzania uzależnionym od wysokości kwoty bazowej) ustalone statystycznie na podstawie sprawozdania Rb-70 (z uwzględnieniem wszelkich wypłat wynikających ze stosunku pracy w ramach § 4010 „Wynagrodzenia osobowe pracowników", w tym odpraw emerytalnych, rentowych oraz nagród jubileuszowych, oraz w ramach § 4040 „Dodatkowe wynagrodzenie roczne") wyniosło 9 450 zł.

Faktyczne średnie miesięczne wynagrodzenie, wynikające z umów o pracę pracowników izb – bez nagród jubileuszowych oraz odpraw emerytalnych i rentowych i dodatkowego wynagrodzenia rocznego – w przeliczeniu na średnie zatrudnienie wyniosło 8 668 zł, przy przeciętnym wynagrodzeniu w kraju w wysokości 8 181,72 zł[27].

Przeciętne wynagrodzenie w izbach w latach 2015–2024 (w zł)

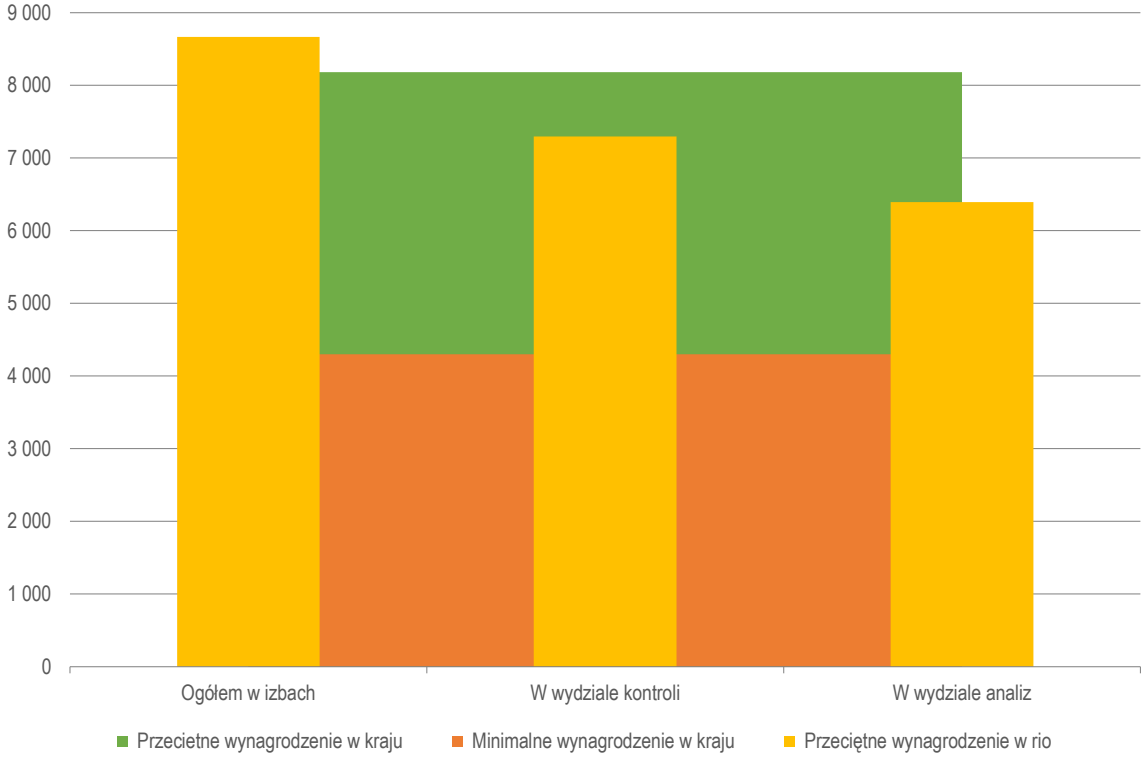


Mimo wzrostu wynagrodzeń w 2024 r. ich poziom niezmiennie stanowi główną przyczynę niekorzystnej dla izb rotacji pracowników, co w największym stopniu dotyczy inspektorów kontroli i specjalistów zatrudnionych w wydziałach informacji, analiz i szkoleń. W tych grupach pracowników średnie miesięczne wynagrodzenie wynikające z umów o pracę (bez nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych oraz bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło odpowiednio:

– 7 295 zł w wydziałach kontroli gospodarki finansowej (co stanowi 89,2% przeciętnego wynagrodzenia w kraju),
– 6 392 zł w wydziałach informacji analiz i szkoleń (78,1% przeciętnego wynagrodzenia w kraju).

[27] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2025 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2024 r. (M. P. poz. 125).

Przeciętne wynagrodzenie w regionalnych izbach obrachunkowych (w tym w wydziałach kontroli gospodarki finansowej i w wydziałach informacji, analiz i szkoleń) na tle wynagrodzenia minimalnego i przeciętnego w kraju w 2024 r. (w zł)



Poziom wynagrodzenia w wydziałach kontroli i w wydziałach analiz na tle wynagrodzenia przeciętnego w kraju w 2024 r. (w %)



6.3. Kwalifikacje

Gwarancją prawidłowej realizacji ustawowych zadań nałożonych na izby są kwalifikacje i kompetencje pracowników izb. Wykształcenie wyższe posiada 92,3% pracowników izb. Ponadto 38,0% pracowników z wyższym wykształceniem ukończyło specjalistyczne studia podyplomowe na co najmniej jednym kierunku bądź jest w trakcie studiów podyplomowych. Tytuł radcy prawnego posiadają 53 osoby, a siedmiu pracowników uprawnienia audytorów wewnętrznych. Ponadto 16 pracowników izb posiada tytuł doktora lub jest w trakcie studiów doktoranckich.

W strukturze wykształcenia pracowników izb przeważają osoby z wykształceniem prawniczym lub prawniczo-administracyjnym (39,3%) oraz ekonomicznym (39,2%). Dwie osoby (z grupy nowo zatrudnionych pracowników) ukończyły studia międzywydziałowe o profilu ogólnouniwersyteckim w zakresie podatków i doradztwa podatkowego, uzyskując kompetencje w zakresie prawa podatkowego oraz rachunkowości (w ramach studiów łączących wybrane elementy kształcenia na kierunkach Prawo i Administracja oraz na kierunku Finanse i Rachunkowość).

W 2024 r. – 45 pracowników regionalnych izb obrachunkowych podnosiło swoje kwalifikacje, z tego 15 pracowników na studiach podyplomowych, pięciu pracowników w ramach realizowanej aplikacji w zawodach prawniczych, ośmiu pracowników na studiach magisterskich i licencjackich, 16 pracowników korzystało z innych form dokształcania (studia doktoranckie, kursy w zakresie rachunkowości budżetowej, audytu bezpieczeństwa i archiwum zakładowego).

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 2023–2024 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników w latach 2023–2024

Lata	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:			
		studia licencjackie i magisterskie	studia podyplomowe	aplikacje	inne
2023	51	12	24	3	12
2024	**45**	**8**	**15**	**5**	**17**

W aspekcie zwiększającej się liczby realizowanych zadań oraz zmian w przepisach prawa istotne znaczenie dla funkcjonowania izb ma ciągłe i systematyczne podnoszenie kwalifikacji pracowników w ramach specjalistycznych szkoleń.

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 2023–2024

Lata	Ogółem		Szkolenia zorganizowane przez regionalne izby obrachunkowe				Szkolenia zorganizowane przez inne podmioty	
			samodzielnie		z innymi podmiotami			
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
2023	282	2 457	98	1 934	15	37	169	486
2024	**227**	**2 336**	**73**	**1 688**	**3**	**167**	**151**	**481**

W 2024 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych brali udział w 227 szkoleniach organizowanych przez izby samodzielnie, jak również przez zewnętrzne firmy i instytucje szkoleniowe. Tematyka szkoleń obejmowała zagadnienia dotyczące m.in.:

- ustawy o finansach publicznych, finansów jst, w tym projektu budżetu na 2025 r. oraz projektów i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jst, sytuacji finansowej jst,
- nowej ustawy o dochodach jst,
- prawa zamówień publicznych,
- długu publicznego i zadłużenia jst – uwarunkowań prawnych i ekonomicznych, zarządzania długiem jst,
- dochodów jst i dochodów z mienia Skarbu Państwa oraz nowych zasad ewidencji mienia publicznego, w tym mienia Skarbu Państwa,
- podatków i opłat lokalnych, w tym opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- egzekucji administracyjnej i dochodzenia należności na rzecz jst,
- udzielania dotacji z budżetu jst oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- pomocy publicznej,
- gospodarki mieniem komunalnym,
- środków bezzwrotnej pomocy w ramach Funduszy Europejskich w ramach Umowy Partnerstwa oraz KPO,
- rachunkowości budżetowej, klasyfikacji środków trwałych, sprawozdawczości (budżetowej, finansowej oraz w zakresie operacji finansowych), klasyfikacji budżetowej,
- finansowania oświaty przez jst,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- kodeksu postępowania administracyjnego,
- ustawy o ochronie sygnalistów,
- metodologii przeprowadzania kontroli oraz zasad i wytycznych w zakresie sporządzania wystąpień pokontrolnych,
- systemu e-Nadzór, platformy e-PUAP, automatyzacji procesów cyfrowych (DPA) i analizy danych, w tym wykorzystania narzędzi i systemów informatycznych w analizie danych,
- funkcjonowania i wykorzystania Elektronicznego Systemu Zarządzania Budżetami JST BeSTi@ w zakresie modułów Sprawozdawczość, Budżet, WPF oraz Raporty,

- elektronicznego obiegu i zarządzania dokumentami, elektronicznego zarządzania dokumentacją, legalności oprogramowania, zabezpieczenia sieci i ochrony informacji w sektorze publicznym, szyfrowania danych na urządzeniach mobilnych, systemów informacji prawnej,
- przetwarzania i ochrony danych osobowych, oceny ryzyka bezpieczeństwa danych osobowych, ochrony informacji niejawnych i szyfrowania danych na urządzeniach mobilnych, informacji niejawnych, zarządzania i bezpieczeństwa systemów informatycznych i cyfrowych baz danych, analizy ryzyka i audytu bezpieczeństwa danych, ochrony instytucji przed zagrożeniem cyberprzestępstwami,
- przeciwdziałania korupcji, przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji oraz etyki pracy w administracji publicznej, skutecznej komunikacji interpersonalnej i rozwiązywania konfliktów,
- stosowania przepisów kancelaryjno-archiwalnych, archiwizacji i zmian w zakresie przechowywania akt, w tym akt pracowniczych, zasad elektronicznego zarządzania dokumentacją,
- wdrożenia systemu e-Doręczeń, wdrożenie systemu e-Faktur,
- zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, podatku dochodowego od osób fizycznych, delegacji krajowych i zagranicznych, zmian w Kodeksie pracy, aplikacji TREZOR, Płatnik oraz ZUS PUE,
- bhp i pierwszej pomocy.

Wykłady w ramach szkoleń prowadzone były przez pracowników izb, urzędów wojewódzkich, administracji skarbowej, Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, Urzędu Zamówień Publicznych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Państwowej Inspekcji Pracy, Policji, CBA, sędziów sądów administracyjnych, członków samorządowych kolegiów odwoławczych oraz naukowców z uczelni wyższych, inspektorów ochrony danych osobowych, pracowników firm komputerowych, instytucji i firm doradczo-konsultacyjnych, doradców podatkowych.

Ponadto w 2024 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez poszczególne izby dla przedstawicieli i pracowników jst.

Rozdział II.
Działalność nadzorcza

1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru

Zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe wyznaczają przepisy Konstytucji RP, samorządowych ustaw ustrojowych oraz ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Nadzorem izb objęte zostały jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, a także działający na podstawie odrębnej ustawy związek metropolitalny w województwie śląskim[1].

Przedmiot działalności nadzorczej izb określony został w drodze art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i obejmuje uchwały oraz zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

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

Kryterium legalności stanowi podstawę działalności nadzorczej sprawowanej przez regionalne izby obrachunkowe.

W wyniku prowadzonego postępowania kolegium izby orzeka o nieważności uchwał i zarządzeń sprzecznych z prawem. W przypadku gdy naruszenie jest nieistotne, kolegium ogranicza się do wskazania, że uchwała lub zarządzenie zostały podjęte z naruszeniem prawa.

W ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych uregulowany został szczególny tryb postępowania dotyczący stwierdzenia nieważności całości lub części uchwały budżetowej. Stwierdzenie nieważności ww. uchwały poprzedza wskazanie przez kolegium izby charakteru nieprawidłowości oraz wyznaczenie terminu jej samodzielnego usunięcia przez organy jst. Dopiero jeżeli wskazane przez izbę nieprawidłowości nie zostaną usunięte w wyznaczonym terminie, organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały w części lub całości i ustala budżet lub jego nieważną część.

Przepisy uofp stwarzają podstawę ustalenia przez izbę budżetu zastępczego. W sytuacji nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący jst do dnia 31 stycznia roku budżetowego ustawa nakłada na izbę obowiązek ustalenia budżetu w terminie do końca lutego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych.

Ponadto, w sytuacjach wskazanych w przepisach art. 240a i 240b uofp, regionalne izby obrachunkowe ustalają budżety jst w przypadku naruszenia zasad określonych w przepisach art. 242–244 ustawy. W myśl przepisu art. 240a ustawy w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jst zgodnie z zasadami określonymi w przepisach art. 242–244 oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jst kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jst do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. W przypadku nieopracowania przez jst programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu budżet jednostki ustala regionalna izba obrachunkowa. Zgodnie zaś z przepisem art. 240b ustawy w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jst, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach art. 242–244, budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa. W tych szczególnych przypadkach budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w przepisach art. 242–244 ustawy.

W 2024 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 807 jst, z tego 2 411 gmin, 66 miast na prawach powiatu, w tym m.st. Warszawa, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 200 związków jst[3] i związku metropolitalnego.

[1] Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2025 r. poz. 186).
[2] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.).
[3] Związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne.

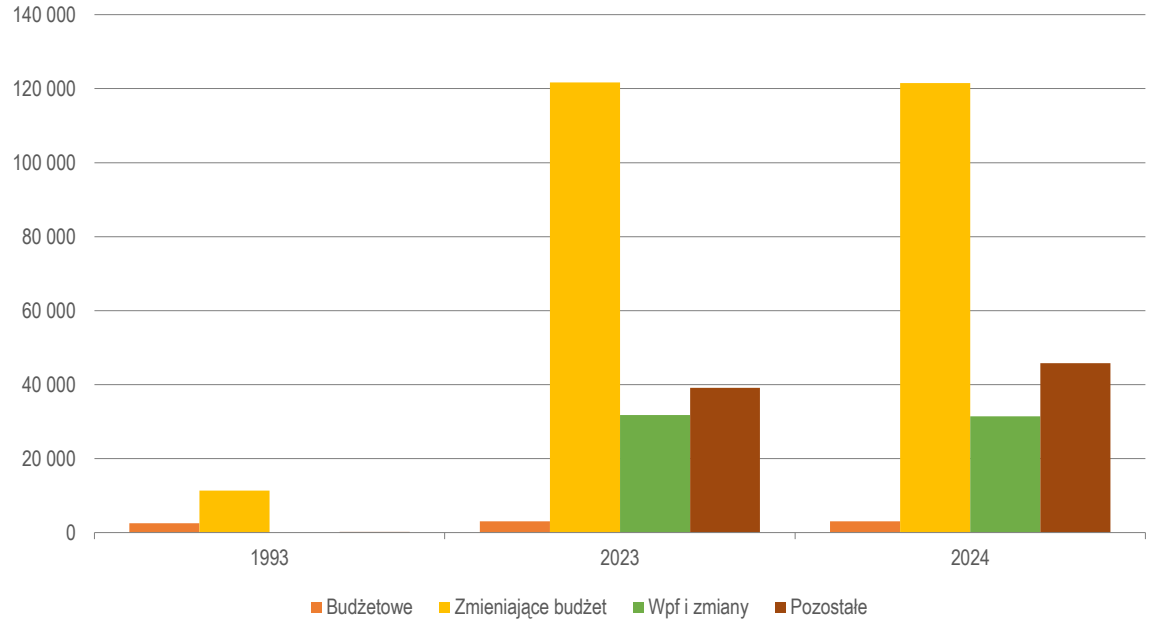
2. Wyniki działalności nadzorczej

W 2024 r. izby zbadały ogółem **201 797** uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych, z tego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 158,
- budżetu – 3 051,
- zmian budżetu – 121 488,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń – 3 157,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 17 285,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa – 11 102,
- absolutorium – 2 946,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 31 448,
- innych uchwał objętych nadzorem izb – 11 162.

Szczegółowe informacje o liczbie zbadanych uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych prezentuje **tabela 1**. Z danych zawartych w tabeli wynika, że w porównaniu do 2023 r. liczba zbadanych uchwał i zarządzeń ogółem zwiększyła się o 6 154. W porównaniu do pierwszego roku działalności izb liczba ta była większa o 187 692, co wynika głównie z rozszerzenia przedmiotowego zakresu działalności nadzorczej izb, zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst, jak również zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek[4].

Uchwały i zarządzenia organów jst i związków komunalnych zbadane przez izby w latach 1993, 2023 i 2024



Z ogólnej liczby 201 797 zbadanych w 2024 r. uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych najwięcej dotyczyło zmian budżetu, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian oraz zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst. Wśród zbadanych uchwał i zarządzeń najwyższy wzrost dotyczył uchwał w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – o 39,2% w porównaniu do zbadanych w 2023 r. oraz w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – o 38,1%. Największy spadek liczby zbadanych uchwał dotyczył głównie uchwał w sprawie udzielania poręczeń (o 44,9% w stosunku do zbadanych w 2023 r.).

W wyniku badania nadzorczego 201 797 uchwał i zarządzeń organów jst kolegia izb uznały 197 390 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 97,8% ogółu uchwał i zarządzeń. W 4 407 (2,2% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

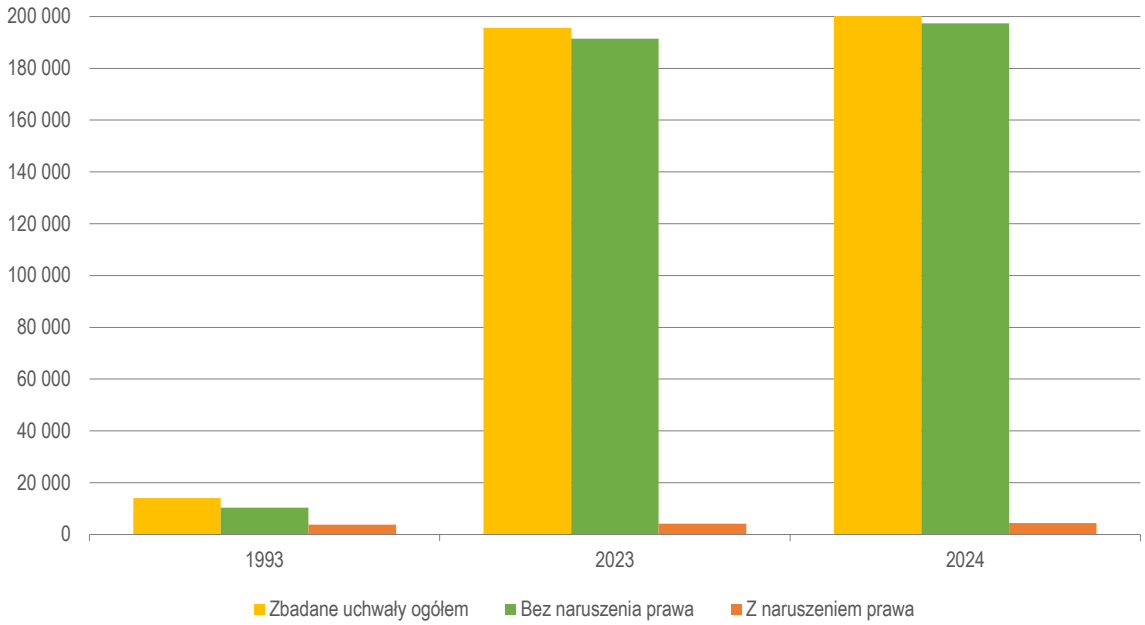
- w 1 306 uchwałach i zarządzeniach (0,6% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
- 1 634 uchwał i zarządzeń (0,8%) uznano za nieważne, z czego 884 nieważne w części i 750 nieważne w całości,

[4] W związku z dokonaną z dniem 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju.

– w stosunku do 1 376 uchwał i zarządzeń (0,7%) wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
– w stosunku do 91 uchwał i zarządzeń stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności[5].

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych w latach 1993, 2023 i 2024 prezentuje **tabela 2**. Z danych w niej zawartych wynika, iż udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2024 r. nie wzrósł w porównaniu do 2023 r. i wyniósł 2,2% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń, natomiast w porównaniu do 1993 r. zmalał o 24,7 punktu procentowego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2023 i 2024



Z ogólnej liczby zbadanych w 2024 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę **– 124 539** (61,7% ogółu) – stanowiły **uchwały w sprawie budżetu i jego zmian** oraz **zarządzenia zmieniające budżet**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst prezentują **tabele 3** i **4**.

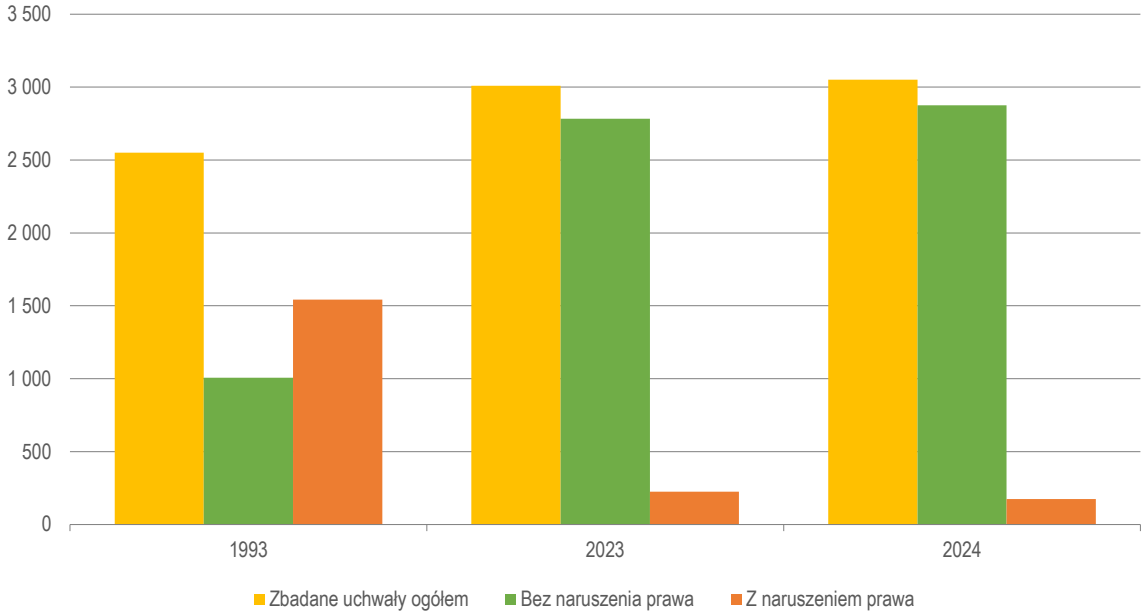
Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń wykazały, że:

1) na ogólną liczbę 3 051 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:
   – w 2 876 (94,3% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
   – w 72 (2,4%) wskazano nieistotne naruszenie prawa,
   – 13 (0,4%) uznano za nieważne, z tego 10 nieważne w części i 3 nieważne w całości,
   – w stosunku do 90 (2,9%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst;
2) na ogólną liczbę 121 488 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
   – w 119 902 (98,7% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
   – w 681 (0,6%) wskazano nieistotne naruszenie prawa,
   – 65 (0,1%) uznano za nieważne, z tego 37 nieważne w części, a 28 nieważne w całości,
   – w stosunku do 777 (0,6%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organy jst,
   – w 63 (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego wszystkie dotyczyły zmian budżetów roku 2023; w odniesieniu do jednego uchwała została zaskarżona do WSA.

[5] W tym: w przypadku 64 uchwał i zarządzeń dotyczących 2023 r., które zbadane zostały w 2024 r., ze względu na upływ roku budżetowego, wszczynanie postępowania nadzorczego o uznanie ich za nieważne w części lub w całości stało się bezprzedmiotowe – kolegia izb ograniczyły się do wskazania, że uchwały i zarządzenia zostały podjęte z naruszeniem prawa, a w jednym przypadku uchwała została zaskarżona do WSA; w 27 uchwałach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności.

Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2023 i 2024 wskazuje na obniżenie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 7,5% w 2023 r. i 5,7% w 2024 r. Spadek uchwał podjętych z naruszeniem prawa (o 1,8 punktu procentowego w porównaniu z 2023 r.) w 2024 r. dotyczył głównie uchwał, w stosunku do których wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organy stanowiące jst.

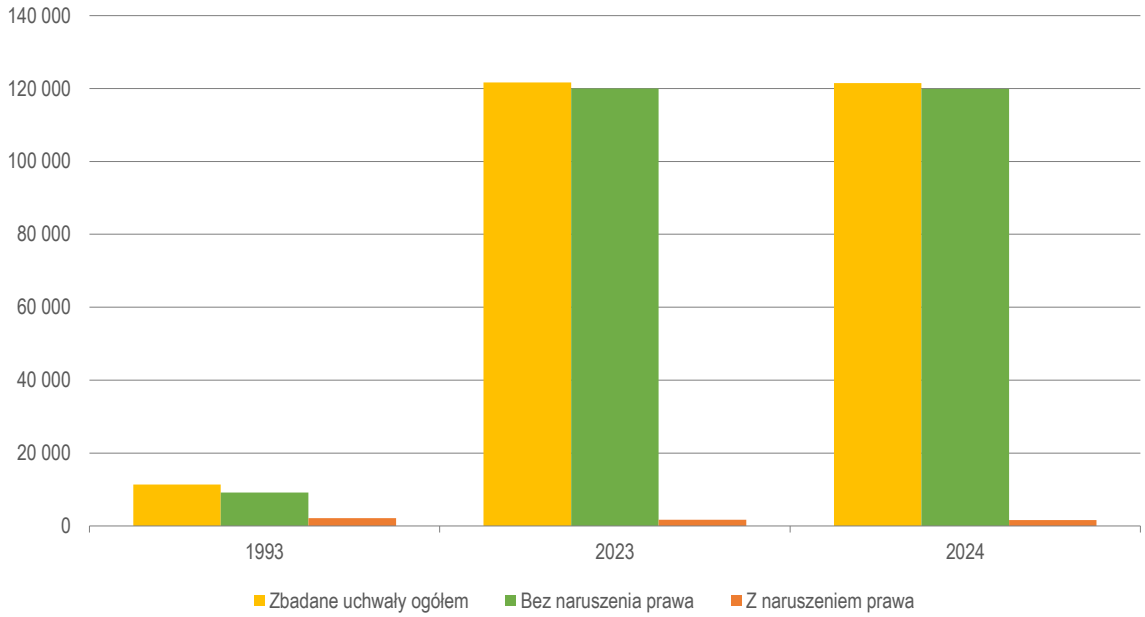
Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jst i związków komunalnych w latach 1993, 2023 i 2024



Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet za lata 1993, 2023 i 2024 również wskazują na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,4% w 2023 r. i 1,3% w 2024 r. w stosunku do ogólnej liczby zbadanych w tej kategorii.

W analizowanych latach, w ogólnej liczbie uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa, największy odsetek stanowiły uchwały i zarządzenia, w stosunku do których wszczęte postępowania umorzono w wyniku usunięcia naruszenia prawa przez właściwy organ jst, a następnie podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżet jst i związków komunalnych w latach 1993, 2023 i 2024



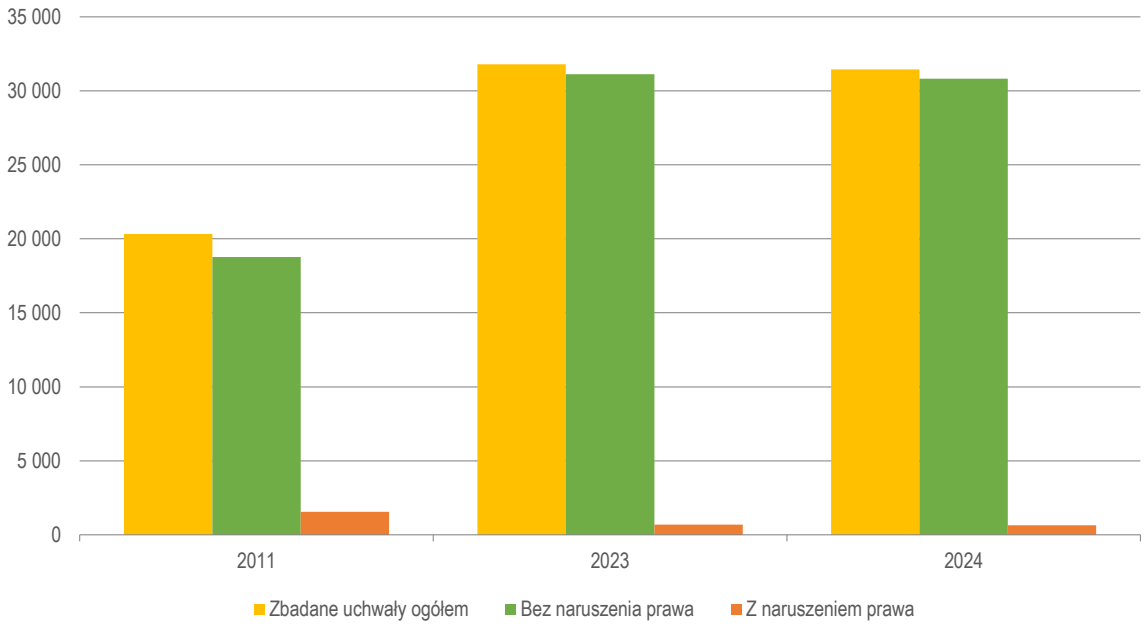
Najczęściej występujące nieprawidłowości i naruszenia prawa stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet dotyczyły:

- ustalenia rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości niższej niż wymagana przepisem art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym[6],
- ustalenia rezerwy ogólnej poniżej minimalnego progu określonego art. 222 ust. 1 uofp,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia kwoty planowanego deficytu budżetowego oraz źródeł jego pokrycia,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych,
- przekroczenia przez organ wykonawczy kompetencji do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków wynikających z przepisów art. 257 i art. 258 ust. 1 pkt 1 uofp,
- rozdysponowania środków z rezerwy celowej na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na cele niezwiązane z sytuacją kryzysową w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym,
- rozbieżności pomiędzy treścią uchwały budżetowej a jej załącznikami lub pomiędzy załącznikami,
- nieprawidłowego ustalania klasyfikacji budżetowej.

W 2024 r. kolegia izb zbadały **31 448** (15,6% ogółu) uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych **w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst przedstawia **tabela 5**, z której wynika, że:

- w 30 814 (98,0% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
- w 364 (1,2%) wskazano nieistotne naruszenie prawa,
- 124 (0,4%) uznano za nieważne, z tego 56 nieważne w części, a 68 nieważne w całości,
- w stosunku do 145 (0,5%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w jednym zarządzeniu stwierdzono naruszenie prawa, jednak z uwagi na utratę jego mocy obowiązującej, ograniczono się do stwierdzenia, iż zostało podjęte z naruszeniem przepisów prawa.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń w sprawie wpf i jej zmian jst i związków komunalnych w latach 2011, 2023 i 2024



Nieprawidłowości i naruszenia prawa stwierdzane w uchwałach i zarządzeniach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dotyczyły w szczególności:

- nierealistycznego prognozowania danych przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej,
- nieprawidłowego ustalenia prognozowanej kwoty długu,
- niewskazania bądź wskazania w sposób niewłaściwy przeznaczenia nadwyżki budżetowej lub źródeł sfinansowania deficytu budżetu,

[6] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).

- przekroczenia w latach następujących po roku budżetowym indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp,
- niezachowania zgodności wieloletniej prognozy finansowej z budżetem w zakresie jego wyniku, kwot przychodów lub rozchodów,
- zaniechania określenia bądź błędnego określenia w załączniku dotyczącym przedsięwzięć jednostki odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej realizację przedsięwzięcia, okresu realizacji zadania, limitów wydatków na poszczególne przedsięwzięcia, limitu zobowiązań lub łącznych nakładów finansowych na poszczególne przedsięwzięcia,
- dołączenia niewystarczających objaśnień przyjętych wartości.

W 2024 r. kolegia izb zbadały **2 946 uchwał** organów stanowiących jst oraz związków komunalnych **w sprawie absolutorium**, z tego 2 931 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 15 nieudzielenia absolutorium. Za zgodne z prawem kolegia izb uznały 2 920 uchwał (99,1% ogółu), z tego 2 913 uchwał o udzieleniu absolutorium oraz siedem o nieudzieleniu absolutorium. W 2024 r., na ogólną liczbę 15 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, 53,3% stanowiły uchwały z naruszeniem prawa, z których siedem uznano za nieważne w całości i jedną za podjętą z nieistotnym naruszeniem prawa. Szczegółowe dane o wynikach badania uchwał w sprawie absolutorium prezentuje **tabela 6**.

W uchwałach w sprawie absolutorium stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- innych niż wykonanie budżetu podstaw nieudzielenia absolutorium,
- podjęcia uchwały z przekroczeniem ustawowego terminu,
- nieuzyskania wymaganej bezwzględnej większości głosów.

W 2024 r. z ogólnej liczby 2 807 jst, 200 związków jst i 1 związku metropolitalnego 69 nie przekazało do regionalnych izb obrachunkowych uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące 43 jst nie podjęły przedmiotowych uchwał, ponieważ w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. Jedna gmina, mimo podjęcia uchwały w sprawie absolutorium, nie przekazała jej izbie, a jeden powiat przekazał do badania w 2025 r. W przypadku jednej gminy podjęta uchwała w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu oraz udzielenia absolutorium została wliczona do uchwał w sprawie zatwierdzenia sprawozdań; jedna gmina przekazała uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium za 2022 rok.

W przypadku 23 związków jst brak uchwał w sprawie absolutorium spowodowany był rozpoczęciem działalności (22) lub likwidacją związku (1) w 2024 r.; w jednym związku podjęto 4 uchwały w sprawie absolutorium (dla każdego członka zarządu osobno) i wszystkie zostały uznane za nieważne.

Oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, w 2024 r. kolegia izb zbadały **42 864** uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych (21,2% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 7**.

Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 40 878 (95,4%) podjęto bez naruszenia prawa, w 1 986 (4,6%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 179 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 364 wszczęte postępowania umorzono, 1 416 uznano za nieważne (781 w części, 635 w całości), a w 27 stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności.

W uchwałach organów stanowiących podjętych z naruszeniem prawa nieprawidłowości stwierdzane przez kolegia izb w większości (44,8%) dotyczyły uchwał w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wśród nieprawidłowości stwierdzano m.in.:

- wprowadzenie możliwości udzielenia pomocy *de minimis* bez przedłożenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa,
- wykraczanie poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z przepisów ustaw, w tym m.in. modyfikowanie regulacji ustawowych,
- wprowadzenie w uchwałach nieprecyzyjnych zapisów naruszających zasady określoności prawa, polegających m.in. na nieokreśleniu lub nieprecyzyjnym określeniu wysokości udzielanej dotacji, terminu składania wniosków o dotacje oraz ich rozpatrzenia, nieprecyzyjnym uregulowaniu sposobu rozliczenia dotacji,
- zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, w tym m.in. uzależnienie uzyskania dotacji od spełnienia określonych warunków,
- nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia o świadomości odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych lub niezgodnych ze stanem faktycznym danych,
- wprowadzenie uregulowań umożliwiających refundację wydatków poniesionych przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji,
- scedowanie na organ wykonawczy kompetencji do określenia zasad udzielania i sposobu rozliczania dotacji, w tym m.in. ustalenia wzorów dokumentów związanych z udzieleniem i rozliczeniem dotacji, ustalenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji, ustalenia terminu składania wniosku,

– niespełnienie wymagań stawianych aktom prawa miejscowego w zakresie terminu wejścia w życie uchwały.

W zakresie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych, w tym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi najczęściej stwierdzane nieprawidłowości polegały na:

– uchwaleniu stawek podatków wyższych niż stawki maksymalne lub niższych niż minimalne wynikające z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[7],
– niezgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis*,
– wykraczaniu poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z przepisów ustaw, w tym wprowadzenie zwolnień od podatku o charakterze innym niż zwolnienia przedmiotowe, nieprawidłowe określenie terminu płatności dla inkasentów, nałożenie na inkasentów dodatkowych obowiązków,
– podjęciu uchwały w sprawie inkasa podatków i opłat z naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym[8],
– nieprawidłowym ustaleniu stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym uchwalenie stawek w wysokości przekraczającej stawki maksymalne wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[9], określenie stawki opłaty podwyższonej w wysokości niższej niż dwukrotność stawki ustalonej przez radę gminy, niewłaściwe określenie przedmiotu opodatkowania,
– określeniu innych terminów składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi niż wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
– wprowadzeniu obowiązku podawania w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bądź w załącznikach do niej danych innych niż niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
– niespełnieniu wymagań stawianych aktom prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji lub terminu wejścia w życie uchwały.

W zakresie uchwał dotyczących zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów oraz emisji obligacji stwierdzane nieprawidłowości dotyczyły głównie:

– braku spójności uchwały z zapisami uchwały budżetowej (m.in. w zakresie limitu zobowiązań, wysokości planowanego deficytu) oraz danymi zawartymi w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej,
– niezgodności w zakresie wskazania przeznaczenia zaciąganego zobowiązania.

3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie przepisu art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy do wyłącznej właściwości kolegium izby. Izba ustala budżet jst w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych w przypadku:

– niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jst do dnia 31 stycznia roku budżetowego,
– niezachowania przez jst zasad określonych w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 240 ust. 3 uofp budżet jst ustalany jest przez kolegium izby w terminie do końca lutego roku budżetowego. Na podstawie przepisu art. 240a ust. 8 uofp kolegium izby ustala budżet jst w przypadku nieopracowania przez jst programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w przepisach art. 242–244. Stosownie do art. 240b ust. 1 uofp, w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jst zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244, budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w art. 242–244.

Ponadto, zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części, kolegium izby ustala budżet lub jego część dotknięte nieważnością.

W 2024 r. kolegia izb ustaliły pięć budżetów w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. Trzy, z uwagi na nieuchwalenie przez organ stanowiący uchwały budżetowej do dnia 31 stycznia 2024 r., w przypadku jednej gminy z uwagi na prowadzenie obrad przez niewłaściwą osobę, a dla jednego powiatu ustaliły budżet w całości, z powodu braku obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady podczas głosowania.

Ponadto w przypadku 11 gmin, jednego miasta na prawach powiatu oraz trzech związków kolegia izb ustaliły budżety dotknięte nieważnością w części.

[7] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 707).
[8] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).
[9] Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 733).

4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

W 2024 r. organy jednostek samorządu terytorialnego – działając na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym[10] oraz art. 86 ustawy o samorządzie województwa[11] – zaskarżyły do wojewódzkich sądów administracyjnych 51 uchwał kolegiów izb, natomiast regionalne izby obrachunkowe – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa – wniosły skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych na pięć uchwał organów jst.

Skargi jednostek samorządu terytorialnego wniesione w 2024 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych na uchwały kolegiów izb podjęte w odniesieniu do aktów organów tych jednostek dotyczyły:

- budżetu i jego zmian – w 20 przypadkach,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – w sześciu przypadkach,
- podatków i opłat lokalnych (w tym związanych z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi) – w pięciu przypadkach,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – w 15 przypadkach,
- absolutorium – w pięciu przypadkach.

Wojewódzkie sądy administracyjne w roku 2024 wydały **45** orzeczeń w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jst na uchwały kolegiów izb, w tym do **dwóch** zaskarżonych w latach poprzednich. W **16** wyrokach wojewódzkie sądy administracyjne **oddaliły** skargi wniesione przez jst, w tym dwie wniesione przed 2024 r. utrzymując tym samym w mocy rozstrzygnięcia wydane przez kolegia regionalnych izb obrachunkowych.

Oddalone przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb dotyczące zarządzeń oraz uchwał w sprawie budżetów i ich zmian obejmowały akty, na mocy których:

Zarząd powiatu dokonał zmian w planie wydatków budżetu z przekroczeniem kompetencji zastrzeżonych dla organu stanowiącego.

Kolegium regionalnej izby obrachunkowej stwierdziło, że zarząd powiatu dokonując zmiany budżetu poprzez przeniesienie środków między paragrafami w ramach działu, w wyniku której podjął decyzję o przyznaniu dotacji celowej dla innej jednostki samorządu terytorialnego przekroczył swoje kompetencje wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wkraczając w kompetencje organu stanowiącego.

Rozpatrując sprawę WSA podzielił stanowisko kolegium izby, wskazujące na to, że z art. 12 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 239 ustawy o finansach publicznych wynika wyłączna kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu tej jednostki, która obejmuje także prawo do dokonywania w nim zmian już po uchwaleniu budżetu. Uprawnienie do dokonywania zmian w budżecie przyznane organowi wykonawczemu jest wyjątkiem od tej zasady, zakres tego uprawnienia został ustalony w art. 257 ustawy o finansach publicznych zaś uprawnienia organu wykonawczego mogą być dodatkowo rozszerzone przez organ stanowiący na podstawie przepisu art. 258 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, który może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków, niż określone zostały w ustawie, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami.

Odnosząc się do przypadku określonego w pkt 1 art. 257 ustawy (który w ocenie strony skarżącej stanowił materialnoprawną podstawę do podjęcia uchwały) Sąd podzielił stanowisko Izby, iż dokonana przez organ wykonawczy zmiana nie miała uzasadnienia w przypadkach określonych w tym przepisie, to jest nie była wynikiem zmiany kwot lub uzyskania nowej dotacji z budżetu państwa lub innej jednostki samorządu terytorialnego, czy też innej jednostki sektora finansów publicznych, lecz nastąpiła w związku z wezwaniem powiatu do zapłaty należności w związku z zawartym porozumieniem, na mocy którego powiat powierzył innej jednostce samorządu terytorialnego realizację określonego zadania.

Dokonana przez organ wykonawczy zmiana, zdaniem Sądu, wykracza również poza kompetencje ustawowe określone w art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zmiana ta spowodowała wykreowanie nowej dotacji w sytuacji, gdy ani przepis art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy, ani udzielone zarządowi w uchwale budżetowej upoważnienie nie dają podstaw do dokonywania w toku wykonywania budżetu przez organ wykonawczy takich zmian w budżecie, które polegają na udzieleniu nowej dotacji (I SA/Gd 301/24).

[10] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.).
[11] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 581).

Rada gminy podejmując uchwałę budżetową dokonała nieuprawnionych zmian w przedłożonym radzie przez organ wykonawczy projekcie uchwały budżetowej.

Rada gminy podejmując uchwałę budżetową nie uwzględniła wniosków sołectw o zaplanowanie w budżecie zgłoszonych przez nie przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego mimo, że były one uwzględnione w projekcie przedłożonym radzie przez wójta gminy. Podstawą odrzucenia wniosków były ustalenia radnych, że wnioski sołectw nie spełniały warunków określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim, zgodnie z którym wniosek danego sołectwa uchwala zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa oraz postanowień statutu sołectwa dotyczących ważności zebrania wiejskiego.

W ocenie kolegium rio uwzględnienie wniosków sołectw w projekcie budżetu gminy, a następnie w uchwale budżetowej, następuje według określonej procedury, zgodnie z którą ani organ wykonawczy, ani rada gminy, nie mogą postępować dowolnie, według swojego uznania.

W przypadku gdy wniosek sołectwa zostanie uwzględniony w projekcie budżetu, rada gminy, uchwalając budżet, ma możliwość odrzucenia wniosku z innych przyczyn niż wynikające z weryfikacji wniosku przez wójta. Wniosek uwzględniony w projekcie budżetu rada może odrzucić tylko w sytuacji, gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 ustawy o funduszu sołeckim, zgodnie z którym środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy; środki te mogą też być przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej. Jeżeli nie ma wskazanych wyżej przesłanek do odrzucenia wniosku sołectwa, to uchwalenie budżetu bez uwzględnienia prawidłowego wniosku, umieszczonego w projekcie budżetu przez organ wykonawczy gminy narusza przepisy dotyczące uchwalania budżetu w zakresie przyznania sołectwom środków z funduszu sołeckiego w danym roku budżetowym. Dopuszczenie możliwości odrzucenia wniosku sołectwa z uwagi na jego błędy formalne (proceduralne), na etapie uchwalania budżetu gminy, doprowadziłoby do uniemożliwienia usunięcia tych błędów, a w konsekwencji do pozbawienia mieszkańców możliwości decydowania o przeznaczeniu środków przysługujących im w ramach funduszu sołeckiego w przypadku, gdy zgłoszone przez nich przedsięwzięcia są zgodne z wymogami określonymi w ustawie o funduszu sołeckim (I SA/Lu 158/21).

Oddalone przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi jst dotyczyły także rozstrzygnięć odnoszących się do uchwał podejmowanych na podstawie następujących ustaw:

Ustawa o samorządzie powiatowym:

– podjęcie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium członkowi zarządu związku powiatowo-gminnego

W ocenie kolegium izby z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o finansach publicznych wynika jednoznacznie, że w przypadku związku powiatowo-gminnego absolutorium jest udzielane przez zgromadzenie związku, z tytułu wykonania budżetu, zarządowi związku. Żaden inny przepis ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o finansach publicznych nie przewiduje wprost procedury udzielania absolutorium członkowi zarządu związku powiatowo-gminnego. Absolutorium dla członka zarządu nie przewidują również zapisy statutu związku. Regionalna izba obrachunkowa podkreśliła, że procedurą absolutoryjną objęty jest zarząd jako organ wykonujący budżet, instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu, która stanowi element zamykający gospodarkę finansową związku i środek kontroli zgromadzenia nad działalnością organu wykonawczego oraz że jej przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej związku, za prawidłowość której zarząd jako organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność.

Sąd rozpatrując skargę na uchwałę kolegium przychylił się do stanowiska izby i stwierdził, że regulacje w ramach których działa zgromadzenie związku przesądzają, że w sytuacji powstania związku powiatowo-gminnego absolutorium z tytułu wykonania budżetu jest udzielane przez zgromadzenie związku zarządowi tego związku jako organowi wykonawczemu odpowiadającemu, między innymi, za wykonanie budżetu i gospodarowanie finansami. Udzielenie takiego absolutorium jest równoznaczne ze stwierdzeniem prawidłowości działania finansowego organu wykonawczego. Ustawodawca nie przewidział przy tym możliwości procedury udzielania absolutorium konkretnemu członkowi zarządu związku powiatowo-gminnego, czy członkowi zarządu gminy lub powiatu (III SA/Wr 359/24), (III SA/Wr 358/24), (III SA/Wr 357/24), (III SA/Wr 360/24).

Ustawa o samorządzie gminnym:

– nieudzielenie absolutorium dla organu wykonawczego z tytułu wykonania budżetu w oparciu o niewłaściwe przesłanki materialno-prawne

W ocenie kolegium rio, rada gminy podjęła uchwałę o nieudzieleniu wójtowi absolutorium na podstawie uwag dotyczących realizacji jednej inwestycji (stanowiącej wycinek realizowanego budżetu), bez wskazania w jaki sposób

nieprawidłowości te wpłynęły na całość realizacji budżetu gminy w danym roku oraz że na sesji absolutoryjnej nie było prezentowane sprawozdanie finansowe i informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego. Dokonując oceny wykonania budżetu rada gminy winna to uczynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania budżetu, a nie koncentrować się jedynie na jego wybranych elementach. Niezbędne jest więc ustalenie, jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych w budżecie wielkości, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy.

Sąd podzielił stanowisko rio i stwierdził, że radni nie wykazali, jaki wpływ na wykonanie budżetu gminy miały nieprawidłowości stwierdzone przy realizacji jednej, wieloletniej inwestycji oraz że nieprzedstawienie radzie gminy sprawozdania finansowego i informacji o stanie mienia spowodowało, iż nie miała ona możliwości zapoznania się z całokształtem informacji potrzebnych do ustalenia, czy budżet gminy został wykonany, a w konsekwencji dokonania całościowej oceny gospodarki finansowej prowadzonej przez Wójta w poprzednim roku budżetowym (III SA/Po 495/24).

– udzielenie dotacji z budżetu gminy bez upoważnienia ustawowego

W ocenie kolegium rio rada gminy działając bez upoważnienia ustawowego podjęła uchwałę w sprawie przyznania dotacji celowej dla parafii, z przeznaczeniem na prace związane z budową kolumbarium na cmentarzu parafialnym. Jako podstawę podjęcia uchwały rada gminy wskazała tylko przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. W ocenie rio z przepisu tego jednoznacznie wynika, iż zawarte w nim upoważnienie dla rady gminy odnosi się do spraw zastrzeżonych ustawami do jej właściwości, a więc nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej do wydania aktu prawnego, lecz wymaga istnienia konkretnego przepisu rangi ustawowej, który wyraźnie upoważniałby ją do wskazanego w nim działania. W badanej uchwale byłby to przepis, który pozwalałby na udzielenie przez radę gminy dotacji związkowi wyznaniowemu na zarządzany przez niego cmentarz. Organ nadzoru wskazał również na art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań własnych gminy należą sprawy z zakresu cmentarzy gminnych oraz zaznaczył, iż utrzymanie cmentarzy uregulowane jest ustawą z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Zgodnie z przepisami tej ustawy utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony, natomiast utrzymanie cmentarzy wyznaniowych i zarządzanie nimi należy do związków wyznaniowych. Ponadto zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej inwestycje sakralne i kościelne są finansowane ze środków własnych kościelnych osób prawnych. Z przepisów tych wynika, że utrzymanie cmentarzy wyznaniowych, zarządzanie nimi, jak również inwestycje kościelne nie mieszczą się w zakresie zadań własnych gminy oraz że brak było podstawy prawnej do udzielania przez gminę dotacji na budowę kolumbarium na cmentarzu wyznaniowym.

Sąd podzielił stanowisko rio, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić samoistnej podstawy prawnej do podjęcia uchwały, lecz wymaga istnienia konkretnego przepisu rangi ustawowej, który wyraźnie upoważniałby gminę do wskazanego w nim działania. Stwierdził także, iż dokonywanie wydatków budżetowych uzależnione jest od wyraźnej regulacji danej materii przepisami prawa, albowiem w myśl art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych: jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W ocenie Sądu z przepisów: art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz art. 43 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że utrzymanie cmentarzy wyznaniowych, zarządzanie nimi, jak również inwestycje kościelne nie mieszczą się w zakresie zadań własnych gminy oraz że brak było podstawy prawnej do udzielania przez gminę dotacji na budowę kolumbarium na cmentarzu wyznaniowym (III SA/Gl 246/24).

<u>Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych</u>:

– wprowadzenie opłaty miejscowej pomimo niespełnienia warunków klimatycznych

W ocenie kolegium rio, wskazane w uchwale miejscowości nie spełniają warunku wynikającego z § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. W chwili podjęcia uchwały podstawą uznania przesłanki spełniania warunków klimatycznych była ogłoszona przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska „Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2022. Zbiorczy raport krajowy z rocznej oceny jakości powietrza w strefach wykonanej przez GIOS według zasad określonych w art. 89 ustawy – Prawo ochrony środowiska".

Kolegium rio uznało, że dokonywanie oceny jakości powietrza w strefach, z punktu widzenia opłaty miejscowej ma taki skutek, że to nie dana miejscowość/miejscowości, lecz cała strefa, do której przynależy bezwzględnie musi spełniać wymogi dotyczące zachowania dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę

zdrowia ludzi. W chwili podjęcia przedmiotowej uchwały, zgodnie z raportem GIOS, strefa w której znajdują się miejscowości w niej wskazane, nie spełniała wymogów klimatycznych.

Rozpatrując sprawę WSA wskazał na jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym minimalne warunki klimatyczne powinny zostać zachowane na terenie strefy, co wprost wynika z § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów, nie zaś na terenie konkretnej miejscowości, za pobyt w której rada gminy ma zamiar wprowadzić opłatę miejscową (por. wyrok NSA z 8 grudnia 2021 r., sygn. akt III FSK 3441/21 – dostępne na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl) (I SA/Kr 188/24).

– obowiązywanie w czasie jednego roku podatkowego dwóch różnych stawek podatku od nieruchomości

W ocenie organu nadzoru podatek od nieruchomości jest podatkiem rocznym, w konsekwencji czego dla danego przedmiotu opodatkowania tym podatkiem obowiązuje w skali roku jedna stawka podatkowa. Oznacza to również, że jego wysokość jest ustalana na dany rok podatkowy, a podatek ten jest pobierany według jednej skali podatkowej w trakcie całego roku podatkowego, jedynie jego płatność następuje w terminach określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. W badanej uchwale rada postanowiła natomiast, że nowa niższa stawka podatku od nieruchomości od gruntów pozostałych oraz od budynków lub ich części pozostałych będzie obowiązywała od dnia 1 czerwca 2024 r., co prowadzi do sytuacji, w której w roku podatkowym 2024 na terenie gminy obowiązywały dwie stawki podatku od nieruchomości. W ocenie kolegium rio taka sytuacja nie znajduje podstaw prawnych w świetle art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Rozpatrując sprawę Sąd stwierdził, że uchwała rady powoduje, że wysokość zobowiązania podatkowego osób fizycznych będzie uzależniona od daty wydania decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania, co jest rozwiązaniem nieznanym ustawie podatkowej, a także skutkuje funkcjonowaniem w systemie prawa i stosowaniem w roku 2024 przez organ podatkowy dwóch różnych, rocznych stawek podatku w odniesieniu do różnych podatników, jednak przy opodatkowaniu przedmiotów należących do tej samej ustawowej kategorii. W ocenie Sądu jest to podstawa do stwierdzenia, że uchwała podatkowa jest sprzeczna z prawem w stopniu istotnym, zaś ingerencja nadzorcza kolegium rio, ze względu na nieuprawnione zróżnicowanie sytuacji prawnej podatników znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, była konieczna i uzasadniona (I SA/Op 606/24).

Ustawa o funduszu sołeckim[12]:

– przeznaczenie środków z funduszu sołeckiego

Kolegium izby zakwestionowało uchwałę rady gminy o odrzuceniu wniosku sołectwa w sprawie przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego na realizację przedsięwzięcia związanego z działalnością Koła Gospodyń Wiejskich (zakup namiotu, zakup namiotu ogrodowego). W ocenie kolegium zaproponowane przez zebranie wiejskie przedsięwzięcie można zaliczyć do zadań własnych gminy, zaś określając faktyczny zakres wnioskowanego przez dane sołectwo przedsięwzięcia, należy brać pod uwagę nie tylko jego formalne, literalne określenie ale przede wszystkim cel, jaki to przedsięwzięcie ma realizować.

Z zakwestionowanego przez radę wniosku sołectwa nie wynika, że dotyczy on udzielenia darowizny stowarzyszeniu (jak w ocenie kolegium nieprawidłowo zinterpretowała to rada gminy), a jedynie zakupu namiotów, które będą wykorzystywane przez mieszkańców sołectwa i inne działające na jego terenie podmioty, w tym również i koła gospodyń wiejskich, do realizacji zadań o charakterze kulturalno-promocyjnym. Przedsięwzięcia te służą bowiem m.in. realizacji zadań o charakterze kulturalnym, jak również rozwojowi jednostek pomocniczych (sołectw) oraz organizacji pozarządowych. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne gminy obejmują sprawy z zakresu kultury, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej oraz współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Wnosząc skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium rio gmina podniosła, iż przedsięwzięcie dotyczące działalności koła gospodyń wiejskich nie mieści się w zakresie zadań własnych gminy określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i tym samym powoduje brak spełnienia przesłanek określonych w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim (I SA/Lu 195/24), (I SA/Lu 194/24).

[12] Dz. U. z 2014 r. poz. 301.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[13]:

– przeznaczenie środków pochodzących z dotacji na refundację wydatków poniesionych przed wejściem w życie uchwały

Kolegium izby stwierdziło, że postanowienia uchwały, które wskazują na możliwość refundacji poniesionych wcześniej kosztów, tj. wydatkowanych na zadania zakończone (refundacja nakładów poniesionych na wykonanie prac przy zabytku, które zostały przeprowadzone w roku poprzedzającym rok złożenia wniosku, a zatem przed wejściem w życie badanej uchwały), w sposób istotny naruszają przepis art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 126 oraz art. 250 i art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Sąd rozpatrując skargę na uchwałę kolegium podzielił stanowisko organu nadzoru. Sąd zwrócił uwagę na przepis art. 81 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym w „trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale". Przepis ten przyznaje radom gminy (miasta), radom powiatu oraz sejmikom województwa kompetencję do udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, na zasadach określonych w podjętej przez niej uchwale, ale w trybie określonym odrębnymi przepisami, tj. przepisami ustaw samorządowych oraz przepisami ustawy o finansach publicznych. Zawarte w nich regulacje ustawowe, nie przewidują możliwości „refundowania" z budżetu gminy/miasta wydatków poniesionych na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków przed zawarciem umowy. Z istoty dotacji celowej wynika bowiem, że może ona być wykorzystana przez beneficjenta w związku z realizacją zadania publicznego wyłącznie na wydatki ponoszone po zawarciu umowy o dotację, zaś wyjątek od tej zasady musi wynikać z przepisów ustawowych.

Trafnie przy tym, w ocenie Sądu, organ wskazał, że dotacja celowa przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków finansowana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego służyć powinna realizacji zadania publicznego przez jej beneficjenta, jako zadania przyszłego po udzieleniu dotacji. Okoliczność taka wyklucza więc, co do zasady, refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które miałyby taką dotację otrzymać.

Sąd zwrócił również uwagę na przepis z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Skoro udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy, zasadą jest, że wykorzystanie dotacji może nastąpić tylko poprzez zapłatę za zrealizowane zadania wynikające z umowy o dotację, a więc wykonane po jej podpisaniu. Pojęcie „zapłata za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona" nie obejmuje swym zakresem zatem refundacji wydatku poniesionego przez beneficjenta ze środków pochodzących z dotacji przed zawarciem umowy, chyba że co innego wynika z odrębnych regulacji (I SA/Gd 409/24).

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach:

– podjęcie uchwały w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sytuacji braku spełnienia materialnoprawnej przesłanki do jej podjęcia

Zgodnie z art. 6r ust. 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy: środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi lub celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

Z uwagi na to, że w badanej uchwale nie wskazano, w jakiej wysokości rada postanowiła o pokryciu w 2024 r. kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi kolegium izby dokonało analizy uchwały budżetowej miasta na bieżący rok budżetowy 2024 w zakresie dochodów i wydatków dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi i ustaliło, że miasto w 2024 r. dysponuje niewykorzystanymi środkami pochodzącymi z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzyskanymi w poprzednich latach i to te środki winny zostać w pierwszej kolejności zaangażowane na pokrycie „niedoboru" roku bieżącego. W konsekwencji, w ocenie kolegium rio, brak było materialnoprawnej przesłanki do podjęcia przez radę

[13] Dz. U. z 2024 r. poz. 1292.

miejską uchwały w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ocenie Sądu organ nadzoru zasadnie orzekł o nieważności ww. uchwały z uwagi na fakt posiadania przez miasto środków pochodzących z niewykorzystanych w latach ubiegłych opłat, podlegających szczególnym zasadom wykonywania budżetu, które winny zostać przeznaczone na sfinansowanie części kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2024 r. (nieznajdujących pokrycia w zaplanowanych dochodach z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) oraz że uchwała nie spełnia warunków, o których mowa przepisach ustawowych stanowiących podstawę jej podjęcia (I SA/Gd 735/24).

Ustawa o sporcie[14]:

– ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotacje z budżetu gminy

W ocenie kolegium izby rada gminy ograniczyła krąg podmiotów, spośród uprawnionych z mocy ustawy (klubów sportowych), do ubiegania się o dotacje przez wskazanie, że wsparcie finansowe w zakresie zadania dotyczącego seniorskiej piłki nożnej może dotyczyć tych spośród klubów sportowych, które biorą udział w rozgrywkach danej klasy/ligi, przy jednoczesnym określeniu dodatkowych warunków, które musi spełnić klub sportowy, a dotyczących składu osobowego (zawodników) klubu sportowego.

WSA rozpatrując sprawę zauważył, że w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie ustawodawca umieścił normę kompetencyjną, upoważniającą radę gminy do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu. Norma ta nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, iż w zakresie tego pojęcia mieści się uprawnienie do wprowadzania wymogów podmiotowych ograniczających możliwość ubiegania się o dotacje przez kluby sportowe. Ustawodawca w art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie określił, że dotacja ma służyć realizacji celu publicznego o którym mowa w art. 27 ust. 2 tej ustawy i może być przeznaczona w szczególności na określone w tym przepisie wydatki – jeżeli wpłynie to na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez klub. Tym samym ograniczenie udzielenia dotacji wyłącznie do klubów uczestniczących w rozgrywkach danej klasy czy ligi, przy spełnieniu dodatkowych warunków dotyczących składu osobowego (zawodników) klubu sportowego, stanowi naruszenie dyspozycji określonej w art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, zgodnie z którym – klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niedziałający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku.

W ocenie Sądu zmodyfikowanie ustawowego kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymywania dotacji wymagałoby stosownej podstawy prawnej, zaś wobec braku takiej podstawy prawnej, jest działaniem pozbawionym oparcia w przepisach prawa i stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie (III SA/Po 920/23).

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2024 r. uchyliły (w całości bądź w części) 16 rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb zaskarżonych przez organy jst, wydane w sprawie:

– stwierdzenia przez kolegium nieważności uchwały sejmiku województwa w sprawie zasad udzielania dotacji wojewódzkim ośrodkom ruchu drogowego, trybu postępowania w sprawie ich udzielania oraz sposobu rozliczania z powodu nieokreślenia terminu składania wniosku o udzielenie dotacji, który jest obowiązkowym elementem trybu postępowania o udzielenie dotacji

Zdaniem Sądu określenie terminu złożenia wniosku o dotację nie zawsze jest obligatoryjnym elementem trybu udzielenia dotacji. Określenie terminu złożenia przez beneficjenta wniosku o dotację służy przede wszystkim zabezpieczeniu środków w corocznych uchwałach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Takiej potrzeby jednak nie ma w przypadku dotacji z budżetu województwa na rzecz wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, która zgodnie z przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym nie pokrywa całości kosztów ośrodka na realizację wskazanych zadań i nie może przekroczyć 50% tych kosztów (I SA/Ol 106/24).

– wprowadzenia w uchwale dotyczącej trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, procedury jej uchwalania oraz rodzaju i szczegółowości materiałów towarzyszących projektowi uchwały budżetowej postanowień, które dotyczą etapu prac poprzedzających jej sporządzenie

[14] Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 z późn.zm.

W ocenie Sądu przepis art. 233 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego oraz art. 234 pkt 2 ustawy, który wskazuje, że w treści uchwały trybowej określić należy m.in. terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej (nie podając terminów granicznych), stanowią wystarczającą podstawę do przyjęcia przez organ stanowiący regulacji określającej w jakim terminie, do jakiej daty, organ wykonawczy ma obowiązek określić główne założenia do projektu uchwały budżetowej (V SA/Wa 2277/24).

– zaplanowania w uchwale budżetowej oraz w wieloletniej prognozie finansowej wydatku na zadanie dotyczące Ochrony przyrody – pomoc dzikim zwierzętom

W ocenie Sądu organ nadzoru w nieuprawniony sposób dokonał utożsamienia pojęć „Ochrona przyrody – pomoc dzikim zwierzętom" z pojęciem „zwierząt łownych", co do których funkcjonuje w obrocie prawnym ich odrębna lista zawarta w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych, pomijając przy tym, że zwierzętami dzikimi, nie będącymi zwierzętami łownymi w stanie wolnym, będą również zwierzęta chronione, które są objęte ochroną na mocy rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt. Sąd zwrócił także uwagę na regulacje zawarte w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w tym art. 4 ust. 1–3, zgodnie z którym obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób prawnych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym oraz że organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych ochrony przyrody.

W ocenie Sądu celem gminy planującej wydatek pn. „Ochrona przyrody – pomoc dzikim zwierzętom", była pomoc w trudnej sytuacji, zabezpieczeniu przed czymś niekorzystnym lub niebezpiecznym zwierząt nieoswojonych i niehodowanych, w zakresie należącym do zadań własnych gminy o charakterze publicznym. W ocenie Sądu działania Gminy znajdują swoje umocowanie także w przepisach ustawy o ochronie przyrody. Skoro bowiem na gminę został nałożony obowiązek realizacji określonych ustawą zadań, w tym obowiązek dbałości o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym, jak też obowiązek zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody, to działania te nie mogą naruszać prawa (V SA/Wa 1270/24), (V SA/Wa 1659/24), (V Sa/Wa 1271/24), (V SA/Wa 857/24), (V SA/Wa 2007/24), (V SA/Wa 1980/24), (V SA/Wa 1952/24), (V SA/Wa 1333/24), (V SA/Wa 1684/24), (V SA/Wa 860/24), (V SA/Wa 858/24).

– modyfikacji przepisu art. 6m ust. 11 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym pierwszą deklarację o wysokości opłaty składa się w terminie 14 dni odpowiednio od dnia zamieszkania pierwszego mieszkańca na danej nieruchomości albo w lokalu w budynku wielolokalowym objętym uchwałą, o której mowa w art. 2a ust. 1 lub wytworzenia na danej nieruchomości lub w danym lokalu odpadów komunalnych, poprzez użycie w uchwale wyrazu „powstania" zamiast wyrazu „wytworzenia" oraz wyrazu „w ciągu" zamiast wyrazu „w terminie". Zdaniem kolegium izby, rada miasta nie posiadała kompetencji do ww. modyfikacji i tym samym, zamieszczając powyższe zapisy, istotnie naruszyła art. 6m ust. 11 pkt 1 ustawy

W przekonaniu Sądu, ocena kolegium w tym zakresie jest zbyt daleko idąca, a stwierdzona modyfikacja może być co najwyżej oceniana jako nieścisłość stanowiąca nieistotne naruszenie prawa. Treść deklaracji w zakresie opisanym powyżej nie powoduje żadnych wątpliwości co do obowiązków nałożonych na właściciela nieruchomość, zaś rada w sposób czytelny i zgodny z istotą obowiązku wynikającego z przepisu ustawy wskazała, w jakim terminie i w związku z zaistnieniem jakich zdarzeń właściciel nieruchomości zobowiązany jest złożyć deklarację. Jeśli chodzi natomiast o zamienienie słowa „wytworzenie" słowem „powstanie", to w tym zakresie modyfikacja ta nie powoduje zmiany treści obowiązku wynikającego z ustawy (III SA/Wa 379/24).

– wykroczeniu przez organ stanowiący jst w uchwale dotyczącej wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 6k ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez dookreślenie, że stawka tej opłaty w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy dotyczy nieruchomości w zabudowie wielolokalowej

Rozpoznając sprawę Sąd zwrócił uwagę, że w ocenie organu nadzoru sama kompetencja gminy do uchwalenia opłaty w odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych, w tym wielolokalowych, jest bezsporna. Organ „nie kwestionuje bowiem decyzji organu stanowiącego ... co do odbierania odpadów komunalnych ... od właścicieli nieruchomości w zabudowie wielolokalowej ... na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne", jednakże nie istniała potrzeba „doprecyzowania przedmiotu" uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie miasta oraz ustalenia stawki tej opłaty. W konsekwencji, w ocenie Sądu, na tym tle trudno podzielić

twierdzenie zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym, zgodnie z którym wskazane ujęcie przedmiotu opłaty „wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego". Wykroczenie to ma w istocie pozorny charakter, skoro sama kompetencja gminy nie jest wątpliwa (III SA/Wa 365/24).

Wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrzyły w roku sprawozdawczym cztery skargi złożone przez izby, w tym dwie złożone przed 2024 rokiem, które dotyczyły:

– podjęcia przez organ stanowiący uchwały normującej kwestie, które nie podlegają uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego

Rozpatrując skargę sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że w celu realizacji programu „Ciepłe Mieszkanie" (realizowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska za pośrednictwem funduszy wojewódzkich, którego beneficjantami są gminy otrzymujące dofinansowanie w formie dotacji, przekazywanych następnie beneficjentom końcowym) jednostka samorządu terytorialnego powinna zawrzeć stosowną umowę z WFOŚiGW oraz opracować i opublikować dokumenty związane z naborem wniosków dla beneficjentów końcowych, dla których to czynności nie jest jednak wymagana odrębna uchwała organu stanowiącego. Gmina przystępując do Programu akceptuje w pełnym zakresie warunki i zasady dofinansowania ustalone przez fundusz i nie może wprowadzać w nich modyfikacji, pełni zatem rolę podmiotu pośredniczącego w przekazywaniu środków między WFOŚiGW a beneficjentem końcowym. Zdaniem Sądu brak jest w uchwale materii podlegającej uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego (III SA/Gl 1064/23).

– ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację

Rozpatrując sprawę Sąd uznał, że wymienienie przez radę w uchwale dotyczącej zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej na zadania służące ochronie zasobów wodnych, w definicji „wnioskodawcy" – podmiotów, którym przysługuje jedynie prawo własności do nieruchomości; prawo użytkowania wieczystego lub ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości – w sposób nieuprawniony brzmieniem art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, wyłączyło z tego kręgu podmioty posiadające tytuł obligacyjny (dzierżawa, najem i użyczenie). W ocenie Sądu, użycie przez ustawodawcę przy wymienianiu podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych określenia „w szczególności" oznacza, że rada gminy może jedynie doprecyzować ogólną zasadę przyznawania dotacji innego typu podmiotom niż już wymienione w art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy wskazując np. stowarzyszenia zwykłe jako potencjalnych beneficjentów (III SA/Kr 265/24).

– zatwierdzenia przez organ stanowiący jst sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu w sytuacji, gdy stan urządzeń księgowych oraz nieprawidłowości występujące w księgowości budżetowej oraz podatkowej urzędu gminy, jak również księgowości budżetowej jednostek organizacyjnych, uniemożliwiał sporządzenie rzetelnych sprawozdań finansowych gminy, a w konsekwencji udzielenia absolutorium dla organu wykonawczego na podstawie oceny nierzetelnego, niekompletnego i wadliwie sporządzonego sprawozdania z wykonania budżetu

W ocenie Sądu kolegium izby nie wykazało, że sprawozdanie było sporządzone na podstawie danych innych niż wynikające z ewidencji księgowej budżetu (wprawdzie ewidencji, która była prowadzona nieprawidłowo), nie uwzględniało dochodów i wydatków gminy, zmian w planie wydatków, stopnia realizacji inwestycji wieloletnich, jak również żeby naruszone były zasady zawarte w art. 270 i art. 271 ustawy o finansach publicznych dotyczące terminów oraz wymogów informacyjnych posiedzenia organu stanowiącego samorządu terytorialnego w przedmiocie absolutorium. Zdaniem Sądu należy odróżnić formalną poprawność procedury prowadzącej do zatwierdzenia sprawozdania finansowego i absolutorium oraz merytorycznej oceny sprawozdania (jego rzetelności i poprawności) (I SA/Łd 97/24), (I SA/Łd 96/24).

W 2024 r. wojewódzkie sądy administracyjne wydały trzy orzeczenia na skutek uchylenia przez NSA zaskarżonego wyroku WSA i przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Przedmiotem postępowania przed WSA były:

– uchwała kolegium izby w przedmiocie stwierdzenia nieważności zarządzenia w sprawie zmian w wieloletniej prognozie finansowej z powodu niewliczenia do kwoty długu zobowiązań wynikających z zawartej umowy wsparcia, która wywołuje skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki, co w konsekwencji spowodowało brak zachowania realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie kwoty długu

W ocenie organu nadzoru działanie to zmierzało do obejścia prawa regulującego w szczególności limit zadłużenia miasta i miało na celu uniknięcie zaciągnięcia pożyczki, która powiększyłaby jego dług, a jej spłata podlegałaby rygorom wynikającym z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Jak zauważył organ nadzoru, zgodnie z art. 72. ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Natomiast stosownie do art. 72 ust 1a ustawy tytuły dłużne, o których mowa w ust. 1 pkt 1–3, obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów. O charakterze umowy nie decyduje jej nazwa, ale rzeczywista treść, cel oraz zgodny zamiar stron.

W ocenie miasta kolegium rio niezasadnie przyjęło, że zawarta umowa wsparcia wywołuje skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki, w konsekwencji czego mieści się w kategorii tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego w postaci „kredytów i pożyczek".

WSA, oddalił skargę miasta (III SA/Gl 381/24), (III SA/Gl 398//24).

– uchwała kolegium izby dotycząca stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla dzieci objętych opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, w tym określenia kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja z uwagi na ustalenie wysokości dotacji tylko na dzieci objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, pomijając wysokość dotacji na dzieci objęte opieką przez opiekuna dziennego

WSA uchylił uchwałę rio. Na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 rada gminy określa w drodze uchwały: wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej, o której mowa w ust. 1, w tym kategorie dzieci, na które przyznawana jest dotacja, w konsekwencji czego, w ocenie Sądu, gmina miała możliwość określić kategorie dzieci, na które przyznawana jest dotacja (I SA/Ol 419/24).

W 2024 roku w 13 przypadkach, mając na uwadze, że rozstrzygnięcie w sprawie uzależnione jest od wyniku innego, toczącego się postępowania sądowego, wojewódzkie sądy administracyjnej zawiesiły postępowanie sądowe.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. do rozpatrzenia przez wojewódzkie sądy administracyjne pozostało 11 skarg, w tym osiem skarg wniesionych przez jst i trzy wniesione przez regionalne izby obrachunkowe.

W roku 2024 jst oraz izby złożyły do Naczelnego Sądu Administracyjnego łącznie 18 skarg kasacyjnych. NSA w roku sprawozdawczym rozpatrzył 17 skarg, w tym dwie wniesione w roku 2024 oraz 15 wniesionych w latach poprzednich.

Rozdział III.
Działalność opiniodawcza

1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej

Do zadań regionalnych izb obrachunkowych należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach. Zakres spraw podlegających zaopiniowaniu określają przepisy art. 13 pkt 1, 3, 5 i 8 oraz pkt 12 i 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie z ich brzmieniem działania opiniodawcze izb w 2024 r. dotyczyły:

- wydawania, na wniosek organu wykonawczego jst, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1], a także wykupu papierów wartościowych,
- wydawania opinii o przedkładanych projektach uchwał budżetowych jst,
- wydawania opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami,
- wydawania opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jst w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium,
- wydawania opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,
- wydawania opinii o programach postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto, na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, regionalne izby obrachunkowe wydają opinie o prawidłowości planowanej kwoty długu jst (art. 230 ust. 4) oraz o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej i odpowiednio w uchwale budżetowej (art. 246 ust. 1 i 3).

Umocowanie regionalnych izb obrachunkowych do wydawania opinii określa rodzaj dokumentów przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i odpowiednio przez zarządy związków. Wymogi formalnoprawne dokumentów, na podstawie których wydawana jest opinia, określają przepisy ustawy o finansach publicznych, a w zakresie procedury absolutoryjnej także przepisy ustaw ustrojowych[2].

Wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach, stosownie do art. 19 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, należy do właściwości trzyosobowych składów orzekających powoływanych przez prezesa izby spośród członków kolegium. Ponadto ustawa określa obowiązek wydania opinii w terminie 14 dni, ale tylko w odniesieniu do opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium.

Opinia jest formą wyrażenia stanowiska przez uprawniony organ (reprezentowany przez skład orzekający), który dokonuje zarówno oceny formalnej zgodności przedstawionych do zaopiniowania dokumentów z normami prawnymi, określającymi ich formę, zakres, szczegółowość oraz wymogi spójności, kompletności i rzetelności danych planistycznych oraz sprawozdawczych, jak i oceny legalności działań podejmowanych przez organy jst w realizacji procesów finansów publicznych, w tym oceny ich wpływu na aktualny i przyszły stan finansów jst. Wynikiem tych ocen jest wydanie przez skład orzekający opinii pozytywnej lub negatywnej, a w przypadku konieczności zasygnalizowania nieprawidłowości i uchybień opinii pozytywnej z uwagami lub zastrzeżeniami. Wydawanie opinii z uwzględnieniem kryterium legalności oraz znaczenie opinii w procesie nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową jst wynika m.in. z dyspozycji art. 230 ust. 3 uofp. Zgodnie z tym przepisem opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Ustawa nie określa charakteru opinii – jednak sądy administracyjne są zgodne co do tego, że opinia nie jest aktem nadzoru, a wyrażone w niej stanowisko nie ma charakteru wiążącego dla jej adresata. Należy jednak wskazać, co podnoszone jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych, że wydawane przez izby opinie mają istotny wpływ na zapewnienie zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez organy jst. Dotyczy to szczególnie uchwały budżetowej, której podjęcie, zgodnie z art. 238 ust. 3 uofp, musi być poprzedzone przedstawieniem organowi stanowiącemu jst opinii regionalnej izby obrachunkowej o projekcie tej uchwały. W negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej organ

[1] Z dniem 1 stycznia 2019 r. do zadań izb dodano wydawanie, na wniosek organu wykonawczego jst, opinii o możliwości spłaty innych niż kredyty i pożyczki zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp. Artykuł 13 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych został zmieniony ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2500 z późn. zm.). Również w myśl zmienionego art. 91 ust. 2 uofp uzyskania przez zarząd jst opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania wymaga zarówno zaciągnięcie kredytu lub pożyczki, emisja papierów wartościowych, jak również zaciągnięcie innego niż kredyt i pożyczka zobowiązania zaliczanego do tytułu dłużnego.

[2] Odpowiednio art. 18a ust. 3 i art. 28a ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 16 ust. 3 i art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 30 ust. 3 i art. 34 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

stanowiący otrzymuje sygnalizację o wystąpieniu nieprawidłowości, których nieusunięcie oznaczać będzie wszczęcie postępowania nadzorczego w sprawie uznania uchwały budżetowej za nieważną. Ponadto, w stanie prawnym obowiązującym od dnia 28 grudnia 2013 r., negatywna opinia o projekcie uchwały budżetowej w związku z niezachowaniem przez jst relacji określonej w art. 243 uofp może stanowić przesłankę do uruchomienia procedury dotyczącej przyjęcia przez jst programu postępowania naprawczego[3].

W przypadku wydania przez izbę negatywnej opinii:

- o projekcie uchwały budżetowej – organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić organowi stanowiącemu jst tę opinię wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty przed uchwaleniem budżetu (art. 21 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych),
- o prawidłowości planowanej kwoty długu – jst zobowiązana jest do dokonania takich zmian uchwały budżetowej i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, aby zachowana została relacja określona w art. 243 uofp (art. 230 ust. 5 uofp),
- o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst – organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić organowi stanowiącemu jst tę opinię wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty przed rozpatrzeniem absolutorium (art. 21 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych),
- o programie postępowania naprawczego – w przypadku braku pozytywnej opinii budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa (art. 240a ust. 8 uofp).

Od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. Odwołanie od opinii wydanej w sprawie projektu uchwały budżetowej oraz w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu jst, kolegium izby rozpatruje w terminie 14 dni od daty jego wniesienia.

Ponadto o wydaniu negatywnej opinii o przedłożonym przez zarząd powiatu, zarząd województwa oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sprawozdaniu z wykonania budżetu prezes izby informuje właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o czym stanowi art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

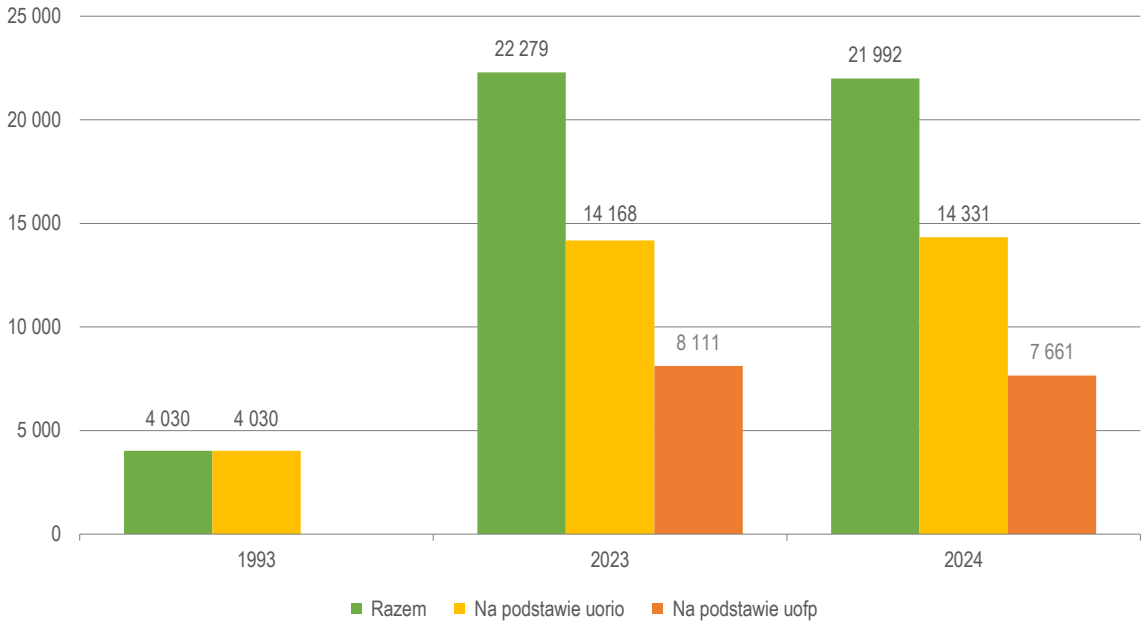
W przypadku opinii wydawanych przez regionalne izby obrachunkowe na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, tj. opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu jst oraz o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej i odpowiednio w uchwale budżetowej, na jst spoczywa obowiązek ich publikacji na zasadach określonych w art. 246 ust. 2 uofp, w tym w zw. z art. 230 ust. 3 uofp.

2. Przedmiot i charakter wydanych opinii

W 2024 r. składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały łącznie **21 992 opinie** w sprawach dotyczących przestrzegania przez jst przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie uchwalania i wykonywania budżetów z uwzględnieniem zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań (z tego: 18 033 opinie dotyczące gmin, 564 – miast na prawach powiatu, 2 290 – powiatów, 113 – województw, 986 – związków jst oraz sześć – związku metropolitalnego). Przedmiot wydanych opinii wskazuje, że 14 331 opinii (65,2% wydanych) dotyczyło spraw określonych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a 7 661 opinii (34,8% wydanych) dotyczyło spraw określonych w art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 uofp. Najliczniejszą grupę stanowią opinie o możliwości sfinansowania deficytu z uwagi na obowiązek jego opiniowania zarówno na etapie projektu uchwały budżetowej przedstawionej przez zarząd jst, jak i uchwały budżetowej podjętej przez organ stanowiący jst (4 943 opinie, co stanowi 22,5% wszystkich wydanych opinii). Dla porównania w 2023 r. wydano łącznie **22 279** opinii, z tego 14 168 opinii (63,6%) na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i 8 111 opinii (36,4%) na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, a w pierwszym roku działalności izby wydały łącznie 4 030 opinii.

[3] Art. 240a uofp wprowadzony ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Przedmiot opinii wydanych w latach 1993, 2023 i 2024



Wyniki działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych wskazują, że w 2024 r. wydano o 287 (1,3%) opinii mniej niż w 2023 r.

W 2024 r. zmniejszyła się liczba opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego zarówno w projekcie uchwały budżetowej. jak i określonego w uchwale budżetowej jst. Na podstawie art. 246 ust. 1 i 3 uofp, wydano łącznie 4 943 opinie o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych i w uchwałach budżetowych jst, co przy 5 363 opiniach wydanych w 2023 r. oznacza spadek o 420 (7,8%). Mniej o 292 opinie (11,4%) niż w roku poprzednim wydano opinii na podstawie art. 246 ust. 1 uofp, tj. o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych jst. W wyniku badania projektów uchwał budżetowych jst na rok 2025, składy orzekające izb wydały 2 275 opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu, podczas gdy w 2023 r., na podstawie badanych projektów uchwał budżetowych na rok 2024, wydano w tym przedmiocie 2 567 opinii. Z kolei liczba opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej jst wydanych na podstawie art. 246 ust. 3 uofp zmniejszyła się o 128 opinii (4,6%). Składy orzekające izb wydały 2 668 opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych, podczas gdy w 2023 r. wydano w tym przedmiocie 2 796 opinii.

Z porównania liczby opinii dotyczących możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwałach budżetowych jst na rok 2024 i odpowiednio opinii o projektach tych uchwał wynika, że na etapie podejmowania uchwał budżetowych oraz dokonywania ich zmian wystąpiło zwiększenie budżetów deficytowych o 101 w stosunku do założeń przedstawionych w projektach tych uchwał (w poprzednich latach również wystąpiło zwiększenie budżetów deficytowych i dotyczyło w 2023 r. – 55 przypadków, a w 2022 r. – 66 przypadków).

Jednocześnie w 2024 r. wzrosła liczba opinii o możliwości spłaty kredytu i pożyczki, natomiast spadła liczba opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych oraz o możliwości spłaty innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp. Opinii tych łącznie wydano w 2024 r. – 2 291 (w tym 1 862 o możliwości spłaty kredytu, pożyczki i 429 o możliwości wykupu papierów wartościowych), co przy 2 166 opiniach wydanych w 2023 r. oznacza wzrost o 125 (5,8%). Zmniejszyła się liczba opinii o możliwości spłaty innych zobowiązań niż kredyty i pożyczki zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp. W 2024 r. składy orzekające wydały 11 opinii w tym zakresie, podczas gdy w 2023 r. – 20 opinii. Opinii o wykupie papierów wartościowych w 2024 r. wydano o 71 mniej niż w 2023 r.

W 2024 r. wystąpił zatem wzrost liczby opinii wydanych w przedmiocie możliwości spłaty zobowiązań zwrotnych przy jednoczesnym spadku liczby jst realizujących budżety deficytowe, co w wynikach opiniowania znalazło wyraz w liczbie opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwałach budżetowych jst na 2024 r. Oprócz przychodów zwrotnych, w uchwałach budżetowych na 2024 rok zaplanowano również jako źródła sfinansowania deficytu przychody bezzwrotne, w tym wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst inne niż określone w pkt 5 i 8 (art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp) oraz przychody z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5

ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (art. 217 ust. 2 pkt 8 uofp). Jednostki samorządu terytorialnego dysponowały w 2024 r. m.in. niewykorzystanymi w 2023 r.: środkami z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej, środkami Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, a także środkami Funduszu Pomocy utworzonego w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy. Jednocześnie zmniejszyła się liczba opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej – na 2025 rok mniej jednostek zaplanowało budżety deficytowe.

W poprzednich latach szczególny przedmiot opiniowania stanowiły dla izb programy postępowania naprawczego jst, w których zgodnie z wymogami art. 240a ust. 3 uofp organy jst zobowiązane są przedstawić analizę stanu ich finansów ze wskazaniem przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan przedsięwzięć naprawczych zmierzających do usunięcia tego zagrożenia oraz zachowania relacji z art. 242–244 wraz z harmonogramem ich wprowadzania, a także przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć wraz z określeniem sposobu ich obliczenia. W 2024 r. została wydana jedna taka opinia, w latach 2022–2023 do izb nie zostały przedłożone programy postępowania naprawczego i w konsekwencji nie zostały wydane opinie w tym przedmiocie (w 2021 r. wydano dwie opinie, w 2020 r. – 10 opinii).

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2023 i 2024

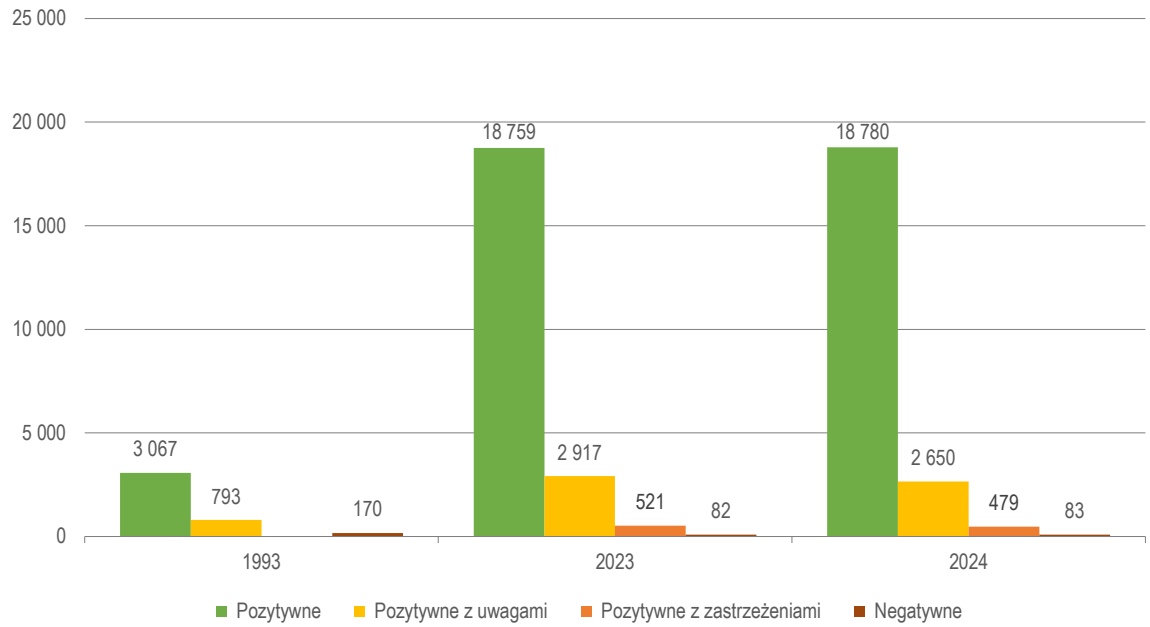
Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii			Charakter opinii wydanych w 2024 r.				Liczba odwołań wniesionych w 2024 r.
	1993	2023	2024	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeże-niami	negatywne	
Ogółem, z tego w sprawie:	**4 030**	**22 279**	**21 992**	**18 780**	**2 650**	**479**	**83**	**12**
– projektów uchwał budżetowych jst	495	3 023	3 025	2 194	742	78	11	2
– projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	-	3 017	3 024	2 314	612	84	14	1
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej	-	2 567	2 275	2 027	177	62	9	1
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej	-	2 796	2 668	2 476	135	49	8	1
– prawidłowości planowanej kwoty długu	-	2 748	2 718	2 405	235	70	8	1
– możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego	130	1 666	1 862	1 645	170	47	-	-
– możliwości wykupu papierów wartościowych,	4	500	429	330	58	40	1	-
– sprawozdań z wykonania budżetu jst	1 288	2 974	2 988	2 455	476	45	12	3
– wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	-	2 972	2 987	2 928	43	4	12	2
– o udzielenie absolutorium	-	2 936	2 968	2 924	39	2	3	-
– o nieudzielenie absolutorium	-	36	19	4	4	2	9	2
– uchwał o nieudzieleniu absolutorium	-	16	15	6	1	-	8	1
– programu postępowania naprawczego	-	-	1	-	1	-	-	-

Wśród wydanych opinii, z uwagi na ich charakter i konsekwencje dla jst, wyróżniają się opinie o uchwałach rad gmin o nieudzieleniu wójtowi absolutorium. W sprawie uchwał rad o nieudzieleniu absolutorium za rok 2024 wydano 15 opinii, w tym osiem negatywnych (w 2023 r. – 16 opinii, w tym pięć negatywnych).

Liczba wydanych w 2024 r. opinii o projektach uchwał budżetowych (3 025), o projektach wieloletnich prognoz finansowych (3 024), o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2023 (2 988) i o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za rok 2023 (2 987) – wskazuje na rodzaj oraz liczbę opiniowanych dokumentów i pozostaje w bezpośrednim związku z liczbą nadzorowanych jednostek zobowiązanych do ich przedłożenia, i nie odbiega od liczby opinii wydanych w poprzednich latach. Niewielkie odchylenia w tym zakresie wynikają ze zmiany liczby związków jst.

W 2024 r. składy orzekające izb wydały łącznie 18 780 opinii pozytywnych (85,4% wydanych), 2 650 opinii pozytywnych z uwagami (12,0% wydanych), 479 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (2,2% wydanych) i 83 opinie negatywne (0,4% wydanych). Spośród 83 opinii negatywnych 58 dotyczyło gmin, trzy – miast na prawach powiatu, 11 – powiatów oraz 11 – związków jst. Dla porównania – w 2023 r. wydano 18 759 opinii pozytywnych (84,2% wydanych), 2 917 opinii pozytywnych z uwagami (13,1% wydanych), 521 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (2,3% wydanych) i 82 opinie negatywne (0,4% wydanych), podczas gdy w pierwszym roku działalności izb opinie pozytywne (3 067 opinii) stanowiły zaledwie 76,1% wydanych.

Charakter opinii wydanych w latach 1993, 2023 i 2024



W 2024 r. odnotowano wzrost udziału opinii pozytywnych – do 85,4% wydanych (o 1,2 punktu procentowego). Spadł udział opinii pozytywnych z uwagami z 13,1% do 12,0% wydanych oraz pozytywnych z zastrzeżeniami z 2,3% do 2,2% wydanych. W 2024 r. nie zmienił się udział opinii negatywnych – 0,4%, przy czym ich liczba wzrosła z 82 opinii w 2023 r. do 83 w 2024 r. (wzrost o jedną opinię, tj. o 1,2%). Podobnie jak w roku poprzednim, najwięcej negatywnych opinii (25) wydano o przedkładanych projektach uchwał, z których 14 dotyczyło 3 024 opiniowanych projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych (0,5%), a 11 dotyczyło 3 025 opiniowanych projektów uchwał budżetowych (0,4%). Ponadto, na podstawie projektów uchwał budżetowych i projektów wieloletnich prognoz finansowych, izby wydały dziewięć negatywnych opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu (0,4%). Wyniki opiniowania wskazują, że w sprawach związanych z opiniowaniem przedłożonych przez jst projektów uchwał na rok 2025 wydano łącznie 34 negatywne opinie, co stanowiło 41,0% łącznej liczby negatywnych opinii wydanych w 2024 r. Dla porównania – w 2023 r. na 6 040 opiniowanych projektów uchwał wydano 42 negatywne opinie, co stanowiło 51,2% wydanych opinii negatywnych.

W negatywnych opiniach o projektach uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych jst składy orzekające izb – przy uwzględnieniu przepisów art. 230 ust. 3 uofp – zarzuciły organom jst nieuwzględnienie obowiązku przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, w szczególności zachowania relacji, o której mowa w art. 243 uofp[4]. Wyniki opiniowania wskazują, że niedopełnienie przez jst obowiązku zachowania relacji z art. 243 uofp stanowiło podstawę wydania większości negatywnych opinii o projektach wieloletnich prognoz finansowych, o projektach uchwał budżetowych oraz o możliwości

[4] Zgodnie z art. 296c ust. 1 uofp, po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1756), relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jst, o której mowa w art. 243 ust. 1 uofp, może nie być zachowana w latach 2024–2029, jeżeli prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych na rok 2025[5]. Kolejnym powodem wydania opinii negatywnych było niespełnienie wymogu art. 242 ust. 1 uofp, który obliguje do zaplanowania w budżecie wydatków bieżących na poziomie nie wyższym niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8[6], a także brak realistyczności zaplanowanych kwot, w tym w szczególności dochodów majątkowych, wydatków bieżących, w tym wydatków na obsługę długu i przychodów, w tym z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków.

Na podstawie przyjętych przez jst wieloletnich prognoz finansowych oraz uchwał budżetowych na rok 2024 (5 386 dokumentów) – stanowiących w świetle art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 3 uofp odrębny przedmiot opiniowania – składy orzekające izb wydały osiem negatywnych opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (w 2023 r. przy ocenie tych dokumentów wydano trzy negatywne opinie). W negatywnych opiniach wskazywano na naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp.

W związku z 2 291 wnioskami organów wykonawczych jst w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, lub wykupu obligacji (o 125 wniosków więcej niż w 2023 r.) składy orzekające izb wydały jedną negatywną opinię (o możliwości wykupu obligacji). Podstawę wydania opinii negatywnej o możliwości wykupu obligacji stanowiło zagrożenie niezachowania przez jst w roku budżetowym i kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243 uofp, niezrealizowania planowanej nadwyżki operacyjnej (w szczególności bez dokonywania odroczeń terminów płatności wydatków bieżących na kolejny rok budżetowy), w tym w związku z niespełnieniem wymogu realistyczności planowania dochodów i wydatków budżetu (w tym bieżących), o którym mowa w art. 226 ust. 1 pkt 1 i 2 uofp. Skład orzekający ocenił, że przyjęte przez jst założenia w wieloletniej prognozie finansowej są bardzo optymistyczne i wykonanie budżetu roku 2024 poniżej założeń uchwały budżetowej może skutkować w roku 2026 problemem ze spełnieniem relacji, o której mowa w art. 243 uofp. Na negatywną ocenę składu orzekającego odnośnie zamiaru zwiększenia zadłużenia przez jst wpłynęło również regularne dokonywanie odroczeń na kolejny rok budżetowy terminów płatności zobowiązań jst, w szczególności zobowiązań z tytułu składek ubezpieczeniowych wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Skład orzekający ocenił dalsze zadłużanie jst jako zagrażające realizacji zadań publicznych przez tę jednostkę w roku budżetowym i latach następnych.

Dla porównania – w 2023 r. w związku z 2 166 wnioskami organów wykonawczych jst izby wydały dwie negatywne opinie o możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp lub wykupu obligacji.

Po dokonaniu oceny przedłożonych do zaopiniowania w 2024 r. sprawozdań z wykonania budżetu jst (2 988) oraz wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (2 987), a także przekazanych do nadzoru uchwał organów stanowiących jst w sprawie nieudzielenia organowi wykonawczemu absolutorium (15 uchwał) składy orzekające izb negatywnie zaopiniowały 32 dokumenty, z tego: 12 sprawozdań z wykonania budżetu za 2023 r., 12 wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (z tego trzy wnioski o udzielenie absolutorium i dziewięć wniosków o nieudzielenie absolutorium) oraz osiem uchwał organów stanowiących jst w sprawie nieudzielenia absolutorium. Dla porównania – w 2023 r. w analogicznych sprawach wydano 30 negatywnych opinii.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2023 i 2024 według przedmiotu opiniowania i kategorii jednostek prezentuje **tabela 9**.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości:

- **w opiniach o projektach uchwał budżetowych na rok 2025** (3 025 opinii, w tym 742 pozytywne z uwagami, 78 pozytywnych z zastrzeżeniami i 11 negatywnych) składy orzekające izb kwestionowały możliwość uchwalenia budżetu w projektowanych wielkościach, w tym z uwagi na:
  - niezachowanie w 2025 r. i kolejnych latach relacji określonej w art. 243 uofp lub zagrożenia jej niezachowania,
  - niezachowanie reguły wydatkowej określonej w art. 242 ust. 1 uofp, zgodnie z którą planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych,

[5] Obowiązek zachowania relacji z art. 242–244, zgodnie z art. 240a ust. 4 i art. 224 ust. 1 uofp, nie dotyczy jednostek samorządu terytorialnego w okresie realizacji programu postępowania naprawczego oraz w okresie spłaty pożyczki udzielonej z budżetu państwa.

[6] W latach 2023–2025 do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 uofp, dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp (art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1964). Analogiczną regulację dotyczącą lat 2026–2029 zawiera przepis art. 296a ust. 1 uofp po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Ponadto w latach 2024–2029 jst może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 uofp, pod warunkiem że w latach 2022–2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach (art. 296a ust. 2 uofp po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw).

spłatę udzielonych pożyczek w latach ubiegłych, niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków, jak również o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, a także brak realistyczności danych uwzględnianych w tej regule,

- wskazanie nierealnego źródła pokrycia deficytu, w tym z tytułu wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp w wysokości wyższej niż wynika z bilansu z wykonania budżetu jst za 2023 rok oraz uchwały budżetowej na 2024 rok,
- brak wypełnienia wymogów określonych w art. 238 ust. 2 pkt 1 uofp oraz postanowień uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
- nieuwzględnienie zasad konstrukcji budżetu określonych w art. 211–217 uofp, z których wynika m.in. obowiązek zaplanowania budżetu z zachowaniem zasady równowagi budżetowej, obowiązek prawidłowego określenia planowanych kwot dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu, w tym przypadających do spłaty zgodnie z zawartą umową, a także realnego oszacowania kwoty planowanych dochodów, w tym dochodów ze sprzedaży majątku, wydatków oraz przychodów, w tym pochodzących z wolnych środków,

w opiniach pozytywnych z uwagami i zastrzeżeniami formułowano uwagi dotyczące:

- nieprawidłowego ustalenia wysokości planowanego deficytu budżetu oraz źródeł jego sfinansowania oraz niewskazania przeznaczenia nadwyżki,
- wadliwego określenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, o którym mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp,
- zaniechania określenia limitu zobowiązań, którego spłata nastąpi z wydatków budżetu w sytuacji, gdy planuje się zaciągnąć zobowiązanie dłużne, o którym mowa w art. 72 ust. 1a uofp,
- braku równowagi budżetowej,
- nieprawidłowego określenia upoważnień dla organów wykonawczych,
- braku utworzenia lub wadliwego określenia wysokości obligatoryjnych rezerw, w tym ustalenia rezerwy ogólnej w wysokości niższej niż określona przepisem art. 222 ust. 1 uofp, ustalenia rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe w wysokości niższej niż wynika z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[7],
- braku zapewnienia w projekcie uchwały budżetowej środków finansowych na realizację przedsięwzięcia ujętego w wieloletniej prognozie finansowej,
- zaplanowania w ramach funduszu sołeckiego wydatków, które nie mieszczą się w katalogu zadań własnych gminy i nie służą poprawie warunków życia mieszkańców,
- zaplanowania wydatków na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli w wysokości niższej niż 0,8% planowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli,
- zaplanowania wpłat na rzecz izby rolniczej w wysokości niższej niż 2% uzyskanych wpływów z podatku rolnego,
- zaplanowania wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na poziomie wyższym niż planowane do uzyskania w roku budżetowym dochody z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przy braku uchwały o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych gminy,
- niedopełnienia obowiązku zamieszczenia w uchwale budżetowej oraz wyodrębnienia w planie dochodów i wydatków, zgodnie z dyspozycją art. 212 ust. 1 pkt 8 i art. 237 ust. 1 uofp, dochodów i wydatków na finansowanie zadań wynikających z odrębnych ustaw, w szczególności zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[8]), ochrony środowiska (art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[9]), profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi[10]), a także środków Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (art. 65 ustawy 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

[7] Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.
[8] Dz. U. z 2025 r. poz. 733.
[9] Dz. U. z 2025 r. poz. 647.
[10] Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.

kryzysowych oraz niektórych innych ustaw[11]), środków Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych oraz Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, a także środków Funduszu Pomocy utworzonego w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy;

- **w opiniach o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych** (3 024 opinie, w tym 612 pozytywnych z uwagami, 84 pozytywne z zastrzeżeniami i 14 negatywnych) – zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 3 uofp – szczególnej ocenie poddano uwzględnienie obowiązku przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, tj.:
  - nieuwzględnienie obowiązku zachowania w roku budżetowym i kolejnych latach reguły określonej w art. 243 ust. 1 uofp, w myśl której organ stanowiący jst nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje niespełnienie w roku budżetowym oraz w każdym następującym po roku budżetowym warunku dotyczącego zachowania relacji łącznej kwoty zdefiniowanych w tym przepisie spłat do dochodów bieżących (wskaźnika planowanych spłat) na poziomie nieprzekraczającym dopuszczalnej granicy spłat, obliczonej na podstawie wykonania budżetu w trzech (do roku 2025) lub siedmiu (od roku 2026) latach poprzedzających rok budżetowy[12] (m.in. poprzez niewliczenie do długu zobowiązań z art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp),
  - ryzyko niespełnienia reguły określonej w art. 242 ust. 1 uofp, w myśl której organ stanowiący jst nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych, spłatę udzielonych pożyczek w latach ubiegłych, niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków, jak również o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp,
  - niezachowanie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej oraz niedopełnienie obowiązku objaśnienia przyjętych w niej wartości (zgodnie z art. 226 ust. 1 i 2a uofp), w tym w związku z nieprawidłowym oszacowaniem możliwości wzrostu dochodów bieżących i obniżenia wydatków bieżących (w szczególności wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczone) w celu uzyskania wzrostu wartości nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach oraz wielkości dochodów ze sprzedaży majątku (przeszacowanie wskaźnika dopuszczalnych spłat), a także z uwagi na nierzetelne przedstawienie kwoty długu i jego spłaty w poszczególnych latach (jako źródło pokrycia deficytu lub źródło spłaty zadłużenia wykazano przychody z tytułu wolnych środków bądź nadwyżki z lat ubiegłych, których jednostka nie posiada),
  - błędne zastosowanie wyłączeń, które to wyłączenia mają zasadniczy wpływ na spełnienie wskaźnika z art. 243 uofp, w tym wyłączeń z art. 243 ust. 3b pkt 1 uofp, tj. z tytułu wcześniejszej spłaty zobowiązań, która przypadałaby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, jeżeli obniża to łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty,
  - błędne wyliczenie kwoty długu, w tym długu wynikającego wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych,
  - brak zaplanowania lub niedoszacowanie wydatków na obsługę długu,
  - niewskazanie przeznaczenia nadwyżki lub sposobu sfinansowania deficytu, a także wskazanie w sposób nieprawidłowy,
  - naruszenie zasady równowagi budżetowej (suma wydatków i rozchodów przewyższa sumę dochodów i przychodów),
  - brak zgodności między projektem wpf a projektem uchwały budżetowej w zakresie poszczególnych źródeł przychodów, w tym nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków, a także kwoty planowanych do zaciągnięcia zobowiązań zwrotnych, co ma przełożenie na kwotę długu,
  - niezgodność kwoty wydatków na zadanie ujęte w wykazie przedsięwzięć z kwotą wydatków zaplanowaną na to zadanie w projekcie uchwały budżetowej jst na rok 2025,

  ponadto w uwagach i zastrzeżeniach w wydanych opiniach wskazywano na:
  - ryzyko niespełnienia relacji z art. 243 uofp – w przypadku nieuzyskania zakładanego wzrostu dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku oraz planowanego obniżenia wydatków bieżących w kolejnych latach,
  - nieprawidłowe określenie upoważnień dla organów wykonawczych,

[11] Dz. U. z 2020 r. poz. 568 z późn. zm.

[12] Przy ustalaniu relacji na lata 2022–2025 organ wykonawczy jst dokonywał wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji (trzech lub siedmiu lat) do dnia 31 grudnia 2021 r. i informował o wyborze właściwą regionalną izbę obrachunkową oraz organ stanowiący jst.

  - błędne ustalenie limitu zobowiązań dla przedsięwzięć, w szczególności ustalenie limitu zobowiązań w kwocie wyższej niż suma limitów wydatków zaplanowanych dla tego przedsięwzięcia,
  - rozbieżności w zakresie okresu realizacji przedsięwzięć, łącznych nakładów finansowych, limitu wydatków lub nazwy przedsięwzięcia w porównaniu z ostatnią uchwałą w sprawie wpf z 2024 r.,
  - niezgodności kwot podanych w projekcie prognozy (innych niż wskazane w art. 229 uofp) – z wielkościami podanymi w projekcie uchwały budżetowej;
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w projektach uchwał budżetowych na rok 2025 (2 275 opinii, w tym 177 pozytywnych z uwagami, 62 pozytywne z zastrzeżeniami i dziewięć negatywnych) wskazywano na te same nieprawidłowości, które stanowiły uzasadnienie do wydania negatywnych opinii o projekcie uchwały budżetowej i projekcie wieloletniej prognozy finansowej, w tym:
  - niezachowanie lub zagrożenie niezachowania w roku budżetowym i kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243, a także art. 242 ust. 1 uofp,
  - brak możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na rok 2025 przychodami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych i wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, a także przychodami z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach, w związku z przeznaczeniem tych środków na sfinansowanie deficytu budżetu w 2024 r.,
  - brak określenia w projekcie budżetu deficytu oraz źródeł jego sfinansowania, pomimo że różnica pomiędzy dochodami i wydatkami ogółem stanowiła liczbę ujemną,
  - zagrożenie niezachowania relacji określonych w art. 242–244 uofp w przypadku nieuzyskania planowanego wzrostu dochodów i spadku wydatków bieżących;
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w uchwałach budżetowych na rok 2024 (2 668 opinii, w tym 135 pozytywnych z uwagami, 49 pozytywnych z zastrzeżeniami i osiem negatywnych) zarzucono organom jst:
  - przekroczenie lub zagrożenie przekroczenia indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp,
  - planowanie źródeł finansowania deficytu budżetu ze środków bezzwrotnych pochodzących z nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych, wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, a także przychodów z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (art. 217 ust. 2 pkt 8 uofp), przy braku posiadania takich nadwyżek lub ich zaangażowaniu w finansowanie deficytu roku poprzedniego oraz nieobjaśnienia przyjętych wartości w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej,
  - brak wskazania wszystkich źródeł pokrycia deficytu,
  - ryzyko nadmiernego obciążenia budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań wynikających z planowanego sfinansowania deficytu przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia kredytów i pożyczek, szczególnie w sytuacji nieuzyskania w poprzednich latach planowanego podwyższenia zdolności spłaty zobowiązań dłużnych lub nieprawidłowego określenia przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek oraz brak objaśnień przyjętych wartości w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej,

  ponadto wskazywano na konieczność podjęcia działań zmierzających do podwyższenia zdolności spłaty zobowiązań i poprawy relacji, o której mowa w art. 243 uofp;
- **w opiniach o prawidłowości planowanej kwoty długu jst** (2 718 opinii, w tym 235 pozytywnych z uwagami, 70 pozytywnych z zastrzeżeniami i osiem negatywnych) – wskazywano na:
  - niezachowanie – wbrew wymogom art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp – obowiązku określenia kwoty długu w wysokości wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, w tym z tytułów, o których mowa w § 3 pkt 2 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów wydanego na podstawie art. 72 ust. 2 uofp[13],
  - wysoki poziom zadłużenia oraz wystąpienie deficytu operacyjnego lub brak zrealizowania nadwyżek operacyjnych w co najmniej założonych wysokościach, co może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 uofp w kolejnych latach,

[13] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2023 r. poz. 58).

- brak możliwości ustalenia, czy gmina spełni relację, o której mowa w art. 243 uofp, z uwagi na stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie uchwalenia wpf gminy na rok 2024 i lata następne przez kolegium izby,
- ryzyko niezachowania w roku budżetowym 2024 i kolejnych latach relacji określonej w art. 243 uofp, przy uwzględnieniu relacji zawartych w art. 9 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw[14], zgodnie z którymi ustalana na lata 2022–2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 uofp, do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące – do dochodów bieżących budżetu (wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji miał obowiązek dokonać organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 grudnia 2021 r. i poinformować o wyborze właściwą regionalną izbę obrachunkową oraz organ stanowiący tej jednostki),

ponadto wskazywano na konieczność wyeliminowania nieprawidłowości oraz dokonania zmian uchwał zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 5 uofp;

- **w opiniach o możliwości spłaty** kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, lub wykupu papierów wartościowych – wydawanych na wniosek organu wykonawczego jst (łącznie 2 291 opinii, w tym 228 opinii pozytywnych z uwagami, 87 pozytywnych z zastrzeżeniami i jedna negatywna) – składy orzekające izb podnosiły zarzuty dotyczące:
  - niespełnienia lub ryzyka niespełnienia przez jst relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 uofp (określającym indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań), z uwagi na ograniczone możliwości podwyższenia w roku budżetowym i kolejnych latach zdolności spłaty zobowiązań dłużnych (wskaźnika dopuszczalnych spłat), szczególnie w sytuacji znaczącego wzrostu zadłużenia jst przy braku uzyskania w latach poprzednich planowanych kwot nadwyżek operacyjnych (nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) i dochodów ze sprzedaży majątku,
  - braku określenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganej w funduszu celowym pożyczki na inwestycje i zakupy inwestycyjne zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp,
  - postanowienia o zaciągnięciu zobowiązania zwrotnego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu roku 2024, podczas gdy wieloletnia prognoza finansowa jst nie przewiduje deficytu budżetowego w roku 2024 lecz nadwyżkę budżetową,
  - nieuwzględnienia spłat zobowiązań oraz wydatków związanych z obsługą zadłużenia w wieloletnich prognozach finansowych lub zaplanowania spłat zobowiązań ich w innych latach niż wynika to z uchwał w sprawie zaciągnięcia zobowiązań zwrotnych,
  - niedopełnienia wymogów określonych w przepisach, uchybień proceduralnych i formalnych, błędów rachunkowych,

  ponadto w opiniach wskazywano na konieczność monitorowania dochodów i wydatków, w tym bieżących, w celu spełnienia wskaźników określonych w art. 242 i 243 uofp oraz założeń określanych przez jst w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji, a w przypadku jst dokonujących spłaty pożyczek udzielonych z budżetu państwa – na konieczność uzyskania przed zaciągnięciem nowego zobowiązania pisemnej zgody Skarbu Państwa;
- **w opiniach o przedłożonych sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2023** wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami (2 988 opinii, w tym 476 pozytywnych z uwagami, 45 pozytywnych z zastrzeżeniami i 12 negatywnych) zarzucono organom jst wykonanie budżetu z naruszeniem zasad gospodarki finansowej, w tym:
  - naruszenie zasad dokonywania wydatków, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 uofp, art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 uofp, w związku z dokonaniem wydatków z przekroczeniem kwot określonych w uchwale budżetowej lub niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (np. udzielenie dotacji celowej na pomoc finansową bez podjęcia stosownej uchwały organu stanowiącego jst o udzieleniu pomocy finansowej) oraz niedokonaniem wydatków w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co wyraziło się m.in. wystąpieniem zobowiązań wymagalnych i zapłatą odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań,
  - naruszenie zasad zaciągania i spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 46 ust. 1 i art. 52 ust. 1 pkt 2 uofp, w szczególności przez zaciąganie zobowiązań powyżej planu wydatków lub dokonywanie wydatków powyżej limitów określonych w uchwale budżetowej bądź w związku z nieuwzględnieniem w planie wydatków płatności wynikających ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich,

[14] Dz. U. poz. 2500 z późn. zm.

- wysoki poziom zobowiązań i deficytu operacyjnego, rzutujący na stabilność finansową jst, a także doprowadzenie do realnego zagrożenia utraty zdolności realizacji zadań publicznych w 2023 r. i kolejnych latach budżetowych,
- przeznaczenie na wydatki roku 2023 przekazanej zaliczkowo w grudniu roku budżetowego raty części oświatowej subwencji ogólnej należnej za styczeń roku następnego, a także niezwróconych do końca 2023 r. dotacji oraz środków z rachunku depozytowego,
- niezachowanie reguły, o której mowa w art. 243 uofp, w tym zarówno poprzez zwiększenie obciążeń budżetów kolejnych lat spłatą zaciągniętych zobowiązań (podwyższenie relacji łącznej kwoty spłat do dochodów), jak i obniżenie zdolności spłaty zobowiązań w kolejnych latach (obniżenie granicy dopuszczalnych spłat) z powodu nieuzyskania planowanych kwot nadwyżki operacyjnej, w szczególności w przypadku wystąpienia deficytu operacyjnego (ujemnej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi),
- niezachowanie wymogu wynikającego z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw[15], tj. przekroczenie przez łączną kwotę długu jst na koniec 2023 r. 100% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 uofp, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego,

ponadto w wydanych opiniach wskazywano na:

- niedopełnienie wymogów przedłożenia i szczegółowości opracowania sprawozdania, o których mowa w art. 267 ust. 1 pkt 1 i art. 269 uofp, w tym zaniechanie przedstawienia zmian w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp, braku informacji o stopniu zaawansowania realizacji programów wieloletnich,
- niedopełnienie obowiązku określonego art. 6r ust. 2e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym w sprawozdawaniu rocznym z wykonania budżetu gminy należy ująć dane o wysokości zrealizowanych w roku budżetowym dochodów z tytułu pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania tymi odpadami wraz z objaśnieniami (z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w ust. 2–2c powoływanego artykułu),
- brak przedstawienia w sposób przejrzysty i pełny danych w zakresie planu i wykonania dochodów i wydatków związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jst, wynikającymi z odrębnych ustaw, w tym wykorzystania środków pochodzących z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy,
- niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych bądź dochodów z Funduszu Pomocy,
- brak omówienia w sprawozdaniu wydatków finansowanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska,
- brak przedstawienia przyczyn odchyleń w realizacji planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wyjaśnienia przyczyn niskiego wykonania zaplanowanych na 2023 r. dochodów ze sprzedaży nieruchomości, dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej oraz wydatków majątkowych, a także niewykonania dochodów i wydatków związku jst,
- wykonanie wydatków bieżących wyższych niż dochody bieżące (spełnienie reguły wydatkowej, o której mowa w art. 242 ust. 2 uofp dzięki zrekompensowaniu deficytu operacyjnego nadwyżką budżetową z lat ubiegłych i wolnymi środkami), co ma wpływ na zdolność spłaty zobowiązań i możliwość uchwalenia budżetu w kolejnych latach,
- utrzymywanie się wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych,
- wzrost należności wymagalnych przy braku skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania kwot należnych jst,
- niezgodności pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniu a danymi wynikającymi z uchwały budżetowej oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a także ze sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych,
- brak bądź błędne zamieszczenie w informacji danych wymaganych przepisem art. 267 ust. 1 pkt 3 uofp, tj. informacji o stanie mienia jst,
- okoliczności wskazujące na niezachowanie dyscypliny finansów publicznych;

[15] Dz. U. poz. 1964.

- **w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych** organów stanowiących jst w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2023 (2 987 opinii, w tym 43 pozytywne z uwagami, cztery pozytywne z zastrzeżeniami i 12 negatywnych – wśród których składy orzekające wydały 19 opinii o wnioskach o nieudzielenie absolutorium, w tym cztery pozytywne z uwagami, dwie pozytywne z zastrzeżeniami i dziewięć negatywnych) – wskazywano komisjom rewizyjnym organów stanowiących jst:
  - niedopełnienie obowiązku zaopiniowania wykonania budżetu, o którym mowa w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, w związku ze sformułowaniem wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) lub zarządowi powiatu bez uprzedniego dokonania kompleksowej oceny wykonania budżetu odnoszącej się do całości wykonania planu w rozumieniu art. 211 ust. 1 uofp (np. na podstawie niskiego wykonania dochodów majątkowych, wydatków na realizację jednego zadania inwestycyjnego, nieprawidłowego rozliczenia dotacji ramach zadania inwestycyjnego „Cyfrowa Gmina" i konieczności dokonania zwrotu środków unijnych, wzrostu zadłużenia w porównaniu z 2022 r., na podstawie porównania wartości wykonanych do zaplanowanych w uchwale budżetowej – bez uwzględnienia zmian planu w trakcie roku i sformułowanie zarzutu dostosowywania planu w ciągu roku do poziomu realizacji zadań, a także na podstawie stanu majątku gminy, bez przedstawienia skonkretyzowanych i dostatecznie udokumentowanych zarzutów dotyczących oceny całokształtu wykonania budżetu oraz ustalenia przyczyn powstania odchyleń (zwłaszcza w przypadku zadań inwestycyjnych), a także ustalenia, czy winą za ich wystąpienie można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też na przeszkodzie stanęły czynniki obiektywne, w szczególności zdarzenia, których nie można było przewidzieć na etapie planowania,
  - niezachowanie wymogów procedowania absolutorium, w tym określonych w art. 270 ust. 2 i 3 i art. 271 uofp – wobec stawiania zarzutów niezwiązanych z wykonaniem budżetu, w tym sformułowanie wniosku o nieudzielenie absolutorium na podstawie przesłanek niezwiązanych z wykonaniem budżetu lub bez wykazania i uzasadnienia tego związku oraz bez sformułowania zarzutów co do zgodności z prawem, czy też braku rzetelności sporządzonego sprawozdania z wykonania budżetu za 2023 rok, np. na podstawie ogólnikowych stwierdzeń o „niegospodarności" czy też uwag w zakresie „rosnących kosztów" w odniesieniu do gospodarki komunalnej, na podstawie braku uczestnictwa burmistrza w sesjach rady miasta,
  - brak wypracowania przez komisję rewizyjną opinii z wykonania budżetu powiatu za 2023 r. (komisja „nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji budżetu, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium"),
  - brak przeprowadzenia przez komisję rewizyjną kontroli gospodarki finansowej jednostki w trakcie roku budżetowego,
  - niedopełnienie formalnoprawnych wymogów przedstawienia wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium – wynikających z art. 18a ustawy o samorządzie oraz art. 270 ust. 2 uofp, w tym bez rozpatrzenia wszystkich wymaganych dokumentów, w szczególności opinii składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu, lub brak informacji o spełnieniu wymogów wynikających z przepisu art. 270 ust. 2 uofp,
  - wystąpienie z wnioskiem o udzielenie absolutorium imiennie wskazanemu wójtowi, wybranemu w wyborach w 2024 r., z jednoczesnym wskazaniem, iż nie odpowiada on za wykonanie tego budżetu,
  - w opiniach pozytywnych z uwagami i zastrzeżeniami wskazywano na niedopełnienie wymogów procedowania absolutorium, w tym określonych w art. 270 ust. 2 i 3 i art. 271 uofp, a podkreślając rolę wniosku w procesie absolutorium i szeroki zakres uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnej w dokonywaniu oceny wykonania budżetu, wskazywano na konieczność sprecyzowania podnoszonych zarzutów oraz udokumentowania ich faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu, tak by przedstawiony przez komisję wniosek umożliwił organowi stanowiącemu jst uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie oraz czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań;
- **w opiniach w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium** (15 opinii, w tym jedna pozytywna z uwagami i osiem negatywnych) składy orzekające izb – po dokonaniu oceny spełnienia wymogów formalnoprawnych, jak też materialnoprawnych przesłanek podjęcia uchwały – zarzuciły organom stanowiącym jst:
  - podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, zarządowi powiatu) bez dokonania całościowej oceny wykonania budżetu, tj. wykazania wystarczających merytorycznych przesłanek negatywnej oceny jego wykonania, stanowiących w świetle art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym podstawę udzielenia absolutorium z tego tytułu, w tym

z powodu niepodjęcia w trakcie debaty absolutoryjnej merytorycznej dyskusji nad oceną wykonania budżetu lub dokonania jedynie wybiórczej oceny jego elementów, w szczególności wykonania dochodów budżetowych, stopnia realizacji zadań majątkowych (w tym braku realizacji zaplanowanych inwestycji, na podstawie uwag dotyczących realizacji jednej inwestycji stanowiącej wycinek realizowanego w 2023 r. budżetu) – bez uwzględnienia uwarunkowań powstałych rozbieżności, istotności niewykonania tych wydatków w odniesieniu do całości budżetu oraz wykazania, jakie działania lub zaniechania zostały zawinione przez organ wykonawczy jst, a także braku zastrzeżeń radnych w zakresie wykonania planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów

- nieudzielenie absolutorium z innych przyczyn niż wykonanie budżetu na 2023 rok, a także brak wykazania na sesji absolutoryjnej, jakimi przesłankami kierowała się rada nie udzielając absolutorium organowi wykonawczemu za 2023 rok (radni nie wykazali, iż budżet roku 2023 został zrealizowany w sposób nieprawidłowy, czyli niezgodny z uchwałą budżetową na 2023 r.),
- podjęcie uchwały w sprawie absolutorium bez przeprowadzenia dyskusji (debaty) odnoszącej się do wykonania budżetu w poprzednim roku budżetowym, a także bez przedstawienia i rozpatrzenia sprawozdania finansowego. W ocenie składu orzekającego ograniczenie się przez radnych do zapoznania się z wnioskiem komisji rewizyjnej nie wypełniło wymogu określonego w art. 271 ust. 1 pkt 1–2 uofp, tj. zapoznania się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz sprawozdaniem finansowym;

- **w opinii o programie postępowania naprawczego jst**, przyjętym przez radę gminy – jedna opinia pozytywna z uwagami – skład orzekający izby wskazał, że zaprezentowany w programie postępowania naprawczego plan przedsięwzięć naprawczych (wraz z harmonogramem ich wprowadzania) zmierzających do usunięcia zagrożenia dla realizacji zadań publicznych nie umożliwia skutecznego doprowadzenia do całkowitej naprawy do roku 2026 finansów gminy, w tym do zachowania relacji określonej w art. 242–244 uofp. W ocenie składu orzekającego zważywszy na konieczność sfinansowania urealnionego wyniku budżetu 2024 roku (deficytu) jak też konieczność uregulowania istniejących zobowiązań wymagalnych niezbędna jest dla dalszego funkcjonowania gminy pomoc finansowa w postaci udzielenia pożyczki z budżetu państwa[16].

Niezależnie od rodzaju sprawy i charakteru wydanej opinii zamieszczano pouczenie o przysługującym jej adresatom prawie odwołania do kolegium izby w terminie 14 dni od doręczenia opinii.

3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby

Od uchwał składów orzekających w sprawie opinii – zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. W przepisach ustawy zakreślono jedynie 14-dniowy termin dla wniesienia odwołania oraz rozpatrzenia przez kolegium izby odwołania od opinii wydanych w sprawach określonych w art. 13 pkt 3–5. Ustawa nie określa procedury postępowania w sprawie wniesienia przez jst odwołania do kolegium izby od uchwał składów orzekających, ani też nie wskazuje organu właściwego do jego wniesienia. Rozpatrywanie odwołań od opinii wydanych przez składy orzekające, w myśl art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, należy do wyłącznej właściwości kolegium izby.

W 2024 r. do kolegiów izb wniesiono **12 odwołań** od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2023 r. – 12), w których wnioskowano w szczególności o ponowne rozpatrzenie sprawy i uwzględnienie przedstawionych argumentów oraz o zmianę charakteru wydanej opinii lub wyeliminowanie kwestionowanych uwag i zastrzeżeń. Wniesione odwołania od opinii składów orzekających dotyczyły:

- dwóch opinii (jednej pozytywnej z zastrzeżeniem i jednej negatywnej) o projektach uchwały budżetowej na 2025 r.,
- opinii pozytywnej z zastrzeżeniem o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej,
- dwóch opinii (jednej pozytywnej z zastrzeżeniem i jednej negatywnej) o możliwości sfinansowania deficytu,
- opinii negatywnej o prawidłowości planowanej kwoty długu,
- trzech opinii negatywnych o sprawozdaniach z wykonania budżetu jst za rok 2023,
- dwóch opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jst w sprawie nieudzielenia absolutorium (jednej pozytywnej i jednej negatywnej),
- opinii negatywnej o uchwale organu stanowiącego jst w sprawie nieudzielenia absolutorium.

W 2024 r. kolegia izb rozpatrzyły **15 odwołań** organów jst od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2023 r. – dziewięć), z tego trzy odwołania wniesione w 2023 r. i 12 odwołań wniesionych w 2024 r.

[16] Szerzej o programach postępowania naprawczego w Rozdziale V. części I *Sprawozdania.*

Kolegia izb – w wyniku rozpatrzenia odwołań od uchwał składów orzekających w sprawie opinii – postanowiły:

- **o uwzględnieniu jednego odwołania w całości** od negatywnej o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za rok 2023.
  Kolegium izby rozpatrując odwołanie Burmistrza dokonało ponownej oceny zagadnienia będącego podstawą do sformułowania negatywnej opinii składu orzekającego tj. naruszenia art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Kolegium wskazało, że zgodnie z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące w gminie są wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy o finansach publicznych. Jednakże z przeprowadzonej analizy sytuacji finansowej gminy w latach 2022–2025 wynika, że suma przekroczeń relacji wynikającej z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nie jest wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Tak więc niezachowanie równowagi dochodów i wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku 2023 jest dopuszczalne, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Z tych względów kolegium postanowiło uwzględnić wniesione odwołanie, uchylić uchwałę Składu Orzekającego i przekazać sprawę do ponownego zaopiniowania.
- **o uwzględnieniu jednego odwołania w części** od negatywnej opinii o projekcie budżetu na 2025 rok.
  Kolegium izby rozpatrując odwołanie wójta postanowiło uwzględnić je w części dotyczącej zarzutu braku określenia limitu zobowiązań na zaciągniętą w 2024 r. pożyczkę na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, którą gmina zaplanowała w projekcie budżetu na 2025 rok. Kolegium izby dokonało szczegółowej analizy wielkości planowanego deficytu oraz źródeł jego sfinansowania, jak również kwoty planowanych przychodów i rozchodów i uznało, że charakter nieprawidłowości w zakresie określenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań uzasadnia zmianę opinii wydanej przez Skład Orzekający z negatywnej na pozytywną z uwagą. Kolegium nie podzieliło natomiast stanowiska wójta odnośnie braku podstaw do wskazania w opinii, że przyjęte w projekcie budżetu na 2025 rok założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu.
- **o oddaleniu dziewięciu odwołań**, z tego od: trzech opinii o projektach budżetu – jednej na 2025 rok (pozytywnej z zastrzeżeniem) i dwóch na 2024 rok (jednej pozytywnej z uwagą i jednej negatywnej), dwóch opinii o projektach wieloletnich prognoz finansowych (jednej pozytywnej z zastrzeżeniem i jednej negatywnej), opinii pozytywnej z zastrzeżeniem o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok, dwóch opinii negatywnych o sprawozdaniach z wykonania budżetu jst za rok 2023 oraz od pozytywnej opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium.
  Kolegia izb oddaliły odwołania z uwagi na brak uznania zasadności zarzutów podnoszonych przez odwołujących czy też brak uznania ich za mające wpływ na podważenie legalności uchwały składu orzekającego i prawidłowość dokonanych w niej ocen. W szczególności w przypadku odwołań od opinii o projektach uchwał budżetowych, o projektach wieloletnich prognoz finansowych oraz o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok, kolegia podzieliły ocenę dokonaną przez składy orzekające, uznając m.in. za słuszną ocenę składu orzekającego odnośnie braku realistyczności planowanych do uzyskania w 2024 r. dochodów budżetowych (z opłaty eksploatacyjnej oraz ze sprzedaży mienia) i planowania we wszystkich objętych wpf latach budżetów nadwyżkowych, a także braku podstaw do planowania w projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok przychodów z tytułu przelewów dokonanych z lokat z lat ubiegłych i wykazywania tych przychodów jako źródło sfinansowania deficytu. Kolegium uznało również, że pojawienie się zastrzeżeń dotyczących naruszenia procedur przeprowadzenia głosowania i w konsekwencji ujęcia (lub nieujęcia) konkretnego projektu w uchwale budżetowej miasta na prawach powiatu, w ramach wyodrębnionych środków przeznaczonych na realizację zadań budżetu obywatelskiego, potwierdza zasadność sformułowania uwagi w opinii składu orzekającego projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok.
  W przypadku odwołań od opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy kolegium podzieliło całościową ocenę dokumentów obrazujących wykonanie budżetu, uznając m.in. za słuszne stanowisko składu orzekającego, który negatywnie ocenił sytuację, w której wykonany deficyt przekracza zaplanowany, a o źródłach jego pokrycia decyduje organ wykonawczy jst, wykorzystano w 2024 r. część subwencji oświatowej wpływającej w grudniu na styczeń 2024 r., na koniec 2023 r. wystąpiły zobowiązania nieopłacone w terminie (wymagalne), wynik operacyjny budżetu (różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) stanowił wielkość ujemną. Kolegium uznało również za zasadną negatywną ocenę wykonania budżetu, w toku wykonywania którego naruszono obowiązujące zasady gospodarki finansowej określone w art. 254 pkt 3 i art. 44 ust.1 pkt 2 uofp, poprzez wystąpienie znaczących

przekroczeń planowanych wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

W odniesieniu do odwołania od opinii o wniosku komisji rewizyjnej organu stanowiącego gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium kolegium podzieliło stanowisko składu orzekającego o braku podstaw do zakwestionowania negatywnej oceny wykonania budżetu sformułowanej przez komisję rewizyjną w związku wystąpieniem zobowiązań wymagalnych, przebiegiem realizacji inwestycji, poziomem zadłużenia gminy. Kolegium wskazało, że opiniodawcza rola regionalnej izby obrachunkowej w procedurze absolutoryjnej sprowadza się do ustalenia czy zostały spełnione wymogi formalne przy precyzowaniu treści wniosku oraz czy wniosek o nieudzielenie absolutorium został oparty na zarzutach dotyczących wykonania budżetu, jak również czy zarzuty te są prawdziwe, tj. odpowiadają stanowi faktycznemu.

- **o oddaleniu z przyczyn formalnych (odrzuceniu) czterech odwołań** od opinii i pozostawieniu ich bez merytorycznego rozpatrzenia, z tego od opinii negatywnej o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej na 2024 rok, opinii negatywnej o prawidłowości planowanej kwoty długu, negatywnej opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium oraz negatywnej opinii o uchwale rady gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium.

  Kolegium izby stwierdziło niedopuszczalność wniesienia odwołania przez podmiot nieuprawniony, tj. w przypadku opinii o deficycie przedstawionym w uchwale budżetowej oraz opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu – przez wójta i przewodniczącego rady. Kolegium izby wskazało również na brak uprawnienia przewodniczącego rady do podejmowania w imieniu organu stanowiącego jst czynności w przedmiocie wniesienia odwołania od opinii wydanej w sprawach określonych w art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Decyzja kolegium izby w sprawie rozpatrzenia odwołania od opinii wydanej przez skład orzekający, zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym, wyczerpuje środki odwoławcze.

Po upływie terminu do wniesienia odwołania – zgodnie z dyspozycją art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – prezesi izb powiadomili właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych o 12 przypadkach wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst za rok 2023 wraz z przedstawieniem zarzutów sformułowanych w opiniach składów orzekających.

Rozdział IV.
Działalność kontrolna

1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe, realizując obowiązki wynikające z przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, dokonują kontroli gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych w:

- jednostkach samorządu terytorialnego (gminach, powiatach i województwach samorządowych),
- związkach metropolitalnych, związkach międzygminnych, związkach powiatów oraz związkach powiatowo-gminnych,
- stowarzyszeniach gmin, stowarzyszeniach gmin i powiatów oraz stowarzyszeniach powiatów,
- samorządowych jednostkach organizacyjnych, w tym posiadających osobowość prawną,
- innych podmiotach w przypadku wykorzystywania przez nie dotacji otrzymanych z budżetów jst.

Regionalne izby obrachunkowe przeprowadzają kontrole kompleksowe, problemowe i doraźne. Prezesi izb mają możliwość zarządzić odrębną kontrolę, której przedmiotem jest sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych wydanych po uprzednio przeprowadzonych kontrolach. Regionalne izby obrachunkowe przeprowadzają kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych jst i ich jednostek organizacyjnych z zastosowaniem kryteriów legalności oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Kontrola gospodarki finansowej jst w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

Obowiązujący od 2011 r. ramowy zakres kontroli kompleksowych[1] prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe jest jednolity i obejmuje następujące zagadnienia:

1) ustalenia ogólnoorganizacyjne, w tym wewnętrzne regulacje organizacyjnoprawne,
2) księgowość i sprawozdawczość, w tym gospodarkę pieniężną i kontrolę kasy oraz inwentaryzację,
3) budżet jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności:
   - dochody budżetowe, w tym subwencje i dotacje, dochody z tytułu podatków i opłat, dochody z majątku,
   - wydatki budżetowe z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, w tym wydatki bieżące i majątkowe oraz rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji,
   - dług publiczny, przychody i rozchody budżetu,
4) gospodarkę mieniem komunalnym i Skarbu Państwa,
5) rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi.

W 2024 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 930 kontroli, w tym 721 kontroli kompleksowych, których obowiązek przeprowadzania w każdej jst, co najmniej raz na cztery lata, wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W ramach tych kontroli dokonywane było również sprawdzenie sposobu wykonania wniosków pokontrolnych wydanych po przeprowadzonych poprzednio kontrolach.

Kontrola wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, przeprowadzona w formie kontroli problemowych, była realizowana 120 razy.

Kontroli doraźnych, których celem jest m.in. weryfikacja zasadności wniesionych do izb informacji o potencjalnych naruszeniach prawa, w 2024 r. zrealizowano 83.

Sprawdzanie wykonania wniosków pokontrolnych realizowano także w formie odrębnych kontroli sprawdzających, w 2024 r. wykonano sześć takich kontroli.

Bardzo ważnym powodem zrealizowania w 2024 r. mniejszej liczby dodatkowych kontroli było odejście z pracy 47 doświadczonych inspektorów kontroli w wydziałach kontroli gospodarki finansowej. Na koniec 2024 r. w wydziałach kontroli zatrudnione były 449 osoby (wraz z naczelnikami). Ponadto przyjęto 56 inspektorów, ale przygotowanie ich do samodzielnej pracy trwa około dwóch lat.

Regionalne izby obrachunkowe w 2024 r. zweryfikowały zasadność łącznie 465 doniesień oraz informacji o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach (w tym m.in. pisma otrzymane z policji, prokuratury, CBA, KAS, wojewodów, posłów, rzeczników dyscypliny finansów publicznych, wójtów/burmistrzów, starostów, radnych a także od innych instytucji, osób prawnych i fizycznych oraz pisma anonimowe).

[1] Uchwała Nr 2/2011 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

W 2024 r., zgodnie z uchwałą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Nr 9/2023 z dnia 15 czerwca 2023 r., regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły kontrolę koordynowaną pn. „Umorzenie należności cywilnoprawnych". Skrócona informacja o wynikach kontroli koordynowanej znajduje się w rozdziale IV pkt 2 Pełna informacja dotycząca tej kontroli przedstawiona została w odrębnym opracowaniu.

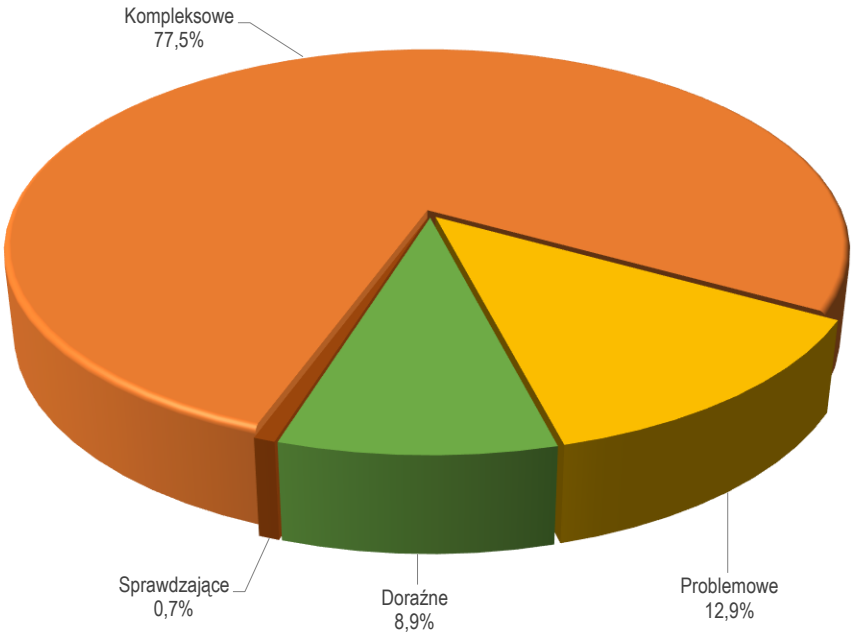
Wzorem lat ubiegłych, największy udział w strukturze kontroli wg ich rodzaju stanowiły kontrole kompleksowe – 77,5%. Udział kontroli problemowych wynosił 12,9% i związany był m.in. z kontrolami koordynowanymi. Kontroli doraźnych, m.in. związanych z koniecznością weryfikacji bieżąco uzyskiwanych informacji na temat jst, ich jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów podlegających kontroli przeprowadzono 8,9%. Liczba weryfikacji wykonania wniosków pokontrolnych przeprowadzonych jako kontrole stanowiła 0,7% ogółu kontroli, jednakże – jak wspomniano już wcześniej – w wielu przypadkach normą przy realizacji kontroli kompleksowych jest sprawdzanie stopnia realizacji wniosków po poprzednich kontrolach.

Liczbę i rodzaje przeprowadzonych kontroli oraz objęte nimi podmioty przedstawia poniższe zestawienie.

Kontrole przeprowadzone w 2024 r. według ich rodzajów oraz podmiotów objętych kontrolą

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Ogółem, z tego:	**930**	**100,0**	**721**	**100,0**	**120**	**100,0**	**83**	**100,0**	**6**	**100,0**
Województwa samorządowe	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
Powiaty ziemskie	69	7,4	65	9,0	2	1,7	2	2,4	-	x
Miasta na prawach powiatu	23	2,5	20	2,8	2	1,7	1	1,2	-	x
Gminy ogółem, z tego:	681	73,2	634	87,9	16	13,3	25	30,1	6	100,0
– miejskie	62	6,7	56	7,8	3	2,5	2	2,4	1	16,7
– miejsko-wiejskie	224	24,1	204	28,3	8	6,7	10	12,0	2	33,3
– wiejskie	395	42,5	374	51,9	5	4,2	13	15,7	3	50,0
Związki jst	3	0,3	2	0,3	-	x	1	1,2	-	x
Stowarzyszenia jst	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	154	16,6	-	x	100	83,3	54	65,1	-	x

Struktura kontroli przeprowadzonych w 2024 r.



W roku 2024 w jednostkach organizacyjnych jst przeważały kontrole problemowe – 64,9%, natomiast doraźne stanowiły 35,1 % wszystkich kontroli.

Kontrole jednostek organizacyjnych jst, samorządowych osób prawnych i innych jednostek przeprowadzone w 2024 r. według rodzajów kontroli

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Jednostki organizacyjne jst i inne:	**154**	**100,0**	**-**	**x**	**100**	**100,0**	**54**	**100,0**	**-**	**x**
Jednostki budżetowe	133	86,4	-	x	87	87,0	46	85,2	-	x
Zakłady budżetowe	9	5,8	-	x	6	6,0	3	5,6	-	x
Samorządowe osoby prawne[1)]	12	7,8	-	x	7	7,0	5	9,3	-	x

[1)] W tym instytucje kultury, sp zoz.

Z analizy liczby nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli w poszczególnych kategoriach jednostek w 2024 r. oraz ich ogólnej liczby wynika, iż jednostkami, w których przeciętnie występowało najwięcej popełnianych i wykrywanych w czasie jednej kontroli naruszeń prawa, były gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy miejskie a następnie powiaty.

Zestawienie liczby nieprawidłowości, przypadających na jedną kontrolę, wg typu jednostki kontrolowanej oraz rodzaju kontroli w 2024 r.

Podmioty kontroli	Rodzaje kontroli									
	ogółem		kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	Liczba nieprawidłowości									
	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę
Ogółem, z tego:	**10 037**	**10,8**	**9 367**	**13,0**	**376**	**3,1**	**288**	**3,5**	**6**	**1,0**
Województwa samorządowe	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
Powiaty ziemskie	565	8,2	561	8,6	2	1,0	2	1,0	-	x
Miasta na prawach powiatu	227	9,9	223	11,2	4	2,0	-	x	-	x
Gminy ogółem, z tego:	8 751	12,9	8 583	13,5	65	4,1	97	3,9	6	1,0
– miejskie	572	9,2	560	10,0	5	1,7	7	3,5	-	x
– miejsko-wiejskie	2 642	11,8	2 565	12,6	29	3,6	46	4,6	2	1,0
– wiejskie	5 537	14,0	5 458	14,6	31	6,2	44	3,4	4	1,3
Związki jst	10	3,3	-	x	-	x	10	10,0	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne:	484	3,1	-	x	305	3,1	179	3,3	-	x
– jednostki budżetowe	405	3,0	-	x	257	3,0	148	3,2	-	x
– zakłady budżetowe	32	3,6	-	x	20	3,3	12	4,0	-	x
– samorządowe osoby prawne[1)]	47	3,9	-	x	28	4,0	19	3,8	-	x

[1)] W tym instytucje kultury, sp zoz.

1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W rezultacie przeprowadzonych czynności kontrolnych w 2024 r. stwierdzono **10 037** przypadków nieprawidłowości[2], których łączna wartość wyniosła **7 318,9 mln zł**.

Nieprawidłowości w 2024 r., analogicznie jak w latach poprzednich, zostały połączone w kilka podstawowych grup zagadnień: ustalenia ogólnoorganizacyjne, księgowość i sprawozdawczość, ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu, dochody budżetowe, wydatki budżetowe, zamówienia publiczne, rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji, dług publiczny, gospodarka mieniem, rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi.

[2] W klasyfikacji nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli przyjmuje się za jedną nieprawidłowość danego rodzaju, bez względu na fakt, czy w danej kontroli ujawniony został jeden taki przypadek, czy więcej tego rodzaju przypadków nieprawidłowości.

Największy udział w ogólnej liczbie stwierdzonych nieprawidłowości stanowiły nieprawidłowości w zakresie działań związanych z realizacją budżetu – 31,2%, w tym dochodów i przychodów (17,3%) oraz wydatków i rozchodów (10,4%), jak również w zagadnieniach dotyczących księgowości i sprawozdawczości (28,2%), ustaleń ogólnoorganizacyjnych (10,8%), zamówień publicznych (15,5%) oraz gospodarki mieniem (8,5%).

Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli regionalnych izb obrachunkowych w latach 2020–2024

Wyszczególnienie	Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli w latach:									
	2020		2021		2022		2023		2024	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Ogółem, z tego:	**10 677**	**100,0**	**10 152**	**100,0**	**10 709**	**100,0**	**9 848**	**100,0**	**10 037**	**100,0**
Ustalenia ogólnoorganizacyjne	1 098	10,3	1 072	10,6	1 093	10,2	1 112	11,3	1 079	10,8
Księgowość i sprawozdawczość	2 760	25,8	2 625	25,9	2 843	26,5	2 922	29,7	2 830	28,2
Wykonanie budżetu, w tym:	4 077	38,2	3 668	36,1	3 837	35,8	3 059	31,1	3 135	31,2
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	336	3,1	301	3,0	308	2,9	351	3,6	356	3,5
– dochody i przychody	2 414	22,6	2 144	21,1	2 360	22,0	1 684	17,1	1 736	17,3
– wydatki i rozchody	1 327	12,4	1 223	12,0	1 169	10,9	1 024	10,4	1 043	10,4
Zamówienia publiczne	1 185	11,1	1 298	12,8	1 445	13,5	1 345	13,7	1 556	15,5
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	501	4,7	415	4,1	451	4,2	426	4,3	410	4,1
Dług publiczny	142	1,3	124	1,2	125	1,2	117	1,2	101	1,0
Gospodarka mieniem	846	7,9	907	8,9	868	8,1	798	8,1	850	8,5
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	68	0,6	43	0,4	47	0,4	69	0,7	76	0,8

1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli

Ustalenia ogólnoorganizacyjne

Regionalne izby obrachunkowe, kontrolując gospodarkę finansową i zamówienia publiczne, dokonują też oceny zagadnień dotyczących organizacji jednostek, przy czym ograniczają się jedynie do tych, które mają bezpośredni wpływ na gospodarkę finansową.

W 2024 r. wystąpiło **1 079** przypadków nieprawidłowości dotyczących zagadnień z zakresu organizacji jednostek, w tym kontroli zarządczej, do których zaliczały się m.in.:

- nieprawidłowe opracowanie dokumentacji opisującej przyjętą w jednostce politykę (zasady) rachunkowości – 239,
- niepowołanie zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nieprawidłowości w zakresie zatrudnienia sekretarza jst (np. nieogłoszenie naboru na wolne stanowisko) – 132,
- zaniechanie bądź nieprawidłowe prowadzenie audytu w jednostce do tego zobowiązanej – 110,
- nieprawidłowe zorganizowanie wspólnej obsługi finansowo-księgowej – 66,
- brak lub nieprawidłowe udokumentowanie systemu kontroli zarządczej w zakresie zasad zarządzania ryzykiem i mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych – 64,
- nieprzestrzeganie instrukcji kancelaryjnej (np. brak daty wpływu) – 63,
- nieprawidłowe powierzanie pracownikom urzędu jst kompetencji i obowiązków w zakresie gospodarki finansowej (w tym zamówień publicznych) oraz dokonywanie czynności w zakresie gospodarki finansowej bez powierzenia lub z przekroczeniem granic powierzenia – 50,
- naruszenie ustalonych w jednostce zasad zarządzania ryzykiem i mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych – 49,
- naruszenie przepisów w zakresie zatrudniania pracowników (np. pominięcie naboru, zatrudnienie pracowników mimo niespełniania przez nich wymogów kwalifikacyjnych, zawieranie umów cywilnoprawnych o cechach umowy o pracę) – 42,
- nieprawidłowości dotyczące tworzenia i rejestrowania instytucji kultury – 10.

Kontrola przeprowadzona w Powiatowo-Gminnym Związku „Samorządy Ziemi Oleskiej" (woj. opolskie) wykazała, że nie opracowano i nie wprowadzono do stosowania w Biurze Powiatowo-Gminnego Związku „Samorządy Ziemi Oleskiej" dokumentacji opisującej przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości oraz regulaminu wynagradzania. Stwierdzono również, że nie utworzono w Biurze Powiatowo-Gminnego Związku „Samorządy Ziemi Oleskiej" funduszu świadczeń socjalnych.

W dniu 25 maja 2022 r. zawarto umowę z Bankiem Spółdzielczym w Człuchowie na „otwarcie i prowadzenie rachunków bankowych (…) dla miasta i gminy Debrzno (woj. pomorskie) i samorządowych jednostek budżetowych" obejmującą bezpodstawnie obsługę bankową Centrum Kultury, Sportu i Turystyki w Debrznie (samorządową instytucję kultury posiadająca osobowość prawną).

W obowiązującej w Urzędzie Miejskim w Pińczowie (woj. świętokrzyskie) polityce rachunkowości jako podstawę ustalania wysokości odpisów aktualizujących należności wskazano wyłącznie kryterium okresu zalegania z zapłatą, bez uwzględnienia przesłanki dokonania oceny sytuacji majątkowej i finansowej dłużnika a także prawdopodobieństwa uzyskania należności w wyniku prowadzonego postępowania.

W gminie Słupca (woj. wielkopolskie) nie powierzono głównemu księgowemu obowiązków i odpowiedzialności z zakresu gospodarki finansowej. Powierzenia dokonano w trakcie kontroli w dniu 25 lipca 2024 r.

Urząd Gminy w Różanie (woj. mazowieckie) prowadził obsługę jednostek budżetowych będących jednostkami organizacyjnymi Gminy Różan, pomimo że Rada Miejska w Różanie nie podjęła uchwały w sprawie zapewnienia wspólnej obsługi.

W gminie Obrowo (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono prowadzenie w okresie od 31 marca 2022 r. do 31 stycznia 2023 r. audytu wewnętrznego przez usługodawcę, pomimo ujęcia w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwoty dochodów i przychodów oraz kwoty wydatków i rozchodów przekraczającej 100 000 tys. zł.

Czynności audytowe przeprowadzone w mieście Świnoujście (woj. zachodniopomorskie) w latach 2021–2022 udokumentowano niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, tj. nie sporządzono dokumentacji dotyczącej zadania audytowego oraz pozostałej dokumentacji audytu wewnętrznego, tj. dokumentacji roboczej związanej z przygotowaniem planu audytu, sprawozdania z wykonania planu audytu, wyników oceny wewnętrznej i zewnętrznej audytu wewnętrznego.

W gminie Narewka (woj. podlaskie) od marca 2020 r. nie jest obsadzone stanowisko kierownika Ośrodka Edukacji Ekologicznej w Siemianówce (jednostka budżetowa gminy), zaś funkcję pełniącego obowiązki „administratora Ośrodka" (bez wynagrodzenia) pełni Sekretarz Gminy. Określono, że ma pełnić te obowiązki do czasu powołania kierownika (nie były podejmowane działania w tym kierunku). Izba wskazała, że działalność przypisana Ośrodkowi może być wykonywana w dowolnej formie, także w strukturach Urzędu Gminy. Tym samym, jeżeli nie ma możliwości lub zasadności zapewnienia wymaganej prawem organizacji odrębnej jednostki, wskazano na rozważenie zasadności wykonywania tych zadań w tej formie.

Burmistrz Miasta Kowalewo Pomorskie (woj. kujawsko-pomorskie) nie zachował terminu przeprowadzenia naboru kandydatów na wolne stanowisko Sekretarza Gminy. Kontrola wykazała, że od 1 lipca 2021 r. nie było osoby zatrudnionej na stanowisku Sekretarza Gminy, a ogłoszenie naboru ofert na to stanowisko pracy nastąpiło w dniu 15 lutego 2022 r.

Wójt Gminy Mędrzechów (woj. małopolskie) powołał kierownika zakładu budżetowego, tj. Stacji Uzdatniania Wody w Mędrzechowie do pełnienia tej funkcji, zamiast zawrzeć z nim umowę o pracę.

Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy Ryglice (woj. małopolskie) wykonywał czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników Urzędu Miejskiego w Ryglicach bez stosownego upoważnienia udzielonego przez Burmistrza Ryglic, wymaganego zgodnie z Kodeksem pracy. Podpisał m.in. aneks do umowy o pracę czy decyzję o przyznaniu pracownikowi nagrody jubileuszowej.

W okresie od 21 listopada 2018 r. kolejni Wójtowie Gminy Lubań (woj. dolnośląskie) *nie powołali swoich zastępców, tymczasem zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców oraz określa ich liczbę, z tym, że w gminach do 20 tys. mieszkańców liczba ta nie może być większa niż „jeden".*

W mieście i gminie Bytom Odrzański (woj. lubuskie) osobie zatrudnionej na podstawie powołania na stanowisko zastępcy burmistrza powierzono w dniu 2 września 2020 r. obowiązki sekretarza gminy wbrew ustawie o pracownikach samorządowych. W regulaminie organizacyjnym urzędu miejskiego przewidziano stanowisko sekretarza gminy.

Księgowość i sprawozdawczość

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji stwierdzono **2 830** przypadków działań stanowiących naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przepisów wewnętrznych na kwotę **– 5 157,2 mln zł**.

W szczególności nieprawidłowości obejmowały:

- nieprawidłową ewidencję operacji gospodarczych i finansowych (np. z naruszeniem zasad systematyki, niezgodnie z treścią operacji, na kontach nieprzewidzianych w planie kont) – 351,
- nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji – 257,
- dokonywanie zapisów księgowych z naruszeniem ustawy o rachunkowości – 203,
- nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów – 198,
- nierzetelne wykazanie w księgach rachunkowych wartości aktywów i pasywów – 195,
- wykazanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową – 181,
- wykazanie w sprawozdaniach budżetowych nieprawidłowych kwot skutków finansowych udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych – 176,
- wykazanie w sprawozdaniach z operacji finansowych danych niezgodnych z ewidencją lub dokumentami – 170,
- sporządzenie nierzetelnych sprawozdań finansowych – 148,
- nieprawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych (np. prowadzenie wspólnych urządzeń księgowych dla organu i jednostki; prowadzenie wspólnych ksiąg dla urzędu jst i jednostek obsługiwanych – 143,
- niebieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych (np. niesporządzenie w wymaganych terminach zestawień obrotów i sald kont księgi głównej) – 140,
- zaniechanie lub nieprawidłowe rozliczenie inwentaryzacji – 91,
- nieprawidłową wycenę aktywów lub pasywów (np. nieuprawniona aktualizacja, nieprawidłowe umorzenia) – 78,
- księgowanie dowodów źródłowych niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości (np. bez czytelnego opisu operacji, bez dekretacji) – 71,
- nieprowadzenie wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych – 56,
- brak zgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 51,
- nieterminowe przekazanie sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań z operacji finansowych – 33,
- nieprawidłowe prowadzenie gospodarki kasowej – 32,
- niesporządzenie, nieprzekazanie sprawozdań budżetowych oraz finansowych – 29,
- niesprawdzalne prowadzenie ksiąg rachunkowych – 28,
- niezamknięcie ksiąg rachunkowych – 25,
- poprawianie błędów w dowodach lub zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości – 14,
- nieprawidłowe lub niekompletne oznaczenie ksiąg rachunkowych – 13,
- nieterminowe sporządzenie sprawozdań finansowych – 11.

W gminie Fabianki (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nieprawidłowe sporządzenie sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2022 r. poprzez wykazanie w sprawozdaniu stanu środków na rachunku budżetu niezgodnie z ewidencją księgową, tj. w kwocie zaniżonej o 10 000 tys. zł.

W ewidencji Urzędu Gminy Grabowo (woj. podlaskie) m.in. nie ujęto przychodów z tytułu dochodów wpływających bezpośrednio na rachunek budżetu wynoszących łącznie 25 278,6 tys. zł, zaniżając wynik finansowy za 2023 r. Przypisu należności z najmu lokali dokonywano w księgach w lutym za cały rok, pomimo wystawiania faktur miesięcznych – zawyżenie należności z tego tytułu w księgach i sprawozdaniach na koniec marca, czerwca i września 2023 r. wynosiło: 76,6 tys. zł, 41,6 tys. zł i 25,8 tys. zł. Nie prowadzono ewidencji analitycznej gruntów, traktując jako ewidencję „zestawienia" sporządzane na podstawie gminnego zasobu nieruchomości, w efekcie czego na koncie 011 „Środki trwałe" nie była w ogóle ujęta wartość gruntów gminy, które zostały przekazane w użytkowanie wieczyste.

W Starostwie Powiatu Hajnowskiego (woj. podlaskie) m.in. nie dokonano księgowania zapisem Wn 810 „Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje" – Ma 800 „Fundusz jednostki" równowartości wydatków majątkowych Starostwa poniesionych w 2023 r. w kwocie 973,9 tys. zł, na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych" dwukrotnie ujęte były należności przypadające powiatowi z tytułu udziału w dochodach z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (zawyżenie o 195,9 tys. zł), na koniec 2023 r. na koncie 225 „Rozrachunki z budżetami" widniało nierealne zobowiązanie wynoszące 782,9 tys. zł, odpowiadające należnościom z zadań zleconych w części przypadającej budżetowi państwa, w sprawozdaniu Rb-27S za 2023 r. nie wykazano należności (stanowiących w całości zaległości) w kwocie 62 tys. zł; należność główna w kwocie 42,8 tys. zł została też pominięta w sprawozdaniu Rb-N.

W Starostwie Powiatowym w Sokółce (woj. podlaskie) ostatnia inwentaryzacja środków trwałych drogą spisu z natury została przeprowadzona w 2021 r. W jej harmonogramie Starosta zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji wszystkich środków trwałych. Kontrola wykazała jednak, że mimo tego spisem nie objęto budynków i budowli o wartości ewidencyjnej 7 351,6 tys. zł, które w efekcie nie były objęte spisem od 2017 r.

Kontrola przeprowadzona w Powiatowo-Gminnym Związku „Samorządy Ziemi Oleskiej" (woj. opolskie) wykazała, że doszło do nieprowadzenia w latach 2022–2023 przez Biuro Powiatowo-Gminnego Związku „Samorządy Ziemi Oleskiej" ksiąg rachunkowych oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych od stycznia 2024 r. do dnia zakończenia kontroli w zakresie niezgodnym z wymogami dotyczącymi prowadzenia ksiąg rachunkowych określonymi w ustawie o rachunkowości. W trakcie kontroli stwierdzono również, że doszło do wykazania w bilansie jednostki sporządzonym na dzień 31 grudnia 2023 r. danych niezgodnych ze stanem rzeczywistym.

Gmina Tuchomie (woj. pomorskie) nieterminowo opublikowała w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdania finansowe gminy za 2023 r. (sprawozdania zamieszczono w dniu 20 września 2024 r. – 133 dni po terminie).

W gminie Kolbudy (woj. pomorskie) w 2023 r. nieterminowo ujęto w księgach rachunkowych na koncie 011 „Środki trwałe" dwa środki trwałe pochodzące z inwestycji (kontroli poddano 3 zadania inwestycyjne) – opóźnienia wyniosły 214 i 549 dni.

Gmina Andrespol (woj. łódzkie), pomimo występowania konta 290 „Odpisy aktualizujące należności", w zakładowym planie kont Urzędu Gminy Andrespol, zaniechała prowadzenia odpisów na tym koncie, chociaż faktycznie miała należności zagrożone nieściągalnością. Na poczet długu wielu zobowiązanych przez kilka lat nie wpłynęła żadna kwota, pomimo prowadzonych postępowań egzekucyjnych, co zasadniczo stanowiło podstawę do uznania ich za należności nieściągalne w okresie sprawozdawczym.

W gminie Buczek (woj. łódzkie) w bilansie z wykonania budżetu, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2023 r., w pozycji I.3. „Pozostałe zobowiązania", wykazano kwotę 610 tys. zł stanowiącą część salda Ma konta 909-1 jako zobowiązanie z tytułu rozliczenia z jednostką budżetową z tytułu podatku od towarów i usług.

W gminie Czarnożyły (woj. łódzkie) efekty realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa drogi gminnej w miejscowości Wydrzyn Kolonia" w Gminie Czarnożyły zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych jako nowa budowla (środek trwały), a nie zwiększenie wartości istniejącej już drogi. Wartość ulepszenia środka trwałego powiększa jego wartość początkową.

W księgach rachunkowych Urzędu Miasta Tychy (woj. śląskie), w ewidencji konta 011 „Środki trwałe" nie ujęto wartości gruntów, budynków oraz budowli posadowionych na nieruchomościach przekazanych jednostkom organizacyjnym w administrowanie, pomimo że na ww. nieruchomościach nie został ustanowiony trwały zarząd. W latach 2020–2024, z ksiąg rachunkowych Urzędu Miasta Tychy, z ewidencji konta 011 „Środki trwałe" wyksięgowano wartość gruntów, budynków i budowli przekazanych jednostkom organizacyjnym w administrowanie, o łącznej wartości 36 702,5 tys. zł. Do 2019 r. z ewidencji księgowej konta 011 wyksięgowano wartość przekazanych do Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w administrowanie 13 działek w łącznej kwocie 39 535,6 tys. zł oraz przekazano do Miejskiego Zarządu Budynków Mieszkalnych około 350 zabudowanych i 130 niezabudowanych działek. Urząd jednak nie był w stanie podać ich wartości.

W 2021 r. nieprawidłowo ustalono jako zobowiązanie i zaliczono do pozostałych kosztów operacyjnych roku 2020 wartość 31 896 tys. zł wynikającą z pozwu wniesionego do sądu powszechnego przeciwko miastu Jastrzębie-Zdrój (woj. śląskie), tj. pomimo tego, iż wartość ta nie spełniała definicji zobowiązania w rozumieniu ustawy o rachunkowości. Przedmiotem pozwu było odszkodowanie za utracone nakłady i przyszłe korzyści powoda w związku z wstrzymaniem prac budowlanych i obowiązkiem rozbiórki inwestycji. W ewidencji księgowej 2020 r. dokonano przypisu zobowiązania na kontach 761 „Pozostałe koszty operacyjne" i 240 „Pozostałe rozrachunki". Skutkiem powyższego było nieprawidłowe ustalenie wyniku finansowego za rok 2020 oraz wykazanie w bilansach jednostki Urzędu Miasta Jastrzębie-Zdrój, sporządzonych na dzień 31 grudnia: 2020 r. – 2023 r., zobowiązań z tego tytułu. W 2021 r. dokonano zmniejszenia wartości ww. zobowiązania, korygując jednocześnie fundusz jednostki w związku ze zmianą przedmiotu powództwa o 11 220 tys. zł. Do dnia kontroli w księgach rachunkowych jednostki pozostało zobowiązanie z ww. tytułu o wartości 20 676 tys. zł.

W latach 2022–2023 prowadzono księgi rachunkowe Urzędu Miasta w Pszczynie (woj. śląskie) przy użyciu programu komputerowego w sposób niezapewniający trwałości zapisu księgowego na wszystkich etapach przetwarzania danych. Polegało to na dopuszczeniu możliwości korekty uprzednio zaksięgowanych dowodów księgowych bez pozostawienia informacji nt. dowodu pierwotnego i związanych z tym dowodem pierwotnych zapisów księgowych w księgach rachunkowych oraz wprowadzenia zapisów księgowych do okresów sprawozdawczych, za które zostały już sporządzone sprawozdania budżetowe i które powinny zostać zamknięte.

W latach 2020–2024 (do dnia zakończenia kontroli), zaniechano bieżącego ewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego w Bytomiu (woj. śląskie) zmian w stanie środków trwałych na koncie 011 „Środki trwałe" w grupie 0 „Grunty" w związku z nabyciem przez miasto prawa własności 918 działek w drodze komunalizacji na mocy decyzji Wojewody Śląskiego. Grunty te przyjmowano na stan środków trwałych na koncie 011-00 „Środki trwałe – Grunty" w latach następujących po roku, w którym decyzje Wojewody Śląskiego stały się ostateczne. Tym samym w księgach rachunkowych urzędu nie ujęto:

- *w 2020 r. – wartości działek w łącznej kwocie 3 409,6 tys. zł,*
- *w 2021 r. – wartości działek w łącznej kwocie 5 052,6 tys. zł,*
- *w 2022 r. – wartości działek w łącznej kwocie 5 145,7 tys. zł,*
- *w 2023 r. – wartości działek w łącznej kwocie 8 667,7 tys. zł.*

Świadczy to także o nieprawidłowo przeprowadzonej inwentaryzacji gruntów metodą weryfikacji według stanu na 31 grudnia 2020 r., 31 grudnia 2021 r., 31 grudnia 2022 r., 31 grudnia 2023 r., w wyniku których nie stwierdzono różnic inwentaryzacyjnych. W konsekwencji nie wykazano ww. danych w bilansach jednostki Urzędu Miejskiego w Bytomiu sporządzonych wg stanu na dzień: 31 grudnia 2020 r., 31 grudnia 2021 r., 31 grudnia 2022 r., 31 grudnia 2023 r.

W gminie Łubianka (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono niewyjaśnienie i nierozliczenie w księgach rachunkowych Urzędu Gminy za 2023 r. różnicy pomiędzy stanem środków zgromadzonych na rachunku sum depozytowych, wynikających z potwierdzenia salda przesłanego przez bank, a wartością wynikającą z ewidencji księgowej w kwocie 25 tys. zł. Na podstawie potwierdzenia sald rachunków bankowych, przesłanego przez bank według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r., ustalono, że stan środków na rachunku bankowym sum depozytowych wynosił 493 tys. zł. Natomiast na dzień 31 grudnia 2023 r. konto 139 „Inne rachunki bankowe" zgodnie z „Zestawieniem obrotów i sald" wskazywało saldo w wysokości 518 tys. zł. Tym samym różnica pomiędzy stanem wykazanym w ewidencji księgowej a potwierdzeniem salda wyniosła 25 tys. zł.

W Urzędzie Gminy w Mircu (woj. świętokrzyskie) w 2023 r. nie ujęto w księgach rachunkowych na koncie 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych – Dochody realizowane przez budżet" dochodów budżetu realizowanych bezpośrednio na rachunek budżetu w kwocie 14 898,3 tys. zł z tytułu m.in. dotacji, subwencji, dodatku węglowego, które stanowiły przychody Urzędu.

W powiecie opatowskim (woj. świętokrzyskie) wpłaty dokonane przelewem bankowym w dniach 29–30 grudnia 2023 r. w łącznej kwocie 78,7 tys. zł, które wpłynęły na rachunek bankowy budżetu w dniu 2 stycznia 2024 r. nie zostały ujęte pod datą 31 grudnia 2023 r. w ewidencji księgowej budżetu na koncie 140 „Środki pieniężne w drodze", natomiast zostały ujęte w księgach roku 2024 zapisem Wn 133 „Rachunek budżetu" i Ma 901 „Dochody budżetu" pod datą wpływu.

W Urzędzie Gminy w Czarnocinie (woj. świętokrzyskie) w ewidencji księgowej konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)" i konta 240 „Pozostałe rozrachunki" nie ujęto operacji wpływu faktur zaliczkowych na łączną kwotę 461,4 tys. zł otrzymanych od kontrahentów realizujących zadania inwestycyjne. W ewidencji księgowej ujęto wyłącznie operacje zapłaty za faktury.

W Urzędzie Miejskim w Pińczowie (woj. świętokrzyskie) zamknięcia ksiąg rachunkowych na koniec 2022 r. nie poprzedzono weryfikacją ujęcia w nich wszystkich obciążających jednostkę kosztów, w konsekwencji czego w kosztach miesiąca stycznia 2023 r. bezpodstawnie ujęto kwotę 552,0 tys. zł dotyczącą kosztów 2022 r.

Operację przekazania w dniu 28 grudnia 2023 r. środków w kwocie 3 000,0 tys. zł z rachunku budżetu gminy Ożarów (woj. świętokrzyskie) na rzecz spółki SIM KZN Świętokrzyskie sp. z o.o. celem objęcia udziałów ujęto bezpodstawnie jako zmniejszenie dochodów. W konsekwencji w ewidencji księgowej oraz w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-28S Urzędu za 2023 r. zaniżono dochody i wydatki budżetowe o 3 000,0 tys. zł.

W mieście i gminie Działoszyce (woj. świętokrzyskie) nie dokonano do września 2024 r. zamknięcia ksiąg rachunkowych na dzień kończący rok obrotowy 2023 i otwarcia ksiąg rachunkowych na początek roku obrotowego 2024. Do dnia kontroli księgi rachunkowe pozostawały w buforze i nie zostały zatwierdzone, co dawało możliwość dokonywania w nich zmian zapisów.

W mieście i gminie Chmielnik (woj. świętokrzyskie) w sprawozdaniu Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału 2023 r. w poz. N3.2 „depozyty na żądanie" nie wykazano środków pieniężnych pozostających na rachunkach bankowych wyodrębnionych dla dwóch projektów w łącznej kwocie 575,5 tys. zł, które wynikały z ewidencji księgowej konta 130 „Rachunek bieżący" prowadzonego w dziennikach częściowych dla tych projektów.

W kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2023 r. Urzędu Miejskiego w Pińczowie (woj. świętokrzyskie) w wierszu N.4 „należności wymagalne" w poz. N.4.2 „pozostałe" wykazano należności w kwocie 43,4 tys. zł dotyczące podmiotów względem których został zakończony proces upadłości oraz zostali oni wykreśleni z Krajowego Rejestru Sądowego a dług nie został przejęty przez inne osoby.

Miasto i gmina Żabno (woj. małopolskie) nie wykazała kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym, zaciągniętego w kwocie 2 839 tys. zł (saldo Ma konta 133 „Rachunek budżetu") w okresie od dnia 9 czerwca 2023 r. do dnia 30 września 2023 r., w sprawozdaniach kwartalnych Rb-Z (jednostkowe) o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec II kwartału 2023 r. – jako krótkoterminowego zobowiązania wynikającego z zaciągniętego kredytu, tj. o pierwotnym terminie spłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie (wiersz E2.1) ani w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2023 r. jako przychodów w wysokości stanu niespłaconych zobowiązań na koniec okresu sprawozdawczego (poz. D17.).

W gminie Czempiń (woj. wielkopolskie) nieprawidłowo prowadzono ewidencję analityczną do konta 013 „Pozostałe środki trwałe", co skutkowało nieprawidłowym ujęciem składników majątkowych. Przyjęto do ewidencji zbiorcze środki trwałe bez wyodrębnienia poszczególnych obiektów inwentarzowych oraz stosowano nazwy ogólne, które nie umożliwiały jednoznacznej identyfikacji składników majątku. Ponadto środki te zostały spisane na jednym arkuszu spisu z natury, co nie zapewniało prawidłowej identyfikacji ich lokalizacji ani użytkowników.

W zakładowym planie kont Urzędu w gminie Brodnica (woj. wielkopolskie) nie przewidziano prowadzenia ewidencji pozabilansowej dla obcych środków trwałych wykorzystywanych przez jednostkę, przez co ewidencja ta nie była prowadzona mimo posiadania takich środków. Ponadto w Urzędzie Gminy w Brodnicy nie prowadzono ewidencji pozabilansowej gruntów użytkowanych wieczyście przez gminę, a w Informacji dodatkowej do Bilansu nie wykazano wartości gruntów użytkowanych wieczyście.

W sprawozdaniu Rb-ST sporządzonym na koniec 2023 r. przez powiat jarociński (woj. wielkopolskie), w pozycji stan środków pozostających na wszystkich rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego wykazano kwotę 7 144,6 tys. zł. Bezpodstawnie pomniejszono środki o kwotę 2 100 tys. zł, które stanowiły środki budżetu znajdujące się na dzień 31 grudnia 2023 r. na lokatach bankowych.

W bilansie z wykonania budżetu sporządzonym na dzień 31 grudnia 2023 r. gminy Lądek (woj. wielkopolskie) nie wykazano zobowiązań krótkoterminowych przypadających na rok 2024 r. w kwocie 715,3 tys. zł.

W gminie Tyrawa Wołoska (woj. podkarpackie) nie wypełniono obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych metodą spisu z natury w ciągu ostatnich 4 lat.

Trwale utracono dane tworzące księgi rachunkowe Urzędu Miasta i Gminy Solec nad Wisłą (woj. mazowieckie) jako jednostki budżetowej i jako organu, prowadzone techniką komputerową w systemie finansowo-księgowym.

Opłaty za posiłki dostarczane do jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest gmina Żórawina (woj. dolnośląskie) wnoszone były przez rodziców uczniów bezpośrednio na rachunek firm cateringowych. W konsekwencji dochodów z tyt. sprzedaży posiłków nie ujmowano w planach finansowych, nie ewidencjonowano w urządzeniach księgowych i nie wykazywano w sprawozdaniach budżetowych i finansowych szkół.

Na koncie 011 „Środki trwałe" nie ujęto wartości 149 nieruchomości gruntowych objętych przez gminę Cieszków (woj. dolnośląskie) z mocy prawa w latach 1993–2021 na podstawie decyzji Wojewody Dolnośląskiego.

Wykonanie budżetu – ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu

W tej kategorii, dotyczącej ogólnych zasad planowania i wykonywania budżetu, kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały **356** przypadków nieprawidłowości na łączną kwotę **307,0 mln zł**.

Do najczęściej występujących naruszeń prawa należy zaliczyć:

- brak kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej w zakresie czynności mogących skutkować powstaniem zobowiązań pieniężnych (majątkowych) – 61,
- dokonanie wydatków z przekroczeniem granic planowanych wydatków w uchwale budżetowej, planie finansowym jednostki – 50,
- niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzenie planów finansowych, nieaktualizowanie tych planów – 44,
- nierealistyczne prognozowanie w wpf kwot dochodów, wydatków, przychodów lub rozchodów – 28,
- nieprawidłowe klasyfikowanie w budżecie wydatków bieżących lub majątkowych – 21,
- niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami z dotacji podlegających zwrotowi, środkami ZFŚS, depozytowymi, środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) – 19,
- nieprzekazanie przez zarząd jst jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu – 18,
- nieodprowadzenie, nieterminowe odprowadzenie lub odprowadzenie w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jst ustawami – 10,
- nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków w ramach funduszu sołeckiego – 10.

W gminie Bakałarzewo (woj. podlaskie) 21 stycznia 2022 r. Wójt zawarł z Gminną Biblioteką Publiczną umowę pożyczki na kwotę 186,7 tys. zł pomimo braku określenia przez Radę Gminy w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości pożyczek udzielanych przez Wójta w roku budżetowym. Pożyczka w kwocie 186,7 tys. zł została uwzględniona w kwocie planowanych rozchodów dopiero w uchwale Rady Gminy z dnia 4 lutego 2022 r. w sprawie zmian w budżecie. Natomiast

ustalenie przez Radę limitu maksymalnej wysokości pożyczek udzielanych przez Wójta w roku budżetowym nastąpiło dopiero w uchwale Rady z dnia 16 września 2022 r. w sprawie zmian w budżecie. Na dzień podpisania umowy Wójt nie posiadał zatem podstaw do udzielenia pożyczki.

W Urzędzie Gminy Kulesze Kościelne (woj. podlaskie) oraz Szkole Podstawowej w Kuleszach Kościelnych naruszano zasady sporządzania planów finansowych i ich projektów. Wójt przekazał informacje do projektów planów szkoły i GOPS w ogólnych kwotach, bez szczegółowości klasyfikacji budżetowej. Nie zostały sporządzone projekty planów jednostek. Nie przekazano kierownikowi GOPS informacji stanowiącej podstawę opracowania planu finansowego. Nie okazano planów finansowych GOPS i szkoły – jednostki posługiwały się danymi wprowadzonym do programu BeSTi@. W trakcie roku nie informowano formalnie o zmianach planu (GOPS nie otrzymywał żadnych informacji, zaś szkoła nieformalne). W szkole stwierdzono przypadki, iż zmiany planu dokonywane przez organy gminy nie zostały odzwierciedlone nawet w ewidencji planu wydatków prowadzonej w systemie księgowym.

W wyniku kontroli w gminie Raciążek (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nieujęcie w 2022 r. w planie dochodów budżetu gminy otrzymanych środków w łącznej wysokości 25 tys. zł, z tytułu zwiększenia subwencji oświatowej na rok 2022. Wójt Gminy Raciążek, mimo posiadanych od listopada 2022 r. informacji o zwiększeniu subwencji nie przedłożył Radzie Gminy Raciążek projektu uchwały zmieniającej budżet gminy w tym zakresie.

W latach 2022–2023 w mieście Bytom (woj. śląskie) zaangażowano na wydatki część środków subwencji oświatowej otrzymanych na poczet dochodów roku następnego, tj.: wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. – 2 856 tys. zł a na dzień 31 grudnia 2023 r. – 14 902 tys. zł.

W gminie Żegocina (woj. małopolskie) nie zabezpieczono środków pieniężnych na wykonanie obligatoryjnych zadań gminy z zakresu oświaty, wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Równocześnie w wyniku przeprowadzonych równolegle kontroli doraźnych w sześciu jednostkach oświatowych gminy Żegocina ustalono, że w poszczególnych szkołach zobowiązania wynikające z wcześniej zawartych umów (m.in. dotyczące wynagrodzeń i pochodnych) nie były realnie ujmowane na koncie służącym do ewidencji zaangażowania, bowiem kwoty z tego tytułu wskazywano jedynie do wysokości planu, który z kolei ustalany był do wysokości środków z subwencji. W konsekwencji powyższego na koniec 2023 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne dotyczące niezapłaconych składek ZUS w sześciu jednostkach oświatowych gminy Żegocina na łączną wartość 871,5 tys. zł, które nie mieściły się w ramach uchwalonego planu wydatków budżetu gminy na 2023 r. W kolejnym roku – przy planie ustalonym na dzień 30 kwietnia 2024 r. w paragrafach klasyfikacji budżetowej objętych kontrolą, tj.: 302 „Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń", 401 „Wynagrodzenia osobowe pracowników", 411 „Składki na ubezpieczenia społeczne", 412 „Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy" i 479 „Wynagrodzenia osobowe nauczycieli" kwota przewidywanych (do końca 2024 r.) braków w planie tychże sześć jednostek oświatowych wyniosła łącznie ponad 3 231 tys. zł.

Gmina Chrzanów (woj. lubelskie) 1 października 2023 r. zawarła z Ochotniczą Strażą Pożarną umowę na udzielenie dotacji w wysokości 170 tys. zł na zakup i dostarczenie lekkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego. Umowa została kontrasygnowana przez skarbnika gminy. Z ustaleń kontroli wynikało, że na dzień podpisania umowy w budżecie gminy Chrzanów nie zaplanowano środków na udzielenie dotacji w § 6230 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych".

Gmina Krzywda (woj. lubelskie) 15 listopada 2022 r. zawarła umowę na przebudowę dróg gminnych, z terminem realizacji do 15 października 2023 r., ustalając wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 1 168,5 tys. zł oraz rozliczenie na podstawie faktury końcowej, wystawionej na podstawie protokołu odbioru końcowego robót. Termin płatności określono na 30 dni od daty doręczenia faktury zamawiającemu. Umowa została kontrasygnowana przez skarbnika gminy. Na dzień zawarcia umowy wskazane zadanie nie zostało przewidziane w wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik do uchwały Rady Gminy Krzywda w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Rada Gminy Konopnica (woj. łódzkie) uchwałą z dnia 28 maja 2021 r. postanowiła o udzieleniu pomocy finansowej powiatowi wieluńskiemu w formie dotacji celowej na lata 2021–2025, w wysokości 2 567,5 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację zadania inwestycyjnego. Zgodnie z harmonogramem środki miały być przekazane w: 2021 r. – 60,7 tys. zł; w 2022 r. – 249,4 tys. zł; w 2023 r. – 359,2 tys. zł; w 2024 r. – 1 430,7 tys. zł; w 2025 r. – 467,5 tys. zł. Wskazane

przedsięwzięcie nie zostało uwzględnione w załączniku przedsięwzięć do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy Konopnica. Okres dofinansowania ww. zadania przez gminę Konopnica obejmował lata 2021–2025. W wyniku podpisania w dniu 26 listopada 2021 r. umowy z powiatem w sprawie udzielenie dotacji celowej na pomoc finansową w latach 2021–2025, mimo nieustalenia limitu zobowiązań w załączniku przedsięwzięć do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej – Wójt Gminy Konopnica zaciągnął zobowiązanie wieloletnie z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania takich zobowiązań.

W gminie Mirzec (woj. świętokrzyskie) w 2023 r. dokonano niedozwolonego finansowania budżetu gminy poprzez przelew środków z rachunku bankowego sum depozytowych, rachunku ZFŚS oraz rachunku dla środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na rachunek budżetu gminy w kwocie ogółem 1 292,7 tys. zł. Ponadto dokonano finansowania wydatków ze środków części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczonych na styczeń 2024 r.

W powiecie opatowskim (woj. świętokrzyskie) w Wieloletniej Prognozie Finansowej nie zaliczano do długu zobowiązań wynikających z umów leasingu operacyjnego zawartych w latach 2020–2023 przez funkcjonujący w powiecie zakład budżetowy, tj. Powiatowy Zakład Transportu w Opatowie, mimo że ww. zobowiązania przekraczały rok budżetowy oraz zobowiązań tych nie uwzględniano jako przedsięwzięcie w wykazie przedsięwzięć w załączniku do wpf.

W okresie od 2 stycznia 2024 r. do 17 marca 2024 r. Burmistrz Miasta i Gminy Łagów (woj. świętokrzyskie) przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy zawarł bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową umowy dotyczące realizacji zadań inwestycyjnych jednorocznych oraz wieloletnich na kwotę co najmniej 11 995,46 tys. zł, pomimo iż Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wydało negatywne opinie o projekcie uchwały w sprawie wpf Gminy Łagów na lata 2024–2039 oraz o projekcie uchwały budżetowej Gminy Łagów na 2024 r., a następnie stwierdziło nieważność uchwały w sprawie wpf na lata 2024–2039 a także uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łagów na 2024 r.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Pińczowie (woj. świętokrzyskie) wykazała, iż w wpf Gminy Pińczów na lata 2024–2035 w załączniku „Wykaz przedsięwzięć do WPF" nie ujęto planowanych wydatków wynikających z uchwały Rady Miejskiej z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na podwyższenie kapitału zakładowego Wodociągi Pińczowskie Spółka z o.o. poprzez ustanowienie nowych udziałów o wartości 4 000 tys. zł, które gmina Pińczów obejmie w latach 2019–2028 (po 400 tys. zł rocznie).

W wpf gminy Kunów (woj. świętokrzyskie) na lata 2023–2037 przyjętej uchwałą Rady Miejskiej z dnia 28 grudnia 2023 r. w kolumnie 10.6 „spłaty, o których mowa w pkt 5.1, wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych" nie ujęto spłat rat kredytu w kwocie 5 770 tys. zł zaciągniętego w dniu 6 września 2023 r.

W trakcie kontroli doraźnej w Powiatowo-Gminnym Związku „Samorządy Ziemi Oleskiej" (woj. opolskie) stwierdzono, że doszło do zaciągnięcia w 2023 r., przez działających w imieniu Zarządu Związku: byłego Przewodniczącego oraz Członka Zarządu, wieloletniego zobowiązania pieniężnego na kwotę 23 999,8 tys. zł z tytułu zawarcia umowy na budowę krajowego centrum szkolenia służb ratowniczych, bez wymaganego upoważnienia Zgromadzenia Związku.

W trakcie kontroli umów stwierdzono, że miasto i gmina Jutrosin (woj. wielkopolskie), reprezentowana przez Burmistrza Miasta i Gminy, zawarła dwie umowy bez kontrasygnaty Skarbnika, na łączną kwotę 21,1 tys. zł.

W mieście Przeworsk (woj. podkarpackie) deficyt budżetowy 2023 r., finansowano kwotą 822,3 tys. zł, pochodzącą z części subwencji oświatowej przekazywanej na rachunek bankowy budżetu miasta w grudniu 2023 r. z przeznaczeniem na wydatki stycznia 2024 r.

W mieście i gminie Polanów (woj. zachodniopomorskie) otrzymanych w dniu 18 czerwca 2021 r. środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 2 000 tys. zł, przeznaczonych na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Budowa świetlicy wiejskiej w m. Domachowo wraz z infrastrukturą towarzyszącą", nie wprowadzono do budżetu Gminy i Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Wykonanie budżetu – dochody i przychody

W grupie zagadnień dotyczących realizacji dochodów i przychodów regionalne izby obrachunkowe wykazały istotną liczbę nieprawidłowości – **1 736** przypadków na łączną kwotę **67,1 mln zł**.

Do najczęściej popełnianych przez jednostki naruszeń prawa należą:

- niedokonanie lub nienależyte dokonanie czynności sprawdzających w odniesieniu do deklaracji podatkowych w zakresie podatków lokalnych (rolny, leśny, od nieruchomości – osoby prawne; od środków transportowych – osoby prawne i osoby fizyczne) – 284,
- ustalenie zobowiązań podatkowych dla osób fizycznych w zakresie podatków lokalnych (rolny, leśny, od nieruchomości) niezgodnie z przepisami, w tym prawa lokalnego (stawki) – 171,
- zaniechanie prowadzenia lub nieterminowe prowadzenie czynności windykacyjnych w zakresie zobowiązań podatkowych – 170,
- nieprawidłowa realizacja dochodów o charakterze cywilnoprawnym – 133,
- nieegzekwowanie (zaniechanie wezwania do złożenia) deklaracji lub informacji podatkowych od podatników podatków lokalnych (rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych) – 127,
- niezgodne z przepisami udzielanie ulg i zwolnień w zapłacie podatków lokalnych (rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych) – 112,
- nieprawidłowa realizacja niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym – 89,
- niezgodne z przepisami udzielanie ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym – 57,
- nieprawidłowe rozliczanie wpłat podatników (np. na zaległości i odsetki, nadpłaty) – 53,
- zaniechanie prowadzenia lub nieterminowe prowadzenie czynności windykacyjnych w zakresie niepodatkowych należności budżetu o charakterze publicznoprawnym – 52,
- zaniechanie prowadzenia postępowania w celu określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatkach lokalnych (leśny, rolny, od nieruchomości i od środków transportowych) – 49,
- zaniechanie podejmowania czynności w celu wyegzekwowania należności o charakterze cywilnoprawnym – 45,
- dopuszczenie do przedawnienia zobowiązań podatkowych i publicznoprawnych – 41,
- dopuszczenie do przedawnienia należności o charakterze cywilnoprawnym – 32,
- niezgodne z przepisami inkaso podatków lokalnych (rolny, leśny, od nieruchomości), np. nieprawidłowe rozliczenie inkasentów, pobór zaległości – 31.

Kontrola dochodów z podatków lokalnych w gminach wiejskich Narewka i Puńsk oraz mieście Łomża (woj. podlaskie) wykazała m.in. błędne opodatkowanie nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, co skutkowało przypisaniem należności w podatku od nieruchomości, potwierdzonym odpowiedziami o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych, w wysokości wynoszącej odpowiednio 158,6 tys. zł, 87 tys. zł i 57,8 tys. zł.

Na 31 grudnia 2023 r. w ewidencji Starostwa Powiatu w Augustowie (woj. podlaskie) widniały zaległości w wysokości 711 tys. zł (bez odsetek), wynikające z decyzji wydanych na podstawie art. 130a ust. 10h ustawy Prawo o ruchu drogowym o obciążeniu osoby będącej właścicielem pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia tego pojazdu kosztami wynikającymi z holowania i przechowywania na parkingu strzeżonym. Żadna zaległość nie była objęta postępowaniem egzekucyjnym; ograniczono się do wysyłania upomnień do niektórych dłużników. Z powodu niepodjęcia czynności egzekucyjnych przedawnieniu na dzień kontroli uległy zaległości w wysokości 375,7 tys. zł (bez odsetek) wynikające z 20 decyzji wydanych w latach 2015–2018.

Przeprowadzona analiza dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w mieście Białystok (woj. podlaskie) wykazała m.in., że nie zwracano przedsiębiorcom wniesionych z góry opłat w związku z przedterminowym wygaśnięciem zezwolenia, wbrew tezom orzecznictwa NSA wskazującym na obowiązek takiego rozliczenia. Kwota niezwróconych przedsiębiorcom opłat wniesionych przez nich w kwocie zawyżonej względem faktycznego okresu ważności zezwoleń wynosiła 53 tys. zł.

W Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Płaskiej (woj. podlaskie) część dochodów z opłat za żywienie pobranych od uczniów przeznaczono – niezgodnie z art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe – na inne cele niż zakup artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania posiłków. W odpowiedzi o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych poinformowano, że w wyniku działań podjętych na podstawie ustaleń kontroli uczniom zostaną zwrócone niewykorzystane na „wsad do kotła" opłaty za żywienie za 2023 r. i 2024 r. w łącznej wysokości 122,6 tys. zł.

Kontrola w gminie Lubicz (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła przyznanie w 2022 r. Zakładowi Usług Komunalnych w Lubiczu Sp. z o.o. ulg w formie umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości w łącznej kwocie 1 031 tys. zł, (w tym: należność główna w wysokości 1 002 tys. zł oraz odsetki od zaległości w kwocie 29 tys. zł), na mocy trzech decyzji wydanych z naruszeniem zasad prowadzenia postępowania podatkowego, poprzez niezebranie odpowiedniego materiału dowodowego oraz niezamieszczenie w decyzjach uzasadnienia faktycznego, tj. wskazania dowodów, którym organ podatkowy dał wiarę oraz oceny dowodów, w oparciu o które dokonał rozstrzygnięcia. Kontrola wykazała, że organ podatkowy w 2022 r. umorzył podatnikowi całe zobowiązanie podatkowe za 2022 r.

W gminie Starogard Gdański (woj. pomorskie) nie doręczono w 2023 r. decyzji wymiarowych wszystkim współwłaścicielom przedmiotów opodatkowania (45 decyzji w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości – kontrolą objęto 78 podatników podatku od nieruchomości).

W mieście Jastrzębie-Zdrój (woj. śląskie) latach 2022–2024 do dnia kontroli, nieprawidłowo przeprowadzono czynności mające na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności danych wykazanych przez podatników podatku od nieruchomości o posiadanych nieruchomościach oraz nie wezwano podatników do złożenia wyjaśnień lub złożenia korekt informacji, deklaracji na podatek od nieruchomości. Powyższe dotyczyło dziesięciu podatników, którzy nie zadeklarowali do opodatkowania budowli, budynków i gruntów. Na nieruchomościach podatników prowadzących działalność gospodarczą, znajdowały się budowle (drogi i chodniki, place wewnętrzne, ogrodzenie, oświetlenie, schody zewnętrze, mur oporowy, podjazdy dla niepełnosprawnych, waga samochodowa) oraz grunty i budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W trakcie kontroli miasto wezwało ww. podatników do złożenia wyjaśnień. Jeden z podatników złożył korektę deklaracji na podatek od nieruchomości. W wyniku sporządzania korekt deklaracji na podatek od nieruchomości za okres od kwietnia 2019 r. do czerwca 2024 r. powstała nadpłata w wysokości 40,7 tys. zł oraz niedopłata w wysokości 213,8 tys. zł.

W latach 2020–2024 (do dnia zakończenia kontroli) nieprawidłowo dokonywano potrąceń na rzecz miasta Bytom (woj. śląskie) z tytułu środków stanowiących dochód Skarbu Państwa od wpływów osiąganych za korzystanie bezumowne (bez tytułu prawnego) oraz od wpływów osiąganych w następstwie zawartych umów dzierżaw dla nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa. Powyższe polegało na tym, że:

- *100% wpływów z tytułu czynszu dzierżawnego nieruchomości Skarbu Państwa,*
- *100% wpływów z tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa*

zaliczono do dochodów miasta Bytom, pomimo, że zgodnie z ww. przepisami, od wpływów za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa należało potrącić 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, a od wpływów osiąganych z czynszu dzierżawnego nieruchomości Skarbu Państwa należało potrącić 25% środków, które stanowiły dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości (w tym do 31 grudnia 2020 r. miastu przysługiwało potrącenie w wysokości 50% dochodów). Ww. działania dotyczyły 22 kontrahentów, którzy dzierżawili oraz bezumownie korzystali z nieruchomości Skarbu Państwa, a jednocześnie działki te były przedmiotem toczących się postępowań dot. nabycia w drodze komunalizacji (na mocy decyzji Wojewody Śląskiego) przez miasto Bytom. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia 9 września 2024 r. od ww. kontrahentów uzyskano wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości w kwocie 5,9 tys. zł, które zaliczono do dochodów miasta Bytom w 100%, a winna to być kwota 0,3 tys. zł oraz czynsz dzierżawny w kwocie 19,7 tys. zł w 100%, a winna to być kwota co najmniej 4,9 tys. zł.

W Urzędzie Gminy Pietrowice Wielkie (woj. śląskie) w latach 2019–2024, zaniechano przeprowadzenia czynności sprawdzających celem prawidłowego opodatkowania podatkiem od nieruchomości i podatkiem rolnym oraz nieprawidłowo przeprowadzono czynności sprawdzające deklaracje na podatek od nieruchomości złożone przez podatników zwolnionych z podatku od nieruchomości na podstawie uchwał Rady Gminy Pietrowice Wielkie oraz nie wezwano podatników do udzielenia w wyznaczonym terminie niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, informacji wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w nich zawartych. Organ podatkowy nie podjął również działań celem przeprowadzenia u podatników kontroli podatkowej, do czego był uprawniony. Powyższe dotyczyło m.in. podatnika (osoba prawna), który złożył deklaracje na lata 2019–2024 i nie zadeklarował do opodatkowania podatkiem od nieruchomości wszystkich gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak również nie zadeklarował wszystkich gruntów i budynków jako zwolnione. Nadto podatnik nie wskazał w załącznikach do deklaracji przy gruntach i budynkach nr działek. Oprócz tego podatnik wykazał w deklaracji na lata 2023–2024 w danych o przedmiotach opodatkowania zwolnionych z opodatkowania działki, które nie były przedmiotem zwolnienia (skutek – łączna kwota

ok. 1 143 tys. zł), jak również wykazał ulgę w latach 2022–2023, która wygasła z dniem 31 lipca 2022 r. w danych o przedmiotach zwolnionych w zakresie gruntów i budynków w łącznej kwocie 1 381,7 tys. zł. Kwota odsetek naliczona na dzień kontroli wyniosła 360 tys. zł. Nadto organ podatkowy przyjął deklaracje podatnika za okres od 2017 r. do grudnia 2024 r., w których podatnik wykazał zwolnienie, pomimo że zgłoszenie zamiaru skorzystania z pomocy regionalnej zostało złożone dzień po rozpoczęciu inwestycji. W deklaracjach za ww. okres podatnik wskazał grunty i budynki objęte zwolnieniem na łączną kwotę 5 316 tys. zł. Gdyby podatnik był zobowiązany do zwrotu wspomnianej ulgi, kwota odsetek naliczona na dzień kontroli wyniosłaby 1 642 tys. zł. Nieprawidłowe sporządzenie deklaracji, jak również błąd pracownika polegający na zaniechaniu wczytania z deklaracji prawidłowych danych do ewidencji podatkowej, spowodowało zaniżenie skutków udzielonych ulg i zwolnień w sprawozdaniu Rb-PDP za lata 2019–2023 oraz sprawozdaniu Rb-27S za lata 2019–2023, na co najmniej ok. 17 861,8 tys. zł.

Pomimo, że w dniu 31 stycznia 2008 r. Rada Gminy Kobiele Wielkie (woj. łódzkie) podjęła uchwałę Nr XI/65/08 w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej na terenie gminy Kobiele Wielkie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z jej podziałem (na wniosek zainteresowanego) oraz z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej budową urządzeń infrastruktury technicznej – to w latach objętych kontrolą gmina Kobiele Wielkie nie planowała dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej. Jednostka nie podejmowała kroków związanych z ustaleniem opłaty adiacenckiej, pomimo tego, iż realizowała inwestycje dotyczące budowy infrastruktury technicznej.

W gminie Nieborów (woj. łódzkie) nieprawidłowo podejmowano działania windykacyjne mające na celu wyegzekwowanie zaległości w podatku od środków transportowych oraz w podatku od nieruchomości. Po upływie terminu zapłaty należności nie wystawiano upomnień wzywających do wykonania tego obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Największe opóźnienia w wystawieniu upomnień wynosiły jeden rok od daty wymaganej zapłaty raty podatku. Bezskuteczność upomnienia i działań informacyjnych, nie skutkowała również wystawianiem tytułów wykonawczych. Stwierdzono przypadki wystawienia tytułów wykonawczych za zaległości podatkowe z lat 2020–2023 dopiero w 2024 r.

W Starostwie Powiatowym w Opatowie (woj. świętokrzyskie) w 2023 r. i do dnia kontroli przy pomocy instrumentu płatniczego, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny dokonywana była zapłata opłaty geodezyjnej, komunikacyjnej i sporadycznie opłaty za użytkowanie wieczyście, mimo że Rada Powiatu nie podjęła uchwały w sprawie dopuszczenia zapłaty należności stanowiących dochody budżetu powiatu opatowskiego za pomocą innego instrumentu płatniczego, w tym instrumentu płatniczego, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny – w powyższym zakresie nie został przygotowany projekt uchwały.

Gmina Ożarów (woj. świętokrzyskie) nie wykonała zalecenia pokontrolnego z poprzedniej kontroli, co skutkowało nieprawidłowym wykazywaniem przez gminną jednostkę organizacyjną w latach 2021–2024 w składanych deklaracjach na podatek od nieruchomości budowli stanowiących sieć wodociągową i kanalizacyjną jako podlegające zwolnieniu na podstawie uchwały rady miejskiej. Powyższe skutkowało w latach 2022–2024 zawyżeniem w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów oraz sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, skutków udzielonych ulg i zwolnień w łącznej kwocie co najmniej 3 567,8 tys. zł. W wyniku nieprzestrzegania zaleceń pokontrolnych jednostka była zobowiązana i dokonała comiesięcznych wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin tzw. „janosikowego" w łącznej kwocie 204,0 tys. zł.

W trakcie kontroli w gminie Jemielnica (woj. opolskie) stwierdzono, że doszło do nieprawidłowego zastosowania, w latach 2019–2024, zwolnienia podatkowego w stosunku do budowli służących bezpośrednio do wytwarzania i doprowadzania wody oraz odprowadzania ścieków będących w posiadaniu zależnym podatnika – osoby prawnej, na skutek nieprawidłowo ustalonego zakresu przedmiotowego tego zwolnienia wprowadzonego właściwymi uchwałami Rady Gminy Jemielnica, czego konsekwencją było zaniżenie należności podatkowych gminy z tytułu podatku od nieruchomości w wymienionych latach o kwotę łączną 1 130,9 tys. zł, w tym należności z tytułu odsetek za zwłokę naliczonych na dzień 30 kwietnia 2024 r. w kwocie łącznej 256,4 tys. zł.

W trakcie kontroli miasta i gminy Kluczbork (woj. opolskie) stwierdzono niezweryfikowanie pod względem podatkowym łącznej powierzchni użytków rolnych podlegających wymiarowi podatku rolnego z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, wobec istniejącej różnicy w tych wielkościach wynoszącej 105,3502 ha.

W trakcie kontroli doraźnej w Powiatowo-Gminnym Związku „Samorządy Ziemi Oleskiej" (woj. opolskie) stwierdzono, że doszło do nieustalenia pełnej wysokości należności Związku z tytułu składek członkowskich za lata 2023–2024 w łącznej kwocie 317,2 tys. zł i niedochodzenia tych należności. Jak ustalono, pomimo niedokonania przez członków Związku wpłat składek za trzy kwartały 2023 r. oraz za dwa kwartały 2024 r., a także dokonania wpłaty za jeden kwartał 2023 r. i jeden kwartał 2024 r. w wysokościach niezgodnych ze Statutem Związku, kierownik jednostki nie podjął działań w celu dochodzenia tych należności w wymaganej wysokości.

W 2023 r. powiat jarociński (woj. wielkopolskie) uzyskał dochody z tytułu zastępstwa procesowego w kwocie 16,4 tys. zł, które dotyczyły dochodów Skarbu Państwa. Środki te zostały przekazane na rachunek bankowy starostwa i ujęte jako dochody własne powiatu. Tylko 5% tej kwoty (0,8 tys. zł) stanowiło dochód powiatu.

W mieście i gminie Łobżenica (woj. wielkopolskie) sześć ochotniczych straży pożarnych nie złożyło deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2023, pomimo że miały zawarte umowy użyczenia z gminą Łobżenica.

W gminie Bukowsko (woj. podkarpackie) podejmowano ze zwłoką czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych w stosunku do osób prawnych będących podatnikami podatku od nieruchomości, do osób fizycznych będących podatnikami podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku od środków transportowych zalegających z zapłatą należnych gminie podatków oraz właścicieli nieruchomości niepłacących w terminie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, skutkujące powstaniem na dzień 31 grudnia 2023 r. zaległości w:

- *podatku od nieruchomości podatników będących osobami prawnymi 697,6 tys. zł;*
- *podatku od nieruchomości podatników będących osobami fizycznymi 7,0 tys. zł;*
- *podatku od środków transportowych będących osobami fizycznymi 13,6 tys. zł;*
- *podatku rolnego od podatników będących osobami fizycznymi 5,2 tys. zł;*
- *opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi 15,5 tys. zł.*

W mieście i gminie Nowa Dęba (woj. podkarpackie) pobierano w 2023 r. opłatę reklamową w wysokości 21 tys. zł, bez stosownej uchwały rady miejskiej.

W latach 2021–2022 w gminie i mieście Moryń (woj. zachodniopomorskie) zaniechano prowadzenia czynności windykacyjnych w stosunku do podatnika (osoba prawna) posiadającego zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w łącznej kwocie 51 tys. zł. Ponadto, na wniosek podatnika złożony w marcu 2023 r., organ podatkowy – bez wydania odpowiedniej decyzji – rozłożył na raty ww. zaległość bez przeprowadzenia postępowania podatkowego w celu ustalenia sytuacji ekonomicznej ww. podatnika i uzasadniającej jego ważny interes lub ważny interes publiczny.

W gminie Rząśnik (woj. mazowieckie) nie egzekwowano od podatnika obowiązku złożenia deklaracji na podatek od środków transportowych na rok 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 i nie wszczęto postępowania podatkowego w sprawie określenia wysokości zobowiązania w podatku od środków transportowych, a w konsekwencji nie wydano decyzji określającej wysokość tego zobowiązania podatnikowi, który nie wywiązał się z obowiązku złożenia deklaracji na podatek od środków transportowych.

W mieście Kudowa-Zdrój (woj. dolnośląskie), w przypadku ośmiu podatników podatku od nieruchomości kontrola, w oparciu o systemy geoportal.gov.pl i geoportal.dolnyslask.pl wykazała m.in., że podatnicy nie wykazali do opodatkowania budowli związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz klasyfikowali powierzchnie budynków związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą jako powierzchnie budynków mieszkalnych. W trakcie kontroli, w wyniku podjętych przez organ podatkowy czynności, na podstawie wydanych decyzji i skorygowanych deklaracji podatnikom dokonano dodatkowego przypisu podatku w łącznej kwocie 29 tys. zł.

W Urzędzie Miasta Kamienna Góra (woj. dolnośląskie) w latach 2022–2023 nie wystawiano i nie kierowano do wspólnot mieszkaniowych upomnień na zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wspólnot mieszkaniowych wyniosły na dzień 31 grudnia 2022 r. – 422,6 tys. zł, a na dzień 31 grudnia 2023 r. – 2 457,8 tys. zł.

Skutki obniżenia górnych stawek podatków, skutki udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa

Czynnościami kontrolnymi prowadzonymi przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie realizacji dochodów objęto również prawidłowość wykazywania w sprawozdaniach budżetowych sporządzanych przez jst danych dotyczących skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa[3].

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2024 r. stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zaniżonych danych w sprawozdaniach w **151** kontrolowanych jednostkach, a w zakresie zawyżonych danych w sprawozdaniach w **123** kontrolowanych jednostkach. Wymiar finansowy różnic przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach budżetowych stwierdzone w 2024 r.

Wyszczególnienie	Wartość danych zaniżonych w sprawozdaniach		Wartość danych zawyżonych w sprawozdaniach	
	Liczba jst	zaniżona kwota (w tys. zł)	Liczba jst	zawyżona kwota (w tys. zł)
Ogółem, z tego:	**151**	**38 300**	**123**	**6 502**
– skutki obniżenia górnych stawek podatków	70	2 869	49	2 901
– skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień	54	34 365	40	2 572
– skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa	27	1 066	34	1 029

Dane wykazywane w powyższym zakresie w sprawozdaniach budżetowych, składanych przez jst do regionalnych izb obrachunkowych i za ich pośrednictwem do Ministerstwa Finansów, stanowiły[4] jeden z czynników wpływających na wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej należnej jednostce z budżetu państwa. Wobec powyższego skutkiem ustaleń kontroli są decyzje Ministra Finansów w sprawie korekt wysokości subwencji.

Wykonanie budżetu – wydatki i rozchody

Regionalne izby obrachunkowe stwierdziły **1 043** przypadki, na łączną kwotę **219,5 mln zł,** naruszeń prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych, spośród których najczęściej występujące to:

- dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania wydatków w zakresie wydatków na wynagrodzenia pracowników, koszty podróży służbowych, diety radnych i sołtysów – 378,
- nieterminowe regulowanie zobowiązań z tytułu dostaw, usług i robót budowlanych – 106,
- przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 67,
- dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania wydatków w zakresie wydatków na pozostałe zadania (np. sport, ochrona zdrowia, ochrona środowiska) – 44,
- nieterminowe opłacenie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, FGŚP, PFRON, składek zdrowotnych, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 42,
- dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania wydatków w zakresie wydatków na zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych i problemów związanych z narkomanią – 31,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 28,

[3] Na podstawie art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w brzmieniu obowiązującym do 24 października 2024 r., informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych prezes izby przekazywał organom dokonującym podziału tych środków. Ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.) została zmieniona treść art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, który od 25 października 2024 r. nakłada na prezesa izby obowiązek przekazywania informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie: 1) danych przyjmowanych do ustalenia potrzeb finansowych, o których mowa w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – organom ustalającym te potrzeby; 2) rozliczeń dotacji celowych – organom dokonującym podziału tych środków.

[4] Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła istotne zmiany w systemie finansowania jst. Ustawa ta zastąpiła dotychczasowe mechanizmy subwencjonowania potrzeb jst poprzez wprowadzenie, w miejsce tradycyjnych subwencji, systemu opartego na określaniu potrzeb finansowych jst w pięciu kategoriach (wyrównawcze, oświatowe, rozwojowe, ekologiczne, uzupełniające). Zgodnie z treścią art. 80 ustawy, w celu obliczenia na rok 2025 kwoty potrzeb wyrównawczych jednostek samorządu terytorialnego, przyjmuje się, w zakresie podstawowych dochodów podatkowych dochody wykazane za rok 2023 w sprawozdaniach jst, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w terminie do dnia 31 maja 2024 r.

- wypłacanie wynagrodzenia za roboty, dostawy lub usługi bez potwierdzenia ich wykonania lub niezgodnie z umową – 27,
- dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania wydatków w zakresie wydatków związanych z realizacją inwestycji oraz wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi – 20.

W gminie Raciążek (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nieterminowe przekazanie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i fundusz pracy z tytułu wypłaconych wynagrodzeń w łącznej kwocie 448 tys. zł, co skutkowało naliczeniem i zapłatą przez płatnika odsetek za zwłokę w wysokości 1 tys. zł. Kontrolujący ustalili, że jednostka na dzień wykonania obowiązku przekazania składek, określony ww. przepisami, dysponowała środkami pieniężnymi w wysokości umożliwiającej uregulowanie składek w terminie ich płatności. Ponadto nieterminowo przekazano w 2022 r. do urzędu skarbowego zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych od wypłaconych wynagrodzeń w łącznej kwocie 40 tys. zł, co skutkowało naliczeniem i zapłatą odsetek za zwłokę w wysokości 1 tys. zł. Podczas kontroli stwierdzono, że zaliczki na podatek dochodowy przekazywano za styczeń, kwiecień, maj, czerwiec i lipiec 2022 r. z opóźnieniem wynoszącym od 4 do 129 dni.

W gminie Wicko (woj. pomorskie) nieterminowo regulowano zobowiązania wobec kontrahentów z tytułu dostaw, usług i robót, co spowodowało powstanie zobowiązań wymagalnych wynoszących (wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.) kwotę 1 699,5 tys. zł.

W gminie Kolno (woj. podlaskie) do wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego zaliczono część stałych wynagrodzeń pracowników Urzędu Gminy oraz pochodnych od tych wynagrodzeń – łącznie na kwotę 74,4 tys. zł. W związku z ustaleniami kontroli gmina Kolno złożyła korektę wniosku do Wojewody, zmniejszając o wskazaną kwotę wydatki wykonane w ramach funduszu, co skutkowało zmniejszeniem dotacji wypłaconej gminie z budżetu państwa o 29,7 tys. zł.

W powiecie sokólskim (woj. podlaskie) wydawano środki z budżetu na „nagrody" dla uczestników towarzyskich turniejów sportowych, które automatycznie miały być przekazywane na cele niebędące zadaniami powiatu (na pomoc dla osoby fizycznej oraz dla parafii na zakup gruntu pod cmentarz). Środki w gotówce pobierali jako zaliczki pracownicy Starostwa i nieformalnie przekazywali Staroście, który wręczał „nagrody". Następnie rozliczali zaliczki, mimo że nie ponosili z nich wydatków na pobrany cel. Łącznie w 2023 r. w ten sposób na cele niebędące zadaniami powiatu wydatkowano 50 tys. zł.

W mieście Sanok (woj. podkarpackie) nieterminowo regulowano zobowiązania budżetu miasta w 2021 r. i 2022 r., co skutkowało powstaniem na dzień 31 grudnia 2022 r. zobowiązań wymagalnych z tytułu rozrachunków z dostawcami, w kwocie 237,8 tys. zł.

Miasto i gmina Szczawnica (woj. małopolskie) powierzała (w drodze zarządzeń Burmistrza Miasta i Gminy), w latach 2022–2023 oraz w 2024 r. (do dnia kontroli), realizację usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, swojej jednostce organizacyjnej, tj. Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Szczawnicy działającemu w formie zakładu budżetowego, a więc podmiotowi, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych. Tytułem realizacji przedmiotowego zadania miasto poniosło następujące wydatki: w 2022 r. – 1 233 tys. zł, w 2023 r. – 1 442 tys. zł oraz w 2024 r. (do dnia kontroli) – 599,7 tys. zł.

Gmina Żegocina (woj. małopolskie) wydatkowała w grudniu 2023 r. tzw. „środki znaczone" pochodzące z profilaktyki alkoholowej, z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym, z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, z tytułu realizacji ustawy o gospodarce odpadami komunalnymi i Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL) w łącznej wysokości 271 tys. zł na inne cele, niż te związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu gminy Żegocina wynikającymi z odrębnych ustaw.

Lubelski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Lublinie wymierzył gminie Garbów (woj. lubelskie) administracyjne kary pieniężne za nieosiągnięcie w 2021 r. i 2022 r. wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych – odpowiednio – w kwotach 42,4 tys. zł i 58,9 tys. zł. Kary te (w łącznej wysokości 101,3 tys. zł) zaliczone zostały do wydatków związanych z obsługą systemu gospodarowania odpadami.

W dniu 23 grudnia 2021 r. gmina Grabica (woj. łódzkie) zawarła z wykonawcą umowę na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych, której przedmiotem było powierzenie wykonawcy zadania własnego gminy w zakresie świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę dla odbiorców usług na obszarze gminy Grabica. Zgodnie z zawartą umową, opłaty za wodę pobierane są przez przedsiębiorstwo, któremu powierzono wykonywanie zadania własnego gminy. Gmina Grabica nie dokonuje w ramach zawartej umowy żadnych płatności na rzecz przedsiębiorcy. Zatem, rozwiązanie zastosowane przez gminę nie wpisywało się w definicję zamówienia zawartą w ustawie Prawo zamówień publicznych, która definiuje zamówienie jako umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. Powierzenie zadania wg koncepcji gminy powinno nastąpić na podstawie przepisów dotyczących umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Gmina Skarżysko Kościelne (woj. świętokrzyskie) w 2023 r. ze środków uzyskanych z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zrealizowała wydatki w kwocie ogółem 61,2 tys. zł na wynajem urządzeń rekreacyjnych, organizację festynów, wyjazdu członków klubu Senior+ do Krakowa Łagiewnik, zakupu ławek parkowych, stołów, regału oraz malowanek, kolorowanek puzzli, gier dla Koła Gospodyń Wiejskich, masażera wraz z montażem jako doposażenia miejsca rekreacyjnego w Lipowym Polu Plebańskim. Przedmiotowe wydatki nie stanowiły realizacji zadania Nr 3 określonego w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii na lata 2023–2026.

Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czarnocinie (woj. świętokrzyskie) w okresie od grudnia 2021 r. do kwietnia 2024 r. zawyżono ustalone wynagrodzenie o 54,9 tys. zł.

W dniu 18 grudnia 2023 r. z rachunku wydatków Urzędu Miasta i Gminy Łagów (woj. świętokrzyskie) dokonano przekazania na rachunek Domu Maklerskiego bezpodstawnie naliczonych odsetek od obligacji serii B20 w wysokości 71,8 tys. zł, pomimo iż obligacje serii B20 zostały wykupione przez gminę Łagów w 2021 r. W trakcie kontroli wystąpiono do Domu Maklerskiego o zwrot ww. kwoty odsetek.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Pińczowie (woj. świętokrzyskie), wykazała, iż w 2023 r., Burmistrz przyznał pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku Zastępcy Naczelnika Wydziału Inwestycji i Infrastruktury Drogowej nagrodę jubileuszową za 25 lat pracy w kwocie 7,1 tys. zł brutto, pomimo, iż pracownik pobrał nagrodę jubileuszową za 25 lat pracy w trakcie trwania poprzedniego stosunku pracy, tj. w 2021 r. W trakcie kontroli nagroda została zwrócona przez pracownika.

Podczas kontroli w mieście i gminie Gogolin (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowości związane z przyznawaniem i wypłatą nagród. Jak wykazała kontrola doszło do przyznawania i wypłacenia w latach 2015–2023 z naruszeniem przepisów prawa nagród uznaniowych dla Zastępcy Burmistrza na łączną kwotę 333,9 tys. zł, które to nagrody w praktyce stanowiły stały element uposażenia. Ponadto stwierdzono bezpodstawne wypłacenie w latach 2015–2023 nagród uznaniowych dla Zastępcy Burmistrza na łączną kwotę 42 tys. zł, przyznanych w datach wyprzedzających zakończenie terminu, za który je przyznano.

W trakcie kontroli miasta i gminy Olesno (woj. opolskie) stwierdzono, że doszło do realizacji przez gminę Olesno zadań innej jednostki – Związku Powiatowo-Gminnego „Samorządy Ziemi Oleskiej", na podstawie wydanych bezpodstawnie poleceń służbowych pracownikom Urzędu Miejskiego w Oleśnie do wykonywania czynności związanych z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Krajowego Centrum Szkolenia Służb Ratowniczych". Jak ustalono pracownicy Urzędu Miejskiego w Oleśnie, brali czynny udział w pracach na budowie przy inwestycji realizowanej przez inną jednostkę, w dniach i godzinach pracy świadczonej na rzecz gminy Olesno. Na podstawie kart wynagrodzeń pracowników ustalono, że nie dokonano im żadnych potrąceń w związku z wykonywaniem czynności na rzecz Związku Powiatowo-Gminnego „Samorządy Ziemi Oleskiej" w godzinach, w których winni świadczyć oni pracę na rzecz gminy Olesno.

W 2023 r. w mieście i gminie Lwówek (woj. wielkopolskie) przyznano i wypłacono Skarbnikowi nagrody na łączną kwotę 45 tys. zł brutto. Burmistrz Miasta i Gminy Lwówek przyznał Skarbnikowi nagrodę za I półrocze w wysokości 20 tys. zł oraz nagrodę za II półrocze w wysokości 25 tys. zł. Podstawę prawną przyznania nagród stanowiły przepisy dotyczące pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Kontrola wykazała, że w mieście i gminie Mikstat (woj. wielkopolskie) trzem pracownikom przyznawano dodatki specjalne w sposób ciągły. W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. łączna kwota przyznanych dodatków wyniosła 203 tys. zł.

W gminie Czarna (woj. podkarpackie) w latach 2023–2024 ustalono i dokonywano wypłaty wynagrodzenia przekraczającego maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych, co skutkowało zawyżeniem wynagrodzeń dla: Zastępcy Wójta Gminy Czarna o kwotę 19,4 tys. zł, Skarbnika Gminy Czarna o 7,5 tys. zł brutto, Sekretarza Gminy Czarna o 4,5 tys. zł brutto.

Pracownikowi Urzędu Miejskiego w Mszczonowie (woj. mazowieckie), ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy ustalono w kwocie zaniżonej o 15 tys. zł, w wyniku przyjęcia do jego obliczenia normy czasu pracy w liczbie 8 godzin na dobę zamiast 7 godzin na dobę obowiązujących pracownika na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W dniu 21 lipca 2023 r. gmina Wisznia Mała (woj. dolnośląskie) zawarła umowę, której przedmiotem było „Sporządzenie częściowej zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wisznia Mała wraz z udziałem projektanta w pogłębionych konsultacjach społecznych", za wynagrodzeniem w wysokości w kwocie 29,5 tys. zł. W umowie maksymalny termin realizacji ww. zadania przypadał na kolejny rok budżetowy. W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że umowa powyższa zawarta została na podstawie – ujętego w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej – upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Istota umów, o których mowa w upoważnieniu zawartym w ww. uchwale sprowadza się do zagwarantowania bieżącego funkcjonowania samorządowych jednostek organizacyjnych, np. w zakresie zaopatrzenia w niezbędne tym jednostkom media. Do zobowiązań objętych powołanym upoważnieniem nie można zatem zaliczyć zobowiązania objętego ww. umową. Zadanie to nie zostało ujęte w wieloletniej prognozie finansowej jako przedsięwzięcie, a zatem nie zostało również objęte ujętym w tej uchwale upoważnieniem do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć.

Wydatki na wypłatę ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy

W trakcie 226 kontroli przeprowadzanych w drugiej połowie 2024 r. wszystkie regionalne izby obrachunkowe w wybranych jst kontrolowały zagadnienia związane z wypłatą ekwiwalentów za urlop wypoczynkowy pracowników urzędów. Wspólny temat kontroli takiego zagadnienia wynika z czteroletniego cyklu kontroli kompleksowych i był związany z terminarzem wyborów w jednostkach samorządu terytorialnego.

W kontrolowanych jednostkach ustalono, że problem niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych za lata 2018––2024 dotyczył 263 osób (wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów lub ich zastępców) z 226 jst.

W latach 2018–2024 łączna liczba dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego w kontrolowanych jednostkach wynosiła 10 426 dni, tj. za lata 2018–2022 pozostało 3 690 dni urlopu, a za lata 2023–2024 pozostało 6 736 dni urlopu bieżącego na dzień kontroli.

Łącznie kontrolowane jednostki wypłaciły 8 336,6 tys. zł z tytułu ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe na koniec kadencji wójtom, burmistrzom, prezydentom i starostom oraz ich zastępcom. Z kwoty tej 2 564,9 tys. zł dotyczyło lat 2018–2022, a 5 771,7 tys. zł dotyczyło lat 2023–2024.

Największa liczba dni niewykorzystanego urlopu a co za tym idzie największe kwoty ekwiwalentów wypłacono np.:

- w woj. pomorskim – Wójt Gminy Łęczyce – łącznie 138 dni urlopu – 104,2 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. mazowieckim – Burmistrz Mszczonowa – łącznie 129 dni urlopu – 120,1 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. łódzkim – Wójt Gminy Buczek – łącznie 116 dni urlopu – 90,9 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. małopolskie – Wójt Gminy Lipinki – łącznie 115 dni urlopu – 107,0 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. mazowieckim – Wójt Gminy Prażmów – łącznie 115 dni urlopu – 107,0 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. mazowieckim – Wójt Gminy Sońsk – łącznie 115 dni urlopu – 104,2 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. mazowieckim – Burmistrz Gielniowa – łącznie 111 dni urlopu – 103,3 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. dolnośląskim – Wójt Gminy Jeżów Sudecki – łącznie 110 dni urlopu – 76,1 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. zachodniopomorskim – Burmistrz Mirosławca – łącznie 110 dni urlopu – 72,9 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. opolskim – Burmistrz Brzegu – łącznie 105 dni urlopu – 69,9 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. wielkopolskim – Wójt Gminy Kraszewice – łącznie 105 dni urlopu – 78,2 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,

- w woj. mazowieckim – Burmistrz Bieżunia – łącznie 105 dni urlopu – 96,4 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. małopolskim – Burmistrz Zakopanego – łącznie 103 dni urlopu – 95,5 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. mazowieckim – Wójt Gminy Winnica – łącznie 100 dni urlopu – 87,7 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu,
- w woj. warmińsko-mazurskiem – Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego – 100 dni urlopu – 73,2 tys. zł wypłaconego ekwiwalentu.

Zauważyć również należy, że w 49 jst nie wystąpiły przypadki zaległego urlopu, a w 4 jst nie wypłacono ekwiwalentów za zaległy urlop, np.: wójtom, burmistrzom, prezydentom, którzy zostali wybrani na kolejną kadencję i zawarto z nimi porozumienia w sprawie urlopu.

Urlopy niewykorzystane w trakcie kadencji wójta (m.in.: burmistrza, prezydenta miasta, starosty), które nie uległy przedawnieniu, przekształcają się w prawo do ekwiwalentu po rozwiązaniu stosunku pracy, co następuje z chwilą wygaśnięcia mandatu. Kwestie związane z zatrudnianiem pracowników samorządowych reguluje ustawa o pracownikach samorządowych oraz przepisy Kodeksu pracy. Z uwagi na to, iż ustawa o pracownikach samorządowych nie określa zasad nabycia i udzielania urlopów, to w odniesieniu do pracowników samorządowych stosuje się w tym zakresie przepisy Kodeksu pracy. W trakcie trwania zatrudnienia pracownicy mają prawo do corocznego urlopu wypoczynkowego, który co do zasady powinien być udzielony w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik nabył do niego prawo. Jeżeli pracownik nie mógł wykorzystać urlopu wypoczynkowego w tym roku, w którym nabył do niego prawo, to pracodawca jest obowiązany udzielić tego urlopu najpóźniej do 30 września następnego roku kalendarzowego. Problemy związane z wykorzystywaniem urlopów wypoczynkowych pojawiają się w przypadku m.in.: wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów miast). Osoby te są pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie wyboru; nie mają bezpośredniego przełożonego, bowiem sami wykonują obowiązki pracodawcy wobec podległych pracowników. Pracodawcą wójta jest urząd gminy. Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z nawiązywaniem i rozwiązywaniem stosunku pracy wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności, także związane z udzielaniem urlopu, wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy. Możliwość zatem wywarcia presji urlopowej jest tu w praktyce żadna, ponieważ to podwładny ma wyegzekwować od przełożonego wykorzystanie zaległego urlopu. Takie rozwiązanie prowadzi do powstawania zaległości, które trzeba rekompensować ekwiwalentem pieniężnym po zakończeniu kadencji.

Zamówienia publiczne

W 2024 r. w zakresie wydatkowania środków publicznych w następstwie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[5] oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[6] stwierdzono **1 556** przypadków nieprawidłowości na kwotę **1 073,5 mln zł**. Stwierdzone nieprawidłowości występowały na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz ich udzielania. Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości obejmowały:

- nieprawidłowości związane z obowiązkiem zamieszczenia ogłoszeń w BZP lub przekazania do publikacji w Dz. Urz. UE – 307,
- nieprawidłowości związane z wniesieniem i zwrotem zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 236,
- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie protokołu postępowania – 126,
- niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych, sporządzenie specyfikacji warunków zamówienia (przypadki inne niż dotyczące warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert) – 93,
- nieprawidłowości dotyczące sporządzenia lub publikowania planu postępowań o udzielenie zamówień – 93,
- nieprawidłowości dotyczące sporządzenia sprawozdania o udzielonych zamówieniach – 75,
- nieprawidłowe ustalenie wartości zamówienia publicznego lub konkursu – 68,
- nieprawidłowości dotyczące zawarcia umowy (np. forma umowy, termin zawarcia, czas obowiązywania, treść umowy w stosunku do treści oferty, zawarcie umowy przed orzeczeniem KIO) – 64,
- niezłożenie przez zobowiązane do tego osoby oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania lub konkursu – 62,
- nieprawidłowości związane z oceną spełnienia przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, niepodleganiem wykluczeniu z postępowania, oceną oferty (m.in. w zakresie oferowanego przedmiotu zamówienia) i wyborem najkorzystniejszej oferty – 57,
- niezgodne z przepisami ustalenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub wymaganych środków dowodowych do oceny ww. warunków – 29,

[5] Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.
[6] Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

- niezgodne z przepisami ustalenie kryteriów oceny ofert – 28,
- udzielenie zamówienia publicznego lub zawarcie umowy ramowej bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych – 21,
- dokonanie zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego, umowy na usługi społeczne i inne szczególne usługi lub umowy ramowej z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych – 21,
- nieprawidłowe określenie przedmiotu zamówienia – 19.

Dostarczanie oleju opałowego do szkół podstawowych gminy Augustów (woj. podlaskie) w latach 2021–2022, zostało zlecone przez Zespół Obsługi Ekonomicznej Szkół Gminy Augustów umową z 4 lutego 2021 r. na podstawie postępowania przeprowadzonego w trybie Prawa zamówień publicznych. Następnie 6 lutego 2023 r. – bez stosowania procedur ustawy – zawarto aneks do umowy, którym przedłużono realizację dostaw oleju opałowego na okres od 8 lutego 2023 r. do 31 maja 2023 r. zakupując z pominięciem procedur ustawy olej opałowy za kwotę 220,7 tys. zł brutto (179,4 tys. zł netto).

W Urzędzie Miejskim w Wasilkowie (woj. podlaskie) zawierano w umowach, jako warunek zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, złożenie pisemnego wniosku przez wykonawcę z dołączonym oświadczeniem przedstawiciela zamawiającego o należytym wykonaniu przedmiotu umowy lub terminowym usunięciu wszystkich wad. W efekcie w urzędzie przechowywano mimo upływu terminu zwrotu zabezpieczenia w łącznej kwocie 86 tys. zł. Do końca kontroli zwrócono wykonawcom zabezpieczenia należytego wykonaniu umów w łącznej kwocie 45 tys. zł.

W zamówieniu udzielonym przez Starostwo Powiatowe w Augustowie na „Całoroczne utrzymanie czystości z podziałem na dwa zadania" jako jedno z kryteriów przyjęto „kary umowne" z wagą 20% (punktowane według schematu: 10 zł – 0 pkt, 20 zł – 5 pkt, 30 zł – 10 pkt, 40 zł – 15 pkt, 50 zł – 20 pkt). Kary miały być naliczane za godzinę opóźnienia. Drugim kryterium o wartości 20% był termin płatności faktury. Takie kryteria mogły spowodować wybór oferty za cenę 857 tys. zł zamiast oferty za 300 tys. zł, a maksymalna korzyść z naliczanych kar za 3 lata obowiązywania umowy wyniosłaby łącznie 43,8 tys. zł (gdyby codziennie wystąpiły opóźnienia).

Badając prawidłowość udzielenia zamówienia w gminie Dębowa Łąka (woj. kujawsko-pomorskie) na „Dostawę oleju napędowego grzewczego na teren Gminy Dębowa Łąka w okresie od stycznia 2023 r. do czerwca 2024 r." o wartości szacunkowej 837 tys. zł, stwierdzono niezamieszczenie w umowie w sprawie udzielenia zamówienia, zawartej na okres powyżej 12 miesięcy, postanowień określających łączną wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony oraz wysokość kar umownych naliczanych wykonawcy z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom z tytułu zmiany wysokości wynagrodzenia.

W mieście i gminie Dobrzyń nad Wisłą (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono w postępowaniu pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Dobrzyń nad Wisłą" o wartości szacunkowej 1 496 tys. zł, tj. przekraczającej progi unijne dopuszczenie możliwości wniesienia przez wykonawców wadium w formie poręczenia bankowego lub poręczenia spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, tj. w formie, która nie została dozwolona na gruncie przepisów ustawy Pzp.

Kontrola w gminie Wielka Nieszawka (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała, iż ogłoszenie o udzieleniu zamówienia na „Odbiór, transport i przekazanie do wskazanej przez Zamawiającego Instalacji Komunalnej odebranych odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych oraz niezamieszkałych, położonych na terenie Gminy Wielka Nieszawka" zostało przekazane do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w dniu 3 czerwca 2023 r. (opublikowanie 8 czerwca 2023 r.), natomiast umowa o udzielenie zamówienia publicznego została zawarta w dniu 10 lipca 2023 r. Ustalono, że w ogłoszeniu jako datę zawarcia umowy wskazano 4 maja 2023 r. Zatem przekazanie do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o udzieleniu zamówienia nastąpiło przed dniem zawarcia umowy.

W mieście Gdynia (woj. pomorskie) nieterminowo zamieszczono ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych o wykonaniu umów dotyczących zamówień publicznych udzielonych na: dostawę ciężarowego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Gdyni Wiczlinie o wartości 1 099,6 tys. zł brutto (protokół odbioru samochodu podpisano w dniu 6 grudnia 2021 r., natomiast ogłoszenie o wykonaniu umowy zamieszczono w dniu 9 kwietnia 2024 r.) – opóźnienie wyniosło 825 dni.

W 2023 r. w mieście Mysłowice (woj. śląskie) udzielono zamówienia publicznego o wartości 33 583,9 tys. zł brutto na roboty budowlane w zadaniu pn.: „Budowa Zespołu Szkolno-Przedszkolnego wraz z salą gimnastyczną w dzielnicy Larysz" wykonawcy, który pomimo uzupełnienia podmiotowych środków dowodowych, nie wykazał spełnienia warunku udziału w postępowaniu, dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej, tj. dysponowania osobą posiadającą kwalifikacje w zawodzie geolog do kierowania, dokumentowania i nadzoru robót wiertniczych i uzdatniających z kategorią XIII kwalifikacji w zawodzie geolog. Powyższym naruszono zasady udzielania zamówień publicznych, tj. zasadę uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności oraz przejrzystości.

W mieście Tarnowskie Góry (woj. śląskie) w 2021 r. przeprowadzono postępowanie w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane w zadaniu inwestycyjnym pn. „Budowa dwóch boisk treningowych TS Gwarek przy ul. Wojska Polskiego 2 w Tarnowskich Górach" (wartość umowna 15 152,8 tys. zł brutto) w którym zastrzeżono obowiązek osobistego wykonania przez wykonawcę kluczowych zadań, co mogło prowadzić do uniemożliwienia ubiegania się o to zamówienie wykonawcom zdolnym do jego wykonania, pomimo że zastrzeżenie to nie znalazło odzwierciedlenia w umowie o zamówienie. Zamawiający nie wykazał, iż zastrzeżone zadania rzeczywiście miały dla niego charakter kluczowy oraz że tego rodzaju warunek zamówienia był uzasadniony zobiektywizowanymi oraz rzeczywistymi potrzebami zamawiającego.

W mieście Zakopane (woj. małopolskie) zaniżono wartość zamówienia na zadanie pn. „Świadczenie usług administrowania obiektem dworca autobusowego w Zakopanem" (znak sprawy: BZP.271.118.2023), które zgodnie z zapisami specyfikacji warunków zamówienia miało być świadczone przez wykonawcę do dnia 31 grudnia 2025 r., tj. przez okres dwóch lat. Wartość szacunkową ww. zadania ustalono (na kwotę 683,8 tys. zł, tj. 153,5 tys. euro) w oparciu o dotychczasowy roczny koszt usług objętych zamówieniem, czyli okres 12, a nie jak należało uwzględnić w tym przypadku – 24 miesięcy (wówczas kwota ta wyniosłaby 1 367,6 tys. zł). Powyższe skutkowało zastosowaniem nieprawidłowej procedury przetargowej, tj. trybu przewidzianego dla zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne.

Gmina Kłaj (woj. małopolskie) ustaliła w 2023 r. warunek udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych do końca 2023 r., dotyczący zdolności technicznej lub zawodowej w sposób nieproporcjonalny (zbyt wygórowany) do przedmiotu tego zamówienia. Zamawiający wymagał od wykonawców wykazania, że wykonywali lub wykonują, co najmniej dwie usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych z PSZOK o wartości minimum 600 tys. zł każda, podczas gdy wartość tego zamówienia oszacowano na kwotę prawie 164 tys. zł, a na jego realizację planowano przeznaczyć 180 tys. zł.

W uchwale budżetowej gminy Lututów (woj. łódzkie) na 2023 r., zaplanowano na zadanie „Budowa Stacji Uzdatniania Wody w miejscowości Huta gm. Lututów", wydatki w wysokości 300 tys. zł. Dzień przed podpisaniem umowy z wybranym w postępowaniu przetargowym wykonawcą dokonano zwiększenia planu w zakresie przedmiotowego zadania o 4 650 tys. zł – do wysokości 4 950 tys. zł. Zatem, w powyższym przypadku występowała przesłanka obligatoryjnego unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia, zgodnie z którą – zamawiający unieważnia postępowanie, jeżeli cena lub koszt najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny lub kosztu najkorzystniejszej oferty. W ciągu całego postępowania przetargowego, zakończonego w dniu 14 kwietnia 2023 r. wyborem najkorzystniejszej oferty z ceną – 4 763,7 tys. zł – plan wydatków w budżecie Gminy na przedmiotowe zadanie wynosił 300 tys. zł.

W gminie Wróblew (woj. łódzkie) w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla zadania pn. „Przebudowa wraz z termomodernizacją bazy edukacyjno-sportowej na terenie Gminy Wróblew" zamawiający ustalił warunek udziału w postępowaniu, zgodnie z którym wykonawca miał potwierdzić wykonanie co najmniej pięciu robót budowlanych, które polegały na termomodernizacji budynku w formule zaprojektuj i wybuduj, budynku kategorii IX w prawie budowlanym, z których co najmniej jedna robota o wartości powyżej 3 000 tys. zł. Zawężenie doświadczenia wykonawcy do obiektów klasyfikowanych w jednej tylko kategorii, uwzględnienie wyłącznie robót termomodernizacyjnych oraz zdyskwalifikowanie przez zamawiającego doświadczenia nabytego przez wykonawcę w zakresie termomodernizacji budynków, w innej formule, niż zaprojektuj i wybuduj, oznaczało że warunek został sformułowany w sposób nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, a także utrudniający uczciwą konkurencję, wprowadzając nieuzasadnione z punktu widzenia wykonywania przyszłej umowy ograniczenia w dostępie do udziału w postępowaniu.

Kontrola udzielonego w gminie Skarżysko Kościelne (woj. świętokrzyskie) zamówienia publicznego na „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych w Gminie Skarżysko Kościelne w latach 2022–2023" wykazała, że w latach 2022–2023 wydatkowano kwotę o około 78,66% wyższą od wartości ceny ofertowej. Wydatkowanie kwoty wyższej od wartości ceny ofertowej było konsekwencją dopuszczalnych zmian umowy uregulowanych w art. 455 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Zamawiający zaniechał sporządzenia raportu z realizacji zamówienia w terminie miesiąca od dnia sporządzenia protokołu odbioru lub uznania umowy za wykonaną.

W mieście i gminie Działoszyce (woj. świętokrzyskie) kontrola przeprowadzonego w 2022 r. w trybie przetargu nieograniczonego postępowania na udzielenie gminie kredytu długoterminowego do wysokości 6 686,6 tys. zł wykazała, że nie sporządzono przed wszczęciem postępowania analizy potrzeb i wymagań; członek komisji przetargowej nie złożył oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania; z opóźnieniem 755 dni przekazano Prezesowi UZP informację o złożonych ofertach; z opóźnieniem wynoszącym 715 dni przekazano do publikacji UPUE ogłoszenie o udzieleniu zamówienia.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Pińczowie (woj. świętokrzyskie) stwierdzono, iż Burmistrz w 2022 r. bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych zawarł na czas nieoznaczony z Przedsiębiorstwem Energetyki Cieplnej Spółka z o.o. w Pińczowie odpłatną umowę na zarządzanie i administrowanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi. Z tytułu przedmiotu realizacji umowy gmina Pińczów wydatkowała w okresie od 1 lutego 2022 r. do 9 kwietnia 2024 r. kwotę 428,13 tys. zł.

Podczas kontroli miasta Kędzierzyn-Koźle (woj. opolskie) stwierdzono niedokonanie w 2023 r. zwrotów 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy siedmiu wykonawcom zamówień publicznych, w łącznej kwocie 37,9 tys. zł, pomimo iż przedmiot zamówień został przez zamawiającego uznany za należycie wykonany oraz niedokonanie zwrotów 30% i 100% zabezpieczenia 15 wykonawcom w łącznej kwocie 153 tys. zł, pomimo iż upłynął okres zabezpieczenia roszczeń z tytułu rękojmi za wady lub gwarancji. Stwierdzono również nieterminowy zwrot 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy w 2023 r. czterem wykonawcom zamówień publicznych w łącznej kwocie 76,9 tys. zł.

Podczas kontroli w mieście i gminie Gogolin (woj. opolskie) podczas analizy zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł wykazano, że doszło do ustalenia wartości dwóch zadań inwestycyjnych polegających na malowaniu elewacji budynków położonych w bezpośrednim sąsiedztwie bez zachowania należytej staranności, w konsekwencji dokonania podziału zamówienia publicznego na odrębne zamówienia i w efekcie uniknięcie stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Łączna wartość ww. zamówień wyniosła 236,9 tys. zł netto.

W rocznym sprawozdaniu powiatu jarocińskiego (woj. wielkopolskie) o udzielonych zamówieniach na 2023 r., przekazanym Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, w tabeli II dotyczącej zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne, wskazano kwotę 14 077,9 tys. zł. Zamiast kwoty 14 148,5 tys. zł, co spowodowało różnicę w wysokości 70,6 tys. zł. Różnica ta dotyczyła zamówienia na przebudowę dróg powiatowych z dnia 30 listopada 2023 r.

Kontrola wydatków na usługi pocztowe w gminie Lwówek (woj. wielkopolskie) wykazała nieprawidłowości dotyczące umowy z dnia 30 września 2010 r. Na rewersie faktury błędnie podano, że zamówienie udzielono zgodnie z regulaminem obowiązującym w Urzędzie Miasta i Gminy Lwówek, podczas gdy regulamin ten został wprowadzony dopiero w 2020 r., a więc nie mógł mieć zastosowania do umowy z 2010 r. Dodatkowo nie udało się ustalić pełnej kwoty wydatków poniesionych na podstawie tej umowy w latach 2010–2015, ponieważ brak jest dostępu do wcześniejszego systemu księgowego. Dane za lata 2016–2023 wskazują, że wydano na ten cel 607,5 tys. zł. Wydatki te przekroczyły obowiązujące limity, które zwalniały z konieczności stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Umowa z Pocztą Polską została wypowiedziana z końcem 2024 r.

W zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych w gminie Skulsk (woj. wielkopolskie) stwierdzono, iż nie sporządzono planu postępowań o udzielenie zamówień na rok 2023 oraz rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2023 r.

W powiecie łańcuckim (woj. podkarpackie) w postępowaniu przeprowadzonym w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji na zadanie pod nazwą „Postępowanie na budowę boiska szkolnego, obiektów małej architektury i ogrodzenia przy I Liceum Ogólnokształcącym w Łańcucie" udzielonym w 2022 r. o wartości zamówienia 1 812 tys. zł:

- *nieprawidłowo określono wartość szacunkową zamówienia, w kwocie 1 155,5 tys. zł zamiast 1 812 tys. zł,*
- *nie opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu,*
- *wystąpiono o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu związania ofertą wyłącznie do wykonawcy, którego oferta została oceniona najwyżej,*
- *nie zamieszczono w treści umowy o udzielenie zamówienia publicznego postanowień dotyczących wysokości kar umownych, z tytułu braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom oraz braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty.*

W gminie Fredropol (woj. podkarpackie) w postępowaniu przeprowadzonym w trybie podstawowym bez negocjacji na zadanie pn. „Rozbudowa oczyszczalni ścieków w Rybotyczach wraz z budową sieci kanalizacyjnej dla miejscowości Rybotycze, Makowa i Gruszowa – I etap", udzielonym w 2022 r., realizowanym w latach 2022–2023 o wartości zamówienia udzielonego 7 673 tys. zł:

- *nie opublikowano w BZP ogłoszenia o wykonaniu umowy,*
- *nie przekazano do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych informacji o złożonych ofertach i wnioskach,*
- *nie opublikowano zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, na stronie prowadzonego postępowania,*
- *nie dokonano zwrotu wadium wykonawcy wniesionego w innej formie niż w pieniądzu,*
- *nie wyegzekwowano od wykonawcy przedłużenia gwarancji należytego wykonania umowy w zakresie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy na cały okres wykonywania prac,*
- *nie dokonano zwrotu wadium wykonawcy wybranemu do realizacji zamówienia.*

W mieście Koszalin (woj. zachodniopomorskie) w 2022 r. udzielono Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. z siedzibą w Koszalinie zamówienia publicznego (o wartości szacunkowej 901,6 tys. zł) na zarządzanie cmentarzem komunalnym, w trybie z wolnej ręki, gdyż zamawiający uznał, że wykonanie usługi wymaga umiejscowienia siedziby zarządcy/administratora w obrębie cmentarza lub w styczności z cmentarzem. Powyższe nie spełniało przesłanki zastosowania ww. trybu.

W gminie Ruja (woj. dolnośląskie) z wykonawcą zadania inwestycyjnego pn. „Budowa sali gimnastycznej przy Szkole Podstawowej im. „Inki" Danuty Siedzikówny w Wągrodnie" została podpisana umowa realizacji ww. zadania, pomimo że wykonawca do dnia podpisania umowy nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy w kwocie 75 tys. zł.

Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji

Naruszenie przepisów regulujących udzielanie i otrzymywanie dotacji przez jednostki oraz ich rozliczanie w 2024 r. miało miejsce w **410** przypadkach na łączną kwotę **35,9 mln zł**. Do najczęściej występujących uchybień można zaliczyć:

- naruszenie zasad lub trybu udzielania dotacji na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – 88,
- naruszenie zasad lub trybu udzielania dotacji – pozostałe przypadki (np. sport, ochrona środowiska, opieka nad zabytkami, szkolnictwo wyższe, itd.) – 65,
- nieprawidłowości w zakresie przekazywania i rozliczania dotacji publicznym i niepublicznym jednostkom oświaty – 44,
- nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie dotacji udzielonych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – 41,
- nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie pozostałych, udzielonych dotacji – 33,
- nieprawidłowe wykorzystanie lub rozliczenie otrzymanych przez jst dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone – 27.

Burmistrz Miasta i Gminy Janikowo (woj. kujawsko-pomorskie) w ogłoszonych w latach 2023–2024 otwartych konkursach ofert na realizację zadań publicznych dotyczących rozwoju sportu na terenie gminy i miasta Janikowo, organizowanych w oparciu o ustawę o sporcie, ujął zadania z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, które nie mieściły się w celach wskazanych w uchwale Rady Miejskiej w Janikowie w sprawie ustalenia

warunków i trybu wspierania finansowego rozwoju sportu na terenie Gminy i Miasta Janikowo, zamierzonych do osiągnięcia przez gminę, a winny zostać zlecone w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W mieście i gminie Debrzno (woj. pomorskie) nie ustalono w 2024 r. do zwrotu dotacji celowej w kwocie 340,5 tys. zł udzielonej (jako pomoc finansowa) powiatowi człuchowskiemu na podstawie umowy na dofinansowanie zadania inwestycyjnego – Przebudowa drogi powiatowej – w związku z wykazaniem w złożonym przez powiat rozliczeniu z dnia 11 grudnia 2023 r., że wydatki na realizację przebudowy ww. drogi były poniesione w okresie od dnia 21 września 2020 r. do dnia 9 sierpnia 2023 r., natomiast gmina dotację przekazała powiatowi w dniach: 31 października 2023 r. i 11 grudnia 2023 r. (czyli dokonała refundacji części kosztów ww. inwestycji).

Udzielenie w 2023 r. dziewięciu dotacji czterem jednostkom ochotniczych straży pożarnych działających na terenie gminy Wicko (woj. pomorskie) w łącznej wysokości 27,9 tys. zł bez zawarcia z beneficjentami pisemnych umów.

W gminie Głuchów (woj. łódzkie) w wyniku nieprawidłowego ustalenia wartości wskaźnika zwiększającego na rok 2023, jak również nieprawidłowego wyliczenia kwoty dotacji na ucznia Publicznej Szkoły Podstawowej prowadzonej przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Janisławic i Okolic z zastosowaniem nieprawidłowych wag i ich wartości, według danych wynikających z metryczki subwencji oświatowej na 2023 r. oraz w wyniku uwzględnienia we wrześniu 2023 r. jednego, zamiast dwóch, uczniów niepełnosprawnych, gmina Głuchów zaniżyła należną kwotę dotacji na uczniów uczęszczających do Publicznej Szkoły Podstawowej klas I–III sprawnych o kwotę 28,3 tys. zł, na uczniów uczęszczających do Publicznej Szkoły Podstawowej klas IV–VIII sprawnych o kwotę 43,9 tys. zł. Gmina zawyżyła także kwotę dotacji dla uczniów niepełnosprawnych uczęszczających do Publicznej Szkoły Podstawowej klas I–III o kwotę 0,9 tys. zł.

Gmina Wróblew (woj. łódzkie) udzieliła dotacji w trybie małych zleceń (bez przeprowadzenia konkursu), o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w kwocie 10 tys. zł, z naruszeniem wymogu, iż dotacja nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz inne uprawnione podmioty. Gmina Wróblew zaplanowała środki finansowe w łącznej wysokości 15 tys. zł. Zatem dotacja, o której mowa – nie powinna być wyższa od kwoty 3 tys. zł stanowiącej 20% planowanych w 2023 r. środków finansowych na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ww. ustawy.

W powiecie pińczowskim (woj. świętokrzyskie) w 2023 r. zaniżono łącznie o 489,7 tys. zł ustalone i wypłacone dotacje podmiotowe dla dwóch niepublicznych szkół oraz niepublicznego specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego prowadzącego w swych strukturach trzy szkoły specjalne, a mianowicie: Prywatne Technikum Awans w Pińczowie – kwota 5,9 tys. zł, Prywatna Branżowa Szkoła I Stopnia Awans w Pińczowie – kwota 13,9 tys. zł, Niepubliczny Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy „Złote Serce" w Pińczowie – kwota 469,9 tys. zł. Nieprawidłowość była wynikiem pominięcia uwzględnienia wskaźnika korygującego Di z metryczki subwencji oświatowej na 2023 r., stanowiącego podstawę do ustalenia kwoty dotacji obowiązującej na jednego ucznia/wychowanka w 2023 r.

Podczas kontroli miasta i gminy Olesno (woj. opolskie) stwierdzono naruszenie przepisów w zakresie udzielania i rozliczania dotacji z budżetu gminy na realizację zadań służących ochronie środowiska poprzez dofinansowanie w latach 2022–2023 kosztów 18 (wszystkich zbadanych) inwestycji dotyczących przydomowych oczyszczalni ścieków w łącznej kwocie 38,6 tys. zł, które zostały poniesione przez beneficjentów dotacji przed dniem podpisania umów dotacyjnych.

Niepubliczne Przedszkole z Oddziałami Integracyjnymi „Mali Odkrywcy" przekazało rozliczenie dotacji do Urzędu Gminy Słupca (woj. wielkopolskie) 44 dni po terminie, niezgodnie z uchwałą Rady Gminy. Wójt Gminy Słupca nie skorzystał z uprawnienia do kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu gminy Słupca. Do rozliczenia nie załączono szczegółowego zestawienia dokumentów, na podstawie których sporządzano rozliczenia, brak adnotacji potwierdzającej kwotę rozliczonej dotacji podpisanej przez właściwego pracownika.

W gminie Łańcut (woj. podkarpackie) nie ustalano i nie dochodzono zwrotu dotacji celowej wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, przekazanej klubom sportowym na realizację zadań z zakresu sportu. W 2021 r. kwota niezgodnego z umową wykorzystania dotacji wynosiła 42,8 tys. zł natomiast w 2022 r. – 29,5 tys. zł.

W gminie Jeżowe (woj. podkarpackie) udzielono w 2023 r. dotacji Przedszkolu Niepublicznemu z Oddziałami Integracyjnymi Sióstr od Aniołów w Jeżowem w wysokości zaniżonej o 31 tys. zł, co spowodowane było:

- *nieuwzględnieniem w planowanych wydatkach bieżących przyjętych do wyliczenia podstawowej kwoty dotacji planowanych wydatków na stołówki szkolne, dokształcanie i doskonalenie nauczycieli oraz na kształcenie specjalne,*
- *zastosowaniem w okresie od stycznia do kwietnia 2023 r. nieprawidłowej statystycznej liczby uczniów, tj. innej niż wynikającej z SIO,*
- *wypłatą podstawowej kwoty dotacji, bez uwzględnienia zwiększenia na uczniów posiadających orzeczenie o niepełnosprawności.*

W mieście i gminie Polanów (woj. zachodniopomorskie) w roku 2020 udzielono samorządowemu zakładowi budżetowemu pn. Zakład Usług Komunalnych w Polanowie dotacji przedmiotowej w kwocie 100 tys. zł na modernizację stacji uzdatniania wody i sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, pomimo, że Rada Miejska w Polanowie nie ustaliła stawki jednostkowej dotacji na tego rodzaju zadania. Ponadto, w latach 2020–2022 na remonty w zasobach mieszkaniowych udzielono Zakładowi dotacji przedmiotowej w każdym roku w kwocie 172,5 tys. zł, wynikającej ze zgłoszonego przez Dyrektora Zakładu zapotrzebowania na wykonanie prac remontowych, zamiast w kwotach skalkulowanych według ustalonej przez Radę Miejską stawki jednostkowej dotacji na utrzymanie zasobu mieszkaniowego oraz powierzchni tego zasobu.

Miasto i gmina Nowe Miasto nad Pilicą (woj. mazowieckie) nieterminowo zwróciło niewykorzystaną w kwocie 16,6 tys. zł część dotacji otrzymanej z budżetu państwa na realizację zadania w dziale 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza" rozdziale 85415 „Pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym" § 2030 „Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin, związków powiatowo-gminnych)".

Gmina Michałowo (woj. podlaskie) przekazała klubowi sportowemu dotację w ostatecznej wartości 235,5 tys. zł, z czego 220,5 tys. zł na podstawie oferty złożonej w konkursie i dodatkowo 15 tys. zł na podstawie nieformalnego wniosku i aneksu do umowy. W sprawozdaniu z wykonania zadania zaprezentowano jako wydatki sfinansowane z dotacji łączną kwotę 235,5 tys. zł. W niektórych kategoriach kosztów wysokość wydatków faktycznie poniesionych względem zaplanowanych według oferty przekroczyła dopuszczalny wzrost o 10% – łącznie wydatki na poszczególne koszty finansowane z dotacji zawyżono względem umowy o 56,5 tys. zł. Mimo tego dotację uznano za rozliczoną i nie przypisano tej kwoty do zwrotu.

Kontrola prawidłowości wydatkowania przez gminy dotacji z budżetu państwa na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej wykazała w gminie Kolno (woj. podlaskie) przyjęcie zawyżonej średniej rocznej liczby dużych jednostek przeliczeniowych bydła, w gminie Bakałarzewo (woj. podlaskie) przyjęcie do ustalenia kwoty podlegającej zwrotowi faktury za zakup benzyny, w gminie Augustów (woj. podlaskie) faktur za zakup oleju z niewłaściwego okresu. Nieprawidłowo wydatkowane środki dotacji zostały zwrócone do budżetu państwa.

Dług publiczny

Regionalne izby obrachunkowe kontrolują również możliwość zadłużania się przez jst oraz obsługę tego zadłużenia, co zostało uregulowane przepisami ustawy o finansach publicznych. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych dotyczących zadłużenia jst ujawniono **101** przypadków nieprawidłowości na łączną kwotę **228,0 mln zł**, w tym m.in.:

- udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst – 21,
- nieprawidłowe określenie kwoty długu w wpf – 10,
- nierzetelne planowanie lub prognozowanie kwot spłat rozchodów i wydatków niezbędnych do obliczenia rocznego wskaźnika spłaty zobowiązań – 10,
- nieprawidłowości związane z zaciąganiem zobowiązań dłużnych (np. brak uchwały organu stanowiącego, niezrealizowanie celu emisji obligacji, itp.) – 10,
- zaciągnięcie zobowiązań dłużnych bez wymaganej opinii rio o możliwości spłaty zobowiązania lub zaciągnięcie zobowiązań dłużnych z przekroczeniem limitów ustalonych w uchwale budżetowej – 10.

W gminie Kolno (woj. podlaskie) umową z 16 grudnia 2022 r. zaciągnięto przewidziany uchwałą budżetową na 2022 r. kredyt w wysokości 600 tys. zł na sfinansowanie deficytu, mimo że deficyt faktycznie nie wystąpił. Miał on wynosić 3 421,7 tys. zł, a wypracowano nadwyżkę w wysokości 217 tys. zł. Stan środków na rachunku budżetu na koniec 2022 r.

wynosił po zaciągnięciu tego kredytu 12 764 tys. zł. Jedynym skutkiem zaciągnięcia kredytu było powiększenie kwoty wolnych środków budżetu oraz poniesienie kosztów obsługi powstałego zadłużenia, które zgodnie z harmonogramem spłat miały wynieść 192,9 tys. zł. Podobną sytuację stwierdzono na koniec 2023 r. – umową z 15 grudnia 2023 r. zaciągnięto kredyt w wysokości 1 700 tys. zł (planowany koszt odsetek 629,4 tys. zł). Po wpływie kredytu stan środków budżetu na koniec 2023 r. wyniósł 11 383 tys. zł.

W gminie Wicko (woj. pomorskie) zaciągnięto zobowiązanie poprzez zawarcie w dniu 19 marca 2021 r. umowy na budowę drogi gminnej o wartości brutto 299,8 tys. zł z terminem realizacji umowy do 10-ciu tygodni od dnia zawarcia umowy bez pełnego zabezpieczenia w planie finansowym jednostki na 2021 r. W dniu zawarcia umowy plan finansowy w podziałce klasyfikacji budżetowej, która została obciążona ww. zobowiązaniem, tj. w rozdz. 60016 § 6050 wynosił 102 tys. zł – przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań wyniosło 197,8 tys. zł.

W budżecie miasta Bytom (woj. śląskie) na 2024 r. w dziale 600 „Transport i łączność", rozdziale 60004 „Lokalny transport zbiorowy", zaplanowano wydatki bieżące z tytułu wpłat na rzecz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w kwocie niższej od należnych wpłat miasta Bytom. Powyższe dotyczyło wydatków w wysokości 14 023 tys. zł, które miasto zobowiązane było zapłacić do dnia 31 grudnia 2024 r. w oparciu o uchwałę Zarządu GZM z dnia 30 marca 2023 r. w związku z decyzją Przewodniczącego Zarządu GZM z dnia 25 października 2023 r., na podstawie której odroczono termin płatności części zmiennej składki rocznej za rok 2022.

Wójt Gminy Dobryszyce (woj. łódzkie) przekroczył limit do zaciągania zobowiązań na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu, zawarty w uchwale Rady Gminy w Dobryszycach z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Dobryszyce na rok 2023, który wynosił 1 500 tys. zł. Wójt Gminy podpisał umowę o kredyt w rachunku bieżącym dla jednostki samorządu terytorialnego, która przewidywała, że kredyt w wysokości 1 000 tys. zł przeznaczony zostanie na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu. Stwierdzono jednak, że łączna kwota wykorzystanych środków w ramach kredytu w rachunku bieżącym wynosiła 1 937,6 tys. zł (różnica – 437,6 tys. zł).

W uchwale Rady Gminy Sieradz (woj. łódzkie) z dnia 28 grudnia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej (wpf) na lata 2023–2034 stwierdzono niezgodność prognozowanych kwot spłaty zobowiązań finansowych z kwotami spłat wynikającymi ze zobowiązań już zaciągniętych. Stwierdzono również niezgodność pomiędzy spłatami rat kapitałowych wynikającymi wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych a spłatami rat kapitałowych wynikającymi z zawartych umów. Kwoty rozchodów powinny być ujmowane w wpf zgodnie z zawartymi umowami i wynikającymi z nich harmonogramami spłat. Prognozowanie rozchodów niezgodnie z zawartymi umowami pozbawia prognozę przymiotu realistyczności, mającego oparcie w ustawie o finansach publicznych.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miasta i Gminy Łagów (woj. świętokrzyskie) wykazała, iż do dnia 31 grudnia 2023 r. nie dokonano spłaty zobowiązania gminy Łagów w kwocie 3 362,3 tys. zł z tytułu umowy pożyczki krótkoterminowej zawartej ze Spółką BFF Polska S.A. Powyższe działanie naraziło gminę na konieczność zapłaty odsetek karnych w kwocie 76,6 tys. zł. W 2024 r. Burmistrz Miasta i Gminy Łagów zawarł ze Spółką BFF porozumienie w sprawie restrukturyzacji zobowiązań wynikających z umowy pożyczki krótkoterminowej niespłaconej do dnia 31 grudnia 2023 r. Na mocy ww. porozumienia Spółka BFF rozłożyła na 2 raty spłatę należności głównej w kwocie 3 362,3 tys. zł. Ponadto gmina zobligowana jest do zapłaty odsetek od kwoty głównej w łącznej wysokości 303,2 tys. zł oraz odsetek karnych w wysokości 76,6 tys. zł. Burmistrz zawierając przedmiotowe porozumienie w sprawie restrukturyzacji zobowiązań, zaciągnął zobowiązanie bez upoważnienia, ponieważ gmina nie posiada zabezpieczonych środków zarówno na rozchody z tytułu spłaty ww. zobowiązania jak i wydatki związane z jego zawarciem, w związku ze stwierdzeniem przez Kolegium RIO w Kielcach nieważności uchwał w sprawie wpf gminy Łagów na lata 2024–2039 jak i uchwały budżetowej gminy na 2024 r.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miasta i Gminy Łagów (woj. świętokrzyskie) wykazała, iż w 2023 r. Burmistrz nie przekazywał terminowo samorządowym jednostkom organizacyjnym gminy środków pieniężnych na pokrycie wydatków budżetowych w kwotach wynikających z zatwierdzonych planów finansowych, w konsekwencji dopuszczono do powstania na dzień 31 grudnia 2023 r. zobowiązań wymagalnych w łącznej kwocie 442,1 tys. zł. Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miasta i Gminy Łagów wykazała, iż w 2023 r. dopuszczono do powstania w Urzędzie zobowiązań wymagalnych, w tym na koniec I kwartału w kwocie 17,7 tys. zł, na koniec II kwartału w kwocie 48,2 tys. zł, na koniec III kwartału w kwocie 1 318,6 tys. zł, na koniec IV kwartału w kwocie 923,3 tys. zł.

Powiat jarociński (woj. wielkopolskie) w dniu 16 grudnia 2021 r. zawarł umowę o wartości 823 tys. zł brutto na wynajem urządzeń wielofunkcyjnych na okres 36 miesięcy, zaczynając od 1 stycznia 2022 r. Umowa nie została uwzględniona w wykazie przedsięwzięć w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu na lata 2022–2030.

W mieście Sanok (woj. podkarpackie) dokonano w 2019 r. emisji obligacji komunalnych w kwocie 2 500 tys. zł na podstawie uchwały Rady Miasta Sanoka, pomimo podjęcia przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie Uchwały o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie w/w uchwały i w efekcie stwierdzenia nieważności uchwały o emisji obligacji.

Gospodarka mieniem

W trakcie kontroli zagadnień z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym stwierdzono **850** przypadków nieprawidłowości, które naruszały zasadę gospodarowania nimi, określoną w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj. w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki na łączną kwotę **188,3 mln zł**. Najczęściej nieprawidłowości występowały w poniższych obszarach:

- nieprzestrzeganie przepisów określających procedury zbycia nieruchomości – 271,
- nieprzestrzeganie przepisów określających procedury innego niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste dysponowania mieniem komunalnym (najem, dzierżawa, trwały zarząd, itp.) – 224,
- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości – 109,
- niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym lub uchwały o zasadach wynajmowania lokali mieszkalnych – 55,
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. procedury ustanowienia prawa, aktualizowanie opłat, stawki, itp.) – 31,
- nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości – 24,
- nieprawidłowe sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego – 12,
- zbywanie (sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste) nieruchomości w trybie bezprzetargowym mimo braku ustawowo określonych przesłanek – 10.

W Urzędzie Miejskim w Łomży (woj. podlaskie) analiza dochodów z opłat za trwały zarząd wykazała, że jako pozostająca w trwałym zarządzie traktowana była nieruchomość miasta, którą włada Teatr Lalki i Aktora w Łomży (instytucja kultury posiadająca osobowość prawną). Tak samo traktowano fakt władania nieruchomością Skarbu Państwa przez Związek Harcerstwa Polskiego – Hufiec Nadnarwiański ZHP w Łomży, czyli stowarzyszenie. Przyjmowanie wobec tych podmiotów trwałego zarządu jako formy władania nieruchomościami było sprzeczne z art. 43 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W gminie Warlubie (woj. kujawsko-pomorskie) w 2021 r. oraz w 2023 r. doszło do naruszenia zasady jawności przy sprzedaży pięciu nieruchomości poprzez niesporządzenie i niepodanie do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia.

Kontrola miasta Lipno (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała ujęcie w latach 2021–2022 w wykazach nieruchomości gruntowych przeznaczonych do zbycia w drodze zamiany nieruchomości niebędących w zasobie mienia komunalnego, a stanowiących własność osób fizycznych.

W 2022 r. i w 2024 r. wydzierżawiono jedną nieruchomość miasta Tychy (woj. śląskie) na okres 20 lat oraz trzy nieruchomości na czas nieoznaczony, pomimo iż Rada Miasta Tychy nie określiła zasad wydzierżawiania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz nie podjęła odrębnej uchwały upoważniającej Prezydenta Miasta Tychy do wydzierżawienia nieruchomości na 20 lat.

W 2024 r. miasto Tychy (woj. śląskie) wyraziło zgodę na zmianę istotnych postanowień umowy dzierżawy z 31 października 2022 r., tj. przedłużenie terminu dostosowania dzierżawionego obiektu przy ul. Parkowej na terenie ośrodka wypoczynkowego Paprocany, do potrzeb dzierżawcy z równoczesnym utrzymaniem czynszu w niższej wysokości, pomimo iż termin ten i wysokość czynszu było kryterium oceny ofert, na podstawie którego dokonano wyboru dzierżawcy, a następnie zawarto umowę dzierżawy. Z ogłoszenia o przetargu z dniu 28 czerwca 2022 r. wynikało m.in., że oferent

zobowiązany był wskazać czas dostosowania obiektu, jednak nie dłuższy niż 24 miesiące od daty zawarcia umowy dzierżawy oraz zaproponować wysokość miesięcznej stawki czynszu dzierżawnego w okresie dostosowania obiektu jednak w terminie nie dłuższym niż 24 miesiące od daty zawarcia umowy dzierżawy. W ww. umowie dzierżawy, czynsz dzierżawny ustalony w drodze przetargu w okresie dostosowania obiektu do potrzeb, tj. w okresie od 1 listopada 2022 r. do 31 października 2023 r. w stosunku miesięcznym wynosił 0,6 tys. zł brutto. Natomiast czynsz dzierżawny po realizacji inwestycji, płaty w okresie od 1 listopada 2023 r. do 31 października 2042 r. w stosunku miesięcznym wynosił 18,7 tys. zł brutto. Dwoma kolejnymi aneksami wyrażono zgodę na przedłużenie terminu realizacji inwestycji na terenie ośrodka wypoczynkowego do 28 lutego 2025 r., tj. o 28 miesięcy od daty zawarcia umowy oraz utrzymania wysokości czynszu w tym okresie w kwocie 0,6 tys. zł brutto. Z wizji w terenie dzierżawionego obiektu w dniu 21 stycznia 2025 r., wynikało, że na obiekcie nie dokonano żadnych znaczących prac dostosowujących obiekt do dzierżawy. W umowie dzierżawy nie zawarto żadnych innych sankcji wobec dzierżawcy za niewywiązanie się z zobowiązań zawartych w umowie.

Miasto Jastrzębie-Zdrój (woj. śląskie) zarządzało nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, co było niezgodne z przepisami art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 2 i art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Zadania w zakresie prowadzenia zarządu wspólnot mieszkaniowych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, zostały przekazane jednostce budżetowej, tj. Miejskiemu Zarządowi Nieruchomości w Jastrzębiu-Zdroju, uchwałą Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 7 września 2006 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Zarządowi Nieruchomości w Jastrzębiu-Zdroju.

Miasto Grybów (woj. małopolskie) przeznaczyło nieruchomości do oddania w najem lub w dzierżawę, publikując wykaz nieruchomości przed uzyskaniem zgody organu stanowiącego na dokonanie obrotu tymi nieruchomościami w drodze bezprzetargowej.

Miasto i gmina Chrzanów (woj. małopolskie) obciążało potencjalnych nabywców nieruchomości kosztami ich przygotowania do sprzedaży (w przypadku sprzedaży w trybie bezprzetargowym dla poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych) zawierając z nimi umowy zobowiązujące ich do poniesienia kosztów sporządzenia operatu szacunkowego. Samo zlecenie przez gminę sporządzenia tego operatu było uzależnione od dokonania wpłaty kwoty odpowiadającej kosztom wyceny nieruchomości, de facto jeszcze przed przeznaczeniem jej do sprzedaży.

W gminie Biszcza (woj. lubelskie) dokonano sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym za cenę niższą o 0,7 tys. zł niż jej wartość wynikająca z operatu szacunkowego.

W zakresie ustalonego przez Wójta Gminy Dobryszyce (woj. łódzkie) planu wykorzystania zasobu stwierdzono, że nie spełniał on wszystkich wymogów określonych w przepisach. Plan nie zawierał zestawienia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym wskazania: a) miejscowości położenia nieruchomości, powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości, b) sposobu zagospodarowania nieruchomości.

W zakresie procedury sprzedaży nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność gminy Lututów (woj. łódzkie), położonej w obrębie Lututów, stwierdzono, że nie został udostępniony do publicznej wiadomości, na okres wymagany ustawą o gospodarce nieruchomościami wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Naruszono tym samym zasadę jawności, określoną w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która przejawia się w nałożeniu na właściwy organ obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Kontrola w mieście i gminie Byczyna (woj. opolskie) wykazała niezachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym poprzez niezagospodarowanie 12 nieruchomości gruntowych lub ich części oraz pięciu lokali zgodnie z celem nieodpłatnego przekazania określonym w trzech umowach zawartych z Agencją Nieruchomości Rolnych w sprawie nieodpłatnego przekazania gminie na własność nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, na cele inwestycji infrastrukturalnych. W konsekwencji doprowadziło to do konieczności poniesienia przez miasto i gminę Byczyna, wydatków w wysokości co najmniej 642,3 tys. zł, tytułem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nabytych nieodpłatnie nieruchomości oraz pozostałych kosztów związanych z prowadzonymi postępowaniami, na rzecz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Opolu.

Kontrola sprzedaży działek w gminie Czempiń (woj. wielkopolskie) wykazała, że w ogłoszeniu o przetargu doliczono VAT do ceny nieruchomości, podczas gdy w protokole cenę wywoławczą określono w kwocie bez podatku od towarów i usług. Ponadto w protokole z przeprowadzonego przetargu nie zamieszczono informacji o zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość.

W gminie Lądek (woj. wielkopolskie) nie aktualizowano opłat rocznych za użytkowanie wieczyste trzech nieruchomości gruntowych. Ostatnia aktualizacja tych opłat została przeprowadzona na podstawie operatu szacunkowego z 2009 r.

W dniu 21 października 2022 r. gmina i miasto Nowogard (woj. zachodniopomorskie) zawarła z osobą fizyczną umowę w formie aktu notarialnego, w sprawie zamiany działki stanowiącej własność gminy, na działki będące własnością nabywcy. Na podstawie faktury VAT wystawionej przez gminę w dniu 15 listopada 2021 r., nabywca dokonał wpłaty różnicy między wartościami zamienianych działek w dniu 29 listopada 2021 r. w kwocie 20 tys. zł. Wystawiono fakturę VAT i pobrano dochód przed zawarciem umowy. Gmina pobrała ww. wpłatę przed sporządzeniem przez rzeczoznawców operatów szacunkowych nieruchomości, przed opublikowaniem wykazu nieruchomości przeznaczonej do zbycia i bez wyznaczenia terminu sześciu tygodni na zgłoszenie pierwszeństwa w jej nabyciu przez osoby, przed sporządzeniem protokołu rokowań, z którego wynika ponadto, że kwotę dopłaty ustalono w wysokości 16,7 tys. zł, stanowiącej różnicę wartości zamienianych nieruchomości, ustalonych przez rzeczoznawców.

W gminie Wilga (woj. mazowieckie), ceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, których zbycie nastąpiło w drodze przetargu przeprowadzonego w sierpniu 2023 r., ustalono na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych w październiku 2020 r.

W objętych kontrolą postępowaniach dotyczących zawierania umów dzierżawy (pięciu umów) w gminie i mieście Żarów (woj. dolnośląskie), stwierdzono dokonanie zmiany powierzchni przedmiotu dzierżawy oraz wysokości czynszu dzierżawnego na podstawie aneksu do umowy dzierżawy, bez uprzedniego podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonej do wydzierżawienia, zawierającego ww. elementy. Zmiana powierzchni przedmiotu dzierżawy i wysokości opłaty z tytułu czynszu, stanowiących obligatoryjne elementy wykazu, powoduje konieczność ponownego wprowadzenia nieruchomości do obrotu prawnego poprzez sporządzenie nowego wykazu i podania go do publicznej wiadomości.

Rozliczenia jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi

W 2024 r. w zakresie rozliczeń budżetów jednostek samorządu terytorialnego z ich jednostkami organizacyjnymi stwierdzono nieprawidłowości w **76** przypadkach na łączną kwotę **42,4 mln zł**, przy czym największa ich liczba dotyczyła:

- nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań lub informacji o przebiegu wykonania planu finansowego – 16,
- niezgodnego z przepisami planowania i przekazywania dotacji przedmiotowych z budżetu jst – 13,
- niezgodnego z przepisami planowania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych i celowych dla instytucji kultury – 12,
- niedokonania lub nieterminowego dokonania wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych zakładów budżetowych i nieokreślenia przez organ stanowiący jst sposobu i terminu rocznych rozliczeń oraz dokonywania wpłat do budżetu z tego tytułu stwierdzono w sześciu przypadkach oraz sześć przypadków nieprawidłowości dotyczących przekazywania zakładowi budżetowemu środków wynikających z rozliczenia podatku VAT.

Kontrola przeprowadzona w gminie Górno (woj. świętokrzyskie) wykazała, iż w latach 2020–2023 nie egzekwowano od Dyrektora Zespołu Ośrodków Zdrowia w Górnie corocznego przedkładania podmiotowi tworzącemu raportu o sytuacji ekonomiczno-finansowej samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. W konsekwencji powyższego nie dokonywano także corocznych ocen sytuacji ekonomiczno-finansowej samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Podczas kontroli w mieście Kędzierzyn-Koźle (woj. opolskie) stwierdzono udzielenie w 2023 r. Miejskiemu Ośrodkowi Kultury w Kędzierzynie-Koźlu dwóch dotacji celowych w łącznej wysokości 197 tys. zł, bez zawarcia umowy o dotację.

W latach 2021–2024 Burmistrz Morynia (woj. zachodniopomorskie) udzielił z budżetu gminy czterech pożyczek samorządowemu zakładowi budżetowemu w kwotach po 60 tys. zł rocznie, z przeznaczeniem na utrzymanie płynności finansowej zakładu, co świadczyło o finansowaniu działalności zakładu budżetowego niezgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych.

W gminie Słupca (woj. wielkopolskie) jednostkom oświatowym nie oddano w trwały zarząd nieruchomości będących w ich władaniu.

W mieście Hajnówka (woj. podlaskie) nie została ustalona kwota dotacji przedmiotowej, która powinna być dopłacona Parkowi Wodnemu w Hajnówce za 2023 r., według danych przedstawionych przez ten zakład budżetowy w rozliczeniu dotacji. Według faktycznej ilości zrealizowanych usług dotacja powinna być wyższa o 104 tys. zł. W wyniku kontroli w grudniu 2024 r. z budżetu miasta przekazano tę kwotę Parkowi Wodnemu. Jednocześnie stwierdzono brak wpłaty do budżetu faktycznej nadwyżki środków obrotowych przez ten zakład, wynikającej ze sprawozdania Rb-30S sporządzonego przez Park Wodny na koniec 2023 r., w kwocie 37 tys. zł. Wpłata nie była egzekwowana, jak również Rada Miasta nie podejmowała uchwały zwalniającej zakład z obowiązku wpłaty nadwyżki na podstawie art. 15 ust. 7 ustawy o finansach publicznych.

Z rachunku budżetu powiatu sokólskiego (woj. podlaskie) przekazywano Powiatowemu Zakładowi Aktywności Zawodowej w Suchowoli nadwyżki podatku VAT naliczonego nad należnym wynikające z deklaracji częściowych tego zakładu budżetowego, mimo że Rada Powiatu nie przewidziała przekazywania temu zakładowi środków VAT na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 6 i art. 15 ust. 4a ustawy o finansach publicznych.

1.3. Skutki finansowe kontroli

Wyniki działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych prezentowane są w formie liczby i rodzaju nieprawidłowości oraz rezultatów finansowych wyrażanych wartościowo w podziale na nieprawidłowości finansowe obrazujące skalę finansową stwierdzonych nieprawidłowości oraz korzyści finansowe wynikające z realizacji lub potwierdzenia przyjęcia do realizacji przez jednostkę kontrolowaną wystosowanych wniosków pokontrolnych.

Nieprawidłowości finansowe

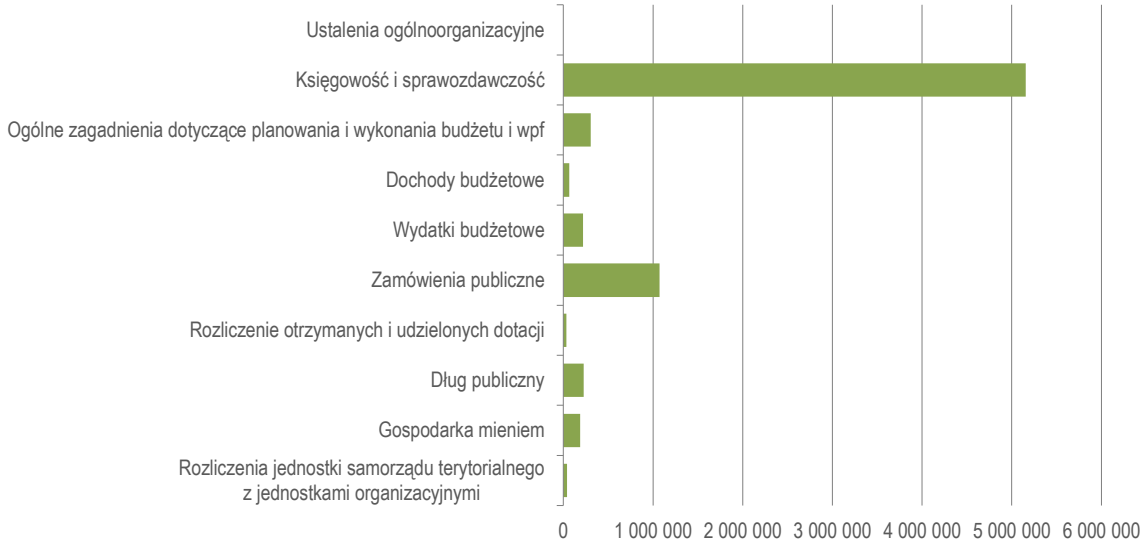
W trakcie **930** przeprowadzonych w 2024 r. kontroli ujawniono **10 037** różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek, na łączną kwotę **7 318 862,5 tys. zł**. Ich struktura, ze względu na rodzaj, przedstawiała się następująco:

- uszczuplenia środków publicznych – 52 606,9 tys. zł,
- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 13 677,9 tys. zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 801 156,8 tys. zł,
- kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 6 962,3 tys. zł,
- kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo lub nierzetelnie – 1 909,0 tys. zł,
- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 4 892 044,0 tys. zł,
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 942 336,6 tys. zł,
- nieprawidłowości związane z planowaniem i wykonaniem budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej – 608 170,0 tys. zł.

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2024 r.

Zagadnienie	Kwota nieprawidłowości (w tys. zł)	Struktura (w %)
Ogółem, z tego:	**7 318 862,5**	**100,0**
– ustalenia ogólnoorganizacyjne	-	x
– księgowość i sprawozdawczość	5 157 225,1	70,4
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu i wpf	307 004,8	4,2
– dochody budżetowe	67 082,7	0,9
– wydatki budżetowe	219 477,9	3,0
– zamówienia publiczne	1 073 523,1	14,7
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	35 903,5	0,5
– dług publiczny	227 950,8	3,1
– gospodarka mieniem	188 284,8	2,6
– rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	42 409,8	0,6

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2024 r. (w tys. zł)



Największą część kwoty nieprawidłowości finansowych, wynoszącą 70,4% ogólnej wartości, stanowiły niezgodności w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej powodujące nierzetelne prezentowanie danych o sytuacji majątkowej i finansowej jednostek na łączną kwotę **5 157 225,1 tys. zł**.

Analiza poszczególnych przypadków nieprawidłowości wykazuje, iż największe wartościowo kwoty nieprawidłowości dotyczyły:

- niezamknięcia ksiąg rachunkowych – 1 047 960,8 tys. zł,
- nieprawidłowej ewidencji operacji gospodarczych i finansowych (np. z naruszeniem zasad systematyki, niezgodnie z treścią operacji, na kontach nieprzewidzianych w planie kont) – 1 003 891,5 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji – 878 585,3 tys. zł,
- zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów lub pasywów – 465 100,0 tys. zł,
- nierzetelnego wykazywania w księgach rachunkowych wartości aktywów i pasywów – 291 961,3 tys. zł,
- sporządzenia nierzetelnych sprawozdań finansowych – 258 218,5 tys. zł,
- wykazania w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową –129 375,6 tys. zł,
- wykazania w sprawozdaniach z operacji finansowych danych niezgodnych z ewidencją lub dokumentami – 115 286,0 tys. zł.

Drugą co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z zamówieniami publicznymi **– 1 073 523,1 tys. zł**. Największe wartościowo kwoty nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowości związanych z obowiązkiem zamieszczenia ogłoszeń w BZP lub przekazania do publikacji w Dz. Urz. UE – 323 542,9 tys. zł,

- nieprawidłowego, niezgodnego z przepisami o zamówieniach publicznych, sporządzenia specyfikacji warunków zamówienia (przypadki inne niż dotyczące warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert) – 144 581,0 tys. zł,
- nieprawidłowości dotyczących sporządzenia sprawozdania o udzielonych zamówieniach – 142 962,0 tys. zł,
- oceny spełnienia przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, niepodleganiu wykluczeniu z postępowania, oceny oferty (m.in. w zakresie oferowanego przedmiotu zamówienia) i wyboru najkorzystniejszej oferty – 112 399,6 tys. zł,
- niezgodnego z przepisami ustalenia warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub wymaganych środków dowodowych do oceny ww. warunków – 48 353,0 tys. zł,
- udzielenia zamówienia publicznego lub zawarcia umowy ramowej bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych – 39 102,7 tys. zł,
- nieprawidłowości związanych z wniesieniem i zwrotem zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 36 061,5 tys. zł,
- nieprawidłowości dotyczące sporządzenia lub publikowania planu postępowań o udzielenie zamówień – 30 440,8 tys. zł,
- nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia – 22 113,6 tys. zł,
- dokonanie zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego, umowy na usługi społeczne i inne szczególne usługi lub umowy ramowej z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych – 21 753,6 tys. zł,
- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie protokołu postępowania – 21 406,9 tys. zł,
- nieprawidłowe ustalenie wartości zamówienia publicznego lub konkursu – 17 277,9 tys. zł,
- udzielenie zamówienia publicznego lub zawarcie umowy ramowej bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych – 14 707,0 tys. zł,
- nieprawidłowości dotyczące zawarcia umowy (np. forma umowy, termin zawarcia, czas obowiązywania, treść umowy w stosunku do treści oferty, zawarcie umowy przed orzeczeniem KIO) – 13 700,0 tys. zł.

Trzecią co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z zagadnieniami dotyczącymi planowania i wykonania budżetu – **307 004,8 tys. zł**.

W tej kategorii największe wartościowo nieprawidłowości dotyczyły:

- dokonanie wydatków z przekroczeniem granic planowanych wydatków w uchwale budżetowej, planie finansowym jednostki – 84 862,9 tys. zł,
- niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzenie planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych, nieaktualizowanie tych planów – 53 615 tys. zł,
- niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, dotacje podlegające zwrotowi, środkami ZFŚS, depozytowymi, środkami z Funduszu COVID-19 i Funduszu Pomocy) – 51 192,6 tys. zł,
- brak kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej w zakresie czynności mogących skutkować powstaniem zobowiązań pieniężnych (majątkowych) – 24 783,2 tys. zł,
- nierealistycznego prognozowania w wpf kwot dochodów, wydatków, przychodów lub rozchodów – 24 228,7 tys. zł.

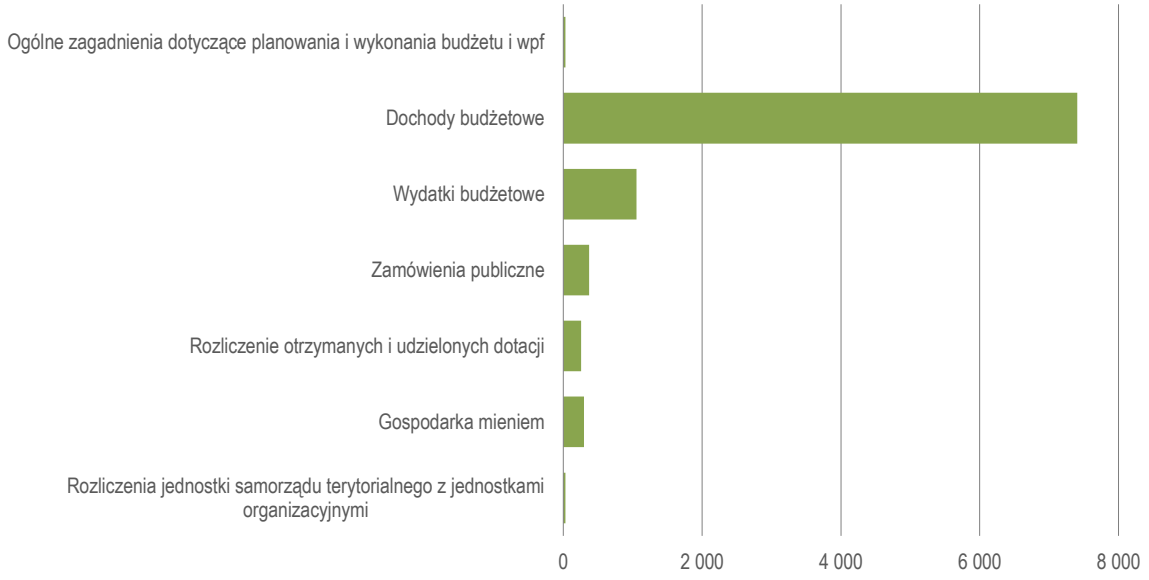
Korzyści finansowe

Realizacja działań kontrolnych w 2024 r. skutkowała nie tylko ujawnieniem nieprawidłowości w działalności jednostek, lecz również przynosiła korzyści finansowe zarówno jst, jak również ich mieszkańcom. Ogólna kwota uzyskanych korzyści finansowych wyniosła 9 446,5 tys. zł.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2024 r.

Zagadnienie	Korzyści finansowe	
	Ogółem (w tys. zł)	Struktura (w %)
Ogółem, z tego:	**9 446,5**	**100,0**
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu i wpf	29,8	0,3
– dochody budżetowe	7 404,6	78,4
– wydatki budżetowe	1 055,1	11,2
– zamówienia publiczne	371,4	3,9
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	254,5	2,7
– gospodarka mieniem	299,1	3,2
– rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	32,0	0,3

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2024 r. (w tys. zł)



Z uwagi na rodzaj uzyskanych korzyści można je podzielić na:

- pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 8 284,6 tys. zł,
- oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 1 060,8 tys. zł,
- oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych/audytowych – 101,1 tys. zł.

1.4. Działania pokontrolne

Regionalne izby obrachunkowe, po przeprowadzeniu czynności kontrolnych, przekazywały kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne. Wskazywały w nich źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. W 2024 r. izby wydały ogółem – 14 445 wniosków pokontrolnych (w 2023 r. – 13 138).

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych jednostki kontrolowane mogą składać do kolegium regionalnej izby obrachunkowej zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych. W 2024 r. jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia ogółem do **98** wniosków pokontrolnych (w 2023 r. do 131 wniosków), z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w trzech przypadkach, w części w uwzględniono dwa wnioski, natomiast oddalono zastrzeżenia w **93** przypadkach.

Liczba wniosków pokontrolnych oraz zastrzeżenia do wniosków i sposób ich rozpatrzenia w 2024 r.

Wyszczególnienie	Liczba wydanych wniosków pokontrolnych ogółem	Liczba wniosków pokontrolnych, do których wniesiono zastrzeżenia	Zastrzeżenia		
			oddalone	uwzględnione	uwzględnione w części
Ogółem, z tego:	**14 445**	**98**	**93**	**3**	**2**
– województwa samorządowe	-	-	-	-	-
– powiaty	797	1	1	-	-
– gminy	12 720	91	87	3	1
– inne jednostki	928	6	5	-	1

Niektóre stwierdzone w czasie kontroli nieprawidłowości, z uwagi na ich rodzaj i rozmiar, wymagają działań innych powołanych do tego organów.

W 2024 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie **492** zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje do innych organów (w 2023 r. – 447 zawiadomień).

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje		Liczba
– do ministrów i kierowników urzędów centralnych		15
– do wojewodów		13
– do organów ścigania - prokuratury i policji		22
– do kierowników innych jednostek		12
– do komisji orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych	ogółem	406
	wg osób	508
	wg czynów	1 591
– do innych organów*		24

** UOKiK, PIP, Administracja Skarbowa, Europejski Urząd d.s. Zwalczania Nadużyć OLAF, NIK, OSP.*

Do ministrów i kierowników urzędów centralnych skierowano **15** zawiadomień, w tym głównie do Ministra Finansów w zakresie nieprawidłowo wykazanych danych w sprawozdaniach Rb-PDP dotyczących skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatkach.

W **13** przypadkach poinformowano właściwych wojewodów o występowaniu nieprawidłowości. Powiadomienia kierowane do wojewody dotyczyły nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji przekazanych z budżetu państwa.

Do kierowników innych jednostek przekazano **12** zawiadomień.

Do organów ścigania przekazano ogółem **22** zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano łącznie **406** zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmujących **1 576** różnego rodzaju czynów, za popełnienie których odpowiedzialność ponosiło **508** osób.

Zawiadomienia o naruszeniach dyscypliny finansów publicznych wg czynów 2024 rok

Zawiadomienia o naruszeniach dyscypliny finansów publicznych wg czynów w 2024 r.			Rodzaj czynu
Lp.	Naruszenie[7]	Liczba czynów	
1	art. 5	83	Nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności.
2	art. 6 pkt 1	1	Nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego.
3	art. 7	10	Przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce.
4	art. 8	150	Przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji, niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.
5	art. 9	12	Wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji, niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.
6	art. 11	129	Dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.
7	art. 13 pkt 8	2	Niedokonanie w terminie lub w należnej wysokości zwrotu kwoty środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych.

[7] Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz.104 z późn. zm.).

Zawiadomienia o naruszeniach dyscypliny finansów publicznych wg czynów w 2024 r.			Rodzaj czynu
Lp.	Naruszenie[7]	Liczba czynów	
8	art. 14	165	Nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych: 1) składek na ubezpieczenia społeczne, 2) składek na ubezpieczenie zdrowotne, 3) składek na Fundusz Pracy, 4) składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, 5) wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, 6) składek na Fundusz Solidarnościowy – albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.
9	art. 15	121	Zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.
10	art. 16	20	Niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności.
11	art. 17	285	Naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie zamówień publicznych.
12	art. 18 pkt 1	262	Zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.
13	art. 18 pkt 2	249	Niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.
14	art. 18a	36	Zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą.
15	art. 18b	33	Niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji.
16	art. 18c	33	Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej.
Ogółem		**1 591**	

2. Informacja o wynikach kontroli koordynowanej „Umorzenie należności cywilnoprawnych”

2.1. Główne założenia kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Mając na uwadze, że umorzenie to rodzaj ulgi, która ma najdalej idące skutki finansowe, następuje bowiem utrata przez jednostki samorządu terytorialnego lub jej jednostki organizacyjne środków finansowych, wywiera bezpośredni wpływ na poziom realizacji ich dochodów. Celem kontroli było sprawdzenie czy postępowania w sprawie umorzenia należności cywilnoprawnych prowadzone były przez jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z prawem, w tym przede wszystkim:

- zbadanie czy umarzanie długu o charakterze cywilnoprawnym przez wierzyciela, jakim jest jst, ma charakter nadzwyczajny, tj. stanowiący wyjątek od zasady ustalania należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, a także określenie jaka jest skala utraconych środków,
- skontrolowanie czy jednostki samorządu terytorialnego organizacyjnie były przygotowane do stosowania instytucji umorzenia należności cywilnoprawnych (w tym czy organ stanowiący jst, w oparciu o art. 59 ust. 2 uofp podjął uchwałę określającą zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, wypełnione zostały obowiązki odnośnie do przekazania projektu uchwały odpowiednio prezesowi UOKiK-u lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, uchwała przekazana została organowi nadzoru),
- sprawdzenie czy dokonywano umorzeń należności cywilnoprawnych zgodnie z obowiązującą procedurą, zarówno na wniosek dłużnika lub z urzędu, a także w sytuacji braku stosownej uchwały czy dokonano umorzeń należności cywilnoprawnych,

- zrewidowanie czy prawidłowo jst stosowały zasady udzielania pomocy publicznej (pomocy *de minimis* i pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie),
- przeanalizowanie czy operacje gospodarcze dot. umorzenia należności cywilnoprawnych ujawniono w księgach rachunkowych,
- zweryfikowanie czy jednostki samorządu terytorialnego wywiązywały się z obowiązku sporządzania i udostępniania informacji oraz wykazów o zastosowanych ulgach (w tym czy sporządzone zostały wykazy, na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 8 uofp, podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym umorzone zostały należności cywilnoprawne, czy sporządzone i opublikowane zostały wykazy osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków i opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500,00 zł, a dane tych podmiotów, którym umorzono należności cywilnoprawne zostały w nich ujawnione – art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f uofp),
- zbadanie czy dokonywano umorzeń należności cywilnoprawnych w oparciu o przepisy art. 15zzzg ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[8].

Proces umarzania należności o charakterze cywilnoprawnym zbadano zarówno w jednostkach samorządu terytorialnego (urząd, starostwo), jak również w samorządowych jednostkach organizacyjnych. Kontrola koncentrowała się wyłącznie na umorzeniu należności cywilnoprawnych przysługujących jst i jej jednostkom organizacyjnym, tj. jednostkom budżetowym i zakładom budżetowym, z pominięciem należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jst ustawami. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r., z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza ten okres, istotnych dla kontrolowanej działalności.

Kontrolę koordynowaną przeprowadziły w 2024 r. wszystkie regionalne izby obrachunkowe.

Zagadnienie to zbadano w 98 jednostkach samorządu terytorialnego oraz 19 samorządowych jednostkach organizacyjnych innych niż urząd czy starostwo, w tym:

- 7 miastach na prawach powiatu,
- 12 gminach miejskich,
- 29 gminach miejsko-wiejskich,
- 43 gminach wiejskich,
- 7 powiatach ziemskich,
- 14 jednostkach budżetowych,
- 5 zakładach budżetowych.

Dla potrzeb kontroli dodatkowo zebrane zostały dane dotyczące udzielonych ulg oraz odpisanych przedawnionych należności cywilnoprawnych z 281 jednostek samorządu terytorialnego.

2.2. Skrócona analiza stanu prawnego

Gminy, powiaty, jak i województwa wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W celu sfinansowania realizowanych zadań jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki publiczne. Zasadą gospodarowania środkami publicznymi jest m.in. obowiązek jednostek sektora finansów publicznych wynikający z art. 42 ust. 5 uofp polegający na ustalaniu przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowym podejmowaniu w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Nadto w toku wykonywania budżetu jst obowiązuje reguła ustalania, pobierania i odprowadzania dochodów budżetu jst na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów – art. 254 pkt 1 uofp.

Wyjątek od tej zasady wprowadzony został przez ustawodawcę na mocy art. 59 uofp, gdzie zawarta została delegacja do określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. W konsekwencji stosowanie ulg uznaje się za instytucję nadzwyczajną.

Immanentną cechą należności cywilnoprawnych występujących w jst jest to, że są one związane ze stosunkiem cywilnoprawnym łączącym osobę prawną (jst) i podmiot zobowiązany do jej uiszczenia, a do relacji między tymi dwoma autonomicznymi, równorzędnymi podmiotami prawa stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Źródłem należności cywilnoprawnych są stosunki cywilnoprawne. Niemniej jednak z uwagi na brak definicji należności cywilnoprawnych w prawie finansów publicznych – należy pomocniczo odnieść się do przepisów prawa cywilnego stanowiących ich źródło.

[8] Dz. U. z 2025 r. poz. 764.

Do należności cywilnoprawnych bezspornie należy zaliczyć:

- dochody z mienia jst (np. sprzedaż, najem, dzierżawa, użytkowanie, użytkowanie wieczyste, odpłatna służebność, odsetki na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych, dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych),
- wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jst (np. sprzedaż wody, odprowadzanie ścieków),
- spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jst,
- odszkodowania należne jst zarówno z tytułu niewykonania czy nienależytego wykonania zobowiązania (kary umowne), jak i te z tytułu wyrządzonej szkody,
- przychody z pożyczek udzielonych z budżetów jst.

Umorzenie w całości lub części należności cywilnoprawnych stanowi, obok rozłożenia na raty czy odroczenia terminu spłaty, ulgę w zapłacie należności cywilnoprawnych. W myśl art. 59 ust. 1 uofp w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, mogą być umarzane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym organem właściwym do ustalania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy, rada miejska, rada miasta, rada powiatu, sejmik województwa). Właściwość ta wynika również z dyspozycji zawartej w art. 59 ust. 2, ale także z przepisów kompetencyjnych zawartych w przepisach ustrojowych poszczególnych samorządów.

Ustawodawca postanowił, że organ stanowiący określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg (tj. umorzenie, odroczenie terminu zapłaty, rozłożenie na raty), warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osoby uprawnione do udzielania tych ulg. Mimo że przewidziane w uchwale ulgi mają charakter uznaniowy, to poprzez użycie zwrotu „organ (…) określi" wymaga się, by każda jst obligatoryjnie posiadała taką uchwałę. Zważywszy na okoliczność, że uchwała taka zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz ma jednocześnie charakter aktu prawa miejscowego, stanowi jedno ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Konstytucja RP przesądza, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2). Organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów (art. 94). Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1).

Z uwagi na ogólny charakter ustawowych regulacji w zakresie stosowania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przypadających jst wymagana jest konkretyzacja tego zagadnienia w uchwale rady czy sejmiku.

Obowiązkowo w uchwale organ stanowiący musi unormować:

- szczegółowe zasady (reguły postępowania), sposób i tryb udzielania ulg (procedura załatwiania spraw),
- warunki dopuszczalności pomocy publicznej w sytuacjach, gdy ulga stanowiłaby pomoc publiczną w rozumieniu odrębnych przepisów (postanowienia uchwały winny rozstrzygać co najmniej jaki rodzaj pomocy publicznej jest dopuszczalny w przypadku udzielania ulg, a także określać przesłanki ich stosowania, wówczas, gdy udzielenie ulgi można zakwalifikować jako pomoc publiczną – z praktyki wynika, że jest to co do zasady pomoc *de minimis*),
- organ lub osoby uprawnione do udzielania ulg.

Pominięcie któregokolwiek elementu skutkuje niepełnym wykonaniem zakresu ustawowego upoważnienia negatywnie ocenianym przez organ nadzoru – właściwego wojewodę.

Struktura należności cywilnoprawnej, co do zasady, jest niejednolita. Może zawierać koszty uboczne, tzn. np. odsetki, koszty zastępstwa procesowego, koszty egzekucyjne (komornicze), które są odrębnym długiem od należności głównej. Co istotne, koszty te są wynikiem dochodzenia określonej należności cywilnoprawnej. Ich byt jest więc konsekwencją istnienia należności głównej, która jest egzekwowana.

Jeśli chodzi o formę umorzenia to w oparciu o Kodeks cywilny należy korzystać z konstrukcji zwolnienia z długu, co oznacza, że umorzenie może nastąpić w dowolnej formie przewidzianej przez przepisy prawa cywilnego, np. w formie jednostronnego oświadczenia woli zaakceptowanego przez dłużnika, czy też ugody (formy umownej). Dopuszczalna jest również forma wzajemnych oświadczeń woli, tj. oświadczenie wierzyciela o zwolnieniu z długu przy jednoczesnym oświadczeniu dłużnika o przyjęciu tego zwolnienia. Z konstrukcji tej wynika niemożność podjęcia aktu administracyjnego w sprawie dotyczącej należności cywilnoprawnych. Ulga w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych w postaci umorzenia udzielana jest w oparciu o uznanie, czyli możliwość wyboru pomiędzy rozstrzygnięciem zgodnym z wnioskiem dłużnika, ale tylko w sytuacji zaistnienia określonych prawem przesłanek bądź oddalającym wniosek. Uznaniowość nie może jednak

oznaczać dowolności w podejmowaniu decyzji. Nawet w przypadku ustalenia przesłanek „ważnego interesu dłużnika" lub „interesu publicznego" podmiot uprawniony do udzielania ulg nie ma obowiązku umorzenia należności o charakterze cywilnoprawnym. Ma ono bowiem charakter wyjątkowy czy nadzwyczajny. Pojęcia „ważnego interesu dłużnika" i „interesu publicznego" nie zostały zdefiniowane w żadnym akcie prawnym, dlatego też interpretując je korzysta się przede wszystkim z istniejącego w tym zakresie orzecznictwa sądowego odnoszącego się do przesłanek wynikających z art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.

Organ stanowiący jst, w oparciu o art. 59 ust. 3 uofp, może postanowić o stosowaniu ulg z urzędu, w tym umarzaniu należności w całości, w przypadku, wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 1 uofp, a mianowicie:

1) osoba fizyczna – zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6 000 zł;
2) osoba prawna – została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie;
3) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne;
4) jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji;
5) zachodzi interes publiczny.

Ustawodawca nie upoważnił organów stanowiących do kreowania katalogu przesłanek uprawniających do zastosowania ulg z urzędu, a odesłał wprost do regulacji obowiązujących przy stosowaniu ulg przypadających organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym i państwowym funduszom celowym. Mimo, że obligatoryjnie organ stanowiący musi podjąć uchwałę, o której mowa w art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, w zakresie stosowania ulg na wniosek dłużnika, a odnośnie do stosowania ulg z urzędu ma jedynie takie uprawnienie, nie ma przeszkód by w jednej uchwale uregulowane były obie kwestie.

Organ uprawniony, który udzielił ulgi w sprawie umorzenia, odroczenia lub rozłożenia na raty należności może ją cofnąć, jeżeli wyjdzie na jaw, że dowody, na podstawie których podjął decyzję okazały się fałszywe albo dłużnik wprowadził organ w błąd. Regulacja zawarta w art. 59 uofp dotyczy należności o charakterze cywilnoprawnym, a zatem zastosowanie znajdują tu stosowne unormowania Kodeksu cywilnego dotyczące wad oświadczenia woli, które nie mogą być recypowane do aktu prawa miejscowego, ani tym bardziej modyfikowane przez wprowadzanie innych regulacji.

Do kompetencji organu stanowiącego zastrzeżone zostało wskazanie organu lub osoby uprawnionej do umarzania należności o charakterze cywilnoprawnym. Przepisy ustawy o finansach publicznych w zasadzie nie ograniczają katalogu podmiotów, które organ stanowiący mógłby wskazać jako właściwe do zastosowania takiej ulgi. Podmiotem właściwym do umorzenia należności może być zarówno organ wykonawczy jst, jak i konkretna osoba, przez którą w szczególności należy rozumieć kierownika jednostki, o której mowa w art. 9 pkt 3, 4 i 13 uofp. W zasadzie przepisy uofp zezwalają, by uprawnionym do umorzenia należności był np. starosta, marszałek województwa, dyrektor/kierownik departamentu /wydziału czy nawet reprezentant osoby prawnej, której powierzono zarządzanie nieruchomościami. Możliwe jest również uzależnienie udzielenia zgody na zastosowanie tej ulgi przez obowiązek uzyskania opinii czy zgody innego podmiotu (np. skarbnika, głównego księgowego jednostki organizacyjnej). Jednakże zapisy uchwały uzależniające udzielenie ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych od uprzedniego uzyskania przez organ czy uprawnioną osobę zgody rady gminy są niedopuszczalne. Istotnym jest by w sytuacji wskazania w uchwale kierowników jednostek, które nie posiadają osobowości prawnej – jako osób właściwych do umarzania należności – wyposażyć ich w stosowne upoważnienia.

Częstą praktyką jest sytuacja, w której organowi wykonawczemu nie wskazuje się limitu stosowanych ulg, a w stosunku do innych osób kwota maksymalnej ulgi, która może być zastosowana zostaje dookreślona.

W przypadku nieobowiązywania uchwały brak jest podstaw prawnych do stosowania ulg w zapłacie należności cywilnoprawnych. Wyjątek stanowią przepisy art. 15 zzzg ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, zgodnie z którym do czasu określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotyczących należności pieniężnych z tytułu oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użytkowanie przypadających za okres stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym, wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 tej ustawy, należności te mogą być umarzane przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa.

Zgodnie z art. 59 ust. 2 uofp jednym z obligatoryjnych elementów uchwały podejmowanej przez organ stanowiący jst jest określenie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc

publiczną. Pomoc publiczna odnosi się tylko do tych podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą. Pomoc publiczna może być udzielana w różnych formach i formułach. Najbardziej ogólny podział rodzaju pomocy publicznej (również z punktu widzenia ubiegania się o jej przyznanie) stanowi podział na pomoc inną niż pomoc *de minimis* oraz pomoc *de minimis*. Najczęstszą formą udzielanej pomocy w postaci umorzenia należności cywilnoprawnych jest pomoc *de minimis* oraz *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie. Podkreślenia wymaga fakt, że ustawodawca w art. 59 ust. 2 uofp nie narzuca form udzielania pomocy publicznej przy stosowaniu ulg w spłacie należności cywilnoprawnej, a wskazuje jedynie na określenie w uchwałach podejmowanych przez organy stanowiące jst warunków dopuszczalności pomocy publicznej. Krajowe regulacje w zakresie udzielania pomocy publicznej, w tym pomocy *de minimis* (oraz *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie) reguluje ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Mając na uwadze obowiązek wprowadzenia do uchwał organów stanowiących jst zapisów dotyczących warunków dopuszczalności pomocy publicznej, oraz przyjmując, że będzie ona udzielana w formie pomocy *de minimis*, to projekt takiej uchwały powinien być zgłoszony Prezesowi UOKiK, co wynika z treści art. 7 ust. 3 ww. ustawy, zgodnie z którym projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy *de minimis* podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku, gdy projekt uchwały przewiduje udzielanie pomocy publicznej w formie pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie. W takim wypadku ww. projekt należy przekazać odpowiednio ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

W oparciu o zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi na jst i ich jednostki organizacyjne nałożony został obowiązek udostępnienia wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym została umorzona należność wobec samorządowej jednostki sektora finansów publicznych. W myśl art. 34 ust. 1 pkt 8 uofp jednostki sektora finansów publicznych udostępniają wykaz podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych. Wykaz ten obejmuje kilka form korzyści udzielonych podmiotom spoza sektora finansów publicznych. W przepisie art. 34 uofp nie zostały jednak wskazane terminy, forma, zakres czy sposób (tryb) podawania wskazanych informacji.

Umorzenie należności cywilnoprawnych jest zdarzeniem wywołującym zmiany w majątku jst czy jej jednostki organizacyjnej i ta operacja gospodarcza winna być odnotowana w księgach rachunkowych.

2.3. Ustalenia kontroli

W oparciu o dokumentację kontroli przekazaną przez poszczególne regionalne izby obrachunkowe stwierdzono 150 nieprawidłowości, a najistotniejsze z nich polegały na:

- umorzeniu należności cywilnoprawnych niezgodnie z zapisami uchwały określającej zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych – 41,
- umorzeniu należności cywilnoprawnych pomimo braku stosownej uchwały – 5,
- nierealizowaniu obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych – 26,
- niedostosowaniu zapisów uchwały do obowiązujących przepisów – 32,
- nieprawidłowej ewidencji księgowej zdarzeń dotyczących umarzanych należności cywilnoprawnych – 14,
- zaniechaniu przekazania do zaopiniowania projektu uchwały do UOKiK-u i właściwego ministra ds. rolnictwa – 14,
- wadliwym udzielaniu pomocy *de minimis* i *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie – 5.

W latach 2022–2023 dochody jednostek objętych kontrolą wyniosły odpowiednio 22 859 494,1 tys. zł i 23 295 935,1 tys. zł. Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem wyniósł na koniec 2022 r. – 92,3%, a na koniec 2023 r. – 89,4%, z kolei dochody majątkowe stanowiły 7,7% – w 2022 r. i 10,6% – w 2023 r. Należności cywilnoprawne obejmujące przede wszystkim: dochody z mienia jst, z odsetek na rachunkach bankowych, z odsetek od udzielonych pożyczek i posiadanych papierów wartościowych, z dywidend z tytułu posiadanych praw majątkowych, wpływów ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jst, ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej, odszkodowań, dochodów ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z prywatyzacji, przychodów z tytułu zwrotu pożyczek udzielonych z budżetu jst w 2022 r. stanowiły 1 513 004,7 tys. zł, tj. 6,6% uzyskanych dochodów przez skontrolowane podmioty, a w 2023 r. udział należności cywilnoprawnych w dochodach wzrósł do 7,2% osiągając poziom 1 673 780,1 tys. zł.

Poziom zaległości w tych jednostkach na koniec 2022 r. osiągnął wartość 3 055 830,4 tys. zł, a na koniec 2023 r. – 3 115 824,0 tys. zł, co stanowiło zarówno w 2022 r. jak i 2023 r. – 13,4% uzyskanych dochodów w poszczególnych latach objętych kontrolą. Udział zaległości cywilnoprawnych w strukturze zaległości w badanych jednostkach stanowił aż 43,9% na koniec 2022 r. i 42,9% na koniec 2023 r. Tak wysoki poziom zaległości potwierdził zasadność podjęcia kontroli w obszarze stosowania ulg przez jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne.

W latach 2022–2023 organy wykonawcze lub kierownicy skontrolowanych jednostek, rozstrzygnęły łącznie 7 341 spraw dotyczących ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Pozytywnie rozpatrzone sprawy skutkowały udzieleniem ulg (umorzenie, rozłożenie na raty i odroczenie płatności) w kwocie wynoszącej 154 007,7 tys. zł.

Wysokość udzielonych ulg w 2022 r. z podziałem na rodzaj badanych jednostek (w tys. zł)

Rodzaj jednostki	Liczba jednostek	Ogółem	Umorzenie	Odroczenie zapłaty	Rozłożenie na raty
Miasta na prawach powiatu	7	9 032,7	4 278,9	1 041,7	3 712,1
Gminy miejskie	12	660,4	210,1	0,0	450,3
Gminy miejsko-wiejskie	29	5 248,8	2 378,7	3,8	2 866,3
Gminy wiejskie	43	1 258,3	673,2	20,0	565,1
Powiaty	7	1 970,0	1 928,6	2,3	39,1
Jednostki budżetowe	14	34 911,9	21 335,0	29,2	13 547,7
Zakłady budżetowe	5	2 042,2	378,7	15,8	1 647,7
Razem	**117**	**55 124,3**	**31 183,2**	**1 112,8**	**22 828,3**

Wysokość udzielonych ulg w 2023 r. z podziałem na rodzaj badanych jednostek (w tys. zł)

Rodzaj jednostki	Liczba jednostek	Ogółem	Umorzenie	Odroczenie zapłaty	Rozłożenie na raty
Miasta na prawach powiatu	7	58 212,8	54 317,2	60,6	3 835,0
Gminy miejskie	12	1 504,9	785,8	24,4	694,7
Gminy miejsko-wiejskie	29	8 080,6	5 458,0	0,5	2 622,1
Gminy wiejskie	43	1 289,3	788,8	30,4	470,1
Powiaty	7	1 423,9	1 391,0	0,0	32,9
Jednostki budżetowe	14	26 491,9	14 017,0	11,8	12 463,1
Zakłady budżetowe	5	1 880,0	264,8	2,1	1 613,1
Razem	**117**	**98 883,4**	**77 022,6**	**129,8**	**21 731,0**

W oparciu o uchwałę podjętą przez organy stanowiące na podstawie art. 59 ustawy o finansach publicznych rozpatrzonych zostało 4 187 spraw skutkujących umorzeniem należności cywilnoprawnych na łączną kwotę 108 206,0 tys. zł obejmujących należność główną w wysokości 67 135,5 tys. zł i należności uboczne na kwotę 41 070,5 tys. zł.

Umorzenia należności cywilnoprawnych na wniosek i z urzędu z podziałem na rodzaj badanych jednostek (w tys. zł)

Rodzaj jednostki	Umorzenia na wniosek				Umorzenia z urzędu			
	2022		2023		2022		2023	
	Należność ogółem	w tym: należność główna	Należność ogółem	w tym: należność główna	Należność ogółem	w tym: należność główna	Należność ogółem	w tym: należność główna
Miasta na prawach powiatu	3 583,5	3 479,0	349,7	250,3	695,4	353,4	53 967,5	29 698,7
Gminy miejskie	94,4	23,6	165,0	67,7	115,7	52,7	620,8	407,1
Gminy miejsko-wiejskie	2 061,0	1 720,7	5 092,5	4 882,6	317,7	185,2	365,5	217,3
Gminy wiejskie	590,7	559,2	208,1	151,4	82,5	66,0	580,6	373,6
Powiaty	1 592,3	1 574,1	1 379,4	1 341,3	336,3	133,1	11,6	5,7
Jednostki budżetowe	3 632,3	1 979,7	2 978,8	1 433,7	17 702,7	11 115,1	11 038,2	6 642,7
Zakłady budżetowe	36,7	32,3	47,6	43,6	342,1	220,8	217,2	124,8
Razem	**11 590,9**	**9 368,6**	**10 221,1**	**8 170,6**	**19 592,4**	**12 126,3**	**66 801,4**	**37 469,9**

Ustalenia kontrolne pozwalają na stwierdzenie, iż w latach 2022–2023 z urzędu umorzono należności cywilnoprawne na kwotę ogółem 86 393,8 tys. zł, w tym: należność główna 49 596,2 tys. zł (57,4%), a na wniosek dłużników 21 812,1 tys. zł, w tym należność główna stanowiła 17 539,3 tys. zł.

Kontrolą koordynowaną objęto 762 przypadki udzielenia takiej pomocy (18,2%) w łącznej kwocie 82 081,1 tys. zł (75,9% wartości umorzonych należności), w tym 50 839,3 tys. zł należności głównej i 31 241,8 tys. zł należności ubocznych.

Z ustaleń kontroli wynika także, iż w tymże okresie tylko w jednej jednostce udzielona została, na podstawie art. 15zzzg ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi, ulga polegająca na odroczeniu zapłaty należności cywilnoprawnych o wartości 3,5 tys. zł.

Wyniki kontroli ujawniły, że poddane kontroli jednostki dokonały odpisu przedawnionych należności cywilnoprawnych (art. 35b ust. 3 i 4 ustawy o rachunkowości) na kwotę 4 546,8 tys. zł.

Ponadto regionalne izby obrachunkowe zebrały dane z jednostek samorządu terytorialnego, w których nie był realizowany program kontroli koordynowanej, w zakresie udzielonych ulg cywilnoprawnych oraz odpisanych należności przedawnionych cywilnoprawnych na podstawie art. 35b ust. 3 i 4 ustawy o rachunkowości. Z zebranych danych z 281 jednostek wynika, że w latach 2022–2023 w zakresie ulg w należnościach cywilnoprawnych, udzielanych na podstawie uchwały podjętej zgodnie z art. 59 ustawy o finansach publicznych, umorzonych zostało łącznie 8 112,7 tys. zł należności cywilnoprawnych (3 864,6 tys. zł w roku 2022 r. i 4 248,1 tys. zł w 2023 r.) w wyniku rozstrzygnięcia łącznie 1 304 spraw (832 w 2022 r. oraz 472 w 2023 r.).

Ponadto w zakresie odroczenia zapłaty należności cywilnoprawnych ustalono, że ww. okresie odroczono spłatę powyższych należności w łącznej wysokości 3 345,7 tys. zł (294,5 tys. zł w 2022 r. i 3 051,2 tys. zł w 2023 r.) w wyniku rozstrzygnięcia łącznie 86 spraw (21 w 2022 r. oraz 65 w 2023 r.), a w zakresie rozłożenia na raty należności cywilnoprawnych odnotowano, że w tych samych latach rozłożono na raty spłatę powyższych należności w łącznej wysokości 9 118,2 tys. zł (5 025,1 tys. zł w 2022 r. i 4 093,1 tys. zł w 2023 r.) w wyniku rozstrzygnięcia łącznie 826 spraw (422 w 2022 r. oraz 404 w 2023 r.). Na podstawie danych zebranych w zakresie ulg udzielonych w oparciu o art. 15zzzg ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych ustalono, że w powyższym okresie rozstrzygnięto łącznie siedem spraw, a kwota udzielonych ulg (w tym umorzenia, odroczenia terminu zapłaty i rozłożenia na raty należności cywilnoprawnych) wyniosła 13,9 tys. zł. Ponadto z danych przedstawionych przez jednostki wynika, że wysokość odpisanych należności przedawnionych cywilnoprawnych na podstawie art. 35b ust. 3 i 4 ustawy o rachunkowości w latach 2022–2023 wyniosła łącznie 4 731,1 tys. zł (2 702,1 tys. zł w 2022 r. i 2 029,0 tys. zł w 2023 r.).

Nadmienić należy, że z 281 jednostek, które przekazały dane w ww. zakresie, w 122 jednostkach nie doszło do udzielenia wskazanych wyżej ulg jak również odpisania z ksiąg rachunkowych przedawnionych należności cywilnoprawnych, co stanowiło 43,4% ogólnej liczby pozyskanych danych.

Ustalenia poczynione podczas kontroli pozwalają na sformułowanie wniosku, że najwięcej problemów w zakresie umarzania należności cywilnoprawnych stwarza przestrzeganie wymogów zawartych w uchwałach dotyczących zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w postaci umorzenia należności cywilnoprawnych. Część jednostek samorządu terytorialnego przeoczyła zmiany dokonane w 2017 r. w ustawie o finansach publicznych, na skutek których winna nastąpić aktualizacja obowiązujących uchwał. Nałożone na podmioty obowiązki informacyjne i sprawozdawcze nie zawsze były realizowane rzetelnie. Za przyczynę wystąpienia nieprawidłowości w tych obszarach uznać należy przede wszystkim nieznajomość ustalonych, wewnętrznych regulacji, przepisów prawa, błędną ich interpretację, brak bieżącej analizy zmieniającego się ustawodawstwa.

Z materiałów kontrolnych wynika, że choć badane jednostki niezbyt chętnie decydują się na rezygnację z dochodów, to jednak w okresie objętym kontrolą, umorzenie było najczęściej wybierane spośród katalogu ulg w spłacie należności. Okres pandemii nie wpłynął w znaczny sposób na umarzanie należności cywilnoprawnych w oparciu o ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

2.4. Szczegółowe ustalenia kontroli wraz z przykładami nieprawidłowości. Organizacja systemu udzielania umorzeń w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym

Działania kontrolne prowadzone w zakresie przygotowania jst do stosowania ulg polegających na umarzaniu należności cywilnoprawnych ujawniły, że:

- w czterech jednostkach samorządu terytorialnego (4,1% objętych kontrolą) organ stanowiący jst nie określił szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w postaci umorzenia należności cywilnoprawnych – gmina Kowalewo Pomorskie i gmina Barcin (woj. kujawsko-pomorskie), gmina Bełchatów (woj. łódzkie) oraz gmina Karniewo (woj. mazowieckie);
- w 26 jst (26,5%) nie dostosowano zapisów obowiązującej uchwały do zmian wprowadzonych do ustawy o finansach publicznych w 2017 r. odnośnie do katalogu podmiotów, na rzecz których przysługujące należności mogą być przedmiotem udzielenia tych ulg skonstatowano – gmina Więcbork, gmina Łubianka, gmina Mogilno, gmina Janikowo,

gmina Lipno, miasto Rypin, gmina Warlubie, powiat aleksandrowski (woj. kujawsko-pomorskie), gmina Konstantynów, gmina Garbów, gmina Konopnica, gmina Ludwin (woj. lubelskie), gmina Biecz (woj. małopolskie), gmina Gorzów Śląski (woj. opolskie), gmina Bytów, gmina Tuchomie, gmina Cewice, gmina Wicko, miasto Gdynia (woj. pomorskie), gmina Tuczępy, gmina Pińczów, powiat pińczowski (woj. świętokrzyskie), gmina Gietrzwałd (woj. warmińsko-mazurskie), gmina Rozdrażew, gmina Pniewy, powiat turecki (woj. wielkopolskie). W pozostałych jst uchwały zostały dostosowane do aktualnych przepisów prawa bądź zostały zastąpione nowymi uchwałami uwzględniającymi zmiany ustawowe;

- w sześciu przypadkach nastąpiło niedostosowanie zapisów uchwały do przepisów Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu o pomocy *de minimis* lub do przepisów w zakresie dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną *de minimis* w sektorze produkcji rolnej – gmina Mogilno, gmina Janikowo (woj. kujawsko-pomorskie), gmina Igołomia-Wawrzeńczyce, gmina Zabierzów (woj. małopolskie);
- w czterech przypadkach (4,1%) zaniechano przystosowania uchwał do przesłanek dopuszczających umorzenie należności z urzędu do jego zgodności z art. 56 ust. 1 uofp – gmina Świebodzin (woj. lubuskie), gmina Ksawerów, gmina Ujazd (woj. łódzkie), miasto Limanowa (woj. małopolskie);
- w jednym przypadku uchwała została przekazana organowi nadzoru (wojewodzie) po ustawowym terminie – gmina Krzeszów (woj. podkarpackie), natomiast we wszystkich pozostałych poddanych kontroli jst uchwały zostały przekazane z zachowaniem terminu;
- w 11 jst (11,2%) zaniechano zgłoszenia projektu uchwały do UOKiK-u – gmina Więcbork, gmina Żnin, gmina Mogilno (woj. kujawsko-pomorskie), miasto Gorzów Wielkopolski (woj. lubuskie), miasto Limanowa, gmina Radłów, powiat wadowicki (woj. małopolskie), gmina Maków Mazowiecki (woj. mazowieckie), gmina Nowy Dwór, gmina Krypno (woj. podlaskie), gmina Michałów (woj. świętokrzyskie);
- w siedmiu przypadkach (7,1%) nie przedłożono projektu uchwały ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa – gmina Więcbork, gmina Żnin (woj. kujawsko-pomorskie), gmina Maków Mazowiecki (woj. mazowieckie), gmina Nowy Dwór, gmina Krypno (woj. podlaskie), gmina Michałów (woj. świętokrzyskie), gmina Świdwin (woj. zachodniopomorskie).

2.5. Prawidłowość postępowania przy stosowaniu umorzeń w spłacie należności cywilnoprawnych

Największą liczbę nieprawidłowości stwierdzono w zakresie umarzania należności cywilnoprawnych niezgodnie z uchwałą, a także umarzania należności pomimo braku tejże uchwały. Suma tych nieprawidłowości stanowiła ponad 30,7% ogółu stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości.

Umarzanie należności cywilnoprawnych niezgodnie z zasadami określonymi przez organ stanowiący w uchwale podjętej na podstawie art. 59 uofp stwierdzono w 41 przypadkach w 28 skontrolowanych jednostek – gmina Krośnice (woj. dolnośląskie), miasto Chełmno, gmina Łubianka, gmina Gruta, Miejski Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Chełmnie, Zespół Szkół Nr 1 Centrum Kształcenia Praktycznego w Aleksandrowie Kujawskim (woj. kujawsko-pomorskie), gmina Świebodzin, miasto Gorzów Wielkopolski (woj. lubuskie), gmina Bełchatów, gmina Koluszki, gmina Ksawerów (woj. łódzkie), gmina Biecz, gmina Igołomia-Wawrzeńczyce, miasto Limanowa, gmina Radłów, miasto Kraków, Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie, Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie (woj. małopolskie), Miejski Zarząd Obiektów Komunalnych w Kluczborku (woj. opolskie), gmina Nowa Dęba (woj. podkarpackie), gmina Wyszki, gmina Nowy Dwór, Białostocki Park Naukowo-Technologiczny w Białymstoku (woj. podlaskie), gmina Tuchomie (woj. pomorskie), miasto Jastrzębie-Zdrój, Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach (woj. śląskie), gmina Bodzentyn (woj. świętokrzyskie), powiat turecki (woj. wielkopolskie). W wyniku wadliwie prowadzonych postępowań w latach 2022–2023 umorzono łącznie 8 623,8 tys. zł, co stanowiło 10,5% ogólnej kwoty umorzonych należności objętych próbą kontrolną. Należy również wskazać, że większą liczbę przypadków naruszenia zasad określonych w uchwale stwierdzono w postępowaniach prowadzonych na wniosek dłużników. W 2022 r. zidentyfikowano 25 przypadków na łączna kwotę 2 664,7 tys. zł, a w 2023 r. ujawnionych zostało 27 przypadków na kwotę 5 577,0 tys. zł, podczas gdy w postępowaniach prowadzonych z urzędu w 2022 r. stwierdzono siedem przypadków, z których umorzona kwota należności wyniosła 125,0 tys. zł, a w 2023 r. ujawniono 15 przypadków w kwocie 257,0 tys. zł. W pięciu jst skonstatowano, iż w okresie objętym kontrolą umorzono należności cywilnoprawne, pomimo nieobowiązywania uchwały na kwotę 192,8 tys. zł.

2.6. Stosowanie przez jednostki samorządu terytorialnego zasad udzielania pomocy *de minimis* i *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie

Wyniki kontroli koordynowanej ujawniły, że udzielanie pomocy publicznej (w formule *de minimis* bądź *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie) w formie umorzenia należności cywilnoprawnych ma charakter incydentalny. Na 117 objętych kontrolą jednostek pomoc publiczna wystąpiła tylko w sześciu z nich, co stanowi 5,1% ogólnej liczby badanych jednostek. Łączna liczba przypadków udzielenia pomocy publicznej (*de minimis* lub *de minimis* w rolnictwie) wystąpiła w sumie w 21 rozpatrzonych sprawach. Niemniej jednak kontrola koordynowana dowiodła, że nawet przy tak marginalnie występującym zagadnieniu, jakim jest udzielanie pomocy publicznej w formie umorzenia należności cywilnoprawnych, w jednostkach kontrolowanych występują nieprawidłowości w badanym obszarze, czego dowodzi pięć ujawnionych nieprawidłowości na łączną kwotę 75,0 tys. zł – gmina Gruta (woj. kujawsko-pomorskie), gmina Michałów (woj. świętokrzyskie), gmina Dębica (woj. podkarpackie), Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach (woj. śląskie).

2.7. Prawidłowość ewidencjonowania umorzonych należności

W zakresie prawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych i ewidencjonowania w nich zdarzeń gospodarczych dotyczących umarzanych należności cywilnoprawnych stwierdzonych zostało 14 nieprawidłowości (9,3% ogółu stwierdzonych nieprawidłowości), których rezultat finansowy wyniósł 1 063,0 tys. zł – gmina Jeżów Sudecki (woj. dolnośląskie), gmina Mogilno, Mogileńskie Domy (woj. kujawsko-pomorskie), miasto Kraków, Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie (woj. małopolskie), gmina Sońsk (woj. mazowieckie), gmina Jemielnica (woj. opolskie), gmina Nowa Dęba (woj. podkarpackie), gmina Czeremcha (woj. podlaskie), gmina Pińczów, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Kielcach (woj. świętokrzyskie), gmina Baranów (woj. wielkopolskie). Nieprawidłowości zdiagnozowano w 12 jednostkach poddanych badaniu, w tym 9 jst i 3 jednostkach organizacyjnych.

2.8. Realizacja obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych

Liczne nieprawidłowości ujawniono w obszarze dotyczącym realizacji obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych wynikających zarówno z ustawy o finansach publicznych jak i treści uchwał. Łącznie stwierdzono 26 nieprawidłowości na kwotę 8 211,9 tys. zł. W 12 jednostkach – gmina Świebodzin (woj. lubuskie), gmina Bełchatów, gmina Ksawerów, gmina Ujazd (woj. łódzkie), gmina Zabierzów (woj. małopolskie), gmina Dębica (woj. podkarpackie), gmina Nowy Dwór, gmina Krypno (woj. podlaskie), gmina Gietrzwałd (woj. warmińsko-mazurskie), gmina Baranów (woj. wielkopolskie), gmina Kobylanka (woj. zachodniopomorskie) nie sporządzono wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 8 uofp. Z kolei sześć jednostek – gmina Łubianka (woj. kujawsko-pomorskie), gmina Biecz, gmina Zabierzów, powiat wadowicki (woj. małopolskie), gmina Tuchomie (woj. pomorskie), powiat braniewski (woj. warmińsko-mazurskie) nierzetelnie wywiązało się z obowiązków nałożonych uchwałami organów stanowiących.

2.9. Inne nieprawidłowości

W trakcie realizacji przedmiotowej kontroli koordynowanej stwierdzono dziewięć innych nieprawidłowości powiązanych z badanym obszarem w łącznej kwocie 161,2 tys. zł – gmina Jeżów Sudecki, gmina Krośnice (woj. dolnośląskie), miasto Chełmno, gmina Mogilno, Mogileńskie Domy (woj. kujawsko-pomorskie), gmina Konopnica (woj. lubelskie), miasto Gorzów Wielkopolski (woj. lubuskie), powiat braniewski (woj. warmińsko-mazurskie), z czego siedem nieprawidłowości dotyczyło dopuszczenia do przedawnienia należności cywilnoprawnych w wyniku braku podejmowania skutecznych działań windykacyjnych.

2.10. Najciekawsze nieprawidłowości – przykłady

– *w gminie Karniewo (woj. mazowieckie) nie podjęto uchwały w sprawie zasad, sposobu i trybu ich umarzania, odraczania terminu spłaty, rozkładania na raty, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, wraz ze wskazaniem organu lub osoby uprawnionych do udzielania tych ulg,*

- *Burmistrz Barcina (woj. kujawsko-pomorskie) nie opracował i nie przedłożył Radzie Miejskiej w Barcinie projektu uchwały w sprawie zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, w okresie od 1 lipca 2021 r. do 23 listopada 2023 r., w wyniku czego w tym okresie w kontrolowanej jednostce nie obowiązywała uchwała we wskazanym zakresie. Kontrola wykazała, że uchwała Rady Miejskiej w Barcinie z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad i trybu udzielania ulg w spłacaniu należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Gminie Barcin oraz jej jednostkom podległym, a także wskazania organów do tego uprawnionych oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną (ze zmianami) obowiązywała do dnia 31 grudnia 2020 r., z możliwością stosowania zawartych w niej przepisów w 6-miesięcznym okresie przejściowym od daty jej wygaśnięcia. Kolejna uchwała w ww. zakresie, tj. uchwała Rady Miejskiej w Barcinie z dnia 1 grudnia 2023 r. obowiązywała od 23 grudnia 2023 r.,*
- *w mieście Gdynia (woj. pomorskie) obowiązywała uchwała Rady Miasta Gdyni z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Gminie Miasta Gdyni, jak również jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowi pomoc publiczną oraz wskazania organu i osób uprawnionych do udzielania ulg nie uwzględniająca zmian wprowadzonych ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, które weszły w życie z dniem 28 kwietnia 2017 r.,*
- *Burmistrz Mogilna (woj. kujawsko-pomorskie) nie sporządził projektu uchwały dostosowującego zapisy uchwały w sprawie określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych do obowiązujących przepisów Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu o pomocy de minimis oraz obowiązujących przepisów prawa w zakresie dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną de minimis w sektorze produkcji rolnej,*
- *kontrola w gminie Krypno (woj. podlaskie) wykazała nieprzekazanie projektu uchwały Rady Gminy Krypno z 1 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Krypno i jej jednostkom podległym oraz warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga ma stanowić pomoc publiczną zarówno Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi,*
- *Burmistrz Miasta i Gminy Bodzentyn (woj. świętokrzyskie) umorzył dwie pożyczki krótkoterminowe w łącznej kwocie 5 200,0 tys. zł, w tym: 1 200,0 tys. zł w 2022 r. oraz 4 000,0 tys. zł w 2023 r., udzielone na wnioski Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Bodzentyn Sp. z o.o. w Bodzentynie niezgodnie z zapisami uchwały Rady Miejskiej z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie zasad umarzania, odraczania, rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, stosowania ulgi z urzędu, poprzez:*
  - *udzielenie ww. ulg, pomimo że przesłanki wskazane w uchwale w sprawie ulg, stanowiące podstawę udzielenia ulgi nie zaistniały w sprawie umorzenia dla PUK dwóch pożyczek krótkoterminowych. Dokumentacja dotycząca udzielonych ulg, tj. wnioski o udzielenie ulgi wraz z załącznikami oraz porozumienia w sprawie umorzenia pożyczek potwierdzają, że nie wystąpiły zdarzenia niezależne od dłużnika, powodujące niemożliwość zapłacenia należności. Przesłanka określona w uchwale w sprawie ulg wskazująca, że umorzenie części należności na wniosek dłużnika może nastąpić, gdy zapłacenie ich mogłoby zagrozić egzystencji dłużnika lub jego rodziny, odnosi się do osób fizycznych. Zatem stosownie do zapisów ww. uchwały w sprawie ulg PUK jako osoba prawna nie była podmiotem uprawnionym do uzyskania umorzenia należności;*
  - *umorzenie dwóch pożyczek krótkoterminowych w całości, co narusza zapisy uchwały w sprawie ulg, zgodnie z którymi na wniosek dłużnika należności mogą być umarzane w części;*
  - *umorzenie ww. pożyczek, pomimo że wnioski dłużnika nie zawierały dokumentów na ich poparcie, podczas gdy stosownie do zapisów uchwały dłużnik składa wniosek o udzielenie ulgi wraz z dokumentami na jego poparcie. Powyższe dotyczyło wskazanej przez dłużnika we wniosku trudnej sytuacji finansowej spółki w związku z brakiem zagwarantowania pokrycia kosztów operacyjnych w obowiązującej taryfie za wodę i ścieki oraz brakiem pokrycia przez właściciela strat Spółki za odpowiednio 2021 r. i 2022 r.;*
  - *wskazanie w porozumieniu z dnia 28 grudnia 2023 r. zawartym pomiędzy gminą Bodzentyn i PUK o umorzeniu całości udzielonej pożyczki w kwocie 4 000,0 tys. zł, iż pożyczkę umorzono ze względu na sytuację finansową Spółki w związku z brakiem zagwarantowania pokrycia kosztów operacyjnych w taryfie za wodę i ścieki oraz brakiem pokrycia straty za 2022 rok, co stanowi ważny interes publiczny. Zapis porozumienia wskazujący, że umorzenia dokonano ze względu na ważny interes publiczny jest niezgodny z wnioskiem PUK oraz pozostałą treścią tegoż porozumienia, z których wynika, że przesłanką udzielenia ulgi jest ważny interes dłużnika;*

- *udzielenie umorzenia w nieprawidłowej formie, tj. w drodze porozumienia zamiast oświadczenia na piśmie organu uprawnionego składanego dłużnikowi, co naruszało zapisy uchwały w sprawie ulg, zgodnie z którymi udzielenie ulgi następuje w formie porozumienia zawartego przez organ uprawniony i dłużnika, w przypadku, gdy udzielenie ulgi wymaga określenia warunków na jakich jest udzielona. Udzielone ulgi dla PUK miały charakter bezwarunkowy;*

– *w mieście Limanowa (woj. małopolskie) nie wskazano w treści jednostronnego oświadczenia woli Burmistrza Miasta Limanowa z 2022 r. w sprawie umorzenia pożyczki udzielonej spółce z o.o. w kwocie 357,0 tys. zł, informacji w zakresie przesłanki lub przesłanek, spośród wymienionych w zapisach uchwały Rady Miasta Limanowa z dnia 31 maja 2017 r., w oparciu, o które dokonano umorzenia tej należności cywilnoprawnej. Przedmiotowa uchwała wskazuje, że na pisemny wniosek dłużnika należność może zostać umorzona w całości w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym oraz z uwagi na względy społeczne lub gospodarcze. W ww. oświadczeniu powołano się jedynie na pozytywną opinię w sprawie umorzenia powyższej pożyczki, wyrażoną uchwałą Rady Miasta z dnia 29 grudnia 2022 r.,*

– *Burmistrz Radłowa (woj. małopolskie) umorzył w latach 2022–2023 – 15 pożyczek w łącznej wysokości 286,0 tys. zł na podstawie wniosków o umorzenie niespełniających wymagań określonych w uchwale Rady Miejskiej w Radłowie z dnia 20 stycznia 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających gminie Radłów, w tym jej jednostkom organizacyjnym oraz wskazania organu do tego uprawnionego, a także określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną. Do wniosków o umorzenie pożyczek nie dołączano żadnych dokumentów na potwierdzenie wystąpienia przesłanek określonych w ww. uchwale (ważny interes dłużnika lub interes publiczny). Organ uprawniony (Burmistrz Radłowa) w zarządzeniach w sprawie umorzenia należności objętych kontrolą powoływał się każdorazowo na ważny interes dłużnika. Ponadto stwierdzono, że pożyczki umorzono przed upływem terminu ich spłaty, określonym w umowach o udzielenie pożyczek (lub aneksach), tj. zanim stały się wierzytelnością wymagalną. Zgodnie z definicją należności określoną w ww. uchwale umorzeniu podlegać mogą wyłącznie wymagalne należności pieniężne,*

– *w Miejskim Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Mysłowicach (woj. śląskie) w latach 2022–2023 udzielono przedsiębiorcy (spółka cywilna, a następnie spółka kapitałowa) łącznie pięciu ulg w postaci umorzenia należności cywilnoprawnych, na łączną kwotę 59,0 tys. zł, niezgodne z zapisami uchwały Rady Miasta Mysłowice z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminów spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Mysłowice lub jego jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i instytucjom kultury, wskazania organów lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg oraz warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną. W ww. przypadkach, do wniosku o ulgę beneficjent nie załączył zaświadczeń o pomocy de minimis, oświadczenia o wielkości pomocy de minimis albo oświadczenia o nieotrzymaniu pomocy, co było wymagane postanowieniami tejże uchwały,*

– *Dyrektor Zespołu Szkół Nr 1 Centrum Kształcenia Praktycznego w Aleksandrowie Kujawskim (woj. kujawsko-pomorskie) oświadczeniem z dnia 12 września 2023 r. zwolniła dłużnika z długu w kwocie 27,0 tys. zł wynikającego z umowy najmu lokalu mieszkalnego. Zgodnie z zapisami uchwały Rady Powiatu w Aleksandrowie Kujawskim z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie trybu i zasad umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny przypadających Powiatowi Aleksandrowskiemu i jego jednostkom podległym, udzielania innych ulg w spłacaniu należności, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie stanowić pomoc publiczną oraz wskazania organów do tego uprawnionych, kierownik jednostki organizacyjnej Powiatu posiadał upoważnienie do udzielenia ulgi w postaci umorzenia należności cywilnoprawnej, jeżeli jej wartość nie przekraczała kwoty 1,5 tys. zł. W odniesieniu do należności, których wartość przekracza kwotę 1,5 tys. zł do stosowania ulg uprawniony jest zarząd powiatu. Zatem umorzenie przez Dyrektora należności w kwocie 27,0 tys. zł nastąpiło z naruszeniem przepisów przywołanej uchwały,*

– *działania kontrolne ujawniły umorzenie przez Burmistrza Barcina (woj. kujawsko-pomorskie) w latach 2022–2023 należności o charakterze cywilnoprawnym w łącznej kwocie 43,0 tys. zł, pomimo braku uchwały Rady Miejskiej regulującej zasady i tryb udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym. W umowach w sprawie udzielenia ulgi jako podstawę prawną umorzenia przywołano uchwałę Rady Miejskiej w Barcinie z dnia 25 kwietnia 2014 r. mimo, że ta uchwała utraciła moc obowiązywania w dniu 31 grudnia 2020 r., z możliwością stosowania zawartych w niej przepisów w 6-miesięcznym okresie przejściowym od daty jej wygaśnięcia. Kolejna uchwała z dnia 1 grudnia 2023 r. zaczęła obowiązywać od dnia 23 grudnia 2023 r.,*

- *kontrola w Mogileńskich Domach (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła ujęcie w 2022 r. w księgach rachunkowych operacji gospodarczych dotyczących odpisu należności jako przedawnionych, pomimo że okres przedawnienia tych należności nie upłynął. W dniu 30 listopada 2022 r. odpisano jako przedawnione należności w łącznej kwocie 5 tys. zł. Należności te na dzień odpisu nie stanowiły należności przedawnionych, o których mowa w art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Przedawnienie tych należności nastąpiło z końcem 2022 r., stosownie do przywołanego przepisu, w myśl którego koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego,*
- *w Zarządzie Budynków Komunalnych w Krakowie (woj. małopolskie) nieprawidłowo przeprowadzono inwentaryzację drogą weryfikacji wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. należności ujmowanych na koncie analitycznym 221-0004--0001 prowadzonym do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych", co skutkowało nieujawnieniem w toku inwentaryzacji różnicy w kwocie 34,0 tys. zł między wartością należności wykazaną w księgach rachunkowych, a ich realną kwotą wynikającą z porównania danych księgowych z odpowiednimi dokumentami. Powyższe było skutkiem nieuwzględnienia podczas weryfikacji umorzenia należności cywilnoprawnej w wysokości 34,0 tys. zł, za którą dłużnik odpowiadał samodzielnie, wynikającej z zawartego z dłużnikiem porozumienia z dnia 16 grudnia 2022 r.,*
- *kontrola w Zarządzie Budynków Komunalnych w Krakowie (woj. małopolskie) wykazała nieujęcie w ewidencji księgowej prowadzonej do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych" zdarzeń, w okresie sprawozdawczym, w którym miały one miejsce. Powyższe dotyczyło księgowań umorzeń należności cywilnoprawnych (zmniejszeń należności) w łącznej wysokości 861 tys. zł wynikających z porozumień z dłużnikami,*
- *kontrola w gminie Czeremcha (woj. podlaskie) ujawniła, że odpisem aktualizującym objęta jest należność, która jest sukcesywnie spłacana, co wskazuje na brak przesłanek do dokonywania odpisu określonych przepisami art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości. Dotyczy to należności od osoby fizycznej z tytułu opłat za lokal mieszkalny w wysokości 70 tys. zł wraz z odsetkami, w stosunku do której pismem z dnia 15 listopada 2023 r. komornik poinformował o zajęciu świadczenia wypłacanego dłużnikowi przez ZUS i dokonywana jest bieżąca egzekucja,*
- *Burmistrz Biecza (woj. małopolskie) nie przedłożył Radzie Miejskiej informacji dotyczącej udzielonych ulg wg stanu na koniec roku budżetowego (dot. 2022 r. i 2023 r.) w terminie do dnia 31 marca roku następnego, wbrew wymogom uchwały Rady Miejskiej w Bieczu z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Biecz lub jej jednostkom podległym. Ustalono, iż ww. informację Burmistrz przekazał w dniach 22 maja 2023 r. i 25 maja 2024 r. bez uwzględnienia wartości umorzeń udzielonych w 2022 r. na kwotę 9 tys. zł i w 2023 r. na kwotę 547 tys. zł,*
- *w powiecie wadowickim (woj. małopolskie) nie wykazano w zbiorczym sprawozdaniu dotyczącym zakresu umorzonych wierzytelności oraz ulg wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. (sporządzonym w dniu 23 lutego 2023 r.), danych dotyczących umorzenia przedsiębiorstwu w 2022 r. należności cywilnoprawnych na kwotę 6 tys. zł. Zgodnie z zapisami zawartymi w uchwale Rady Powiatu w Wadowicach z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie określenia szczególnych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Wadowickiemu lub jego jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osoby do tego uprawnionych, Zarząd Powiatu przedkłada Radzie Powiatu, w terminie do dwóch miesięcy po zakończeniu okresu sprawozdawczego, zbiorcze sprawozdanie dotyczące zakresu umorzonych wierzytelności oraz ulg wg stanu na 31 grudnia każdego roku kalendarzowego,*
- *kontrola miasta Chełmno (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała dopuszczenie do przedawnienia roszczeń przypadających miastu Chełmno na łączną kwotę 63,0 tys. zł,*
- *w powiecie braniewskim (woj. warmińsko-mazurskie) stwierdzono umorzenie w latach 2022–2023 opłat z tytułu usunięcia, przechowywania oraz oszacowania pojazdu w łącznej kwocie 44,0 tys. zł oraz opłat za wyżywienie w kwocie 8,0 tys. zł, tj. należności o charakterze publicznoprawnym, na zasadach określonych w uchwale Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Powiatowi Braniewskiemu oraz jego jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, a także organów lub osób uprawnionych do udzielania ulg.*

2.11. Postępowanie pokontrolne

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w zakresie umarzania należności cywilnoprawnych przez jednostki samorządu terytorialnego były przedmiotem 73 wystąpień pokontrolnych wskazujących na źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz 128 wniosków zmierzających do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności celem niedopuszczania do ich ponownego wystąpienia w przyszłości.

Jedna z kontrolowanych jednostek (gmina miejska) skorzystała z prawa do złożenia do kolegium właściwej izby zastrzeżenia do sformułowanego wniosku pokontrolnego, zalecającego zapewnienie realizacji obowiązku wskazanego w art. 34 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych. Złożone zastrzeżenie zostało przez Kolegium Izby oddalone.

Obowiązek złożenia informacji o wykonaniu wniosków pokontrolnych wypełnili kierownicy wszystkich kontrolowanych jednostek. Nie stwierdzono przypadków odmowy wykonania wniosków pokontrolnych. W pozostałych 44 wystąpieniach, z uwagi na niestwierdzenie nieprawidłowości w badanym obszarze, nie formułowano wniosków pokontrolnych.

Nieprawidłowości polegające na niezgodnym z przepisami umorzeniem należności jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych są deliktami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepis ten nie zawiera ograniczeń w zakresie przedmiotowym rodzaju należności, co oznacza, że są to należności ustalane lub określne w wyniku decyzji czy wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, w tym należności głównej, odsetek, kar umownych czy należności powstałych na skutek czynów zabronionych. Niezgodność z przepisami dotyczy zarówno przepisów statuujących podstawę prawną do umorzenia, ale także przepisów statuujących podstawę do udzielenia pomocy publicznej/*de minimis*. Zatem umorzenie należności pieniężnej przypadającej jst, czy jej jednostce organizacyjnej wbrew zasadom lub trybowi określonemu w uchwale wydanej na podstawie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 uofp, czy wbrew przepisom o udzielanej pomocy może być kwalifikowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych. *Ratio legis* karalności zachowania związanego z niezgodnym z prawem umorzeniem należności stanowił przede wszystkim intencję ukarania doprowadzenia do nieefektywnego wygaszenia należności jst czy innej jednostki sektora finansów publicznych. Podkreślić należy, że z art. 59 uofp wynika, iż umarzanie jest możliwe przez jednostki organizacyjne wymienione w art. 9 pkt 3, 4 i 13 uofp, czyli jednostki budżetowe, zakłady budżetowe oraz instytucje kultury. Podmiotowej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny podlegać mogą nie tylko osoby uprawnione do umarzania należności, ale również te osoby, które nie zostały umocowane do umarzania należności, lecz taką ulgę zastosowały. Na skutek ustaleń kontroli do rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające złożono 10 zawiadomień o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wskutek kontroli skierowane zostało jedno zawiadomienie do właściwej miejscowo prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 231 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, polegającego na działaniu na szkodę interesu publicznego poprzez przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego.

Z kontroli wynika, że kwoty należności cywilnoprawnych podlegające umorzeniu, w których stwierdzono nieprawidłowości względem kwot uzyskanych dochodów przez jednostki objęte kontrolą nie są znaczące, jednakże rezultaty przeprowadzonej kontroli koordynowanej ujawniły liczne nieprawidłowości na każdym etapie procesu udzielania ulg w postaci umarzania należności cywilnoprawnych, począwszy od prac nad projektem uchwały określającej zasady, sposób i tryb udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, poprzez postępowania zmierzające do udzielenia ulg do wywiązywania się z obowiązków informacyjnych.

Przyczyną powstania tych nieprawidłowości jest przede wszystkim nieznajomość przepisów regulujących powyższą materię, jak i brak monitorowania zmian legislacyjnych, zarówno przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i pracowników zatrudnionych w urzędach, oddelegowanych do prowadzenia postępowań w tym zakresie, co wskazuje na brak należytego zainteresowania przedmiotową tematyką. Ponadto zwrócić należy uwagę, że pojawiły się też nieprawidłowości, które nie miały charakteru systemowego, ale wynika z nich, że występują problemy interpretacyjne w zakresie stosowania i dokumentowania właściwych przesłanek, których istnienie warunkuje możliwość umorzenia należności cywilnoprawnych. Odnotowano również incydent błędnej interpretacji co do ustalenia rodzaju należności, dlatego też w konsekwencji umorzona została należność publicznoprawna w procedurze właściwej dla należności cywilnoprawnych.

Z danych zebranych w trakcie kontroli wynika również, że jst borykają się z problemami interpretacyjnymi w zakresie upubliczniania danych w wykazie osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f uofp. W wyniku analizy zgromadzonego materiału ustalono, że na 97 jst objętych kontrolą 41 jst ujawniło dane dłużników, którym umorzono należności cywilnoprawne w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, 21 jst nie

uwzględniło tychże należności w sporządzonych wykazach, a w przypadku dwóch jst stwierdzono, że na dwa lata objęte kontrolą jednostki te ujawniły dane dłużników w jednym z roku objętego kontrolą, a w drugim roku danych tych nie ujawniono.

Kontrola wykazała niezbędność wprowadzenia w przepisach ustawy o finansach publicznych regulacji, które:
- doprecyzują wytyczne odnośnie do terminu sporządzenia wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych, okresu jaki ma obejmować oraz jednoznacznego wskazania sposobu jego udostępnienia,
- przesądzą o umieszczaniu danych w zakresie umorzonych należności cywilnoprawnych powyżej 500 zł w wykazie osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł,
- zobligują jst do wprowadzenia do informacji o stanie mienia komunalnego wymogu podania danych w zakresie wysokości umorzonych należności cywilnoprawnych w roku budżetowym.

3. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych

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

Rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań z wykonania budżetów jst, z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych oraz wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie – Prawo oświatowe regulowały w 2024 r. przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[9]. Formę i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań i należności jst określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[10].

Zadaniem izb jest kontrola sprawozdań przekazanych przez jst i przesłanie do Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej danych z tych sprawozdań, a w przypadku sprawozdań w zakresie operacji finansowych sporządzenie sprawozdań zbiorczych Rb-Z i Rb-N oraz Rb-UZ i przesłanie ich do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2024 r. izby skontrolowały łącznie **112 865 sprawozdań z wykonania budżetów jst**, z tego 81 839 sprawozdań budżetowych i 31 026 sprawozdań w zakresie operacji finansowych. W wyniku weryfikacji pod względem formalnym i rachunkowym, na wniosek izb i Ministerstwa Finansów, jak również z własnej inicjatywy, jst sporządziły 18 742 korekty sprawozdań, co stanowiło 16,6% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań (w 2023 r. – 19,0%). W 2024 r. jst przekazały o 2 811 sprawozdań (o 2,4%) mniej niż w 2023 r., przy czym liczba korekt zmniejszyła się o 3 186 (o 14,5%).

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2023 i 2024 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych jst skontrolowane w latach 2023 i 2024

2023			2024		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
115 676	21 928	19,0	112 865	18 742	16,6

Stwierdzone przez izby w wyniku kontroli sprawozdań nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:
- wykazania planu lub wykonania dotacji i subwencji niezgodnie z informacją dysponenta,
- niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S w zakresie dochodów budżetowych pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz jst, a także udziału jst w opłacie od napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych

[9] Dz. U. z 2024 r. poz. 454 z późn. zm. Do sprawozdań sporządzanych za okresy sprawozdawcze rozpoczynające się od dnia 1 stycznia 2025 r. ma zastosowanie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 133).

[10] Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml w kolumnach „Należności", „Dochody wykonane" i „zaległości netto" z danymi wykazanymi w informacjach zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Finansów,

- niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S w zakresie udziałów jst w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz prawnych (w kolumnach „Należności" i „Dochody wykonane") z danymi wykazanymi w informacjach zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Finansów,
- braku zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S w zakresie dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych jst z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27ZZ,
- braku bilansowania należności i dochodów w sprawozdaniu Rb-27S, tj. niespełnieniu następującej reguły: należności - potrącenia - dochody wykonane = należności pozostałe do zapłaty ogółem - nadpłaty,
- wykazania skutków ulg i zwolnień dla dochodów podatkowych innych niż wymienione w art. 20 ust. 3 pkt 1–8 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jst[11],
- błędnego wykazania skutków obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień oraz decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa,
- niewykazania lub błędnego wykazania w rocznym sprawozdaniu Rb-28S wydatków niewygasających oraz wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego,
- wykazania zaangażowania wydatków lub zobowiązań w nieprawidłowej wysokości, w tym ze znakiem „minus",
- nieprawidłowego wykazania wydatków w sprawozdaniu Rb-28NWS, w tym niezgodnie z uchwałą organu stanowiącego jst w sprawie wydatków, które nie wygasają z upływem roku lub niezgodnie ze sprawozdaniem Rb-28S z roku poprzedniego,
- zastosowania nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej,
- niewykazania przychodów lub rozchodów z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji lub nieprawidłowego ich wykazania, w tym obligacji, których zbywalność jest ograniczona w wierszach dotyczących papierów wartościowych,
- wykazania błędnych kwot nadwyżki i wolnych środków po stronie wykonania w sprawozdaniu Rb-NDS lub wykazania ich w nieprawidłowej pozycji sprawozdania,
- wykazania kwoty niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 uofp w sprawozdaniu Rb-NDS w pozycji innej niż D14 lub w błędnej wysokości,
- niewykazanie lub nieprawidłowe wykazanie stanu zobowiązań zaciągniętych na sfinansowanie przejściowego deficytu (poz. D17.),
- nieprawidłowego wykazania przychodów lub rozchodów z tytułu lokat,
- błędnego wykazania lub niewykazania w części E sprawozdania Rb-NDS kwoty deficytu oraz źródeł jego sfinansowania,
- braku wykazania danych uzupełniających o przychodach i rozchodach z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp, a także o zobowiązaniach związku współtworzonego przez jst,
- błędnego ujęcia stanu środków na rachunku bankowym w sprawozdaniu Rb-ST, a także stanu środków na rachunku wydatków niewygasających,
- wykazania w sprawozdaniu Rb-30S po stronie przychodów dotacji na inwestycje i wydatków inwestycyjnych nimi sfinansowanych po stronie kosztów, wykazania dotacji przedmiotowej w kwocie brutto, błędnego ujmowania danych dotyczących odpisów amortyzacyjnych, niewykazania zobowiązań wymagalnych,
- braku bilansowania przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego,
- wykazania w sprawozdaniu Rb-30S stanu środków obrotowych lub w sprawozdaniu Rb-34S stanu środków pieniężnych na początek okresu sprawozdawczego niezgodnie ze stanem środków obrotowych/pieniężnych na koniec okresu sprawozdawczego roku poprzedniego,
- wykazania nieprawidłowej kwoty długu w sprawozdaniu Rb-Z, w tym braku wykazania zobowiązań krótkoterminowych, zobowiązań wynikających z umów leasingu finansowego, umów sprzedaży, których cena jest płatna w ratach, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu,

[11] Dz. U. z 2024 r. poz. 356 z późn. zm. W przypadku sprawozdań sporządzanych za okresy sprawozdawcze rozpoczynające się od dnia 1 stycznia 2025 r. – inne niż wymienione w art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jst (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.).

- nieprawidłowego ujęcia zobowiązań w sprawozdaniu Rb-Z w układzie podmiotowym (wg grup dłużników), jak też przedmiotowym (wg tytułów dłużnych), w tym niezaliczenia do kategorii „kredytów i pożyczek" papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona,
- nieprawidłowego wykazania danych uzupełniających w zakresie zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki (część C3),
- niewykazania lub błędnego wykazania danych w zakresie udzielonych poręczeń oraz gwarancji, a także danych w zakresie zobowiązań,
- niewykazania lub błędnego wykazania numerów REGON w części F sprawozdania Rb-Z „Lista jednostek sporządzających sprawozdania",
- niewłaściwego przedstawienia kwot zobowiązań w części B sprawozdania Rb-UZ w zakresie pierwotnego oraz pozostałego terminu zapadalności,
- niewykazania należności z tytułu udzielonych pożyczek,
- niewykazania wartości spłat dokonanych w okresie sprawozdawczym za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń (wydatki) oraz kwot odzyskanych wierzytelności w okresie sprawozdawczym od dłużników z tytułu poręczeń (dochody),
- nieprawidłowego ujęcia należności w sprawozdaniu Rb-N w układzie podmiotowym lub przedmiotowym,
- braku spójności między sprawozdaniami, w tym m.in. w zakresie dochodów, wydatków, zobowiązań wymagalnych, należności wymagalnych i pozostałych należności, zadłużenia,
- błędów klasyfikacyjnych, rachunkowych i formalnych.

W 2024 r. regionalne izby obrachunkowe skontrolowały pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowość złożonych **sześciu wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych** i przekazały je do Ministerstwa Finansów. Sposób ustalania i tryb przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej, wzór wniosku oraz termin jego składania określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych[12]. Wykaz gmin, które w danym roku podatkowym nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości i którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej, określa corocznie minister właściwy do spraw gospodarki w drodze rozporządzenia. Zgodnie z wykazem część rekompensująca subwencji ogólnej za 2023 r. przysługiwała pięciu gminom, z tego trzem z województwa dolnośląskiego i dwóm z województwa śląskiego[13]. Oprócz jednostek uprawnionych wniosek złożyła jedna gmina z obszaru województwa śląskiego.

W 2024 r. izby, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sporządzały zbiorcze **sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych będących samorządowymi osobami prawnymi (kwartalne Rb-Z i Rb-N oraz roczne Rb-UZ)**.

Jednostkami zobowiązanymi do sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań według tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji oraz sprawozdań o stanie należności są m.in. SP ZOZ, samorządowe instytucje kultury posiadające osobowość prawną oraz samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego. Sprawozdania tych jednostek przekazywane są do jst, jako organów założycielskich lub nadzorujących, które na ich podstawie sporządzają sprawozdania zbiorcze i przekazują je do regionalnych izb obrachunkowych. Na podstawie otrzymanych z jst sprawozdań zbiorczych izby sporządzają sprawozdania zbiorcze (wg rodzaju jednostki) i przekazują je do Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2024 r. izby otrzymały i skontrolowały **28 677** sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych będących samorządowymi osobami prawnymi (w tym 1 543 korekty).

Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone przez izby, w wyniku kontroli formalnej i rachunkowej tych sprawozdań, dotyczyły przede wszystkim:

- błędnego klasyfikowania należności/zobowiązań do poszczególnych grup lub wg poszczególnych tytułów,
- niewykazania lub nieprawidłowego wykazania kwot zobowiązań z tytułu odsetek jednostek posiadających osobowość prawną,
- braku spójności danych pomiędzy sprawozdaniami.

[12] Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.

[13] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 31 października 2024 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2023 (Dz. U. poz. 1625).

W 2024 r. izby otrzymały i przekazały do Ministerstwa Finansów **5 582** sprawozdania SP-1 w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (w tym 621 korekt), sporządzane przez jst na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[14] oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego[15].

Na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[16], izby pośredniczyły w przekazywaniu sporządzanych przez jst plików sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych. Zgodnie z zapisami wyżej wymienionej ustawy izby przyjmują – od objętych nadzorem jst – sprawozdania w formie dokumentu elektronicznego i przekazują je drogą elektroniczną do Ministerstwa Finansów. W 2024 r. izby przekazały **2 566** sprawozdań (w tym 40 korekt).

Ponadto w 2024 r. izby realizowały, na podstawie art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela[17], obowiązek gromadzenia sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2023 r. na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez jst. W ramach tego zadania izby zebrały i zweryfikowały pod względem formalnym (poprawność formularzy, kwot bazowych, kodu GUS jednostki) **2 906** sprawozdań przekazanych do izb przez jst (w tym 98 korekt).

Izby w 2024 r. otrzymały także do wiadomości w systemie zarządzania budżetami jst BeSTi@ **63 526** sprawozdań dotyczących realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (wraz z korektami), z tego 50 020 sprawozdań Rb-50 i 13 506 sprawozdań Rb-27ZZ.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej[18] izby przekazały do Ministerstwa Finansów w 2024 r. w formie elektronicznej **3 156 skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego** (wraz z korektami).

W 2024 r. zarządy jst przekazały również w postaci dokumentu elektronicznego **16 712** sprawozdań finansowych sporządzonych za rok 2023 (wraz z korektami), w tym 3 430 bilansów z wykonania budżetu jst.

Łącznie w 2024 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło **235 990** sprawozdań.

4. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i danych przyjmowanych do ustalenia potrzeb finansowych jst oraz rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa

Na podstawie art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w brzmieniu obowiązującym do 24 października 2024 r., informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych prezes izby przekazywał organom dokonującym podziału tych środków. Ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[19] została zmieniona treść art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, który od 25 października 2024 r. nakłada na prezesa izby obowiązek przekazywania informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie:

1) danych przyjmowanych do ustalenia potrzeb finansowych, o których mowa w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – organom ustalającym te potrzeby;
2) rozliczeń dotacji celowych – organom dokonującym podziału tych środków.

W stanie prawnym obowiązującym do 24 października 2024 r. do ustalenia kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej, udzielanej gminom, przyjmowane były dochody, które dana gmina mogła uzyskać z podatku rolnego, stosując do obliczenia średnią cenę skupu żyta, oraz z podatku leśnego – średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa GUS, a przy pozostałych podatkach i opłatach lokalnych, stosując do ich obliczenia górne granice stawek obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które gmina mogła uzyskać, zaliczały się również skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

[14] Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.
[15] Dz. U. poz. 2455.
[16] Dz. U. z 2025 r. poz. 468.
[17] Dz. U. z 2024 r. poz. 986 z późn. zm.
[18] Dz. U. z 2020 r. poz. 342 z późn. zm.
[19] Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.

Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła istotne zmiany w systemie finansowania jst. Ustawa ta zastąpiła dotychczasowe mechanizmy subwencjonowania potrzeb jst poprzez wprowadzenie, w miejsce tradycyjnych subwencji, systemu opartego na określaniu potrzeb finansowych jst w pięciu kategoriach (wyrównawcze, oświatowe, rozwojowe, ekologiczne, uzupełniające). Zgodnie z treścią art. 80 ustawy, w celu obliczenia na rok 2025 kwoty potrzeb wyrównawczych jednostek samorządu terytorialnego, przyjmuje się, w zakresie podstawowych dochodów podatkowych dochody wykazane za rok 2023 w sprawozdaniach jst, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w terminie do dnia 31 maja 2024 r. Należy zaznaczyć, że definicja podstawowych dochodów podatkowych nie uległa zmianie w odniesieniu do poprzednio obowiązującej ustawy o dochodach jst.

Wielkość kwot dochodów podatkowych i skutków ich obniżenia wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2023 r. z uwzględnieniem korekt złożonych do końca maja 2024 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty potrzeb wyrównawczych jst na rok 2025. Nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań przez gminy, w wymienionym okresie, powodowało zawyżenie lub zaniżenie ustalonej kwoty dla danej jednostki ze skutkami dla pozostałych jednostek.

Informacje o stwierdzonych w 2024 r. nieprawidłowościach były wysyłane przez izby do Ministerstwa Finansów. Dotyczyły one nieprawidłowo sporządzonych w latach 2019–2023 sprawozdań Rb-PDP w 129 gminach (w 2023 r. – 157) i zawierały dane ze 160 korekt tych sprawozdań (w 2023 r. – 193).

Na podstawie przeprowadzonych w 2024 r. przez izby kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa, w tym w zakresie:

1) zwrotu z budżetu państwa podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, wykorzystywanego do produkcji rolnej poprzez nieprawidłowe ustalenie wysokości rocznego limitu podatku akcyzowego;
2) nieterminowego dokonania zwrotów niewykorzystanych dotacji celowych dysponentowi środków budżetu państwa m.in.:
   - nieprawidłowości przejawiające się przy zwrocie przez jst niewykorzystanej dotacji przeznaczonej na realizację własnych zadań bieżących gminy;
3) przyjęcia do rozliczenia dotacji wydatków, które nie miały związku z realizacją zadania określonego w umowie dotacji.

Rozdział V.
Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych

Instytucja programów postępowania naprawczego została wprowadzona nowelizacją ustawy o finansach publicznych na mocy zapisów ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz innych ustaw[1]. Dodany wówczas art. 240a uofp stanowi, że w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jst, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jst kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jst do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu w celu zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Organ stanowiący jst uchwala program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych, z uwzględnieniem wymagań formalnych i ograniczeń związanych z realizacją programu postępowania naprawczego wskazanych w tym przepisie. Konsekwencją nieuchwalenia programu postępowania naprawczego lub negatywnego zaopiniowania go przez regionalną izbę obrachunkową jest ustalenie budżetu jednostki przez izbę, przy czym budżet taki może być ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242–244. Istotna zmiana dotycząca programów postępowania naprawczego została wprowadzona z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 1 pkt 9 lit. d ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie uofp oraz niektórych innych ustaw[2]. Dodano wówczas ust. 11 do art. 240a uofp, zgodnie z którym w przypadku nieopracowania przez jst programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu w jst można zawiesić jej organy i ustanowić zarząd komisaryczny, w trybie i na zasadach określonych w ustawach ustrojowych, z wyłączeniem wezwania organów jednostki do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji. W tym przypadku program postępowania naprawczego jest niezwłocznie opracowywany i przedstawiany do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej przez komisarza rządowego.

Ze względu na wyżej wskazany ustawowy termin do przedłożenia przez jst stosownych uchwał organów oraz różne terminy uruchomienia procedury określonej w art. 240a uofp, uzależnione od momentu zaistnienia przesłanek warunkujących konieczność opracowania programu naprawczego przez jst, działania izb w tym zakresie często wykraczają poza rok budżetowy i są kontynuowane w następnym roku.

Zgodnie z art. 240a ust. 3 uofp, program postępowania naprawczego powinien zawierać w szczególności: analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych; plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, zachowania relacji określonej w art. 242–244 oraz przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

W 2024 r. do jednej gminy zostało skierowane wezwanie do opracowania programu postępowania naprawczego. Wezwana jednostka samorządu terytorialnego opracowała, uchwaliła i przedłożyła program regionalnej izbie obrachunkowej. Po niespełna miesiącu od uchwalenia programu, rada nowej kadencji, wybrana w wyniku przeprowadzonych w kwietniu 2024 roku wyborów samorządowych, podjęła uchwałę uchylającą uchwałę w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego. Kolegium ponownie wezwało jednostkę do opracowania, uchwalenia i przedłożenia izbie programu postępowania naprawczego. Gmina przedłożyła program regionalnej izbie obrachunkowej, który został zaopiniowany pozytywnie z uwagami. W ocenie składu orzekającego, aby gmina mogła sfinansować zadania publiczne i dokonać spłaty zobowiązań dłużnych konieczne jest uzyskanie przez nią pożyczki z budżetu państwa, która stanowi jedno z przedsięwzięć naprawczych wskazanych w programie.

Programy postępowania naprawczego opracowane w 2024 r.

W 2024 r. jedna regionalna izba obrachunkowa zbadała jeden program postępowania naprawczego jst na szczeblu gmin, który wpłynął po uprzednim wezwaniu uchwałą kolegium do opracowania takiego programu. Gmina ta w latach 2021–2023 realizowała już program postępowania naprawczego, który nie przyniósł pozytywnych rezultatów, a wręcz przeciwnie pogorszył sytuację finansową gminy. W trakcie realizacji programu postępowania naprawczego w latach 2021–2023 gmina nie realizowała przewidzianych założeń naprawczych: nie osiągała prognozowanych nadwyżek budżetowych od 2022 r., nie zmniejszała systematycznie zadłużenia i nie osiągnęła począwszy od 2024 r. prawidłowej relacji z art. 243 uofp. Jedynie – jako jedno z założeń naprawczych – zaciągnęła kolejne zobowiązanie dłużne. Ponadto

[1] Dz. U. poz. 1646.
[2] Dz. U. poz. 2500 z późn. zm.

w okresie realizacji programu dochodziło do szeregu nieprawidłowości, m.in. przeszacowania dochodów, niedoszacowania wydatków, finansowania wydatków z niedozwolonych źródeł, na co wskazywała izba w toku działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej.

Głównymi przyczynami powodującymi zagrożenie realizacji zadań publicznych na jakie wskazała gmina, to prowadzona na przestrzeni ostatnich lat niezrównoważona polityka dochodowa i wydatkowa, realizowane wydatki nie były dostosowane do możliwości finansowych gminy. W 2020 r. pojawił się problem z płynnością w obrębie budżetu bieżącego, który z roku na rok się pogłębiał. Powstało zadłużenie, którego obsługa przekroczyła zdolności kredytowe gminy. Zadłużenie na przestrzeni ostatnich 5 lat wzrosło o ponad 63% i na koniec 2023 r. wynosiło ponad 83% uzyskanych dochodów. Na koniec 2023 r. doszło do przekroczenia wskaźnika, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, który wyniósł ponad 135%. Ponadto prognozowana relacja z art. 7 ust. 2 wskazanej ustawy na koniec 2024 r. i 2025 r. również przekraczała dopuszczalny poziom.

Wśród przedsięwzięć mogących mieć wpływ i powodujących poprawę sytuacji, skutkującą spełnieniem ustawowych relacji określonych art. 242–244 uofp, można wyodrębnić działania zwiększające dochody, działania minimalizujące wydatki oraz restrukturyzację zadłużenia.

Głównym przedsięwzięciem polepszającym stronę dochodową, na który wskazała gmina w programie postępowania naprawczego, jest podwyższenie stawek podatku od nieruchomości, w tym przeprowadzona weryfikacja klasyfikacji gruntów kopalnianych, która ma się przyczynić do zwiększenia dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Ponadto naliczono opłatę za bezumowne korzystanie przez kopalnię z nieruchomości oraz przeprowadzana jest procedura zawarcia umowy dzierżawy tej nieruchomości na dalszy okres. Wśród przedsięwzięć naprawczych obniżających wydatki znalazły się: zaostrzenie polityki inwestycyjnej, likwidacja dziennego domu „Senior+", zmniejszenie dopłat do ceny wody i ścieków, wprowadzenie oszczędności na kosztach oświetlenia ulicznego poprzez wyłączanie oświetlenia w godzinach nocnych, zmniejszenie zatrudnienia w szkołach, urzędzie, bibliotece, reorganizacja przedszkoli, która spowoduje zmniejszenie przekazywanych dotacji, zamontowanie kompensatorów energii biernej w budynkach użyteczności publicznej, zmniejszenie dotacji klubom sportowym i stowarzyszeniom, zmniejszenie ryczałtu za wykorzystywanie pojazdów prywatnych do celów służbowych, zmiana wysokości wpłaty pracodawcy na PPK, przejęcie obsługi księgowej MGOK przez CUW, w wyniku realizacji projektu założona zostanie instalacja fotowoltaiczna na budynkach użyteczności publicznej. Program postępowania naprawczego zakłada konieczność pozyskania pożyczki z budżetu państwa w trybie art. 224 uofp.

W 2024 r. żadna jednostka samorządu terytorialnego nie realizowała programu postępowania naprawczego uchwalonego w latach wcześniejszych.

Rozdział VI.
Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Poprzez wprowadzenie zmian do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[1] przyznano izbom zadanie w zakresie sporządzania raportu o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z postanowieniami art. 10a ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izba przedstawia raport w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości bądź zagrożenia niewykonania ustawowych zadań.

Podstawą opracowania raportu o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego są ustalenia izby wynikające z oceny działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej. Praktykowane jest, iż raporty najczęściej zawierają ogólną charakterystykę jednostki samorządu terytorialnego, ocenę sytuacji majątkowej, wyniki działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej izby oraz podsumowania i wnioski.

Po przyjęciu raportu przez kolegium prezes izby przekazuje raport organom właściwej jednostki samorządu terytorialnego. W praktyce raporty przekazywane były również do Prezesa Rady Ministrów, wojewodów, Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do sporządzonego raportu organy jednostki samorządu terytorialnego mogą wnieść zastrzeżenia do kolegium izby w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Kolegium izby, rozpatrując zastrzeżenia, może je oddalić bądź uwzględnić i zmienić raport. Raport podlega ogłoszeniu w systemie teleinformatycznym. Obowiązek ten izby realizują, umieszczając raporty na swoich stronach internetowych (BIP).

Przepisy stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego.

Od wejścia w życie przepisu art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby sporządziły 83 raporty (dla 58 gmin, 18 powiatów, czterech miast na prawach powiatu, jednego województwa samorządowego i dwóch związków samorządowych). Liczbę raportów w poszczególnych latach ilustruje tabela.

Rok	Jednostka					Łącznie w roku
	Gmina	Miasto na prawach powiatu	Powiat	Województwo	Związek	
2004	8	1	-	-	1	10
2005	2	-	-	-	-	2
2006	1	-	1	-	-	2
2007	-	-	-	-	-	-
2008	-	-	2	-	1	3
2009	1	-	-	-	-	1
2010	2	-	-	-	-	2
2011	8	-	1	-	-	9
2012	3	-	2	-	-	5
2013	5	-	3	-	-	8
2014	5	-	5	1	-	11
2015	2	-	1	-	-	3
2016	6	1	-	-	-	7
2017	3	-	2	-	-	5
2018	4	-	-	-	-	4
2019	3	1	1	-	-	5
2020	2	-	-	-	-	2
2021–2023	-	-	-	-	-	-
2024	3	1	-	-	-	4
Łącznie w latach 2004–2024	58	4	18	1	2	83

[1] Ustawa z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzenia w państwowej strefie budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 149, poz. 1454).

Regionalne izby obrachunkowe w 2024 r. sporządziły cztery raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, trzy dotyczyły gmin, a jeden miasta na prawach powiatu.

Do sporządzonych raportów żadna z jednostek nie wniosła zastrzeżeń.

W 2024 r. wszystkie raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego sporządzono z inicjatywy regionalnych izb obrachunkowej w związku z trudną sytuacją finansową jednostek.

Gmina Łagów[2]

Raport o stanie gospodarki finansowej został opracowany w celu wskazania organom gminy zagrożenia niewykonania ustawowych zadań oraz powtarzających się nieprawidłowości. Raport obejmuje ocenę gospodarki finansowej jednostki w latach 2021–2023. W kilku przypadkach wykorzystano wcześniejsze dane – w celu lepszego zobrazowania procesów i zjawisk mających wpływ na sytuację finansową gminy.

Gmina Łagów z powodu braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem relacji wynikającej z art. 243 uofp oraz zabezpieczenia realizacji zadań obligatoryjnych została w 2021 r. wezwana przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do opracowania programu postępowania naprawczego.

Program postępowania naprawczego przyjęty na lata 2021–2023 nie przyniósł pozytywnych rezultatów i pomimo jego realizacji sytuacja finansowa gminy ulegała systematycznemu pogorszeniu, o czym świadczyło: zamknięcie roku budżetowego 2022 i 2023 deficytem wyższym niż planowany, włączenie w realizację budżetu w roku 2022 i 2023 środków z niedozwolonych przepisami źródeł, niedokonanie spłaty pożyczki krótkoterminowej zaciągniętej w 2023 r. na pokrycie przejściowego deficytu w pozabankowej instytucji finansowej oraz wystąpienie na koniec 2023 r. zobowiązań wymagalnych, dotyczących głównie wydatków bieżących, w tym wynagrodzeń i składek od nich naliczanych.

Na trudną sytuację finansową wskazuje również wzrost zadłużenia gminy w 2023 r. o 4 727 886,26 zł do kwoty 40 539 827,02 zł, co stanowiło 135,7% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o wykonane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 uofp, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego, a więc przekraczało o 35,67 punktu procentowego limit określony w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw[3].

W opracowanym raporcie Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach wskazała na konieczność przestrzegania podstawowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej, potrzebę niezwłocznego podjęcia działań w zakresie zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych, spłaty zobowiązań i zapewnienia płynności finansowej, w szczególności poprzez podjęcie kroków mających na celu uzyskanie pożyczki z budżetu państwa w trybie art. 224 uofp. W raporcie zawarto również informację, że gmina Łagów w 2024 r. z powodu braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej, z zachowaniem relacji wynikającej z art. 243 uofp, została po raz kolejny zobligowania przez Kolegium Regionalnej Izby w Kielcach do opracowania programu postępowania naprawczego.

Gmina Rozwienica[4]

Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Rozwienica został opracowany w celu wskazania organom gminy powtarzających się nieprawidłowości dotyczących gospodarki finansowej oraz wskazanie zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. W raporcie scharakteryzowano sytuację finansową gminy w latach 2021–2023 i trzech kwartałach 2024 r.

W całym okresie objętym raportem nieterminowo regulowano zobowiązania gminy, o czym świadczyło występowanie zobowiązań wymagalnych, wynikających głównie z tytułu niezapłaconych w terminie wynagrodzeń i składek od nich naliczanych w oświacie, co pozostawało w związku z zaplanowaniem wydatków w budżetach lat 2021–2024 na poziomie niezabezpieczającym w pełni wypłaty wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń pracowników oświaty, a w rezultacie wskazywało na brak zapewnienia realizacji zadania własnego gminy w zakresie edukacji publicznej. Brak środków pieniężnych na regulowanie zobowiązań gminy występował pomimo wykorzystania w 2023 r. części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczonej na styczeń roku następnego oraz zaangażowania bez podstawy prawnej w latach 2021–2023 środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Nie bez znaczenia dla sytuacji finansowej gminy pozostawał fakt nieznacznego wykonania dochodów ze sprzedaży majątku – odpowiednio na poziomie: 1,4% planowanych dochodów z tego tytułu w 2021 r., 1,9% w 2022 r., 14,2% w 2023 r. i 1,6% wg stanu na 30 września 2024 r.

[2] Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach. Raport o stanie gospodarki finansowej Miasta i Gminy Łagów https://bip.kielce.rio.gov.pl/lagow,346.html [dostęp: 3 czerwca 2025 r.].

[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 1964 z późn. zm.

[4] Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie. Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Roźwienica https://bip.rzeszow.rio.gov.pl/1144/raport-o-stanie-gospodarki-finansowej-gminy-rozwienica.html [dostęp: 3 czerwca 2025 r.].

W opracowanym raporcie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wskazało na konieczność podjęcia działań polegających na pozyskaniu dodatkowych dochodów lub obniżeniu wydatków na zadania o charakterze nieobowiązkowym, w celu wygospodarowania środków na pokrycie wydatków związanych z realizacją obligatoryjnych zadań własnych gminy, niedopuszczeniu do powstawania zobowiązań wymagalnych oraz pokrywania deficytu budżetu środkami innymi niż wymienione w art. 217 ust. 2 uofp.

Gmina Sanok[5]

Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Sanok został opracowany w związku zagrożeniem niewykonania ustawowych zadań. Raport swoim zakresem obejmuje analizę sytuacji finansowej gminy w roku 2023 oraz trzech kwartałach roku 2024, a dla lepszego zobrazowania procesów i zjawisk mających wpływ na sytuacje finansową gminy, szczególnie w zakresie kwoty długu oraz zachowania relacji z art. 242 uofp, również we wcześniejszym okresie.

O pogarszającej się sytuacji finansowej gminy świadczyło: wzrastające od 2020 r. zadłużenie gminy, które na koniec 2023 r. wynosiło 128 604 183,52 zł, co stanowiło 60,4% wykonanych dochodów ogółem, rosnące zobowiązania wymagalne (na koniec 2023 r. – 168 356,90 zł, wg stanu na 30 września 2024 r. – 3 867 585,04 zł), realizacja budżetów z ujemnym wynikiem operacyjnym (na koniec 2022 r. – 8 618 094,69 zł, na koniec 2023 r. – 13 992 234,29 zł), a także zaplanowanie w budżecie na 2024 r. wydatków w kwotach niezapewniających pełnej realizacji zadań jednostki.

Obok wskazanych wyżej przyczyn przystąpienia przez Kolegium Izby do opracowania raportu o stanie gospodarki finansowej gminy Sanok wskazano również na realne zagrożenie niespełnienia w 2024 r. i latach kolejnych relacji wynikającej z art. 242 i art. 243 uofp i – w konsekwencji – możliwość wezwania gminy do opracowania programu postępowania naprawczego.

W celu poprawy sytuacji finansowej gminy Sanok Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wskazało na konieczność przestrzegania podstawowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej gminy oraz potrzebę niezwłocznego opracowania i wdrożenia przez organy gminy kompleksowej strategii restrukturyzacji finansów gminy, w szczególności w zakresie zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych, spłaty zobowiązań i zapewnienia płynności finansowej.

Miasto na prawach powiatu Zabrze[6]

Raport o stanie gospodarki finansowej został opracowany ze względu na potrzebę wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego zarówno powtarzających się nieprawidłowości, jak i zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. Sporządzenie raportu pozostawało w związku z sygnalizowanym przez miasto Zabrze zamiarem przyjęcia i przystąpienia do realizacji programu postępowania ostrożnościowego oraz pozyskania pożyczki z budżetu państwa, w trybie 224 uofp. W raporcie scharakteryzowano sytuację finansową gminy w latach 2021–2023 i I półroczu 2024 r.

W okresie objętym raportem sytuacja finansowa miasta ulegała systematycznemu pogarszaniu, co przejawiało się występowaniem zobowiązań wymagalnych w trakcie oraz na koniec roku budżetowego, powtarzającą się koniecznością dokonywania odroczeń terminów płatności zobowiązań na kolejne lata budżetowe (w tym płatności składek do ZUS oraz składek do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii realizującej m.in. zadania w zakresie transportu zbiorowego), wysokim poziomem zadłużenia kształtującym się we wszystkich latach objętych raportem na poziomie przekraczającym 60% dochodów budżetowych ogółem oraz wysokimi kosztami obsługi długu. Realizację budżetu 2023 r. oceniono jako szczególnie złą ze względu na wykonanie deficytu budżetu, w tym deficytu operacyjnego w wysokości wyższej od planowanej oraz zaangażowanie w realizację budżetu niezgodnie z ustawowym przeznaczeniem nadwyżek dochodów nad wydatków związanych ze szczególnymi zasadami wykonania budżetu oraz przekazanej zaliczkowo w grudniu raty części oświatowej subwencji ogólnej należnej za styczeń roku następnego.

Trudna sytuacja finansowa miasta wynikała z problemów z wypracowaniem nadwyżki operacyjnej spowodowanych nieosiągnięciem zakładanego poziomu dochodów bieżących w świetle dokonanych wydatków bieżących oraz z wysokiego poziomu wydatków inwestycyjnych, finansowanych ze zobowiązań zwrotnych, powodujących istotne zwiększenie zadłużenia oraz kosztów jego obsługi.

W opracowanym raporcie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wskazało na konieczność niezwłocznego podjęcia działań naprawczych, w szczególności w zakresie zapewnienia płynności finansowej obejmującej przywrócenie nadwyżki operacyjnej. Zalecono również ograniczenie zadłużenia, zwłaszcza w celu finansowania nowych przedsięwzięć.

[5] Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie. Raport o stanie gospodarki finansowej Miasta Sanok https://bip.rzeszow.rio.gov.pl/1143/raport-o-stanie-gospodarki-finansowej-miasta-sanoka.html [dostęp: 3 czerwca 2025 r.].

[6] Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach. Raport o stanie gospodarki finansowej Miasta Zabrze https://riokatowice.bip.net.pl/?a=20990 [dostęp: 3 czerwca 2025 r.].

Rozdział VII.
Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych na mocy art. 13 pkt 9 nakłada na izby obowiązek rozpatrzenia powiadomień skarbnika (głównego księgowego budżetu jst) o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Rozpatrywanie powiadomień należy do właściwości komisji powołanej spośród członków kolegium przez prezesa izby, który wyznacza również jej przewodniczącego. Zadaniem komisji jest ocena zasadności wydania pisemnego polecenia udzielenia przez skarbnika kontrasygnaty w odniesieniu do czynności prawnej, której kontrasygnata dotyczy.

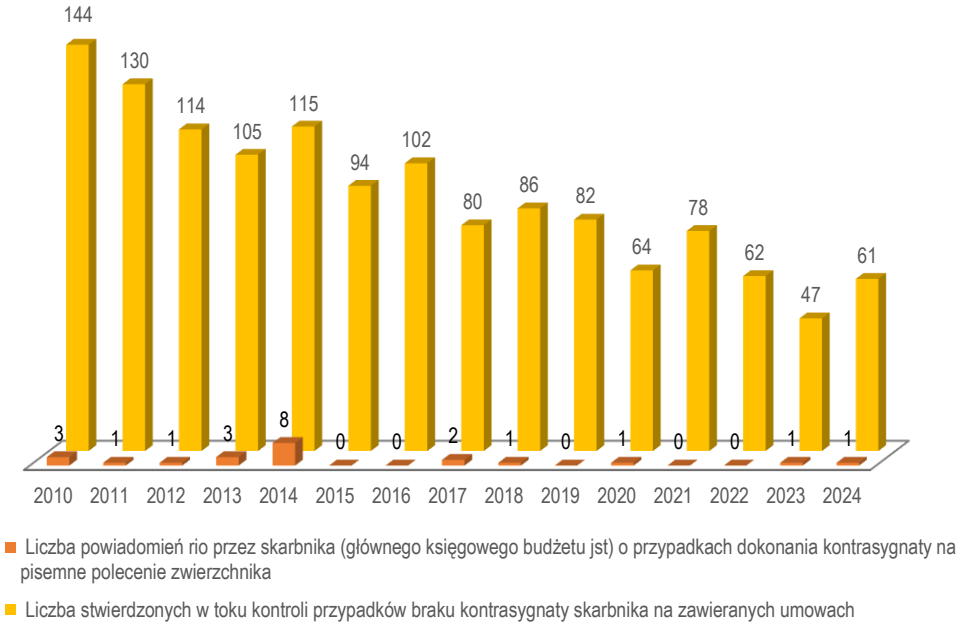
Podstawowy zakres czynności prawnych wymagających kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz samorządowe ustawy ustrojowe[1].

Skarbnik jst, który odmówił kontrasygnaty, jest zobowiązany dokonać jej na pisemne polecenie zwierzchnika z wyjątkiem przypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby wykroczenie lub przestępstwo. O dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie skarbnik powiadamia organ stanowiący jst oraz regionalną izbę obrachunkową.

W 2024 r. do izb wpłynęło jedno powiadomienie o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

Odmowa kontrasygnaty dotyczyła wykonania usługi rozbudowy oraz adaptacji budynku na potrzeby przedszkola samorządowego i żłobka wraz z zagospodarowaniem terenu. W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego komisja uznała odmowę kontrasygnaty za uzasadnioną ze względu na brak zabezpieczenia środków finansowych w budżecie jednostki, a zawarcie umowy zlecenia dokonane z naruszeniem przepisów prawa.

Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby w 2024 r., podobnie jak w latach poprzednich, wskazują na nieprzedkładanie skarbnikom umów do kontrasygnaty i tym samym realizację umów nieposiadających kontrasygnaty skarbnika.



[1] Art. 46 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.); art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.); art. 57 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581 z późn. zm.).

Rozdział VIII.
Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe są organami właściwymi do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w zakresie spraw finansowych, zgodnie z art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[1]. Skargi na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w pozostałym zakresie oraz skargi na organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej rozpatruje wojewoda. Inne skargi na organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego rozpatrywane są odpowiednio przez radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa.

W 2024 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęły łącznie 372 skargi dotyczące zadań lub działalności organów stanowiących i wykonawczych jst. Wniesione skargi zawierały zarzuty w zakresie naruszenia przez organy jst praworządności lub interesów skarżących, nienależytego wykonywania zadań przez organy gmin, powiatów i województw samorządowych albo przez pracowników zatrudnionych w tych jednostkach.

Spośród ogólnej liczby wniesionych skarg, 134 skargi dotyczyły zadań lub działalności organów stanowiących jst. Działając w ramach swojej właściwości, regionalne izby obrachunkowe rozpatrzyły i załatwiły 114 skarg w sprawach finansowych, dotyczących podjętych przez organy stanowiące jst uchwał objętych nadzorem sprawowanym przez izby. W pozostałych przypadkach, w których regionalne izby obrachunkowe nie były właściwe do rozpatrzenia otrzymanych skarg, przekazały je do właściwych organów, zawiadamiając o tym skarżących, albo wskazały podmiotom wnoszącym skargi organy właściwe do ich rozpatrzenia.

Zarzuty podnoszone w rozpatrzonych przez regionalne izby obrachunkowe skargach dotyczyły:

1) naruszenia trybu podejmowania uchwał (23), w tym w zakresie:
   - zwołania nadzwyczajnej sesji rady gminy z naruszeniem statutu gminy,
   - braku terminowego dostarczenia radnym materiałów na sesję,
   - uczestniczenia w głosowaniu nad uchwałą radnych, których interesu prawnego dotyczyła ta uchwała,
   - poddania pod głosowanie projektu uchwały innego niż przedłożony radnym przed sesją,
   - braku przedstawienia radnym opinii właściwych komisji rady,
   - podjęcia uchwały budżetowej bez uprzedniego przedstawienia radnym wymaganej opinii regionalnej izby obrachunkowej,
   - braku uwzględnienia wniosków przegłosowanych podczas sesji rady;
2) uchwał w sprawie:
   a) budżetu i jego zmian (31), w tym w zakresie:
      - nieuprawnionego zaplanowania w budżecie wydatków na dofinansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
      - podjęcia uchwały zmieniającej wysokość deficytu budżetu na ostatniej w kadencji sesji rady,
      - braku zaplanowania w budżecie dotacji dla stowarzyszenia,
      - rozbieżności w wydatkach majątkowych budżetu,
      - braku uwzględnienia w uchwale budżetowej zadania wybranego w ramach budżetu obywatelskiego,
      - zasadności zaplanowania wydatków w budżecie,
      - wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej zwiększających plan wydatków bez właściwego uzasadnienia,
      - nieprawidłowego zaplanowania w budżecie środków finansowych na realizację inwestycji drogowej,
      - podjęcia uchwały budżetowej niespójnej z uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej,
      - nieuprawnionego zwiększenia środków na udzielenie dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji przez organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego,
      - dokonania przez radę gminy zmiany uchwały budżetowej wbrew wyłącznej inicjatywie wójta gminy;
   b) zaciągania zobowiązań (1), w tym w zakresie:
      - nieprawidłowości w uchwale w sprawie zaciągnięcia zobowiązania finansowego na realizację zadania inwestycyjnego;
   c) określania zasad udzielania i wysokości dotacji (10), w tym w zakresie:
      - nieprawidłowości w uchwale w sprawie trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych,

[1] Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

- bezprzedmiotowości, wadliwej podstawy prawnej oraz niezgodnego ze stanem faktycznym uzasadnienia uchwały,
- braku określenia w uchwale kwoty przeznaczonej na udzielaną w formie dotacji pomoc finansową,
- przeznaczenia środków finansowych w uchwale w sprawie udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków;

d) podatków i opłat lokalnych (30), w tym w zakresie:
- nieuprawnionego obniżenia stawek podatku od nieruchomości od budowli wykorzystywanych do zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę,
- wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego albo innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
- braku zróżnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- nieprawidłowego ustalenia metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- uprzywilejowania niektórych podmiotów w uchwale w sprawie podatku od nieruchomości,
- wysokości stawki opłaty targowej,
- naruszenie zasad techniki prawodawczej w uchwale w sprawie ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- nieprawidłowości w uchwale w sprawie w sprawie podatku od środków transportowych,
- zbyt dużego zróżnicowania stawek podatku od nieruchomości;

e) absolutorium (4), w tym w zakresie:
- udzielenia absolutorium wójtowi gminy pomimo złożonej na wójta skargi,
- podjęcia uchwały w sprawie absolutorium pomimo zarzutów odnoszących się do prac komisji rewizyjnej gminy dotyczących wniosku o udzielenie absolutorium dla wójta,
- podjęcia uchwały z uwagi na nieprawidłowości przy realizacji jednej inwestycji, bez wskazania związku tych nieprawidłowości z wykonaniem budżetu gminy;

g) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (10), w tym w zakresie:
- braku zgodności podjętej uchwały z projektem zaopiniowanym przez regionalną izbę obrachunkową,
- ujęcia w uchwale przedsięwzięcia, którego realizacja nie stanowi zadania własnego gminy,
- postępującego zadłużenia gminy,
- zamieszczenia w uchwale nieprawidłowych danych;

h) uchwał w innych sprawach (5), w tym w zakresie:
- nieprawidłowości w uchwale w sprawie ustalenia wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego,
- uchybień w uchwale w sprawie określenia zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji komunalnych.

Skargi dotyczące uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w latach 2023 i 2024

Skargi w sprawie	2023		2024		Dynamika (w %) (4:2)
	Liczba skarg	Struktura (w %)	Liczba skarg	Struktura (w %)	
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	**151**	**100,0**	**114**	**100,0**	**75,5**
– trybu podejmowania uchwał	48	31,8	23	20,1	47,9
– budżetu i jego zmian	36	23,8	31	27,2	86,1
– zaciągania zobowiązań	1	0,7	1	0,9	100,0
– określania zasad udzielania i wysokości dotacji	8	5,3	10	8,8	125,0
– podatków i opłat lokalnych	31	20,5	30	26,3	96,8
– absolutorium	4	2,6	4	3,5	100,0
– wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	17	11,3	10	8,8	58,8
– inne	6	4,0	5	4,4	83,3

W 2024 r. najwięcej skarg dotyczyło uchwał budżetowych i zmieniających budżet (31 skargi) oraz podejmowanych przez rady gmin uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych (30 skarg). W roku poprzednim skarg w tym zakresie złożono odpowiednio 36 i 31. Znacznie bardziej zmniejszyła się liczba skarg dotyczących trybu podejmowania uchwał – skarżący zarzucali uchybienia proceduralne w 23 przypadkach, podczas gdy w roku 2023 wpłynęło 48 skarg w tym przedmiocie. Spadek liczby skarg wystąpił także w zakresie uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (z 17 do 10). Na tym samym poziomie pozostała liczba skarg na uchwały w sprawie absolutorium (4) i uchwały w sprawie zaciągania zobowiązań (1). Zwiększyła się jedynie liczba skarg na uchwały w sprawie określania zasad udzielania i wysokości dotacji (z 8 do 10). W relacji do roku poprzedniego, łączna liczba podlegających rozpatrzeniu przez regionalne izby obrachunkowe skarg na uchwały organów stanowiących jst objęte nadzorem izb była niższa o 24,5%.

Najwięcej skarg na działalność organów stanowiących wniosły osoby fizyczne, w tym pełniące funkcję radnych, a także organy wykonawcze jst.

Kolegia regionalnych izb obrachunkowych w wyniku czynności nadzorczych podejmowanych w stosunku do uchwał organów stanowiących jst, na które wpłynęły skargi, w 14 przypadkach orzekły o nieważności uchwał, a w 7 stwierdziły nieistotne naruszenie prawa. Podmioty, które wniosły skargi, były informowane o wyniku postępowania nadzorczego w ramach czynności związanych z załatwianiem skarg.

W 2024 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło także 238 skarg dotyczących zadań lub działalności organów wykonawczych jst, które, poza przypadkami skarg anonimowych, niezawierających danych podmiotów wnoszących skargi, zostały przekazane do właściwych organów, względnie skarżącym wskazano organy właściwe do ich rozpatrzenia, zgodnie z dyspozycją art. 231 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Regionalne izby obrachunkowe uwzględniają informacje zawarte we wnoszonych skargach, jak i w innych wpływających do izb sygnalizacjach i interwencjach, w trakcie przeprowadzanych przez izby czynności kontrolnych.

Rozdział IX.
Działalność informacyjna i szkoleniowa

Przepis art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nakłada na izby obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej. Zgodnie z nim ten rodzaj działalności realizowany jest w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izb.

Formami prowadzonej działalności są szkolenia, konferencje i seminaria, wydawane przez izby informatory, współpraca przy opracowywaniu publikacji przez inne instytucje, pisemne interpretacje i wyjaśnienia, informacje przekazywane jst drogą elektroniczną, publikacje na stronach internetowych oraz udzielanie instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi.

1. Działalność szkoleniowa

W 2024 r. izby zorganizowały 97 szkoleń, w których udział wzięły 8 603 osoby. Dzięki wysiłkowi włożonemu w latach poprzednich w przygotowanie techniczne do prowadzenia szkoleń w formie online regionalne izby obrachunkowe były w stanie prowadzić działalności informacyjną i szkoleniową w dwóch formach: online oraz stacjonarnie. Za pośrednictwem dostępnych platform w formie online izby zorganizowały 36 szkoleń (35 w roku 2023), zaś w formie stacjonarnych wykładów i warsztatów 61 szkoleń (38 w roku 2023). Uczestnikom zapewniano materiały szkoleniowe obejmujące kompendium wiedzy z zakresu przedmiotu szkolenia.

Uczestnikami szkoleń byli m.in. skarbnicy gmin, powiatów i województw, główni księgowi związków gminnych, powiatowo-gminnych i powiatowych, pracownicy referatów finansowo-księgowych, przedstawiciele organów wykonawczych, przewodniczący organów stanowiących, radni, sołtysi, pracownicy zajmujący się wymiarem podatków i przygotowywaniem uchwał podatkowych, pracownicy zajmujący się w jst obsługą korespondencji elektronicznej, główni księgowi oraz pracownicy jednostek organizacyjnych jst. W szkoleniach uczestniczyli również pracownicy wydziałów edukacji oraz centrów usług wspólnych, a także pracownicy izb.

Szkolenia radnych i pracowników jst w latach 1993, 2023 i 2024

Lata	Ogółem		z tego szkolenia przeprowadzone:							
			samodzielnie				z innymi podmiotami			
			stacjonarnie		online		stacjonarnie		online	
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1993	174	9 715	142	8 015	.	.	32	1 700	.	.
2023	73	7 572	29	3 085	35	3 446	9	1 041	-	-
2024	**97**	**8 603**	**54**	**4 656**	**36**	**3 471**	**7**	**476**	**-**	**-**

Tematyka przeprowadzonych szkoleń obejmowała zagadnienia związane z gospodarką finansową samorządu terytorialnego, w tym m.in.:

- projekt uchwały budżetowej na 2025 r. oraz projekt wieloletniej prognozy finansowej na rok 2025 i lata następne,
- limity dotyczące zaciągania zobowiązań w uchwale budżetowej, limity w wpf, różnice pomiędzy źródłami finansowania deficytu budżetowego w postaci kredytu i emisji obligacji komunalnych, upoważnienia w budżecie i wpf, nadwyżka i wolne środki,
- realistyczność wieloletniej prognozy finansowej w kontekście zachowania relacji z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych,
- zakres kompetencji i odpowiedzialności organów jednostek samorządu terytorialnego w obszarze dotacji otrzymywanych z budżetu państwa,
- dotacja jako wydatek budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegający szczególnym zasadom rozliczania,
- sprawozdawczość budżetowa – zasady sporządzania sprawozdań z uwzględnieniem najczęściej występujących nieprawidłowości, nadzór nad finansami samorządowymi w fazie przemian,
- sprawozdania finansowe urzędów, jednostek budżetowych (szkoły, gops, dps, cuw) i budżetu za 2023 rok,
- obowiązki sprawozdawcze względem organu stanowiącego i innych organów,
- zamknięcie ksiąg rachunkowych oraz sporządzenie sprawozdań finansowych za 2023 rok,

- podatki i opłaty lokalne 2025 (uchwały podatkowe, zmiany, bieżące problemy),
- zadania organu wykonawczego jst (wójta, burmistrza, prezydenta, zarządu) w zakresie gospodarki finansowej, przedawnienie należności podatkowych,
- wyzwania na nową kadencję stojące przed jednostkami samorządu terytorialnego,
- prawa, obowiązki i współodpowiedzialność radnych za gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego,
- wynagrodzenia pracowników samorządowych, powierzenie obowiązków i odpowiedzialności w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostek samorządu terytorialnego,
- procedura absolutoryjna oraz relacje pomiędzy organami jednostki samorządu terytorialnego,
- organizacja procesu udzielania zamówień publicznych w jednostce samorządu terytorialnego,
- zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- pomoc publiczna udzielana przez gminy, zmiany i nowości obowiązujące od 1 stycznia 2024 r., reforma zasad udzielania pomocy *de minimis* w okresie 01.01.2024 r. – 31.12.2030 r.,

Prowadzącymi szkolenia byli m.in. pracownicy izb, pracownicy UOKiK, pracownicy urzędów wojewódzkich oraz urzędów gmin, eksperci z zakresu różnych dziedzin gospodarki finansowej jst, pracownicy naukowi wyższych uczelni, radcy prawni.

2. Działalność informacyjna

2.1. Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych

Prowadzenie działalności informacyjnej przez izby polegało na udzielaniu pisemnych odpowiedzi i ustnych wyjaśnień na zapytania kierowane przez jst, a także na wydawaniu biuletynów i udzielaniu instrukcji. Zgodnie z przepisem art. 13 pkt 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby zobowiązane są do udzielania wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Tak ogólny zapis ustawowy spowodował, że izby udzielały wyjaśnień w zakresie wykraczającym poza ustawę o finansach publicznych, zagadnienia związane z szeroko rozumianą gospodarką finansową jst dotyczą bowiem także szeregu innych regulacji ustawowych i mają bezpośredni wpływ na poziom dochodów, wydatków i zobowiązań prezentowanych w budżetach jst.

W 2024 r. izby udzieliły 916 pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Niemal jedną czwartą, bo 220 (24,0%) dotyczyło Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, w tym: charakteru środków Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych oraz możliwości odliczania przez gminy podatku VAT naliczonego od wydatków poniesionych na realizację inwestycji objętej dofinansowaniem z RFPŁ (art. 126, art. 168, art. 169 uofp, art. 65 ust. 4 ustawy 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, możliwości finansowania modernizacji oświetlenia drogowego w ramach programu „Rozświetlamy Polskę" (art. 18 ustawy Prawo energetyczne, art. 216 ust. 2 pkt. 1 uofp), możliwości przeznaczania odsetek bankowych powstałych na wydzielonym rachunku bankowym Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (art. 4 ust. 1 pkt 10, art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy o dochodach jst, art. 111 uofp, art. 65 ust. 11–12 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych).

Pozostałe odpowiedzi i wyjaśnienia dotyczyły m.in.:

- **podatków i opłat lokalnych**, w tym: możliwości zwolnienia z podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych otrzymanych w drodze wymiany lub scalenia (art. 12 ust. 1 pkt 6, art. 13d ust. 3 ustawy o podatku rolnym, art. 29 ust. 1 i art. 30 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów), podejmowania uchwał zmieniających uchwały w sprawie stawek podatku od nieruchomości po rozpoczęciu roku budżetowego (art. 5 ust. 1–4 i art. 20a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), obowiązku składania przez podatników informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych IN-1 po 2025 r. na kolejne lata, w której wykazane są pomieszczenia przeznaczone do przechowywania pojazdów w budynku mieszkalnym w poz. 39 (budynki mieszkalne) zamiast w poz. 51 (budynki pozostałe) (art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej), możliwości podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie zmiany w trakcie roku stawki opłaty targowej z mocą wsteczną, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2024 r. (art. 15, art. 19 pkt 1 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych);
- **sprawozdawczości jst**, w tym: sposobu dokumentowania kontroli pod względem formalno-rachunkowym sprawozdań przesyłanych za pomocą systemu BeSTi@ (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, § 34 ust. 1 rozporządzenia

Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej), sposobu ujmowania w sprawozdaniu Rb-ST danych w zakresie środków pieniężnych w związku z wykorzystaniem części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymanej na kolejny rok, na zobowiązania bieżącego roku (art. 41 ust. 1 uofp, § 20 załącznika Nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej), prawidłowości prezentowania danych w zakresie wykupu obligacji jako zobowiązania krótko lub długoterminowego (rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych);

- **klasyfikacji budżetowej**, w tym: sposobu klasyfikowania odsetek od zakupionej na raty nieruchomości (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dowodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, art. 72 ust. 1 pkt 2, ust. 1a oraz ust. 2 uofp), sposobu klasyfikowania czynszów wynikających z umów najmu części powierzchni magazynowych, części powierzchni lokali użytkowych niestanowiących przedmiotu odrębnej własności, lokali mieszkalnych, klasyfikowania wydatków związanych ze zwrotem środków pochodzących z opłaty za usunięcie krzewów, sposobu klasyfikowania wydatków budżetowych z tytułu refundacji, poniesionej przez pracownika opłaty za studia (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, art. 70a ustawy Karta Nauczyciela, rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe);
- **zasad gospodarowania mieniem komunalnym**, w tym: możliwości nieodpłatnego użytkowania nieruchomości stanowiącej własność gminy przez samodzielny publiczny zoz (art. 56 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej), reprezentowania gminy przez właściwą osobę w akcie notarialnym w związku z planowanym nabyciem nieruchomości gruntowej (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), uprawnienia do naliczania rekompensaty za koszty odzyskiwania należności oraz odsetki od transakcji handlowych, jeżeli należności te wynikają z umów najmu lub dzierżawy zawartych z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą przez Zarząd Mienia Komunalnego (art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych);
- **zaciągania zobowiązań**, w tym: możliwości zaciągnięcia pożyczki w Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach programu „Pożyczka wspierająca zieloną transformację miast" (art. 91 ust. 2 uofp), możliwości udzielenia przez jst pożyczki jednostce spoza sektora finansów publicznych (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym), możliwości zaciągania zobowiązań wieloletnich przez samorządową instytucję kultury (art. 14 ust. 1, art. 17, art. 27 ust. 3–4, art. 28 ust.1–3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, art. 30 ust. 2, art. 44 ust. 1, art. 44 ust. 3–4, art. 46 ust. 1 uofp), powstania zobowiązania pieniężnego na podstawie zawartej ugody bez kontrasygnaty skarbnika (art. 44 ust. 3 uofp, art. 46 ust 3 ustawy o samorządzie gminnym);
- **pracowników samorządowych**, w tym: wypłaty dodatków motywacyjnych dla pracowników MCPR (art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych), zwrotu pracownikom GOPS kosztów używania samochodów prywatnych do celów służbowych (§ 3 ust. 1 i 2 rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy), kosztów wynagrodzenia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej nad rodzinami zastępczymi oraz rodzinnymi domami dziecka (art. 191 ust. 7 i ust. 9 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), zaliczania wynagrodzenia za godziny realizowane w ramach projektu unijnego do podstawy urlopu wypoczynkowego, nagrody jubileuszowej i trzynastej pensji (art. 4 ust. 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym), zasadności wypłacenia odprawy pieniężnej z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn niedotyczących pracownika (art. 8 ust. 1, art. 10 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników);
- **placówek oświatowych**, w tym: przekształcenia szkoły podstawowej w zespół szkolno-przedszkolny (art. 12 ust. 2, art. 26 ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości, art. 2 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, art. 41 ust. 2 uofp), przeznaczenia środków pochodzących z dotacji oświatowej na pokrycie kosztów remontu parkingu szkolnego (art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych), możliwości przygotowywania posiłków w kuchni szkolnej dla innych podmiotów (art. 106 ustawy Prawo oświatowe), możliwości finansowania z budżetu gminy kosztów bezpłatnego transportu i opieki dzieci spoza terenu danej gminy (art. 32 ust. 5 i 7, art. 39 ust. 2 i 3 ustawy Prawo oświatowe), ujmowania w budżecie organu prowadzącego środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli będących jednocześnie kierownikami jednostek oświatowych (art. 70a ust. 1

ustawy Karta Nauczyciela), wypłaty wynagrodzeń za godziny ponadwymiarowe w sytuacji, gdy nauczyciel ich nie zrealizował (art. 35 ustawy Karta Nauczyciela);

- **funduszu sołeckiego,** w tym: możliwości zakupu produktów żywnościowych w ramach środków z funduszu sołeckiego, przeznaczonych na piknik wakacyjny, andrzejki, dożynki, mikołajki dla najmłodszych (art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim), przeznaczenie wyodrębnionych w budżecie gminy środków funduszu sołeckiego, w tym na: zakup dużego grilla, maszyny do popcornu i robienia waty cukrowej (art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim), możliwości sfinansowania zakupu koszulek sportowych dla zespołu sportowego w ramach środków z funduszu sołeckiego (art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym), wydatkowania środków z funduszu sołeckiego na nieruchomość będącą w trwałym zarządzie samorządowej jednostki organizacyjnej (art. 44 ust. 2 uofp, art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, art. 28 ust. 1b ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- **zasad i form finansowania zadań jst**, w tym: dopuszczalności wydatkowania środków budżetu gminy na rzecz podmiotu (fundacji), który w ramach statutowych zadań sprawuje opiekę nad młodym bocianem (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustawa o ochronie przyrody, art. 44 ust. 2, art. 216 uofp), ujmowanie środków z Rządowego Programu Odbudowy Zabytków w umowie w sprawie udzielenia dotacji z terminem rozliczenia dłuższym niż 31 grudnia roku budżetowego oraz ujmowanie w wieloletniej prognozie finansowej wydatków realizowanych z udziałem tych środków w kolejnych latach budżetowych (uchwała Nr 232/2022 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Odbudowy Zabytków, art. 226 ust. 3, art. 250 pkt 2 uofp, art. 81 ust. 1 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), ponoszenia wydatków związanych z wyłapywaniem, transportem, leczeniem oraz utylizacją dzikich zwierząt (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 3 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; art. 20 pkt 4 ustawy o drogach publicznych).

Równie ważną formą działalności informacyjnej było udzielanie instruktażu i wyjaśnień w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi w zakresie spraw wynikających z kontroli przeprowadzanych w jednostkach oraz w zakresie kontrolowanych sprawozdań, badanych uchwał i opiniowanych dokumentów, a także wyjaśnień dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@ oraz sprawozdawczości jednostek organizacyjnych SJO BeSTi@. Ponadto za pomocą kont pocztowych w domenie *jst.net.pl* przekazywano komunikaty o organizowanych szkoleniach, informacje o aktualizacjach systemu BeSTi@ oraz informacje o zmianach w obowiązujących przepisach prawa.

W ramach prowadzonej działalności wydawniczej izby wydawały przede wszystkim opracowania tematyczne dotyczące różnych dziedzin gospodarki finansowej jst oraz działalności nadzorczej i kontrolnej izb, w tym analizy finansowe. Coraz więcej z nich jest publikowanych wyłącznie na stronach izb oraz Biuletynu Informacji Publicznej. Regionalne izby obrachunkowe wspólnie opracowały *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 r.*, które zaopatrzone zostało w kod QR.

Publikacje pracowników zamieszczane były przede wszystkim na łamach miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych „Finanse Komunalne". Artykuły pracowników izb ukazywały się również w czasopismach: „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych", „Financial Law Review" oraz opracowaniach naukowych m.in. w „Finanse publiczne: komentarz", „Podstawy prawa finansów publicznych", „Interaction of Law and Economics: sustainable Development". Pracownicy izb wygłaszali referaty na wielu konferencjach i seminariach.

Wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów regionalnych izb obrachunkowych udostępniane były wydawnictwu „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych".

W 2024 r. na stronach internetowych izb oraz na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, jak również na stronie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych *www.rio.gov.pl* prezentowano m.in. sprawozdania z działalności izb, interpretacje Ministerstwa Finansów, analizy tematyczne, wyjaśnienia izb dotyczące stosowania przepisów, zmiany w obowiązujących przepisach prawa, komunikaty o aktualnie organizowanych szkoleniach oraz o aktualizacjach programów sprawozdawczych.

2.2. Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało zagwarantowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1]. W myśl przepisu art. 61 Konstytucji każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności regionalnych izb obrachunkowych.

Regionalne izby obrachunkowe w 2024 r., podobnie jak w latach poprzednich, realizowały obowiązki wynikające

[1] Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[2] polegające na udostępnianiu dokumentów:
- w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP),
- na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów,
- w siedzibach izb i zespołów zamiejscowych poprzez wyłożenie lub wywieszenie.

Zamieszczanie dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej

W serwisie BIP w 2024 r. izby udostępniały zarówno informacje (dokumenty) wytworzone przez izby, jak i wytworzone przez podmioty zewnętrzne.

Na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej udostępniano dokumenty na zasadach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej. Prezentowano dane dotyczące adresów i godzin pracy. Udostępniano informacje dotyczące organizacji izb, przedmiotu działalności, kompetencji organów i osób sprawujących w nich funkcje oraz majątku, którym dysponują (teksty lub wykazy ustaw oraz rozporządzeń stanowiących podstawy prawne działania izb; mapki o zasięgu terytorialnym; regulaminy organizacyjne; schematy organizacyjne; krótkie informacje zawierające opis realizowanych zadań w ramach działalności nadzorczej, opiniodawczej, kontrolnej, szkoleniowej i informacyjnej; informacje o osobach pełniących kluczowe funkcje, w tym o prezesach izb oraz ich zastępcach, członkach kolegiów izb, rzecznikach dyscypliny finansów publicznych i ich kompetencjach).

Informacje publikowano w formie tekstowej bądź tabelarycznej. Zamieszczano także dokumenty dotyczące realizacji zadań określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych, jak np. plany pracy, w tym plany kontroli; informacje o planowanych szkoleniach; sprawozdania z wykonania planu pracy oraz z wykonania planów finansowych.

W serwisie BIP zamieszczano również informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw, w tym udzielania wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych wraz ze wzorem wniosku o udzielenie wyjaśnienia, a także deklaracje dostępności[3], oraz informacje nt. koordynatora do spraw dostępności[4], a począwszy od 2024 r., zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów[5], informacje o zasadach przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych oraz zewnętrznych i podejmowania działań następczych. Ponadto izby zamieszczały informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach, a także o zmianach w sposobie przekazywania dokumentów do nadzoru i opiniowania. Publikowane były także komunikaty dotyczące m.in. sposobu i terminów przedkładania sprawozdań, naboru kandydatów na wolne stanowiska, terminów prowadzonych przez izbę szkoleń.

Realizując obowiązek udzielania informacji dotyczących danych publicznych, izby udostępniały także dokumenty związane z realizacją ich ustawowych zadań.

W ramach działalności nadzorczej i opiniodawczej w BIP publikowane były uchwały kolegiów izb, programy posiedzeń kolegiów izb wraz z wynikami oceny legalności uchwał i zarządzeń przedkładanych przez organy jst. Zamieszczano także opinie wydawane przez składy orzekające na podstawie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w tym opinie o projekcie uchwały budżetowej, o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, o prawidłowości planowanej kwoty długu jst oraz o możliwości sfinansowania deficytu. Wyniki związane z realizacją działalności opiniodawczej przedstawiano w formie opisowej i tabelarycznej. Publikowano również, przekazane przez izby organom stanowiącym i wykonawczym właściwej jst, raporty o stanie gospodarki finansowej sporządzane na podstawie przepisu art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, podejmowane przez kolegia izb uchwały, na podstawie art. 240a ust. 1 uofp, wzywające do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu w celu zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej.

W ramach działalności kontrolnej w BIP udostępniano wystąpienia pokontrolne, wykazy kontroli kompleksowych planowanych do realizacji w danym roku, wykazy zawierające podsumowania przeprowadzanych kontroli, wnoszone przez organy jst zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych wraz z uchwałami kolegiów izb w sprawie rozpatrzenia tych zastrzeżeń.

W związku z prowadzoną działalnością informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izby udostępniały stanowiska (w tym dotyczące stosowania przepisów o finansach publicznych) i interpretacje własne oraz informacje o zmianach przepisów dotyczących gospodarki finansowej jst, opracowania przedstawiające kwartalne wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także pisma i stanowiska oraz informacje uzyskane z innych instytucji.

Niektóre z dokumentów i informacji zamieszczane były przez izby na odrębnych serwisach własnych, z odesłaniem

[2] Dz. U. z 2022 r. poz. 902.
[3] Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1440).
[4] Na podstawie art. 14. ust. 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411 z późn. zm.).
[5] Dz. U. poz. 928.

(link) do Biuletynu Informacji Publicznej. Na stronach internetowych izby zamieszczały m.in. informacje o terminach posiedzeń kolegiów izb, planowanych szkoleniach oraz aktualizacjach oprogramowania do sporządzania sprawozdań.

Na stronie internetowej KR RIO *www.rio.gov.pl* zamieszczone zostały m.in. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku*, wstępne wyniki opiniowania przez regionalne izby obrachunkowe projektów budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2024 r., projektów wieloletnich prognoz finansowych oraz możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, wyniki kontroli koordynowanej *„Wynagrodzenia w jednostkach samorządu terytorialnego”*, opracowanie *Analiza systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2019–2022 na przykładzie wybranych gmin w Polsce*.

Udostępnianie informacji na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów

Regionalne izby obrachunkowe w 2024 r. udostępniały w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej informacje publiczne na wniosek osób fizycznych i prawnych. Na stronach podmiotowych BIP wszystkich izb zamieszczano informację dotyczącą sposobu dostępu do informacji publicznych nieudostępnionych w BIP.

W 2024 r. wpłynęło do izb 386 wniosków o udostępnienie informacji publicznej (tj. o 5,5% więcej niż w roku poprzednim), z których 71,8% stanowiły wnioski od osób fizycznych (277), a pozostała część – 28,2% (109) została złożona przez inne podmioty, m.in. fundacje, stowarzyszenia, firmy prywatne, banki, przedstawicieli jst, biura poselskie, kancelarie prawne, portale internetowe, redakcje czasopism, wydawnictwa oraz redakcje radiowe i telewizyjne.

Wyniki analizy wniosków, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym, wskazują, że największe zainteresowanie budziły:

- informacje wynikające z protokołów kontroli,
- wyniki kontroli w zakresie zamówień publicznych,
- wystąpienia pokontrolne, dokumenty związane z przeprowadzonymi kontrolami, wykaz jst objętych planem kontroli,
- dane dotyczące wykonania budżetów jst,
- dane z wieloletnich prognoz finansowych,
- sprawozdania budżetowe i z operacji finansowych,
- bilanse z wykonania budżetu, bilanse łączne oraz rachunki zysków i strat jst,
- udzielane wyjaśnienia w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, podatkach i opłatach lokalnych, ochotniczych strażach pożarnych,
- wyniki działalności nadzorczej, w tym rozstrzygnięcia nadzorcze wraz z uzasadnieniami oraz protokoły posiedzeń kolegium,
- opinie składów orzekających,
- stanowiska i interpretacje przekazywane do izb przez organy administracji centralnej,
- informacje o realizacji umów zawartych przez izby po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- informacje dotyczące postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec pracowników zatrudnionych w izbie.

W przeważającej liczbie przypadków informacje bądź dokumenty przekazywane były we wskazanej przez wnioskodawcę formie. W niektórych przypadkach wnioskodawcy byli odsyłani do informacji już zamieszczonych na stronach BIP. W kilku przypadkach udzielono odpowiedzi o braku wnioskowanych informacji.

W jednym przypadku podjęto decyzję o odmowie udostępnienia informacji ze względu na prawo do prywatności osób fizycznych niepełniących funkcji publicznej.

Wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych

Podobnie jak w latach poprzednich, regionalne izby obrachunkowe w 2024 r. udostępniały informacje publiczne także poprzez wyłożenie lub wywieszenie ich w siedzibach izb oraz zespołów zamiejscowych. W powyższy sposób udostępniano zarówno dokumenty zamieszczane na stronach podmiotowych BIP, jak i dokumenty tam niezamieszczane, w tym m.in. informacje o wynikach konkursu na członka kolegium, ogłoszenia o naborze pracowników oraz dotyczące zamówień publicznych.

Rozdział X.
Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych powstała na mocy przepisu art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (wprowadzonego ustawą z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin[1]). Rozpoczęła działalność w styczniu 1998 r. Do zadań KR RIO należy:

- reprezentowanie izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa,
- przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową,
- przedkładanie właściwemu dysponentowi części budżetowej wniosków do projektu budżetu państwa w części obejmującej izby,
- upowszechnianie dorobku i doświadczeń izb,
- uzgadnianie planów i programów szkoleń pracowników izb,
- koordynowanie planów i programów kontroli,
- przedkładanie Sejmowi i Senatowi, corocznie w terminie do 30 czerwca, sprawozdań z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego,
- współpraca z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w obszarze finansów samorządu terytorialnego.

Ponadto na mocy art. 25aa ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.[2], Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w celu zapewnienia jednolitości udzielanych przez izby wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych może wydawać, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, wytyczne, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W skład Krajowej Rady wchodzą prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegium każdej izby.

Krajowa Rada realizuje swoje zadania na posiedzeniach plenarnych poprzez działalność określonych w regulaminie komisji oraz poprzez działania Przewodniczącego Krajowej Rady i jego Zastępców.

W Krajowej Radzie funkcjonuje pięć stałych Komisji:

- Legislacji i Orzecznictwa,
- Koordynacji Kontroli,
- Analiz Budżetowych,
- do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych,
- Szkoleń, Informacji i Promocji.

Pracami KR RIO kieruje Przewodniczący, który wybierany jest spośród członków Rady na dwuletnią kadencję. Według tych samych zasad wybierani są Zastępcy Przewodniczącego. Od 22 marca 2023 r. funkcję Przewodniczącego Krajowej Rady pełni Damian Grzelka – Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach (krrio@kielce.rio.gov.pl). Zastępcami Przewodniczącego Krajowej Rady są: Ewa Czołpińska – Zastępca Prezesa RIO w Białymstoku (bialystok@rio.gov.pl) i Grzegorz Czarnocki – Prezes RIO w Opolu (opole@rio.gov.pl).

Sekretariat KR RIO od 1 kwietnia 2023 r. działa przy Przewodniczącym Krajowej Rady w Kielcach, ul. Targowa 18, krrio@kielce.rio.gov.pl.

W 2024 r. odbyły się cztery posiedzenia KR RIO w tym jedno posiedzenie w formie zdalnej i trzy w formie stacjonarnej. Wśród zagadnień poruszanych podczas obrad znalazły się m.in.:

- zagadnienia dotyczące odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w przypadku wspólnej obsługi samorządowych jednostek organizacyjnych,
- wypracowanie stanowiska w zakresie wykładni art. 191 ust. 7 w zw. z ust. 9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,

[1] Dz. U. Nr 113, poz. 734.

[2] Art. 4 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927 z późn. zm.).

- zajęcie stanowiska w kwestii poprawności wprowadzania przez jednostki samorządu terytorialnego kwot dotacji do planu finansowego, z uwagi na rozbieżne zasady ujmowania kwot dotacji w zależności od województwa,
- opracowanie stanowiska w przedmiocie udzielania dotacji na zabytki w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków,
- regulacje ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie oraz analiza rozbieżności interpretacyjnych w kwestii wykładni art. 45 ust. 3 Prawa łowieckiego,
- charakter prawny, właściwość podmiotowa i zakres przedmiotowy aktów normatywnych podjętych na podstawie art. 22 ust. 7 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych,
- omówienie prawidłowości stosowania klasyfikacji budżetowej dla wpływów stanowiących dochód gminy z tytułu przyjęcia oświadczenia o wstąpieniu w związek małżeński poza urzędem stanu cywilnego, o którym mowa w art. 85 ust. 5 i 8 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego,
- problematyka uchwał bilansujących system gospodarki śmieciowej,
- omówienie pożyczek udzielanych przez BGK w ramach Instrumentu Zielonej Transformacji Miast,
- ujęcie w budżetach gmin środków z Funduszu Dopłat,
- przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów,
- sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego – programy postępowania naprawczego**,**
- informatyzacja izb – w tym potrzeby i zagrożenia.

Tematykę obrad plenarnych KR RIO uzupełniały zagadnienia o wewnętrznym charakterze związane przede wszystkim z bieżącą działalnością regionalnych izb obrachunkowych, a w szczególności planowanie środków finansowych na 2025 rok niezbędnych do zapewnienia ich bieżącego funkcjonowania, ustalanie tematów kontroli koordynowanych w 2025 r., obowiązki informacyjne i sprawozdawcze izb. Wymieniono doświadczenia w zakresie udzielania przez izby wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych realizowała na bieżąco zadania ustawowe, przyjęła *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego*, które przedłożyła Sejmowi i Senatowi RP w obowiązującym terminie.

W 2024 r. Krajowa Rada współpracowała głównie z:

1. Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji m.in. w zakresie:
   - budżetów oraz sprawozdawczości z działalności izb,
   - skutków wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2024 i 2025 roku,
   - oceny potrzeby nowelizacji tabeli miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego,
   - opiniowania projektów: decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie niedochodzenia należności budżetu państwa o charakterze cywilnoprawnym, której kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł oraz należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych,
   - możliwości pozyskiwania i gospodarowania środkami finansowymi przez sołectwo oraz propozycji ewentualnych zmian w przepisach prawnych regulujących gospodarkę finansową jednostek pomocniczych gmin i funduszu sołeckiego;
2. Ministerstwem Finansów m.in. w zakresie:
   - opiniowania projektów ustaw, w tym: o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw; o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
   - opiniowania projektów rozporządzeń, w tym: w sprawie sprawozdawczości budżetowej; zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych; w sprawie uznawania i metod wyceny oraz ujawniania i prezentacji instrumentów finansowych,
   - opiniowania projektu wytycznych w sprawie ewidencji i przeprowadzania inwentaryzacji nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostwie,
   - wypracowania stanowiska w sprawie stosowania przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniem w transakcjach handlowych do jednostek samorządu terytorialnego,
   - uzgodnienia wspólnego stanowiska dotyczącego interpretacji przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
   - stosowania klasyfikacji budżetowej opłat pobieranych przez gminy na podstawie art. 85 ust. 5 i 8 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego,

- uzgodnień dotyczących projektu „Plan działania na rzecz poprawy jakości audytu wewnętrznego”,
- współpracy przy realizacji programu wsparcia rozwoju zawodowego w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych pn. *Progr@m Wiedza i umiejętności = kompetencje*,
- sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego;

3. Ministerstwem Edukacji i Nauki m.in. w zakresie:
   - analizy średnich wynagrodzeń nauczycieli poprzez przekazywanie danych wygenerowanych na podstawie sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego,
   - opiniowania projektów rozporządzeń, w tym: zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawowych warunków niezbędnych do realizacji przez szkoły i nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych oraz programów nauczania; w sprawie dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2025 r.; w sprawie nadania Instytutowi Badań Edukacyjnych w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego;
4. Ministerstwem Rozwoju i Technologii w testach modułu „Kontrole” platformy internetowej;
5. Komisją Ustawodawczą Senatu Rzeczpospolitej Polskiej w zakresie opiniowania rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa i projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
6. Działem Analiz i Opracowań Tematycznych Senatu Rzeczpospolitej Polskiej w przedmiocie udostępnienia danych na temat jednostek samorządu terytorialnego w ramach opracowania analizy w zakresie stanu finansów jst.

Przewodniczący oraz przedstawiciele Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych brali udział w posiedzeniach Komisji Sejmowych i Senackich, w tym Komisjach Wspólnych, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Komisji Finansów Publicznych, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komitetu do spraw Kontroli w Zamówieniach Publicznych. Ponadto Przewodniczący oraz przedstawiciele KR RIO brali również udział w: Europejskim Kongresie Samorządów, Forum Gospodarczym, Krajowym Kongresie Forów Skarbników, Forum Finansów Publicznych, Forum Bankowo-Samorządowym, spotkaniu ze skarbnikami nt. „Ewidencja środków pieniężnych na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego” organizowanym przez Związek Gmin Wiejskich Rzeczpospolitej Polskiej, konferencji SGH nt. „Perspektywy rozwojowe samorządów – wskaźnik aktywności rozwojowej samorządów – WARS”, konferencji BGK dla jst pt. „Dwie dekady w Unii Europejskiej. Przeszłość i przyszłość finansowania JST”, konferencji jubileuszowej z okazji 30 rocznicy uchwalenia ustawy o rachunkowości.

Współpraca izb obrachunkowych z organami państwa i innymi instytucjami polegała również na opracowywaniu analiz, zestawień liczbowych oraz udostępnieniu zgromadzonej dokumentacji i danych również dla Głównego Urzędu Statystycznego.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych objęła patronatem:

- VI Krajowy Kongres Forum Skarbników,
- VIII Krajowy Kongres Sekretarzy,
- II Kongres Przewodniczących Rad Gmin, Powiatów i Sejmików Województw,
- VIII Forum Rachunkowości Budżetowej,
- Jedenastą edycję konkursu Mistrz Finansów Publicznych,
- XVI Forum Finansów Publicznych.

Krajowa Rada RIO udzielała na bieżąco informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej zainteresowanym podmiotom.

W skład Krajowej Rady w 2024 r. wchodzili: Dariusz Renczyński i Ewa Czołpińska (RIO w Białymstoku), Daniel Jurewicz i Halina Strzelecka (RIO w Bydgoszczy), Luiza Budner-Iwanicka i Roman Fandrejewski (RIO w Gdańsku), Daniel Kołodziej i Mirosław Cer (RIO w Katowicach), Damian Grzelka i Wojciech Czerw (RIO w Kielcach), Mirosław Legutko i do października Gabriela Brol-Stanek a od sierpnia Jolanta Nowakowska i Patrycja Krupa-Różańska – od października (RIO w Krakowie), Jacek Grządka i Piotr Prystupa a od czerwca Piotr Prystupa i Dariusz Kołodziej (RIO w Lublinie), Ryszard Paweł Krawczyk i Paweł Dobrzyński (RIO w Łodzi), Bogdan Gaber i Janusz Facon (RIO w Olsztynie), Grzegorz Czarnocki i Aleksandra Bieniaszewska (RIO w Opolu), Grażyna Wróblewska i Zofia Ligocka (RIO w Poznaniu), Zbigniew Kazimierz Wójcik i Piotr Świątek a od kwietnia Mirosław Paczocha i Piotr Świątek (RIO w Rzeszowie), Bogusław Staszewski oraz Dawid Czesyk a od września Bogusław Staszewski i Marek Fras (RIO w Szczecinie), Wojciech Tarnowski i Maciej Maurycy Dąbrowski (RIO w Warszawie), Lucyna Hanus i Joanna Radzieja (RIO we Wrocławiu) oraz Ryszard Zajączkowski i Jarosław Kotowski (RIO w Zielonej Górze).

2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2024 r. regionalne izby obrachunkowe kontynuowały kilka rozpoczętych w latach minionych projektów w zakresie infrastruktury informatycznej (IT). Najważniejsze z nich to:

- Informatyczny System Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego BeSTi@,
- Informatyczny System Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego – Sprawozdawczość Jednostek Organizacyjnych – SJO BeSTi@,
- poczta elektroniczna dla jst i rio.

Działalność izb w zakresie IT koordynował Zespół ds. Rozwoju Technologii Informatycznych, który składał się z podzespołów do spraw:

- utrzymania i rozwoju systemów i technologii IT,
- przetwarzania i analizy danych,
- bezpieczeństwa i zarządzania infrastrukturą IT.

W 2024 r. odbyło się jedno spotkanie robocze podzespołu ds. przetwarzania i analizy danych poświęcone:

- rozbudowie i aktualizacji szablonów raportów analitycznych w systemie BeSTi@ – umożliwiających szybkie wygenerowanie zestawień m.in. dla celów związanych z opracowaniem części II sprawozdania KR RIO dla Sejmu i Senatu RP z wykonania budżetów przez jst,
- aktualizacji szablonów raportów w systemie BeSTi@ wspomagających wieloletnie prognozowanie finansowe wraz z oceną spełnienia wskaźników ustawowych,
- aktualizacji szablonów raportów w systemie BeSTi@ wspomagających kontrolę sprawozdań budżetowych i w zakresie operacji finansowych przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W ramach współpracy z Ministerstwem Finansów przedstawiciele Zespołu ds. Rozwoju Technologii Informatycznych kontynuowali prace dotyczące systemu BeSTi@ oraz SJO BeSTi@ obejmujące monitoring funkcjonalności oraz wypracowywanie rozwiązań w zakresie obsługi i administracji systemem, w tym analizy sytuacji finansowej jst.

W 2024 r. przedstawiciele Zespołu aktywnie uczestniczyli w dostosowaniu systemu BeSTi@ do zmian w zakresie wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego, wynikających ze zmiany ustawy o finansach publicznych[3] oraz wprowadzonych w trakcie roku zmian rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[4].

Na wniosek członków Zespołu wprowadzono do systemu BeSTi@ szereg usprawnień dotyczących w szczególności obsługi wieloletniej prognozy finansowej jst, wydruków załączników budżetowych oraz reguł kontrolnych weryfikujących dane sprawozdawcze. W ramach tych prac przedstawiciele Zespołu opracowali i przekazali Ministerstwu Finansów do udostępnienia wszystkim użytkownikom systemu (w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego) aktualizacje narzędzi do analizy wieloletnich prognoz finansowych ułatwiających weryfikację błędów, analizę dynamiki wybranych prognozowanych wielkości, wybrane wskaźniki ekonomiczne wynikające z prognozy, a także formularze sprawozdań w zakresie operacji finansowych dla samorządowych jednostek z osobowością prawną.

Ponadto wybrani członkowie Zespołu brali aktywny udział w testach akceptacyjnych kolejnych aktualizacji obu systemów. Przetestowano łącznie 18 nowych wersji systemów, spośród których trzy trafiły do wszystkich użytkowników.

W 2024 r. przedstawiciele Zespołu ds. Rozwoju Technologii Informatycznych przy KR RIO zakończyli rozpoczętą w 2017 r. współpracę z Ministerstwem Finansów nad opracowaniem wizji modernizacji systemu BeSTi@ w ramach nowego projektu „System BeSTi@ – modernizacja". Celem nowego projektu jest w szczególności modernizacja istniejących systemów, tj. BeSTi@ i SJO BeSTi@, w zakresie zmiany technologii i architektury przy zachowaniu obecnie użytkowanych funkcjonalności, z zapewnieniem płynnego, bezawaryjnego przejścia użytkowników na nowe zmodyfikowane rozwiązanie. Projekt zakłada także wdrożenie nowych funkcjonalności uzgodnionych z przedstawicielami użytkowników, a także zbudowanie i wdrożenie hurtowni danych dla potrzeb Ministerstwa Finansów, regionalnych izb obrachunkowych oraz wybranych przedstawicieli jst. W 2024 r. odbyło się szereg spotkań Zespołu ds. Modernizacji Systemu SJO BeSTi@, zarówno w formule on-line jak i stacjonarnej, poświęconych założeniom i wymaganiom biznesowym do budowy nowego systemu informatycznego dla jednostek organizacyjnych jst. Efektem prac zespołu była dokumentacja „Specyfikacja Procesów i Wymagań Biznesowych. Analiza biznesowa e-BeSTi@.".

Ponadto w 2024 r. odbyło się robocze spotkanie informatyków regionalnych izb obrachunkowych, podczas którego omawiane były zagadnienia dotyczące m.in.:

[3] Ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1756).

[4] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1096).

- stanu przygotowań izb do wdrożenia systemu e-Doręczenia, powiązań pomiędzy ePUAP, e-Doręczeniami, email a systemami EZD i e-Nadzór,
- analizy potrzeb dla hostingu usług wspólnych,
- przeglądu zasobów sprzętowych izb, analizy potrzeb związanych z unowocześnieniem środowiska informatycznego w izbach,
- technik komunikacji w izbach, używanego oprogramowania,
- systemu licencjonowania MS SQL,
- możliwości wdrożenia sztucznej inteligencji w pracy regionalnych izb obrachunkowych.

W ramach otrzymanych w 2024 r. środków z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 44) w kwocie 960 tys. zł z przeznaczeniem na zakup oprogramowania i licencji, infrastruktury technicznej i wyposażenia izby dokonały zakupów licencji programów antywirusowych, Microsoft Windows Server, Microsoft SQL Server, Microsoft Office, programów informacji prawnej, sprzętu informatycznego oraz elementów infrastruktury IT (serwery, komputery stacjonarne, laptopy, monitory, dyski sieciowe, urządzenia brzegowe, drukarki, kamery internetowe).

System elektronicznego nadzoru prawnego

W 2016 r. dwie regionalne izby obrachunkowe zapoczątkowały wdrożenie systemu elektronicznego nadzoru prawnego, który ma na celu usprawnienie działalności nadzorczej i opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych. W latach 2017–2020 do grona użytkowników aplikacji dołączyło 6 regionalnych izb obrachunkowych. W 2021 r. wdrożenie elektronicznego nadzoru prawnego odbyło się w 4 regionalnych izbach obrachunkowych. W 2022 r. wdrożono system w pozostałych czterech regionalnych izbach obrachunkowych. Rok 2024 był kolejnym, w którym system elektronicznego nadzoru prawnego był użytkowany przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe.

System elektronicznego nadzoru prawnego umożliwia jst przekazywanie aktów stanowionych przez organy jednostek oraz wniosków i dokumentów podlegających opiniowaniu przez regionalne izby obrachunkowe w postaci dokumentu elektronicznego. Również wyniki działalności nadzorczej izb (rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb) oraz działalności opiniodawczej (uchwały składów orzekających) przekazywane są zwrotnie do jst w postaci dokumentu elektronicznego za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (ePUAP).

Serwer internetowy izb

Regionalne izby obrachunkowe na mocy podpisanego w 2001 r. porozumienia utrzymywały wspólny serwer internetowy. Świadczone były na nim m.in. usługi WWW, poczty elektronicznej, baz danych i transferu plików FTP.

Pod adresem *www.rio.gov.pl* prowadzony był w dotychczasowym kształcie serwis internetowy regionalnych izb obrachunkowych, na którym zamieszczane były pisma i interpretacje oraz informacje o nowych aktach prawnych.

Rozdział XI.
Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych na podstawie doświadczeń z działalności nadzorczej i kontrolnej w zakresie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i prowadzenia przez nie gospodarki finansowej przedstawia następujące wnioski dotyczące zmian przepisów prawa mające na celu sprawną realizację zadań publicznych przy efektywnym wykorzystaniu środków budżetowych.

Wnioski dotyczące zmian przepisów prawa:

Propozycja doprecyzowania przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[1]:

W związku z rozbieżnymi stanowiskami w zakresie interpretacji przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej regulujących kwestię podmiotu odpowiedzialnego za ponoszenie kosztów wynagrodzenia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej nad rodzinami zastępczymi oraz rodzinnymi domami dziecka zachodzi konieczność doprecyzowania przepisów ww. ustawy poprzez wskazanie, która z jednostek samorządu terytorialnego (szczebla gminnego czy powiatowego) jest zobowiązana do ponoszenia ww. kosztów.

Stosownie do treści art. 191 ust. 9 ww. ustawy:

*W przypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka **gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania** dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej ponosi odpowiednio wydatki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, w wysokości:*
1) 10% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w pierwszym roku pobytu dziecka pieczy zastępczej;
2) 30% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej;
3) 50% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej.
Przepisy ust. 2–4 i 7 stosuje się odpowiednio.

Z kolei w powołanym ust. 7 ww. artykułu postanowiono, że:

*Wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka, rodziny pomocowej oraz osób zatrudnionych w rodzinie zastępczej i rodzinnym domu dziecka oraz **koszty objęcia** rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka **opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej** finansuje proporcjonalnie do liczby dzieci powiat, o którym mowa w ust. 1–4.*

Na gruncie tak obowiązującego stanu prawnego Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 11 kwietnia 2023 r. (znak: BDF-V.55.15.88.2023.ES), wyraziło zapatrywanie, że korelacja wyżej powołanego ust. 7 oraz ust. 9 art. 191 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej prowadzi do wniosku, że to gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej powinna partycypować w kosztach objęcia rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. W wyżej powołanym piśmie jednocześnie podkreślono, że zamieszczone w nim stanowisko ma jedynie charakter rekomendacji wynikających z interpretacji poszczególnych przepisów prawa, a wyrażone poglądy nie są wiążące dla organu wydającego decyzje w indywidualnych sprawach.

Nadmienić w tym miejscu należy, że Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w piśmie z dnia 8 stycznia 2024 r. (znak: KRRIO.070.55.2023) zwróciła uwagę, że odmienne stanowisko w wyżej wskazanym zakresie przedstawiła, między innymi, jedna z regionalnych izb obrachunkowych – które to stanowisko wstępnie podzieliła również Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych – wskazując, że gmina nie ma obowiązku partycypowania w ponoszonych przez powiat wydatkach/kosztach objęcia rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Za powyższym stanowiskiem przemawiały następujące argumenty natury prawnej:

„Z przepisów art. 191 ust. 2–4 oraz art. 191 ust. 1 ustawy wynika (m.in.) zagadnienie związane z właściwością miejscową powiatu w sprawach dotyczących pieczy zastępczej. W świetle tych przepisów powiatem właściwym do

[1] Dz. U. z 2025 r. poz. 49.

ponoszenia wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka jest, co do zasady, powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej (art. 191 ust. 1). W przypadkach określonych w art. 191 ust. 2–4 ustawy powiatem właściwym może być także powiat miejsca ostatniego zameldowania na pobyt stały (ust. 2), powiat siedziby sądu, który orzekło umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej (ust. 3), czy też powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przez ponownym umieszczeniem, go w pieczy zastępczej (ust. 4). Obok jednak wskazanej zasady, zgodnie z którą jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana do ponoszenia wydatków na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinnej zastępczej albo rodzinnym domu dziecka jest powiat, ustawodawca postanowił nadto, że również do zadań własnych gminy należy współfinansowanie pobytu dziecka w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka (art. 176 pkt 5 ustawy). Rozwinięciem i uszczegółowieniem zasad tego współfinansowania wydatków przez gminę jest art. 191 ust. 9 ustawy. Przepisy tego ustępu składają się z dwóch zdań, jako jego jednostek redakcyjnych. Zdanie pierwsze określa rodzaj wydatków, do współfinansowania których zobowiązana jest gmina (czyniąc to poprzez odesłanie do wydatków, o których mowa w ust. 1 pkt 1) oraz zakres tego współfinansowania (odpowiednio 10%, 30%, 50% w pierwszym, drugim, oraz trzecim i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej). Natomiast zdanie drugie nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów ustępu 2–4 i 7. Takie ujęcie redakcyjne całego ustępu 9 nie może oznaczać niczego innego niż to, że odpowiednie stosowanie ustępów 2–4 i 7 analizowanego art. 191 ustawy ma odnosić się wyłącznie do obciążających gminę wydatków, o których mowa w poprzedzającym zdaniu pierwszym ust. 9 art. 191 ustawy. Innymi słowy zdanie drugie ustępu 9 art. 191 ustawy i jego stosowanie nie może odnosić się do jakichkolwiek innych wydatków niż te, o których mowa w zdaniu pierwszym, choćby nawet o takich innych wydatkach mówiły postanowienia ust. 1, 3, 4 i 7. W takim razie z powołanych przepisów w zakresie w jakim mówią o takich innych wydatkach, w ogóle nie stosuje się do gminy, bo do ponoszenia takich innych wydatków gmina nie jest zobowiązana. W tym miejscu ustalić należy co wchodzi w skład „wydatków o których mowa w ust. 1 pkt 1" art. 191 ustawy. Wskazany fragment art. 191 ustawy mówi wyłącznie o wydatkach „na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka". O tym, co natomiast szczegółowo składa się na te wydatki stanowi przepis art. 192 ustawy, który w dziesięciu punktach szczegółowo i enumeratywnie wymienia konkretne składniki wydatków. Wśród nich nie ma wskazania na koszty objęcia rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Katalog ten jest katalogiem zamkniętym (opartym na tzw. zasadzie enumeracji pozytywnej), a zatem nie można do tego katalogu zaliczać czegokolwiek, co nie jest w nim wyraźnie wskazane. Wszystko powyższe prowadzi do jednoznacznego wniosku, że w akcie odpowiedniego stosowania ust. 7 art. 191 ustawy, do wydatków obciążających gminę na podstawie art. 191 ust 9 zdanie pierwsze, dojdzie do głosu ta część ust. 7 art. 191 ustawy, która odnosi się do „wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej, prowadzącej rodzinny dom dziecka, rodziny pomocowej oraz osób zatrudnionych w rodzinie zastępczej i rodzinnym domu dziecka". Te bowiem składniki finansowania pieczy zastępczej obciążają gminę (art. 191 ust. 9 zdanie pierwsze w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 1 i w zw. z art. 192 ustawy). Natomiast w ramach odpowiedniego stosowania ust. 7 art. 191 ustawy do wydatków, o których mowa w art. 191 ust. 9 zdanie pierwsze ustawy, nie znajdzie zastosowania środkowa część ustępu 7 art. 191 ustawy dotycząca „kosztów objęcia rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka opieką koordynatora rodziny zastępczej", bowiem te koszty w ogóle nie obciążają gminy.".

Mając na względzie doniosłość znaczenia praktycznego wyżej wymienionych regulacji oraz niejednolity sposób ich interpretacji niezbędna pozostaje pogłębiona analiza prawna wspomnianej problematyki, ukierunkowana na ewentualne zmiany legislacyjne prowadzące do określenia w sposób jednoznaczny podmiotu odpowiedzialnego za ponoszenie wydatków w wyżej wskazanym zakresie.

Propozycja zmiany art. 19g pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[2]:

Należy rozważyć dokonanie zmiany art. 19g pkt 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej w sposób, który uwzględniałby stanowisko Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych powołane w interpelacji poselskiej nr 9224 z dnia 28 lipca 2020 r. Proponowana zmiana miałaby polegać na wprowadzeniu do ww. przepisu wyjątku wskazującego, że przychodami funduszy wojewódzkich nie będą środki pochodzące od powiatów, które mają zwiększać bezpośrednio plany finansowe komend powiatowych. Uzasadniając powyższą potrzebę zwrócono uwagę, że przekazanie środków finansowych w sposób określony w art. 19g pkt 2 ww. ustawy, nie stwarza większych problemów dla gmin i województw, natomiast w przypadku powiatów taka konstrukcja jest zbędna z uwagi na to, że powiatowe komendy Państwowej Straży Pożarnej są – stosownie do postanowień art. 33a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[3]

[2] Dz. U. z 2024 r. poz. 1443 z późn. zm.
[3] Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.

– jednostkami budżetowymi powiatu. Chcąc zatem wspomóc powiatową komendę Państwowej Straży Pożarnej, powiat jest zobowiązany przekazać dotację do Funduszu Wsparcia, którą następnie otrzymuje jako dotację z państwowego funduszu celowego. Należy zatem zgodzić się z poglądem, że takie rozwiązanie powoduje zbędne przekazywanie środków, które skutkuje również przekłamaniem statystycznym, gdyż zawyża dochody i wydatki powiatu.

Z uwagi na to, że aktualne rozwiązania legislacyjne prowadzą do zaburzenia obrazu przepływu środków finansowych w budżetach powiatów, zasadne jest dokonanie zmian przepisów w wyżej wskazanym zakresie.

Propozycje zmian w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4]:

1) art. 212 ust. 2 pkt 1 – zapewnienie spójności regulacji z ustawami ustrojowymi

Artykuł 212 ust. 2 pkt 1 uofp stanowi, że:
„2. W uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do:
1) zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90;".

Powołanej regulacji proponuje się nadać następujące brzmienie:
„2. W uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do:
1) zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90;".

Obowiązujący przepis art. 212. ust. 2 pkt 1 uofp budzi wątpliwości w zakresie możliwości (i konieczności) upoważniania organu wykonawczego do zaciągania kredytów i pożyczek krótkoterminowych. Takie upoważnienia formułowane są w uchwałach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Spowodowane jest to – jak należy sądzić – odesłaniem zawartym w tym przepisie do całego ust. 1 art. 89 uofp, w którym wymienione są również kredyty i pożyczki krótkoterminowe. Należy jednak mieć na uwadze, że w odniesieniu do takich kredytów i pożyczek rada gminy/powiatu/sejmik województwa ustala jedynie maksymalną ich wysokość (w roku budżetowym) – art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[5], art. 12 pkt 8 lit. d ustawy o samorządzie powiatowym, art. 18 pkt 19 lit. d ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[6], którego to limitu nie można utożsamiać z kompetencją do zaciągania takiego kredytu czy pożyczki. Sytuacja jest zatem zgoła inna niż w przypadku kredytów i pożyczek długoterminowych, do zaciągania których kompetencja ustawą ustrojową została przypisana wyłącznie organowi stanowiącemu (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8 lit. c ustawy o samorządzie powiatowym, art. 18 pkt 19 lit. c ustawy o samorządzie województwa). Udzielenie upoważnienia do zaciągania krótkoterminowych kredytów i pożyczek oznaczałoby, że to organ stanowiący posiada kompetencje do ich zaciągania, co jednak nie wynika z treści przywołanych wyżej przepisów ustaw ustrojowych. Należy pamiętać, że wykonywanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego to zadanie organów wykonawczych, poza zadaniami, które zostały przypisane do wyłącznej właściwości organów stanowiących. W odniesieniu do kredytów i pożyczek krótkoterminowych kompetencja organu stanowiącego ograniczona jest do ustalenia maksymalnej ich kwoty.

Nowelizacja jest zatem wskazana celem uzyskania zgodności ustawy o finansach publicznych z samorządowymi ustawami ustrojowymi.

2) art. 220 – wprowadzenie regulacji, która umożliwi wykorzystywanie dotacji przekazanej na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w okresie trzech kolejnych lat budżetowych

Stosownie do art. 220 ust. 1 uofp, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa.

Zwrot niewykorzystanych w terminie dotacji został określony w art. 251 uofp, zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4.

[4] Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.
[5] Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.
[6] Dz. U. z 2025 r. poz. 581.

Niewykorzystanie dotacji otrzymanej w ramach pomocy finansowej między jednostkami samorządu terytorialnego w trakcie roku budżetowego przez poszkodowane jst np. w wyniku powodzi, ma najczęściej obiektywne i oczywiste przyczyny (konieczność uzyskania dokumentacji projektowej, stosownych pozwoleń, procedury przetargowe, terminy realizacji określonych prac np. budowlanych uzależnione od warunków pogodowych, itp.). Obecnie często zdarzają się sytuacje, w których darczyńca przyjmuje zwrot niewykorzystanej kwoty jako „wolne środki" i z początkiem następnego roku podejmuje nową uchwałę o jej przekazaniu (art. 216 ust. 2 pkt 5 uofp). Powyższe powoduje nie tylko zbędny obieg środków pomiędzy dotującą i dotowaną jednostką a także konieczność podejmowania dodatkowych uchwał i wielokrotnego sporządzania rozliczeń, ale istotnie utrudnia planowanie wydatków w jednostce, która dotknięta została klęską żywiołową. Planując bowiem swoje wydatki jednostka ta nie ma podstaw do zakładania, iż zwrócone kwoty otrzyma w latach przyszłych.

Proponowana zmiana przepisu umożliwi racjonalne wykorzystanie środków, w terminach wynikających z obiektywnych uwarunkowań. Mając na względzie wyjątkowy charakter tego rozwiązania proponuje się jako ograniczenie ustawowe wskazać maksymalny okres jego stosowania do trzech lat budżetowych następujących po roku udzielania pomocy. Krótszy okres wykorzystania pomocy może zostać zastrzeżony w zawartej umowie. Środki te, mając na względzie treść art. 212 ust. 1 pkt 8 uofp podlegałyby ustawowemu wyodrębnieniu w ramach szczególnych zasad wykonywania budżetu.

Zaproponowane rozwiązanie jest prostsze i bardziej elastyczne niż dopuszczenie do kwalifikowania tych środków jako wydatków niewygasających, które ograniczone jest do półrocza następującego po roku udzielania pomocy (art. 263 ust. 4 uofp).

Propozycja zmiany art. 220 uofp sprowadza się do dodania ust. 4 o następującej treści:

„*Pomoc finansowa, o której mowa w ust. 1 udzielona na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w celu usuwania skutków klęsk żywiołowych w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, nie podlega zwrotowi w terminie wynikającym z art. 251 ust. 1 ustawy i może być wykorzystana na cel określony w umowie dotacji w ciągu trzech kolejnych lat budżetowych.*".

Propozycja zmiany § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli[7]:

Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli: Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, przedkłada się podmiotom, o których mowa w art. 30a ust. 5 ustawy, w postaci papierowej, a regionalnej izbie obrachunkowej – również w postaci elektronicznej.

Powołanej regulacji proponuje się nadać następujące brzmienie:

„Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, przedkłada się podmiotom, o których mowa w art. 30a ust. 5 ustawy, w postaci papierowej, a regionalnej izbie obrachunkowej – w postaci elektronicznej.".

Obecnie obowiązujący przepis § 6 ust. 2 powołanego rozporządzenia określa sytuację wyjątkową i jedyną, kiedy do regionalnej izby obrachunkowej sprawozdanie przekazywane jest w formie papierowej. Wszystkie pozostałe sprawozdania przekazywane są izbom w formie elektronicznej. Utrzymanie w mocy powołanej regulacji w obecnym brzmieniu nie znajduje uzasadnienia, generuje koszty związane z wysyłaniem i archiwizowaniem dokumentów papierowych, oraz powoduje liczne wątpliwości ze strony jednostek samorządu terytorialnego co do konieczności „podwójnego" sporządzania sprawozdania przesyłanego do izb – papierowego oraz w formie elektronicznej w pliku umożliwiającym zbiorcze agregowanie danych.

Propozycja zmiany art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym:

W ramach kompetencji organu stanowiącego wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b i c ustawy o samorządzie gminnym, do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, mieszczą się m.in. uchwały dotyczące:

- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta, oraz
- zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (do końca roku 2018 były to uchwały w sprawie zaciągania kredytów i pożyczek długoterminowych).

[7] Dz. U. poz. 2767 z późn. zm.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 uofp, państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
3) przyjętych depozytów;
4) wymagalnych zobowiązań:
   a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
   b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,
i) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym.

Z przedstawionych regulacji jednoznacznie wynika kompetencja rady gminy do podejmowania uchwał w sprawie zaciągania długoterminowych zobowiązań (pożyczki, kredyty, obligacje i inne tytuły dłużne). Natomiast w przypadku zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych, czyli zaciąganych i spłacanych w jednym roku budżetowym, rada ustala maksymalną wysokość pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym. Limit ten znajduje się w uchwale budżetowej i pozwala organowi wykonawczemu podjąć zarządzenie w sprawie zaciągnięcia kredytu czy pożyczki krótkoterminowej a następnie zaciągnąć zobowiązanie.

Mając na uwadze nieco odmienne regulacje dotyczące również zobowiązań lecz z tytułu udzielanych poręczeń – rada uprawniona jest do ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym.

Aktualna interpretacja art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i nie jest spójna z interpretacją art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d, bowiem w przypadku poręczeń ukształtowało się orzecznictwo, zgodnie z którym wykonywanie budżetu (w tym zaciąganie zobowiązań) należy do wyłącznych kompetencji organu wykonawczego, co wynika z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ stanowiący ustalając maksymalną wysokość pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym w uchwale budżetowej, wyczerpuje zatem swoje kompetencje w zakresie działalności gwarancyjnej. Udzielenie poręczenia, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i cyt. ustawy, należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego. Podjęcie zatem uchwały przez organ stanowiący w przedmiocie wyrażenia zgody na udzielenie przez gminę poręczenia spłaty kredytu długoterminowego planowanego do zaciągnięcia przez określony podmiot następuje bez podstawy prawnej (przykładowo wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 września 2023 r., III SA/Po 428/23, LEX nr 3607952).

Proponowana zmiana doprowadzi do sytuacji, w której organ stanowiący będzie podejmował decyzję o udzieleniu poręczenia długoterminowego, czyli podejmie decyzję o długoterminowym zobowiązaniu się gminy do możliwości spłaty potencjalnych zobowiązań innych podmiotów, co wiąże się z zabezpieczeniem w budżetach kolejnych lat wydatków na realizację poręczenia.

Zasadne jest aby zmiana dotyczyła również udzielania z budżetu pożyczek długoterminowych.

Proponuje się zatem zmianę art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym poprzez dodanie lit. k:

Art. 18 ust. 2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:

9) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

k) udzielania pożyczek i poręczeń długoterminowych.

Wskazana propozycja wymaga następującej zmiany (dodania słowa „krótkoterminowych") w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym:

Art. 18 ust. 2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:

9) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

i) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń krótkoterminowych udzielanych przez wójta w roku budżetowym.

Analogiczne zmiany powinny zostać również wprowadzone w art. 12 pkt 8 ustawy o samorządzie powiatowym oraz w art. 18 pkt 19 ustawy o samorządzie województwa.

Propozycja ujednolicenia przepisów regulujących zakaz głosowania radnych w jednostkach samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących ich interesu prawnego

Stosownie do treści art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Analogiczny zapis zawarty został w art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym: Radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego.

W doktrynie wyjaśnia się, że celem wprowadzenia powyższych przepisów było zapobieżenie sytuacjom, kiedy mandat radnego byłby wykorzystywany w celach prywatnych przez radnego, niezależnie od tego, czy wynikiem tego będzie osiągnięcie korzyści majątkowej, czy też będzie chodziło o korzyść innego rodzaju. Celem regulacji ma być gwarancja uczciwego sprawowania przez radnego mandatu i wykluczenie sytuacji do wykorzystania mandatu do własnych korzyści (P. Drembkowski, P.J. Suwaj [red.], Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2023, Legalis, art. 25a).

Powyższe przepisy stanowią wyjątek od zasady, w myśl której radny jest obowiązany brać udział w pracach organów oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany (odpowiednio art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym), a zatem nie mogą one być interpretowane w sposób rozszerzający.

Jednocześnie wskazać należy na problematyczne praktyczne stosowanie przywołanych przepisów z uwagi na brak ustawowej definicji pojęcia interesu prawnego. Interes prawny – w odróżnieniu od interesu faktycznego – musi mieć zakorzenienie w normie prawnej. Jakkolwiek sądy administracyjne wielokrotnie podejmowały się wykładni pojęcia interesu prawnego, to nadal występują w tej materii istotne wątpliwości. W orzecznictwie wskazuje się m.in., że pod pojęciem interesu prawnego rozumie się osobisty, konkretny i aktualny, prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Interes prawny istnieje wówczas, gdy między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego radnego istnieje związek o charakterze materialnoprawnym, polegający na tym, że akt stosowania tej normy wyrażony w drodze uchwały może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu na gruncie administracyjnoprawnym (tak też wyroki NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., I OSK 125/13 i z dnia 13 maja 2022 r., III OSK 1329/21). Zwrócono również uwagę, że interes prawny może wynikać z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego, regulującego różnorodne dziedziny prawa, a także z przepisów prawa pracy (wyrok NSA z dnia 27 października 2020 r., I OSK 2317/18).

W literaturze jako przykład trudności w stosowaniu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym (analogicznie art. 21 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym) wskazuje się rozbieżne orzecznictwo sądowe, które wykształciło się na kanwie tej normy prawnej chociażby w kwestii interesu prawnego radnego w kontekście kandydowania na stanowisko przewodniczącego rady (zob. A. Wierzbica [w:] B. Dolnicki [red.], Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021, LEX, art. 25a). Z jednej strony przyjęto, że istnieją podstawy do uznania interesu radnego w zostaniu wybranym przewodniczącym rady za interes prawny, ponieważ przesądza o biernym prawie wyborczym radnego danej rady gminy. Głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym (wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2010 r., II OSK 1865/09). Odmienne stanowisko wskazywało, że dokonując oceny interesu prawnego radnego kandydującego do objęcia stanowiska przewodniczącego rady, nie sposób pominąć, że kompetencje takiej osoby zostały ściśle określone ustawowo, a w zasadzie ograniczone do organizowania pracy rady i prowadzenia obrad rady. Ponadto przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym dotyczy przypadków, gdy przedmiotem jest stosunek prawny między jednostką organizacyjną gminy a radnym, w którym stroną dla radnego jest gmina, reprezentowana przez swoje organy. W takiej sytuacji występuje stosunek zewnętrzny, a nie stosunek wewnętrzny radnego, będącego członkiem organu kolektywnego, jakim jest rada (wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2011 r., II SA/Wa 486/11; podobny pogląd zaprezentowano w literaturze – A. Rzetecka-Gil, Glosa do wyroku WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r., III SA/LU 414/07).

W uchwałach Regionalnych Izb Obrachunkowych wielokrotnie prezentowane było stanowisko, że już tylko sama możliwość dotknięcia interesu prawnego wystarcza dla zastosowania art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, bowiem radny, którego interesu dotyczy uchwała może wpływać na jej treść nie tylko poprzez głosowanie, ale także w wyniku podejmowania innych działań typu lobbystycznego, nawet wówczas, gdy interes radnego jest zbieżny z interesem gminy.

Powyższe dotyczyło przede wszystkim kwestii uchwał w sprawie poboru zobowiązania pieniężnego w drodze inkasa, czy też ustalania wysokości wynagrodzenia za inkaso, w sytuacji, gdy radni byli jednocześnie wyznaczeni inkasentami.

Orzecznictwo w tych sprawach ewoluuje, organy nadzoru i sądy kwestionowały m.in. udział radnych będących strażakami ochotnikami w podejmowaniu uchwał w sprawie stawek ekwiwalentu za udział w działaniach ratowniczych. Jednak w praktyce wątpliwości prawne może budzić choćby głosowanie przez radnych prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy w sprawach związanych z ustalaniem stawek podatków i opłat lokalnych i zwolnień z tych podatków, głosowanie przez radnych będących nauczycielami w uchwałach w sprawie ustalania i określenia tygodniowych

wymiarów godzin zajęć nauczycieli, czy też głosowaniach radnych pełniących funkcje sołtysów w sprawach funduszu sołeckiego. Należy podkreślić, że większości tego typu uchwał przysługuje walor aktów prawa miejscowego i o ile kwestie związane z wadliwością proceduralną nie zostaną dostrzeżone na etapie działań nadzorczych, to uchwały te mogą być zaskarżane do sądów administracyjnych nawet wiele lat po ich podjęciu.

Warto zauważyć, że przykładowo w świetle obowiązujących przepisów i aktualnego orzecznictwa, o ile większość radnych w konkretnej gminie pełniłaby jednocześnie funkcje inkasentów bądź należałaby do ochotniczych straży pożarnych, to podejmowanie uchwał w sprawach odpowiednio inkasa bądź ekwiwalentów w tych gminach byłoby niemożliwe ze względu na brak quorum.

Mając na uwadze powyższe proponuje się, aby dokonać ujednolicenia powyższych regulacji z przepisem art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa. Regulacja art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa zawiera ograniczenie, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w ust. 1, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Zgodnie natomiast z treścią art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa radny nie może wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu pomieszczeń do własnych celów mieszkaniowych lub własnej działalności gospodarczej oraz dzierżawy, a także innych prawnych form korzystania z nieruchomości, jeżeli najem, dzierżawa lub użytkowanie są oparte na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych.

Przesłanką zaistnienia zakazu z art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa jest taki stosunek prawny zachodzący pomiędzy radnym a wymienionymi podmiotami, który ma cechy stosunku indywidualnego, a więc niezawieranego powszechnie. Ponadto zakres zakazanych stosunków cywilnoprawnych mieści się poza sferą korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych.

Zatem wynikający z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa zakaz udziału radnego w głosowaniach zawiera węższy katalog spraw, w których radny województwa ma obowiązek powstrzymania się od udziału w głosowaniu, w porównaniu z tymi, które ustawodawca określił w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o samorządzie powiatowym. Regulacje tych ustaw zawierają zakaz uczestniczenia w głosowaniach we wszystkich sprawach, w których radny gminy czy powiatu ma interes prawny. Radny województwa ma natomiast obowiązek powstrzymania się od głosowania tylko w sprawach majątkowych dotyczących nawiązywania stosunków majątkowych z województwem lub z wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi (zob. J. Glumińska-Pawlic, A. Wierzbica [w:] B. Dolnicki [red.], Samorząd województwa. Komentarz, Warszawa 2023, LEX, art. 24).

Propozycja przedstawiona w niniejszym wniosku zmierza do usunięcia rozbieżności obecnie istniejących w obowiązujących przepisach prawa dotyczących wyłączeń od głosowania przez radnych w jednostkach samorządu terytorialnego, jak też do ograniczenia nadinterpretacji i wątpliwości w stosowaniu zakazu udziału w głosowaniu przez radnych gminnych i powiatowych poprzez nadanie treści art. 25a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 7 o samorządzie powiatowym treści analogicznej jak w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa.

Propozycja zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[8]:

Na mocy § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, sprawozdania Rb-23, Rb-24, Rb-27, Rb-27UE, Rb-27S, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 Programy WPR, Rb-28UE, Rb-28UE KPO, Rb-28UE WPR, Rb-28NW, Rb-28NW Programy, Rb-28S, Rb-FUS, Rb-FER i Rb-FEP sporządza się narastająco **za kolejne miesiące roku budżetowego**.

Kierownicy samorządowych jednostek budżetowych oraz kierownicy jednostek obsługujących są zobowiązani do sporządzania i przekazywania sprawozdań miesięcznych Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jst i Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jst, w imieniu jednostki do zarządu jst. Sprawozdania te sporządzane są za każdy miesiąc w terminie nie później niż 10 dni po upływie okresu sprawozdawczego i przekazywane są do zarządu jst.

Na podstawie złożonych sprawozdań jednostkowych jednostek podległych innych niż urząd marszałkowski, starostowo powiatowe oraz urząd gminy oraz własnego sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, które obejmuje zakresem zarówno urząd będący jednostką budżetową, jak i jej organ, przewodniczący zarządów jednostek samorządu terytorialnego sporządzają sprawozdania zbiorcze.

[8] Dz. U. poz. 133.

W zależności od okresu sprawozdawczego, sprawozdania zbiorcze przekazywane są odbiorcom – regionalnym izbom obrachunkowym w terminie nie później niż 22 dni po upływie okresu sprawozdawczego co dotyczy sprawozdań za następujące miesiące: styczeń, marzec, czerwiec, wrzesień, listopad, grudzień. W pozostałych miesiącach (luty, kwiecień, maj, lipiec, sierpień, październik) sprawozdania zbiorcze pozostają w jednostce samorządu terytorialnego. Przepisy rozporządzenia nie wskazują terminów sporządzenia sprawozdań zbiorczych za miesiące: luty, kwiecień, maj, lipiec, sierpień, październik, tym samym zarząd jst powinien ustalić w ramach wewnętrznych regulacji (np. w polityce rachunkowości) termin ich sporządzenia.

Mając na uwadze, że aktualnie jednostki zobowiązane są do sporządzania ww. sprawozdań jednostkowych jedynie w formie elektronicznej proponuje się ograniczenie sporządzania sprawozdań miesięcznych do miesięcy kończących każdy kwartał roku oraz miesiące styczeń i listopad (aktualnie sprawozdania za te miesiące przekazywane są do regionalnych izb obrachunkowych i Ministerstwa Finansów). Sprawozdania jednostkowe będą stanowiły podstawę sporządzenia sprawozdań zbiorczych w tych okresach, które będą przekazywane regionalnym izbom obrachunkowych, a w dalszej kolejności Ministerstwu Finansów. Należy wskazać, że rozwiązanie to nie wpłynie negatywnie na sytuację podmiotów, które aktualnie są odbiorcami tych sprawozdań bowiem wszelkie analizy sytuacji finansowej jst oraz udostępniane dane finansowe np. przez Ministerstwo Finansów dotyczą okresów kwartalnych danego roku. Proponowana zmiana wpisuje się w działania zmierzające do odbiurokratyzowania gospodarki finansowej jst poprzez ograniczenie obowiązków sprawozdawczych co wpłynie korzystnie na funkcjonowanie jednostek bowiem pozwoli uzyskać oszczędność czasu, mniejszą liczbę sporządzanych dokumentów i oszczędności finansowe.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdania Rb-27S oraz Rb-28S sporządzane są na podstawie ewidencji księgowej, co oznacza, że stanowią odzwierciedlenie danych wynikających z prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych. Ograniczenie sporządzania ww. sprawozdań jedynie do sześciu miesięcy w roku wpłynie pozytywnie na pracę służb finansowych. Postulat ten był również podnoszony przez stronę samorządową, która akcentowała nadmiar obowiązków sprawozdawczych w stosunku do korzyści z posiadania danych o dochodach i wydatkach z każdego miesiąca. Zdarza się bowiem niejednokrotnie, w szczególności w małych jednostkach budżetowych, że sprawozdania miesięczne sporządzane są „jedynie" w celu uniknięcia konsekwencji wynikających z nieprzekazania sprawozdania w terminie, a sprawozdanie z rzetelnymi danymi przekazywane jest jako korekta w terminie późniejszym.

Należy mieć na uwadze, że temat terminowego i prawidłowego sporządzania sprawozdań Rb-27S i Rb-28S jest istotny bowiem zgodnie z art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[9], naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Ograniczenie sporządzania sprawozdań tylko za wybrane miesiące wpłynie pozytywnie nie tylko na jednostki budżetowe, w tym urząd gminy, starostowo powiatowe czy urząd marszałkowski oraz pozostałe jednostki organizacyjne jst pod względem mniejszej ilości sporządzanych dokumentów, ale wpłynie również na zmniejszenie pracy jednostek otrzymujących te sprawozdania. Należy zauważyć, że przepisy rozporządzenia wskazują, że jednostki otrzymujące sprawozdania (wpływ do zarządu jst) zobowiązane są do sprawdzenia ich pod względem formalno-rachunkowym. Ponadto jednostki otrzymujące uprawnione są do kontrolowania merytorycznej prawidłowości przekazanych sprawozdań, w tym celu mogą żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów.

Propozycja zmiany:

§ 18. 1.

Sprawozdania Rb-23, Rb-24, Rb-27, Rb-27UE, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 Programy WPR, Rb-28UE, Rb-28UE KPO, Rb-28UE WPR, Rb-28NW, Rb-28NW Programy, Rb-FUS, Rb-FER i Rb-FEP sporządza się narastająco za kolejne miesiące roku budżetowego.

1a

Sprawozdania Rb-27S i Rb-28S sporządza się narastająco za następujące miesiące roku budżetowego: styczeń, marzec, czerwiec, wrzesień, listopad, grudzień i przekazuje odbiorcom w terminach wynikających z załącznika nr 42 do rozporządzenia.

[9] Dz. U. z 2024 r. poz. 104.

1aa

Sprawozdania Rb-27S i Rb-28S mogą być sporządzane za następujące miesiące roku budżetowego: luty, kwiecień, maj, lipiec, sierpień, październik w sytuacji gdy zarząd JST podejmie taką decyzję. Sprawozdania za te okresy sprawozdawcze nie są przekazywane do RIO.

Propozycja uregulowania zasad finansowania stwierdzania zgonu przez tzw. lekarza „koronera"

Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych[10] zgon i jego przyczyna powinny być ustalone przez: lekarza leczącego chorego w ostatniej chorobie albo kierownika zespołu ratownictwa medycznego, jeżeli zgon nastąpił w trakcie akcji medycznej. W razie niemożności dopełnienia przepisu ust. 1, stwierdzenie zgonu i jego przyczyny powinno nastąpić w drodze oględzin, dokonywanych przez lekarza lub w razie jego braku przez inną osobę powołaną do tej czynności przez właściwego starostę przy czym koszty tych oględzin i wystawionego świadectwa nie mogą obciążać rodziny zmarłego.

Zasady pokrywania kosztów stwierdzania zgonu określa § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 3 sierpnia 1961 r. w sprawie stwierdzania zgonu i jego przyczyny[11], wydanego nad podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Powołany przepis rozporządzenia stanowi, że wydatki związane z wypłatą wynagrodzeń za ustalenie tożsamości zwłok, dokonanie oględzin, przeprowadzenie wywiadu, zapoznanie się z dokumentacją lekarską, wystawienie karty zgonu oraz wydatki związane ze zwrotem kosztów przejazdu pokrywają właściwe do spraw zdrowia i opieki społecznej organy prezydiów powiatowych (miejskich w miastach stanowiących powiaty miejskie, dzielnicowych w miastach wyłączonych z województw) rad narodowych.

Przytoczone wyżej przepisy nie mogą znaleźć zastosowania do dokonywania wydatków z budżetu powiatu, bowiem przepisy rozporządzenia z 1961 r. odnoszą się do powiatów, które – w ówczesnych strukturach podziału administracyjnego państwa – stanowiły administrację rządową.

W aktualnym stanie prawnym brak jest podstawy prawnej do ujęcia w budżetach powiatów wydatków na świadczenia usług tzw. lekarza „koronera". W ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno czynić tylko to, na co pozwalają przepisy prawa. Zasada ta jest akcentowana zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych.

W zakresie trybu finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań związanych ze stwierdzaniem i dokumentowaniem zgonów przez tzw. lekarza „koronera", brak jest odpowiednich regulacji prawnych.

W tej sytuacji zasadne jest podjęcie działań legislacyjnych w celu nowelizacji ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz rozporządzenia ministra właściwego do spraw zdrowia, wydanego na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Propozycja wypracowania rozwiązań, które umożliwią wykreślenie związków, które już nie funkcjonują, z rejestrów związków

Regionalne izby obrachunkowe zwracają uwagę na narastający na przestrzeni lat problem dotyczący braku mechanizmu umożliwiającego wykreślenie niedziałających związków jednostek samorządu terytorialnego z rejestrów prowadzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Jednostki samorządu terytorialnego tworzą związki międzygminne, związki powiatowe oraz związki powiatowo-gminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Utworzenie związku przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga przyjęcia bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy lub powiatu uzgodnionego uprzednio z wojewodą statutu. Podstawą prawną regulującą działalność związków międzygminnych, związków powiatów i związków powiatowo-gminnych są odpowiednio przepisy rozdziału 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisy znajdujące się w rozdziale 7 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (oraz z ustawą o samorządzie powiatowym – w zakresie związków powiatów i związków powiatowo-gminnych) statut związku określać powinien nazwę i siedzibę związku; uczestników i czas trwania związku; zadania związku; organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania; zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku; zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku, a także zasady przystępowania i występowania członków, zasady rozliczeń majątkowych oraz zasady i tryb likwidacji związku.

[10] Dz. U. z 2024 r. poz. 576.
[11] Dz. U. z 1961 r. Nr 39, poz. 202.

Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej (art. 68 ustawy o samorządzie gminnym; art. 68 i art. 72b ustawy o samorządzie powiatowym). Wpisu w rejestrze związków międzygminnych, powiatowych i powiatowo-gminnych dokonuje się na podstawie zgłoszenia wojewody. Zgłoszenie, o którym mowa wyżej, może dotyczyć rejestracji związku międzygminnego, zmiany statutu związku międzygminnego, ale również **wykreślenia związku międzygminnego z rejestru**.

Zgodnie z art. 68 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (analogicznie art. 68 i art. 72b ustawy o samorządzie powiatowym) minister właściwy do spraw administracji publicznej określa (w drodze rozporządzenia) **tryb postępowania** oraz wzory zgłoszeń w sprawach rejestracji związku międzygminnego, rejestracji zmiany statutu związku międzygminnego oraz wykreślenia związku międzygminnego z rejestru związków międzygminnych. Jednocześnie w art. 67b ustawy o samorządzie gminnym (art. 67b ustawy o samorządzie powiatowym) wskazuje się, że związek podlega likwidacji na zasadach i w trybie określonych w statucie, natomiast po zakończeniu likwidacji związek przekazuje wojewodzie informację o zakończeniu likwidacji oraz wniosek o wykreślenie związku z rejestru.

Z informacji publikowanych na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że w rejestrach ujętych jest (wg stanu na dzień 13 lutego 2025 r.) 400 związków (w tym 271 posiadających status aktualnie działających oraz 129 zlikwidowanych lub przekształconych), z czego:

- rejestr związków międzygminnych obejmuje 323 pozycje (z tego 196 posiadających status aktualnie działających);
- rejestr związków powiatów obejmuje 8 pozycji (z tego 6 posiadających status aktualnie działających);
- rejestr związków powiatowo-gminnych obejmuje 69 pozycji (wszystkie posiadające status aktualnie działających).

W 2024 r. gospodarkę finansową prowadziło (uchwaliło budżet) 201 związków – co oznacza, że duża część związków ujętych w rejestrze prowadzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako aktualnie funkcjonujące, nie prowadzi gospodarki finansowej, a tym samym nie realizuje powierzonych im zadań i w praktyce nie funkcjonuje.

Najczęściej dotyczy to sytuacji, w której powołany i zarejestrowany (często przed 2000 rokiem) związek nigdy nie podjął działalności bądź nie przeprowadzono jego likwidacji lub też nie złożono wniosku o jego wyrejestrowanie. W związkach tych nie funkcjonują statutowe organy mogące formalnie doprowadzić do likwidacji związku i wykreślenia z rejestru. Działania podejmowane przez regionalne izby obrachunkowe, których celem było zobowiązanie gmin członkowskich do przeprowadzenia skutecznej likwidacji związku (zakończonej wykreśleniem z rejestru) w wielu wypadkach okazały się bezskuteczne.

Mając powyższe na uwadze wskazane jest wprowadzenie takich **rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby ministrowi właściwemu do spraw administracji wykreślenie niedziałających od wielu lat związków z rejestru**.

W związku z tym proponuje się wprowadzenie stosownego przepisu w rozdziale 4 *„Postępowanie w sprawie wykreślenia związku międzygminnego z rejestru związków międzygminnych”* rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian[12], aby **w przypadku kiedy związek w określonym okresie czasu nie podjął działalności (nie funkcjonują jego organy i nie prowadzi gospodarki finansowej) lub po jego likwidacji nie złożono wniosku o wykreślenie z rejestru – wykreślenie niedziałającego związku z rejestru następowało na wniosek wojewody w uzgodnieniu z właściwą terytorialnie regionalną izbą obrachunkową.**

Analogiczne zmiany powinny zostać wprowadzone również w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian[13] oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian[14].

Propozycja jednoznacznego uregulowania zasad ustalania podstawy naliczania nagrody jubileuszowej, do której nauczyciel nabył prawo we wrześniu – pierwszym miesiącu roku szkolnego

Z literalnego brzmienia przepisów regulujących kwestię podstawy obliczania nagrody jubileuszowej przysługującej nauczycielowi wynika, że w podstawie tej należy uwzględnić (odpowiednio obliczone) wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw z okresu miesięcy danego roku szkolnego poprzedzających miesiąc nabycia prawa do nagrody. Jednakże nie jest to możliwe w przypadku nabycia prawa do nagrody jubileuszowej we wrześniu – pierwszym miesiącu roku szkolnego. W tym przypadku nie ma bowiem miesięcy tego samego roku szkolnego,

[12] Dz. U. poz. 2334.
[13] Dz. U. poz. 2327.
[14] Dz. U. poz. 2282.

poprzedzających miesiąc, w którym nastąpiło nabycie prawa do nagrody. Tak określona regulacja posiada charakter dyskryminujący dużą grupę nauczycieli przy ustaleniu wysokości nagrody jubileuszowej.

Stosownie do przepisów § 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 30 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania okresów pracy i innych okresów uprawniających nauczyciela do nagrody jubileuszowej oraz szczegółowych zasad jej obliczania i wypłacania[15] podstawę obliczenia nagrody jubileuszowej stanowi wynagrodzenie miesięczne przysługujące nauczycielowi w dniu nabycia prawa do nagrody, a jeżeli jest to dla nauczyciela korzystniejsze – wynagrodzenie przysługujące mu w dniu jej wypłaty, nagrodę jubileuszową oblicza się zaś według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Zatem zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli[16] w podstawie naliczenia nagrody jubileuszowej należy uwzględnić: wynagrodzenie zasadnicze, dodatki: za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny oraz za warunki pracy, wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, dodatkowe wynagrodzenie za pracę w porze nocnej, odrębne wynagrodzenie za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze wykonywane w dniu wolnym od pracy, wynagrodzenie za pracę w święto, jednorazowy dodatek uzupełniający, o którym mowa w art. 30a ust. 3 Karty Nauczyciela. Jak przy tym wynika z literalnego brzmienia § 4 tego rozporządzenia *wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oblicza się, mnożąc przeciętną miesięczną liczbę godzin z okresu miesięcy danego roku szkolnego poprzedzających miesiąc rozpoczęcia urlopu, a jeżeli okres zatrudnienia jest krótszy od roku szkolnego – z tego okresu, przez godzinową stawkę wynagrodzenia przysługującą w miesiącu wykorzystywania urlopu*. Cytowany przepis nie przewiduje uwzględniania w średniej urlopowej godzin ponadwymiarowych i doraźnych zastępstw z miesiąca rozpoczęcia urlopu wypoczynkowego, a w konsekwencji – na gruncie ustalania podstawy obliczenia nagrody jubileuszowej – także z miesiąca nabycia prawa do nagrody lub jej wypłaty, wskazując wyraźnie na miesiące poprzedzające miesiąc rozpoczęcia urlopu, a więc także miesiące poprzedzające miesiąc nabycia prawa do nagrody lub jej wypłaty, które przypadają w tym samym roku szkolnym. Z brzmienia przedstawionej regulacji wynika więc, że przy obliczaniu nagrody jubileuszowej, do której nauczyciele nabywają prawo lub otrzymują wypłatę we wrześniu (czyli w pierwszym miesiącu danego roku szkolnego) nie można uwzględniać średniej z godzin ponadwymiarowych i doraźnych zastępstw, ponieważ w tym roku szkolnym nie ma poprzedzających miesięcy tego roku szkolnego, z których mogłaby zostać wyliczona średnia z tych godzin.

Na podstawie omawianej regulacji przyjmowane jest jednak również odmienne stanowisko. Zgodnie z wyrokiem Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2019 r. (VI P 44/19) *w przypadku nabycia przez nauczyciela prawa do nagrody jubileuszowej i wypłaty tej nagrody we wrześniu, wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe oblicza się w wysokości średniej z miesięcy roku szkolnego poprzedzających 30 września, czyli są to właściwie godziny ponadwymiarowe przyznane nauczycielowi we wrześniu, z uwzględnieniem godzinowej stawki wynagrodzenia przysługującej nauczycielowi w tym miesiącu.* Analogiczne stanowisko w tej sprawie zaprezentowało Ministerstwo Edukacji Narodowej (https://samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/men-o-nagrodach). Należy też w tym miejscu zauważyć, iż przywołany wyrok, jak i interpretacja MEN, wskazują na powinność wypłaty nagrody jubileuszowej w ostatnim dniu miesiąca, w którym nauczyciel nabył do niej prawo, traktując ją jako świadczenie jednorazowe w świetle art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela[17].

Na tle przedstawionych zabiegów interpretacyjnych, korzystnych dla nauczyciela, podkreślenia wymaga, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przewidują wprost możliwości przyjmowania godzin ponadwymiarowych i doraźnych zastępstw do podstawy naliczenia nagrody jubileuszowej, do której nauczyciel nabył prawo we wrześniu. Rodzi to w praktyce wątpliwości i spory co do ustalania wysokości nagrody jubileuszowej, zważywszy że wypłata nagrody stanowi wydatek publiczny. Właściwa wydaje się zatem interwencja prawodawcy mająca na celu wyraźne uregulowanie tej kwestii w rozporządzeniu.

Propozycja zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli

Z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy nauczycieli, wynika, że w wynagrodzeniu za urlop wypoczynkowy nauczyciela, z zastrzeżeniem ust. 2, uwzględnia się:

1) wynagrodzenie zasadnicze,

[15] Dz. U. Nr 128, poz. 1418.
[16] Dz. U. z 2020 r. poz. 1455.
[17] Dz. U. z 2024 r. poz. 986 z późn. zm.

2) dodatki: za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny oraz za warunki pracy,
3) wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
4) dodatkowe wynagrodzenie za pracę w porze nocnej,
5) odrębne wynagrodzenie za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze wykonywane w dniu wolnym od pracy,
6) wynagrodzenie za pracę w święto,
7) (uchylony),
8) jednorazowy dodatek uzupełniający, o którym mowa w art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela.

Jednocześnie w ust. 2 zastrzeżono, że w wynagrodzeniu za urlop wypoczynkowy, o którym mowa w ust. 1, nie uwzględnia się:

1) wynagrodzenia za czas gotowości do pracy oraz za czas niezawinionego przez pracownika przestoju,
2) wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego oraz wynagrodzenia za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy,
3) wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną.

Przepisy powołanego rozporządzenia nie rozstrzygają w sposób jednoznaczny, czy w wynagrodzeniu za urlop wypoczynkowy nauczyciela należy uwzględnić wynagrodzenie za zajęcia realizowane w ramach programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, o których mowa w art. 35a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Powyższe wynagrodzenie jest wynagrodzeniem pracowniczym, które – z mocy odesłania zawartego w art. 35a ust. 1 ww. ustawy – należy traktować jak wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe. Zwrócić również należy uwagę, że powyższy składnik wynagrodzenia nie został ujęty w katalogu, o którym mowa § 1 ust. 2 rozporządzenia, który określa, jakich składników nie powinno się uwzględniać przy ustalaniu ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy. Z kolei z uwagi na to, że ww. wynagrodzenie jest traktowane jak wynagrodzenie za pracę w godzinach ponadwymiarowych oraz nie zostało ujęte w § 1 ust. 2 ww. rozporządzenia, przyjmuje się, że winno być wliczane do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Można spotkać się jednak również z odmiennym poglądem. Mianowicie zgodnie z przeciwną interpretacją brak jest podstaw do uwzględnienia ww. wynagrodzenia w wynagrodzeniu za urlop wypoczynkowy z uwagi na to, że powyższy składnik wynagrodzenia nie został ujęty (wymieniony) w § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Z uwagi na niejasność ww. regulacji oraz istnienie rozbieżności interpretacyjnych, zasadne pozostaje dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych we wskazanym powyżej zakresie.

Propozycja uregulowania prawnych form władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne gminy

Zgodnie z art. 51a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[18]: *Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może doposażyć państwową osobę prawną oraz państwową jednostkę organizacyjną w nieruchomości Skarbu Państwa. Przepis art. 51 stosuje się odpowiednio.*

Propozycja zmiany dotyczy wprowadzenia do ustawy o gospodarce nieruchomościami nowego przepisu, który w sposób analogiczny do art. 51a tej ustawy ureguluje kwestie przekazywania nieruchomości jednostkom organizacyjnym gminy. Celem tej regulacji jest zapewnienie jednolitych zasad gospodarowania mieniem komunalnym oraz umożliwienie bardziej efektywnego zarządzania nieruchomościami pozostającymi w dyspozycji gminy.

Nowy przepis mógłby stanowić, że jednostki organizacyjne gminy, które nie posiadają osobowości prawnej, mogą być wyposażane w nieruchomości w sposób określony w ustawie, przekazanie nieruchomości mogłoby następować na zasadach analogicznych do tych przewidzianych dla jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa. Szczegółowe zasady władania nieruchomością określałaby decyzja organu wykonawczego gminy, zgodnie z obowiązującymi przepisami o gospodarce nieruchomościami.

Nowa regulacja miałaby na celu doposażenie jednostek organizacyjnych w nieruchomości w sposób precyzyjnie określony i zgodny z istniejącymi rozwiązaniami prawnymi. Dodanie takiej regulacji zwiększyłoby ponadto przejrzystość prawną oraz wyeliminowało wątpliwości dotyczące tytułów prawnych jednostek organizacyjnych do nieruchomości wykorzystywanych w ramach realizacji ich zadań statutowych.

Uzasadnienie proponowanej zmiany wynika z niejednoznacznych i niejednolitych przepisów prawa dotyczących prawnej formy władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne Gminy. Obecnie regulacje w tym zakresie opierają się na art. 51 w związku z art. 56 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednak nie zapewniają kompleksowego uregulowania sytuacji jednostek organizacyjnych, które faktycznie użytkują nieruchomości przekazane przez gminę.

[18] Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.

Zgodnie z treścią art. 51 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami państwowa osoba prawna oraz państwowa jednostka organizacyjna, z dniem ich utworzenia, są wyposażane w nieruchomości niezbędne do ich działalności odpowiednio przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, organ założycielski lub przez organ nadzorujący.

Zgodnie z treścią ust. 2 tego artykułu wyposażenie polega na przeniesieniu na rzecz państwowej osoby prawnej własności nieruchomości albo oddaniu jej nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, w tym użytkowanie nieodpłatne, użyczenie lub na oddaniu państwowej jednostce organizacyjnej nieruchomości w trwały zarząd.

Stosownie do treści ust. 3 artykułu na wyposażenie, o którym mowa w ust. 1, przeznacza się nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, zasobu nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Przy wyposażaniu państwowych osób prawnych przeniesienie własności nieruchomości następuje nieodpłatnie oraz nie pobiera się pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (*vide:* ust. 4 cyt. artykułu).

Z dniem 1 stycznia 2017 r. wszedł w życie (został dodany) przepis art. 51a omawianej ustawy, zmieniony ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa[19] oraz ustawą z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw[20], zgodnie z którym minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może doposażyć państwową osobę prawną oraz państwową jednostkę organizacyjną w nieruchomości Skarbu Państwa. Przepis art. 51 stosuje się odpowiednio.

Ww. nowelizacje porządkują przepisy związane z wyposażaniem i doposażaniem państwowych osób prawnych oraz państwowych jednostek organizacyjnych w nieruchomości niezbędne do ich działalności. Po zmianach art. 51a ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, że zarówno wyposażenie, jak i doposażenie, w nieruchomości Skarbu Państwa, polegające na przeniesieniu własności nieruchomości następuje nieodpłatnie (w przypadku ustanowienia użytkowania wieczystego bez pobierania pierwszej opłaty).

Stosownie do treści art. 56 ustawy o gospodarce nieruchomościami przy tworzeniu lub powoływaniu samorządowych osób prawnych lub samorządowych jednostek organizacyjnych stosuje się odpowiednio przepisy art. 51 i art. 53–55, z tym że na wyposażenie tych osób lub jednostek organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa przeznacza nieruchomości odpowiednio z gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego zasobu nieruchomości.

Jak wynika z powyższego omawiana ustawa posługuje się dwoma odrębnymi pojęciami, tj. stanowi o „wyposażaniu" w nieruchomości oraz „doposażaniu" w nieruchomości. Z wyposażaniem w nieruchomości mamy do czynienia przy tworzeniu wymienionych w cytowanych przepisach podmiotów prawnych, natomiast doposażanie w nieruchomości odnosi się do istniejących już określonych podmiotów prawnych.

Co najistotniejsze, cytowany wyżej przepis art. 51a ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ma zastosowania do samorządowych osób prawnych lub samorządowych jednostek organizacyjnych, z czego należy wnioskować, iż jednostki te nie mogą być doposażane w nieruchomości.

W tym stanie rzeczy przyjąć należy, że w przypadku samorządowych osób prawnych lub samorządowych jednostek organizacyjnych nie ma możliwości późniejszego wyposażenia tych jednostek w nieruchomości w trybie ww. art. 51 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a możliwe to jest wyłącznie w chwili ich tworzenia przez organy stanowiące jst.

Propozycja uregulowania zasad finansowania kosztów pomocy zwierzętom dziko żyjącym (wolnym), które uległy wypadkom – wymagającym czasowej opieki

Problemy związane z obecnością zwierząt wolnożyjących (dzikich) na terenach zaludnionych i zurbanizowanych są powszechnie zauważalne, a ich rozwiązywaniu nie sprzyjają obowiązujące regulacje, które w sposób niejednoznaczny określają zadania poszczególnych podmiotów w zakresie postępowania z ww. zwierzętami.

Obecność zwierząt dzikich na terenach zamieszkałych, w obrębie poszczególnych gmin należy rozpatrywać w wielu aspektach. Ich przebywanie w przestrzeni publicznej może zagrażać życiu i zdrowiu mieszkańców, prawidłowemu funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej, czy bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Ponadto same zwierzęta przebywające w takiej przestrzeni mogą wymagać czasowej opieki w związku z wypadkami, którym ulegają.

W odniesieniu do ostatniego spośród wymienionych zagadnień wskazania wymaga, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[21] do zadań własnych gminy należy zapobieganie bezdomności zwierząt

[19] Dz. U. z 2021 r. poz. 11.
[20] Dz. U. poz. 1561.
[21] Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.

i zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym, przez które rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt). W aktualnym stanie prawnym poza zakresem zadań własnych gminy pozostaje natomiast zapewnienie opieki zwierzętom wolno żyjącym (dzikim). W konsekwencji powyższego gmina pozbawiona jest podstawy materialno-prawnej do dokonywania wydatków związanych z pomocą takim zwierzętom również w sytuacji, gdy uległy one wypadkom i wymagają czasowej opieki.

Ze względu na istotę i wagę ww. zagadnienia konieczne jest przeprowadzenie analizy ww. problematyki oraz wprowadzenie zmian legislacyjnych, które w sposób jednoznaczny określą zasady finansowania kosztów pomocy zwierzętom dziko żyjącym (wolnym), które uległy wypadkom (rannym). Niezależenie od konieczności bezpośredniego zaangażowania gmin w rozwiązywanie ww. problemów, rozważania dotyczące ww. kwestii powinny uwzględniać to, że stosownie do art. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie[22] zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa. Zasadne wydaje się zatem przyjęcie rozwiązania, z którego wynikałoby, że opiekę zwierzętom dzikim, które uległy wypadkom (rannym) zapewniają gminy, obowiązki w tym zakresie wykonują one jednak jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Propozycje zmian ustawy o finansach publicznych sformułowane w związku z przeprowadzoną w 2024 r. koordynowaną kontrolą w zakresie umarzania należności cywilnoprawnych:

1) art. 34 ust. 1 pkt 8

Należy zainicjować zmiany przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udostępniania przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych poprzez doprecyzowanie zasad jego udostępniania i sporządzania. W obowiązującym stanie prawnym brak jest precyzyjnych wytycznych odnośnie do terminu sporządzania wykazu, okresu jaki ma obejmować oraz jednoznacznego wskazania sposobu jego udostępniania.

Artykuł 34 ust. 1 pkt 8 uofp kreuje co prawda obowiązek udostępniania przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych, jednakże zawarte w tym przepisie sformułowanie „udostępnianie wykazu" bez dookreślenia w jakiej formie i w jakim terminie winno to nastąpić, jest nieprecyzyjne. Kontrola koordynowana ujawniła, że w wielu przypadkach jednostki nie sporządzają powyższego wykazu albo w żaden sposób go nie upubliczniają.

2) art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f

Zasadne byłoby także dokonanie zmiany w zakresie art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f uofp poprzez wskazanie wprost, że dane w zakresie umorzonych należności cywilnoprawnych, których kwota przewyższa 500 zł, ujmuje się w wykazie osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadający osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł.

Z uwagi na rozbieżności interpretacyjne w zakresie wykazu, o którym mowa w powołanej regulacji oraz fakt, że wykaz ten może stanowić jedno z nielicznych źródeł informacyjnych w zakresie umorzeń należności cywilnoprawnych zasadne jest wskazanie ich wprost w treści powołanego przepisu.

3) art. 267 ust. 1 pkt 3

W wynikach kontroli wskazano również na potrzebę dokonania zmiany polegającej na wprowadzeniu do informacji o stanie mienia komunalnego wymogu podania danych w zakresie wysokości umorzonych należności cywilnoprawnych w roku budżetowym (jako kolejna jednostka redakcyjna tekstu).

W ramach jawności gospodarowania środkami publicznymi organ stanowiący, który określa zasady i wskazuje organ lub osoby uprawnione do udzielania ulg winien otrzymać informacje co do wysokości umorzonych należności cywilnoprawnych przez wyznaczone osoby. Mając na względzie charakter uznaniowy i nadzwyczajny instytucji umorzenia należności należałoby zobligować do prezentowania tych danych w sposób cykliczny w celu zminimalizowania ryzyka nadużyć przez wyznaczone do umarzania organy lub osoby.

[22] Dz. U. z 2025 r. poz. 539.

Wnioski *de lege ferenda*, które zostały przyjęte przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych w latach poprzednich, których powtórzenie zasadne jest w niniejszym Sprawozdaniu:

Propozycje zmian ustawy o finansach publicznych:

1) po art. 238 dodaje się art. 238a w brzmieniu:

„*Art. 238a. Projekt uchwały budżetowej oraz uchwała budżetowa i jej zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego przez organ stanowiący oraz organ wykonawczy, jednostka samorządu terytorialnego przekazuje do regionalnej izby obrachunkowej w formie dokumentu elektronicznego z wykorzystaniem aplikacji wskazanej przez Ministra Finansów w Biuletynie Informacji Publicznej.*".

Powyższa propozycja wpisuje się w działania zmierzające do cyfryzacji obiegu dokumentów, a obowiązek przekazywania projektów i uchwał budżetowych z wykorzystaniem stworzonego już systemu „BeSTi@", przyczyni się do usprawnienia pracy zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i regionalnych izb obrachunkowych.

Wskazać również należy, że rozwiązanie obligujące jst do przekazywania aktów do nadzoru regionalnych izb obrachunkowych wyłącznie w formie elektronicznej ma już od wielu lat zastosowanie w odniesieniu do projektów uchwał i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (oraz uchwał i zarządzeń organów jst w sprawie zmian wieloletnich prognoz finansowych dokonywanych w ciągu roku budżetowego). Są one przekazywane do rio, a następnie wraz z wynikami opiniowania/nadzoru do Ministerstwa Finansów z wykorzystaniem informatycznego systemu zarządzania budżetami jst BeSTi@. Z wykorzystaniem tego systemu przekazywane są również i gromadzone (wyłącznie w formie elektronicznej) sprawozdania budżetowe, sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdawczość finansowa jst.

Aktualnie system BeSTi@ (obejmujący również Moduł Budżet) wykorzystywany jest w dużej grupie jst do obsługi procesu planowania budżetowego (w zakresie jednostek organizacyjnych z wykorzystaniem systemu SJO BeSTi@), co ma istotne znaczenie na etapie uzgadniania i weryfikacji ze sprawozdaniami budżetowymi i wieloletnimi prognozami finansowymi danych planistycznych. System BeSTi@ w swojej obecnej funkcjonalności nie umożliwia jednak sporządzenia i przekazania do właściwej regionalnej izby obrachunkowej pełnej wersji uchwały budżetowej (wraz ze wszystkimi wymaganymi przepisami prawa załącznikami).

2) art. 257

W art. 257 ustawy o finansach publicznych proponuje się zmianę brzmienia pkt 1 i pkt 4:

„Art. 257. W toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu:

1) dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych lub uzyskaniem środków przeznaczonych na określony cel, co do których organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma swobody podejmowania decyzji o ich przeznaczeniu;

4) dochodów i wydatków związanych ze zwrotem dotacji i środków, o których mowa w pkt 1.".

Zgodnie z obowiązującym art. 257 pkt 1 uofp zarząd jednostki samorządu terytorialnego może dokonywać zmian planu dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. Powyższa redakcja upoważnienia ogranicza zakres jego zastosowania do przyznania środków w formie dotacji. Upoważnienie nie może zostać wykorzystane w przypadku przekazania dofinansowania, które nie stanowi dotacji w rozumieniu art. 126 uofp, a stanowi dochody jednostek samorządu terytorialnego o ścisłym przeznaczeniu. Tym samym proponowana zmiana ma na celu usprawnienie procesu związanego z wykonywaniem budżetu.

Propozycja zmiany treści art. 20a ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach[23]:

Art. 20a ust. 2 ustawy otrzymuje brzmienie:

„*Biblioteka publiczna, której organizatorem jest gmina działająca na obszarze danego powiatu, może wykonywać*

[23] Dz. U. z 2022 r. poz. 2393.

zadania, o których mowa w ust. 1, na podstawie porozumienia zarządu powiatu z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta). Porozumienie powinno zawierać ustalenia określone w art. 20 ust. 2.".

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. kultury. Powyższe zadanie realizowane jest także poprzez organizowanie i prowadzenie bibliotek publicznych. W art. 19 ust. 3 ustawy o bibliotekach wskazano, że powiat organizuje i prowadzi co najmniej jedną powiatową bibliotekę publiczną. Zadania powiatowej biblioteki publicznej może wykonywać, na podstawie porozumienia, wojewódzka lub gminna biblioteka publiczna, działająca i mająca swoją siedzibę na obszarze powiatu.

Aktualnie zgodnie z art. 20a ust. 2 ustawy biblioteka publiczna, której organizatorem jest gmina działająca **w mieście będącym siedzibą samorządu powiatowego**, może wykonywać zadania, o których mowa w ust. 1, na podstawie porozumienia zarządu powiatu z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta). Porozumienie powinno zawierać ustalenia określone w art. 20 ust. 2.

Według obecnego stanu prawnego powiatowa biblioteka publiczna realizuje odpowiednio część zadań wojewódzkiej biblioteki publicznej, określone w art. 20 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 ustawy o bibliotekach. Zadania te może wykonywać na podstawie porozumienia zarządu powiatu z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) jedynie taka biblioteka publiczna, której organizatorem jest gmina działająca w mieście będącym siedzibą samorządu powiatowego. Porozumienie takie powinno określać wielkość środków finansowych, które wnoszą strony porozumienia, niezbędnych do prowadzenia działalności przez bibliotekę – art. 20a ww. ustawy.

Z prowadzonych kontroli kompleksowych przez regionalne izby obrachunkowe oraz sprawozdań z wykonania budżetu składanych przez powiaty wynika, że występują sytuacje planowania środków w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego", rozdziale 92116 „Biblioteki", które nie są wykonywane.

Powyższe sytuacje wynikają z braku środków w budżecie powiatu na prowadzenie własnej instytucji kultury – powiatowej biblioteki publicznej, a gmina działająca w mieście będącym siedzibą samorządu powiatowego nie wyraża woli zawarcia porozumienia na prowadzenie zadań określonych dla powiatowej biblioteki publicznej. Występują także sytuacje powierzenia zadania prowadzenia biblioteki powiatowej gminie, niedziałającej w mieście będącym siedzibą samorządu powiatowego – jednak jest to kwestionowanie przez organy nadzoru. Zawarcie ww. porozumienia z gminą działającą w mieście niebędącym siedzibą samorządu powiatowego uznawane jest przez organ nadzoru za istotne naruszenie prawa (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego Nr NK-I.4131.65.2018.IWIT z dnia 12 kwietnia 2018 r., rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego Nr NK-I.4131.176.2018.ABej z dnia 29 października 2018 r.). Wojewódzkie Sądy Administracyjne również uznają porozumienia zawierane przez powiaty z gminami działającymi w mieście niebędącym siedzibą samorządu powiatowego za niezgodne z art. 20a ust. 2 ustawy o bibliotekach (wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2009 r., sygn. VIII SA/Wa 285/09, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Go 412/18).

Proponowana zmiana zmierza do elastycznego reagowania jst na potrzeby mieszkańców na szczeblu gminy, powiatu i województwa bez względu na odległości, rozmiar czy infrastrukturę techniczną regionu. Stanowiłaby zachętę dla samorządów gminnych oraz wojewódzkich do szerszej współpracy z powiatami, opartej o przemyślane przesłanki i mającej na celu stworzenie sprawnie działającej, powszechnie dostępnej sieci bibliotek publicznych.

Dla samorządu powiatowego – jako jednostki sektora finansów publicznych proponowana zmiana byłaby korzystna również ze względów ekonomicznych, ponieważ umożliwi racjonalną alokację środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania publicznego w zakresie kultury, zgodnie z wymogami wskazanymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i lit. b uofp.

Propozycje zmian ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych[24]:

1) art. 24 ust. 1 i art. 27 ust. 1

Stosownie do treści art. 24 ust. 1 ustawy: „Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego uzyskała informację, że uczeń placówki wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 16–21, jest uczniem więcej niż jednej takiej placówki dotowanej przez tę jednostkę, występuje do tych placówek o uzyskanie od rodzica ucznia pisemnego oświadczenia wskazującego jedną z tych placówek jako placówkę, do której uczeń uczęszcza w danym roku szkolnym, i przekazanie go tej jednostce samorządu terytorialnego, w terminie 30 dni od dnia tego wystąpienia.". Odpowiednikiem ww. przepisu jest art. 27 ust. 1 tej ustawy, który reguluje zagadnienie dotyczące postępowania w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego uzyska

[24] Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.

informację, że uczeń uczęszcza do więcej niż jednej szkoły publicznej prowadzonej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną albo jest uczniem szkoły niepublicznej. Zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych „Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego uzyskała informację, że uczeń szkoły, o której mowa w art. 25 ust. 3 i 4 oraz art. 26 ust. 2, jest uczniem więcej niż jednej takiej szkoły dotowanej przez tę jednostkę, występuje do tych szkół o uzyskanie od rodzica ucznia albo pełnoletniego ucznia pisemnego oświadczenia wskazującego jedną z tych szkół jako szkołę, do której uczeń uczęszcza w danym roku szkolnym, i przekazanie go tej jednostce samorządu terytorialnego, w terminie 30 dni od dnia tego wystąpienia.”.

Redakcja ww. przepisów wskazuje na to, że odnoszą się one do sytuacji, w której uczeń uczęszcza do więcej niż jednej placówki wychowania przedszkolnego (art. 24 ust. 1) lub odpowiednio szkoły (art. 27 ust. 1) dotowanych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Gramatyczna wykładnia ww. przepisów prowadzi zatem do wniosku, że przepisy te nie będą miały zastosowania, jeżeli uczeń będzie uczęszczał do dwóch szkół bądź placówek wychowania przedszkolnego, ale dotowanych przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Doświadczenia regionalnych izb obrachunkowych wskazują, że występują przypadki kiedy na tego samego ucznia przyznawana jest dotacja dla szkół lub placówek dotowanych przez różne jednostki samorządu terytorialnego.

2) art. 36 ust. 2

Zgodnie z art. 36 ust. 2 osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, w tym wstępu na zajęcia dydaktyczne oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 – także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji. Krajowa Rada proponuje zmianę polegającą na doprecyzowaniu, czy prawo wstępu do kontrolowanych jednostek, o których mowa w tym przepisie, obejmuje również prawo wstępu na zajęcia lekcyjne. Organy kontrolujące, w ramach przysługujących im kompetencji, często domagają się umożliwienia im wstępu na zajęcia lekcyjne celem weryfikacji prawdziwości danych podanych w listach obecności, tymczasem beneficjenci dotacji – powołując się na brzmienie przepisu art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych – kwestionują takie prawo uznając, że uprawnienie to jest zbyt daleko idące i nie wynika z treści ww. przepisu.

3) art. 36 ust. 6–8

Art. 36 ust. 6–8 otrzymuje brzmienie:

„6. W przypadku utrudniania lub udaremniania przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32, organ dotujący wzywa dyrektora przedszkola, szkoły, centrum lub placówki lub organ prowadzący tę szkołę, centrum lub placówkę do zaprzestania tych działań w wyznaczonym terminie.
7. Po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 6, organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie dotacji udzielonych zgodnie z art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32 do dnia umożliwienia przeprowadzenia w przedszkolu, szkole, centrum lub placówce czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 2.
8. Środki pochodzące z dotacji udzielanych zgodnie z art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32 za okres, którego dotyczyło wstrzymanie dotacji, mogą być wykorzystane wyłącznie na refundację wydatków związanych z realizacją zadań przedszkola, szkoły, centrum lub placówki, o których mowa w art. 35 ust. 1, poniesionych przez przedszkole, szkołę, centrum lub placówkę w okresie roku budżetowego, w którym dotacja została wstrzymana. Jeżeli okres wstrzymania dotacji przypada na więcej niż jeden rok budżetowy, przekazane środki mogą być wykorzystane proporcjonalnie do okresów wstrzymania dotacji w poszczególnych latach budżetowych.”.

Przepis art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wprowadza podstawę do kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji dla organu dotującego. Kontrola obejmuje dotacje na dziecko objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju, dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, niesamorządowych szkół publicznych, szkół niepublicznych, na wychowanków niesamorządowej placówki, dla branżowych centrów umiejętności, dla niesamorządowych przedszkoli, szkół i placówek prowadzących zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, dotacji dla niepublicznych szkół nieposiadających uprawnień szkół publicznych oraz dotacji na kształcenie słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych (art. 36 ust. 1 tej ustawy). Zgodnie natomiast z ust. 6 art. 36 tej ustawy w przypadku utrudniania lub udaremniania przez szkołę, o której mowa

w art. 26 ust. 2, niepubliczne branżowe centrum umiejętności, niepubliczną placówkę, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy Prawo oświatowe, lub przez organ prowadzący tę szkołę, centrum lub placówkę czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 2, organ dotujący wzywa dyrektora tej szkoły, centrum lub placówki lub organ prowadzący tę szkołę, centrum lub placówkę do zaprzestania tych działań w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 6, organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie szkole, o której mowa w art. 26 ust. 2, niepublicznemu branżowemu centrum umiejętności lub niepublicznej placówce, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy Prawo oświatowe, dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w tej szkole, centrum lub placówce czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 2 (art. 36 ust. 7 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych). W myśl art. 36 ust. 8 komentowanej ustawy środki przekazane szkole, o której mowa w art. 26 ust. 2, niepublicznemu branżowemu centrum umiejętności lub niepublicznej placówce, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy Prawo oświatowe, za okres, którego dotyczyło wstrzymanie dotacji, mogą być wykorzystane wyłącznie na refundację wydatków związanych z realizacją zadań szkoły, centrum lub placówki, o których mowa w art. 35 ust. 1, poniesionych przez szkołę, centrum lub placówkę w okresie roku budżetowego, w którym dotacja została wstrzymana. Jeżeli okres wstrzymania dotacji przypada na więcej niż jeden rok budżetowy, przekazane środki mogą być wykorzystane proporcjonalnie do okresów wstrzymania dotacji w poszczególnych latach budżetowych. Wyżej powołane przepisy art. 36 ust. 6–8 tej ustawy dają zatem prawo do wstrzymania przekazywania szkole dotacji w przypadku utrudniania lub udaremniania kontroli. Przepisy te wprowadzają jednak również istotne ograniczenia. Ograniczono przede wszystkim katalog podmiotów, na które można nałożyć taką sankcję. Katalog ten obejmuje szkoły dla dorosłych (w których nie jest realizowany obowiązek szkolny), niepubliczne branżowe centra umiejętności oraz niektóre placówki oświatowe (placówki oświatowo-wychowawcze, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, bursy, internaty i biblioteki pedagogiczne).

Przedmiotowy wniosek zmian przepisów ustawy oparty został na podstawie zbadanych zagadnień i wyjaśnieniach udzielonych w trakcie kontroli Miasta Opole realizowanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu (protokół kontroli znak NKO-401-7/2021). Ustalenia poczynione podczas czynności kontrolnych wskazały, że organy miasta otrzymywały zgłoszenia o nieprawidłowościach dotyczących wykazywanej liczby uczniów policealnej szkoły medycznej w celu udzielenia dotacji, która odbiega od liczby uczniów rzeczywiście przyjętych i uczęszczających na zajęcia edukacyjne. Jednostki samorządu terytorialnego (Miasto Wrocław) wprost sygnalizowały organom kontroli (RIO i NIK) problemy dotyczące stwierdzanych nieprawidłowości dotyczące pobierania i wykorzystywania dotacji przez placówki oświatowe, co do których instrument wstrzymania wypłaty dotacji nie znajduje zastosowania (Uwagi i postulaty do zmiany przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych zgłoszone przez Urząd Miasta Wrocławia w sierpniu 2023 r.).

Mając na uwadze doświadczenia izb ww. katalog podmiotowy, określony w przepisach art. 36 ust. 6–8 ww. ustawy, powinien zostać rozszerzony o pozostałe podmioty wymienione w art. 36 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Praktyka pokazuje bowiem, że niejednokrotnie dochodzi do utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych przez takie placówki, co w konsekwencji skutkuje brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji i weryfikacji sposobu jej wykorzystania przez dotowaną placówkę oświatową. Brak możliwości zastosowania tej sankcji (która ma istotny wymiar praktyczny) wobec wszystkich beneficjentów dotacji, niejednokrotnie może prowadzić do nadużyć prawa i sprzeniewierzenia środków publicznych.

Tabela 1. **Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2024 r.**

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego						
		Ogółem w 2023 r.	Ogółem w 2024 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z tego:				
							z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	z tego:	
										nieważne w części	nieważne w całości
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budżetu	3 009	**3 051**	x	2 876	175	72	90	13	10	3
2	zmian budżetu	121 703	**121 488**	89 639	119 902	1 586	681	777	65	37	28
3	wieloletniej prognozy finansowej i zmian	31 803	**31 448**	2 784	30 814	634	364	145	124	56	68
4	procedury uchwalania budżetu	115	**158**	10	129	29	9	5	15	9	6
5	zaciągania zobowiązań	2 788	**2 861**	618	2 798	63	7	17	39	12	27
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący	1 110	**1 431**	x	1 377	54	-	43	11	-	11
7	udzielania pożyczek	250	**242**	123	234	8	-	3	5	-	5
8	udzielania poręczeń	98	**54**	20	47	7	-	-	7	-	7
9	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego	12 419	**17 285**	254	16 395	890	35	149	704	332	372
10	podatków i opłat lokalnych, w tym:	8 816	**11 102**	-	10 364	738	99	117	520	366	154
	- opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	1 844	**2 547**	x	2 336	211	18	42	151	114	37
11	pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	477	**644**	x	632	12	4	1	7	5	2
12	absolutorium	2 879	**2 946**	x	2 920	26	10	-	16	-	16
13	pozostałe uchwały i zarządzenia	10 176	**9 087**	996	8 902	185	25	29	108	57	51
	a) wydatków niewygasających	.	**920**	x	893	27	12	-	15	15	-
	b) funduszu sołeckiego	.	**665**	x	627	38	3	3	32	11	21
	c) zatwierdzenia sprawozdań	.	**2 379**	x	2 368	11	9	-	2	-	2
Ogółem		195 643	**201 797**	**94 444**	**197 390**	**4 407**[1)]	**1 306**	**1 376**	**1 634**	**884**	**750**

[1)] *w tym 51 uchwał i 13 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2023 roku, a zbadanych w 2024; 27 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności.*

Tabela 2. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2024 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	14 105	10 317	73,1	3 788	26,9	3 070	21,8	575	4,1	126	0,9	.	x	.	x
2023	195 643	191 429	97,8	4 214	2,2	1 370	0,7	1 352	0,7	1 425	0,7	721	0,4	704	0,4
2024	**201 797**	**197 390**	**97,8**	**4 407**[1)]	**2,2**	**1 306**	**0,6**	**1 376**	**0,7**	**1 634**	**0,8**	**884**	**0,4**	**750**	**0,4**
z tego:															
- gminy	167 436	163 457	97,6	3 979	2,4	1 156	0,7	1 263	0,8	1 476	0,9	812	0,5	664	0,4
- powiaty	19 966	19 732	98,8	234	1,2	89	0,4	73	0,4	68	0,3	34	0,2	34	0,2
- miasta na prawach powiatu	9 452	9 337	98,8	115	1,2	26	0,3	24	0,3	62	0,7	29	0,3	33	0,3
- województwa samorządowe	2 852	2 835	99,4	17	0,6	2	0,1	3	0,1	12	0,4	2	0,1	10	0,4
- związki jst	2 022	1 960	96,9	62	3,1	33	1,6	13	0,6	16	0,8	7	0,3	9	0,4
- związek metropolitalny	69	69	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym 51 uchwał i 13 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2023 r., a zbadanych w 2024 r.; 27 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności.*

Tabela 3. **Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2024 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	2 550	1 007	39,5	1 543	60,5	1 162	45,6	367	14,4	10	0,4	.	x	.	x
2023	3 009	2 784	92,5	225	7,5	72	2,4	148	4,9	5	0,2	4	0,1	1	0,0
2024	**3 051**	**2 876**	**94,3**	**175**	**5,7**	**72**	**2,4**	**90**	**2,9**	**13**	**0,4**	**10**	**0,3**	**3**	**0,1**
z tego:															
- gminy	2 443	2 293	93,9	150	6,1	63	2,6	78	3,2	9	0,4	7	0,3	2	0,1
- powiaty	320	310	96,9	10	3,1	3	0,9	6	1,9	1	0,3	-	x	1	0,3
- miasta na prawach powiatu	63	58	92,1	5	7,9	3	4,8	1	1,6	1	1,6	1	1,6	-	x
- województwa samorządowe	15	14	93,3	1	6,7	-	x	1	6,7	-	x	-	x	-	x
- związki jst	209	200	95,7	9	4,3	3	1,4	4	1,9	2	1,0	2	1,0	-	x
- związek metropolitalny	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

Tabela 4. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2024 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	11 363	9 196	80,9	2 167	19,1	1 902	16,7	158	1,4	100	0,9	.	x	.	x
2023	121 703	120 009	98,6	1 694	1,4	744	0,6	806	0,7	79	0,1	59	0,0	20	0,0
2024	**121 488**	**119 902**	**98,7**	**1 586**[1)]	**1,3**	**681**	**0,6**	**777**	**0,6**	**65**	**0,1**	**37**	**0,0**	**28**	**0,0**
z tego:															
- gminy	99 674	98 247	98,6	1 427	1,4	598	0,6	711	0,7	61	0,1	33	0,0	28	0,0
- powiaty	12 727	12 616	99,1	111	0,9	58	0,5	45	0,4	4	0,0	4	0,0	-	x
- miasta na prawach powiatu	6 910	6 884	99,6	26	0,4	11	0,2	13	0,2	-	x	-	x	-	x
- województwa samorządowe	1 384	1 382	99,9	2	0,1	2	0,1	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki jst	774	754	97,4	20	2,6	12	1,6	8	1,0	-	x	-	x	-	x
- związek metropolitalny	19	19	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym 50 uchwał i 13 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2023 r., a zbadanych w 2024 r.*

Tabela 5. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2024 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2010	10	9	90,0	1	10,0	-	x	-	x	1	10,0	x	x	1	10,0
2023	31 803	31 117	97,8	686	2,2	414	1,3	134	0,4	138	0,4	87	0,3	51	0,2
2024	**31 448**	**30 814**	**98,0**	**634**[1)]	**2,0**	**364**	**1,2**	**145**	**0,5**	**124**	**0,4**	**56**	**0,2**	**68**	**0,2**
z tego:															
- gminy	26 227	25 664	97,9	563	2,1	323	1,2	131	0,5	108	0,4	50	0,2	58	0,2
- powiaty	3 496	3 454	98,8	42	1,2	25	0,7	10	0,3	7	0,2	4	0,1	3	0,1
- miasta na prawach powiatu	856	840	98,1	16	1,9	9	1,1	3	0,4	4	0,5	-	x	4	0,5
- województwa samorządowe	248	247	99,6	1	0,4	-	x	-	x	1	0,4	-	x	1	0,4
- związki jst	610	598	98,0	12	2,0	7	1,1	1	0,2	4	0,7	2	0,3	2	0,3
- związek metropolitalny	11	11	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym 1 zarządzenie z naruszeniem prawa dotyczące 2023 r., a zbadane w 2024 r., jednak z uwagi na utratę jego mocy obowiązującej, ograniczono się do stwierdzenia, iż zostało podjęte z naruszeniem prawa.*

Tabela 6. **Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2024 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993 - ogółem[1)], z tego:	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	.	x	.	x
- udzielenie	-	x	x	-	x	-	x	-	x	-	x	.	x	.	x
- nieudzielenie	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	.	x	.	x
2023 - ogółem, z tego:	2 879	2 864	99,5	15	0,5	1	0,0	-	x	14	0,5	-	x	14	0,5
- udzielenie	2 857	2 853	99,9	4	0,1	1	0,0	-	x	3	0,1	-	x	3	0,1
- nieudzielenie	22	11	50,0	11	50,0	-	x	-	x	11	50,0	-	x	11	50,0
2024 - ogółem, z tego:	**2 946**	**2 920**	**99,1**	**26**	**0,9**	**10**	**0,3**	**-**	**x**	**16**	**0,5**	**-**	**x**	**16**	**0,5**
- udzielenie	**2 931**	**2 913**	**99,4**	**18**	**0,6**	**9**	**0,3**	**-**	**x**	**9**	**0,3**	**-**	**x**	**9**	**0,3**
- nieudzielenie	**15**	**7**	**46,7**	**8**	**53,3**	**1**	**6,7**	**-**	**x**	**7**	**46,7**	**-**	**x**	**7**	**46,7**
z tego:															
- gminy															
- ogółem, z tego:	2 370	2 357	99,5	13	0,5	6	0,3	-	x	7	0,3	-	x	7	0,3
- udzielenie	2 361	2 353	99,7	8	0,3	5	0,2	-	x	3	0,1	-	x	3	0,1
- nieudzielenie	9	4	44,4	5	55,6	1	11,1	-	x	4	44,4	-	x	4	44,4
- powiaty															
- ogółem, z tego:	312	309	99,0	3	1,0	-	x	-	x	3	1,0	-	x	3	1,0
- udzielenie	308	308	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	4	1	25,0	3	75,0	-	x	-	x	3	75,0	-	x	3	75,0
- miasta na prawach powiatu															
- ogółem, z tego:	64	64	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	62	62	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	2	2	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- województwa samorządowe															
- ogółem, z tego:	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki jst															
- ogółem, z tego:	183	173	94,5	10	5,5	4	2,2	-	x	6	3,3	-	x	6	3,3
- udzielenie	183	173	94,5	10	5,5	4	2,2	-	x	6	3,3	-	x	6	3,3
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związek metropolitalny															
- ogółem, z tego:	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *Dotyczy również sejmików samorządowych.*

Tabela 7. **Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych (z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet, w sprawie absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej oraz jej zmian) w 2024 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	132	81	61,4	51	38,6	5	3,8	45	34,1	1	0,8	.	x	.	x
2023	36 249	34 655	95,6	1 594	4,4	139	0,4	264	0,7	1 189	3,3	571	1,6	618	1,7
2024	**42 864**	**40 878**	**95,4**	**1 986**[1)]	**4,6**	**179**	**0,4**	**364**	**0,8**	**1 416**	**3,3**	**781**	**1,8**	**635**	**1,5**
z tego:															
- gminy	36 722	34 896	95,0	1 826	5,0	166	0,5	343	0,9	1 291	3,5	722	2,0	569	1,5
- powiaty	3 111	3 043	97,8	68	2,2	3	0,1	12	0,4	53	1,7	26	0,8	27	0,9
- miasta na prawach powiatu	1 559	1 491	95,6	68	4,4	3	0,2	7	0,4	57	3,7	28	1,8	29	1,9
- województwa samorządowe	1 189	1 176	98,9	13	1,1	-	x	2	0,2	11	0,9	2	0,2	9	0,8
- związki międzygminne	246	235	95,5	11	4,5	7	2,8	-	x	4	1,6	3	1,2	1	0,4
- związek metropolitalny	37	37	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym: 27 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności.*

Tabela dotyczy uchwał/zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie:

- procedury uchwalania budżetu

- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy

- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów

- zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów

- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący

- udzielania pożyczek

- udzielania poręczeń

- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych jst

- zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych

- podatków i opłat lokalnych, w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

- pozostałe, w tym w sprawie:

~ wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego

~ wyrażenia / nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki

~ rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu

~ udzielania pomocy innej jednostce samorządu terytorialnego

~ wydzielonego rachunku dochodów gromadzonych przez jednostki budżetowe prowadzące działalność oświatową

~ zwolnienia zakładu budżetowego z obowiązku wpłaty nadwyżki środków obrotowych

~ zabezpieczenia środków finansowych w budżecie

~ ustalenia planu finansowego zadań zleconych z zakrsu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami

Tabela 8. **Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2024 r.**

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2023	2024
1	2	3	4
I.	**Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:**	195 643	**201 797**
	- uznane za nieważne	1 425	**1 634**
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 370	**1 306**
II.	**Liczba skarg skierowanych do WSA, w tym:**	33	**56**
	- na uchwały kolegiów izb skierowane przez jednostki samorządu terytorialnego	28	**51**
	- na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego skierowane przez izby	5	**5**
III.	**Liczba wydanych przez WSA orzeczeń dotyczących skarg na uchwały kolegiów izb skierowane przez jednostki samorządu terytorialnego**	30	**45**
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego	23	**16**
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	5	**14**
	- w części oddalajacych skargi i w części uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	-	**2**
	- umarzających postępowanie	-	**-**
	- inne rozstrzygnięcia (np. odrzucenie skargi)	2	**13**
IV.	**Liczba wydanych przez WSA orzeczeń dotyczących skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego skierowane przez izby**	10	**4**
	- oddalających skargi regionalnych izb obrachunkowych	6	**2**
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego	4	**2**
	- umarzających postępowanie	-	**-**
	- inne rozstrzygnięcia (naruszenie prawa bez stwierdzenia nieważności)	-	**-**
V.	**Liczba spraw nierozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia**	3	**11**

Tabela 9. **Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2024 r.**

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii				
		Razem	z tego:			
			pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
1	2	3	4	5	6	7
1	**1993 r. - ogółem:**	**4 030**	**3 067**	**793**	**.**	**170**
	a) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	495	357	95	.	43
	b) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	130	129	-	.	1
	c) zamiaru emisji papierów wartościowych.	4	4	-	.	-
	d) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 113	1 580	468	.	65
	e) sprawozdań z wykonania budżetu gminy i zadań zleconych gminom,	1 288	997	230	.	61
	f) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	-	-	-	.	-
2	**2023 r. - ogółem:**	**22 279**	**18 759**	**2 917**	**521**	**82**
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	3 023	2 133	789	88	13
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	3 017	2 201	684	114	18
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	2 567	2 242	227	87	11
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 796	2 576	155	60	5
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 748	2 387	286	72	3
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	1 666	1 495	134	36	1
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	500	396	79	24	1
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 974	2 439	503	28	4
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 972	2 882	57	12	21
	- o udzielenie absolutorium,	2 936	2 873	53	7	3
	- o nieudzielenie absolutorium,	36	9	4	5	18
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	16	8	3	-	5
	k) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-
3	**2024 r. - ogółem:**	**21 992**	**18 780**	**2 650**	**479**	**83**
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	**3 025**	**2 194**	**742**	**78**	**11**
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	**3 024**	**2 314**	**612**	**84**	**14**
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	**2 275**	**2 027**	**177**	**62**	**9**
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	**2 668**	**2 476**	**135**	**49**	**8**
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	**2 718**	**2 405**	**235**	**70**	**8**
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	**1 862**	**1 645**	**170**	**47**	**-**
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	**429**	**330**	**58**	**40**	**1**
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	**2 988**	**2 455**	**476**	**45**	**12**
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	**2 987**	**2 928**	**43**	**4**	**12**
	- o udzielenie absolutorium,	**2 968**	**2 924**	**39**	**2**	**3**
	- o nieudzielenie absolutorium,	**19**	**4**	**4**	**2**	**9**
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	**15**	**6**	**1**	**-**	**8**
	k) programu postępowania naprawczego.	**1**	**-**	**1**	**-**	**-**
	z tego:					
4	**2024 r. - gminy**	**18 033**	**15 369**	**2 212**	**394**	**58**
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 419	1 722	628	62	7
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 418	1 831	505	73	9
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	1 878	1 669	151	53	5
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 213	2 051	112	43	7
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 301	2 034	200	60	7
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	1 628	1 465	131	32	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	343	271	42	30	-
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 411	1 953	409	40	9
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	2 412	2 369	33	1	9
	- o udzielenie absolutorium,	2 399	2 367	31	-	1
	- o nieudzielenie absolutorium,	13	2	2	1	8
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	9	4	-	-	5
	k) programu postępowania naprawczego.	1	-	1	-	-

ciąg dalszy tabeli 9. …

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii				
		Razem	z tego:			
			pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
1	2	3	4	5	6	7
	2024 r. - powiaty	**2 290**	**2 050**	**208**	**21**	**11**
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	315	249	61	3	2
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	314	255	52	5	2
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	247	230	12	3	2
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	285	270	12	3	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	305	285	17	3	-
5	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	140	128	12	-	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	52	44	5	3	-
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	314	282	31	1	-
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	314	307	5	-	2
	- o udzielenie absolutorium,	312	307	4	-	1
	- o nieudzielenie absolutorium,	2	-	1	-	1
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	4	-	1	-	3
	k) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-
	2024 r. - miasta na prawach powiatu	**564**	**386**	**130**	**45**	**3**
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	66	46	15	5	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	66	39	23	4	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	60	44	12	4	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	61	48	10	3	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	64	41	17	6	-
6	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	82	41	27	14	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	31	14	10	6	1
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	66	48	14	2	2
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	66	63	2	1	-
	- o udzielenie absolutorium,	62	61	1	-	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	4	2	1	1	-
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	2	2	-	-	-
	k) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-
	2024 r. - województwa samorządowe	**113**	**109**	**3**	**1**	**-**
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	16	16	-	-	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	17	15	2	-	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	15	15	-	-	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	13	13	-	-	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	14	14	-	-	-
7	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	5	5	-	-	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	1	1	-	-	-
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	16	15	1	-	-
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	16	15	-	1	-
	- o udzielenie absolutorium,	16	15	-	1	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
	k) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-

ciąg dalszy tabeli 9. …

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii				
		Razem	z tego:			
			pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
1	2	3	4	5	6	7
8	**2024 r. - związki jednostek samorządu terytorialnego**	**986**	**860**	**97**	**18**	**11**
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	208	160	38	8	2
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	208	173	30	2	3
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	75	69	2	2	2
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	95	93	1	-	1
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	33	30	1	1	1
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	7	6	-	1	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	2	-	1	1	-
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	180	156	21	2	1
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	178	173	3	1	1
	- o udzielenie absolutorium,	178	173	3	1	1
	- o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
9	**2024 r. - związki metropolitalne**	**6**	**6**	**-**	**-**	**-**
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	1	1	-	-	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	1	1	-	-	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	-	-	-	-	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	1	1	-	-	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	1	1	-	-	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	-	-	-	-	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	-	-	-	-	-
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	1	1	-	-	-
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	1	1	-	-	-
	- o udzielenie absolutorium,	1	1	-	-	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-

II.

WYKONANIE BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2024 ROKU

- *Uchwalanie budżetu i jego zmiany*
- *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego*
- *Wykonanie budżetów przez gminy*
- *Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa*
- *Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu*
- *Wykonanie budżetów przez powiaty*
- *Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe*
- *Wykonanie budżetów przez związki komunalne*
- *Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp*
- *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca*

Rozdział I.
Uchwalanie budżetu i jego zmiany

1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Projekty budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2024 r. zostały opracowane według zasad określonych w Dziale V Rozdział 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1]. Zgodnie z brzmieniem art. 238 uofp organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – oraz organowi stanowiącemu, do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234 uofp. Ustawowego terminu przedłożenia regionalnym izbom obrachunkowym projektów uchwał budżetowych na 2024 r. dochowało 89,9% jst (w 2023 r. – 86,6%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2024 r.

Wyszczególnienie	Liczba przedłożonych projektów budżetów na 2024 r.				
	Ogółem	do 15.11.2023 r.	w %	po 15.11.2023 r.	w %
Ogółem, z tego:	**3 009**	**2 705**	**89,9**	**304**	**10,1**
– gminy	2 411	2 161	89,6	250	10,4
– miasta na prawach powiatu (w tym m.st. Warszawa)	66	64	97,0	2	3,0
– powiaty	314	294	93,6	20	6,4
– województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x
– związki jst	201	169	84,1	32	15,9
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x

Składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych, zgodnie z przepisem art. 13 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[2], wydają opinie o przedłożonych przez jednostki samorządu terytorialnego projektach budżetów. Oceniając projekty budżetów na 2024 r. (bez względu na datę wydania opinii) składy orzekające wydały 3 009 opinii, z tego 2 131 opinii pozytywnych, 781 opinii pozytywnych z uwagami, 85 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami i 12 opinii negatywnych. W stosunku do roku ubiegłego liczba opinii pozytywnych zwiększyła się z 2 038 do 2 131. W porównaniu z rokiem ubiegłym zmniejszyła się natomiast liczba opinii pozytywnych z uwagami z 826 do 781, opinii pozytywnych z zastrzeżeniami z 104 do 85, zaś opinii negatywnych z 17 do 12. Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na 2024 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2024 r.

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:							
		pozytywne	w %	pozytywne z uwagami	w %	pozytywne z zastrzeżeniami	w %	negatywne	w %
Ogółem, z tego:	**3 009**	**2 131**	**70,8**	**781**	**26,0**	**85**	**2,8**	**12**	**0,4**
– gminy	2 411	1 677	69,6	656	27,2	71	2,9	7	0,3
– miasta na prawach powiatu (w tym m.st. Warszawa)	66	42	63,6	19	28,8	4	6,1	1	1,5
– powiaty	314	235	74,9	72	22,9	6	1,9	1	0,3
– województwa samorządowe	16	15	93,8	1	6,2	-	x	-	x
– związki jst	201	161	80,1	33	16,4	4	2,0	3	1,5
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x

[1] Podstawowym aktem regulującym przebieg procesów finansowych w jednostkach sektora finansów publicznych jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).
[2] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7).

Nieprawidłowości wskazane w opiniach wydanych przez składy orzekające omówiono w części I. Rozdział III. pkt 2. *Sprawozdania*.

Zgodnie z art. 239 uofp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jst, o którym mowa w art. 238 ust. 1 uofp.

Z ogólnej liczby budżetów 91,9% samorządów uchwaliło budżety na 2024 r. do 31 grudnia 2023 r. (na 2023 r. – 91,6%), do 31 stycznia 2024 r. budżety uchwaliło 7,8% jednostek (w 2023 r. – 7,8%). Na 2024 r. regionalne izby obrachunkowe ustaliły budżety dla trzech jst.

Zgodnie z przepisem art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych jst, które nie zachowały relacji określonych w art. 242–244 uofp, a opracowały program postępowania naprawczego i uzyskały pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, mają możliwość uchwalenia budżetu. Na 2024 r. jak i na 2023 r. na podstawie ww. przepisu nie został uchwalony żaden budżet.

W myśl natomiast przepisu art. 240a ust. 8 uofp, w przypadku nieopracowania programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu, budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa. W latach 2023–2024 regionalne izby obrachunkowe nie ustaliły dla żadnej jst budżetu na podstawie ww. przepisu.

W latach 2023–2024 regionalne izby obrachunkowe nie ustaliły budżetu dla żadnej jst na podstawie art. 240b ust. 1 uofp. Dla trzech samorządów budżety na rok 2024 zostały ustalone przez regionalne izby obrachunkowe na podstawie art. 240 ust. 3 uofp (w 2023 r. dwa budżety).

Terminy uchwalenia budżetów na 2024 r.

Wyszczególnienie	Liczba budżetów	Liczba uchwalonych budżetów						Liczba budżetów ustalonych przez rio					
		do 31.12.2023 r.	w %	do 31.01.2024 r.	w %	po 31.01.2024 r. art. 240a ust.4 uofp	w %	na podstawie art. 240 ust. 3 uofp	w %	na podstawie art. 240a ust. 8 uofp	w %	na podstawie art. 240b ust. 1 uofp	w %
Ogółem, z tego:	**3 009**[1)]	**2 765**	**91,9**	**235**	**7,8**	**-**	**x**	**3**	**0,1**	**-**	**x**	**-**	**x**
– gminy	2 411	2 238	92,8	171	7,1	-	x	2	0,1	-	x	-	x
– miasta na prawach powiatu (w tym m.st. Warszawa)	66	62	93,5	3	4,6	-	x	1	1,5	-	x	-	x
– powiaty	314	298	94,9	16	5,1	-	x	-	x	-	x	-	x
– województwa samorządowe	16	15	93,5	1	6,2	-	x	-	x	-	x	-	x
– związki jst	201[1)]	151	75,1	44	21,9	-	x	-	x	-	x	-	x
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W ogólnej liczbie budżetów ujętych jest 6 budżetów (tj. 0,2% uchwalonych budżetów i 3,0% uchwalonych budżetów związków jst), a które nie są ujęte w poszczególnych kolumnach dotyczących terminów uchwalania budżetów, gdyż zostały uchwalone w trakcie roku budżetowego. Sytuacja dotyczy związków jst, które zostały utworzone w trakcie roku budżetowego.*

2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian

Uchwalanie budżetu, zgodnie z zapisami ustaw ustrojowych[3], należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie budżetu jest zadaniem zarządu powiatu lub województwa, a w gminach wójta (burmistrza, prezydenta). W ciągu roku budżetowego jst dokonują zmian budżetów i w budżetach. Dokonywanie zmian w zakresie przenoszenia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmian budżetu w wyniku angażowania nadwyżki budżetowej, wolnych środków, kredytów, pożyczek oraz wprowadzanie do budżetu środków ze źródeł

[3] Art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.), art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581).

pozabudżetowych należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Zakres uprawnień organu wykonawczego jst do dokonywania zmian w budżecie został określony w art. 257 uofp.

Ustawa o finansach publicznych zawiera katalog upoważnień, w które organ stanowiący, w celu sprawnej realizacji budżetu, może wyposażyć organ wykonawczy. W przepisie art. 212 uofp zawarte są m.in. upoważnienia do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 uofp, zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp oraz do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie określonym w art. 258 uofp.

W celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w 2024 r., organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogły upoważnić organy wykonawcze jst na podstawie art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa[4] do dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, dokonywania czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp, a także dokonywania zmian w planie wydatków budżetu związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki. Ww. upoważnienie otrzymało 2 596 organów wykonawczych jst, co stanowiło 92,5% jst.

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z zakupem paliwa stałego przez gospodarstwa domowe wójt (burmistrz, prezydent) w 2024 r. na podstawie art. 28 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych[5] mógł wprowadzić niezbędne zmiany w planie dochodów i wydatków budżetu gminy, a także dokonać czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp.

Ponadto w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z wypłatą odbiorcom indywidualnym paliw gazowych zwrotu zapłaconego przez nich podatku od towarów i usług wójt (burmistrz, prezydent) w 2024 r. na podstawie zapisów art. 86 ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu[6], mógł wprowadzić niezbędne zmiany w planie dochodów i wydatków budżetu gminy.

Samorządy korzystały w szczególności z upoważnienia dającego organowi wykonawczemu możliwość dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, związanych ze zmianą lub uzyskaniem kwot dotacji z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych.

Zmianę budżetu stanowią zmiany w uchwale budżetowej, które skutkują zmniejszeniem lub zwiększeniem kwoty uchwalonego budżetu. Wymienić tu należy przede wszystkim zmiany w planach dochodów i wydatków, w tym z tytułu zmiany kwot subwencji oraz dotacji celowych. Natomiast zmiany dokonywane w budżecie to przeniesienia wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, dysponowanie rezerwami oraz inne niemające wpływu na ogólną wielkość ustalonych dochodów i wydatków oraz wynik budżetu.

Dokonywanie zmian budżetu i w budżecie wynikało zarówno z pozyskiwania środków zewnętrznych i polegało na wprowadzaniu kwot dotacji celowych, subwencji ogólnej, środków otrzymanych ze źródeł pozabudżetowych, czy też wprowadzaniu do budżetu wydatków finansowanych z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, jak i działań wewnętrznych, wynikających z konieczności prawidłowej realizacji budżetu oraz zapobiegania i przeciwdziałania naruszeniom dyscypliny finansów publicznych. Dotyczyło to głównie przenoszenia środków finansowych między zadaniami w paragrafach, rozdziałach i działach klasyfikacji budżetowej. Wymienione zmiany należały do najczęściej dokonywanych zmian w budżetach jst.

3. Zmiany w uchwałach budżetowych i w budżetach jst

W 2024 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst i zbadanych przez izby wyniosła 121 488 i była o 0,2% niższa niż w 2023 r. (2023 r. – 121 703 uchwały i zarządzenia).

Zmiany wprowadzone w budżetach na 2024 r. spowodowały wzrost planowanych wydatków ogółem o 1,6%, w tym wydatków bieżących o 9,0% oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 18,1% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

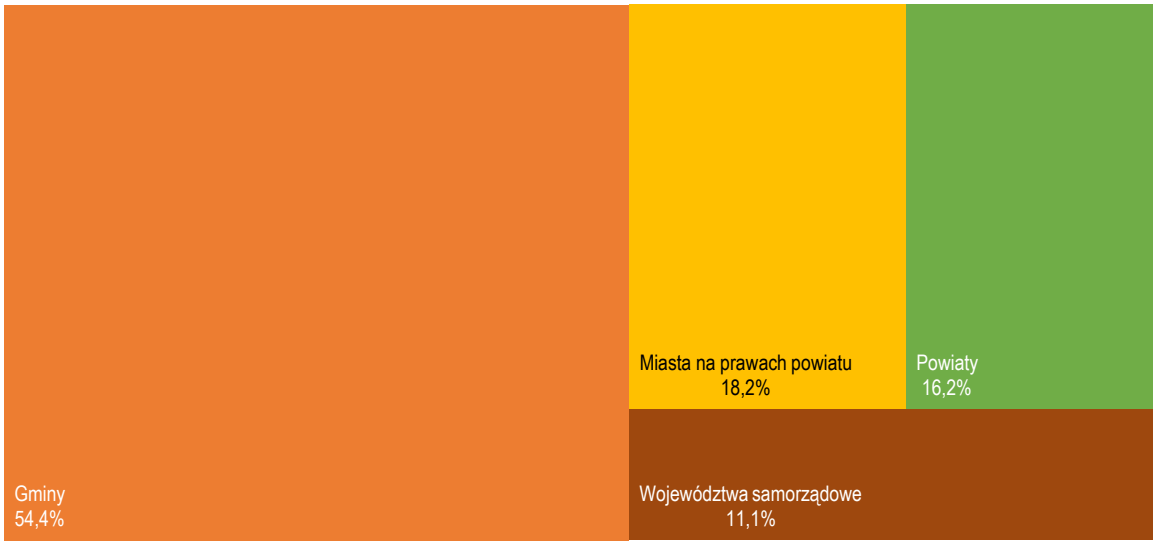
[4] Dz. U. z 2025 r. poz. 337 z późn. zm.
[5] Dz. U. z 2024 r. poz. 114.
[6] Dz. U. z 2025 r. poz. 204.

Zmiany budżetów jst w 2024 r.

Wyszczególnienie	Plan budżetu (w tys. zł)		Struktura planowana (w %)		Wzrost (w %) 3:2
	początkowy	po zmianach	początkowa	po zmianach	
1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem, z tego:	**421 544 433,4**	**437 037 528,2**	**100,0**	**100,0**	**103,7**
– dochody bieżące, w tym:	345 081 052,1	377 253 499,7	81,9	86,3	109,3
– PIT i CIT	98 757 328,4	106 154 954,2	23,4	24,3	107,5
– dotacje i środki	41 883 363,4	58 845 008,7	9,9	13,5	140,5
– dochody majątkowe	76 463 381,3	59 784 028,4	18,1	13,7	78,2
Wydatki ogółem, z tego:	**458 500 226,5**	**466 017 732,8**	**100,0**	**100,0**	**101,6**
– wydatki bieżące	334 258 464,5	364 256 443,6	72,9	78,2	109,0
– wydatki majątkowe	124 241 762,0	101 761 289,2	27,1	21,8	81,9
Deficyt budżetu	**-36 955 793,1**	**-28 980 204,6**	**x**	**x**	**x**

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 263 uofp[7] mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Organy stanowiące jst podjęły w 2024 r. – 750[8] uchwał o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego na łączną kwotę 1 341 646 tys. zł (w 2023 r. – 894 uchwały na kwotę 1 708 354 tys. zł). Środki finansowe przeznaczone na realizację wydatków niewygasających, zgodnie z obowiązującymi przepisami, powinny być gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jst. W 2024 r. część jednostek, które podjęły uchwały w sprawie wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego nie przekazała środków na wyodrębniony rachunek budżetu w pełnej wysokości lub dokonała wydatku w roku 2024, dlatego też na wyodrębnione rachunki wydatków niewygasających została przekazana kwota 1 337 086 tys. zł.

Udział poszczególnych typów jst w ogólnej kwocie wydatków niewygasających



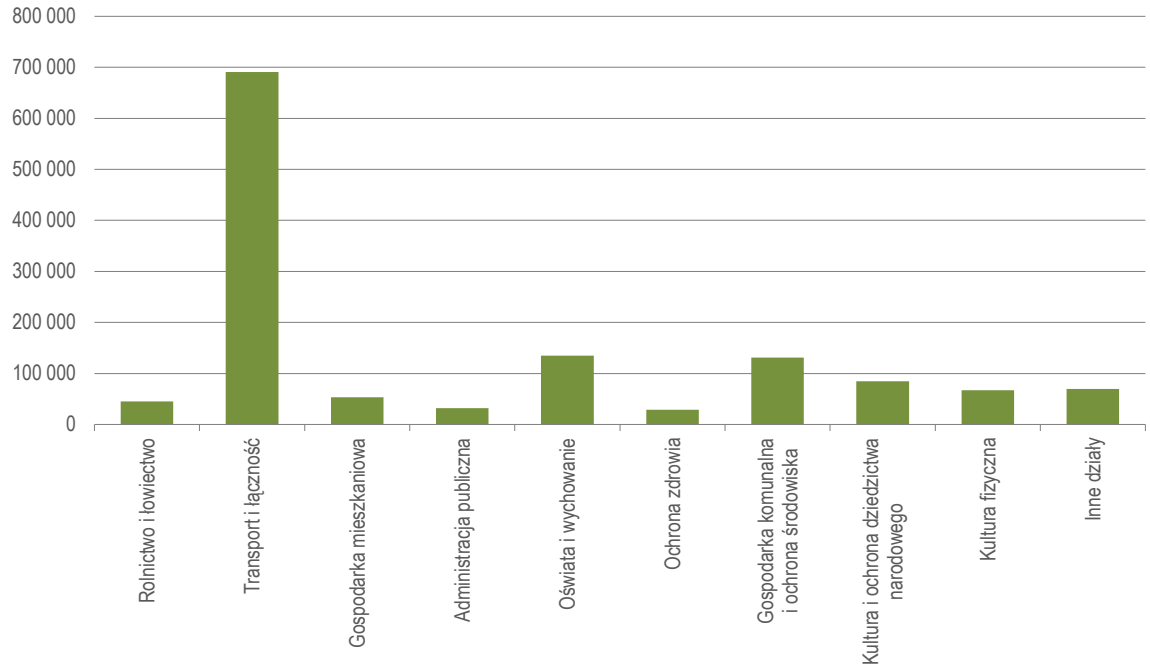
[7] Organy stanowiące jst mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. W podjętej uchwale organ stanowiący ustala wykaz wydatków oraz określa ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym. Łącznie z wykazem wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, organ stanowiący ustala plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. Środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jst i stanowią wydatki wykonane roku którego dotyczą. Środki finansowe niewykorzystane w terminie określonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlegają przekazaniu na dochody budżetu jst w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący jst.

[8] Liczba podjętych uchwał w sprawie wydatków, które nie wygasły z upływem 2024 r. podjętych do końca 2024 r. również tych, które objęto badaniem nadzorczych izb w 2025 r.

Wydatki niewygasające dotyczyły w 88,4% zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (np. przedłużającej się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych[9] czy opóźnienia w realizacji zadania leżące po stronie wykonawcy), niezależnie od posiadanych na te zadania środków finansowych, nie mogły zostać zrealizowane przed upływem roku budżetowego. Były to zadania dotyczące głównie budowy i modernizacji dróg, a także budowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnych i urządzeń towarzyszących, oczyszczalni ścieków komunalnych, oświetlenia ulicznego, informatyzacji oświaty, budowy i modernizacji obiektów użyteczności publicznej, termomodernizacji obiektów oświatowych, rozbudowy i remontu świetlic wiejskich, zakupów inwestycyjnych.

Wydatki niewygasające, oprócz wyżej wymienionych, dotyczyły również wydatków na zadania bieżące (np. na zakup pomocy dydaktycznych, zakup materiałów i wyposażenia, remonty obiektów użyteczności publicznej, szpitali, budynków komunalnych, sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego).

Wydatki, które niewygasły z upływem roku budżetowego 2024 wg najczęściej występujących działów klasyfikacji budżetowej (w tys. zł)



W przypadku stwierdzenia niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków czy naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 254 uofp – organ wykonawczy może na podstawie art. 260 uofp, podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Blokowanie planowanych wydatków budżetowych oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków albo wstrzymanie przekazywania środków na realizację zadań finansowanych z budżetu jst.

W 2024 r., podobnie jak w roku 2023, do nadzoru regionalnych izb obrachunkowych zostało przekazane jedno zarządzenie o blokowaniu planowanych wydatków. Organ nadzoru stwierdził nieważność powyższego zarządzenia z uwagi na brak określenia okresu obowiązywania blokowania planowanych wydatków budżetowych oraz brak określenia wysokości blokowanych wydatków.

4. Poprawność dokonywanych zmian

Nieprawidłowości stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz w uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżety w 2024 r. nie odbiegają swym zakresem od występujących w latach poprzednich. Wyniki nadzoru z lat ubiegłych, wskazują na utrzymywanie się na zbliżonym poziomie liczby uchwał i zarządzeń podjętych bez naruszenia prawa. W roku 2024, bez naruszenia prawa podjęto 98,7% uchwał i zarządzeń zmieniających budżet (w 2023 r. – 98,6%). Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w Rozdziale II. pkt 2. części I. *Sprawozdania*.

[9] Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.).

Rozdział II.
Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

1. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

Wybrane wielkości budżetów jst w latach 2022–2024

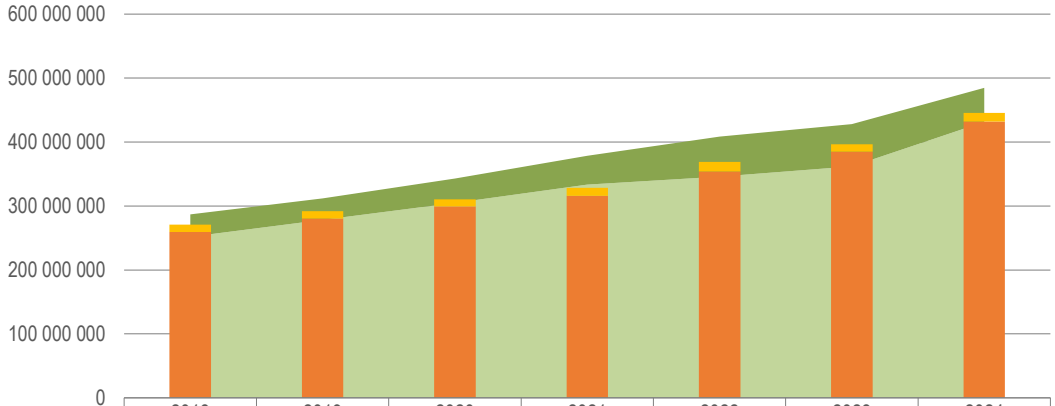
Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**345 672 943,5**	**362 015 287,4**	**431 411 403,1**	**98,7**	**100,0**	**119,2**
Bieżące, w tym:	**315 750 691,1**	**308 979 086,7**	**378 341 845,0**	**100,3**	**87,7**	**122,4**
PIT, CIT	82 796 598,9	73 548 402,0	106 979 300,9	100,8	24,8	145,5
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	78 598 912,4	47 350 929,1	57 160 504,4	97,1	13,2	120,7
Dotacje na zadania zlecone*	43 032 806,2	26 235 212,2	33 283 617,0	98,2	7,7	126,9
Subwencja ogólna, w tym:	74 645 399,9	99 373 287,5	119 459 467,3	100,5	27,7	120,2
Część oświatowa	55 942 152,7	64 580 502,8	87 988 985,4	100,1	20,4	136,2
Majątkowe, w tym:	**29 922 252,4**	**53 036 200,7**	**53 069 558,0**	**88,8**	**12,3**	**100,1**
Dotacje i środki na inwestycje	23 507 730,0	47 095 583,4	47 555 225,5	89,1	11,0	101,0
Wydatki ogółem, z tego:	**353 852 755,9**	**384 955 202,4**	**432 230 693,2**	**92,7**	**100,0**	**112,3**
Bieżące, w tym:	**288 950 388,8**	**291 835 199,4**	**345 713 248,4**	**94,9**	**80,0**	**118,5**
Wynagrodzenia i pochodne	111 441 298,9	126 811 564,3	157 763 572,1	97,5	36,5	124,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	55 969 590,2	23 833 774,2	27 991 417,6	96,7	6,5	117,4
Dotacje	30 878 054,2	36 948 892,0	45 958 400,3	98,3	10,6	124,4
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	4 364 907,2	6 170 503,1	6 351 855,8	90,1	1,5	102,9
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	5 268 058,9	4 603 619,8	3 690 079,8	71,2	0,9	80,2
Majątkowe, w tym:	**64 902 367,1**	**93 120 003,0**	**86 517 444,8**	**85,0**	**20,0**	**92,9**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	60 306 173,4	87 665 316,0	81 850 609,2	84,6	18,9	93,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	15 844 798,0	19 575 728,2	7 811 965,3	78,6	1,8	39,9
Wynik budżetu	**-8 179 812,4**	**-22 939 915,0**	**-819 290,1**	**x**	**x**	**x**
Wynik operacyjny	26 800 302,3	17 143 887,3	32 628 596,7	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**62 570 426,3**	**65 904 060,7**	**53 299 811,8**	**x**	**100,0**	**80,9**
Zaciągnięcie długu zwrotnego	9 576 410,6	21 302 540,6	19 596 275,9	x	36,8	92,0
Wolne środki i nadwyżka	52 807 066,4	44 287 642,4	33 394 732,3	x	62,7	75,4
Rozchody ogółem, w tym:	**14 993 693,5**	**11 498 701,3**	**13 478 137,0**	**x**	**100,0**	**117,2**
Spłata długu zwrotnego	9 706 606,2	8 992 876,4	10 519 258,8	x	78,0	117,0
Należności ogółem, w tym:	**27 992 052,8**	**31 042 133,7**	**30 804 109,2**	**x**	**100,0**	**99,2**
Należności wymagalne	26 580 203,1	29 483 017,1	29 134 907,0	x	94,6	98,8
Kwota długu, w tym:	**90 825 609,7**	**102 723 749,9**	**111 056 898,4**	**x**	**100,0**	**108,1**
Zobowiązania wymagalne	68 402,9	103 517,7	83 853,9	x	0,1	81,0
Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:	**6 580 164,0**	**7 212 558,1**	**7 921 403,8**	**x**	**100,0**	**109,8**
SP ZOZ	6 463 220,0	7 103 208,4	7 836 013,2	x	98,9	110,3

** Zgodnie z art. 126 uofp.*

Liczba jednostek samorządu terytorialnego według wielkości budżetu (dochodów ogółem) oraz typów jednostek w 2024 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba jst wg typów						Struktura (w %)					
	Gminy	Miasta na prawach powiatu	m.st. Warszawa	Powiaty	Województwa samorządowe	Jst ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	m.st. Warszawa	Powiaty	Województwa samorządowe	Jst ogółem
(do 25>	85	-	-	-	-	85	3,0	x	x	x	x	3,0
(25 do 50>	829	-	-	-	-	829	29,5	x	x	x	x	29,5
(50 do 75>	601	-	-	3	-	604	21,4	x	x	0,1	x	21,5
(75 do 100>	355	-	-	32	-	387	12,6	x	x	1,1	x	13,8
(100 do 250>	437	-	-	229	-	666	15,6	x	x	8,2	x	23,7
(250 do 500>	97	6	-	49	-	152	3,5	0,2	x	1,7	x	5,4
więcej niż 500	7	59	1	1	16	84	0,2	2,1	0,0	0,0	0,6	3,0
Razem	**2 411**	**65**	**1**	**314**	**16**	**2 807**	**85,9**	**2,3**	**0,0**	**11,2**	**0,6**	**100,0**

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody jst w latach 2018–2024



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody ogółem	35 085 317	33 133 530	38 204 858	45 099 074	62 570 426	65 904 061	53 299 812
Dochody ogółem	251 846 419	278 570 492	304 930 106	333 409 106	345 672 943	362 015 287	431 411 403
Rozchody ogółem	11 321 865	11 334 214	11 283 764	12 483 793	14 993 694	11 498 701	13 478 137
Wydatki ogółem	259 386 268	280 276 672	299 240 624	315 967 268	353 852 756	384 955 202	432 230 693

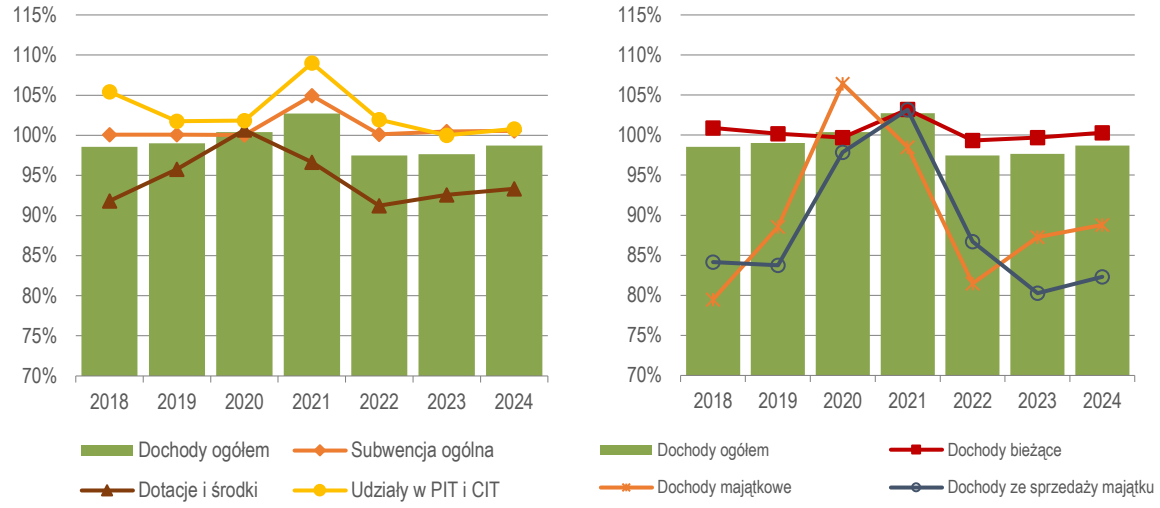
1.1. Dochody

Dochody budżetowe jst w latach 2022–2024

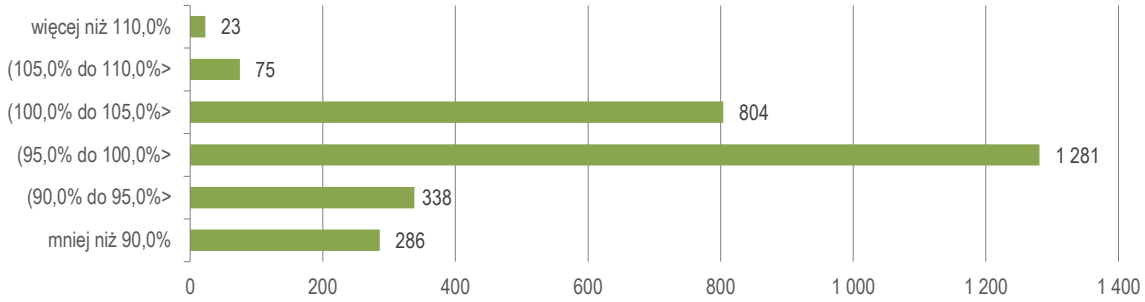
Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**345 672 943,5**	**362 015 287,4**	**431 411 403,1**	**98,7**	**100,0**	**119,2**
Subwencja ogólna	74 917 059,4	99 710 747,8	119 729 036,2	100,5	27,8	120,1
Dotacje i środki	102 106 642,4	94 446 512,5	104 715 729,8	93,3	24,3	110,9
Udziały w PIT i CIT	82 796 598,9	73 548 402,0	106 979 300,9	100,8	24,8	145,5
Pozostałe dochody	85 852 642,8	94 309 625,1	99 987 336,1	100,4	23,2	106,0

W 2024 r. dochody budżetowe zostały zrealizowane w wysokości 98,7% planowanych wpływów, co świadczy o relatywnie dobrym planowaniu i realizacji budżetów przez samorządy. Choć wykonanie dochodów było zbliżone do zakładanego poziomu, nie udało się w pełni osiągnąć zaplanowanych wartości, z uwagi na niższe niż przewidywane wpływy z dotacji i środków przekazywanych przez podmioty zewnętrzne – wskaźnik ich realizacji wyniósł 93,3%. Dochody z tytułu udziałów jst we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT, jak i z tytułu subwencji ogólnej, wpłynęły do budżetów jst zgodnie z planem. Spośród typów jst tylko m.st. Warszawa wykonało dochody ogółem wyższe niż plan (103,2%).

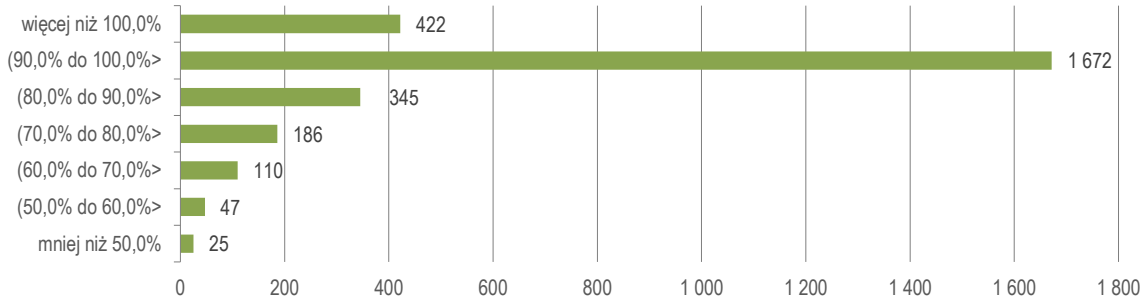
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów jst w latach 2018–2024



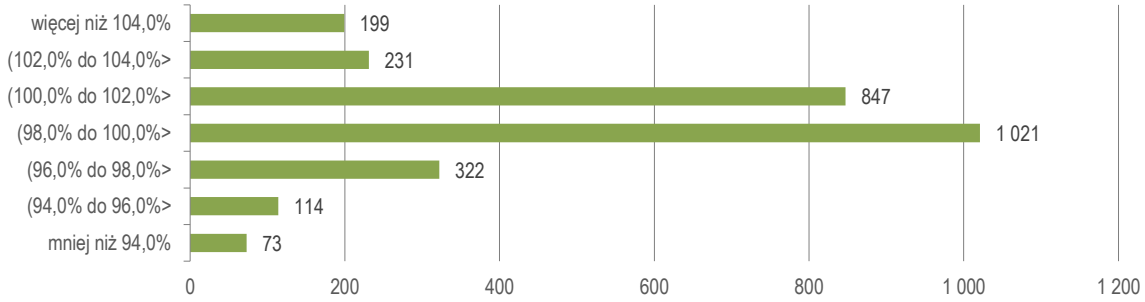
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2024 r.



Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów z tytułu dotacji i środków w 2024 r.



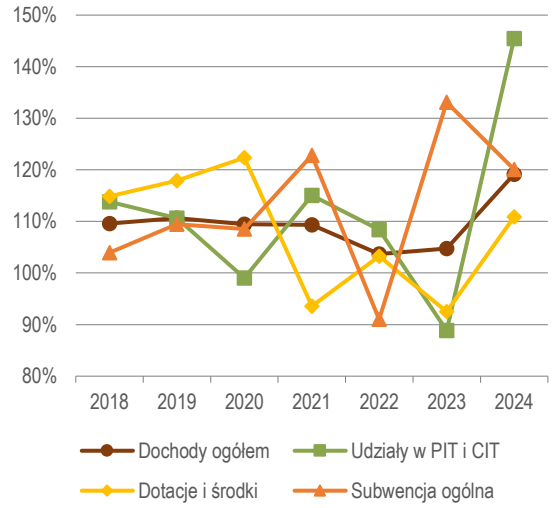
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2024 r.



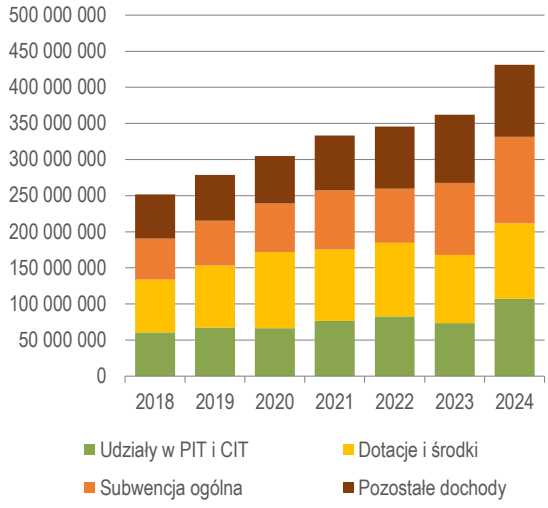
Dochody bieżące z reguły osiągają wyższy stopień realizacji planu niż dochody majątkowe. W 2024 r. jst uzyskały część bieżącą dochodów na poziomie 100,3% planu, natomiast część majątkowa zrealizowana została w wysokości 88,8% zakładanych wartości. Wynika to głównie z trudnych do oszacowania na etapie planowania wpływów ze sprzedaży majątku będącego w posiadaniu jst.

Uzyskiwane przez gminy i miasta na prawach powiatu wpływy z podatków i opłat lokalnych były wyższe od ubiegłorocznych wpływów o 32,5%. Decydujący wpływ na osiągnięty wzrost miała dynamika dochodów z tytułu udziałów tych jednostek we wpływach z PIT i CIT (wskaźnik dynamiki – 151,9%). Pomijając te dochody, wpływy z podatków i opłat lokalnych były wyższe niż rok wcześniej o 10,5%. Korzystając ze swych uprawnień, organy stanowiące jst podejmowały uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych, co spowodowało, że dochody jst były w 2024 r. – o 6 670 257 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania, co stanowiło 5,8% kwoty wykonanych podstawowych dochodów podatkowych. Największe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły podatku od nieruchomości – 63,5% oraz podatku od środków transportowych – 29,6% ogółu tych skutków. Wydane przez organy podatkowe decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń obniżyły o 1 170 804 tys. zł wpływy do budżetów jst. Ubytek podstawowych dochodów podatkowych z tego powodu stanowił 1,0%. Podobnie jak w przypadku obniżenia górnych stawek podatkowych największe znaczenie miały decyzje dotyczące podatku od nieruchomości (97,7%).

Dynamika dochodów jst w latach 2018–2024
(rok poprzedni = 100%)



Dochody jst w latach 2018–2024
(w tys. zł)

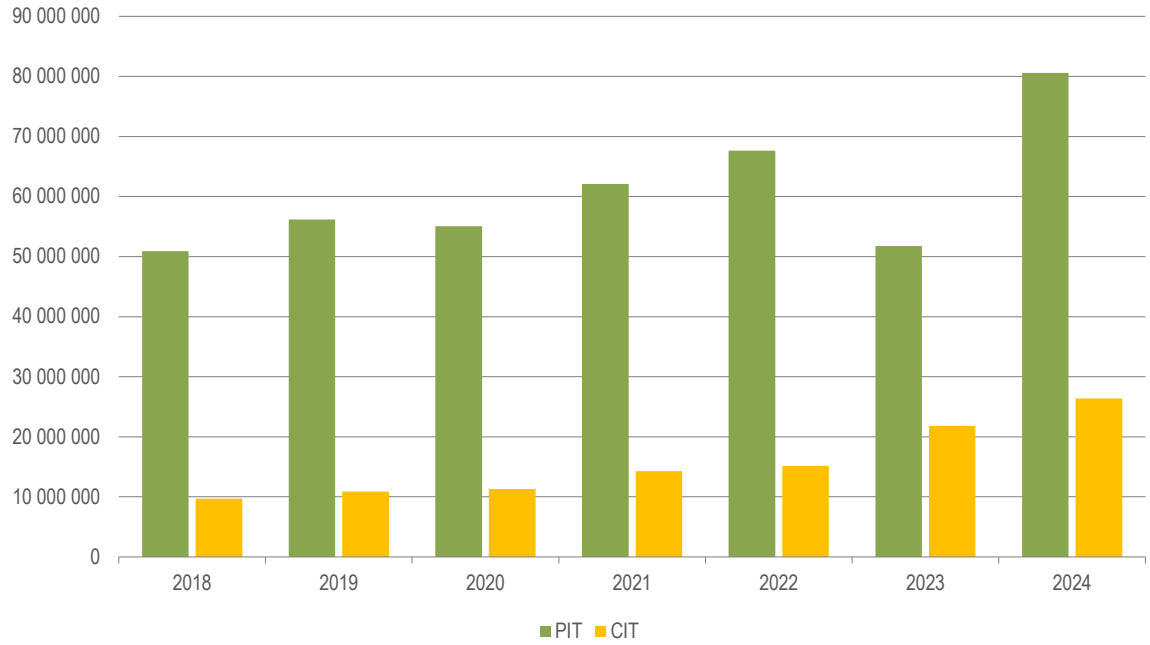


Analiza porównawcza danych rok do roku pokazuje, że w 2024 r. dochody ogółem sektora samorządowego były wyższe o 19,2% w stosunku do 2023 r. Po uwzględnieniu inflacji na poziomie 3,6%, ich realny wzrost wyniósł 15,6%. Oznacza to najwyższy wzrost dochodów od początku funkcjonowania trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego, czyli od 1999 r. Zwiększenie dochodów miało miejsce we wszystkich typach jst, przy czym najwyższy przyrost zanotowano w przypadku m.st. Warszawy, gdzie dochody wzrosły o 30,5%.

Rok 2024 był korzystny dla dochodów samorządowych – aż 87,2% jst odnotowało wzrost dochodów w stosunku do roku ubiegłego (w tym 71,0% jst na poziomie wyższym niż 10%), podczas gdy rok wcześniej jednostki takie stanowiły 48,8% ogółu jst. Przerwana została więc trwająca od kilku lat tendencja corocznego wzrostu liczby jst, które nie osiągnęły poziomu dochodów roku ubiegłego.

W latach 2023–2024 zauważalna była wyraźna różnica w dynamice wzrostu dochodów bieżących i majątkowych. Dochody bieżące, po niewielkim spadku w 2023 r. (dynamika 97,9%), w 2024 r. odnotowały wyraźne odbicie, rosnąc o 22,4%. Z kolei dochody majątkowe, które w 2023 r. wzrosły bardzo dynamicznie (aż o 77,2%), w 2024 r. utrzymały się na poziomie roku poprzedniego (wzrost o 0,1%). Wynika z tego, że w ostatnim roku głównym motorem wzrostu dochodów jst były wpływy bieżące, podczas gdy dochody majątkowe ustabilizowały się po silnym wzroście rok wcześniej.

Dochody jst z tytułu udziału w PIT i CIT w latach 2018–2024 (w tys. zł)



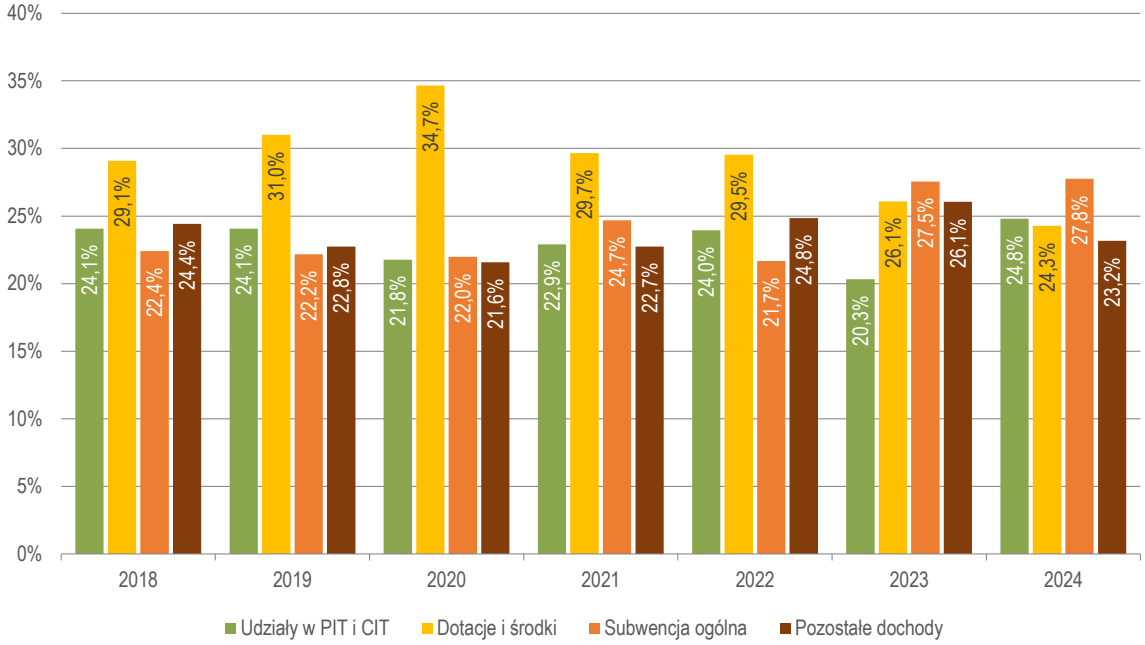
Najwyższą dynamikę wzrostu dochodów ogółem odnotowano w przypadku udziałów jst w podatkach PIT i CIT – dochody z tego tytułu wzrosły aż o 45,5% względem 2023 r., osiągając poziom 106 979 301 tys. zł. Było to także źródło o jednym z najwyższych poziomów realizacji planu – 100,8%. Po silnym spadku wielkości tej części dochodów w 2023 r. (wskaźnik dynamiki – 88,8%) zanotowany wzrost można traktować przede wszystkim jako korektę ubytku dochodów z tego tytułu za 2022 rok, w którym wprowadzono zmiany w systemie podatkowym w wyniku realizacji programu Polski Ład (m.in. podwyższenie kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł, czy też podniesienie drugiego progu podatkowego do poziomu 120 tys. zł). Udziały te stanowiły 24,8% całkowitych dochodów w 2024 r., niemal na równi z dotacjami.

Dotacje i środki były większe od uzyskanych rok wcześniej o 10,9%, głównie za sprawą wyższych niż rok wcześniej wpływów z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych (o 25,8%) oraz środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (o 20,8%). Dochody z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na zadania bieżące wzrosły we wszystkich typach jst, w największym stopniu w gminach – o 26,8%. W przypadku dotacji i środków na zadania majątkowe wzrost odnotowano w gminach, m.st. Warszawa oraz w powiatach, natomiast miasta na prawach powiatu i województwa otrzymały dotacje i środki majątkowe na poziomie 75% wartości z ubiegłego roku. Środki z Funduszu Pomocy na pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa nie osiągnęły poziomu zeszłorocznego i stanowiły 79,2% wpływów ubiegłorocznych, mając charakter głównie bieżący. Z kolei środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 były w głównej mierze środkami o charakterze majątkowym – otrzymywane przez samorządy z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

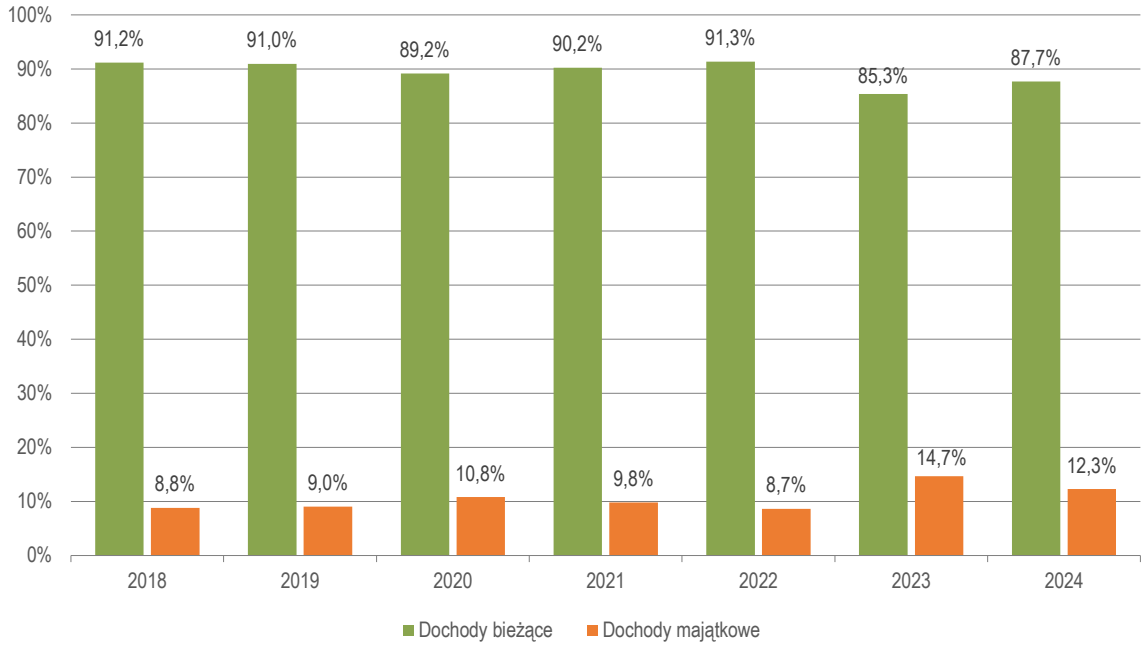
Wpływy uzyskiwane z subwencji ogólnej wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 20,1% osiągając wielkość 119 729 tys. zł, co oznacza prawie dwukrotny jej wzrost na przestrzeni ostatnich 5 lat. Subwencja była nie tylko jednym z najbardziej przewidywalnych źródeł dochodów jst, ale w 2024 r. miała również największy udział w strukturze dochodów ogółem (27,8%).

Pozostałe dochody, obejmujące m.in. wpływy z majątku czy podatki i opłaty lokalne, również wzrosły, osiągając poziom 106,0% wartości z 2023 r.

Struktura dochodów ogółem jst w latach 2018–2024



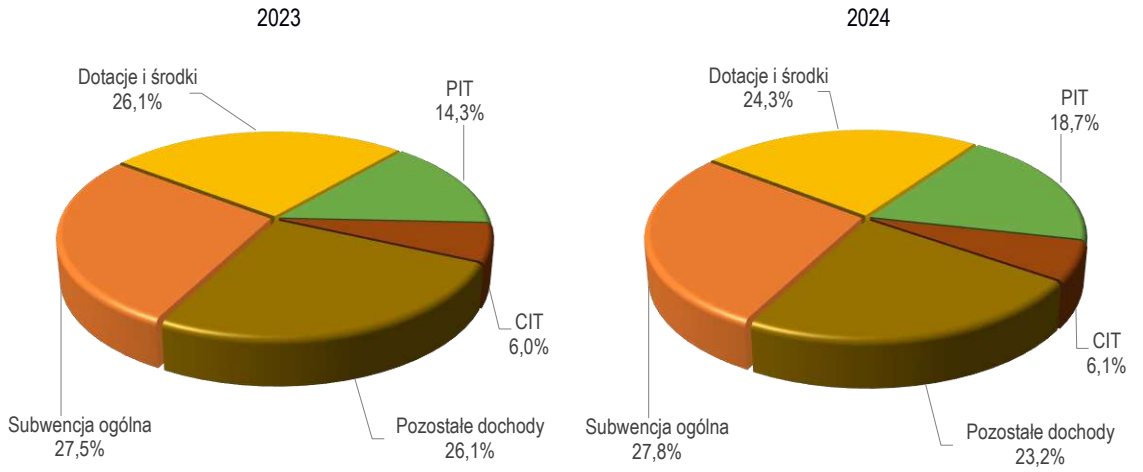
Struktura dochodów ogółem jst w latach 2018–2024



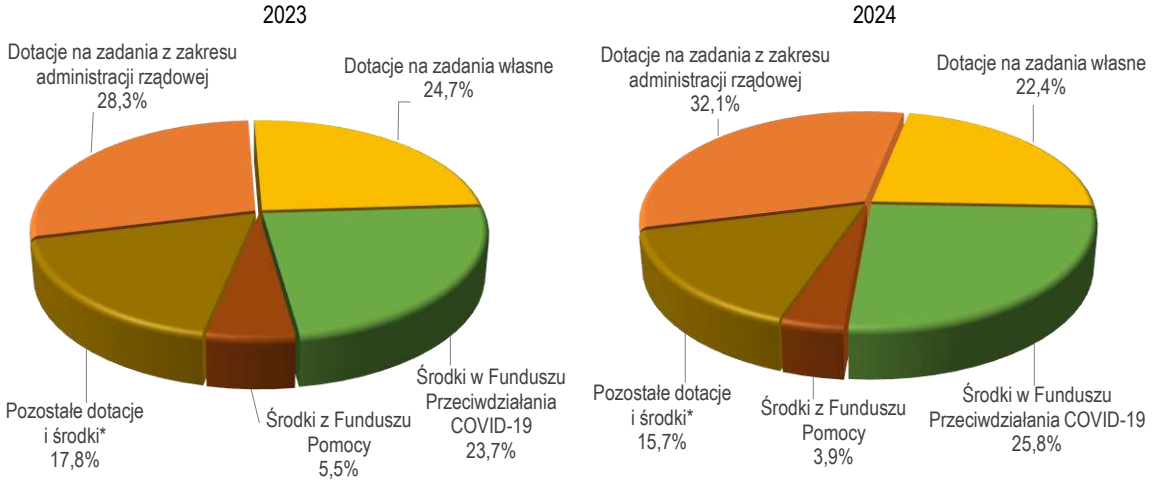
W strukturze dochodów samorządowych niezmiennie dominują dochody bieżące, które w 2024 r. stanowiły 87,7% ogółu dochodów, podczas gdy rok wcześniej wynosiły one 85,3%. Oznacza to wzrost udziału dochodów bieżących kosztem dochodów majątkowych, których udział zmniejszył się z 14,7% w 2023 r. do 12,3% w 2024 r. Tendencja ta może świadczyć o większym skupieniu się samorządów na finansowaniu bieżącej działalności, przy jednoczesnym ograniczaniu dochodów związanych z inwestycjami i majątkiem.

W ujęciu strukturalnym, w 2024 r. dochody jst były bardziej zrównoważone niż w latach wcześniejszych. Każde z czterech głównych źródeł (udziały w PIT i CIT, dotacje i środki, subwencja ogólna oraz pozostałe dochody) miało podobny udział procentowy, co świadczy o większej stabilności i dywersyfikacji finansowej sektora samorządowego.

Struktura dochodów ogółem jst w latach 2023 i 2024

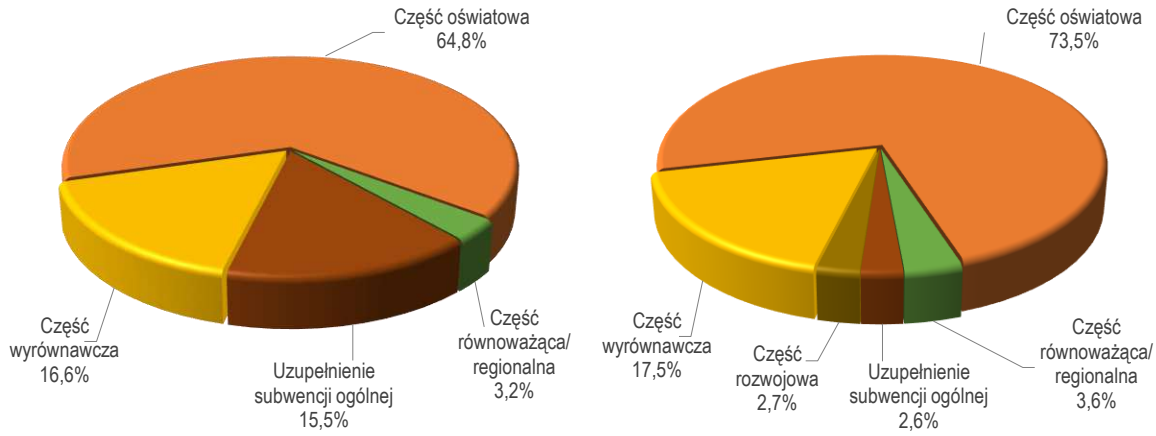


Struktura dotacji i środków jst w latach 2023 i 2024



** W tym m.in. na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.*

Struktura subwencji ogólnej jst[1)] w latach 2023 i 2024



[1)] Na wykresie nie ujęto części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej w strukturze mniej niż 0,1%.

W kwocie dochodów ogółem wciąż ponad połowę (52,1%) stanowiły środki transferowe przekazywane w formie subwencji oraz dotacji i środków, natomiast 47,9% – dochody budżetowe z tytułu pozostałych dochodów oraz udziałów w podatkach dochodowych PIT i CIT. Co do zasady, środki transferowe powinny pełnić rolę uzupełniającą do dochodów własnych, które świadczą o samodzielności prowadzenia przez jst własnej polityki, w ramach przyznanych jej uprawnień.

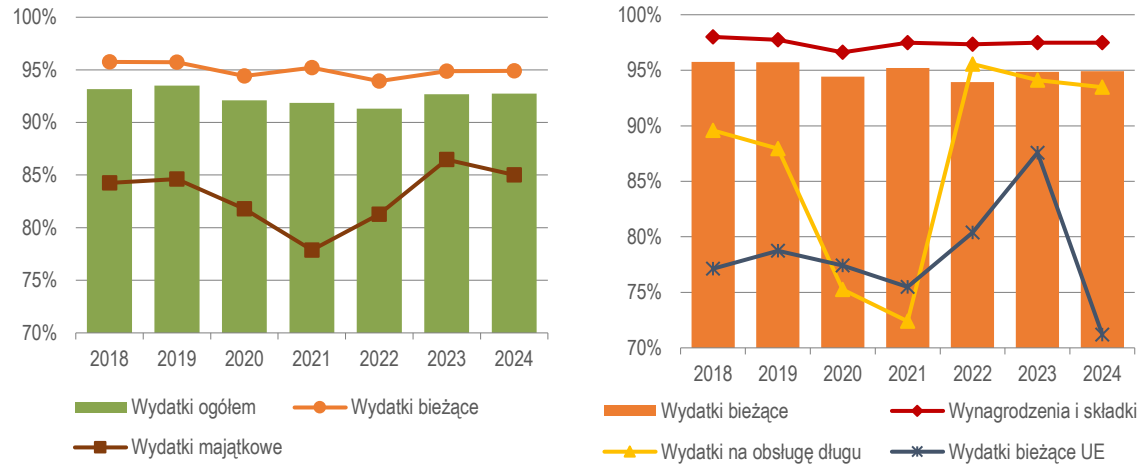
W grupie dotacji i środków nastąpiła zmiana struktury, z uwagi na wzrost grupy dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, które w 2024 r. stanowiły prawie 1/3 wszystkich otrzymywanych przez samorządy dotacji i środków. Swą wagę w strukturze tej grupy dochodów zwiększyły również transfery otrzymywane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (wzrost o 2,1 punktu procentowego do poziomu 25,8%). Spadł natomiast udział dochodów z tytułu dotacji na zadania własne (o 2,3 punktu procentowego). Kolejny rok samorządy otrzymały środki z Funduszu Pomocy (na pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa), jednak ich znaczenie w ogólnej strukturze maleje – udział tych środków spadł do 3,9%, co może wskazywać na stopniowe wygaszanie programów interwencyjnych.

W kwocie otrzymanych przez jst środków pochodzących z subwencji ogólnej wciąż największe znaczenie miała jej część oświatowa. W 2024 r. jej udział wzrósł dodatkowo o 8,7 punktu procentowego stanowiąc prawie 3/4 dochodów zrealizowanych z tego źródła (73,5%). Znacząco w porównaniu do roku ubiegłego zmniejszyła się część dotycząca uzupełnienia subwencji ogólnej (o 12,9 punktu procentowego do poziomu 2,6%), co było niejako powrotem do jej udziału w strukturze w kształcie sprzed 2023 r., gdy wzrosła ona gwałtowanie na skutek jednorazowego przekazania w 2023 r. z budżetu państwa do jst środków z podziału dodatkowej kwoty rezerwy subwencji ogólnej (z przeznaczeniem m.in. na nagrodę specjalną z okazji 250. rocznicy utworzenia Komisji Edukacji Narodowej). W 2024 r. w strukturze subwencji pojawiła się nowa część subwencji ogólnej – część rozwojowa, która miała za zadanie wspomóc rozwój inwestycyjny jst i przyczynić się do ograniczenia nierówności rozwojowych między samorządami, a także wzmocnić ich aktywność inwestycyjną. Jej udział był jednak niewielki i wyniósł 2,7%.

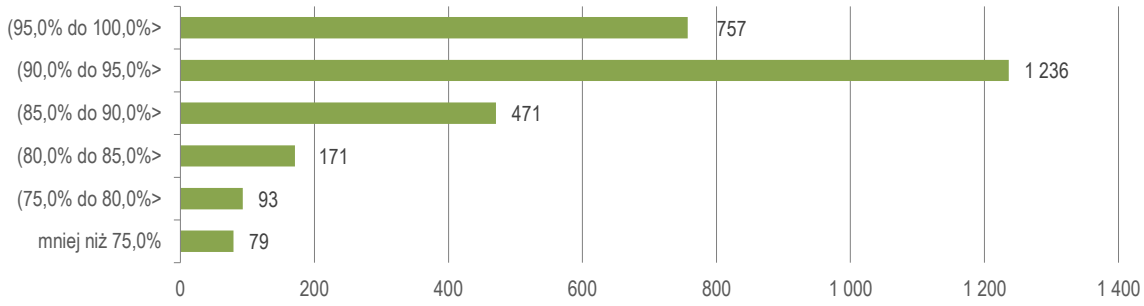
1.2. Wydatki

Wydatki budżetowe zostały zrealizowane w wysokości 432 230 693 tys. zł. Wzorem lat ubiegłych, jst nie wykonały ich w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości ich realizacja wyniosła 92,7% i utrzymała się na takim samym poziomie w odniesieniu do roku poprzedniego (w 2023 r. – 92,7%). Niezmiennie od lat samorządy bardziej realnie planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Wydatki bieżące wykonane zostały przez jst w 94,9% (identycznie w 2023 r. – 94,9%), podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych wyniósł 85,0% i był niższy o 1,5 punktu procentowego w stosunku do roku 2023.

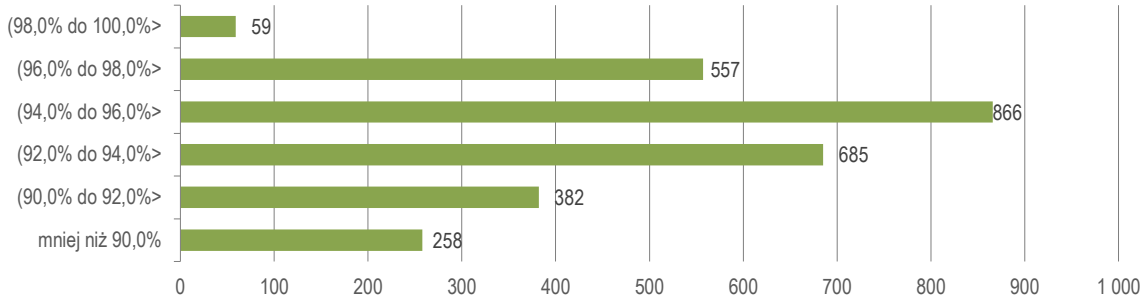
Wykonanie planu wybranych grup wydatków jst w latach 2018–2024



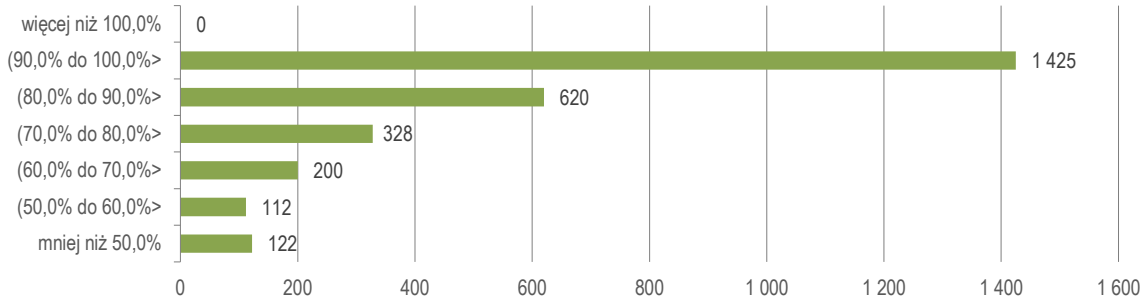
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2024 r.



Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2024 r.

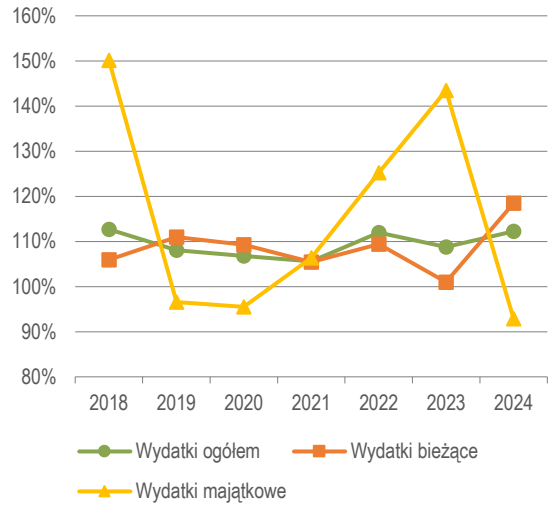


Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2024 r.

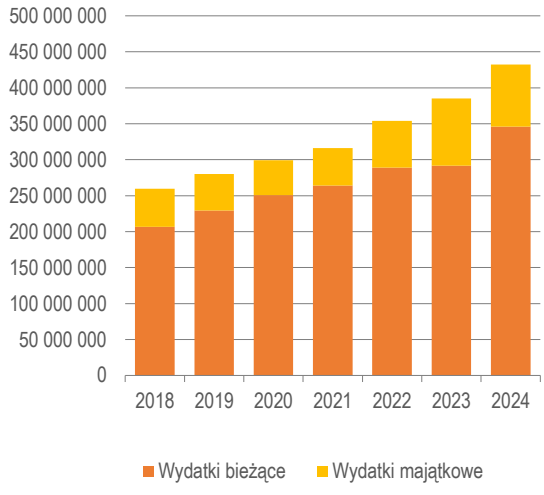


W roku 2024 – inaczej niż rok wcześniej – odnotowano zjawisko większej dynamiki dochodów niż wydatków – wzrost wydatków był o 6,9 punktu procentowego niższy niż dochodów. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 12,3%, realnie o 8,7% uwzględniając 3,6% wskaźnik inflacji (rok wcześniej mimo nominalnego wzrostu wydatków o 8,8%, uwzględniając 11,4% wskaźnik inflacji – ich realna wartość obniżyła się o 2,6%). Przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w jst w kraju wyniosło 18,5% i było wyższe niż rok wcześniej o 17,5 punktu procentowego. Spośród wydatków bieżących najwyższy wskaźnik dynamiki odnotowały wydatki na poręczenia i gwarancje – 124,5% (w 2023 r. – 84,8%) a także wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz dotacje na zadania bieżące – odpowiednio 124,4% (w 2023 r. odpowiednio – 113,8% oraz 119,7%). W 2024 r. wskaźnik dynamiki wydatków majątkowych wyniósł 92,9% – był najniższy od lat (w 2023 r. – 143,5%).

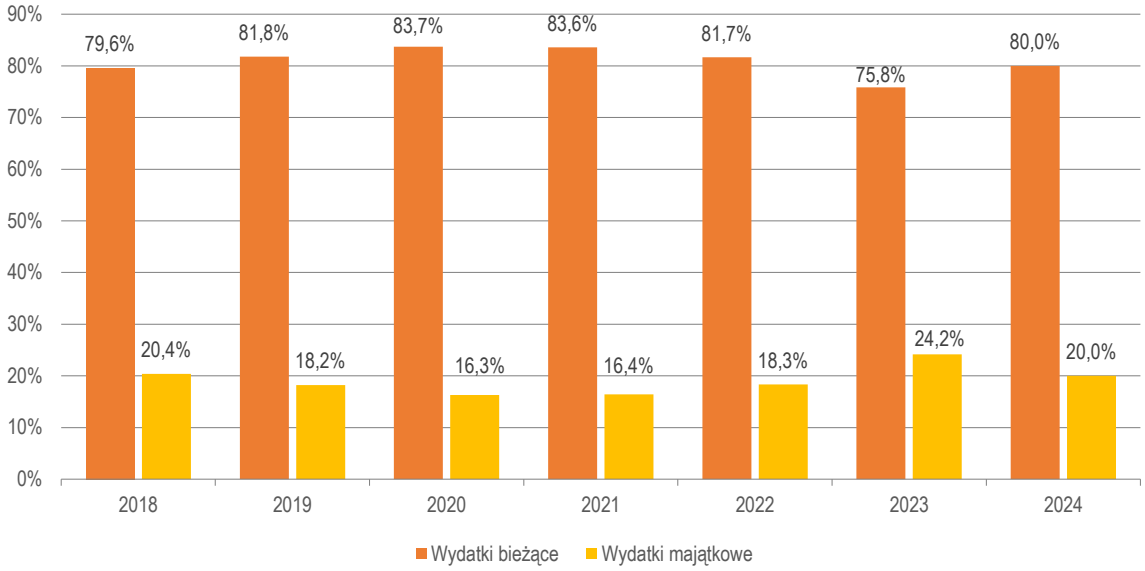
Dynamika wydatków jst w latach 2018–2024
(rok poprzedni = 100%)



Wydatki jst w latach 2018–2024
(w tys. zł)



Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018–2024



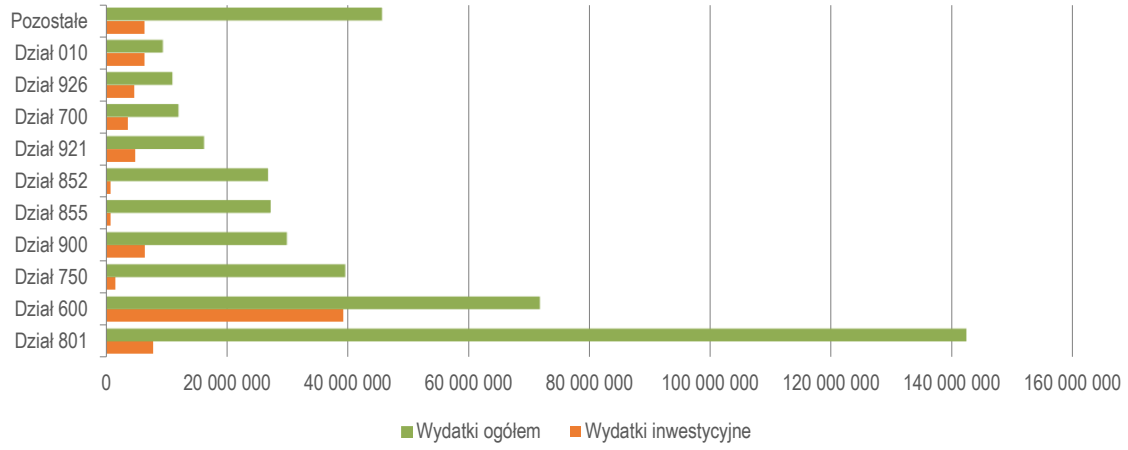
Wydatki jst w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)



W stosunku do 2023 r. w strukturze wydatków zaszły zmiany polegające na wzroście udziału wydatków bieżących i spadku wydatków majątkowych. Udział części bieżącej zwiększył się w stosunku do poprzedniego roku o 4,2 punktu procentowego i wyniósł 80,0%, natomiast część budżetów dotycząca wydatków majątkowych zmniejszyła się do poziomu 20,0%. Analogicznie do lat poprzednich, wydatki ogółem jst koncentrowały się głównie na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem (33,0%), transportem i łącznością (16,6%) oraz administracją publiczną (9,2%), natomiast wydatki inwestycyjne prawie w połowie przeznaczane były przez jst na zadania związane z transportem i łącznością (48,0%). W jst ogółem, po dwuletniej tendencji wzrostowej, zmniejszyła się liczba jst, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi – jednostki takie stanowiły 78,5% ogółu jst (w 2023 r. – 92,2%). W 2024 r. odnotowano dalszy spadek wydatków na działania związane z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa – jst przeznaczyły na ten cel 4 066 168 tys. zł, co stanowiło 0,9% ogółu wydatków[1] (w 2023 r. – 5 361 346 tys. zł).

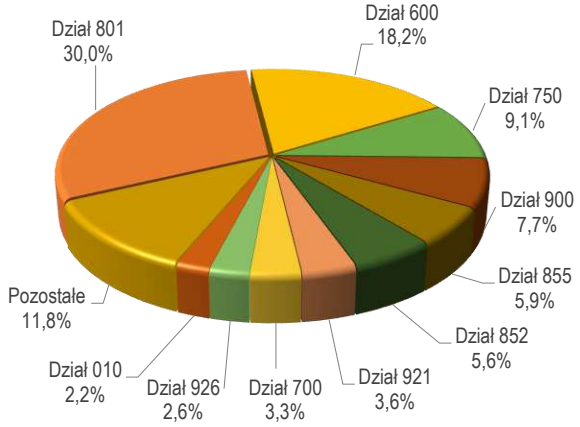
[1] Dotyczy wydatków sklasyfikowanych w paragrafach wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1571) na wydatki przekazywane przez jst na pomoc Ukrainie.

Wydatki jst wg działów klasyfikacji budżetowej w 2024 r. (w tys. zł)

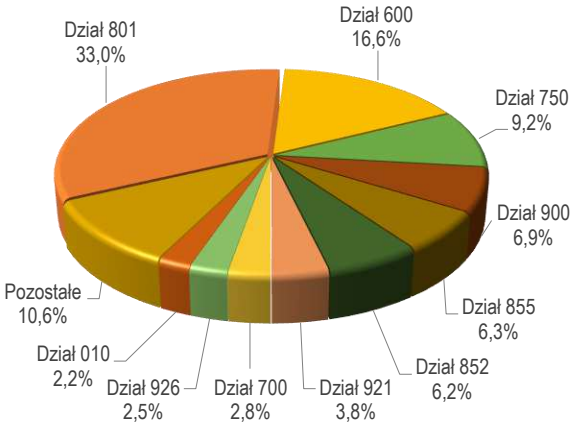


Struktura wydatków ogółem jst według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024

2023



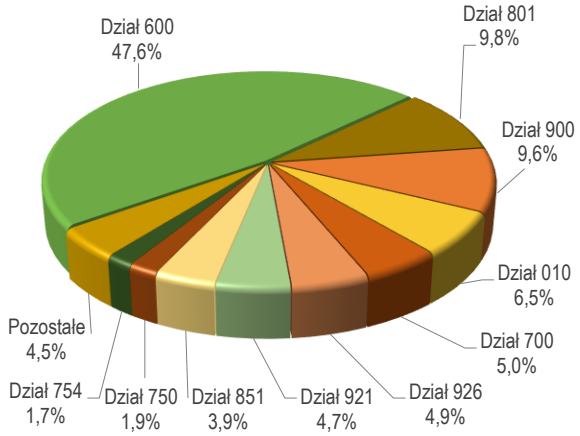
2024



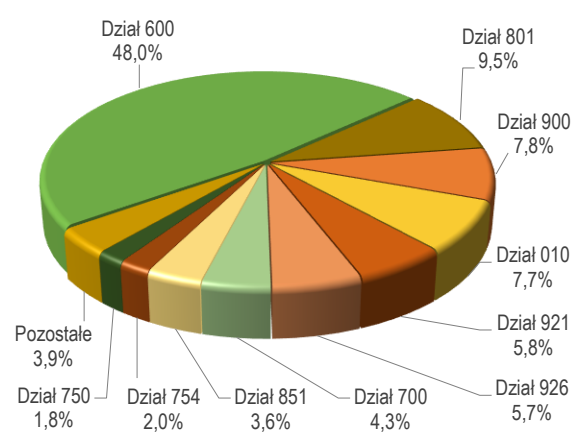
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 855 – Rodzina, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo.

Struktura wydatków inwestycyjnych jst według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024

2023



2024



Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 750 – Administracja publiczna.

1.3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody jst w latach 2022–2024

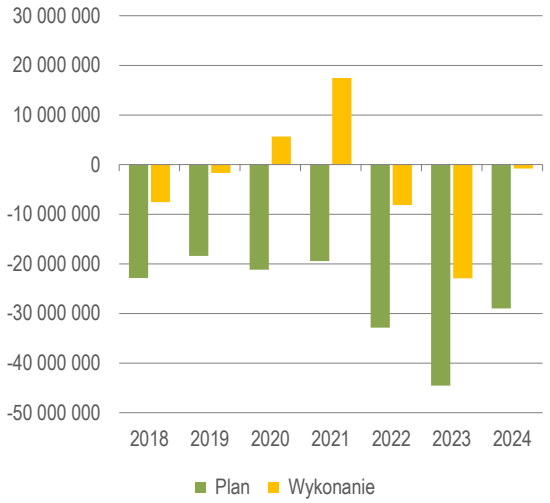
Wyszczególnienie	2022	2023	2024		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Wynik budżetu	**-8 179 812,4**	**-22 939 915,0**	**-819 290,1**	**x**	**x**
– nadwyżka	5 315 103,7	2 930 422,9	9 847 781,1	x	x
– deficyt	-13 494 916,2	-25 870 338,0	-10 667 071,2	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**62 570 426,3**	**65 904 060,7**	**53 299 811,8**	**100,0**	**80,9**
– zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	9 576 410,6	21 302 540,6	19 596 275,9	36,8	92,0
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	895 579,5	1 194 899,4	424 095,3	0,8	35,5
– wolne środki i nadwyżka	52 807 066,4	44 287 642,4	33 394 732,3	62,7	75,4
Rozchody ogółem, w tym:	**14 993 693,5**	**11 498 701,3**	**13 478 137,0**	**100,0**	**117,2**
– spłata długu zwrotnego, w tym:	9 706 606,2	8 992 876,4	10 519 258,8	78,0	117,0
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	791 485,2	707 851,8	993 636,6	7,4	140,4

[1)] *Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.*

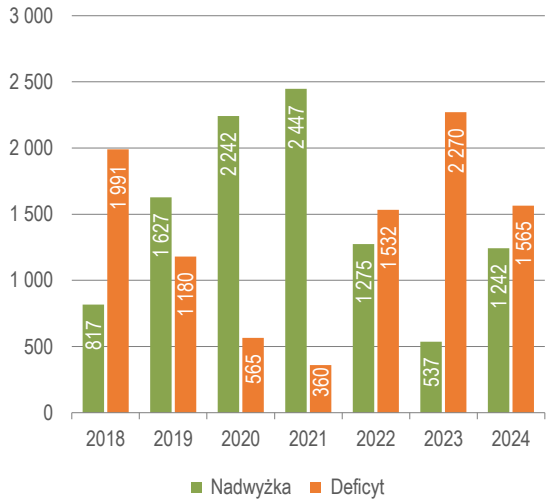
W 2024 r. deficyt budżetowy wyniósł 819 290 tys. zł (2,8% planu w wysokości 28 980 205 tys. zł). W porównaniu do 2023 r., w którym zarówno planowany, jak i wykonany niedobór budżetowy osiągnął najwyższy w historii poziom, ujemna różnica między dochodami a wydatkami była zdecydowanie mniejsza. Całkowity deficyt w 2024 r. stanowił jedynie 0,2% dochodów uzyskanych w tym samym roku, podczas gdy rok wcześniej wskaźnik ten wyniósł 6,3%.

Samorządy wszystkich typów planowały zakończyć rok *per saldo* ujemnym wynikiem budżetowym, ostatecznie tylko gminy i miasta na prawach powiatu osiągnęły *per saldo* dochody mniejsze od wydatków. Wyższa dynamika zrealizowanych dochodów niż wydatków przyczyniła się do spadku liczby jednostek z deficytem w ogólnej liczbie wszystkich jst – wskaźnik ten zmniejszył się w porównaniu do poprzedniego roku o 25,1 punktu procentowego (z 80,9% do 55,8%). Rozkład jednostek z deficytem budżetowym i nadwyżką był w 2024 r. bardziej zrównoważony, co miało wpływ na lepszą stabilność finansową całego sektora samorządowego.

Wynik budżetu (*per saldo*) jst w latach 2018–2024 (w tys. zł)

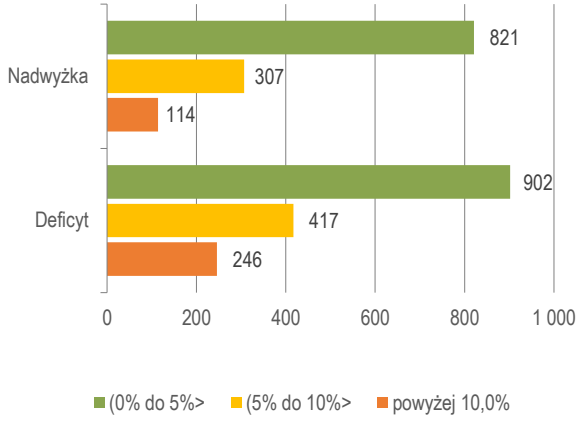


Liczba jst z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2018–2024



Rozkład liczby jst według relacji nadwyżki/deficytu do dochodów jst w 2024 r.

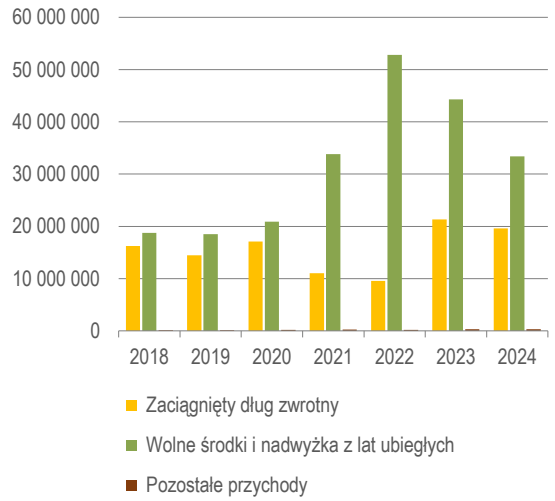
Przedziały	Gminy	Miasta na prawach powiatu	m.st. Warszawa	Powiaty	Województwa samorządowe	JST ogółem
	liczba jst z nadwyżką					
0%–5%	668	15	1	134	3	821
5%–10%	252	1	-	50	4	307
powyżej 10%	94	-	-	13	7	114
	liczba jst z deficytem					
0%–5%	786	35	-	80	1	902
5%–10%	381	11	-	24	1	417
powyżej 10%	230	3	-	13	-	246



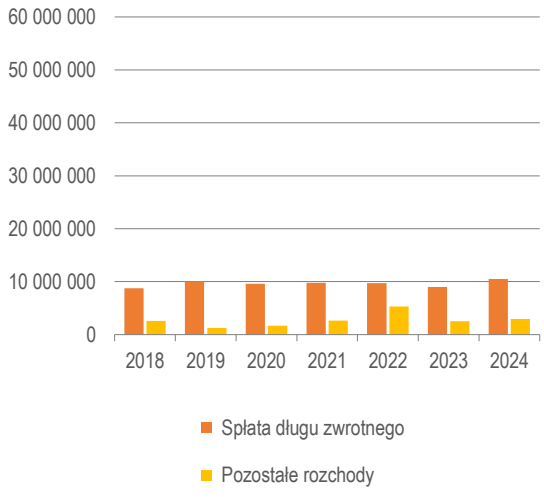
Wyższa dynamika dochodów niż wydatków spowodowała, że w 2024 r. samorządy w mniejszym stopniu wspierały się przychodami budżetowymi – w stosunku do roku poprzedniego były one niższe o 19,1%. Głównym źródłem przychodów wciąż pozostają przychody bezzwrotne – nadwyżka budżetowa i wolne środki – które, mimo że nominalnie były niższe niż w 2023 r., nadal dominowały w strukturze przychodów (62,7%). Ich dynamika wyniosła 75,4%, co oznacza spadek o 1/4, sugerując stopniowe wykorzystywanie przez jst zgromadzonych wcześniej środków. W zakresie finansowania zwrotnego w postaci kredytów, pożyczek i papierów wartościowych nastąpił spadek ich wielkości o 8,0%, co po rekordowym wzroście w 2023 r. może świadczyć o bardziej ostrożnej polityce zadłużeniowej jst w 2024 r., jak również rosnących w ostatnich latach kosztach obsługi długu. Szczególnie wyraźny spadek – aż o 64,5% – dotyczył środków pozyskanych w związku z projektami współfinansowanymi ze źródeł zagranicznych, co może wynikać z mniejszego wykorzystania zewnętrznych źródeł w nowym okresie programowania lub opóźnień w realizacji inwestycji.

W 2024 r. zaobserwowano ponowny wzrost rozchodów ogółem (o 17,2%), głównie za sprawą wyższych kwot przeznaczonych na spłatę zadłużenia – wzrost ten wyniósł 17,0% i był najwyższy od dekady. Oznacza to, że jst zaczynają intensywniej obsługiwać swoje zobowiązania w celu ograniczania nadmiernego zadłużenia. Spłata zobowiązań związanych z projektami finansowanymi ze źródeł zewnętrznych zwiększyła się o 40,4%, co jest efektem wejścia w fazę rozliczeniową wcześniejszych inwestycji.

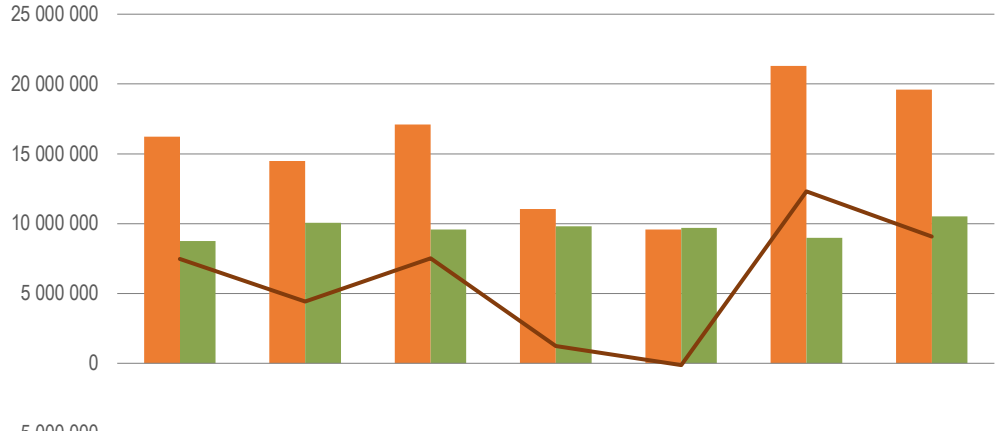
Przychody jst w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Rozchody jst w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu jst a zmiana kwoty długu w latach 2018–2024 (w tys. zł)

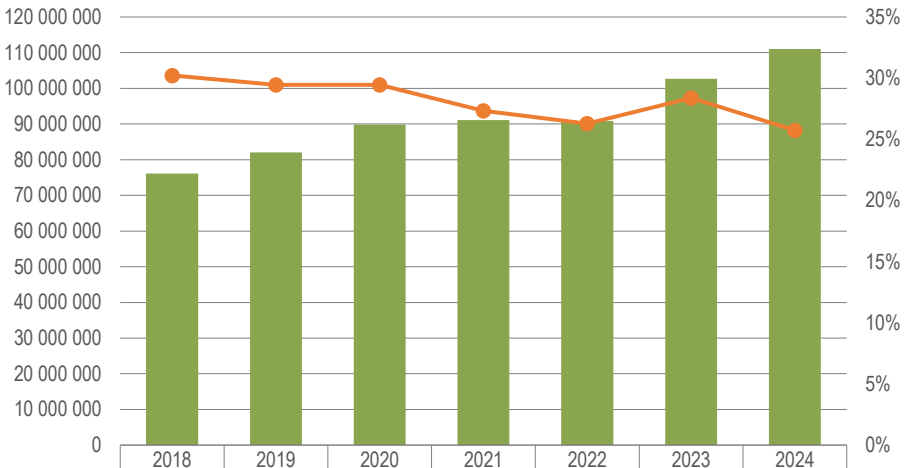


	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody (zaciągnięcie długu)	16 217 344	14 476 812	17 104 007	11 052 941	9 576 411	21 302 541	19 596 276
Rozchody (spłata długu)	8 746 784	10 056 741	9 591 401	9 807 392	9 706 606	8 992 876	10 519 259
Zmiana kwoty długu	7 470 560	4 420 072	7 512 606	1 245 550	-130 196	12 309 664	9 077 017

1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Rok 2024 był kolejnym rokiem, w którym utrzymała się tendencja wzrostu kwoty długu generowanej przez jst. Wielkość zadłużenia ogółem zwiększyła się w stosunku do ubiegłego roku o 8,1% (w 2023 r. – 13,1%), przy czym koszty obsługi zadłużenia wzrosły o 2,8% (w 2023 r. – 41,9%). Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jst w 77,2% miały charakter krajowy. Podobnie jak w latach poprzednich, główną grupą wierzycieli były banki – 90,3%. Wyższa dynamika dochodów niż długu miała wpływ na spadek poziomu relacji zobowiązań do dochodów – relacja ta w 2024 r. wyniosła 25,7% i była niższa niż rok wcześniej o 2,7 punktu procentowego. Wskaźnik dynamiki zobowiązań wymagalnych zmniejszył się o 19,0%[2]. Kwota należności jst wyniosła 30 804 109 tys. zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyła się o 0,8%, zmniejszyły się również należności wymagalne – o 1,2% i na koniec roku wyniosły 29 134 907 tys. zł.

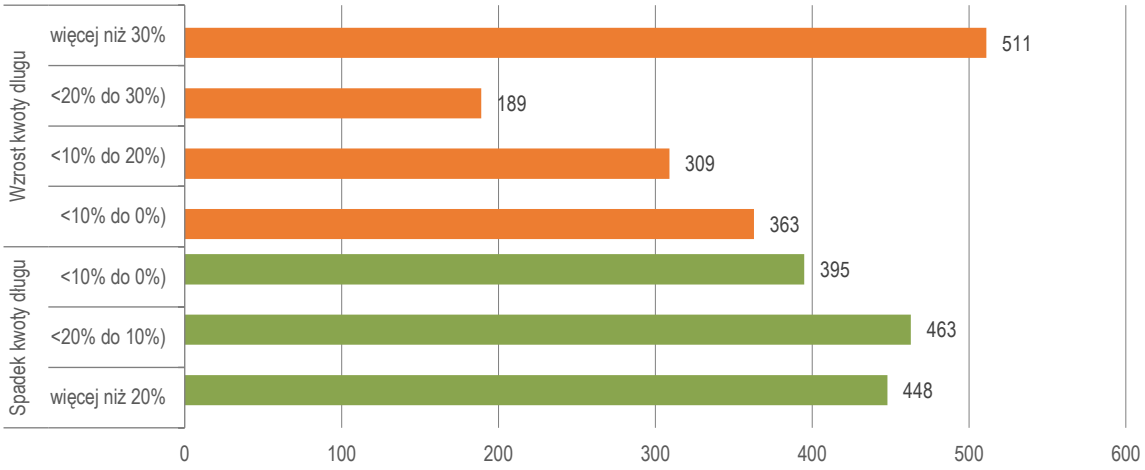
Poziom zadłużenia jst oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2018–2024



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zobowiązania ogółem	76 115 798	82 075 687	89 845 110	91 122 816	90 825 610	102 723 750	111 056 898
Relacja kwoty długu do dochodów	30,2%	29,5%	29,5%	27,3%	26,3%	28,4%	25,7%

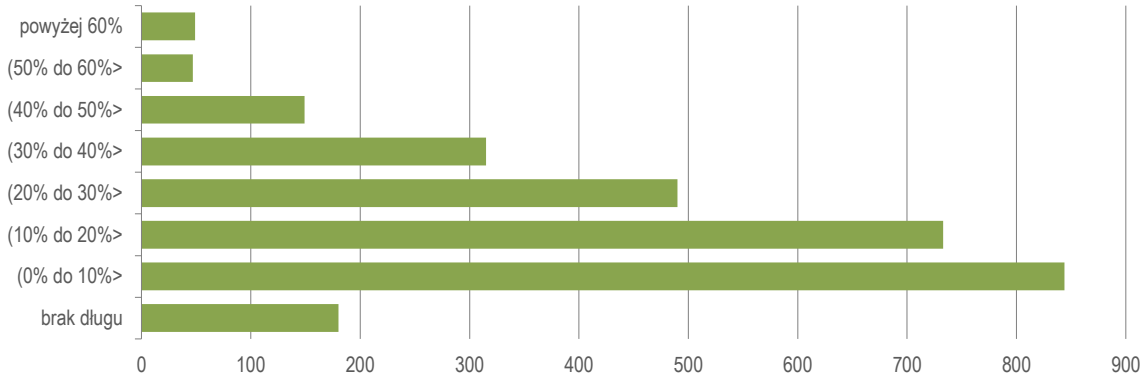
[2] Do kategorii zobowiązań wymagalnych od 2022 r. zalicza się również niezwrócone w terminie depozyty mające charakter gwarancji należytego wykonania zobowiązania (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2431).

Rozkład liczby jst* według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2024 r.



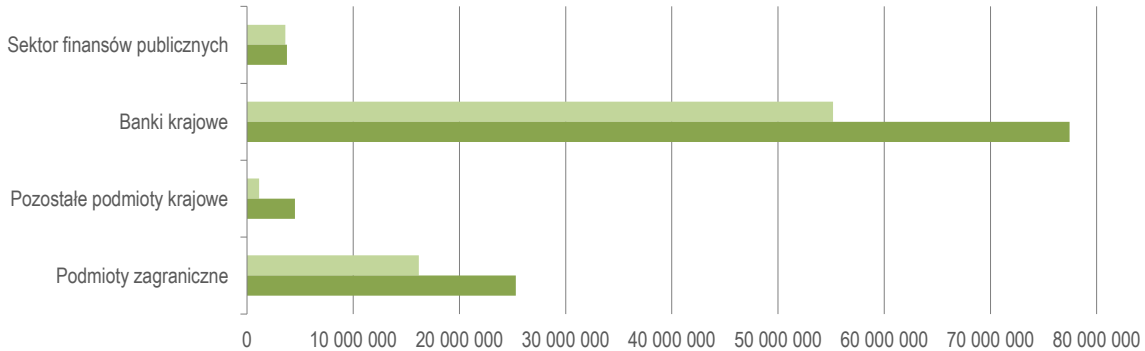
** Na wykresie nie ujęto jst, które w latach 2023 i 2024 nie były zadłużone.*

Rozkład liczby jst według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2024 r.



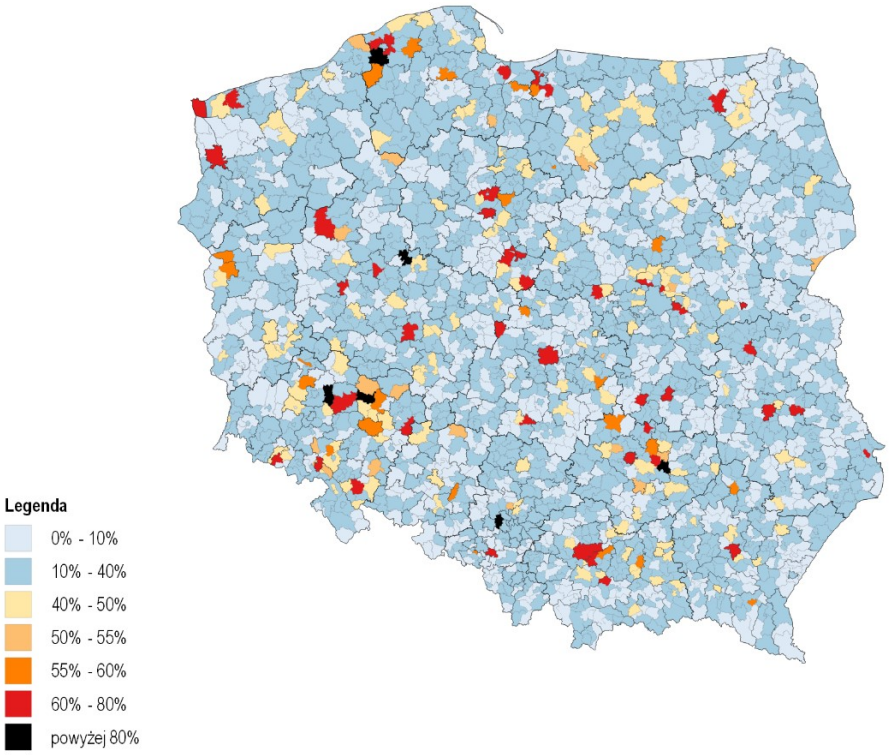
	brak długu	(0% do 10%>	(10% do 20%>	(20% do 30%>	(30% do 40%>	(40% do 50%>	(50% do 60%>	powyżej 60%
Liczba jst	180	844	733	490	315	149	47	49

Struktura kwoty długu jst według wierzycieli w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)

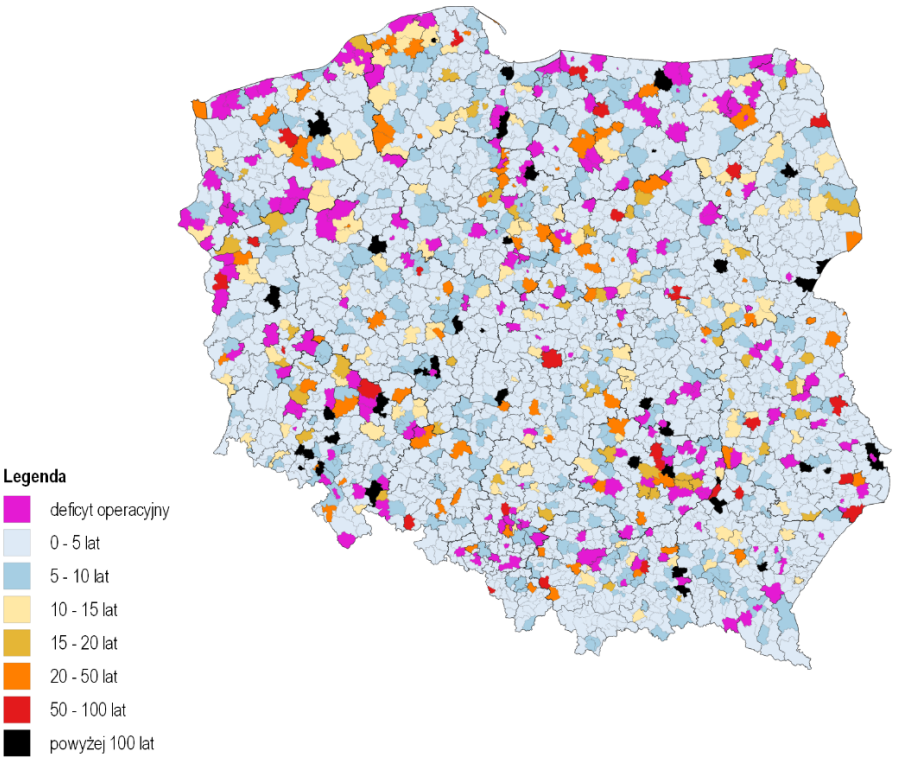


	Podmioty zagraniczne	Pozostałe podmioty krajowe	Banki krajowe	Sektor finansów publicznych
2018	16 190 080	1 125 386	55 179 431	3 620 901
2024	25 316 094	4 511 901	77 457 355	3 771 549

Relacja łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2024 r.[3]

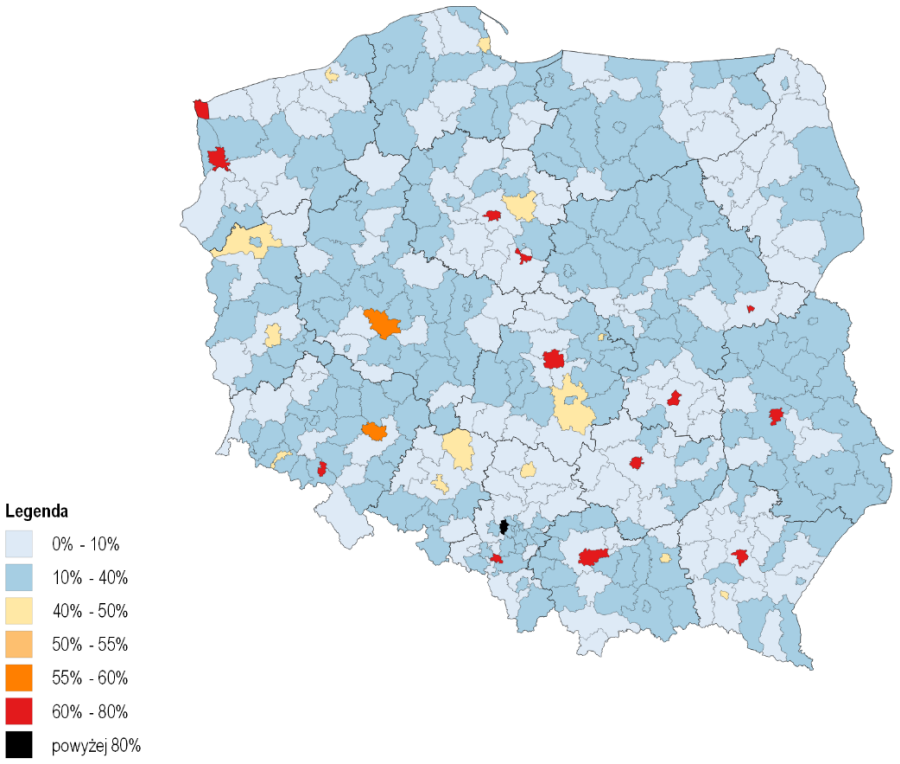


Relacja kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2024 r.[4]

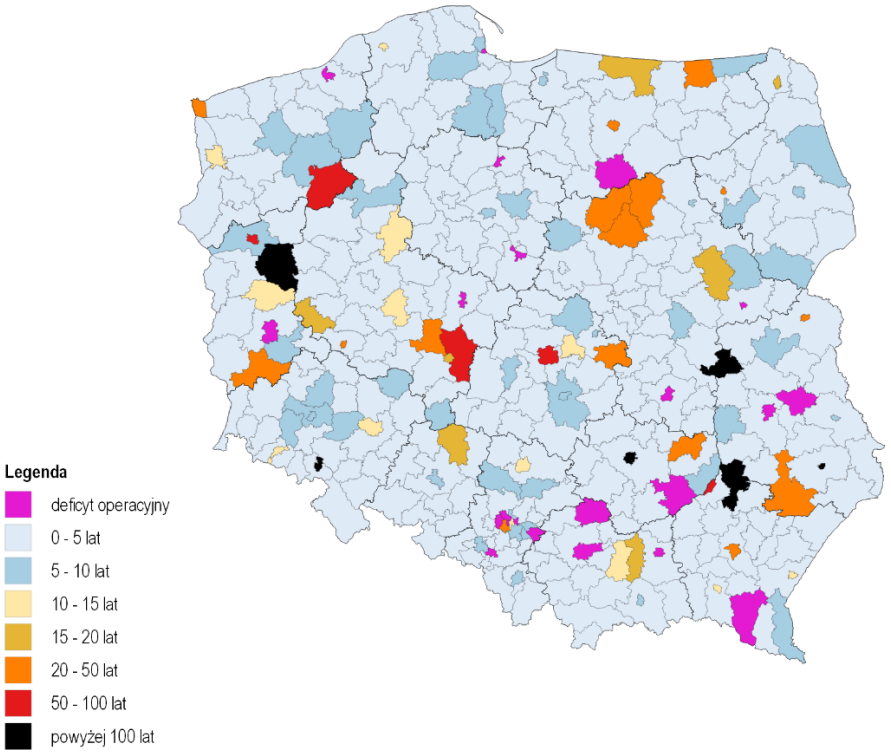


[3] Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).
[4] Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2024 r.

Relacja łącznej kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2024 r.[5]



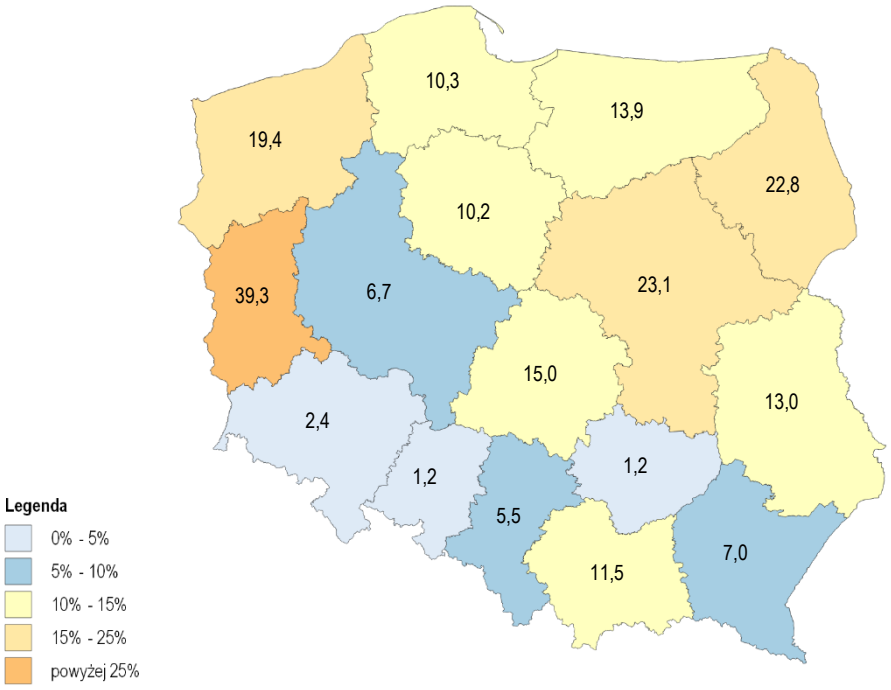
Relacja kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2024 r.[6]



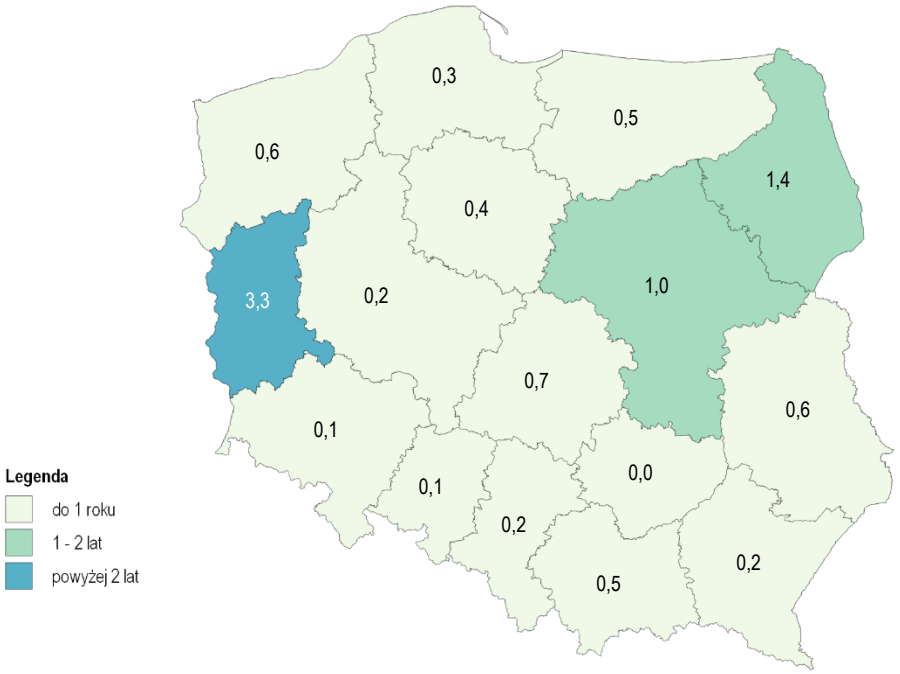
[5] Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

[6] Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2024 r.

Relacja łącznej kwoty długu województw samorządowych do ich dochodów w 2024 r.[7]

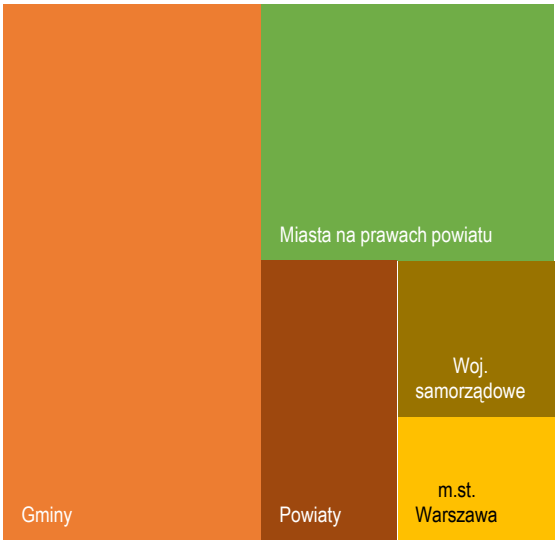


Relacja kwoty długu województw samorządowych do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2024 r.[8]



[7] Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).
[8] Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2024 r.

Dochody ogółem



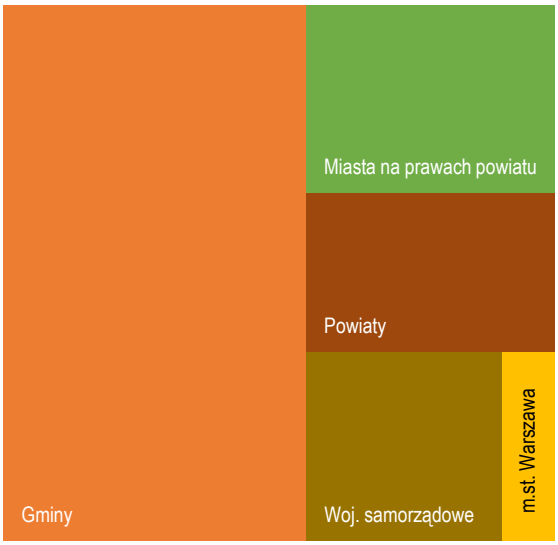
Wydatki ogółem



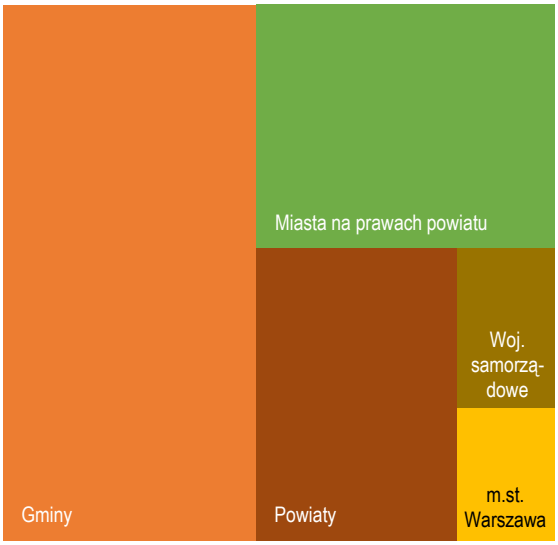
Udziały w PIT i CIT



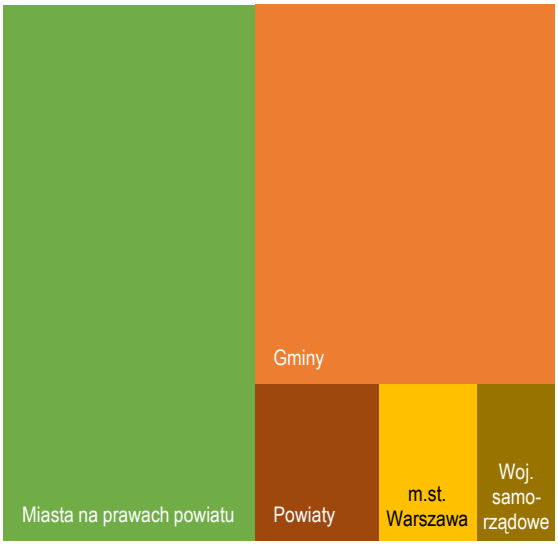
Wydatki majątkowe



Subwencja ogólna



Kwota długu



W 2024 r. budżety gmin stanowiły około 47% wielkości wykonanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, miast na prawach powiatu – około 26%, powiatów – około 13%, województw samorządowych – około 8%, a m.st. Warszawy – około 6%. Ogólna kwota zobowiązań wszystkich jst w 45,7% składała się ze zobowiązań miast na prawach powiatu, w 38,4% gmin, 6,5% powiatów, 5,2% m.st. Warszawy i w 4,1% województw samorządowych. Zadłużenie samorządu terytorialnego stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 6,9%. W 2024 r. jst gospodarowały dochodami sięgającymi 69,2% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe były równe 51,8% wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa.

2. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

2.1. Dochody ze źródeł zagranicznych

Kwota pozyskanych przez jst środków na dofinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych[9] w 2024 r. wyniosła 13 128 046 tys. zł i była niższa o 22,4% od zrealizowanych w 2023 r., a ich udział stanowił 3,0% dochodów ogółem (w 2023 r. – 4,7%).

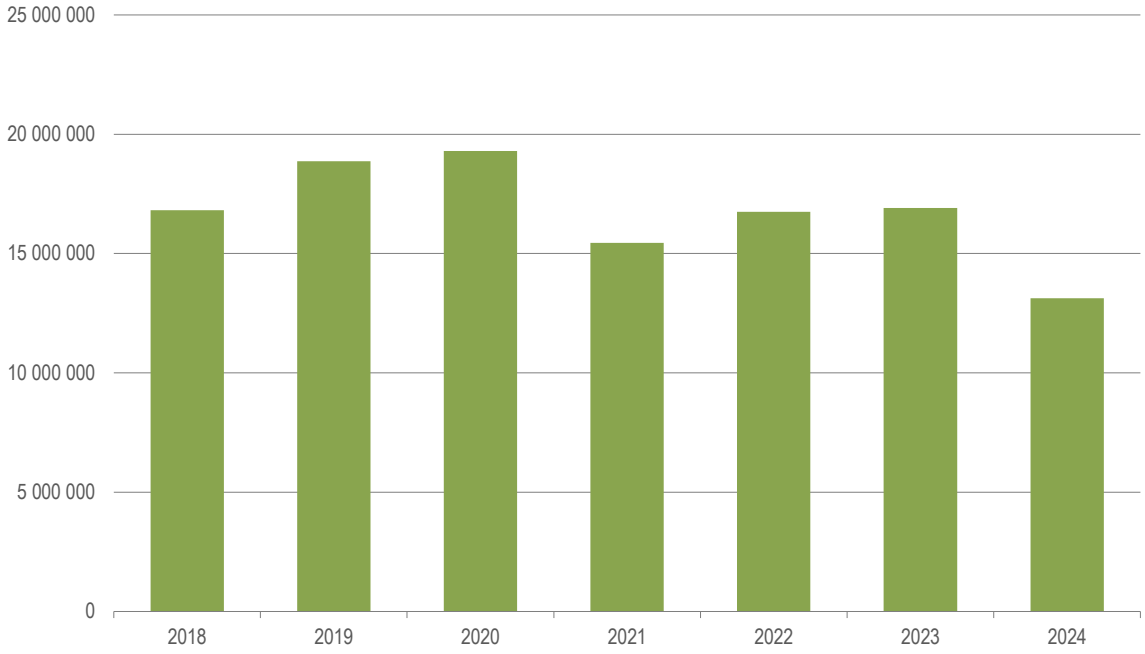
Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody jst na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**16 745 016,0**	**16 915 478,9**	**13 128 045,7**	**88,7**	**3,0**	**77,6**
Budżet środków europejskich	13 360 521,7	13 367 195,3	9 226 859,6	90,2	2,1	69,0
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 485 462,2	1 294 896,4	1 456 873,1	79,7	0,3	112,5
Środki ze źródeł zagranicznych	1 899 032,2	2 253 387,2	2 444 313,0	89,0	0,6	108,5
Wydatki ogółem*, z tego:	**21 264 604,6**	**24 493 578,0**	**11 581 713,3**	**78,0**	**2,7**	**47,3**
Budżet środków europejskich	12 272 922,0	14 045 194,7	5 242 990,5	73,4	1,2	37,3
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	6 903 765,4	7 862 070,2	3 891 747,6	79,0	0,9	49,5
Środki ze źródeł zagranicznych	2 087 917,2	2 586 313,1	2 446 975,3	88,2	0,6	94,6
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	**895 579,5**	**1 194 899,4**	**424 095,3**	**x**	**x**	**35,5**
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	**791 485,2**	**707 851,8**	**993 636,6**	**x**	**x**	**140,4**

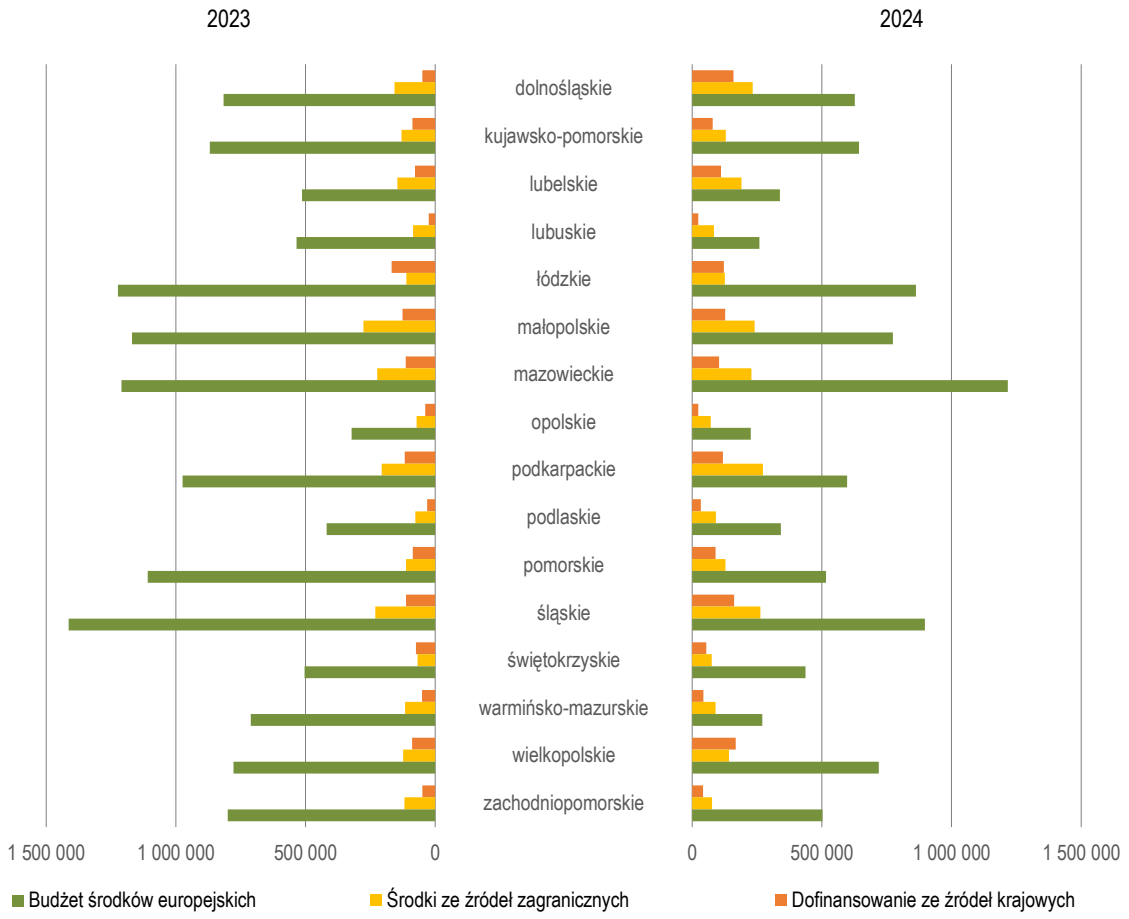
** Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.*

[9] Niniejszy podpunkt *Sprawozdania* dotyczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych.
W sprawozdaniu KR RIO kwota dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z czwartą cyfrą 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 (czwarta cyfra 2, 4, 6 i 9 oznacza dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych; czwarta cyfra 1, 3, 5 i 8 oznacza środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych; ponadto wyodrębniono dochody z budżetu środków europejskich – cyfra 7).

Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2023 i 2024 według województw (w tys. zł)



Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w 2024 r. uzyskały jst województw: mazowieckiego (1 548 614 tys. zł), śląskiego (1 321 282 tys. zł), małopolskiego (1 142 232 tys. zł). Dochody pozyskane przez te jst stanowiły aż 30,6% dochodów na programy i projekty realizowanie z udziałem środków zagranicznych pozyskanych przez jst w skali całego kraju.

Udział dochodów bieżących i majątkowych w dochodach jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w 2024 r. według województw

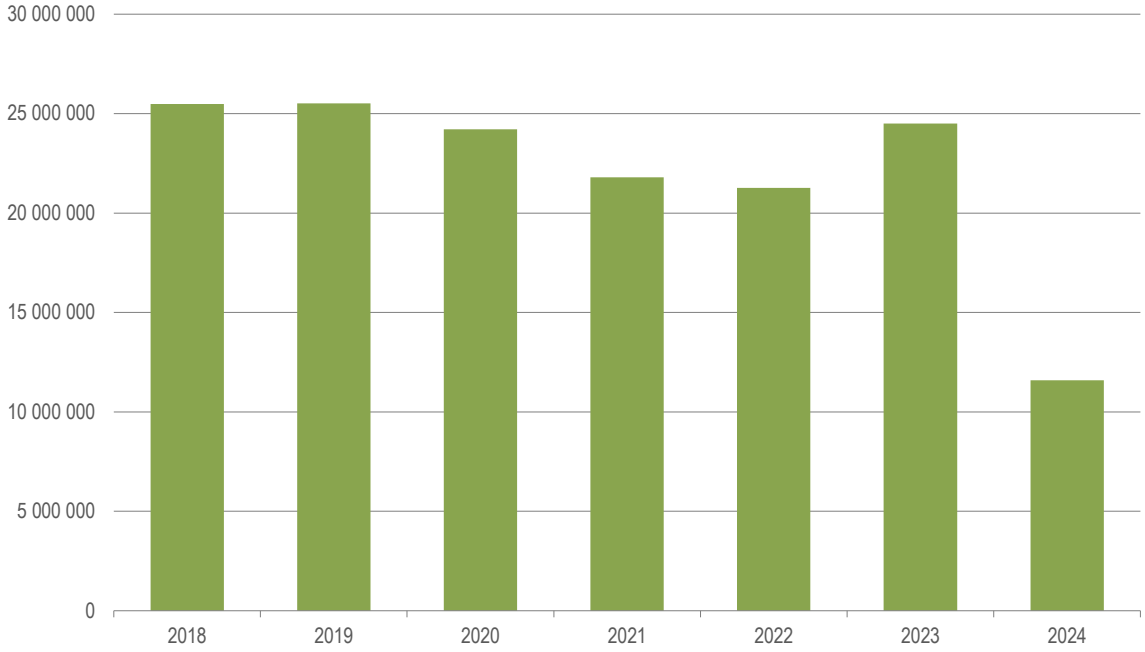
Wyszczególnienie	Dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych			Udział 3:2 (w %)	Udział 4:2 (w %)
	Ogółem (w tys. zł)	z tego:			
		dochody bieżące (w tys. zł)	dochody majątkowe (w tys. zł)		
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	**13 128 045,9**	**4 283 067,6**	**8 844 978,1**	**32,6**	**67,4**
dolnośląskie	1 018 814,6	320 138,2	698 676,4	31,4	68,6
kujawsko-pomorskie	850 907,7	296 808,1	554 099,6	34,9	65,1
lubelskie	640 484,1	268 181,6	372 302,5	41,9	58,1
lubuskie	366 462,9	115 468,9	250 994,0	31,5	68,5
łódzkie	1 110 767,2	339 128,8	771 638,3	30,5	69,5
małopolskie	1 142 231,6	373 382,9	768 848,7	32,7	67,3
mazowieckie	1 548 614,3	273 886,6	1 274 727,8	17,7	82,3
opolskie	320 218,6	143 137,0	177 081,5	44,7	55,3
podkarpackie	988 996,3	329 562,7	659 433,5	33,3	66,7
podlaskie	467 646,3	163 276,4	304 369,9	34,9	65,1
pomorskie	734 486,4	284 410,7	450 075,6	38,7	61,3
śląskie	1 321 282,3	491 278,0	830 004,3	37,2	62,8
świętokrzyskie	564 767,4	208 476,9	356 290,5	36,9	63,1
warmińsko-mazurskie	402 629,3	155 575,9	247 053,5	38,6	61,4
wielkopolskie	1 029 829,2	356 979,0	672 850,2	34,7	65,3
zachodniopomorskie	619 907,7	163 375,9	456 531,8	26,4	73,7

Wśród dochodów jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych przeważały, podobnie jak w latach poprzednich, dochody majątkowe wynoszące 8 844 978 tys. zł, co stanowiło 67,4% pozyskanych dochodów ogółem, natomiast dochody bieżące wyniosły 4 283 068 tys. zł i stanowiły 32,6% dochodów. W porównaniu do 2023 r., w strukturze dochodów zmniejszył się udział dochodów majątkowych o 10,2 punktu procentowego (z 77,6% do 67,4%), a zwiększył odpowiednio udział dochodów bieżących. Zarówno dochody bieżące jak i majątkowe wykazywały – podobnie jak w latach poprzednich – znaczne terytorialne zróżnicowanie ich wysokości.

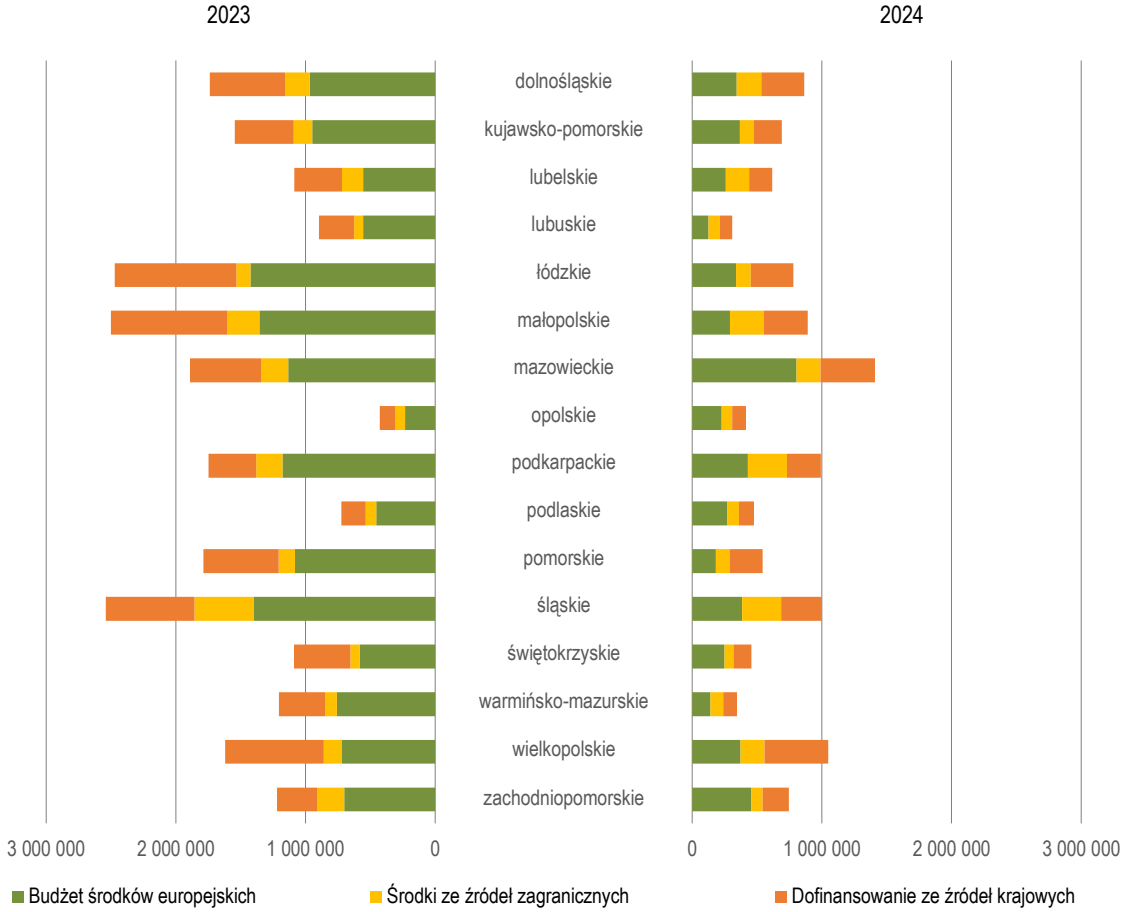
2.2. Wydatki ze źródeł zagranicznych

Wydatki finansowane środkami zagranicznymi w 2024 r. wyniosły 11 581 713 tys. zł i były niższe aż o 52,7% w porównaniu z rokiem poprzednim, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 2,7% (w 2023 r. – 6,8%).

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2023 i 2024 według województw (w tys. zł)



W 2024 r. wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych wyniosły łącznie 11 581 713 tys. zł i – tak jak w przypadku dochodów – wydatki te wykazywały znaczące zróżnicowanie w poszczególnych województwach, co zaprezentowano zarówno na powyższym wykresie jak i w tabeli poniżej. Najwyższe kwoty wydatków zrealizowały jst województw: mazowieckiego – 1 410 292 tys. zł, śląskiego w wysokości 1 000 397 tys. zł i wielkopolskiego – 1 049 807 tys. zł.

Udział wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach jst finansowanych środkami zagranicznymi w 2024 r. według województw

Wyszczególnienie	Wydatki finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	Wydatki bieżące finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	w tym: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (w tys. zł)	Udział 4:3 (w %)	Udział 3:2 (w %)	Wydatki majątkowe finansowane środkami zagranicznymi* (w tys. zł)	Udział 7:2 (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8
Polska, z tego:	**11 581 713,3**	**3 690 849,4**	**1 603 002,4**	**43,4**	**31,9**	**7 890 864,0**	**68,1**
dolnośląskie	863 541,2	289 237,2	114 631,8	39,6	33,5	574 304,0	66,5
kujawsko-pomorskie	691 358,2	232 236,1	91 257,0	39,3	33,6	459 122,1	66,4
lubelskie	615 851,2	256 813,2	116 105,0	45,2	41,7	359 038,0	58,3
lubuskie	307 440,3	113 486,7	55 716,8	49,1	36,9	193 953,6	63,1
łódzkie	779 125,6	263 676,1	129 149,9	49,0	33,8	515 449,5	66,2
małopolskie	890 486,7	354 748,2	152 768,2	43,1	39,8	535 738,5	60,2
mazowieckie	1 410 291,5	244 266,5	108 614,7	44,5	17,3	1 166 025,0	82,7
opolskie	413 627,8	131 556,6	61 657,5	46,9	31,8	282 071,2	68,2
podkarpackie	991 956,5	271 333,4	115 965,3	42,7	27,4	720 623,2	72,7
podlaskie	476 754,2	121 829,0	55 509,1	45,6	25,6	354 925,2	74,5
pomorskie	543 498,3	175 468,0	75 917,8	43,3	32,3	368 030,3	67,7
śląskie	1 000 396,5	417 058,3	183 230,4	43,9	41,7	583 338,2	58,3
świętokrzyskie	457 478,2	189 657,5	84 303,0	44,5	41,5	267 820,8	58,5
warmińsko-mazurskie	345 700,1	138 812,7	66 265,8	47,7	40,2	206 887,4	59,9
wielkopolskie	1 049 807,4	348 031,7	121 000,6	34,8	33,2	701 775,6	66,9
zachodniopomorskie	744 399,6	142 638,2	70 909,5	49,7	19,2	601 761,4	80,8

* *Wydatki majątkowe stanowią w 100% wyłącznie wydatki inwestycyjne.*

We wszystkich województwach dominowały wydatki finansowane środkami z budżetu środków europejskich, które wynosiły 5 242 990 tys. zł, stanowiąc 1,2% ogółu wydatków jst. Znacznie niższe było dofinansowanie ze źródeł krajowych w wysokości 3 891 748 tys. zł, które stanowiło zaledwie 0,9% wydatków jst.

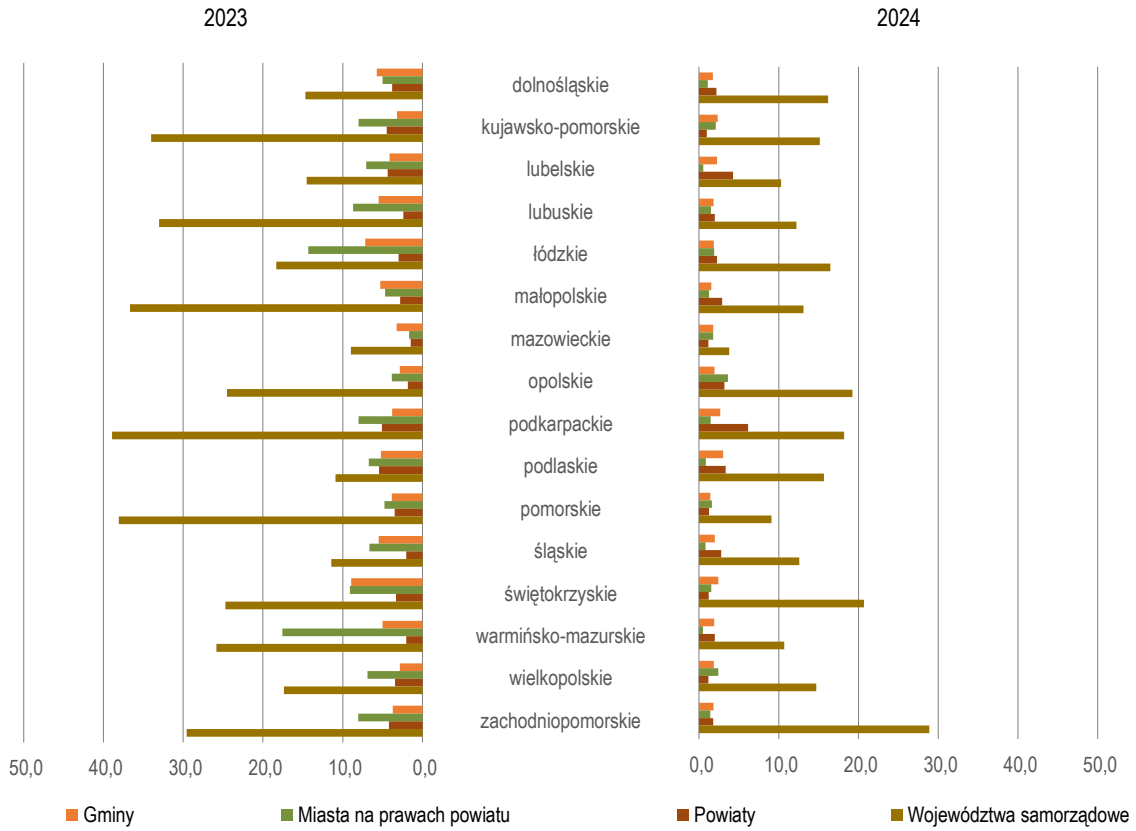
W strukturze wydatków finansowanych środkami zagranicznymi od lat niezmiennie przeważają wydatki majątkowe, które w 2024 r. wynosiły 7 890 864 tys. zł, stanowiąc 68,1% tych wydatków. Najwyższe wydatki majątkowe zrealizowały jst województwa mazowieckiego (1 166 025 tys. zł), co oznacza, że jst tego jednego województwa wykonały aż 14,8% ogółu wydatków inwestycyjnych na projekty finansowane ze źródeł zagranicznych.

Udział wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach budżetowych ogółem w 2024 r. według województw

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Wydatki finansowane środkami z budżetu środków europejskich (w tys. zł)	Wydatki finansowane środkami ze źródeł zagranicznych (w tys. zł)	Dofinansowanie ze źródeł krajowych* (w tys. zł)	Udział w wydatkach ogółem (w %)		
					3:2	4:2	5:2
1	2	3	4	5	6	7	8
Polska, z tego:	**432 230 693,2**	**5 242 990,3**	**2 446 975,2**	**3 891 747,6**	**1,2**	**0,6**	**0,9**
dolnośląskie	33 828 382,4	342 691,8	189 230,5	331 618,9	1,0	0,6	1,0
kujawsko-pomorskie	22 149 442,7	367 300,3	107 138,4	216 919,6	1,7	0,5	1,0
lubelskie	22 172 217,7	258 028,3	181 135,5	176 687,4	1,2	0,8	0,8
lubuskie	11 360 761,0	126 189,5	87 253,5	93 997,3	1,1	0,8	0,8
łódzkie	26 446 206,4	337 100,2	114 832,1	327 193,3	1,3	0,4	1,2
małopolskie	36 933 200,5	292 400,8	260 382,6	337 703,3	0,8	0,7	0,9
mazowieckie	73 868 797,6	804 153,1	184 626,3	421 512,1	1,1	0,3	0,6
opolskie	10 646 974,3	227 680,0	81 590,0	104 357,7	2,1	0,8	1,0
podkarpackie	23 297 580,6	428 695,1	302 291,4	260 970,0	1,8	1,3	1,1
podlaskie	13 626 829,2	270 956,2	89 207,1	116 590,9	2,0	0,7	0,9
pomorskie	27 080 450,4	181 470,9	110 127,3	251 900,0	0,7	0,4	0,9
śląskie	45 562 172,8	385 668,4	300 957,4	313 770,7	0,9	0,7	0,7
świętokrzyskie	12 935 862,9	250 297,6	67 733,0	139 447,6	1,9	0,5	1,1
warmińsko-mazurskie	15 255 472,4	141 649,7	97 003,5	107 046,9	0,9	0,6	0,7
wielkopolskie	37 983 271,2	372 272,8	186 138,2	491 396,3	1,0	0,5	1,3
zachodniopomorskie	19 083 071,1	456 435,6	87 328,4	200 635,6	2,4	0,5	1,1

** Obejmuje wyłącznie wydatki kwalifikowane.*

Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w układzie województw w latach 2023 i 2024 (w %)



W 2024 r., tak jak w okresach poprzednich, wśród wszystkich typów jst, najwyższy udział wydatków na programy i projekty finansowane środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem odnotowano w województwach samorządowych, w których stanowiły średnio 23,9%. Wynika to z faktu, że wydatki województw samorządowych obejmują wydatki na projekty własne oraz wydatki stanowiące transfer środków do innych beneficjentów (jako instytucja płatnicza).

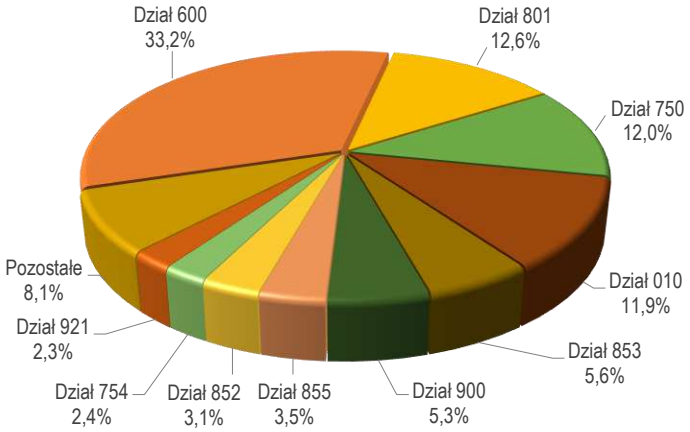
Wydatki inwestycyjne na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych w podziale na typy jst w 2024 r. (w tys. zł)



W 2024 r. najwyższe wydatki inwestycyjne na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych zrealizowały gminy w wysokości 3 429 783 tys. zł, co stanowiło 43,5% tych wydatków; niższe wydatki wykonały województwa samorządowe – 1 884 552 tys. zł (23,9% wydatków), miasta na prawach powiatu – 1 211 195 tys. zł (15,3% wydatków) i powiaty – 845 877 tys. zł (10,7% wydatków). Dodatkowo m.st. Warszawa zrealizowało te wydatki w kwocie 519 457 tys. zł, co stanowiło 6,6% ogółu tych wydatków.

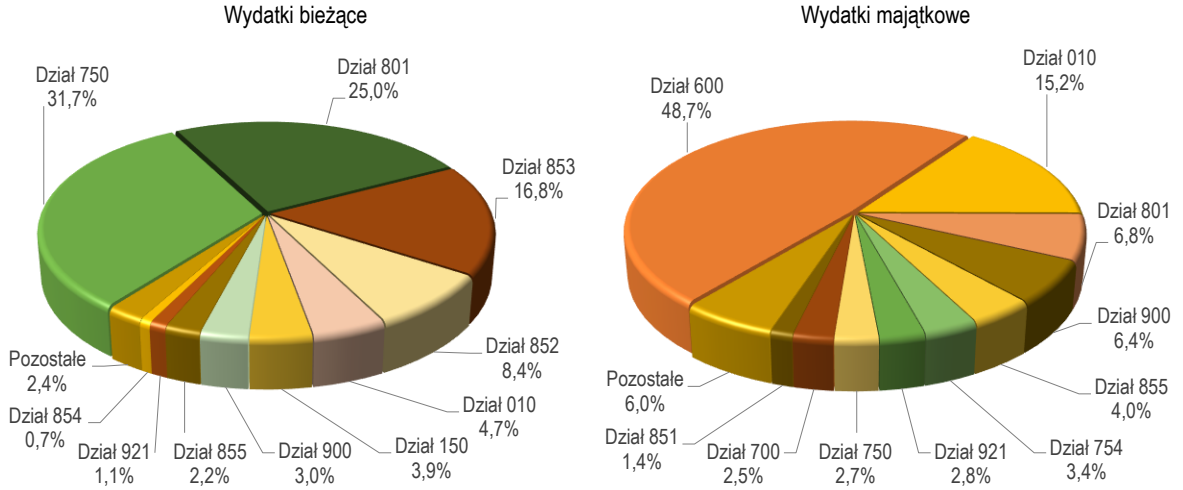
Wydatki na projekty realizowane ze środków zagranicznych ponoszone były w różnych działach klasyfikacji budżetowej. Kierunki wydatkowania tych środków zaprezentowano poniżej.

Struktura wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych według działów klasyfikacji budżetowej w 2024 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 750 – Administracja publiczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 855 – Rodzina, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

Struktura wydatków bieżących i majątkowych jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych według działów klasyfikacji budżetowej w 2024 r.



Dział 750 – Administracja publiczna, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 855 – Rodzina, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 600 – Transport i łączność, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 851 – Ochrona zdrowia.

Największe wydatki finansowane środkami zagranicznymi jst zrealizowały w zakresie transportu i łączności (33,2% wydatków), oświaty i wychowania (12,6% wydatków), administracji publicznej (12,0% wydatków) oraz rolnictwa i łowiectwa (11,9% wydatków).

Kierunki dokonanych wydatków były jednak różne w zależności od rodzaju wydatków. W grupie wydatków bieżących największy udział, podobnie jak w roku poprzednim miały wydatki na programy i projekty dotyczące administracji publicznej (31,7%), oświaty i wychowania (25,0% wydatków bieżących) oraz pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (16,8% wydatków bieżących), a w wydatkach majątkowych inwestycje z zakresu transportu i łączności (48,7%) oraz rolnictwa i łowiectwa (15,2% wydatków majątkowych).

Rozdział III.
Wykonanie budżetów przez gminy

Wybrane wielkości budżetów gmin w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**171 813 485,5**	**170 256 688,4**	**201 841 692,8**	**97,5**	**100,0**	**118,6**
Bieżące, w tym:	**156 960 395,2**	**140 542 273,4**	**169 484 943,8**	**99,9**	**84,0**	**120,6**
PIT, CIT	31 652 503,0	23 932 808,1	36 329 692,4	101,1	18,0	151,8
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	49 060 887,2	23 467 736,2	29 764 281,5	97,0	14,7	126,8
Dotacje na zadania zlecone*	26 711 985,2	15 062 592,4	19 612 163,4	98,0	9,7	130,2
Subwencja ogólna, w tym:	34 902 604,1	47 052 935,8	54 958 325,7	100,8	27,2	116,8
Część oświatowa	24 928 789,6	28 158 313,4	38 355 902,7	100,2	19,0	136,2
Majątkowe, w tym:	**14 853 090,3**	**29 714 415,0**	**32 356 749,0**	**86,7**	**16,0**	**108,9**
Dotacje i środki na inwestycje	11 774 299,0	27 058 151,7	29 910 770,0	87,3	14,8	110,5
Wydatki ogółem, z tego:	**175 500 611,5**	**180 989 005,4**	**203 750 813,7**	**91,4**	**100,0**	**112,6**
Bieżące, w tym:	**143 540 832,2**	**133 126 892,8**	**156 269 895,4**	**94,0**	**76,7**	**117,4**
Wynagrodzenia i pochodne	51 772 267,2	58 260 234,1	72 493 560,6	96,7	35,6	124,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	41 748 842,6	16 232 027,1	19 760 781,9	96,6	9,7	121,7
Dotacje	10 667 343,4	12 341 170,5	15 227 965,7	97,6	7,5	123,4
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	1 816 557,7	2 566 401,0	2 554 979,9	91,1	1,3	99,6
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 571 648,0	992 415,8	545 551,6	52,7	0,3	55,0
Majątkowe, w tym:	**31 959 779,4**	**47 862 112,7**	**47 480 918,4**	**83,7**	**23,3**	**99,2**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	30 517 139,5	45 901 853,0	45 861 419,0	83,5	22,5	99,9
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	6 250 715,5	7 272 364,4	3 424 794,1	75,2	1,7	47,1
Wynik budżetu	**-3 687 126,0**	**-10 732 317,0**	**-1 909 120,9**	**x**	**x**	**x**
Wynik operacyjny	13 419 563,0	7 415 380,7	13 215 048,5	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**32 609 780,7**	**33 292 384,3**	**27 022 379,6**	**x**	**100,0**	**81,2**
Zaciągnięcie długu zwrotnego	4 528 021,3	9 032 772,8	8 696 454,5	x	32,2	96,3
Wolne środki i nadwyżka	28 003 581,4	24 094 071,9	18 176 119,2	x	67,3	75,4
Rozchody ogółem, w tym:	**6 536 920,5**	**5 667 352,8**	**5 834 385,7**	**x**	**100,0**	**102,9**
Spłata długu zwrotnego	4 511 012,6	4 290 985,5	4 797 602,3	x	82,2	111,8
Należności ogółem, w tym:	**10 186 530,2**	**11 703 097,2**	**10 727 694,3**	**x**	**100,0**	**91,7**
Należności wymagalne	9 714 822,0	11 185 276,8	10 213 422,6	x	95,2	91,3
Kwota długu, w tym:	**34 105 690,0**	**38 824 386,0**	**42 684 738,1**	**x**	**100,0**	**109,9**
Zobowiązania wymagalne	43 997,9	62 847,2	59 070,5	x	0,1	94,0
Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:	**74 096,4**	**68 583,7**	**72 080,3**	**x**	**100,0**	**104,4**
SP ZOZ	39 913,1	42 828,8	52 024,7	x	72,2	121,5

** Zgodnie z art. 126 uofp.*

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody gmin na realizację programów przy udziale środków zagranicznych w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**6 124 858,6**	**5 245 053,7**	**4 525 184,6**	**81,2**	**2,2**	**86,3**
Budżet środków europejskich	5 457 519,0	4 471 919,3	3 736 849,0	82,4	1,9	83,6
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	305 028,1	345 941,4	322 105,6	87,4	0,2	93,1
Środki ze źródeł zagranicznych	362 311,5	427 193,0	466 230,0	69,6	0,2	109,1
Wydatki ogółem*, z tego:	**7 823 497,8**	**8 270 876,1**	**3 976 036,8**	**72,4**	**2,0**	**48,1**
Budżet środków europejskich	4 922 490,1	5 066 899,9	2 156 034,9	67,1	1,1	42,6
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	2 529 456,7	2 728 398,4	1 246 294,1	78,1	0,6	45,7
Środki ze źródeł zagranicznych	371 551,0	475 577,8	573 707,8	84,1	0,3	120,6
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	**332 384,8**	**436 851,8**	**344 799,8**	**x**	**x**	**78,9**
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	**394 058,5**	**323 529,5**	**433 625,7**	**x**	**x**	**134,0**

** Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.*

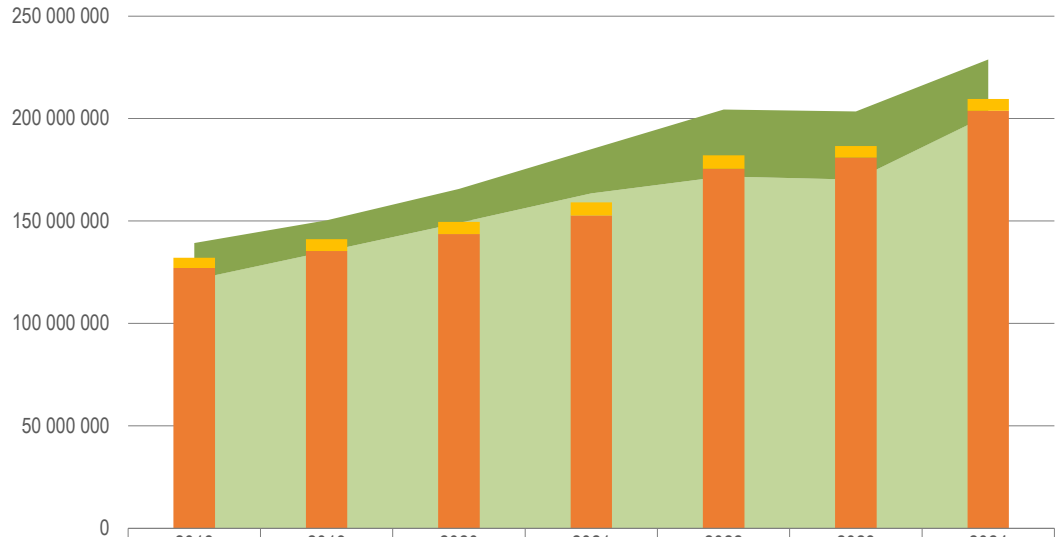
W 2024 r. z budżetu UE do budżetów gmin przetransferowano o 735 070 tys. zł (tj. o 16,4%) mniej środków niż w roku poprzednim, co miało bezpośredni wpływ na poziom zrealizowanych wydatków – dynamiczny spadek o 57,4%.

Liczba gmin według wielkości budżetu (dochodów ogółem) oraz typów gmin w 2024 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Gminy				Struktura (w %)			
	Ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	Ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
do 25>	85	3	6	76	3,5	0,1	0,2	3,2
(25 do 50>	829	22	133	674	34,4	0,9	5,5	28,0
(50 do 75>	601	20	178	403	24,9	0,8	7,4	16,7
(75 do 100>	355	32	144	179	14,7	1,3	6,0	7,4
(100 do 150>	266	46	135	85	11,0	1,9	5,6	3,5
(150 do 200>	105	30	52	23	4,4	1,2	2,2	1,0
(200 do 250>	66	24	27	15	2,7	1,0	1,1	0,6
powyżej 250	104	59	36	9	4,3	2,4	1,5	0,4
Razem	**2 411**	**236**	**711**	**1 464**	**100,0**	**9,8**	**29,5**	**60,7**

Grupa gmin dysponująca budżetami nieprzekraczającymi 25 mln zł dochodów ogółem uległa istotnemu zmniejszeniu w stosunku do roku poprzedniego – liczba takich jednostek spadła o 98, z czego największy udział miały gminy wiejskie – spadek o 89 podmiotów. Znaczący wzrost wystąpił w grupie gmin dysponujących największymi budżetami (powyżej 250 mln zł), tj. – o 36 jednostek.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody gmin w latach 2018–2024 (w tys. zł)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody ogółem	17 807 275	15 205 517	16 650 675	21 613 817	32 609 781	33 292 384	27 022 380
Dochody ogółem	121 425 597	135 233 349	149 090 470	163 483 715	171 813 486	170 256 688	201 841 693
Rozchody ogółem	4 883 519	5 714 718	5 848 712	6 381 205	6 536 920	5 667 353	5 834 386
Wydatki ogółem	127 132 774	135 386 334	143 716 562	152 788 989	175 500 612	180 989 005	203 750 814

1. Dochody

Dochody budżetowe gmin w latach 2022–2024

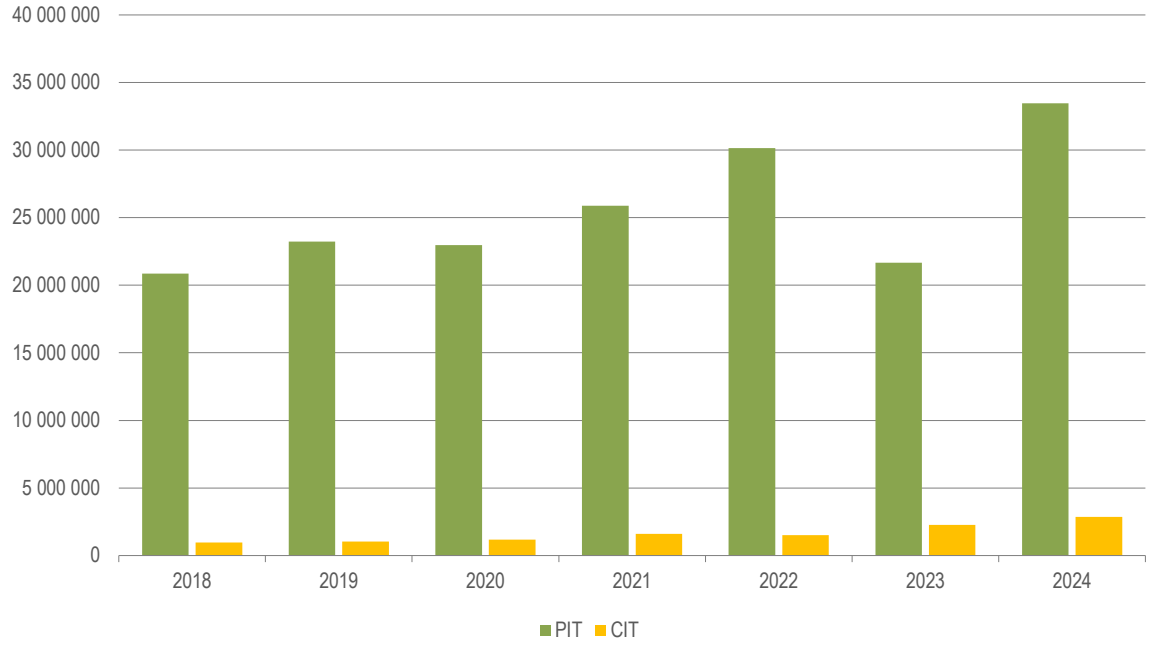
Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**171 813 485,5**	**170 256 688,4**	**201 841 692,8**	**97,5**	**100,0**	**118,6**
Subwencja ogólna	34 902 604,1	47 052 935,8	54 958 325,7	100,8	27,2	116,8
Dotacje i środki	60 835 186,2	50 525 888,0	59 675 051,5	91,9	29,6	118,1
Udziały w PIT i CIT	31 652 503,0	23 932 808,1	36 329 692,4	101,1	18,0	151,8
Pozostałe dochody	44 423 192,2	48 745 056,6	50 878 623,2	98,7	25,2	104,4

W 2024 r. dochody budżetowe gmin zrealizowane zostały w kwocie 201 841 693 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu. W porównaniu z rokiem 2023 nastąpił ich nominalny wzrost o 18,6%, a realnie zwiększyły się o 15,0% (przy wskaźniku inflacji wynoszącym 3,6%). Analizując dane z ostatniego dziesięciolecia należy zauważyć, że po incydentalnym odwróceniu tendencji wzrostowej osiąganych przez gminy dochodów w 2023 r., w omawianym okresie wystąpiła jej kontynuacja.

Nowelizacja ustawy o dochodach jst[1], obowiązująca od 2022 r., zmieniła sposób wyliczania kwot rocznego dochodu przypadającego gminom z tytułu udziału we wpływach z podatków PIT i CIT, a także zasady przyznawania subwencji ogólnej. Wykonanie dochodów w danym roku z udziałów w podatkach PIT i CIT odpowiada kwocie wynikającej z otrzymanego zawiadomienia, czyli 100% planu. W 2024 r. wartość wpływów z tytułu udziału w podatku PIT wzrosła dynamicznie – o 54,6% – osiągając wartość 33 469 074 tys. zł. Wzrost ten wynikał z incydentalnego wsparcia w postaci dodatkowych dochodów z PIT przekazanych gminom[2].

[1] Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927).
[2] Ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 1755).

Dochody gmin z tytułu udziału w PIT i CIT w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Ponownie dochody z tytułu subwencji ogólnej były wyższe (o 16,8%) w stosunku do roku poprzedniego (tj. o 7 905 390 tys. zł), z czego największy wzrost (o 36,2%, tj. o 10 197 589 tys. zł) przypada na subwencję oświatową. Głównymi czynnikami wzrostu były zmiana przepisów, która spowodowała skokowy wzrost wydatków na wynagrodzenia nauczycieli[3] oraz przyznanie gminom subwencji rozwojowej[4] w kwocie 1 562 550 tys. zł, a także przekazanie gminom w ramach subwencji ogólnej kwoty 1 914 296 tys. zł na uzupełnienie dochodów[5].

W 2024 r. nadal istotnym źródłem dochodów gmin były środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (tj. 20 313 782 tys. zł), które stanowiły ponad 10% dochodów ogółem i wzrosły o 19,6% w stosunku do roku poprzedniego. Jedynie niecały jeden procent tych środków został przeznaczony na wydatki bieżące (w 2023 r. relacja ta wyniosła 3,2%, natomiast w 2022 r. – 77,9%). Ponad 99% środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przeznaczono na inwestycje (Fundusz Inwestycji Strategicznych Polski Ład, Rządowy Fundusz Odbudowy Zabytków). Trwający konflikt zbrojny na Ukrainie nadal generował potrzebę funkcjonowania Funduszu Pomocy, z którego gminom przekazano kwotę 1 416 307 tys. zł, jednak było to o ponad 57% mniej niż w pierwszym roku wojny. Zmiany w przepisach prawa[6] spowodowały znaczny wzrost wpływów z dotacji na zadania własne (o 23,3%) i na zadania zlecone (o 30,2%). W konsekwencji otrzymane dochody z tytułu dotacji i środków wzrosły o 18,1% i stanowiły 59 675 052 tys. zł.

Pomimo utrzymującej się tendencji braku realizacji planu dochodów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – wykonanie w ostatnich trzech latach kształtowało się na poziomie, odpowiednio: 97,2%, 96,7% i 96,2% – uzyskiwane przez gminy wpływy rok do roku były wyższe o 13,4%, 8,1% i 3,4%.

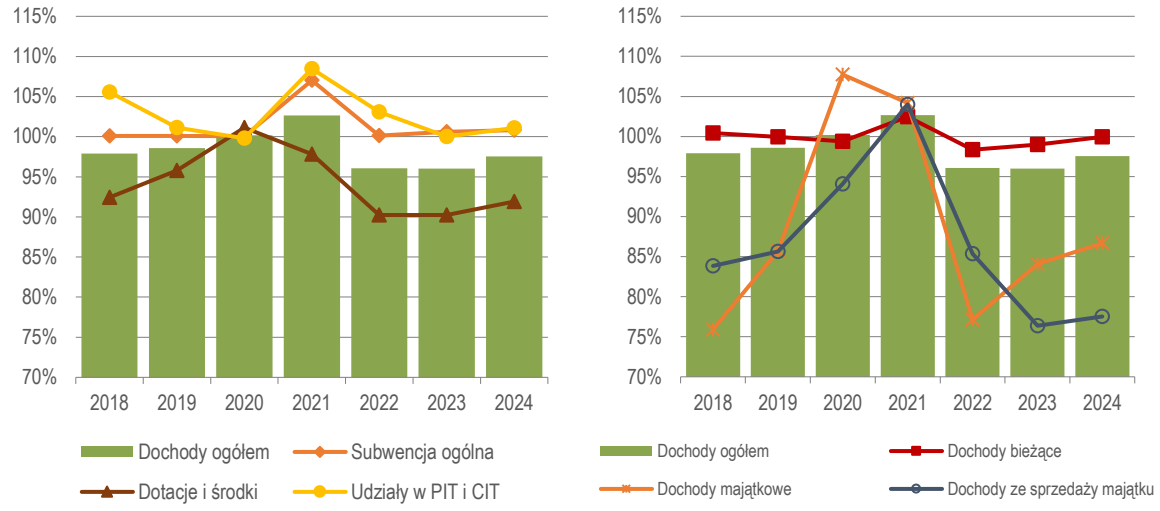
[3] Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 19 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. poz. 234).

[4] Ustawa z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 123).

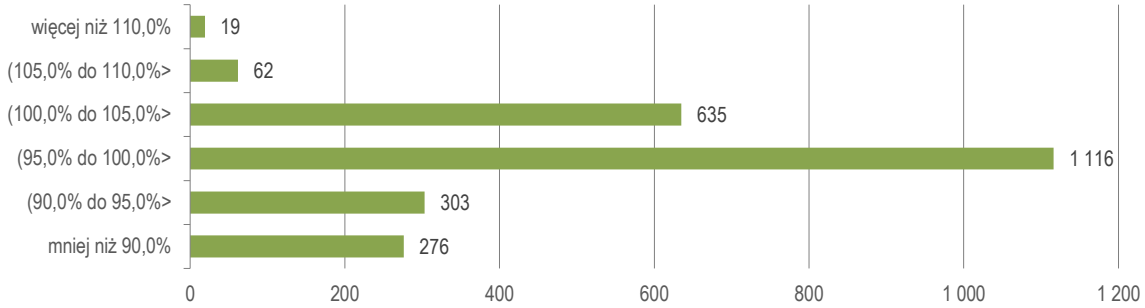
[5] Ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 1755).

[6] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu" (Dz. U. poz. 91), ustawa z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 743), uchwała Nr 62 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024–2027" (M. P. poz. 505).

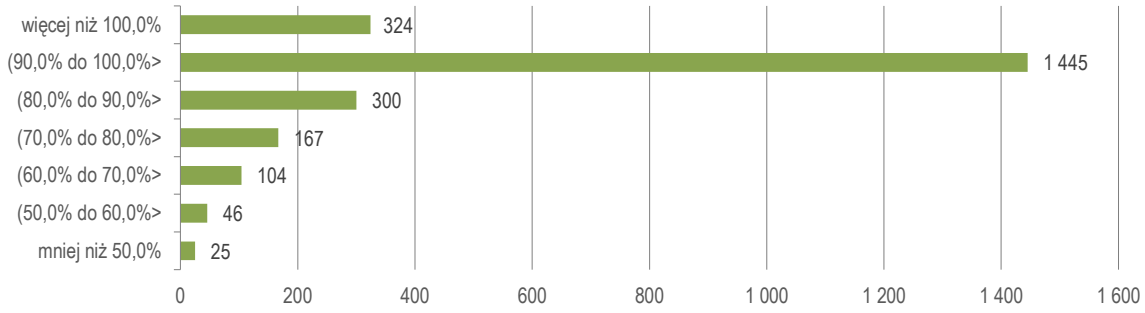
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów gmin w latach 2018–2024



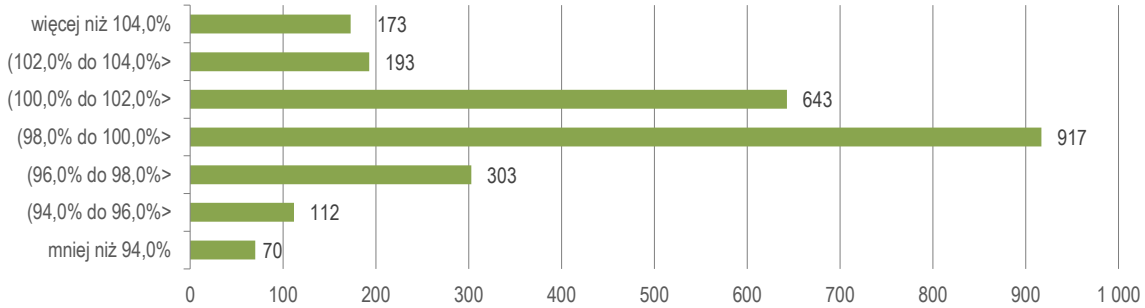
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2024 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów z tytułu dotacji i środków w 2024 r.



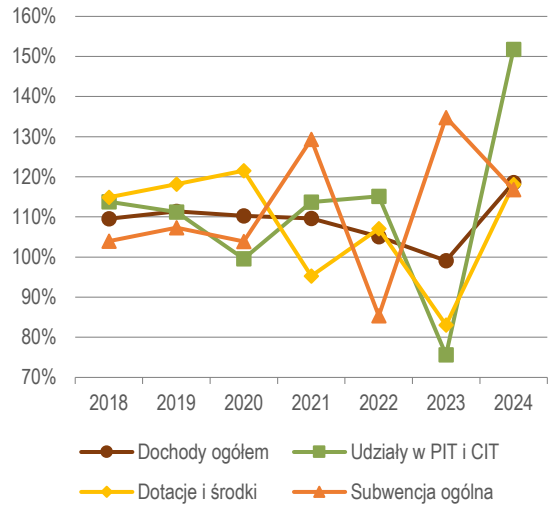
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2024 r.



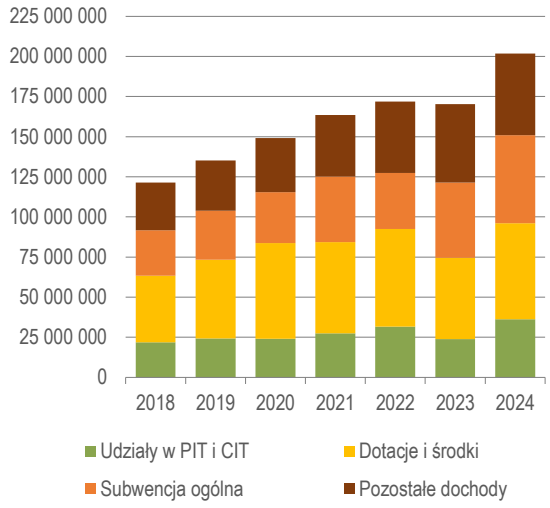
W 2024 r. struktura dochodów – zarówno pod względem źródeł, jak i podziału na dochody bieżące i majątkowe – nie uległa istotnym zmianom w odniesieniu do poprzedniego roku.

Zgromadzone przez gminy środki w 56,8% opierały się na dochodach transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji i środków oraz subwencji ogólnej. W stosunku do roku poprzedniego ich udział w strukturze dochodów ogółem uległ minimalnym spadkom. Z kolei dochody z PIT i CIT wzrosły o 3,9 punktu procentowego w stosunku do 2023 r. i stanowiły 18,0% (w 2023 r. w 177 gminach, udział ten nie przekroczył 5% ich dochodów ogółem, natomiast w analizowanym okresie ilość tych gmin spadła do 78). Pozostała część – 25,2% pochodziła z innych dochodów własnych.

Dynamika dochodów gmin w latach 2018–2024
(rok poprzedni = 100%)



Dochody gmin w latach 2018–2024
(w tys. zł)



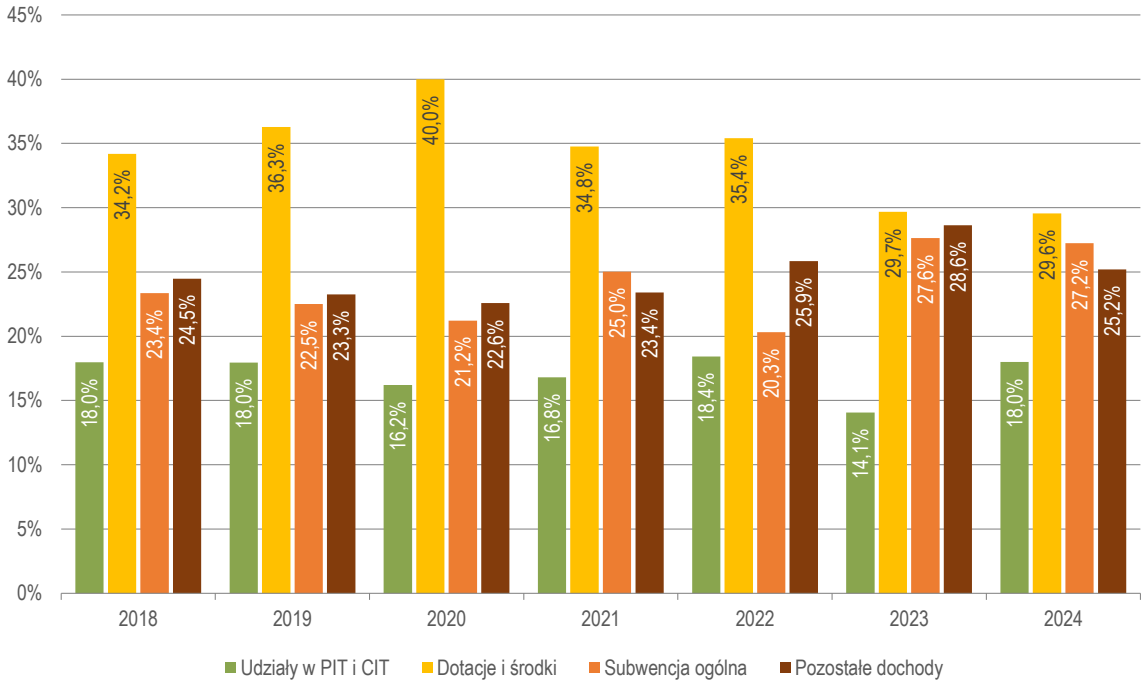
Dotacje i środki osiągały coraz wyższy poziom w strukturze dochodów ogółem, a udział subwencji ogólnej systematycznie ulegał obniżeniu. W 2021 r. powyższy trend został odwrócony. W 2023 r. udział subwencji ogólnej w porównaniu z 2021 r. wzrósł z 25,0% do 27,6%, a udział dotacji i środków spadł z 34,8% do 29,7%, a zatem udziały z obu zasadniczych grup źródeł dochodów wyraźnie się do siebie zbliżyły (dzieliły je 2,1 punktu procentowego). W 2024 r. udziały te pozostały na zbliżonym poziomie, a różnica między nimi wyniosła 2,4 punktu procentowego.

Od II kwartału 2016 r. znaczną część w strukturze dochodów gmin stanowiła dotacja na realizację rządowego programu pełniącego rolę pomocy państwa w wychowywaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych (program „Rodzina 500+"). Od czerwca 2022 r. wypłata całości świadczeń z ww. programu była realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W związku z powyższym udział dotacji na zadania zlecone w strukturze dochodów ogółem kolejny rok z rzędu uległ obniżeniu z 15,6% w 2022 r. do 8,9% w 2023 r. Natomiast w 2024 r. w związku z przeprowadzonymi wyborami do rad gmin, wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz wyborami do Parlamentu Europejskiego udział tych dotacji wzrósł o niecały punkt procentowy, a gminy otrzymały ich więcej o 4 545 333 tys. zł.

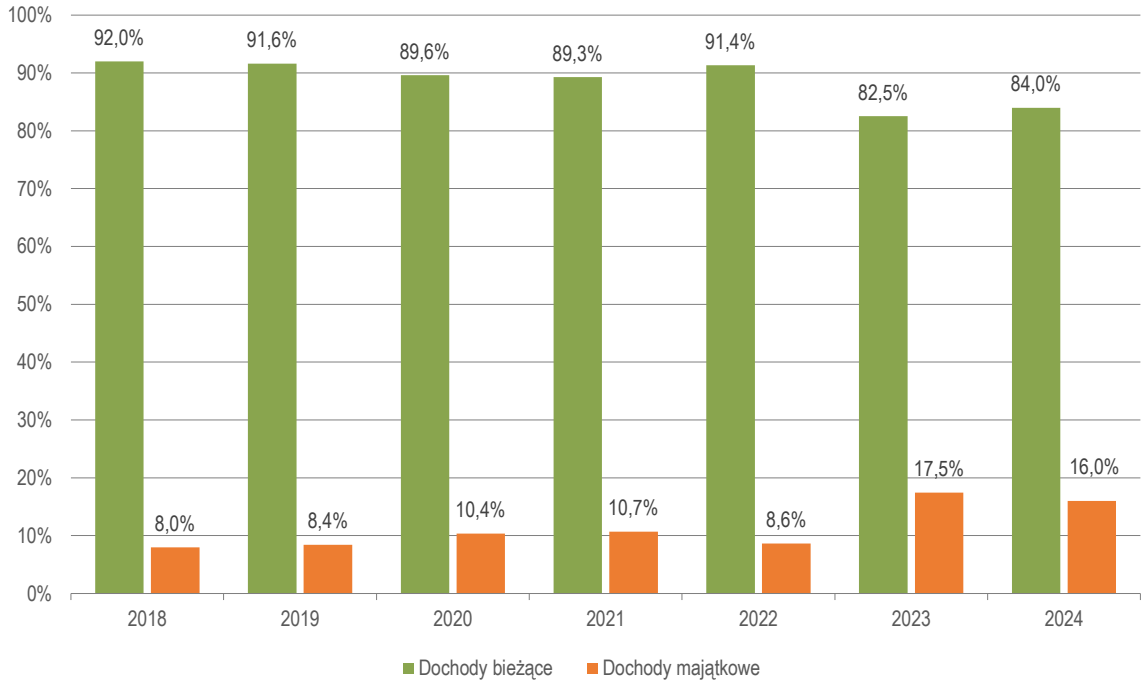
W strukturze dotacji i środków nie wystąpiły istotne zmiany w porównaniu rok do roku: udział dotacji na zadania własne wzrósł o 0,7 punktu procentowego, udział środków z Funduszu Pomocy spadł o 1,4 punktu procentowego, udział środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wzrósł o 0,4 punktu procentowego. Najwyższa różnica wystąpiła w udziale dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej – wzrost o 3,1 punktu procentowego.

Analizując wykonane dochody z poszczególnych części subwencji ogólnej z pięciu ostatnich lat można zaobserwować podobieństwo w jej strukturze w latach 2020 i 2022 oraz w latach 2021 i 2023. Gminy w 2024 r. otrzymały o 36,2% (tj. o 10 197 589 tys. zł) więcej subwencji oświatowej niż w poprzednim roku, a jej udział w strukturze subwencji ogólnej ponownie zbliżył się do poziomu z lat 2020 i 2022 i stanowił 69,8% kwoty globalnej. Natomiast nową składową w strukturze subwencji ogólnej stanowiła część rozwojowa, która wyniosła 2,8% jej wartości (tj. 1 562 550 tys. zł).

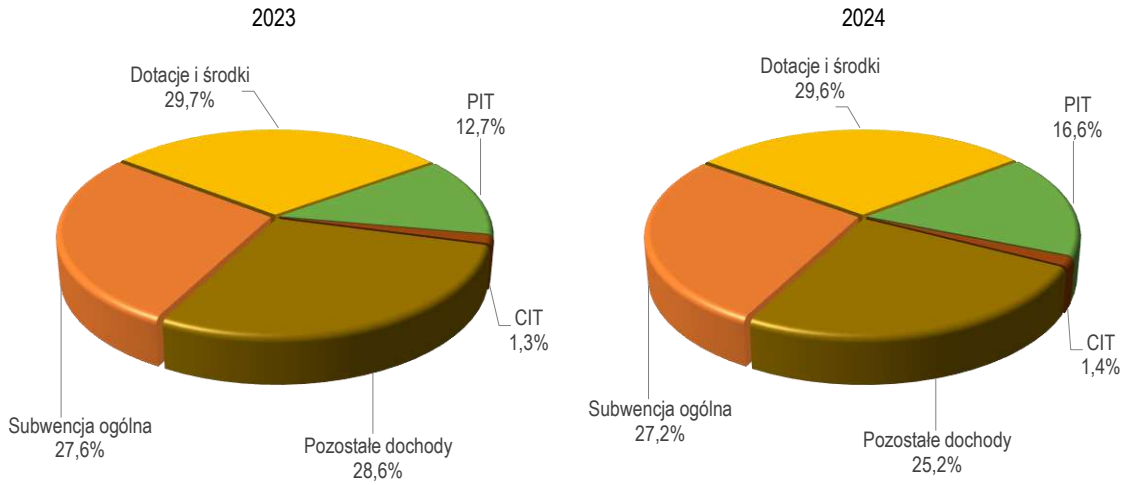
Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2018–2024



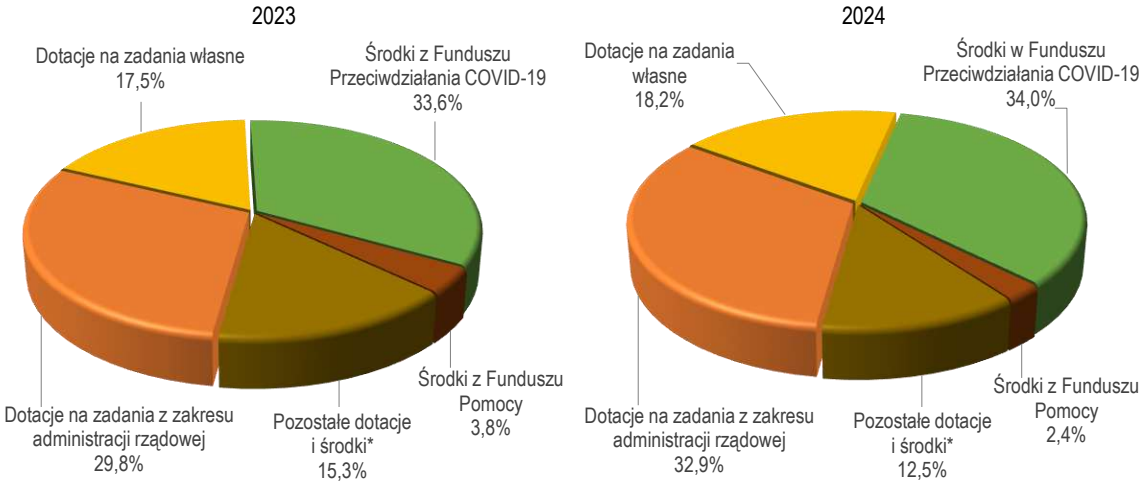
Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2018–2024



Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2023 i 2024

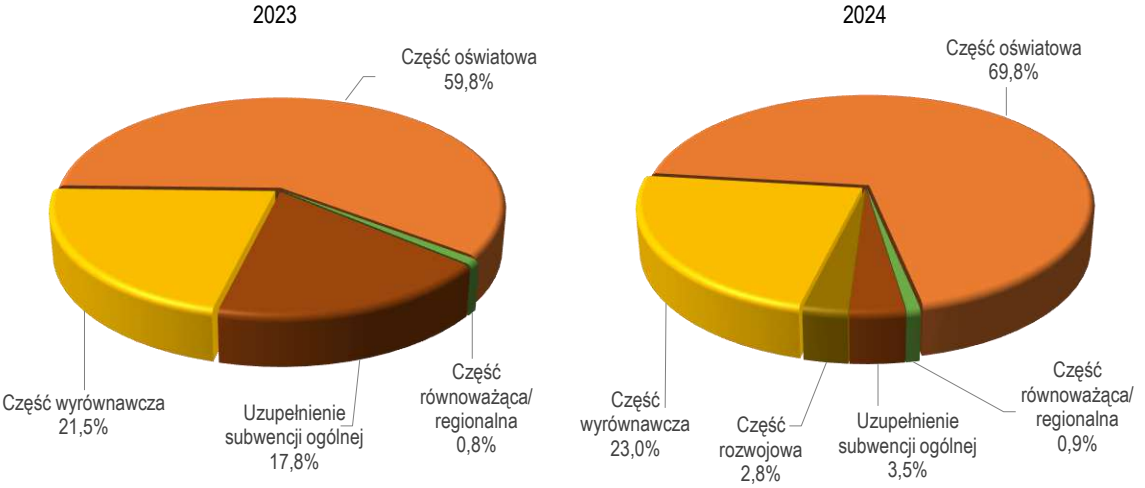


Struktura dotacji i środków gmin w latach 2023 i 2024

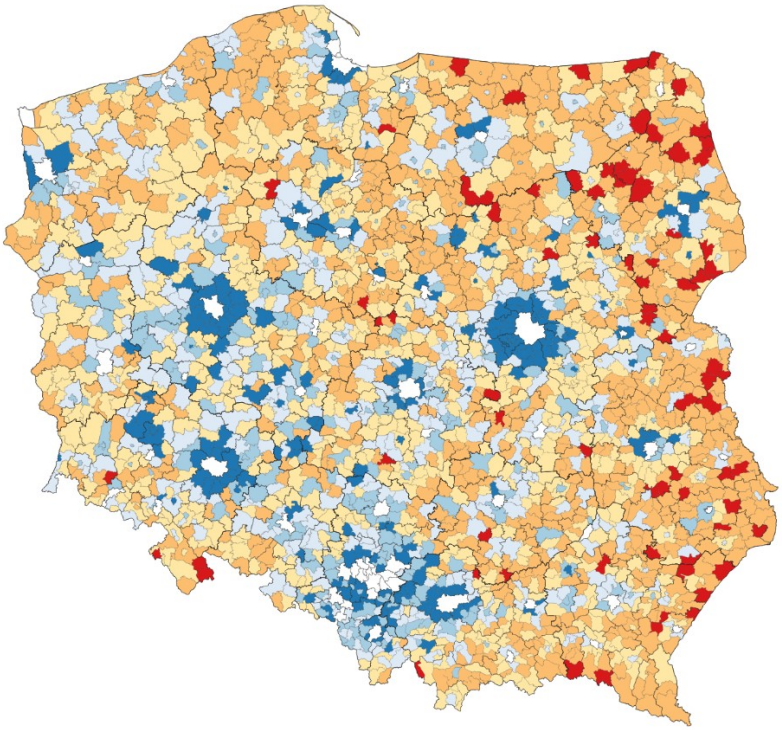


** Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.*

Struktura subwencji ogólnej gmin w latach 2023 i 2024

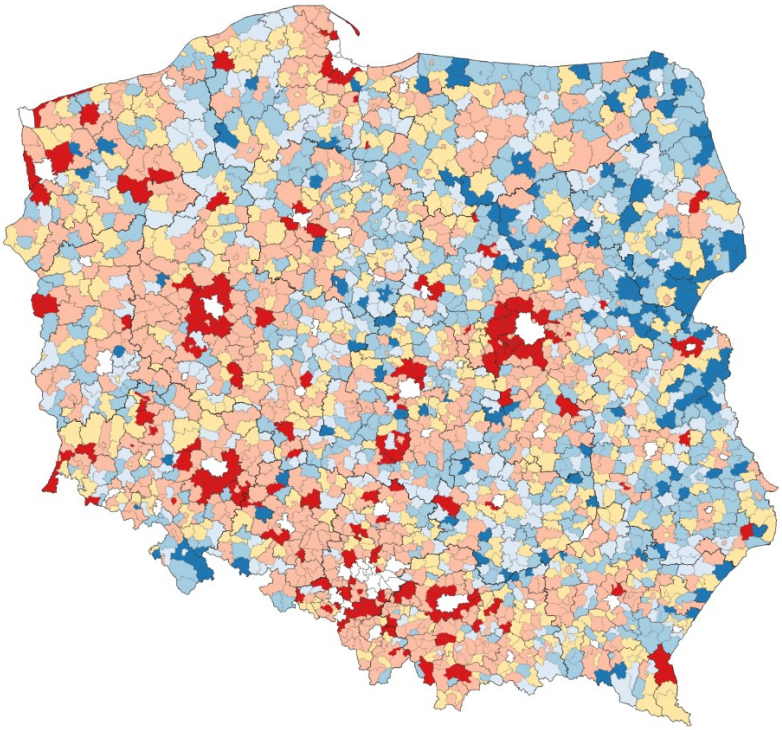


Udział PIT i CIT w dochodach ogółem gmin w 2024 r.



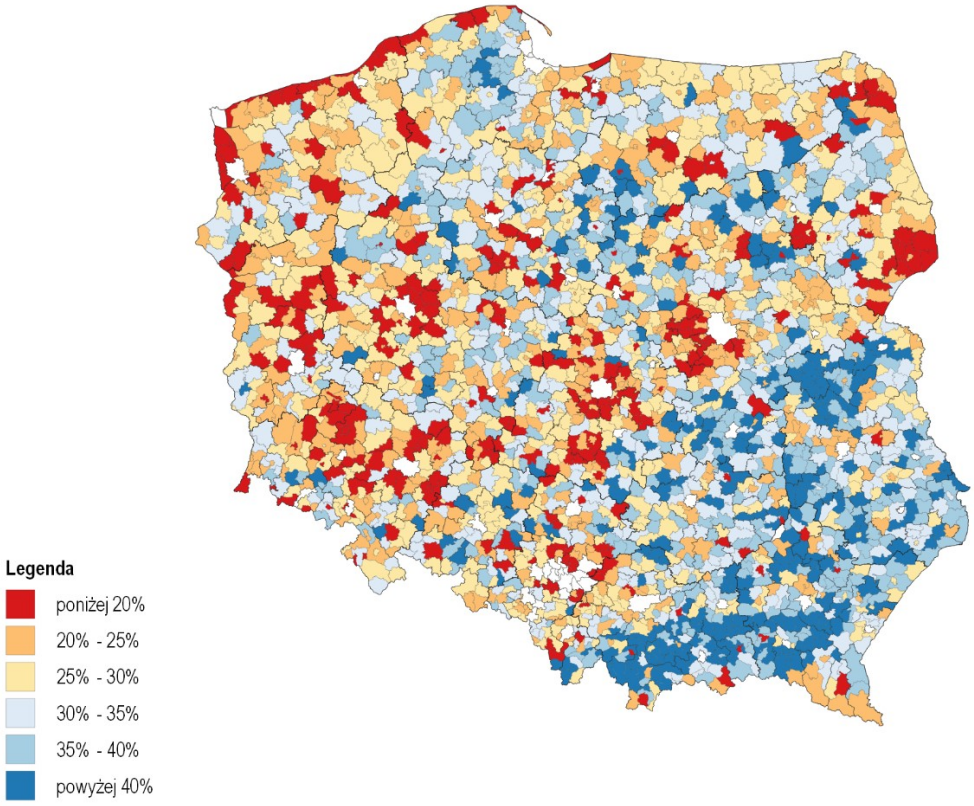
Legenda
- poniżej 5%
- 5% - 10%
- 10% - 15%
- 15% - 20%
- 20% - 25%
- powyżej 25%

Udział dotacji i środków w dochodach ogółem gmin w 2024 r.



Legenda
- poniżej 20%
- 20% - 30%
- 30% - 35%
- 35% - 40%
- 40% - 50%
- powyżej 50%

Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem gmin w 2024 r.



Potencjalne dochody podatkowe

Organy stanowiące gmin uchwaliły na 2024 r. stawki podatków niższe od maksymalnych o 5 742 702 tys. zł, co stanowiło 8,1% możliwych do uzyskania dochodów podatkowych ogółem (w 2023 r. – 7,4%). Najistotniejsze skutki finansowe obniżenia górnych stawek dotyczyły, tak jak w latach poprzednich, podatku od nieruchomości (66,3%) i podatku od środków transportowych (25,7%).

Wydane przez organy podatkowe gmin decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń wyniosły 878 055 tys. zł i obniżyły o 1,2% możliwe do uzyskania dochody podatkowe (w 2023 r. o 1,6%). Podobnie jak w latach wcześniejszych, w roku 2024 skutki finansowe wydanych przez organy podatkowe decyzji, dotyczyły głównie podatku od nieruchomości – 97,2% ogólnej kwoty (w roku poprzednim – 98,2%).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się kwotą 6 620 757 tys. zł (wobec 4 844 617 tys. zł w 2023 r.). Statystyczna gmina w 2024 r. zrealizowała dochody podatkowe niższe o 2 746 tys. zł od możliwych do uzyskania (o 737 tys. zł więcej niż w 2023 r.).

Dochody podatkowe[1)] gmin możliwe do uzyskania w latach 2023 i 2024 (w tys. zł)

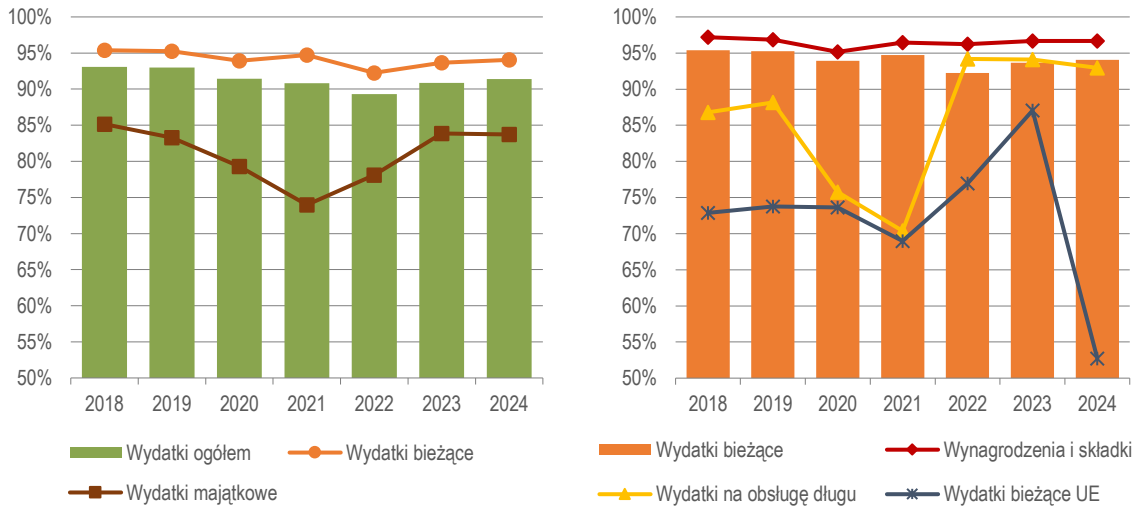
Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania			
	Razem	z tego:		
		wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
2023				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	54 151 248,7	49 306 632,2	3 998 249,8	846 366,7
– PIT, CIT	23 932 808,1	23 932 808,1	-	-
– podatek rolny	2 182 937,9	1 934 365,0	242 631,6	5 941,3
– podatek od nieruchomości	22 864 496,8	19 443 657,3	2 589 646,2	831 193,2
– podatek leśny	496 427,1	490 863,6	4 580,0	983,5
– podatek od środków transportowych	2 199 053,4	1 030 640,1	1 161 391,9	7 021,4
– pozostałe podatki i opłaty	2 475 525,4	2 474 298,0	-	1 227,4
2024				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	71 300 357,0	64 679 600,2	5 742 702,2	878 054,6
– PIT, CIT	36 329 692,4	36 329 692,4	-	-
– podatek rolny	2 657 098,9	2 196 020,8	454 730,2	6 347,9
– podatek od nieruchomości	26 420 001,3	21 758 144,6	3 808 594,1	853 262,6
– podatek leśny	503 461,7	498 817,9	3 535,3	1 108,5
– podatek od środków transportowych	2 584 809,3	1 099 323,9	1 475 842,6	9 642,8
– pozostałe podatki i opłaty	2 805 293,5	2 797 600,7	-	7 692,8

[1)] Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin.

2. Wydatki

Wydatki budżetowe gmin w 2024 r. wyniosły 203 750 814 tys. zł, w tym bieżące 156 269 895 tys. zł oraz majątkowe 47 480 918 tys. zł. W analizowanym okresie zrealizowano 91,4% zaplanowanych wydatków ogółem (w 2023 r. – 90,8%), 94,0% wydatków bieżących (w 2023 r. – 93,7%) i 83,7% wydatków majątkowych (w 2023 r. – 83,9%).

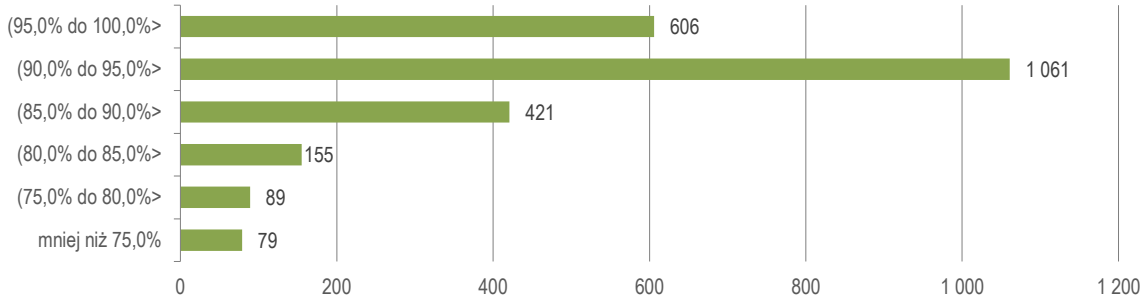
Wykonanie planu wybranych grup wydatków gmin w latach 2018–2024



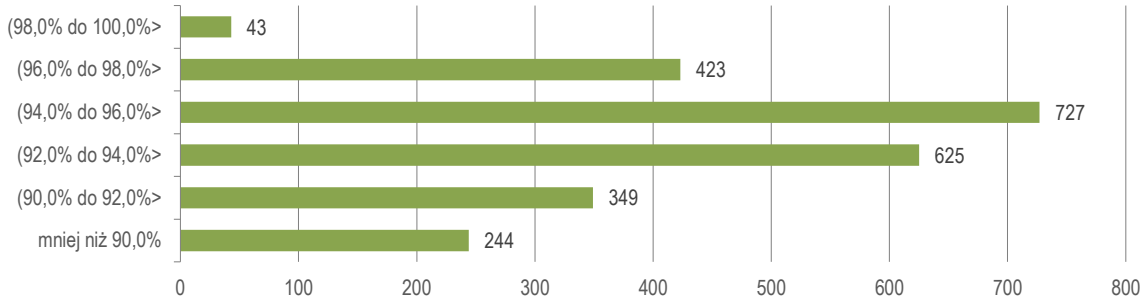
Na wzrost wykonania wydatków w 2024 r. oddziaływał wpływ dodatkowych środków pochodzących z różnego rodzaju funduszy i programów wsparcia oraz środków z tytułu udziałów w podatkach i subwencji. W odniesieniu do 2023 r. poziom realizacji wydatków ogółem uległ zwiększeniu o 0,6 punktu procentowego.

Przy nominalnym wzroście wydatków ogółem o 12,6% w odniesieniu do roku poprzedniego, ich realna wartość przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji (3,6% na koniec 2024 r.) – wzrosła o 9,0%.

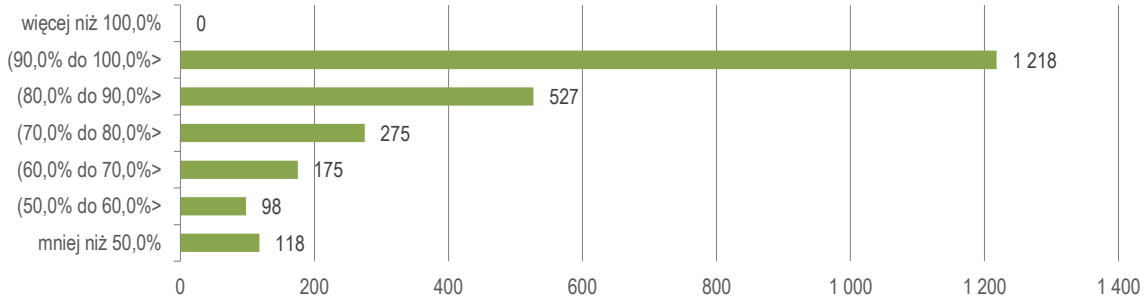
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2024 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2024 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2024 r.



W 2024 r. głównym motorem wzrostu wydatków ogółem (wzrost o 12,6%) było dynamiczne zwiększenie wydatków bieżących (wzrost o 17,4%), co było zauważalne zwłaszcza w grupie wydatków na:

– wynagrodzenia i pochodne – wzrost o 24,4%,
– dotacje – wzrost o 23,4%,
– świadczenia dla osób fizycznych – wzrost o 21,7%.

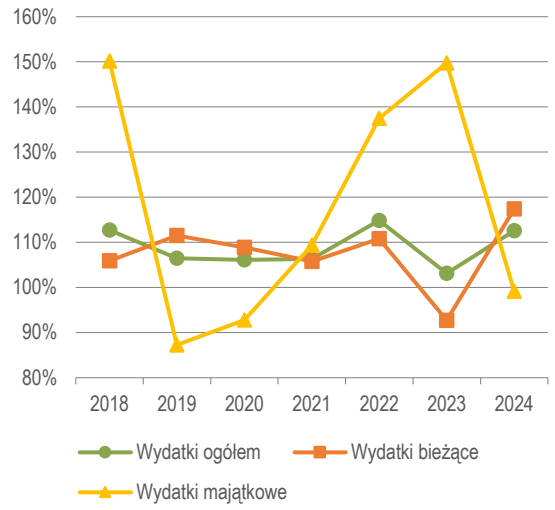
Pomimo zaobserwowanego wzrostu nakładów w ramach wydatków bieżących należy również wskazać grupy wydatków, w których poniesione nakłady na wydatki uległy zmniejszeniu w odniesieniu do roku poprzedniego:

– wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje – spadek o 0,4%,
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp – spadek o 45,0%.

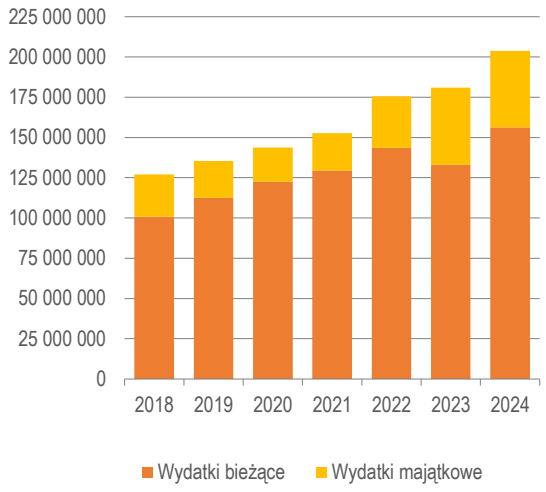
Z kolei wydatki majątkowe odnotowały nieznaczny spadek o 0,8%. Niewielkiemu zmniejszeniu uległy nakłady na wydatki inwestycyjne (o 0,1%), natomiast znaczący spadek odnotowano w wydatkach związanych z projektami współfinansowanymi ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp – o 52,9%.

Analiza struktury wydatków wskazuje na przesunięcia w priorytetach wydatkowych gminy między rokiem 2023 a 2024, z większym naciskiem na wydatki bieżące (szczególnie wynagrodzenia) oraz ograniczenia wydatków z tytułu realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych.

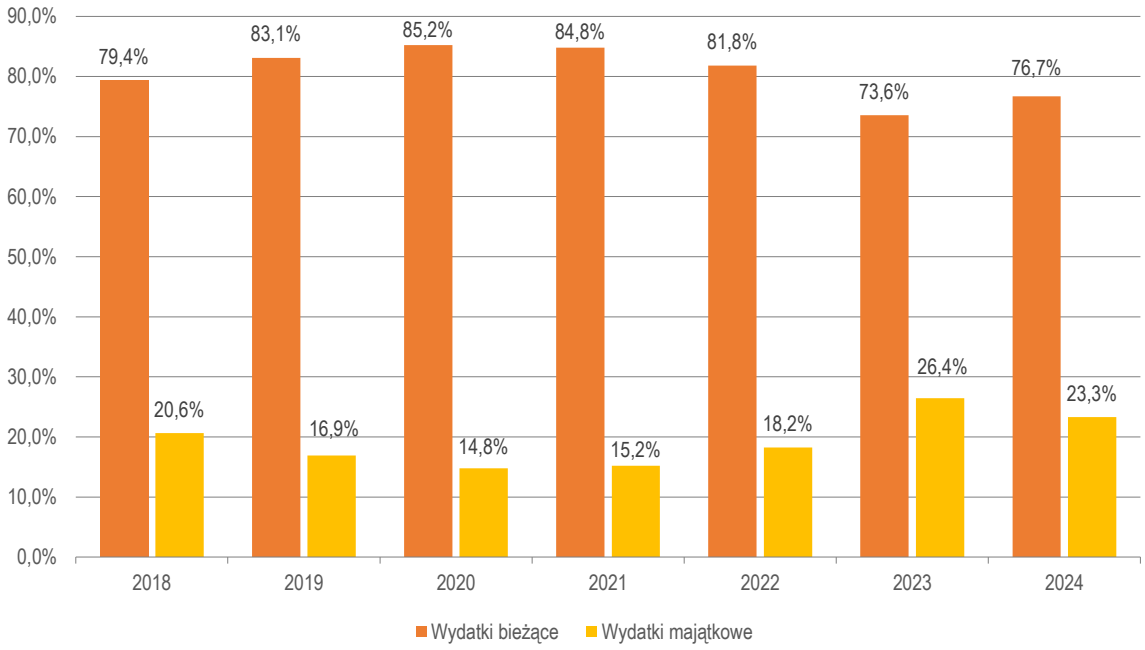
Dynamika wydatków gmin w latach 2018–2024
(rok poprzedni = 100%)



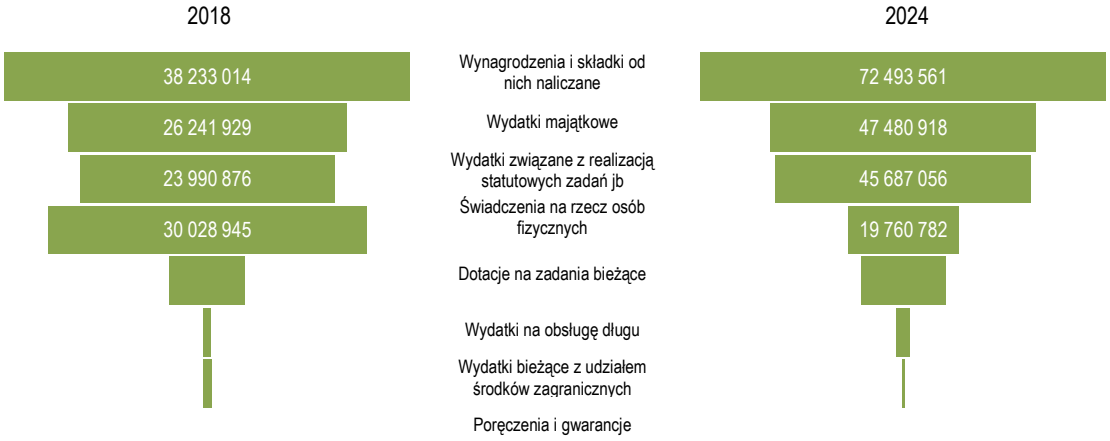
Wydatki gmin w latach 2018–2024
(w tys. zł)



Struktura wydatków ogółem gmin w latach 2018–2024



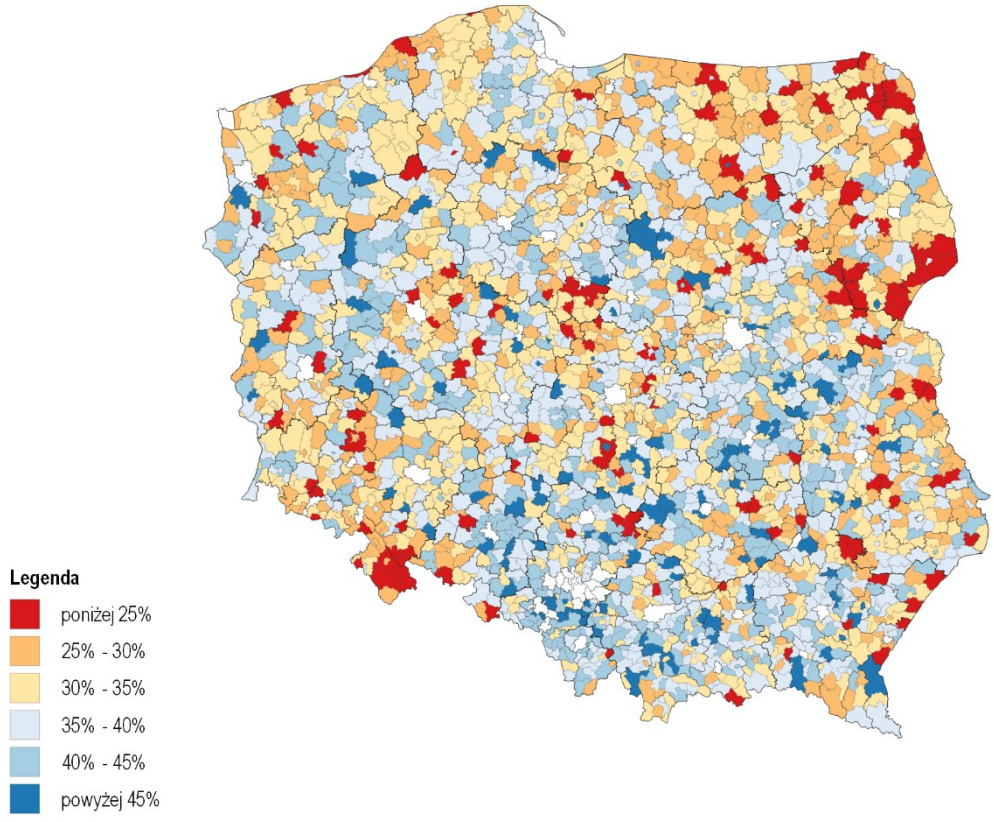
Wydatki gmin w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)



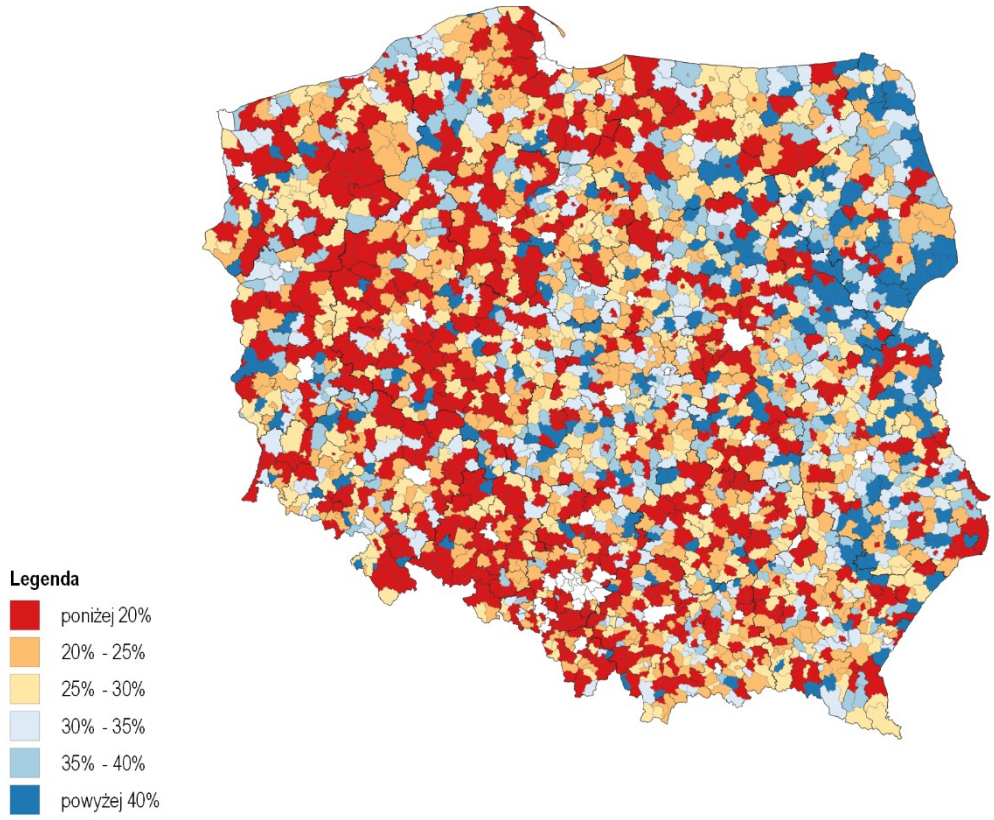
Analiza ostatnich siedmiu lat wskazuje na znaczący wzrost w wydatkach na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatkach majątkowych oraz wydatkach związanych z realizacją statutowych zadań jednostek budżetowych – o ponad 80% każde. Należy wskazać, że na wzrost wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane miały wpływ zmiany przepisów w zakresie ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Z kolei wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych spadły o 34,2%. Powyższe spowodowane było przejęciem od czerwca 2022 r. przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązku wypłat świadczeń wychowawczych w ramach programu „Rodzina 500+", który był dotychczas realizowany wyłącznie przez samorządy.

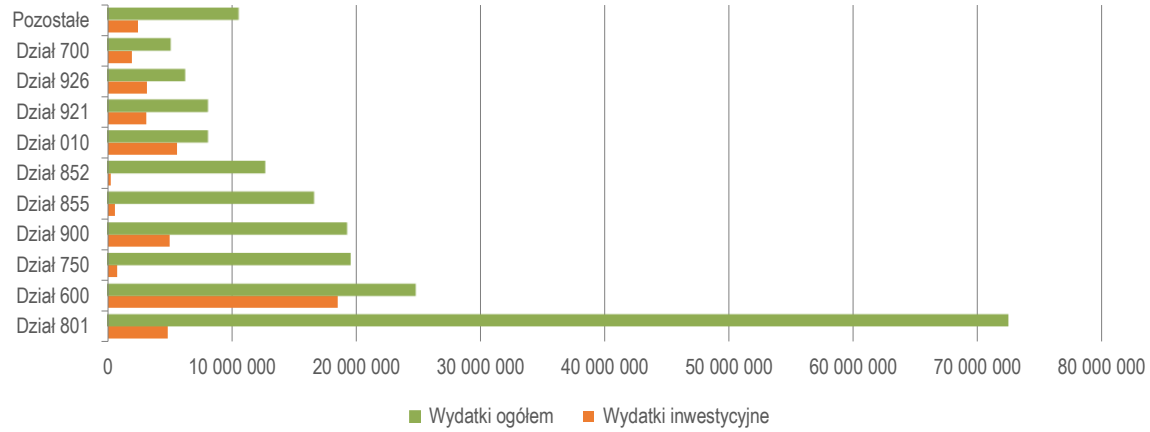
Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem gmin w 2024 r.



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w 2024 r.



Wydatki gmin według działów klasyfikacji budżetowej w 2024 r. (w tys. zł)



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 855 – Rodzina, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa.

Opierając się na zgromadzonych danych, można wskazać nieznaczne różnice w alokacji środków między poszczególnymi działami budżetowymi w latach 2023 i 2024.

Dynamiki wydatków ogółem wskazuje na jej wyraźny wzrost o 12,6% w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrost wydatków bieżących (o 17,4%) przy jednoczesnym spadku wydatków majątkowych (0,8%) spowodował, że udział wydatków bieżących w strukturze wydatków ogółem wzrósł o 3,1 punktu procentowego i stanowił 76,7%, podczas gdy udział wydatków majątkowych spadł do 23,3% (w 2023 r. – 26,4%).

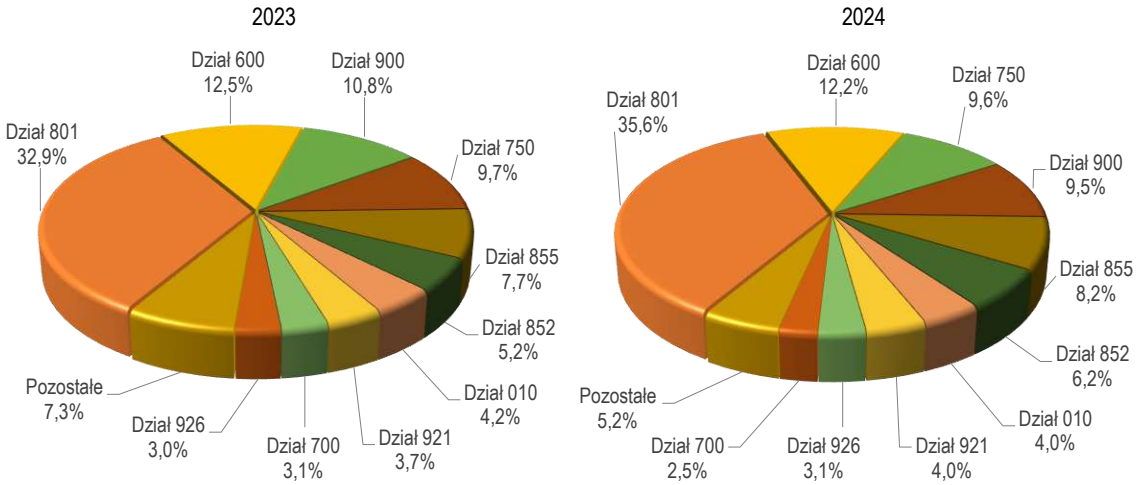
W 2024 r. największy wzrost strukturalny środków odnotowano w dziale 801 Oświata i wychowanie, których udział w wydatkach ogółem stanowił 35,6%, a w roku 2023 – 32,9%. Dział ten, podobnie jak w latach poprzednich, stanowił największą część wydatków ogółem gmin.

Najmniejszą część wydatków ogółem gminy przeznaczyły na wydatki klasyfikowane w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa – jedynie 2,5%. Należy jednak zauważyć, że jest to udział mniejszy niż w 2023 r.

Z kolei wydatki inwestycyjne poniesione w dziale 600 Transport i łączność, podobnie jak w 2023 r., stanowiły największą część wydatków majątkowych w 2024 r. – 40,3%. Ponadto, ich wzrost strukturalny w wydatkach majątkowych był najwyższy z odnotowanych w 2024 r.

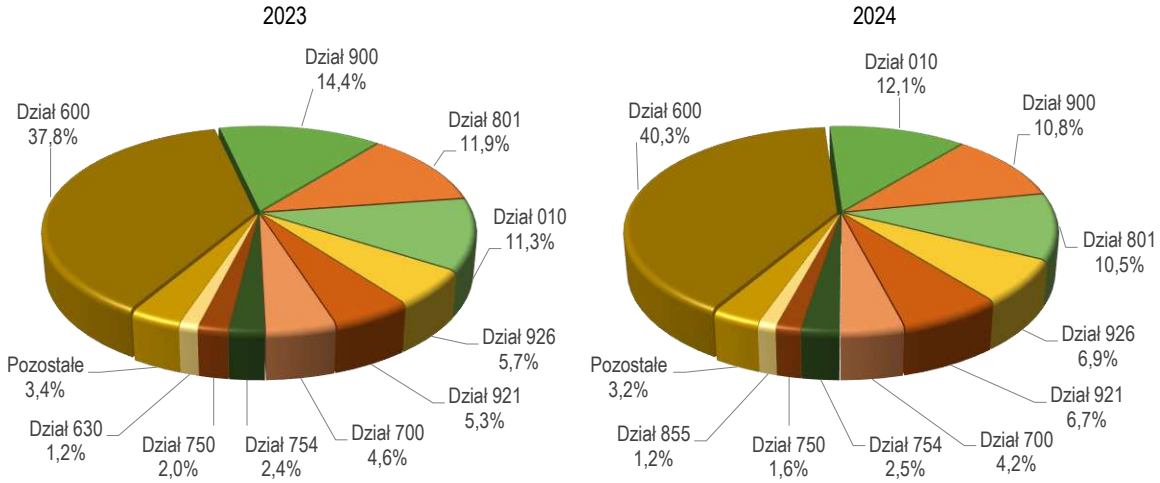
Spośród wydatków majątkowych najmniejszą część środków gminy przeznaczyły na wydatki klasyfikowane w dziale 855 Rodzina, jedynie 1,2%. Należy jednak zauważyć, że jest to udział większy niż w 2023 r.

Struktura wydatków ogółem gmin według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 855 – Rodzina, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa.

Struktura wydatków inwestycyjnych gmin według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024



Dział 600 – Transport i łączność, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 855 – Rodzina, dział 630 – Turystyka.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody gmin w latach 2022–2024

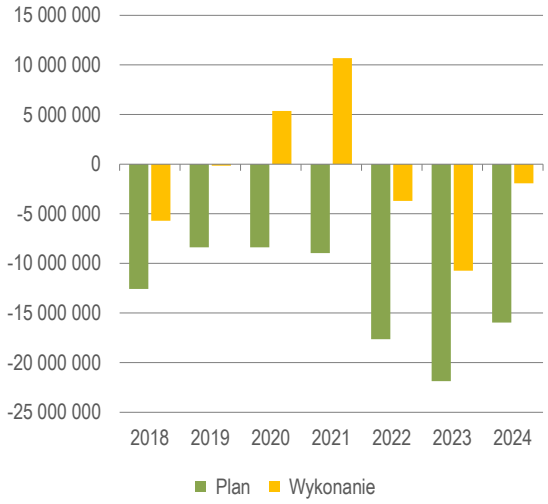
Wyszczególnienie	2022	2023	2024		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Wynik budżetu	**-3 687 126,0**	**-10 732 317,0**	**-1 909 120,9**	**x**	**x**
– nadwyżka	3 085 227,1	1 176 256,5	4 155 788,4	x	x
– deficyt	-6 772 353,1	-11 908 573,6	-6 064 909,3	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**32 609 780,7**	**33 292 384,3**	**27 022 379,6**	**100,0**	**81,2**
– zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	4 528 021,3	9 032 772,8	8 696 454,5	32,2	96,3
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	332 384,8	436 851,8	344 799,8	1,3	78,9
– wolne środki i nadwyżka	28 003 581,4	24 094 071,9	18 176 119,2	67,3	75,4
Rozchody ogółem, w tym:	**6 536 920,5**	**5 667 352,8**	**5 834 385,7**	**100,0**	**102,9**
– spłata długu zwrotnego, w tym:	4 511 012,6	4 290 985,5	4 797 602,3	82,2	111,8
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	394 058,5	323 529,5	433 625,7	7,4	134,0

[1)] *Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.*

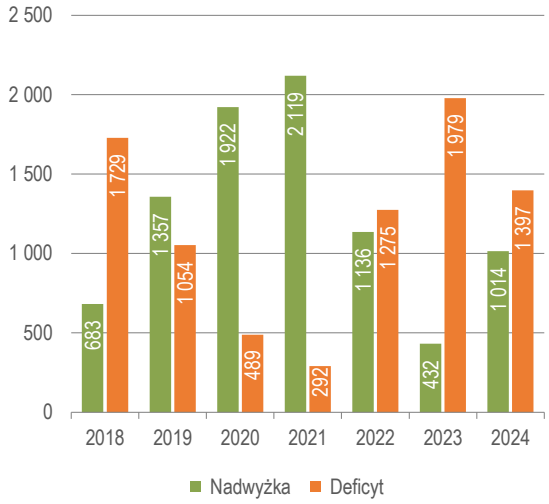
Przez trzy kolejne lata, tj. od 2017 r. do 2019 r., uzyskiwane dochody gmin były niższe od zrealizowanych wydatków. W latach 2020 i 2021 tendencja została odwrócona i gminy wypracowały nadwyżki budżetowe. Natomiast w roku 2024 (podobnie jak w latach 2022 i 2023) wynik budżetu *per saldo* znów był deficytowy (1 909 121 tys. zł). W relacji do dochodów stanowił 0,9% (w 2023 r. – 6,3%), przy zakładanym deficycie na poziomie 7,7% planowanych dochodów. Deficyt budżetowy wystąpił w 1 397 jednostkach, tj. w 57,9% ogółu gmin (w 2023 r. – w 1 979 gminach, tj. 82,1%) i wyniósł 6 064 909 tys. zł. Dodatnim wynikiem rok 2024 zakończyło 1 014 gmin i było ich o 582 więcej niż w roku poprzednim.

Deficyt budżetowy gmin w ponad połowie finansowany był środkami pochodzącymi ze źródeł zwrotnych. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane obligacje pokryły go w 53,0% (wzrost o 10,3 punktu procentowego w stosunku do 2023 r.), wolne środki w 18,1%, nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych w 8,9%, natomiast 20,0% deficytu gminy sfinansowały środkami z pozostałych źródeł, o których mowa w art. 217 ustawy o finansach publicznych.

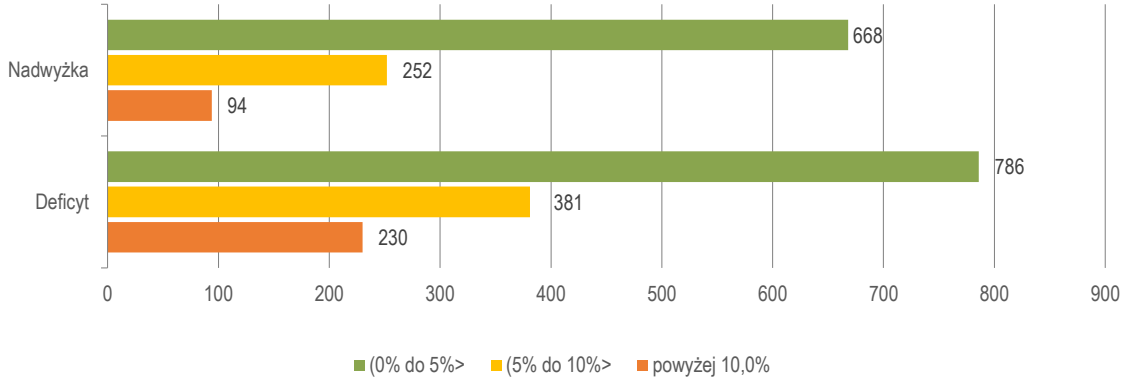
Wynik budżetu (*per saldo*) gmin w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Liczba gmin z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2018–2024



Rozkład liczby gmin wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów w 2024 r.



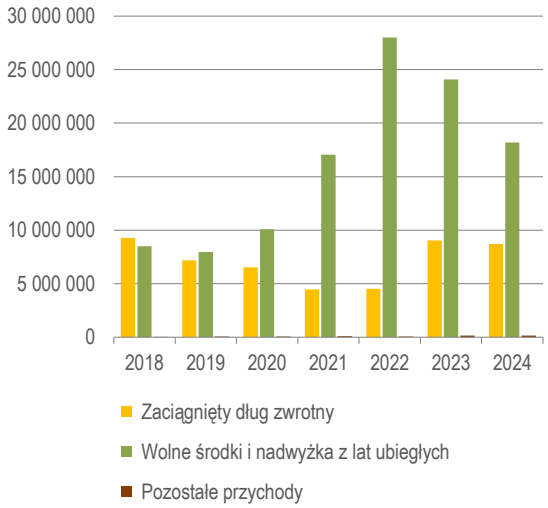
Zrealizowane przez gminy w 2024 r. przychody z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych były niższe o 3,7% w porównaniu z rokiem poprzednim, natomiast ich udział w strukturze przychodów zwiększył się o 5,1 punktu procentowego i stanowił 32,2% ogólnej kwoty (w 2023 r. – 27,1%).

Długu zwrotnego zaciągniętego przez gminy w związku z realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych było o 21,1% mniej w stosunku do poprzedniego roku, a jego udział w strukturze przychodów wyniósł – tak samo jak w roku poprzednim – 1,3%. Na spłatę długu zaciągniętego na realizację tych zadań gminy przeznaczyły o 34,0% środków więcej niż w poprzednim roku.

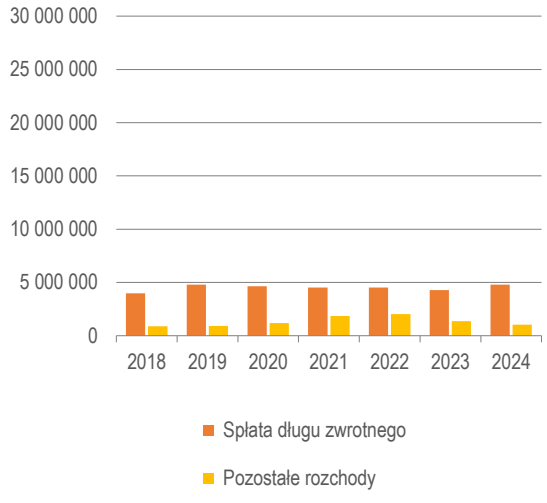
Wypracowane w budżetach gmin wolne środki i nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych były o 5 917 953 tys. zł (tj. o 24,6%) niższe od tych z 2023 r. i osiągnęły poziom 18 176 119 tys. zł. Ich udział w strukturze przychodów spadł o 5,1 punktu procentowego, nadal jednak był wysoki i stanowił 67,3% jej wartości. W latach 2018–2020 udział wspomnianych przychodów w strukturze ogółem wynosił odpowiednio: 47,7%, 52,4% oraz 60,5%, przy czym ich wartość mieściła się w przedziale od 7,9 mld zł do 10,1 mld zł. W 2022 r. udział tych przychodów wzrósł znacząco, osiągając poziom 85,9%, a ich wartość przekroczyła rekordową sumę 28 mld zł. W kolejnych latach obserwuje się tendencję spadkową – zarówno pod względem ich wartości, jak i udziału w strukturze przychodów.

W 2024 r. gminy przeznaczyły na rozchody o 2,9% więcej środków niż w roku poprzednim i analogicznie rozchody przeznaczone na spłatę długu wzrosły o 11,8%. Spłata długu stanowiła 82,2% kwoty rozchodów gmin i była o 506 617 tys. zł wyższa w porównaniu z 2023 r.

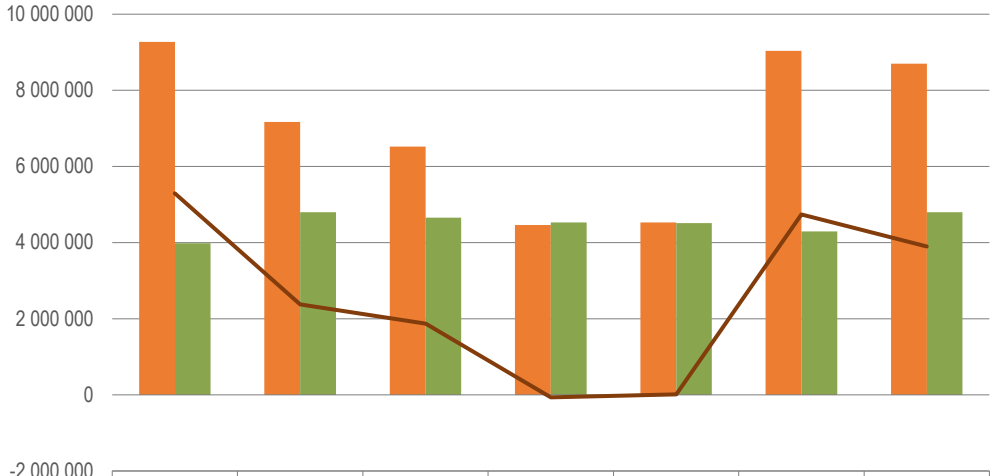
Przychody gmin w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Rozchody gmin w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu gmin a zmiana kwoty długu w latach 2018–2024 (w tys. zł)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody (zaciągnięcie długu)	9 275 260	7 169 791	6 524 488	4 465 542	4 528 021	9 032 773	8 696 454
Rozchody (spłata długu)	3 981 761	4 794 512	4 655 523	4 530 892	4 511 013	4 290 985	4 797 602
Zmiana kwoty długu	5 293 500	2 375 279	1 868 966	-65 349	17 009	4 741 787	3 898 852

4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Analiza porównawcza zobowiązań zaliczanych do długu publicznego w latach od 2018 do 2024 oparta została na dwóch głównych wielkościach, tj. zobowiązaniu ogółem (poziomie zadłużenia) oraz relacji kwoty długu do dochodów.

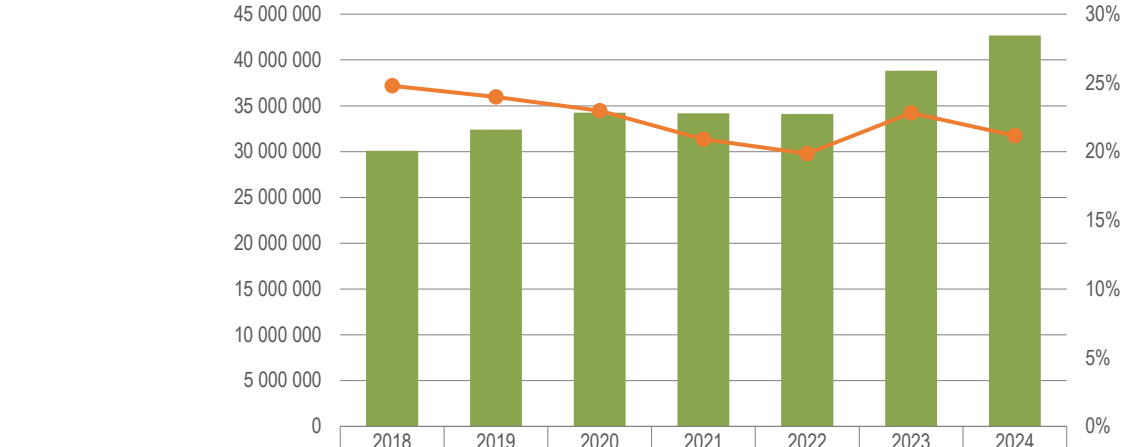
W 2018 r. zobowiązania ogółem wynosiły 30 095 513 tys. zł. W kolejnych latach obserwowano wzrost zadłużenia, o 2 314 620 tys. zł – w 2019 r. i o 1 825 816 tys. zł – w 2020 r. W latach 2021 i 2022 nastąpiły minimalne spadki zadłużenia, o 60 256 tys. zł – w 2021 r. i o 70 004 tys. zł – w 2022 r. Jednak w latach 2023 i 2024 ponownie odnotowano znaczący wzrost zadłużenia odpowiednio o 4 718 696 tys. zł i 3 860 352 tys. zł, osiągając wartości 38 824 386 tys. zł i 42 684 738 tys. zł. W analizowanym okresie zauważyć można tendencję wzrostową w poziomie zadłużenia gmin.

W 2018 r. relacja kwoty długu do dochodów wynosiła 24,8%. W kolejnych latach wskaźnik ten systematycznie malał osiągając wartości: 24,0% – w 2019 r., 23,0% – w 2020 r., 20,9% – w 2021 r., osiągając najniższą wartość 19,9% – w 2022 r. W 2023 r. analizowana relacja wzrosła do poziomu 22,8%, a w 2024 r. ponownie spadła do poziomu 21,1%.

Mimo wzrostu zadłużenia ogółem w dwóch ostatnich latach, relacja kwoty długu do dochodów była na niższym poziomie niż w latach 2018–2020. Najniższa wartość wskaźnika została osiągnięta w 2022 r. przy relatywnie niskim poziomie zadłużenia.

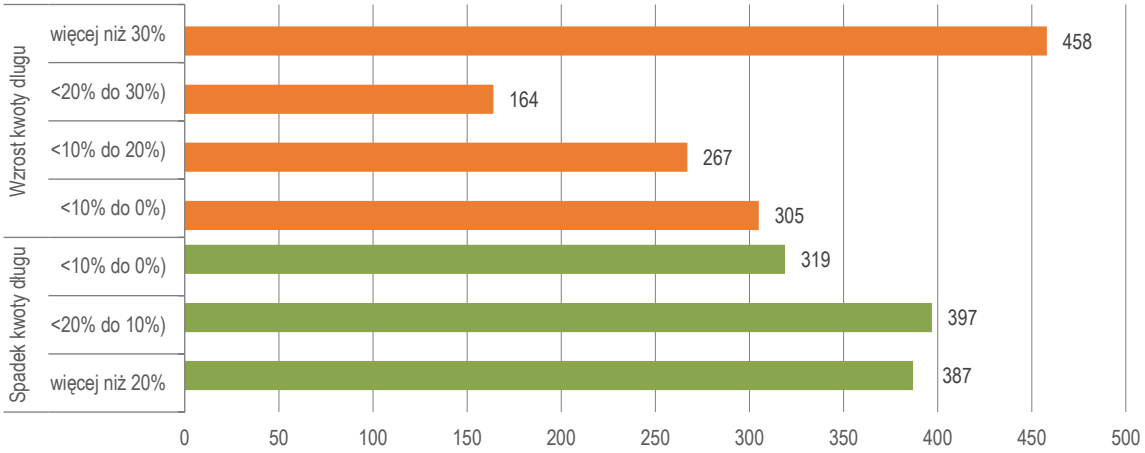
Liczba gmin, które na koniec roku budżetowego nie były zadłużone zwiększyła się o 17, tj. do 163 jednostek. Zobowiązania wymagalne gminy były niższe o 6,0%, natomiast liczba gmin, które w 2024 r. wykazały zobowiązania wymagalne (290) była zbliżona do ilości gmin wskazanych w roku poprzednim (291). Kwota należności ogółem gmin na koniec roku wyniosła 10 727 694 tys. zł i w stosunku do roku ubiegłego zmniejszyła się o 8,3%, zmniejszyły się również należności wymagalne – o 8,7% i na koniec roku wyniosły 10 213 423 tys. zł.

Poziom zadłużenia gmin oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2018–2024



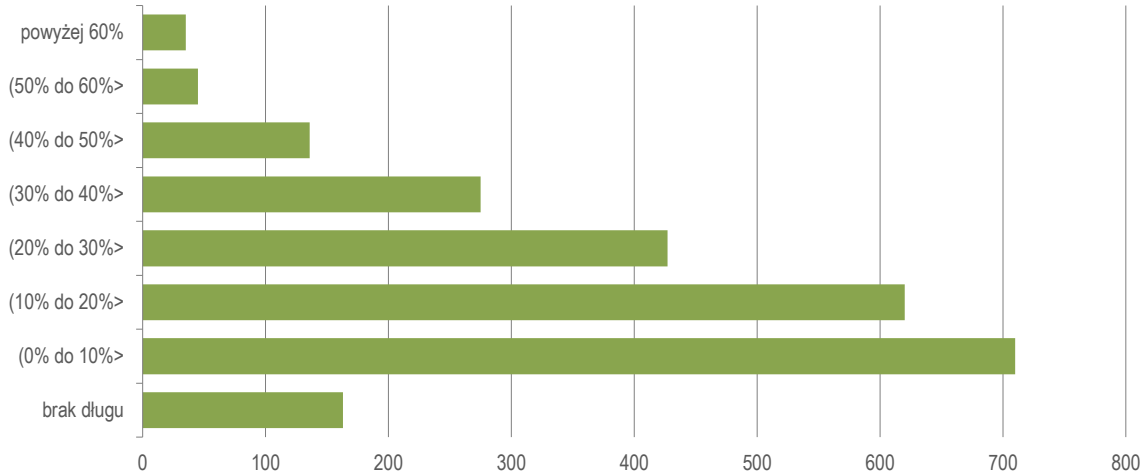
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zobowiązania ogółem	30 095 513	32 410 134	34 235 950	34 175 694	34 105 690	38 824 386	42 684 738
Relacja kwoty długu do dochodów	24,8%	24,0%	23,0%	20,9%	19,9%	22,8%	21,1%

Rozkład liczby gmin* w 2024 r. według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu



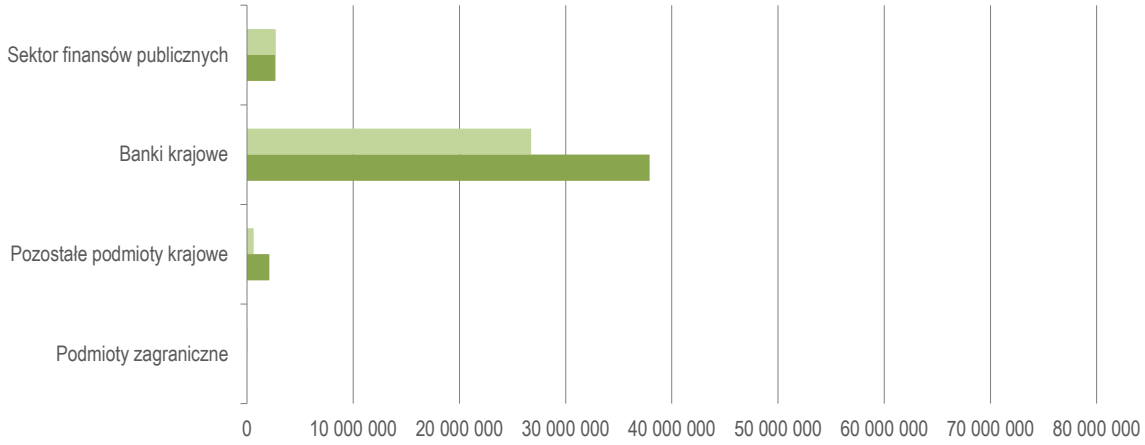
** Na wykresie nie ujęto gmin, które w latach 2023 i 2024 nie były zadłużone.*

Rozkład liczby gmin według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2024 r.



	brak długu	(0% do 10%>	(10% do 20%>	(20% do 30%>	(30% do 40%>	(40% do 50%>	(50% do 60%>	powyżej 60%
Liczba gmin	163	710	620	427	275	136	45	35

Struktura kwoty długu gmin według wierzycieli w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)



	Podmioty zagraniczne	Pozostałe podmioty krajowe	Banki krajowe	Sektor finansów publicznych
2018	726	635 043	26 749 640	2 710 105
2024	1	2 114 350	37 908 714	2 661 672

Rozdział IV.
Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa (funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[1]) jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu z wyodrębnionymi 18 dzielnicami jako jednostkami pomocniczymi. Dzielnice mają własny organ stanowiący – radę, wybieraną w wyborach powszechnych oraz organ wykonawczy – zarząd, wybierany przez radnych dzielnicy.

Wybrane wielkości budżetu m.st. Warszawy w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, tego:	**21 653 151,4**	**21 740 182,6**	**28 379 232,3**	**103,2**	**100,0**	**130,5**
Bieżące, w tym:	**20 684 468,7**	**20 463 157,7**	**27 076 685,2**	**102,3**	**95,4**	**132,3**
PIT, CIT	8 300 369,8	7 716 764,7	12 141 790,1	100,0	42,8	157,3
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	2 269 273,8	1 280 822,9	1 545 673,4	100,1	5,4	120,7
Dotacje na zadania zlecone*	1 386 829,3	546 818,4	685 925,4	98,8	2,4	125,4
Subwencja ogólna, w tym:	2 951 424,6	3 689 925,4	5 263 416,7	100,0	18,5	142,6
Część oświatowa	2 732 835,9	3 320 369,9	4 705 147,9	100,0	16,6	141,7
Majątkowe, w tym:	**968 682,6**	**1 277 024,9**	**1 302 547,1**	**125,8**	**4,6**	**102,0**
Dotacje i środki na inwestycje	670 004,8	873 848,5	1 019 582,0	129,1	3,6	116,7
Wydatki ogółem, z tego:	**21 156 506,1**	**24 186 815,7**	**27 573 417,9**	**94,1**	**100,0**	**114,0**
Bieżące, w tym:	**18 874 246,9**	**20 611 120,8**	**24 627 546,8**	**94,6**	**89,3**	**119,5**
Wynagrodzenia i pochodne	6 309 523,6	7 266 871,3	8 899 114,0	99,1	32,3	122,5
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 612 465,2	641 704,3	674 265,1	98,3	2,4	105,1
Dotacje	1 996 503,4	2 420 231,1	3 242 449,5	98,7	11,8	134,0
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	182 707,0	185 449,0	195 458,3	66,3	0,7	105,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	52 280,5	43 046,2	20 110,5	57,9	0,1	46,7
Majątkowe, w tym:	**2 282 259,2**	**3 575 694,9**	**2 945 871,1**	**90,0**	**10,7**	**82,4**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	1 718 391,2	2 855 543,4	2 471 534,1	88,4	9,0	86,6
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	598 854,5	388 316,3	519 456,8	98,8	1,9	133,8
Wynik budżetu	**496 645,3**	**-2 446 633,1**	**805 814,3**	**x**	**x**	**x**
Wynik operacyjny	1 810 221,8	-147 963,1	2 449 138,4	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**4 015 452,7**	**4 344 817,0**	**2 298 271,4**	**x**	**100,0**	**52,9**
Zaciągnięcie długu zwrotnego	-	384 000,0	615 987,2	x	26,8	160,4
Wolne środki i nadwyżka	4 015 452,7	3 960 817,0	1 682 284,2	x	73,2	42,5
Rozchody ogółem, w tym:	**2 751 281,3**	**215 901,3**	**715 901,3**	**x**	**100,0**	**331,6**
Spłata długu zwrotnego	551 281,3	215 901,3	215 901,3	x	30,2	100,0
Należności ogółem, w tym:	**2 375 635,6**	**2 313 258,8**	**2 419 381,1**	**x**	**100,0**	**104,6**
Należności wymagalne	2 371 905,3	2 309 935,8	2 417 338,7	x	99,9	104,6
Kwota długu, w tym:	**5 272 053,0**	**5 395 391,8**	**5 784 626,2**	**x**	**100,0**	**107,2**
Zobowiązania wymagalne	780,1	1 834,7	1 008,2	x	0,0	55,0
Kwota długu samorządowych osób prawnych	**1 963,9**	**648,1**	**319,4**	**x**	**100,0**	**49,3**
w tym SP ZOZ	1 1811,5	312,4	174,9	x	54,8	56,0

** Zgodnie z art. 126 uofp.*

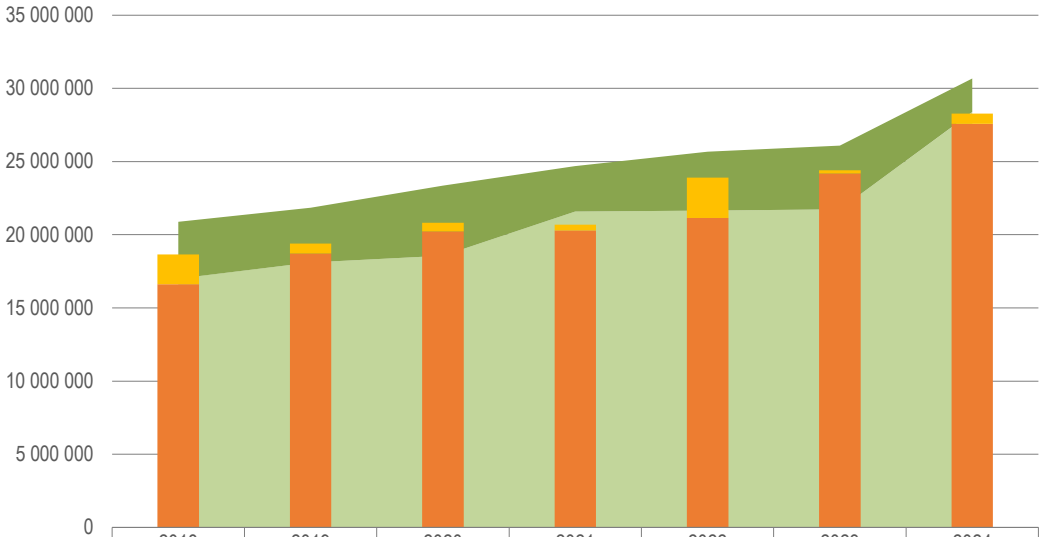
[1] Dz. U. z 2018 r. poz. 1817.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody m.st. Warszawy na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**633 098,1**	**594 753,7**	**673 475,0**	**152,6**	**2,4**	**113,2**
Budżet środków europejskich	617 746,1	582 636,5	650 145,9	157,6	2,3	111,6
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 809,1	1 818,9	7 390,8	130,9	0,0	406,3
Środki ze źródeł zagranicznych	13 543,0	10 298,3	15 938,3	68,1	0,1	154,8
Wydatki ogółem*, z tego:	**651 135,0**	**431 362,5**	**539 567,4**	**96,2**	**1,9**	**125,1**
Budżet środków europejskich	463 855,2	367 915,2	350 494,6	96,7	1,2	95,3
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	173 714,6	46 895,3	177 359,8	97,4	0,6	378,2
Środki ze źródeł zagranicznych	13 565,1	16 552,0	11 713,0	73,3	0,0	70,8
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	**-**	**-**	**-**	**x**	**x**	**x**
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	**1 559,2**	**1 765,3**	**1 765,3**	**x**	**x**	**100,0**

** Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.*

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody m.st. Warszawy w latach 2018–2024 (w tys. zł)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody ogółem	3 878 978	3 741 095	4 805 609	3 105 141	4 015 453	4 344 817	2 298 271
Dochody ogółem	17 004 592	18 109 390	18 557 696	21 594 783	21 653 151	21 740 183	28 379 232
Rozchody ogółem	2 039 431	673 765	589 201	398 030	2 751 281	215 901	715 901
Wydatki ogółem	16 622 273	18 715 030	20 226 163	20 285 440	21 156 506	24 186 816	27 573 418

Konstrukcja budżetu m.st. Warszawy ma swoją specyfikę, gdyż ustawa ustrojowa przewiduje, że uchwała budżetowa miasta zawiera obligatoryjne załączniki dzielnicowe, w oparciu, o które dzielnice prowadzą odrębną gospodarkę finansową[2].

[2] Do zakresu działania dzielnicy należą sprawy lokalne (utrzymanie i eksploatacja zasobów lokalowych, obiektów administracyjnych, działania na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy oraz zadania wynikające ze statutu i uchwał Rady m.st. Warszawy). Załączniki dzielnicowe do uchwały budżetowej określają środki przeznaczone na te zadania – *vide* art. 11 i art. 12 ustawy.

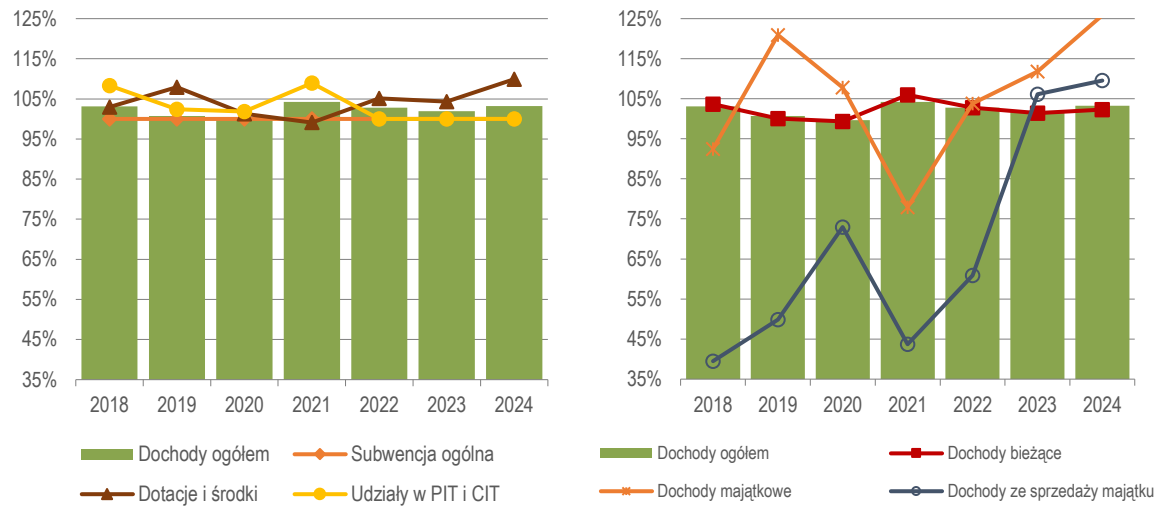
1. Dochody

Dochody budżetowe m.st. Warszawy w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**21 653 151,4**	**21 740 182,6**	**28 379 232,3**	**103,2**	**100,0**	**130,5**
Subwencja ogólna	2 969 424,6	3 707 925,4	5 265 916,7	100,0	18,6	142,0
Dotacje i środki	2 939 278,6	2 154 671,4	2 565 255,4	109,9	9,0	119,1
Udziały w PIT i CIT	8 300 369,8	7 716 764,7	12 141 790,1	100,0	42,8	157,3
Pozostałe dochody	7 444 078,4	8 160 821,0	8 406 270,0	108,4	29,6	103,0

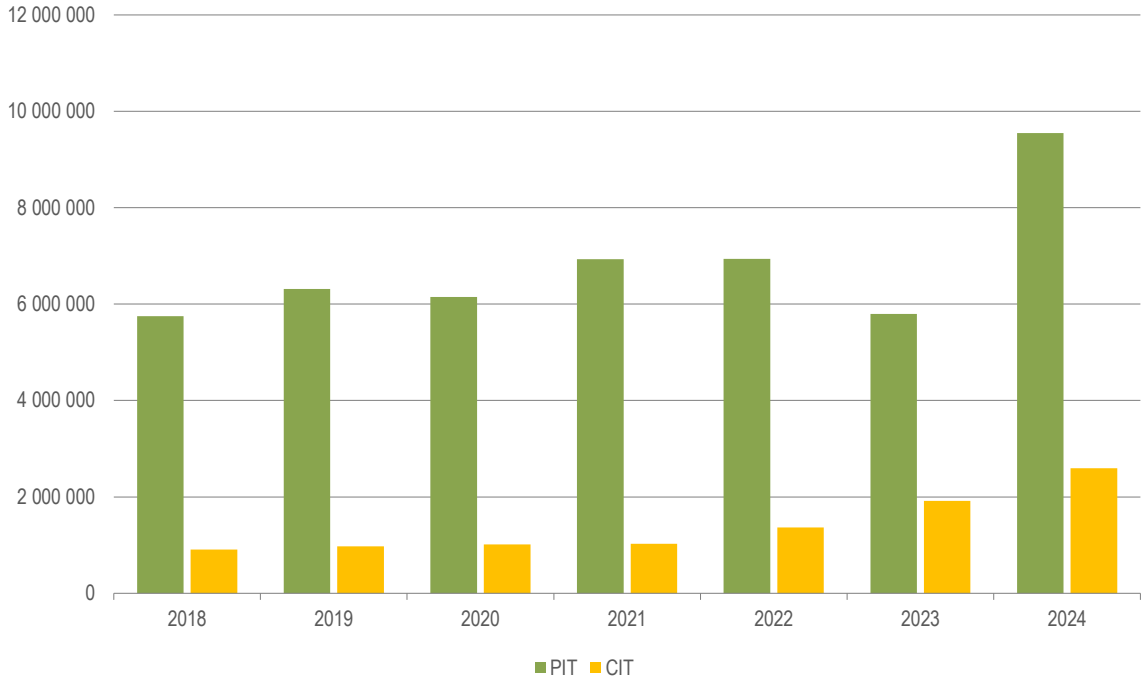
W 2024 r. dochody budżetowe m.st. Warszawy zrealizowane zostały w kwocie 28 379 232 tys. zł, tj. 103,2% planu, czyli na poziomie wyższym od planowanego o 883 311 tys. zł. W porównaniu do dochodów z 2023 r. wzrosły one o 30,5%, a biorąc pod uwagę 3,6% wskaźnik inflacji – o 26,9%. Tempo wzrostu dochodów było wyższe niż rok wcześniej o 30,1 punktu procentowego. Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 27 076 685 tys. zł (102,3% planu), a dochody majątkowe w kwocie 1 302 547 tys. zł i były wyższe o 25,8% niż planowano. Na wyższy poziom wykonania dochodów majątkowych miały wpływ dochody z tytułu dotacji i środków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, które zostały zrealizowane na poziomie 129,1% planu (111,9% – w 2023 r.). W porównaniu z rokiem 2023 dochody bieżące zwiększyły się o 32,3%, natomiast dochody majątkowe wzrosły o 2,0%.

Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów m.st. Warszawy w latach 2018–2024



Największą część dochodów m.st. Warszawy (42,8%) stanowią dochody z udziałów w PIT i CIT, które w stosunku do 2023 r. zwiększyły się o 57,3%. Nowelizacja ustawy o dochodach jst zmieniła od 2022 r. sposób wyliczania kwot rocznego dochodu przypadającego jst z tytułu udziału we wpływach z podatków PIT i CIT oraz zasady przyznawania subwencji ogólnej. Wykonanie dochodów z udziałów w podatkach PIT i CIT w roku poprzednim odpowiada kwocie wynikającej z otrzymanego zawiadomienia (100% planu). Natomiast w roku 2024 wartość wpływów z tytułu udziału w podatku PIT jest najwyższa od 2018 roku i wynosi 9 546 708 tys. zł.

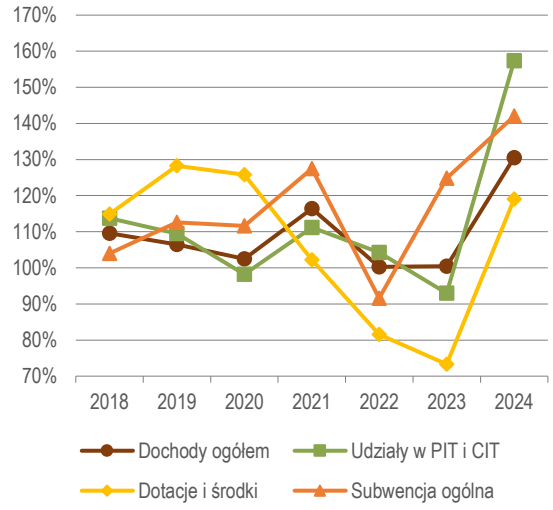
Dochody m.st. Warszawy z tytułu udziału w PIT i CIT w latach 2018–2024 (w tys. zł)



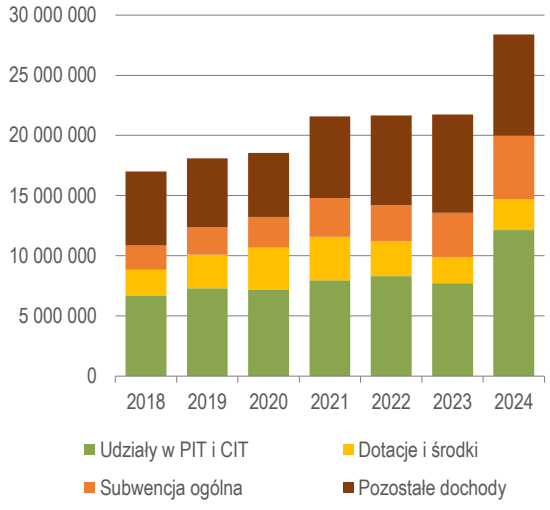
M.st. Warszawa otrzymało o 37,6% więcej dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań własnych (3,8% dochodów) oraz o 27,6% więcej dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych (2,5% dochodów). Subwencja ogółem (18,6% dochodów) była o 42,6% wyższa niż w roku poprzednim. Subwencja ogólna zrealizowana została jak w roku poprzednim w 100,0% planowanych wielkości.

Reasumując dochody m.st. Warszawy zrealizowane w 2024 r. były o 30,5% wyższe niż w 2023 r.

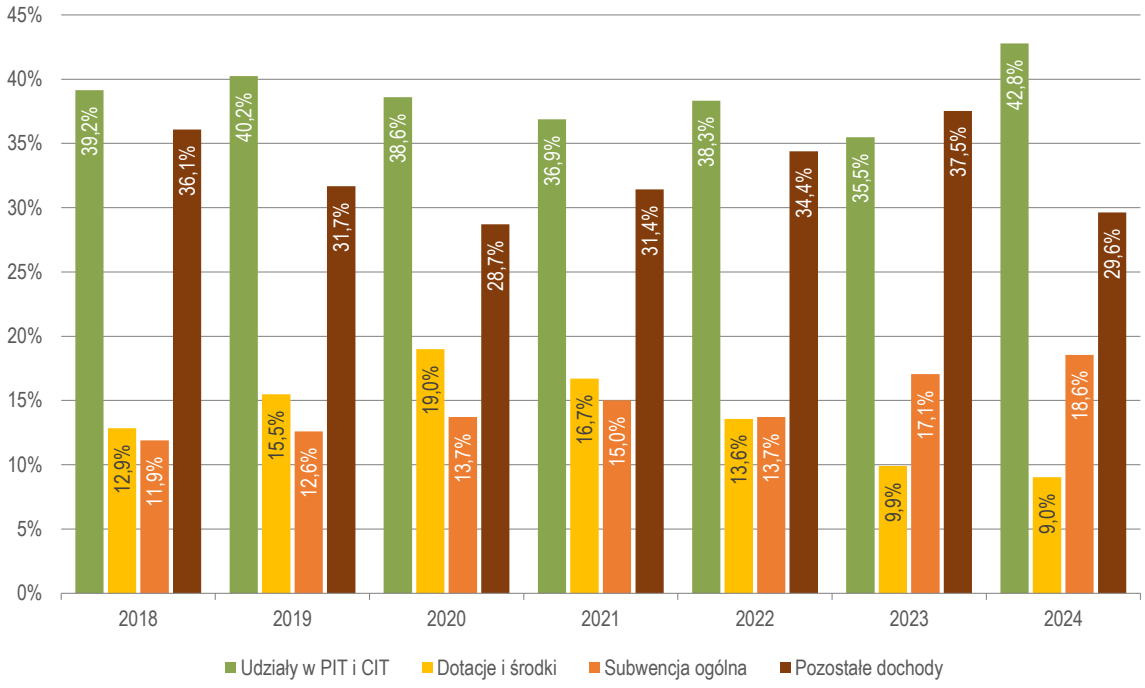
Dynamika dochodów m.st. Warszawy w latach 2018–2024 (rok poprzedni = 100%)



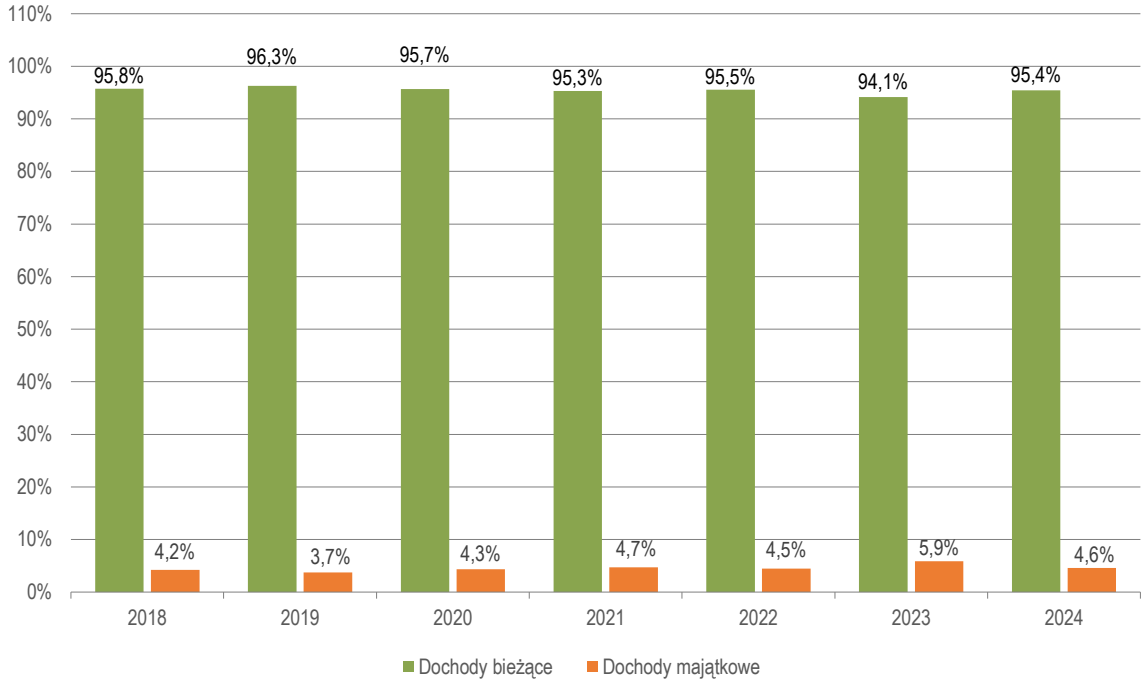
Dochody m.st. Warszawy w latach 2018–2024 (w tys. zł)



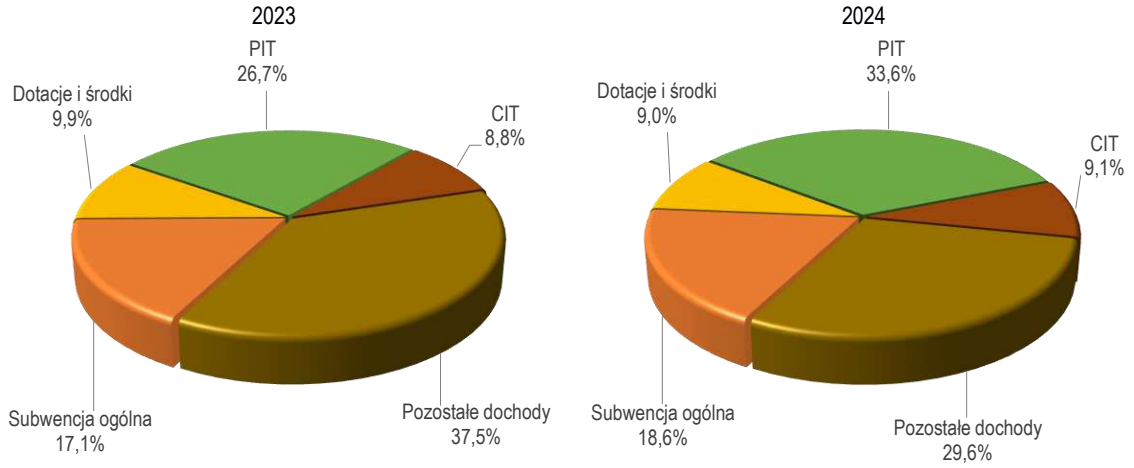
Struktura dochodów ogółem m.st. Warszawy w latach 2018–2024



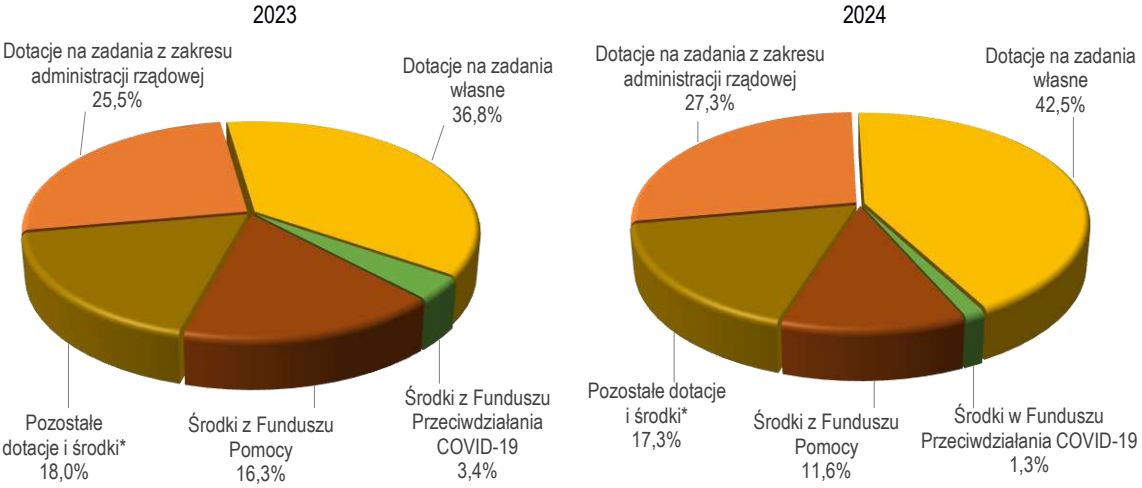
Struktura dochodów ogółem m.st. Warszawy powiatu w latach 2018–2024



Struktura dochodów ogółem m.st. Warszawy w latach 2023 i 2024

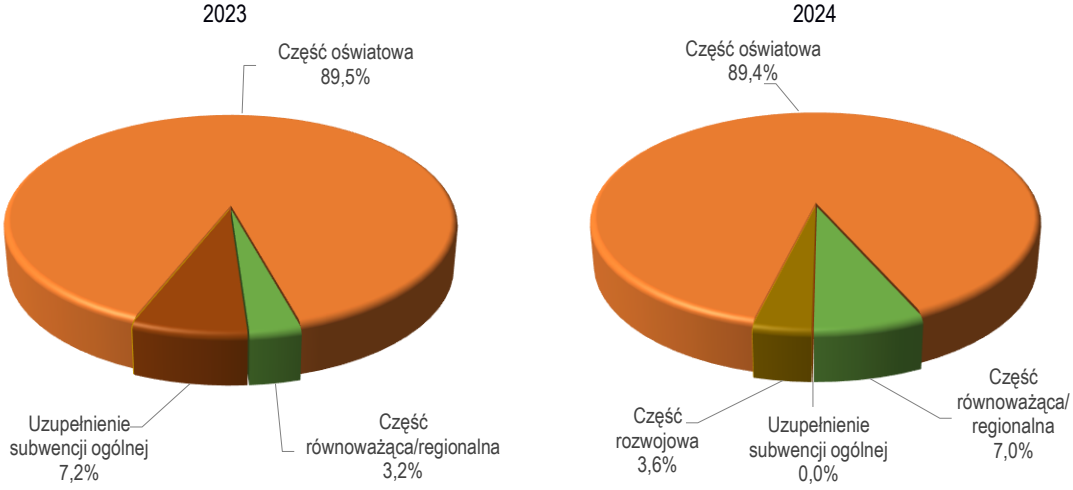


Struktura dotacji i środków m.st. Warszawy w latach 2023 i 2024



** Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.*

Struktura subwencji ogólnej m.st. Warszawy w latach 2023 i 2024



Potencjalne dochody podatkowe

Podjęte przez organ stanowiący m.st. Warszawy uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych spowodowały, że dochody z tytułu podatków i opłat były w 2024 r. o 24 868 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim były niższe o 21 212 tys. zł). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły, jak w roku poprzednim, podatku od środków transportowych i podatku od nieruchomości.

Decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń, wydane przez organ wykonawczy m.st. Warszawy, działającego jako organ podatkowy pierwszej instancji właściwy w sprawach podatków i opłat lokalnych, obniżył wpływy do budżetu miasta o 87 352 tys. zł (w roku poprzednim o 4 428 tys. zł).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 112 220 tys. zł (wobec 25 640 tys. zł w 2023 r.).

Dochody podatkowe[1)] m.st. Warszawy możliwe do uzyskania w latach 2023 i 2024 (w tys. zł)

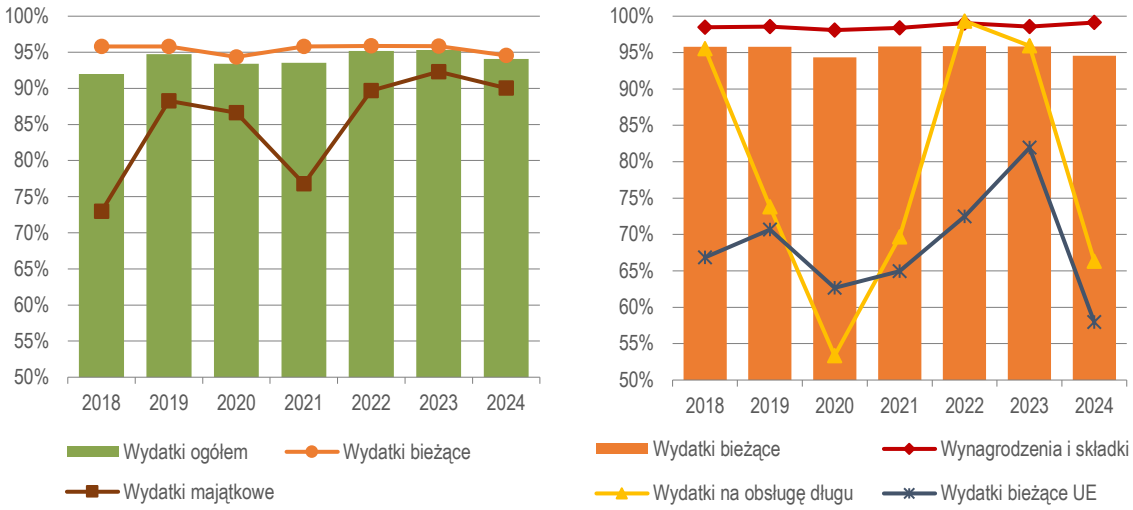
Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania			
	Razem	z tego:		
		wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
2023				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	8 801 322,6	8 775 683,0	21 212,1	4 427,5
– PIT, CIT	6 163 935,2	6 163 935,2	-	-
– podatek rolny	1 374,2	1 373,2	-	1,0
– podatek od nieruchomości	1 609 097,6	1 601 618,9	3 144,0	4 334,7
– podatek leśny	383,8	383,8	-	-
– podatek od środków transportowych	51 860,9	33 701,0	18 068,2	91,8
– pozostałe podatki i opłaty	974 670,8	974 670,8	-	-
2024				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	12 411 482,7	12 299 263,4	24 867,6	87 351,7
– PIT, CIT	9 684 572,4	9 684 572,4	-	-
– podatek rolny	1 368,5	1 368,1	0,0	0,4
– podatek od nieruchomości	1 811 996,6	1 721 180,8	3 616,0	87 199,7
– podatek leśny	375,5	375,5	-	-
– podatek od środków transportowych	60 490,2	39 087,1	21 251,6	151,6
– pozostałe podatki i opłaty	852 679,5	852 679,5	-	-

[1)] Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdania Rb-PDP m.st. Warszawa.

2. Wydatki

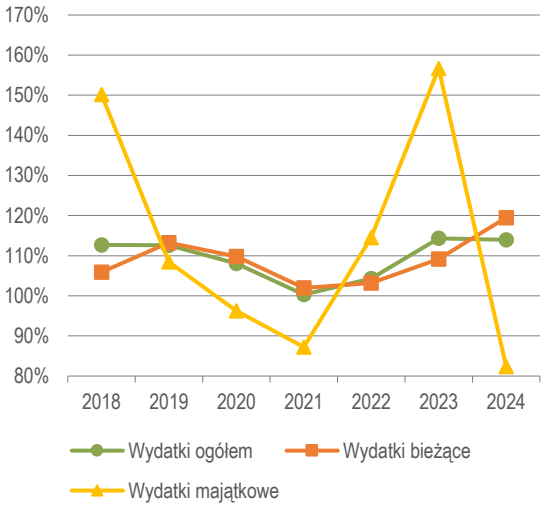
Wydatki budżetowe m.st. Warszawy zrealizowane zostały w wysokości 27 573 418 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, miasto nie wykonało ich w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 94,1%, a w roku poprzednim 95,3%. Wykonanie wydatków bieżących, podobnie jak w latach poprzednich, nie osiągnęło zaplanowanych wartości i wyniosło 94,6% (w 2023 r. – 95,9%). Wydatki bieżące związane z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych wykonano na poziomie 57,9%. Wydatki majątkowe m.st. Warszawy to głównie wydatki inwestycyjne. Plan wydatków inwestycyjnych zrealizowano w 88,4% (w 2023 r. – 90,6%).

Wykonanie planu wybranych grup wydatków m.st. Warszawy w latach 2018–2024

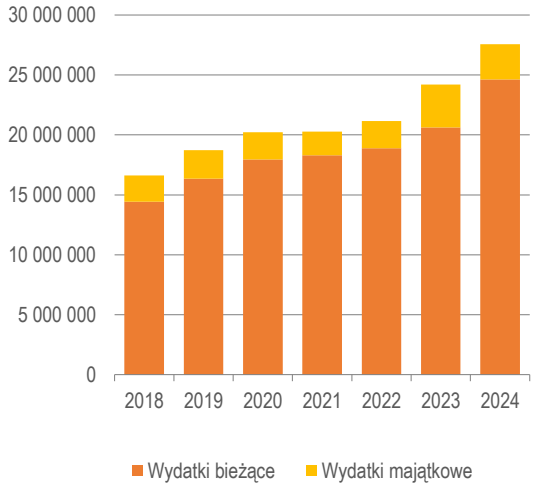


W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 14,0%. Mimo nominalnego wzrostu wydatków ogółem o 14,0% ich realna wartość przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji (3,6%) – wzrosła tylko o 10,4% (rok wcześniej o 2,9%). W 2019 r. nastąpił wzrost wydatków inwestycyjnych – o 11,0%. W 2020 r. wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych wyniósł 96,4%, co oznacza znaczny spadek w stosunku do lat ubiegłych. W 2021 r. wykonanie wydatków inwestycyjnych było niższe o 20,1% w odniesieniu do poprzedniego roku, a w 2022 r. o 4,0% w stosunku do roku 2021. W roku 2023 wskaźnik dynamiki znacznie wzrósł i wyniósł 166,2%, natomiast w roku 2024 ponownie spadł i wyniósł 86,6%. Ogólnokrajowa tendencja wzrostu wydatków bieżących w budżetach jst znalazła odzwierciedlenie również w wykonaniu budżetu m.st. Warszawy. Wydatki bieżące ogółem były wyższe o 19,5% w stosunku do roku poprzedniego. Najwiekszy wzrost m.st. Warszawa zanotowało w wydatkach związanych z dotacjami udzielanymi na zadania bieżące. Wzrosły one o 822 218 tys. zł (tj. o 34,0%). W 2024 r. widoczny jest spadek wydatków bieżących na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych o 53,3%, w porównaniu do 2023 r.

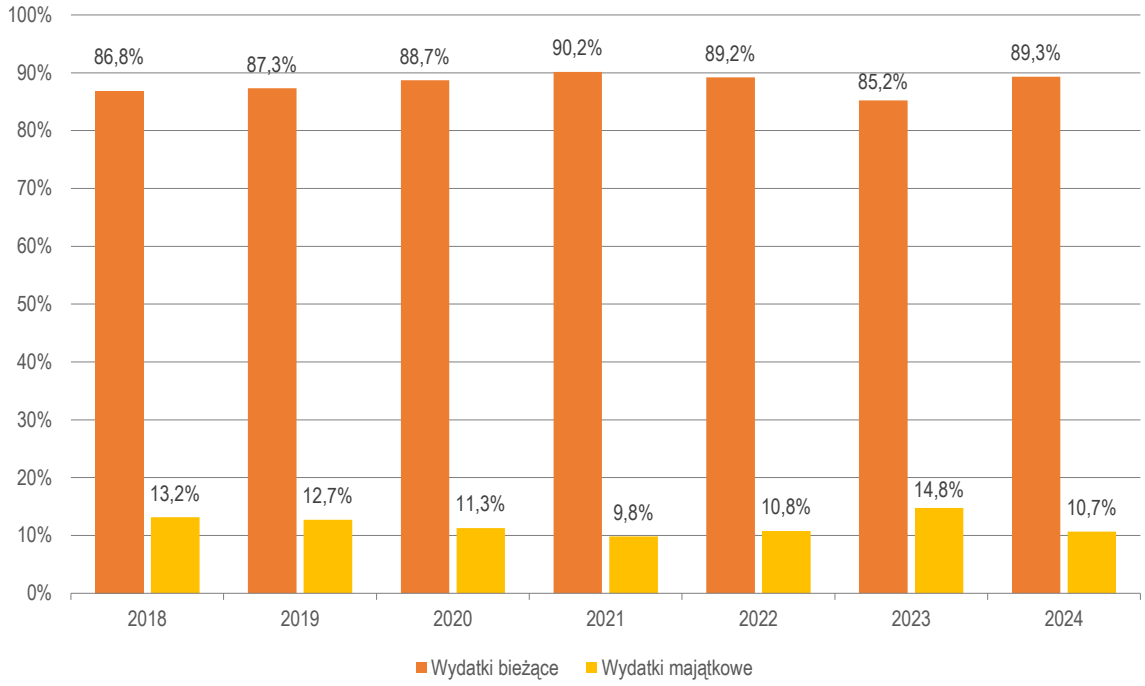
Dynamika wydatków m.st. Warszawy w latach 2018–2024
(rok poprzedni = 100%)



Wydatki m.st. Warszawy w latach 2018–2024
(w tys. zł)

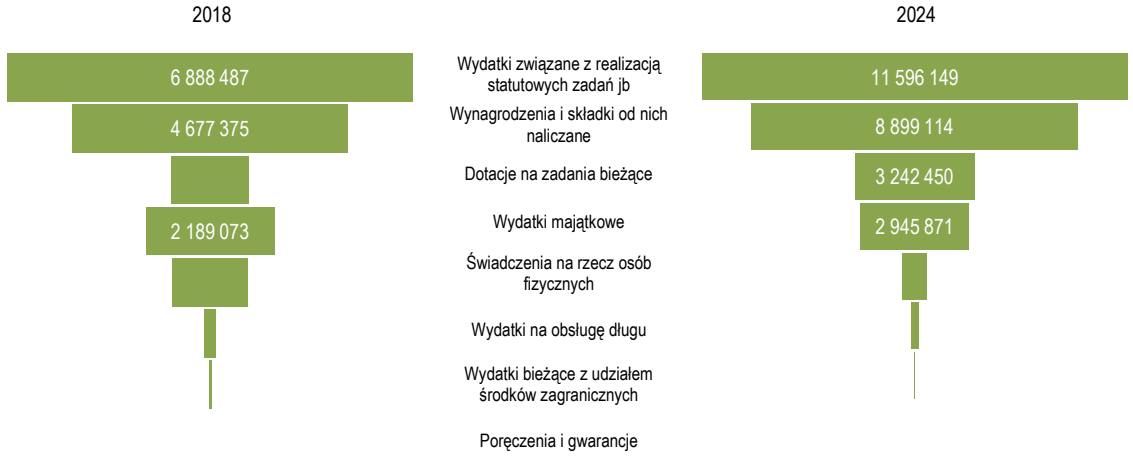


Struktura wydatków ogółem m.st. Warszawy w latach 2018–2024

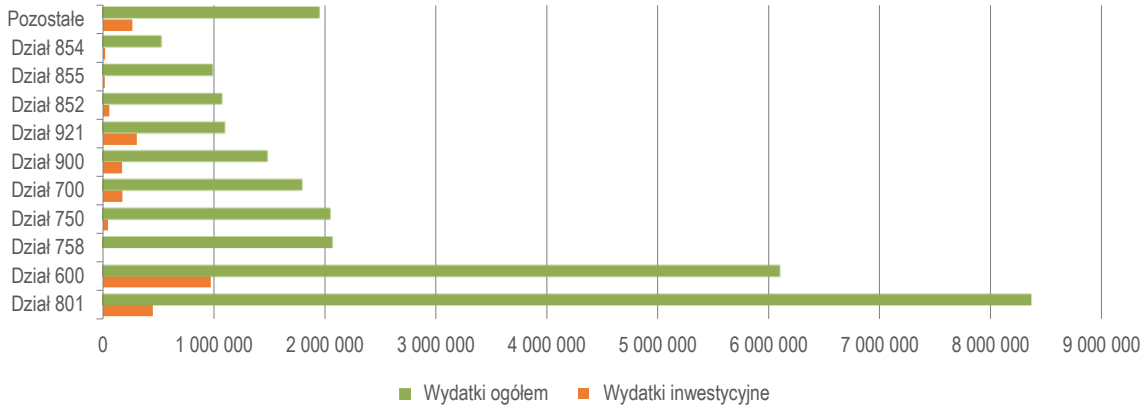


Udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków m.st. Warszawy – który od 2018 r. systematycznie malał – w 2022 r. wzrósł do 10,8%, (o 1,0 punkt procentowy w porównaniu z rokiem 2021). W 2023 r. wzrósł do 14,8% (tj. o 4,0 punkty procentowe). Natomiast w roku 2024 obniżył się do poziomu 10,7% (tj. o 4,1 punktu procentowego).

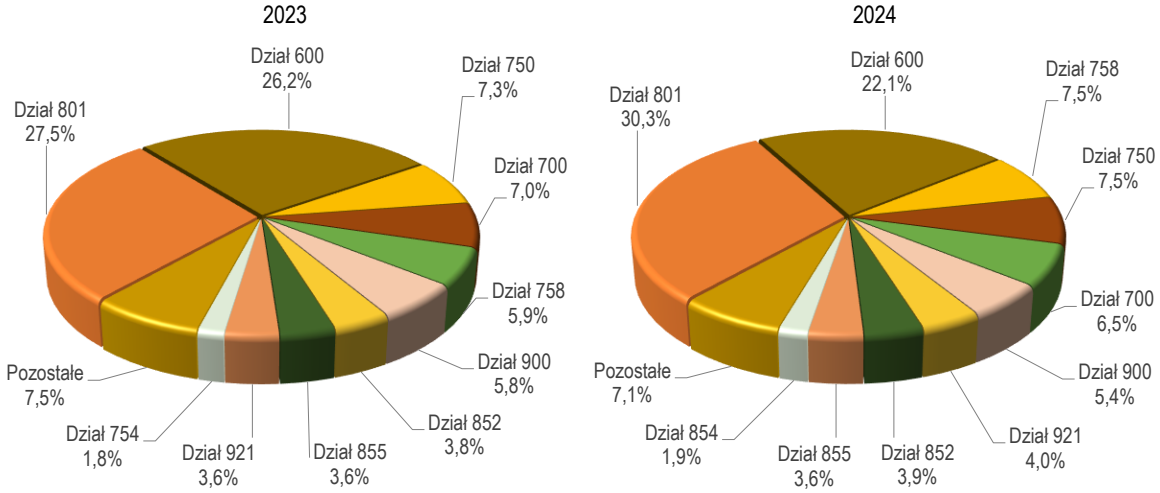
Wydatki m.st. Warszawy w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)



Wydatki m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w 2024 r. (w tys. zł)

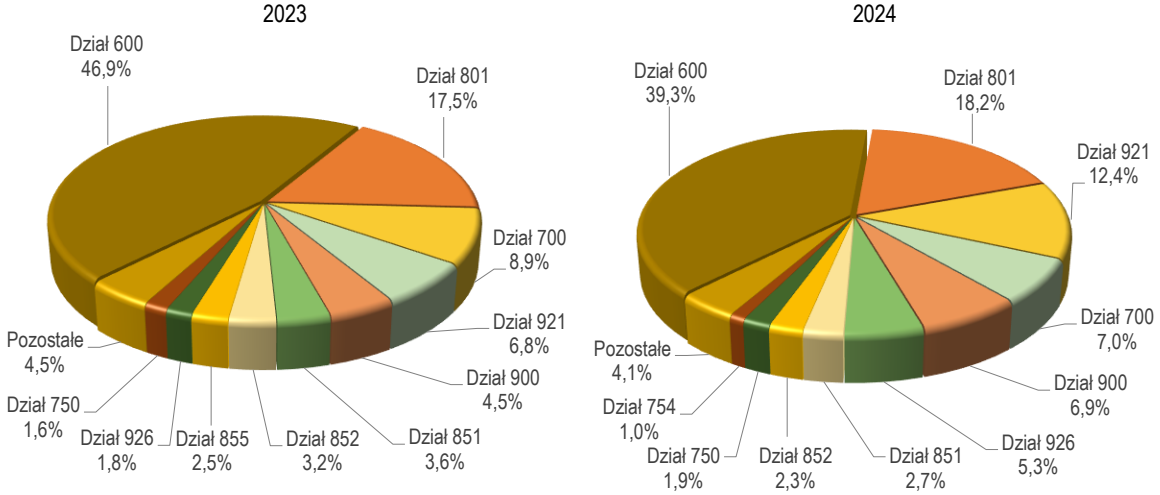


Struktura wydatków ogółem m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 855 – Rodzina, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

Struktura wydatków inwestycyjnych m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024



Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 855 – Rodzina.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

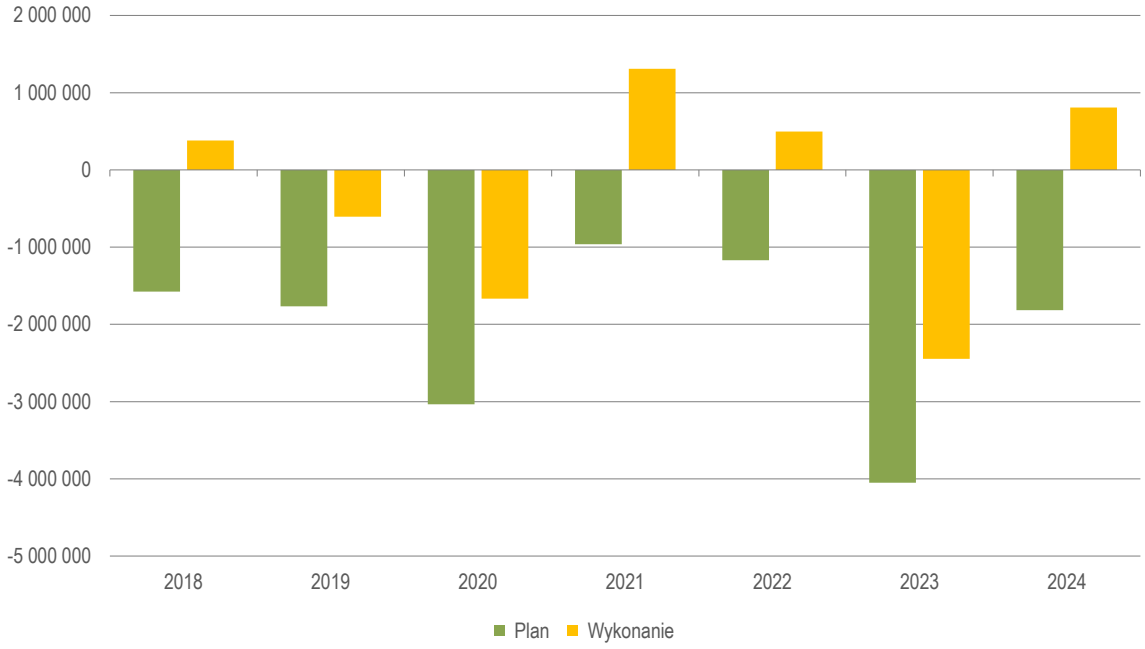
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody m.st. Warszawy w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Wynik budżetu	**496 645,3**	**-2 446 633,1**	**805 814,3**	**x**	**x**
– nadwyżka	496 645,3	-	805 814,3	x	x
– deficyt	-	-2 446 633,1	-	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**4 015 452,7**	**4 344 817,0**	**2 298 271,4**	**100,0**	**52,9**
– zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	-	384 000,0	615 987,2	26,8	160,4
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	-	-	-	x	x
– wolne środki i nadwyżka	4 015 452,7	3 960 817,0	1 682 284,2	73,2	42,5
Rozchody ogółem, w tym:	**2 751 281,3**	**215 901,3**	**715 901,3**	**100,0**	**331,6**
– spłata długu zwrotnego, w tym:	551 281,3	215 901,3	215 901,3	30,2	100,0
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 559,2	1 765,3	1 765,3	0,2	100,0

[1)] *Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.*

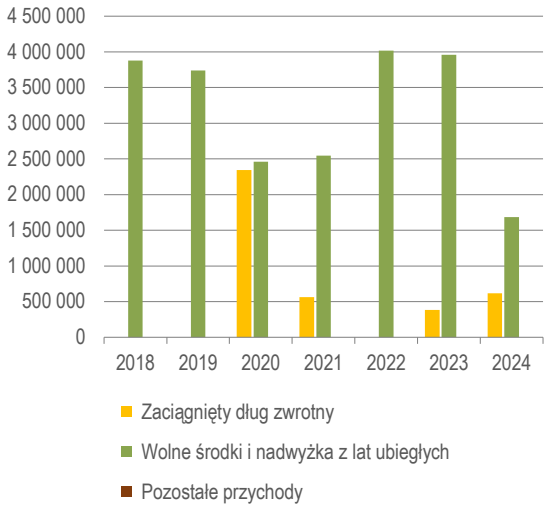
W 2024 r. m.st. Warszawa zrealizowało dochody budżetowe wyższe od wydatków o kwotę 805 814 tys. zł. W 2023 r. budżet zamknął się deficytem w wysokości 2 446 633 tys. zł. W 2022 r. budżet zamknął się nadwyżką w wysokości 496 645 tys. zł. Od roku 2020 z wyjątkiem roku 2022 m.st. Warszawa zaciągało dług zwrotny.

Wynik budżetu m.st. Warszawy w latach 2018–2024 (w tys. zł)

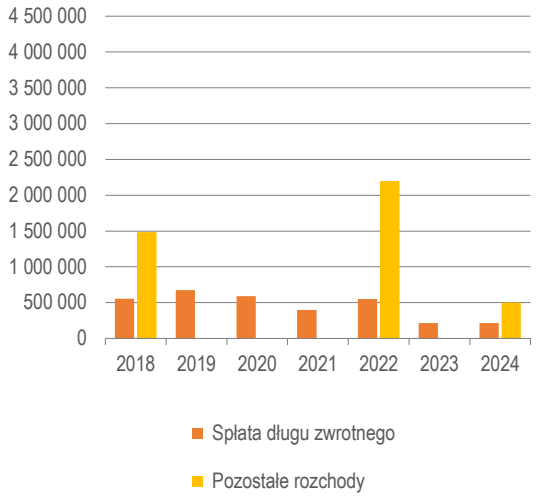


W strukturze przychodów udział wolnych środków oraz nadwyżki wyniósł 73,2%. Rozchody w 30,2% stanowiła spłata długu zwrotnego.

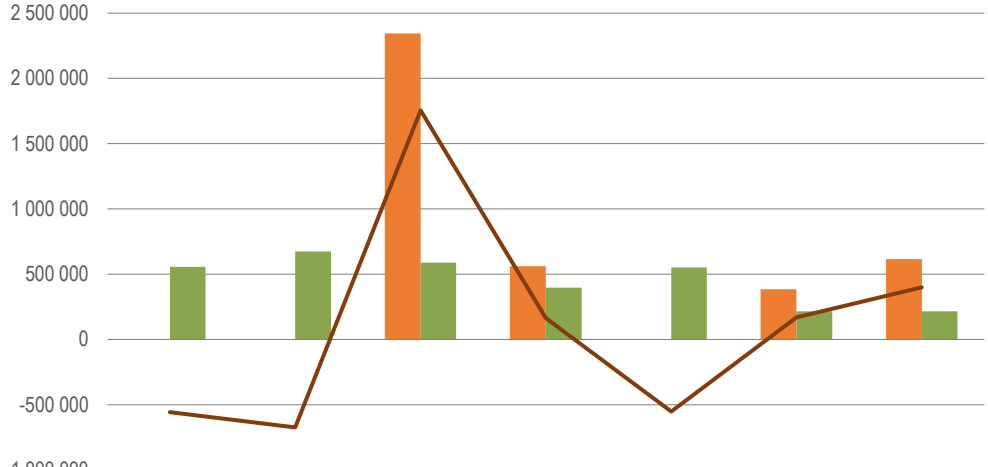
Przychody m.st. Warszawy w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Rozchody m.st. Warszawy w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu m.st. Warszawy a zmiana kwoty długu w latach 2018–2024 (w tys. zł)

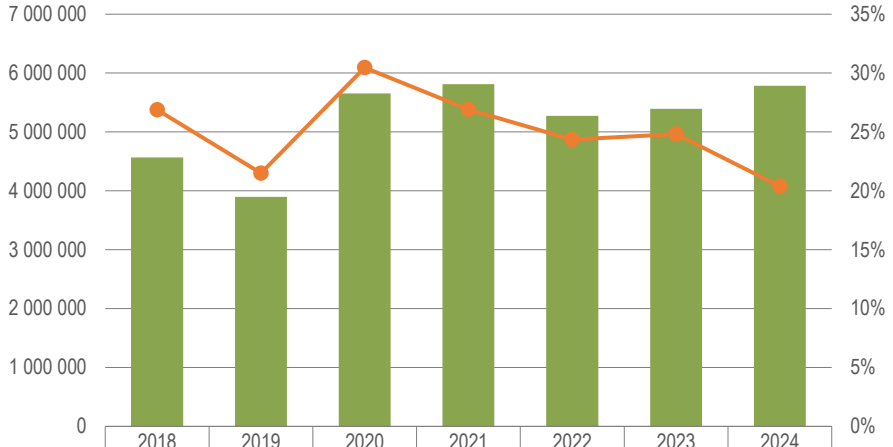


	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody (zaciągnięcie długu)	0	0	2 344 092	561 253	0	384 000	615 987
Rozchody (spłata długu)	556 931	673 765	589 201	398 030	551 281	215 901	215 901
Zmiana kwoty długu	-556 931	-673 765	1 754 892	163 223	-551 281	168 099	400 086

4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

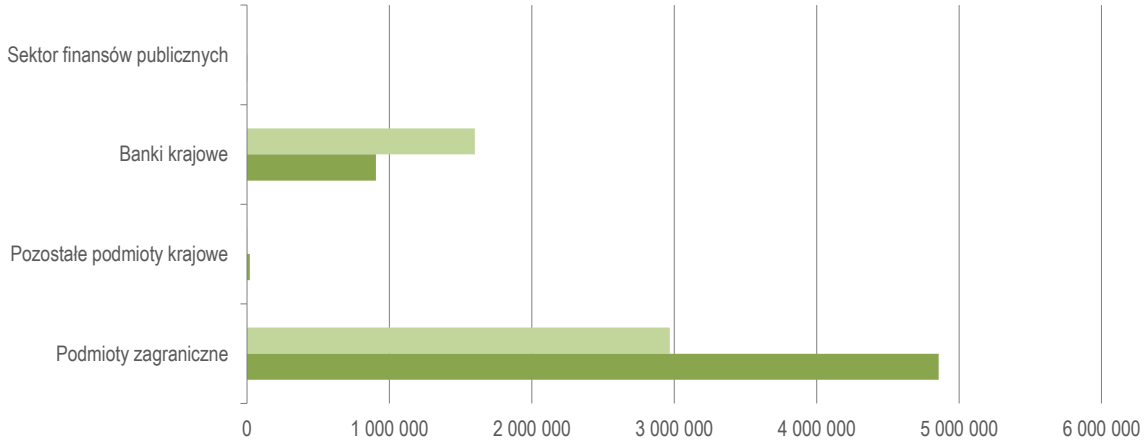
Od 2020 r. (w wyniku zaciągniętego długu zwrotnego) nastąpił zdecydowany wzrost kwoty długu – o 45,1%. W 2021 r. poziom zadłużenia nieznacznie wzrósł o 2,8%. W roku 2022 nastąpił spadek zadłużenia o 9,3%, a w roku 2023 ponowny wzrost o 2,3%. Również w roku 2024 zadłużenie wzrosło o 7,2%. Poziom relacji zobowiązań do dochodów m.st. Warszawy wyniósł w 2024 r. – 20,4% i był niższy niż rok wcześniej o 4,4 punktu procentowego. Na koniec 2024 r. zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych stanowiły 84,0%. Zobowiązania wymagalne wyniosły 1 008 tys. zł. Oznacza to spadek zobowiązań wymagalnych w stosunku do 2023 r. – o 45,0%. Należności wymagalne w 2024 r. wyniosły 2 417 339 tys. zł (wzrost o 4,6%) i stanowiły 8,5% dochodów wykonanych.

Poziom zadłużenia m.st. Warszawy oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2018–2024



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zobowiązania ogółem	4 569 258	3 895 705	5 652 681	5 811 120	5 272 053	5 395 392	5 784 626
Relacja kwoty długu do dochodów	26,9%	21,5%	30,5%	26,9%	24,3%	24,8%	20,4%

Struktura kwoty długu m.st. Warszawy według wierzycieli w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)



	Podmioty zagraniczne	Pozostałe podmioty krajowe	Banki krajowe	Sektor finansów publicznych
2018	2 969 669	178	1 599 411	0
2024	4 856 626	19 707	905 643	2 650

Rozdział V.
Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie) ze względu na specyfikę ustrojową realizują zarówno zadania przypisane gminom, jak i zadania należące do powiatów. Niniejsza część Sprawozdania odnosi się do 65 powiatów grodzkich (bez m.st. Warszawy[1]).

Wybrane wielkości budżetów miast na prawach powiatu w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**88 543 158,3**	**92 601 785,0**	**109 850 413,1**	**99,1**	**100,0**	**118,6**
Bieżące, w tym:	**81 782 026,1**	**83 310 686,6**	**102 590 264,8**	**100,1**	**93,4**	**123,1**
PIT, CIT	22 391 049,2	19 921 493,9	29 913 819,5	101,0	27,2	150,2
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	16 101 872,3	10 697 515,6	12 943 570,6	97,6	11,8	121,0
Dotacje na zadania zlecone*	10 025 232,6	5 730 587,6	7 203 210,0	98,5	6,6	125,7
Subwencja ogólna, w tym:	18 136 795,1	24 571 572,1	29 370 748,1	100,1	26,7	119,5
Część oświatowa	16 829 963,9	19 620 001,2	26 653 032,2	100,1	24,3	135,8
Majątkowe, w tym:	**6 761 132,1**	**9 291 098,4**	**7 260 148,3**	**87,7**	**6,6**	**78,1**
Dotacje i środki na inwestycje	4 441 419,1	6 986 737,6	5 158 830,1	88,2	4,7	73,8
Wydatki ogółem, z tego:	**93 411 590,5**	**101 208 790,5**	**112 791 042,8**	**95,1**	**100,0**	**111,4**
Bieżące, w tym:	**78 436 014,4**	**82 494 686,6**	**99 097 552,7**	**96,8**	**87,9**	**120,1**
Wynagrodzenia i pochodne	30 903 111,4	35 175 646,1	43 940 896,4	98,4	39,0	124,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	11 439 691,0	5 703 311,9	6 263 938,0	97,4	5,6	109,8
Dotacje	9 901 219,0	11 731 394,3	15 191 578,5	99,0	13,5	129,5
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	1 757 078,9	2 623 541,3	2 858 499,1	92,8	2,5	109,0
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	671 604,5	580 682,9	314 233,3	60,7	0,3	54,1
Majątkowe, w tym:	**14 975 576,1**	**18 714 103,9**	**13 693 490,1**	**84,5**	**12,1**	**73,2**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	13 002 041,5	16 676 085,2	11 921 185,6	83,5	10,6	71,5
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 983 989,5	6 338 924,6	1 150 197,4	78,0	1,0	18,1
Wynik budżetu	**-4 868 432,2**	**-8 607 005,4**	**-2 940 629,6**	**x**	**x**	**x**
Wynik operacyjny	3 346 011,7	816 000,0	3 492 712,2	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**13 908 044,0**	**15 883 805,8**	**12 684 248,8**	**x**	**100,0**	**79,9**
Zaciągnięcie długu zwrotnego	4 220 445,3	9 536 294,5	8 431 083,3	x	66,5	88,4
Wolne środki i nadwyżka	9 649 676,1	6 287 782,6	4 214 608,7	x	33,2	67,0
Rozchody ogółem, w tym:	**3 333 408,6**	**3 531 576,2**	**4 415 769,5**	**x**	**100,0**	**125,0**
Spłata długu zwrotnego	2 982 247,0	2 820 893,6	3 890 809,0	x	88,1	137,9
Należności ogółem, w tym:	**10 174 407,7**	**10 688 493,3**	**10 877 460,9**	**x**	**100,0**	**101,8**
Należności wymagalne	9 809 943,6	10 330 255,9	10 535 460,9	x	96,9	102,0
Kwota długu, w tym:	**40 350 415,8**	**46 773 551,8**	**50 717 286,7**	**x**	**100,0**	**108,4**
Zobowiązania wymagalne	16 364,9	29 454,8	22 160,3	x	0,0	75,2
Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:	**1 167 599,6**	**1 217 412,6**	**1 313 946,3**	**x**	**100,0**	**107,9**
SP ZOZ	1 126 981,0	1 184 535,3	1 286 590,2	x	97,9	108,6

** Zgodnie z art. 126 uofp.*

[1] M.st. Warszawie poświęcono rozdział IV. części II. *Sprawozdania*.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2022–2024

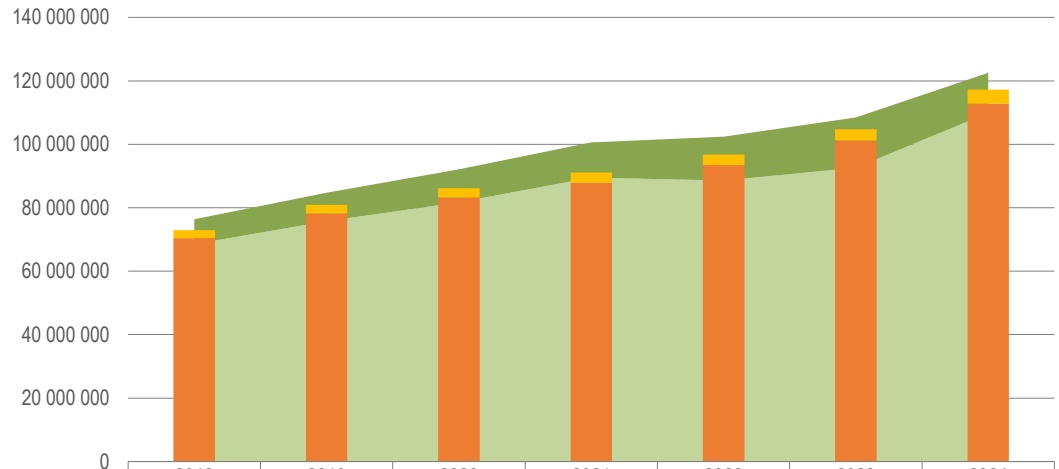
Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**3 971 884,8**	**4 240 806,0**	**2 301 070,0**	**87,5**	**2,1**	**54,3**
Budżet środków europejskich	3 552 065,5	3 817 644,9	2 001 911,5	86,9	1,8	52,4
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	221 768,6	208 444,3	120 832,3	87,0	0,1	58,0
Środki ze źródeł zagranicznych	198 050,7	214 716,9	178 326,2	95,1	0,2	83,1
Wydatki ogółem*, z tego:	**5 806 079,3**	**7 220 751,8**	**1 525 428,2**	**79,1**	**1,4**	**21,1**
Budżet środków europejskich	3 142 347,8	3 933 466,6	483 610,9	73,4	0,4	12,3
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	2 240 104,7	2 732 068,1	876 993,8	85,9	0,8	32,1
Środki ze źródeł zagranicznych	423 626,8	555 217,0	164 823,5	66,4	0,2	29,7
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	**552 188,0**	**721 711,3**	**73 381,0**	**x**	**x**	**10,2**
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	**290 999,1**	**255 919,0**	**477 330,5**	**x**	**x**	**186,5**

* *Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.*

Liczba miast na prawach powiatu według wielkości budżetu (dochodów ogółem) w 2024 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba miast na prawach powiatu	Struktura (w %)
do 500>	6	9,2
(500 do 600>	7	10,8
(600 do 700>	4	6,2
(700 do 800>	4	6,2
(800 do 900>	4	6,2
(900 do 1 000>	6	9,2
powyżej 1 000	34	52,3
Razem	**65**	**100,0**

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu w latach 2018–2024 (w tys. zł)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody ogółem	7 897 462	8 972 571	10 359 899	11 165 157	13 908 044	15 883 806	12 684 249
Dochody ogółem	68 503 198	75 784 559	81 756 733	89 450 772	88 543 158	92 601 785	109 850 413
Rozchody ogółem	2 589 445	2 759 884	2 853 842	3 231 556	3 333 409	3 531 576	4 415 770
Wydatki ogółem	70 392 339	78 170 437	83 276 005	87 918 046	93 411 590	101 208 790	112 791 043

1. Dochody

Dochody budżetowe miast na prawach powiatu w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**88 543 158,3**	**92 601 785,0**	**109 850 413,1**	**99,1**	**100,0**	**118,6**
Subwencja ogólna	18 222 016,4	24 704 843,4	29 452 096,9	100,1	26,8	119,2
Dotacje i środki	20 543 291,4	17 684 253,2	18 102 400,7	94,7	16,5	102,4
Udziały w PIT i CIT	22 391 049,2	19 921 493,8	29 913 819,5	101,0	27,2	150,2
Pozostałe dochody	27 386 801,2	30 291 194,6	32 382 096,1	99,2	29,5	106,9

W 2024 r. dochody budżetów miast na prawach powiatu zostały zrealizowane w wysokości 109 850 413 tys. zł. Wskaźnik wykonania dochodów ogółem w relacji do planu wyniósł 99,1% i był on wyższy niż w roku poprzednim o 1,0 punkt procentowy.

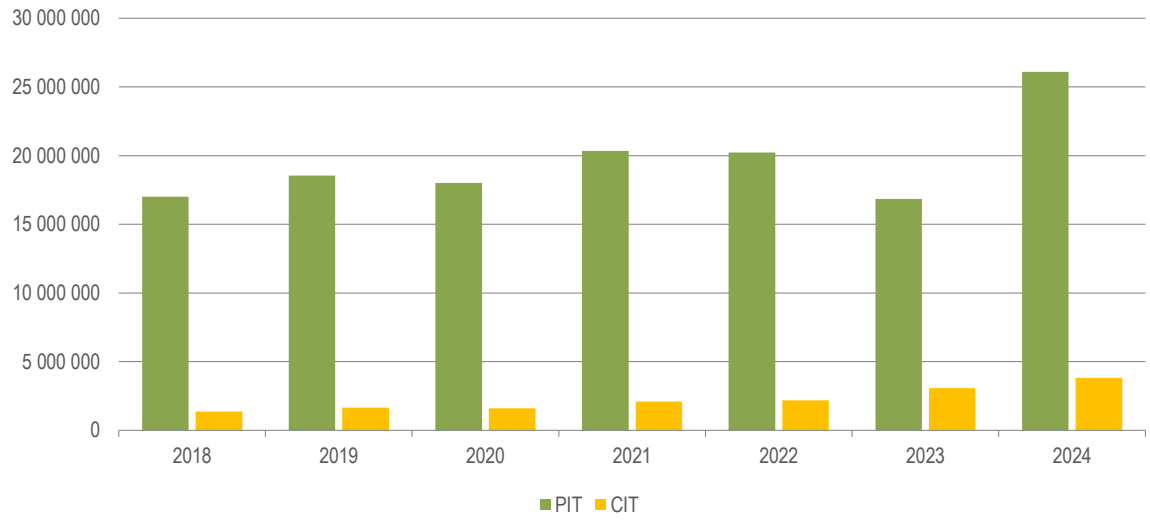
Dochody bieżące zostały wykonane w 100,1% w stosunku do planu, dochody majątkowe w 87,7%, w tym dotacje i środki na inwestycje w 88,2%.

Dochody ogółem miast na prawach powiatu, w porównaniu do dochodów z 2023 r., wzrosły o 18,6%. Tempo wzrostu dochodów było wyższe niż w poprzednich dwóch latach, co częściowo zrekompensowało ubytek dochodów związanych ze zmianami podatkowymi wprowadzonymi w ramach Polskiego Ładu.

Uwzględniając wskaźnik inflacji (3,6%) wartość dochodów realnie wzrosła o 15,0%. Wskaźnik dynamiki poszczególnych grup dochodów kształtował się następująco: subwencji ogólnej – 119,2% (w 2023 r. – 135,6%), dotacji i środków – 102,4% (w 2023 r. – 86,1%), udziałów w PIT i CIT – 150,2% (w 2023 r. – 89,0%), pozostałych dochodów – 106,9% (w 2023 r. – 110,6%). Dochody z tytułu podatku PIT wzrosły o 54,9% do rekordowych 26 109 036 tys. zł. Jest to wynik przekazania pod koniec 2024 r. środków z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej w sposób określony w art. 31a ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024[2].

Subwencja ogólna zrealizowana została w wysokości 29 452 097 tys. zł i w stosunku do roku poprzedniego kwota ta była wyższa o 4 747 254 tys. zł, co stanowi wzrost o 19,2%. Dochody z tytułu udziału w PIT i CIT zostały wykonane na poziomie 29 913 819 tys. zł i były wyższe w stosunku do wykonania z roku poprzedniego o kwotę 9 992 326 tys. zł, co stanowi wzrost o 50,2%. W 2024 r. wartość wpływów z tytułu udziału w podatku PIT wyniosła 26 109 036 tys. zł, natomiast wpływy z podatku CIT ukształtowały się na poziomie 3 804 783 tys. zł. Rok 2024 był ostatnim rokiem, gdzie miasta na prawach powiatu otrzymały dochody z udziałów w PIT i CIT wyliczone na zasadach obowiązujących od 2022 r.

Dochody miast na prawach powiatu z tytułu udziału w PIT i CIT w latach 2018–2024 (w tys. zł)

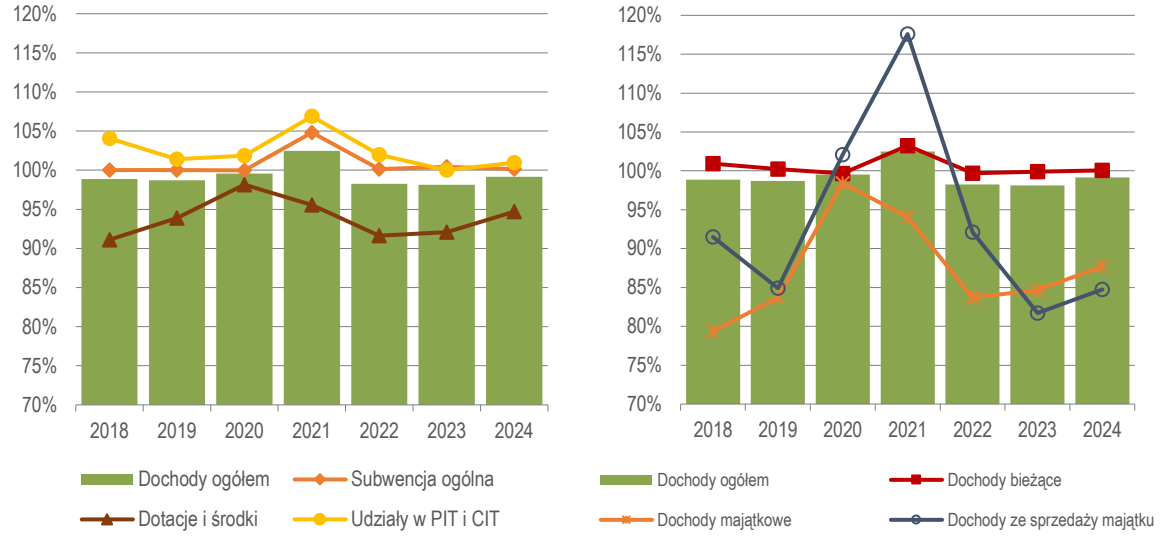


[2] Dz. U. poz. 123 z późn. zm.

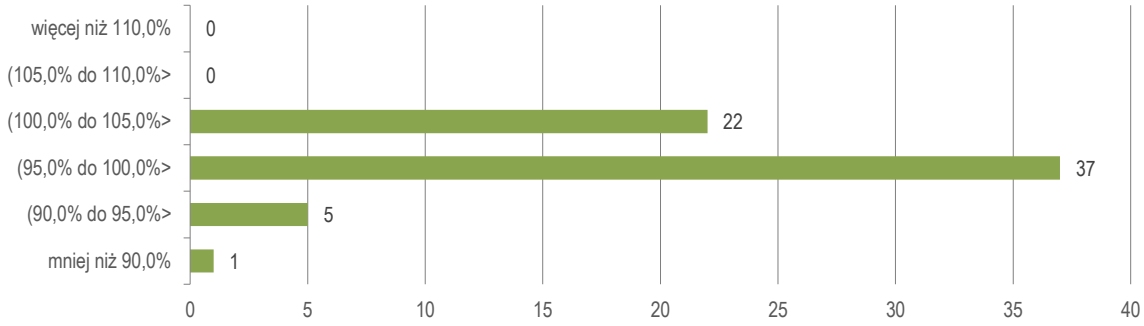
Wykonanie w zakresie dotacji i środków stanowiło kwotę 18 102 401 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego było wyższe o kwotę 418 147 tys. zł, co stanowi wzrost o 2,4%. Głównie miało to związek ze wzrostem wpływów z dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych (o 20,9%) oraz większymi wpływami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (w porównaniu do 2023 r. wzrost o 72,0%). Wykonanie w kategorii dochodów – pozostałe dochody ukształtowało się na poziomie 32 382 096 tys. zł i w stosunku do roku poprzedniego było wyższe 2 090 902 tys. zł, tj. o 6,9%.

W trakcie 2024 r. miasta na prawach powiatu pozyskały bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych w łącznej kwocie 2 301 070 tys. zł, tj. 87,5% planu.

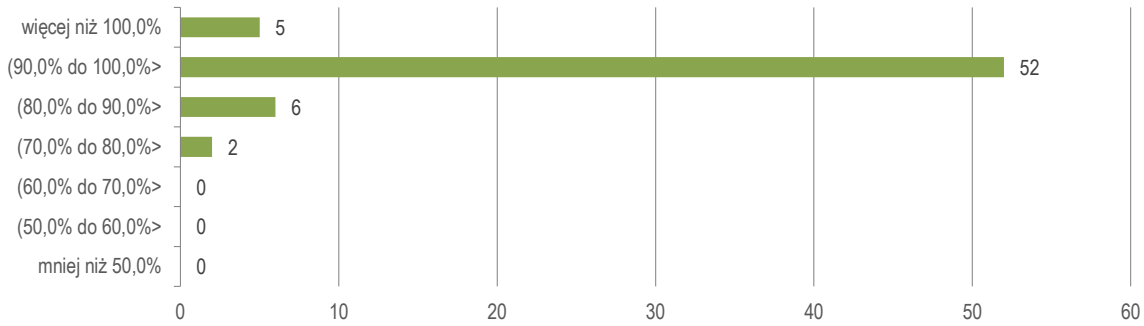
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów miast na prawach powiatu w latach 2018–2024



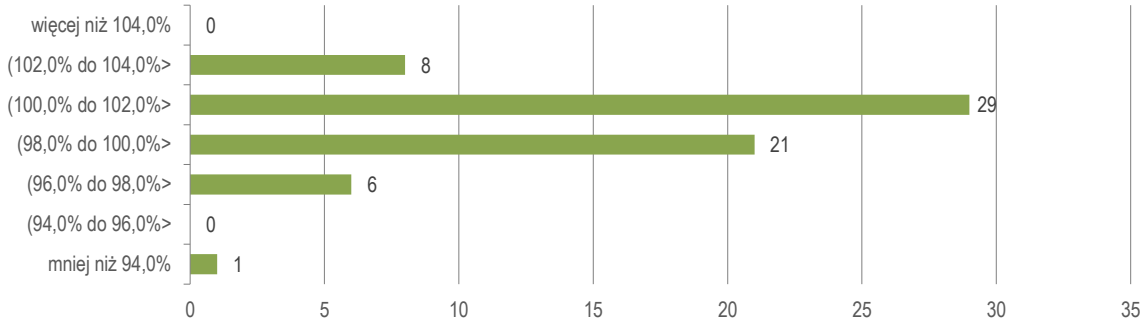
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2024 r.



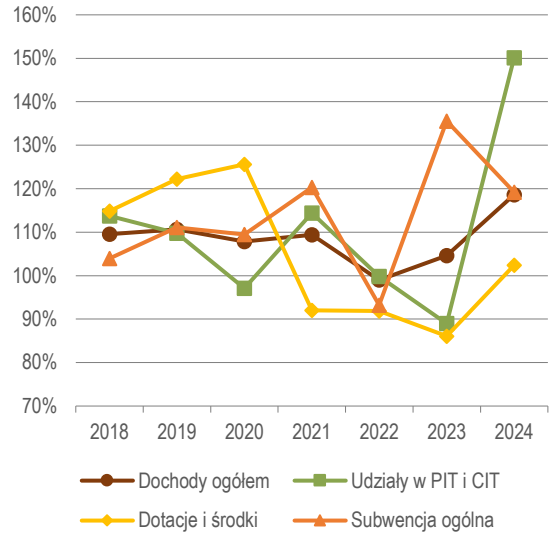
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów z dotacji i środków w 2024 r.



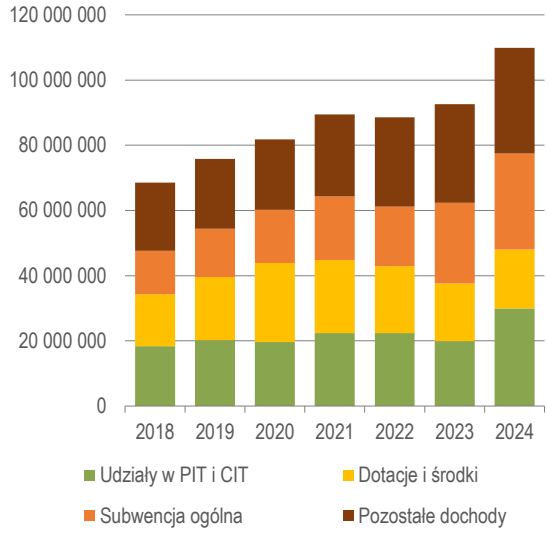
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2024 r.



Dynamika dochodów miast na prawach powiatu w latach 2018–2024 (rok poprzedni = 100%)



Dochody miast na prawach powiatu w latach 2018–2024 (w tys. zł)



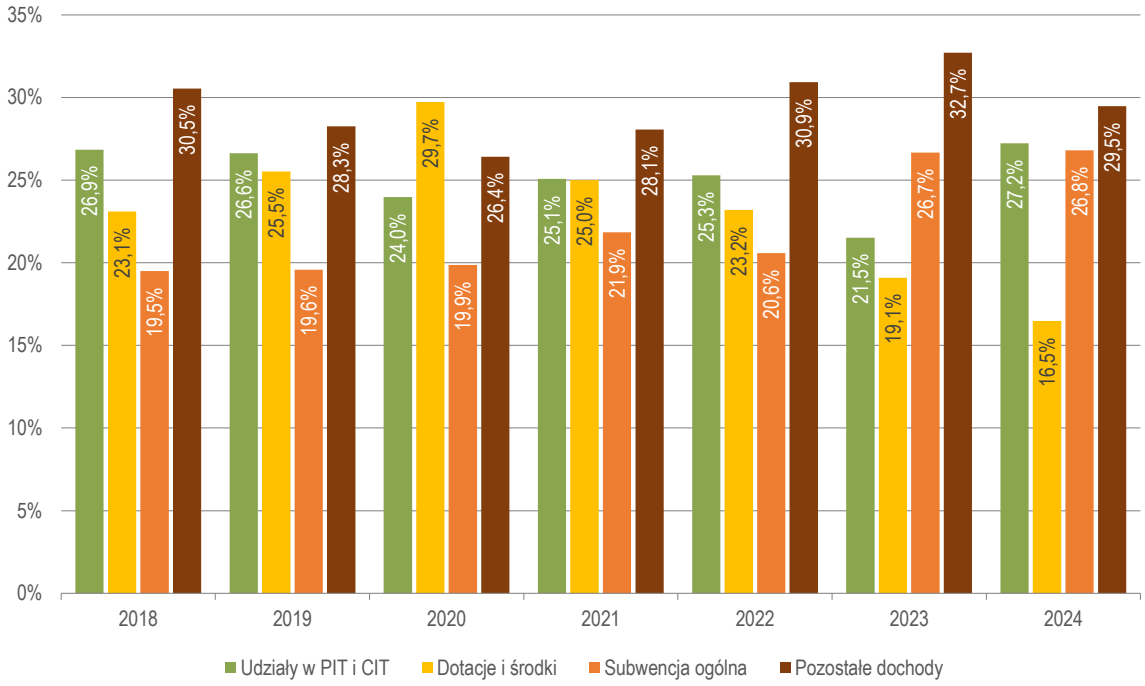
Największą część dochodów miast na prawach powiatu w 2024 r. ponownie stanowiły pozostałe dochody – 29,5% pomimo, iż zanotowały one spadek udziału o 3,2 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego. Udział PIT i CIT w dochodach ogółem wyniósł 27,2% i był o 5,7 punktu procentowego wyższy niż w roku poprzednim. Otrzymane dotacje i środki w 2024 r. stanowiły 16,5% ogółu dochodów (spadek o 2,6 punktu procentowego). Subwencja ogólna stanowiła 26,8% dochodów ogółem (wzrost o 0,1 punktu procentowego).

Kolejny rok miasta na prawach powiatu otrzymywały środki z Funduszu Pomocy oraz z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Środki z Funduszu Pomocy zrealizowane zostały w wysokości 1 631 696 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu i 1,5% dochodów ogółem, natomiast środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zrealizowane zostały w wysokości 1 867 412 tys. zł, co stanowiło 90,6% planu i 1,7% dochodów ogółem miast na prawach powiatu.

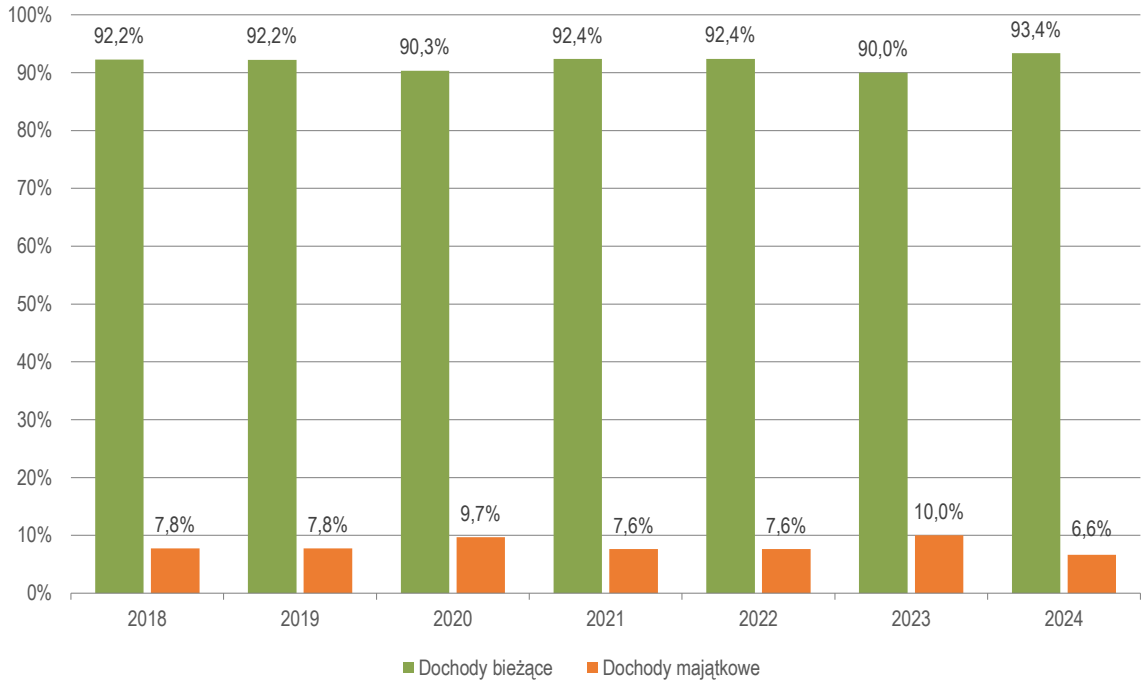
Dochody z tytułu dotacji i środków zostały zrealizowane na poziomie 94,7% planu (wyższym niż rok wcześniej o 2,6 punktu procentowego). W 2024 r. miasta na prawach powiatu zanotowały znaczny spadek dochodów ze środków pochodzących ze środków europejskich oraz bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (54,3% poziomu roku ubiegłego). Pozostałe dochody zostały zrealizowane na poziomie 99,2% (wzrost o 0,4 punktu procentowego).

W dochodach ogółem w 2024 r., udział dochodów bieżących stanowił 93,4% i w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 3,4 punktu procentowego. Udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem wyniósł 6,6% (spadek o 3,4 punktu procentowego w stosunku do roku 2023). Natomiast dochody z tytułu dotacji i środków na inwestycje stanowiły 4,7% dochodów ogółem (71,1% majątkowych) i kształtowały się na poziomie niższym o 2,8 punktu procentowego w porównaniu do roku 2023.

Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2018–2024

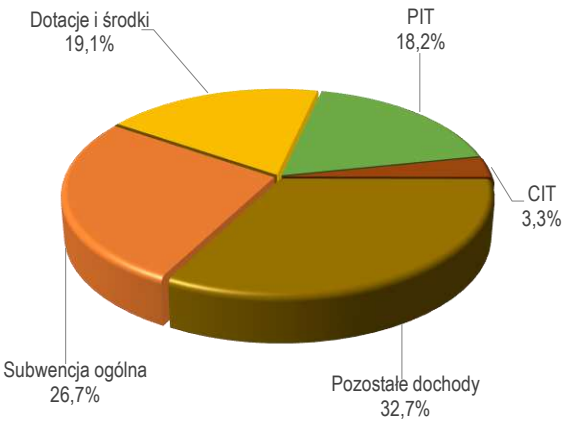


Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2018–2024

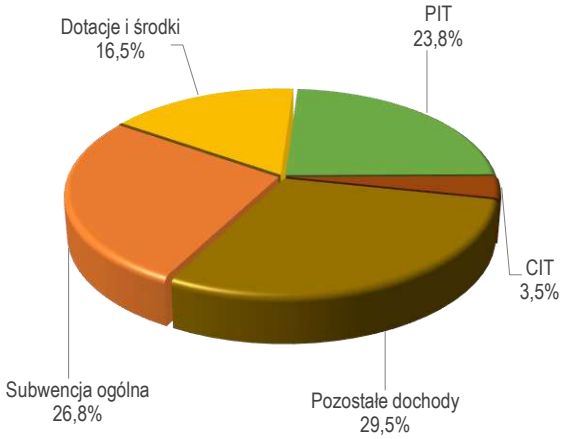


Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2023 i 2024

2023

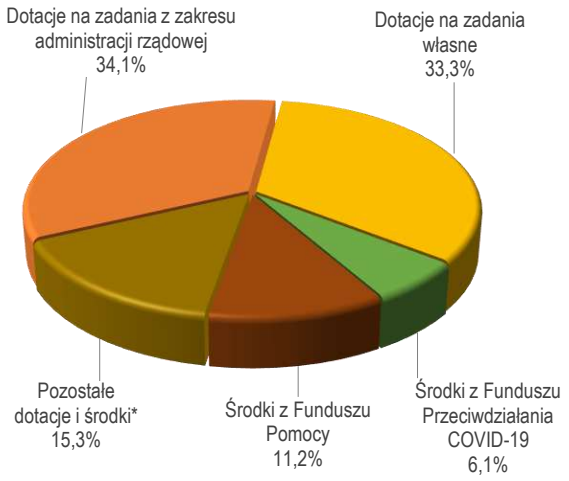


2024



Struktura dotacji i środków miast na prawach powiatu w latach 2023 i 2024

2023



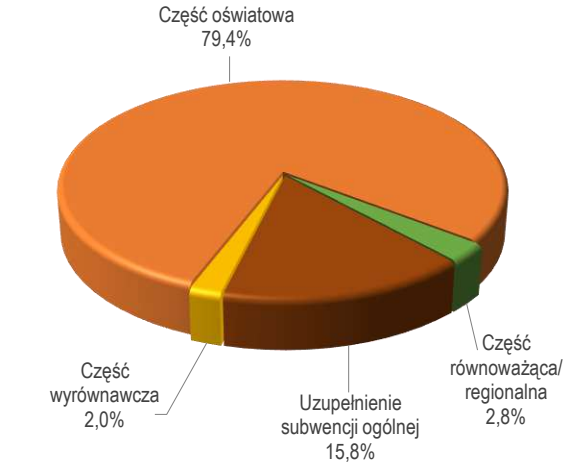
2024



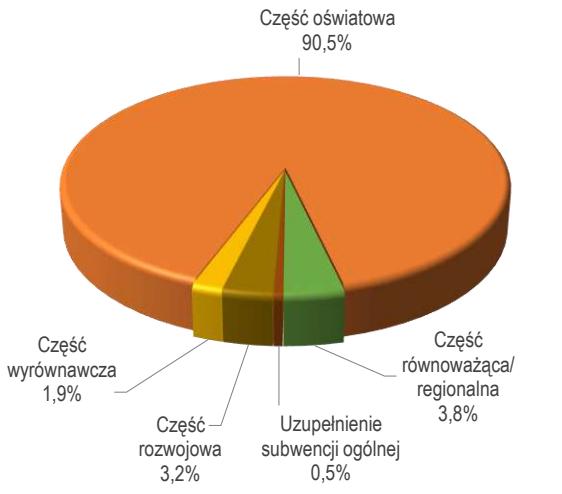
** Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.*

Struktura subwencji ogólnej[1)] miast na prawach powiatu w latach 2023 i 2024

2023



2024



[1)] Na wykresie nie ujęto części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej w strukturze mniej niż 0,1%.

Potencjalne dochody podatkowe

Podjęte przez organy stanowiące miast na prawach powiatu uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych spowodowały, że dochody z tytułu podatków i opłat były w 2024 r. o 902 687 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim niższe o 630 179 tys. zł). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły, jak w roku poprzednim, podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.

Decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń, wydane przez organy wykonawcze miast na prawach powiatu, działających jako organy podatkowe pierwszej instancji właściwe w sprawach podatków i opłat lokalnych, obniżyły wpływy do budżetów miast o 205 398 tys. zł (w roku poprzednim o 200 454 tys. zł).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 1 108 085 tys. zł (wobec 830 633 tys. zł w 2023 r.).

Dochody podatkowe[1)] miast na prawach powiatu możliwe do uzyskania w latach 2023 i 2024 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania			
	Razem	z tego:		
		wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
2023				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	29 086 640,3	28 256 006,9	630 179,3	200 454,0
– PIT, CIT	15 841 042,7	15 841 042,7	-	-
– podatek rolny	27 601,2	26 771,3	762,1	67,9
– podatek od nieruchomości	10 645 761,6	10 204 824,0	243 075,8	197 861,8
– podatek leśny	7 313,3	7 265,3	-	48,0
– podatek od środków transportowych	744 101,3	356 333,5	386 341,5	1 426,3
– pozostałe podatki i opłaty	1 820 820,2	1 819 770,2	-	1 050,1
2024				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	38 541 084,7	37 432 999,7	902 686,9	205 398,1
– PIT, CIT	23 762 203,1	23 762 203,1	-	-
– podatek rolny	33 719,6	32 573,6	1 086,1	59,9
– podatek od nieruchomości	12 081 229,1	11 453 149,8	425 048,4	203 030,9
– podatek leśny	7 410,5	7 366,5	-	44,1
– podatek od środków transportowych	845 353,5	367 164,0	476 552,4	1 637,2
– pozostałe podatki i opłaty	1 811 168,9	1 810 542,8	-	626,1

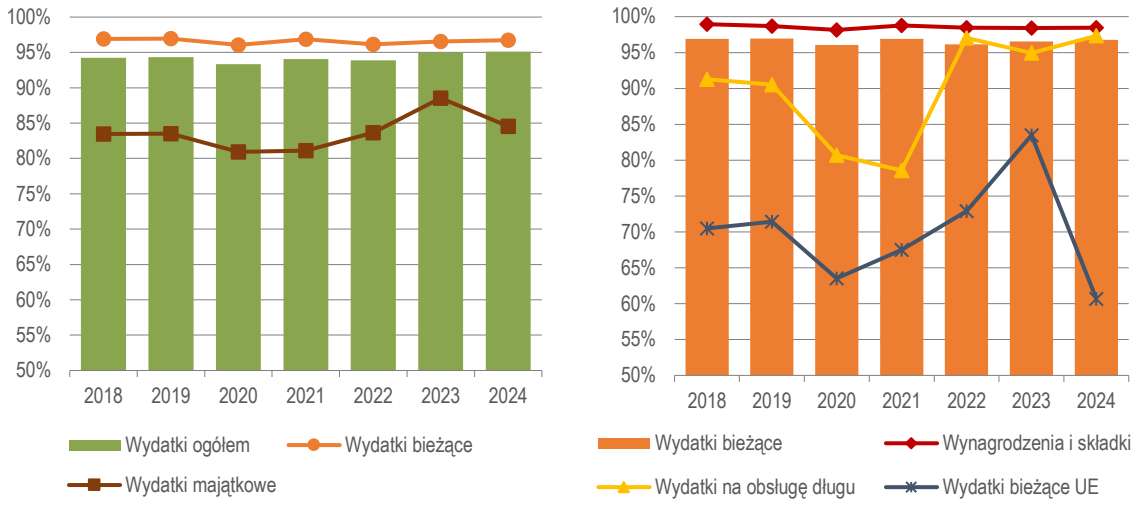
[1)] Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP miast na prawach powiatu.

2. Wydatki

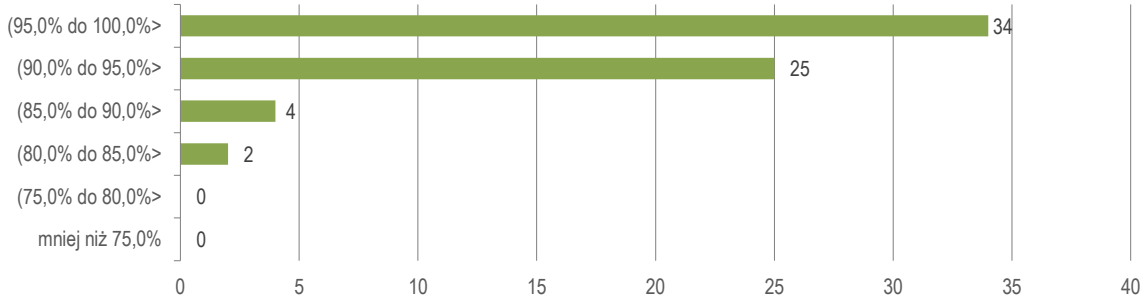
Wydatki ogółem miast na prawach powiatu w 2024 r. wyniosły 112 791 043 tys. zł i wzrosły względem roku ubiegłego o 11,4%. Zrealizowane wydatki przekroczyły kwotę 2 000 000 tys. zł w 15 jednostkach, a w pięciu miastach były na poziomie poniżej 500 000 tys. zł. Podobnie jak w latach poprzednich nie zrealizowano całości zaplanowanych wydatków, a średni poziom realizacji wydatków ogółem wyniósł 95,1% planu (w 2023 r. – 95,0%). Wydatki bieżące rosły w wyższym stopniu niż wydatki ogółem (wzrost o 20,1%) i wyniosły 99 097 553 tys. zł. Wykonanie wydatków bieżących w 2024 r. na poziomie 96,8% planu było zbliżone do wykonania w ostatnich latach (2021 r. – 96,9%, 2022 r. – 96,1%, 2023 r. – 96,6%). Powiaty grodzkie jak co roku bardziej realnie planowały wielkości wydatków bieżących aniżeli majątkowych. W 2024 r. wydatki majątkowe zostały wykonane w kwocie 13 693 490 tys. zł, a inwestycyjne w kwocie 11 921 186 tys. zł. W porównaniu z 2023 r. wydatki inwestycyjne spadły o 4 754 900 tys. zł i osiągnęły poziom zbliżony do wydatków inwestycyjnych z 2020 r. Spadek wydatków inwestycyjnych w 2024 r. to wynik wysokiej bazy z 2023 r. (rekordowy poziom inwestycji) oraz mniejszego napływu środków z UE w wyniku opóźnień w uruchamianiu funduszy unijnych z Perspektywy Finansowej na lata 2021–2027 oraz powolnego startu programu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Wydatki miast na prawach powiatu ze środków europejskich oraz ze źródeł zagranicznych w 2024 r. zamknęły się kwotą 1 525 428 tys. zł (spadek w odniesieniu do 2023 r. o 78,9%).

Wskaźniki wykonania planu wydatków majątkowych i inwestycyjnych uzyskały odpowiednio poziom 84,5% i 83,5% zakładanych wielkości, co jest wynikiem zbliżonym do wyników osiąganych w latach 2018–2022.

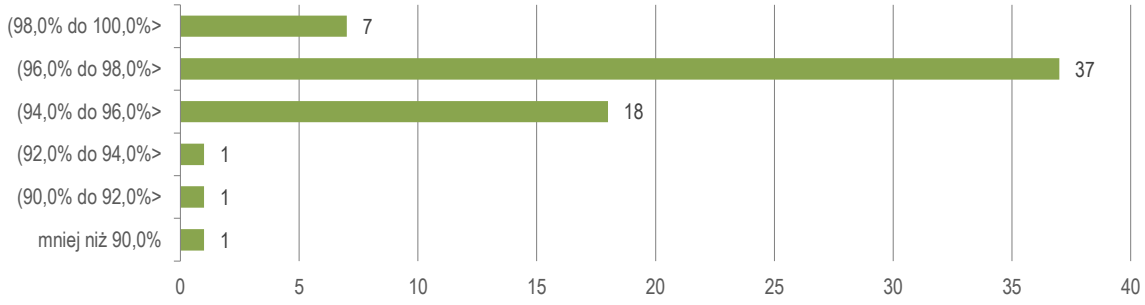
Wykonanie planu wybranych grup wydatków miast na prawach powiatu w latach 2018–2024



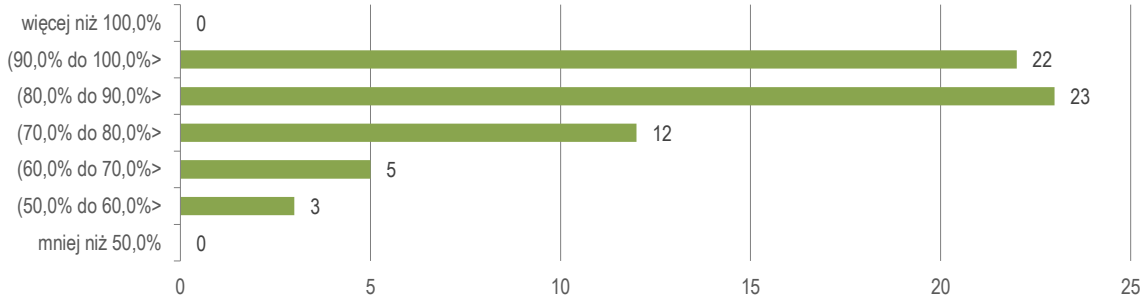
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2024 r.



Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2024 r.

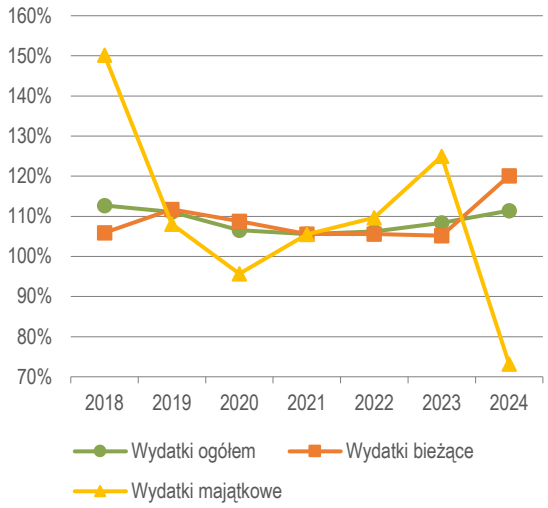


Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2024 r.

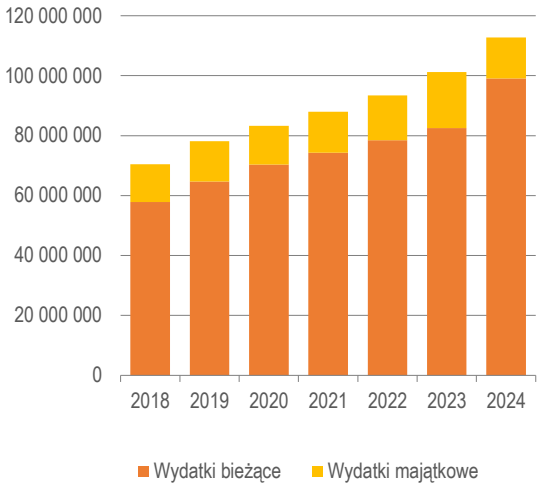


W 2024 r. wskaźnik dynamiki dochodów powiatów grodzkich wyniósł 118,6% i był wyższy o 7,2 punktu procentowego niż wydatków. Na zwiększenie kwoty wydatków ogółem o 11,4% (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji realny wzrost wyniósł 7,8%) miał wpływ wzrost wydatków bieżących o 20,1%, mimo znaczącego spadku wydatków majątkowych o 26,8% (w tym wydatków inwestycyjnych o 28,5%). W strukturze wydatków bieżących powiatów grodzkich zwiększył się udział wynagrodzeń wraz z pochodnymi (to kontynuacja silnego trendu wzrostowego z poprzednich lat, związanego ze wzrostem nominalnym płac w gospodarce oraz podwyżkami płac w oświacie). Łącznie wydatki na wynagrodzenia i pochodne w powiatach grodzkich wyniosły 43 940 896 tys. zł (tj. o 24,9% więcej względem roku 2023). Po silnych wzrostach w latach 2022–2023, koszt obsługi długu jst w 2024 r. zwiększył się umiarkowanie – o 8,6% (w 2022 r. – o 303,6%, 2023 r. – o 50,3%). Łącznie wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje wzrosły w stosunku do 2023 roku o 9,0%. Kontynuowana była tendencja wzrostowa wydatków na dotacje bieżące – w 2024 roku dynamika wyniosła 129,5% względem roku poprzedniego (w stosunku do 2022 r. wzrost o 53,4%).

Dynamika wydatków miast na prawach powiatu w latach 2018–2024 (rok poprzedni = 100%)

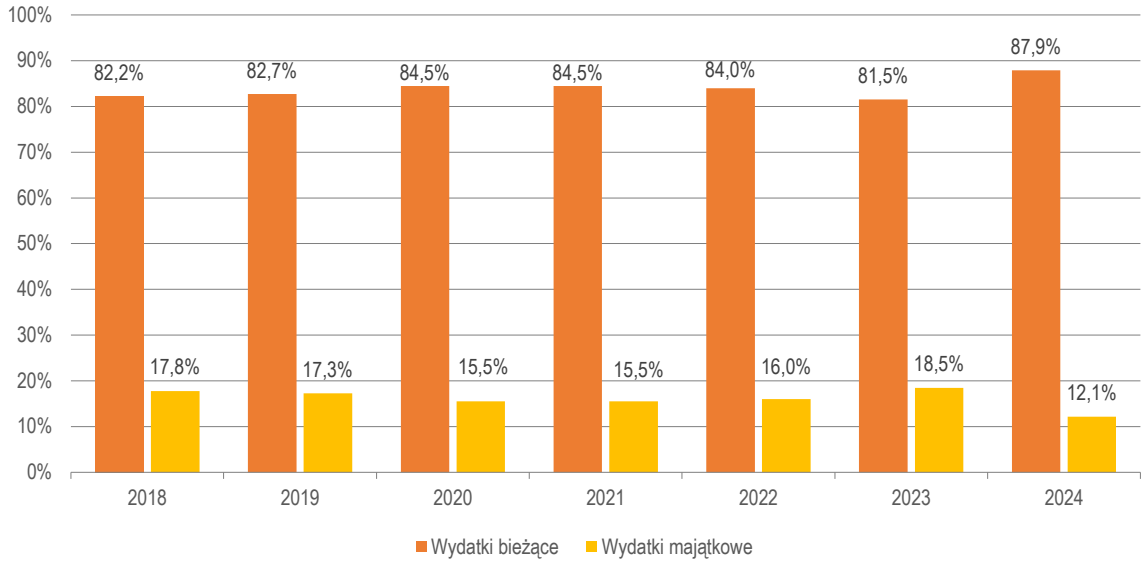


Wydatki miast na prawach powiatu w latach 2018–2024 (w tys. zł)

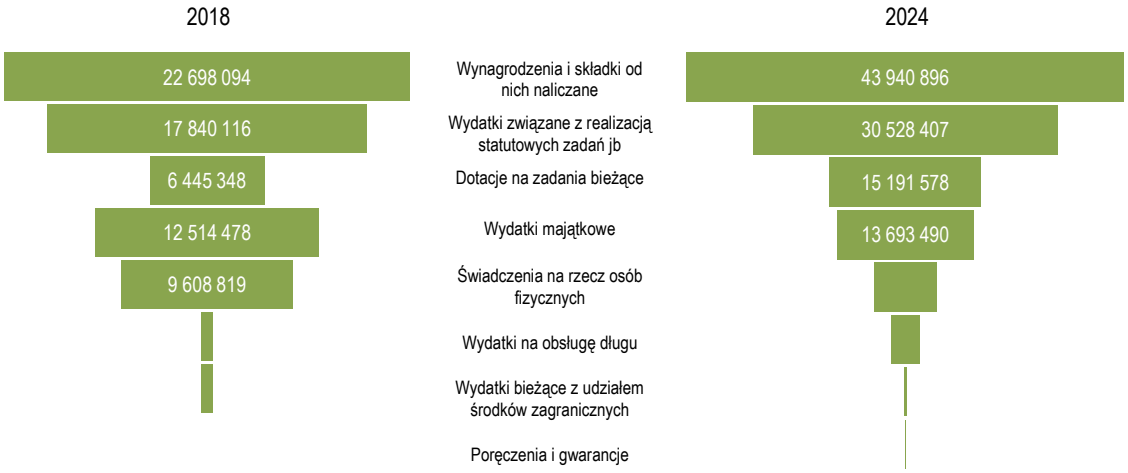


Struktura wydatków miast na prawach powiatu uległa zmianom. Wydatki bieżące stanowiły 87,9%, natomiast wydatki majątkowe 12,1% (w 2023 r. wydatki majątkowe stanowiły 18,5%). Kolejny rok z rzędu utrzymuje się trend spadkowy udziału miast na prawach powiatu w wydatkach inwestycyjnych całego sektora samorządowego (w 2022 r. – 21,6%, w 2023 r. – 19,0%, w 2024 r. – 14,6%). Pierwszy raz od czterech lat w żadnym z miast na prawach powiatu wydatki inwestycyjne nie przekroczyły poziomu 20% udziału w wydatkach ogółem. W 2023 r. jednostek, które przekroczyły ten poziom było 13 (w latach 2022, 2021 i 2020 odpowiednio sześć, pięć i dziewięć). W 2024 r. 9,6% wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich stanowiły wydatki związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych (w 2021 r. – 42,7%, w 2022 r. – 38,3%, w 2023 r. – 38,0%).

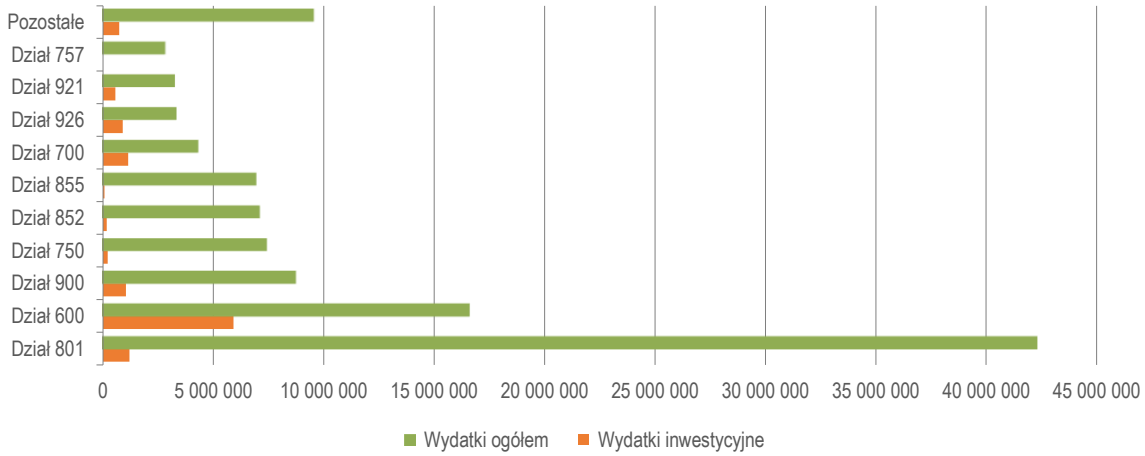
Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu w latach 2018–2024



Wydatki miast na prawach powiatu w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)



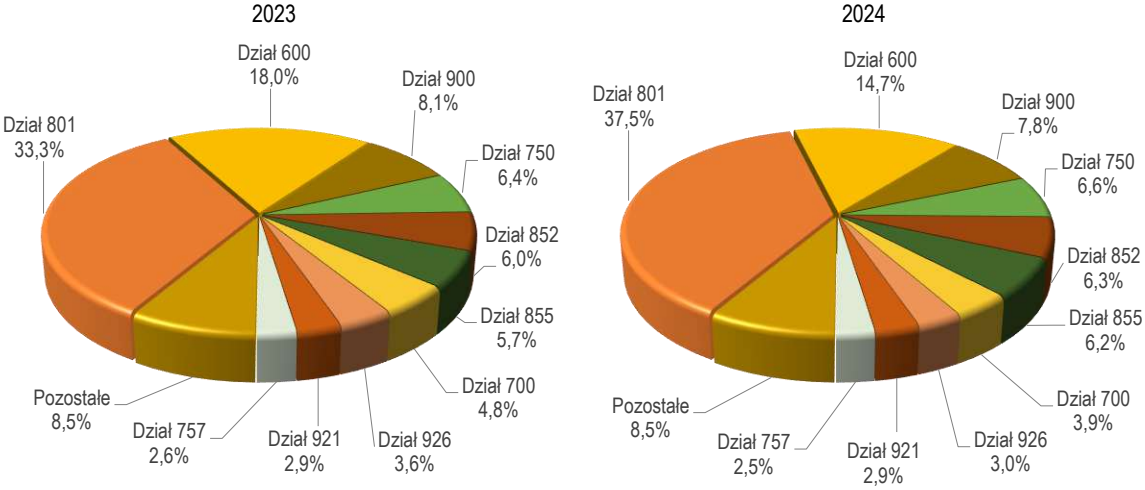
Wydatki miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w 2024 r. (w tys. zł)



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 855 – Rodzina, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 757 – Obsługa długu publicznego.

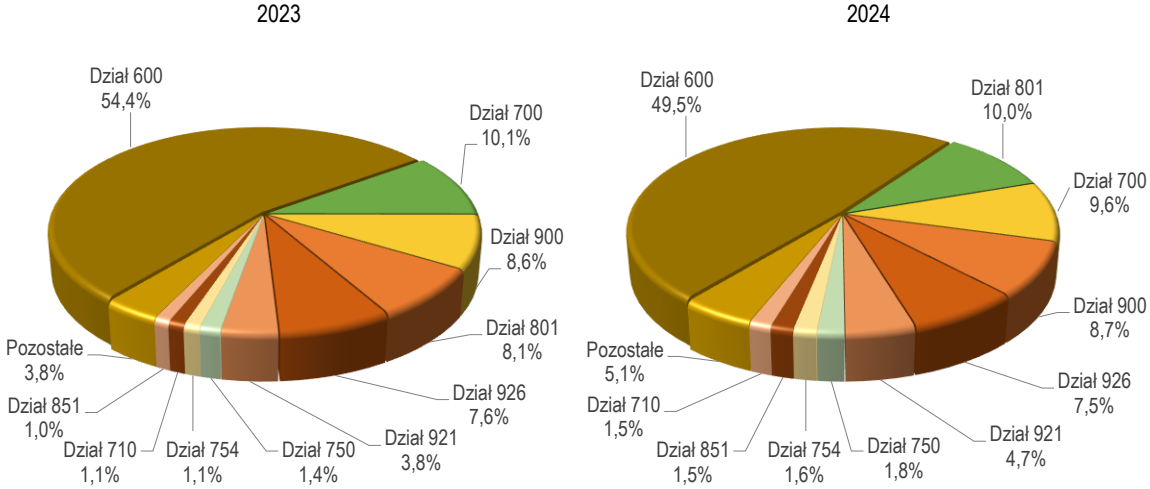
W ujęciu działów klasyfikacji budżetowej wydatki ogółem miast na prawach powiatu nie odbiegały od specyfiki z lat poprzednich. Niezmiennie największą część wydatków powiaty grodzkie przeznaczyły na Oświatę i wychowanie – 37,5%, następnie na Transport i łączność – 14,7%. Dominującą pozycję w wydatkach inwestycyjnych powiatów grodzkich stanowią inwestycje w dziale 600 Transport i łączność – 5 903 710 tys. zł, co stanowi 49,5% ogólnej sumy wydatków inwestycyjnych. Kolejne miejsca zajmują: dział: 801 Oświata i wychowanie – 10,0%, dział 700 Gospodarka mieszkaniowa – 9,6% oraz dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 8,7%.

Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 855 – Rodzina, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 757 – Obsługa długu publicznego.

Struktura wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024



Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 710 – Działalność usługowa.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

W 2024 r. miasta na prawach powiatu planowały *per saldo* deficyt budżetowy w wysokości 7 816 566 tys. zł. W skutek realizacji dochodów na poziomie 99,1% i wydatków 95,1% planu deficyt budżetowy miast na prawach powiatu wyniósł *per saldo* 2 940 630 tys. zł. Wykonany deficyt był niższy niż planowano w 2024 r., a także spadł on względem 2023 r. o 65,8%. W 2024 r. – 49 (w 2022 r. i 2023 r. – 57) powiatów grodzkich zamknęło budżet deficytem co świadczy o poprawie kondycji finansowej tej grupy jednostek samorządu terytorialnego. Łączna kwota deficytu powiatów grodzkich w 2024 r. wyniosła 3 607 461 tys. zł i stanowiła 4,3% osiągniętych przez nie dochodów. W 2023 r. deficyt miast na prawach powiatu w kwocie 8 783 248 tys. zł stanowił 10,2% osiągniętych dochodów.

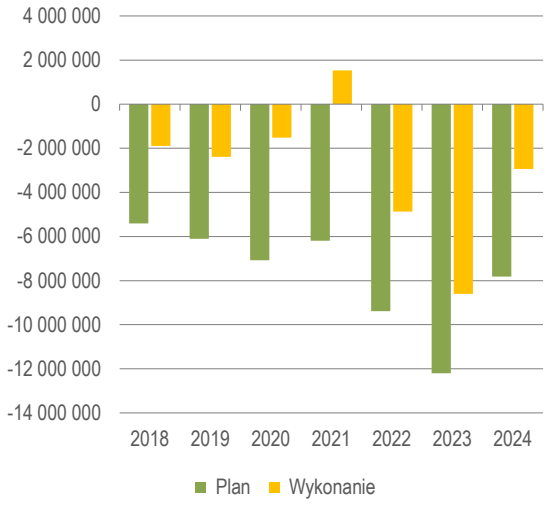
O poprawie sytuacji ekonomicznej miast na prawach powiatów świadczy również spadek liczby powiatów grodzkich, w których wydatki bieżące przewyższały dochody bieżące (17 miast w stosunku do 20 w 2023 r., tj. 26,2% do 31,0% wszystkich jednostek tego rodzaju).

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu w latach 2022–2024

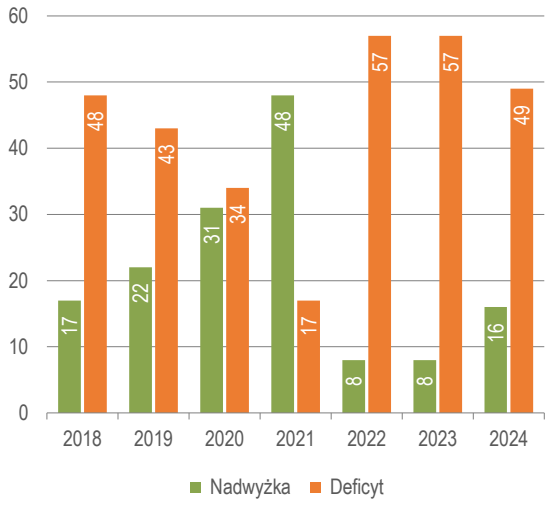
Wyszczególnienie	2022	2023	2024		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Wynik budżetu	**-4 868 432,2**	**-8 607 005,4**	**-2 940 629,6**	**x**	**x**
– nadwyżka	232 748,4	176 242,5	666 830,9	x	x
– deficyt	-5 101 180,6	-8 783 248,0	-3 607 460,5	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**13 908 044,0**	**15 883 805,8**	**12 684 248,8**	**100,0**	**79,9**
– zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	4 220 445,3	9 536 294,5	8 431 083,3	66,5	88,4
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	552 188,0	721 711,3	73 381,0	0,6	10,2
– wolne środki i nadwyżka	9 649 676,1	6 287 782,6	4 214 608,7	33,2	67,0
Rozchody ogółem, w tym:	**3 333 408,6**	**3 531 576,2**	**4 415 769,5**	**100,0**	**125,0**
– spłata długu zwrotnego, w tym:	2 982 247,0	2 820 893,6	3 890 809,0	88,1	137,9
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	290 999,1	255 919,0	477 330,5	10,8	186,5

[1)] *Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.*

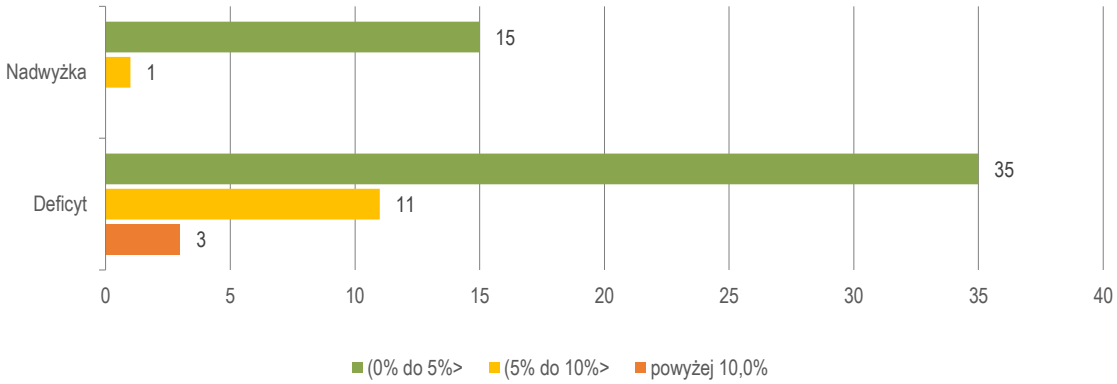
Wynik budżetu (*per saldo*) miast na prawach powiatu w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Liczba miast na prawach powiatu z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2018–2024



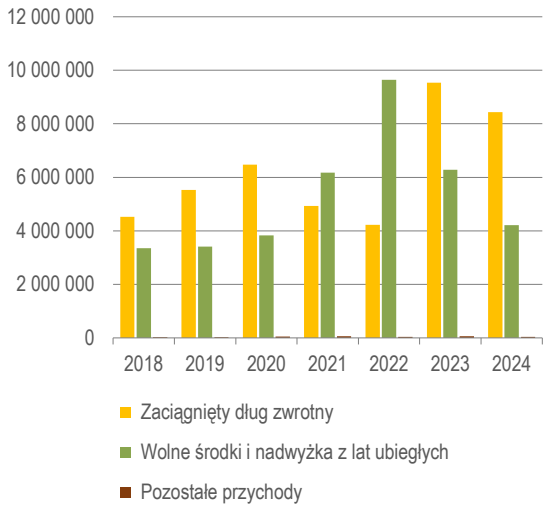
Rozkład liczby miast na prawach powiatu wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów miast na prawach powiatu w 2024 r.



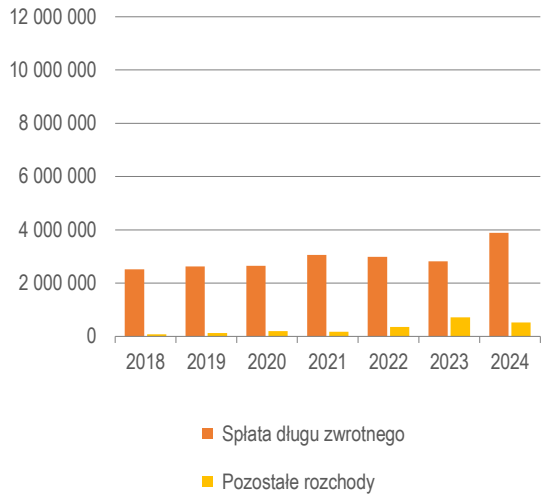
W strukturze przychodów w 2024 r. dominowały przychody o charakterze zwrotnym (pochodzące z zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji), które stanowiły 66,5% ogółu przychodów. Udział tych przychodów w latach 2022 i 2023 kształtował się na niższym poziomie, tj. odpowiednio: 30,3% i 60,0%. Z kolei przychody z tytułu wolnych środków oraz nadwyżki z lat ubiegłych stanowiły 33,2% przychodów ogółem. W 2022 r. było to 69,4%, a w 2023 r. – 39,6%.

Rozchody miast na prawach powiatu w 2024 r. wzrosły o 25,0%, podczas gdy w 2023 r. wzrost ten był niższy i wyniósł 5,9%. Ostatecznie rozchody zamknęły się kwotą 4 415 770 tys. zł. Rozchody jednostek, podobnie jak w roku poprzednim, przeznaczano przede wszystkim na spłatę kredytów i pożyczek – 88,1% rozchodów ogółem (w 2023 r. – 79,9%), tj. kwotę 3 890 809 tys. zł.

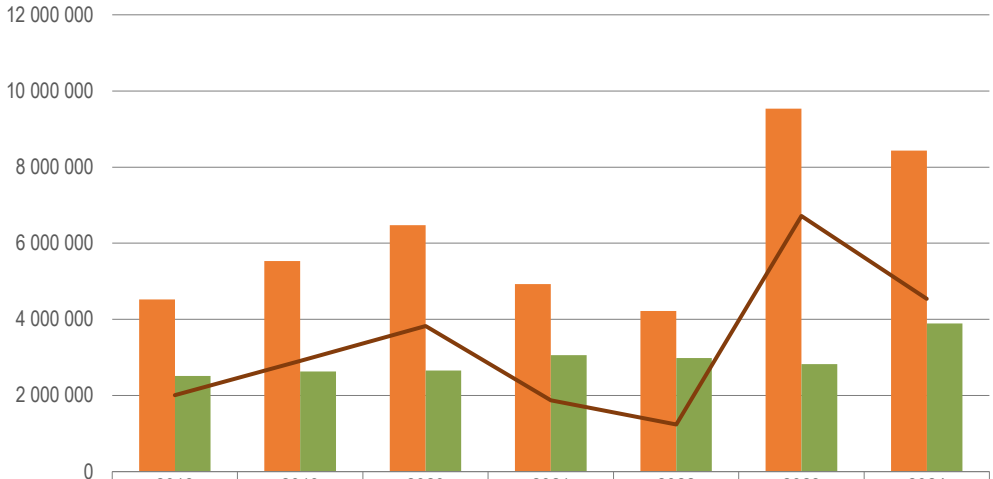
Przychody miast na prawach powiatu w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Rozchody miast na prawach powiatu w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu miast na prawach powiatu a zmiana kwoty długu w latach 2018–2024 (w tys. zł)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody (zaciągnięcie długu)	4 523 700	5 534 681	6 475 496	4 928 891	4 220 445	9 536 294	8 431 083
Rozchody (spłata długu)	2 516 726	2 629 478	2 651 776	3 056 526	2 982 247	2 820 894	3 890 809
Zmiana kwoty długu	2 006 973	2 905 203	3 823 719	1 872 364	1 238 198	6 715 401	4 540 274

4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Zobowiązania miast na prawach powiatu na koniec roku 2024 wyniosły 50 717 287 tys. zł i wzrosły względem 2023 r. o 3 943 735 tys. zł (tj. o 8,4%).

Dług powiatów grodzkich na tle zadłużenia całego sektora samorządowego odgrywa znaczącą rolę. W 2024 r. zobowiązania tej grupy jednostek stanowiły 45,7% zobowiązań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce[3]. Pomimo wzrostu kwoty długu miast na prawach powiatu o 8,4% poziom relacji zobowiązań do dochodów spadł (o 4,3 punktu procentowego w odniesieniu do roku poprzedniego) i wyniósł 46,2%, podczas gdy w 2023 r. relacja przekroczyła 50% osiągniętych dochodów.

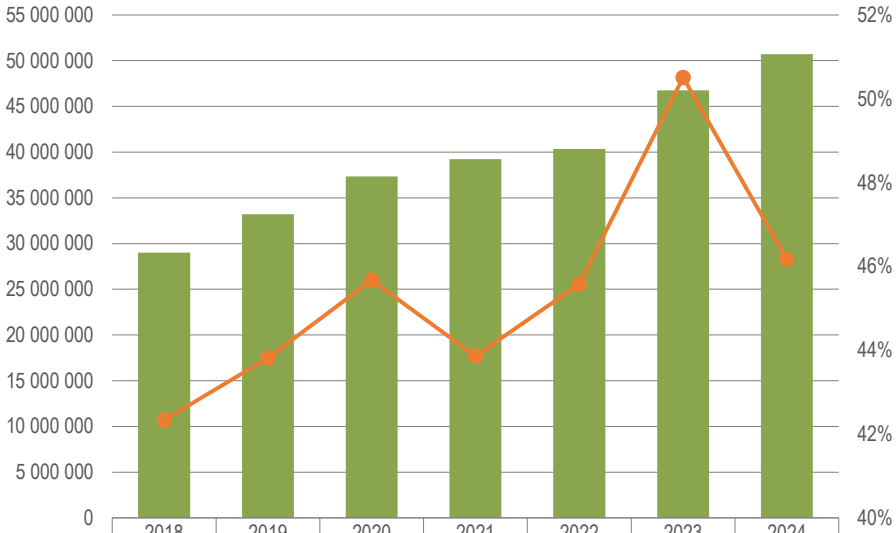
Kwota zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, posiadających płynny rynek wtórny wzrosła w 2024 r. o 36,8%. W 14 miastach zaciągnięte zobowiązania przekroczyły 60,0% zrealizowanych dochodów. W porównaniu z rokiem ubiegłym kwota zobowiązań wzrosła w 47 miastach na prawach powiatu.

W strukturze zadłużenia nadal dominują zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, które obejmowały w 2024 r. – 87,9% zobowiązań ogółem. Zobowiązania powiatów grodzkich miały głownie charakter krajowy (63,2% łącznej kwoty zobowiązań). Podstawową grupą wierzycieli miast na prawach powiatu są niezmiennie banki z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do których udział zobowiązań w 2024 r. wyniósł 58,2% zobowiązań ogółem. Kolejną grupę stanowią zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w których obowiązującym środkiem płatniczym jest euro (36,8%).

Zobowiązania wymagalne miast na prawach powiatu obniżyły się o 24,8% i na koniec 2024 r. wyniosły 22 160 tys. zł.

Kwota należności powiatów grodzkich w 2024 r. wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 1,8%. Główną część stanowiły należności wymagalne (96,9% należności ogółem), które wzrosły o 2,0% w porównaniu do roku poprzedniego.

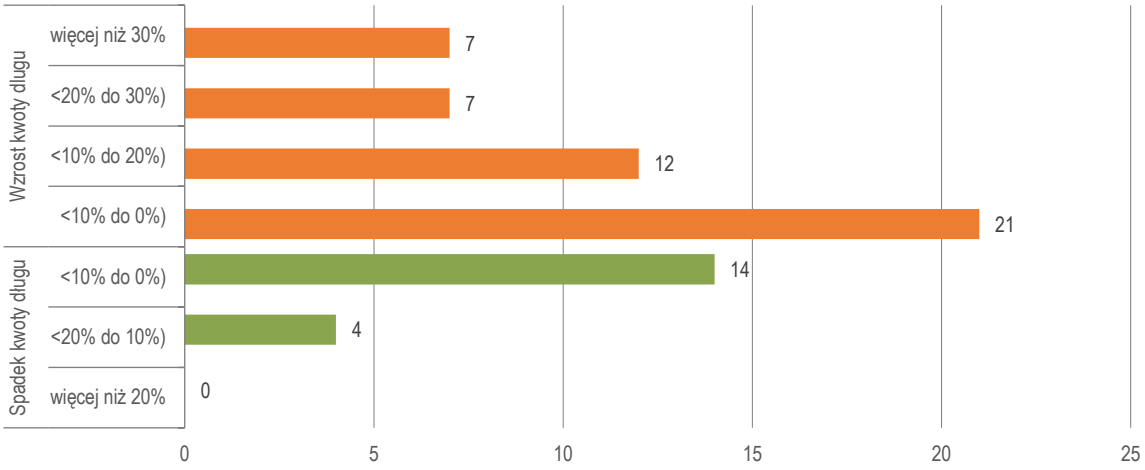
Poziom zadłużenia miast na prawach powiatu oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2018–2024



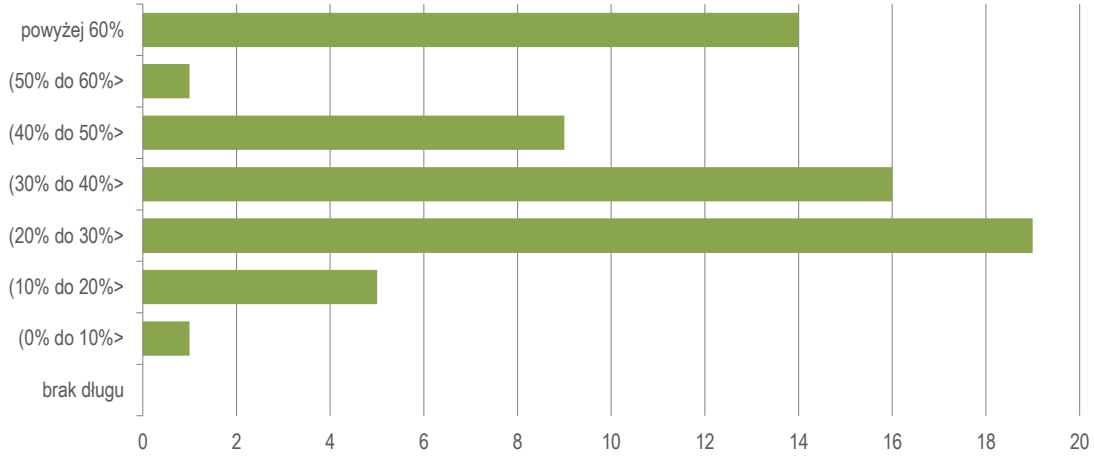
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zobowiązania ogółem	29 000 010	33 205 279	37 337 228	39 235 510	40 350 416	46 773 552	50 717 287
Relacja kwoty długu do dochodów	42,3%	43,8%	45,7%	43,9%	45,6%	50,5%	46,2%

[3] W latach 2015–2023 udział ten stanowił odpowiednio: 38,2%; 39,3%; 39,5%; 38,1%; 40,5%; 41,6%; 43,1%; 44,4%; 45,5%.

Rozkład liczby miast na prawach powiatu według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2024 r.

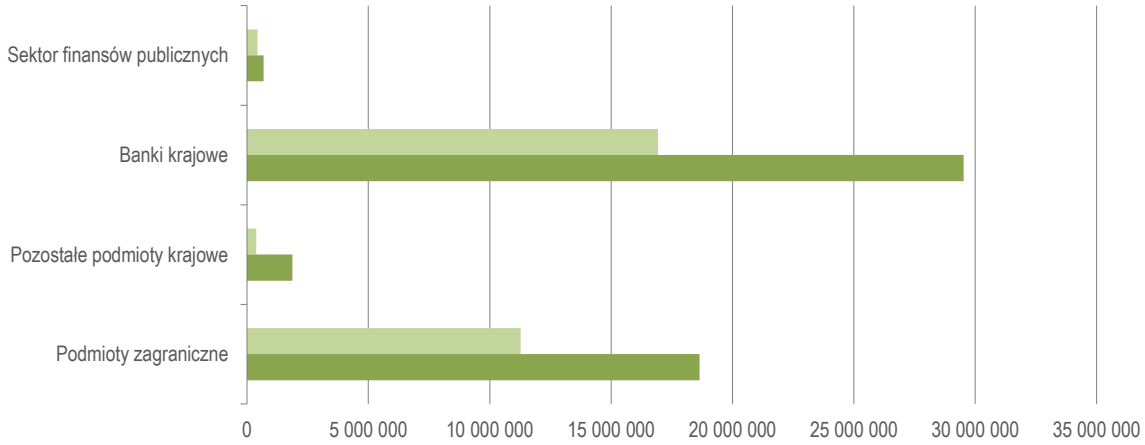


Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2024 r.



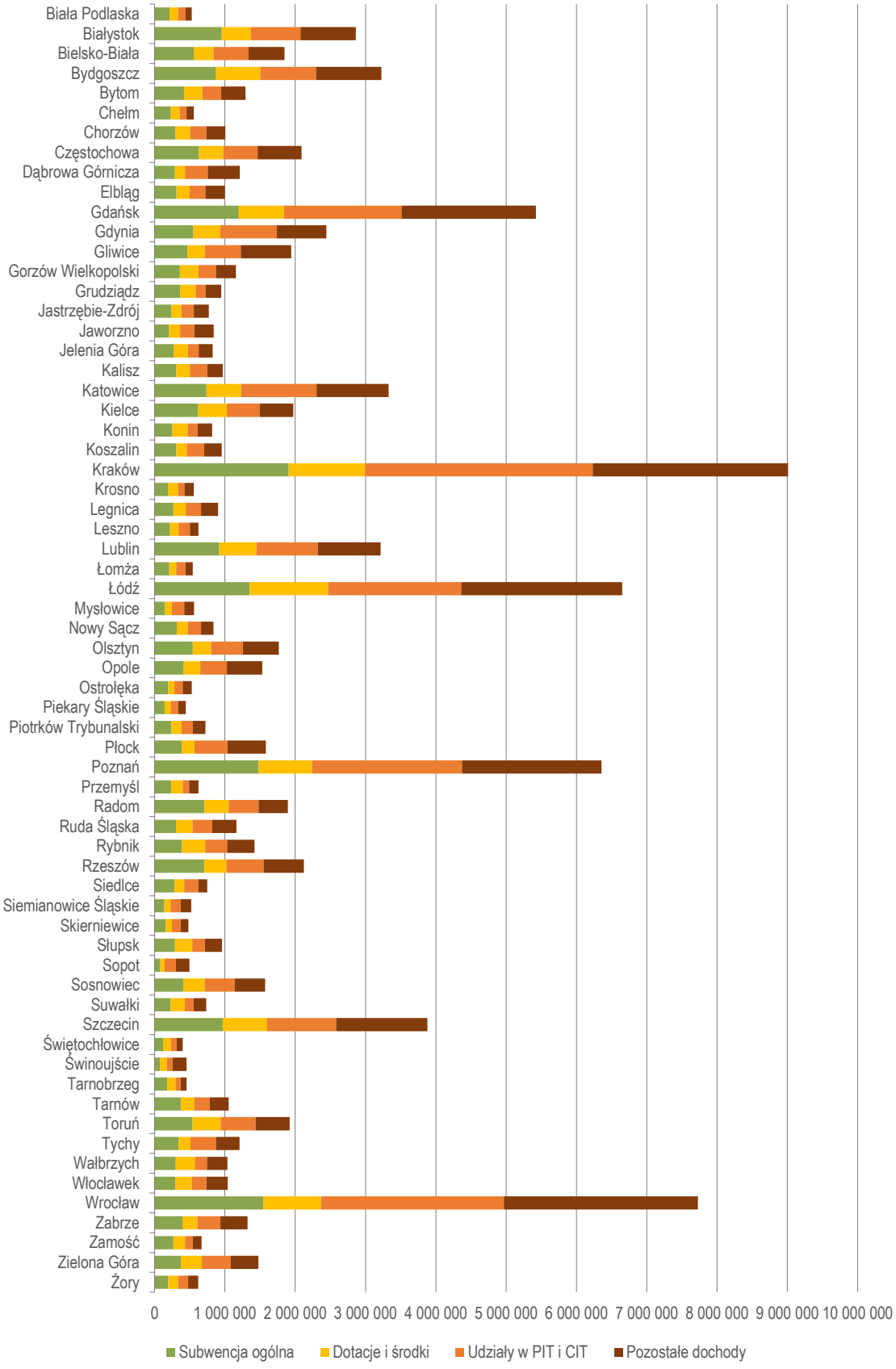
	brak długu	(0% do 10%>	(10% do 20%>	(20% do 30%>	(30% do 40%>	(40% do 50%>	(50% do 60%>	powyżej 60%
Liczba miast na prawach powiatu	0	1	5	19	16	9	1	14

Struktura kwoty długu miast na prawach powiatu według wierzycieli w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)

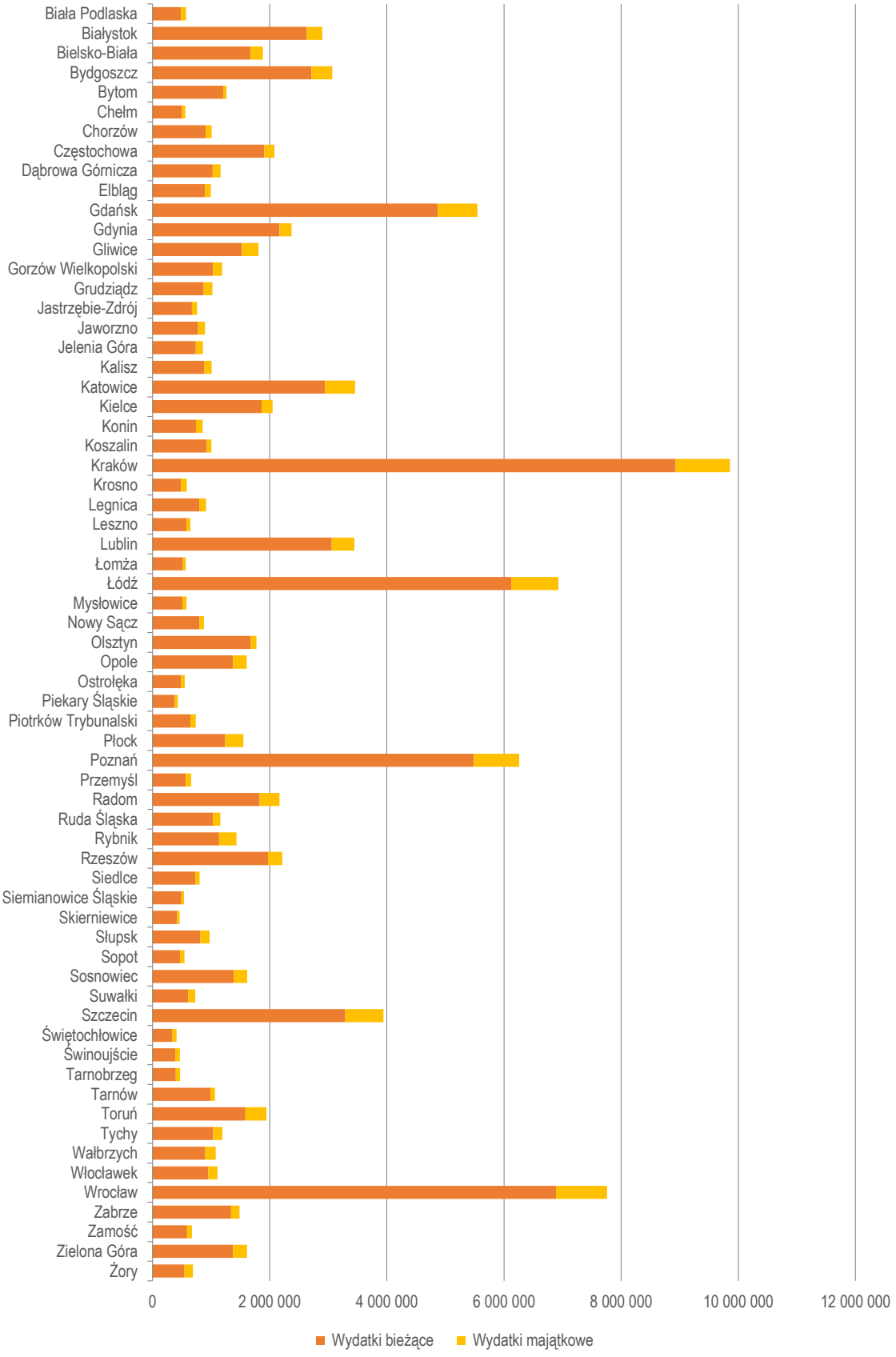


	Podmioty zagraniczne	Pozostałe podmioty krajowe	Banki krajowe	Sektor finansów publicznych
2018	11 266 174	376 989	16 926 453	430 394
2024	18 649 266	1 865 473	29 516 851	685 697

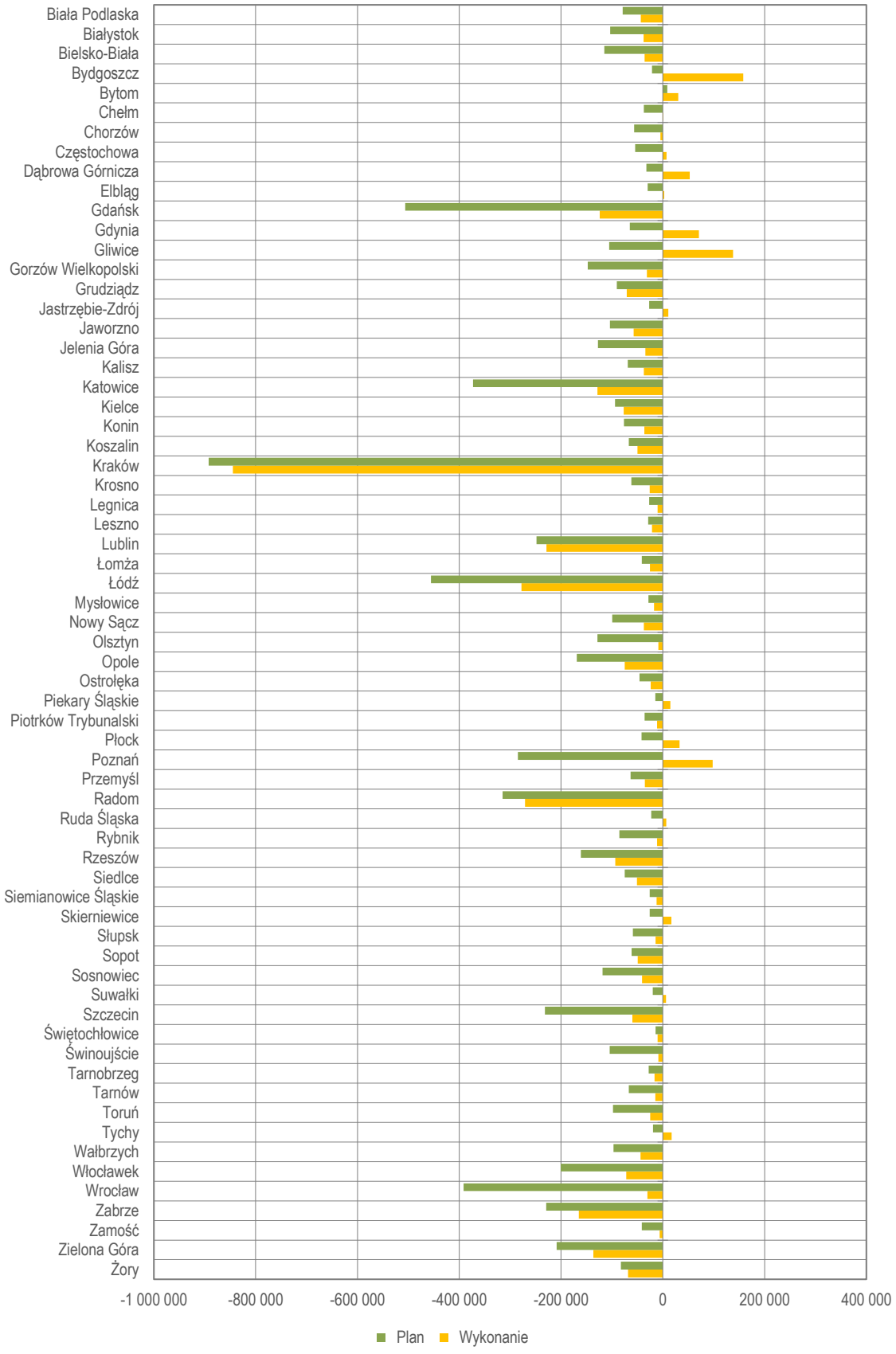
Dochody miast na prawach powiatu w 2024 r. (w tys. zł)



Wydatki miast na prawach powiatu w 2024 r. (w tys. zł)



Planowany i wykonany wynik budżetu miast na prawach powiatu w 2024 r. (w tys. zł)



Rozdział VI.
Wykonanie budżetów przez powiaty

Wybrane wielkości budżetów powiatów w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**39 020 455,7**	**45 275 543,2**	**55 596 895,9**	**99,6**	**100,0**	**122,8**
Bieżące, w tym:	**34 881 571,9**	**37 380 098,9**	**47 337 958,8**	**100,9**	**85,1**	**126,6**
PIT, CIT	8 322 880,9	6 255 589,3	9 517 491,5	101,5	17,1	152,1
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	7 411 759,0	7 637 242,2	8 184 314,0	98,7	14,7	107,2
Dotacje na zadania zlecone*	3 540 794,4	3 168 773,3	3 798 513,6	99,4	6,8	119,9
Subwencja ogólna, w tym:	14 435 022,4	18 246 749,0	23 582 708,0	100,7	42,4	129,2
Część oświatowa	10 755 670,0	12 689 488,1	17 187 094,3	100,1	30,9	135,4
Majątkowe, w tym:	**4 138 883,8**	**7 895 444,3**	**8 258 937,1**	**92,5**	**14,9**	**104,6**
Dotacje i środki na inwestycje	3 622 957,6	7 535 587,7	7 906 190,0	92,5	14,2	104,9
Wydatki ogółem, z tego:	**40 003 248,7**	**46 836 239,0**	**54 925 539,1**	**93,2**	**100,0**	**117,3**
Bieżące, w tym:	**32 260 547,0**	**35 957 381,3**	**43 340 705,3**	**94,9**	**78,9**	**120,5**
Wynagrodzenia i pochodne	19 534 347,9	22 612 942,6	28 182 052,8	97,8	51,3	124,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 098 033,1	1 169 088,4	1 196 250,4	95,1	2,2	102,3
Dotacje	2 381 057,6	2 810 062,4	3 660 798,5	96,8	6,7	130,3
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	336 263,0	452 923,0	453 272,3	87,3	0,8	100,1
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	746 032,0	652 475,3	442 285,5	65,7	0,8	67,8
Majątkowe, w tym:	**7 742 701,8**	**10 878 857,7**	**11 584 833,8**	**87,3**	**21,1**	**106,5**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	7 659 009,7	10 806 445,0	11 506 522,9	87,3	20,9	106,5
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	767 310,9	850 533,9	832 965,1	77,1	1,5	97,9
Wynik budżetu	**-982 793,1**	**-1 560 695,8**	**671 356,8**	**x**	**x**	**x**
Wynik operacyjny	2 621 024,9	1 422 717,6	3 997 253,4	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**7 605 554,2**	**7 361 377,4**	**6 198 398,4**	**x**	**100,0**	**84,2**
Zaciągnięcie długu zwrotnego	779 944,1	1 744 473,3	1 212 750,9	x	19,6	69,5
Wolne środki i nadwyżka	6 785 598,6	5 564 967,1	4 939 056,1	x	79,7	88,8
Rozchody ogółem, w tym:	**1 278 780,6**	**1 043 095,0**	**1 172 108,4**	**x**	**100,0**	**112,4**
Spłata długu zwrotnego	960 678,0	809 824,9	868 555,0	x	74,1	107,3
Należności ogółem, w tym:	**889 879,9**	**997 488,7**	**1 080 214,9**	**x**	**100,0**	**108,3**
Należności wymagalne	734 038,8	825 839,6	866 968,2	x	80,3	105,0
Kwota długu, w tym:	**6 025 404,8**	**6 947 009,1**	**7 269 130,4**	**x**	**100,0**	**104,6**
Zobowiązania wymagalne	6 763,1	8 592,4	1 139,3	x	0,0	13,3
Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:	**2 372 919,9**	**2 764 295,0**	**3 212 719,7**	**x**	**100,0**	**116,2**
SP ZOZ	2 370 053,3	2 763 702,3	3 212 180,0	x	100,0	116,2

** Zgodnie z art. 126 uofp.*

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody powiatów na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2022–2024

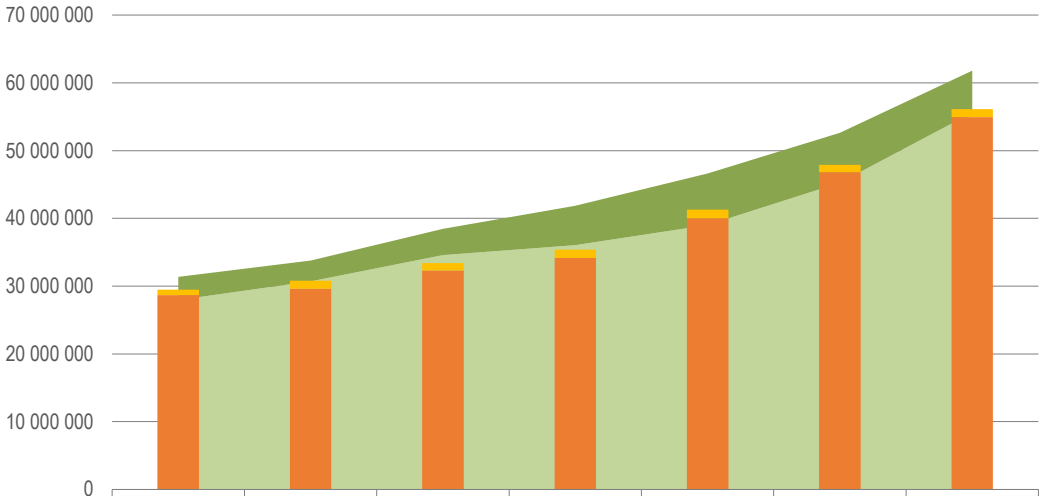
Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**1 314 105,8**	**1 247 385,2**	**1 415 479,4**	**90,6**	**2,5**	**113,5**
Budżet środków europejskich	866 170,5	764 280,1	685 514,1	86,8	1,2	89,7
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	137 029,2	131 019,9	236 363,7	92,1	0,4	180,4
Środki ze źródeł zagranicznych	310 906,1	352 085,1	493 601,6	95,7	0,9	140,2
Wydatki ogółem*, z tego:	**1 513 421,3**	**1 509 999,0**	**1 288 230,3**	**78,9**	**2,3**	**85,3**
Budżet środków europejskich	867 353,4	812 111,8	462 834,0	64,3	0,8	57,0
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	343 405,9	380 980,3	334 422,7	85,6	0,6	87,8
Środki ze źródeł zagranicznych	302 662,0	316 906,9	490 973,6	93,9	0,9	154,9
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	**11 006,7**	**36 336,2**	**5 914,5**	**x**	**x**	**16,3**
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	**38 654,0**	**18 704,8**	**28 699,1**	**x**	**x**	**153,4**

* *Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.*

Liczba powiatów według wielkości budżetu (dochodów ogółem) w 2024 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba powiatów	Struktura (w %)
(25 do 50>	-	x
(50 do 75>	3	1,0
(75 do 100>	32	10,2
(100 do 150>	97	30,9
(150 do 200>	92	29,3
powyżej 200	90	28,6
Razem	**314**	**100,0**

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody powiatów w latach 2018–2024 (w tys. zł)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody ogółem	3 388 325	3 082 403	3 887 551	5 789 606	7 605 554	7 361 377	6 198 398
Dochody ogółem	27 959 347	30 690 057	34 568 622	36 053 278	39 020 456	45 275 543	55 596 896
Rozchody ogółem	803 924	1 152 979	1 099 607	1 228 076	1 278 781	1 043 095	1 172 108
Wydatki ogółem	28 656 571	29 630 727	32 313 926	34 172 719	40 003 249	46 836 239	54 925 539

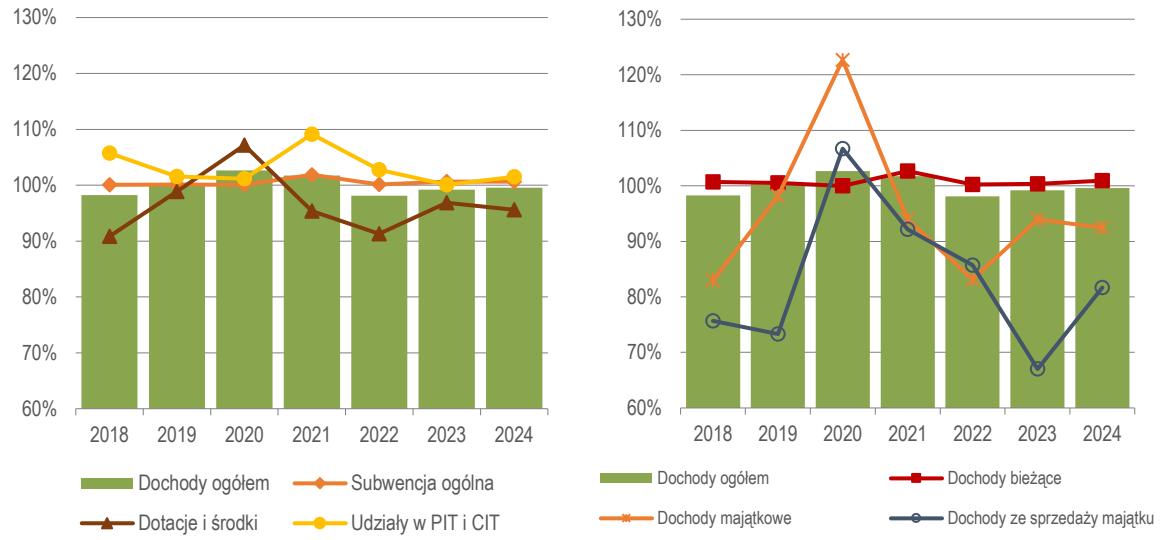
1. Dochody

Dochody budżetowe powiatów w latach 2022–2024

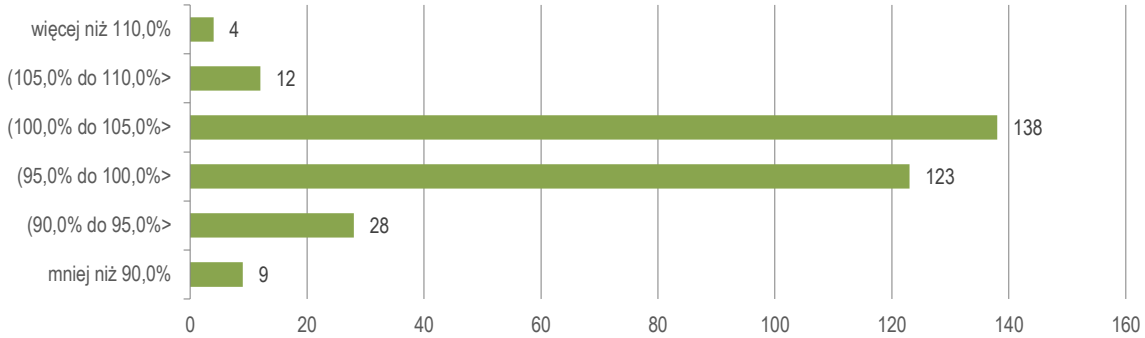
Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**39 020 455,7**	**45 275 543,2**	**55 596 895,9**	**99,6**	**100,0**	**122,8**
Subwencja ogólna	14 566 059,1	18 356 633,3	23 708 034,8	100,6	42,7	129,2
Dotacje i środki	11 034 716,7	15 172 829,9	16 090 504,1	95,6	28,9	106,0
Udziały w PIT i CIT	8 322 880,9	6 255 589,3	9 517 491,5	101,5	17,1	152,1
Pozostałe dochody	5 096 799,0	5 490 490,7	6 280 865,5	103,6	11,3	114,4

W 2024 r. dochody budżetowe powiatów zrealizowane zostały w kwocie 55 596 896 tys. zł, co stanowi 99,6% planu. W porównaniu do dochodów z 2023 r. wzrosły o 22,8%, uwzględniając wskaźnik inflacji (3,6%), ich realna wartość wzrosła o 19,2%. Tempo wzrostu dochodów było wyższe niż rok wcześniej o 6,8 punktu procentowego.

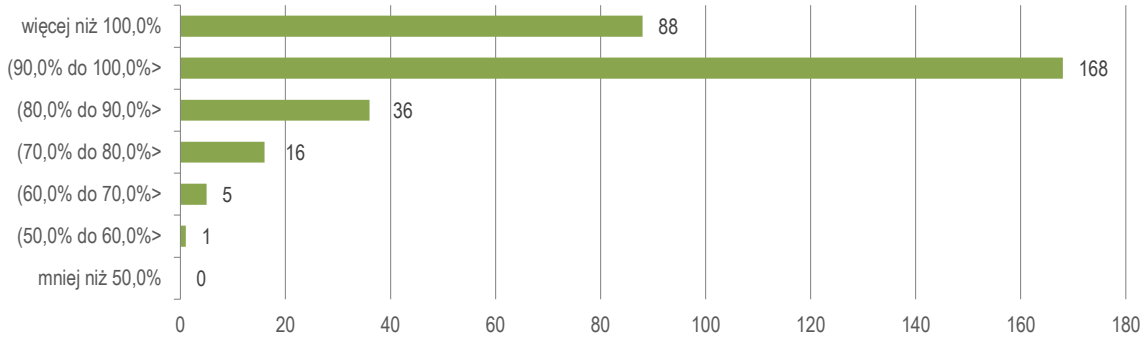
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów powiatów w latach 2018–2024



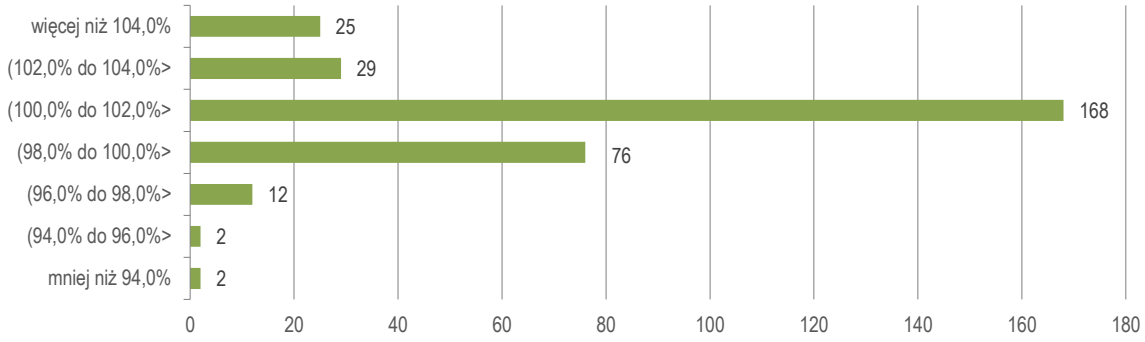
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2024 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów z tytułu dotacji i środków w 2024 r.

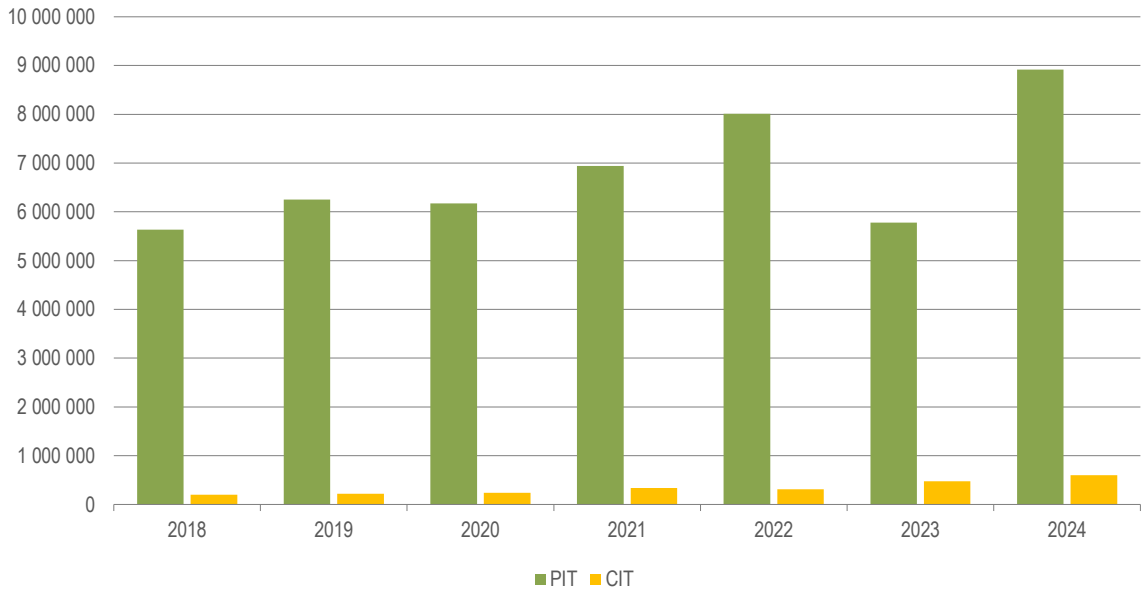


Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2024 r.

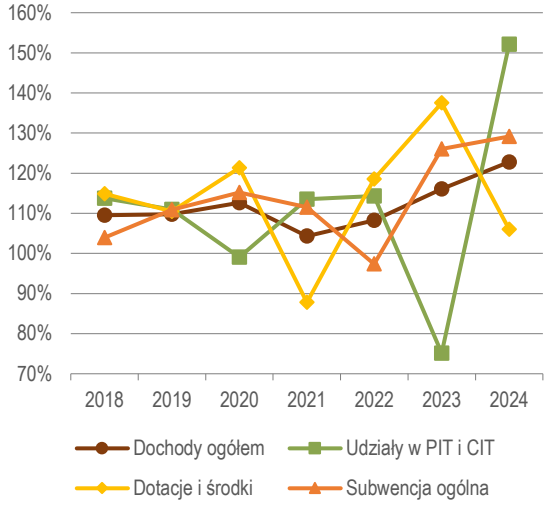


Najwyższe dochody powiaty uzyskały w postaci transferów z budżetu państwa i innych podmiotów, tj. subwencji ogólnej – 42,7% oraz dotacji i środków – 28,9% (w tym dotacje i środki na zadania bieżące 14,7% oraz dotacje i środki na inwestycje 14,2%). Udziały w PIT i CIT stanowiły 17,1% dochodów ogółem (wzrost w stosunku do roku 2023 o 52,1%). W 2024 r. dochody powiatów z tytułu udziałów w PIT były wyższe niż rok wcześniej o 54,3% (tj. o 3 140 012 tys. zł) na skutek otrzymania przez samorządy w 2024 r. dodatkowych udziałów w PIT. Dochody z tytułu udziałów w CIT wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 25,7% (tj. o 121 890 tys. zł).

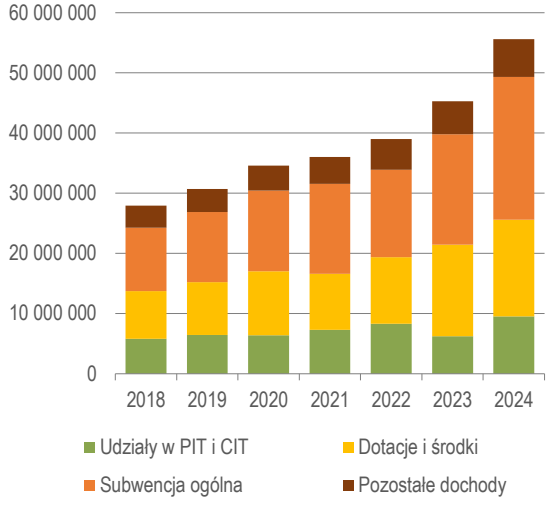
Dochody powiatów z tytułu udziału w PIT i CIT w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Dynamika dochodów powiatów w latach 2018–2024
(rok poprzedni = 100%)

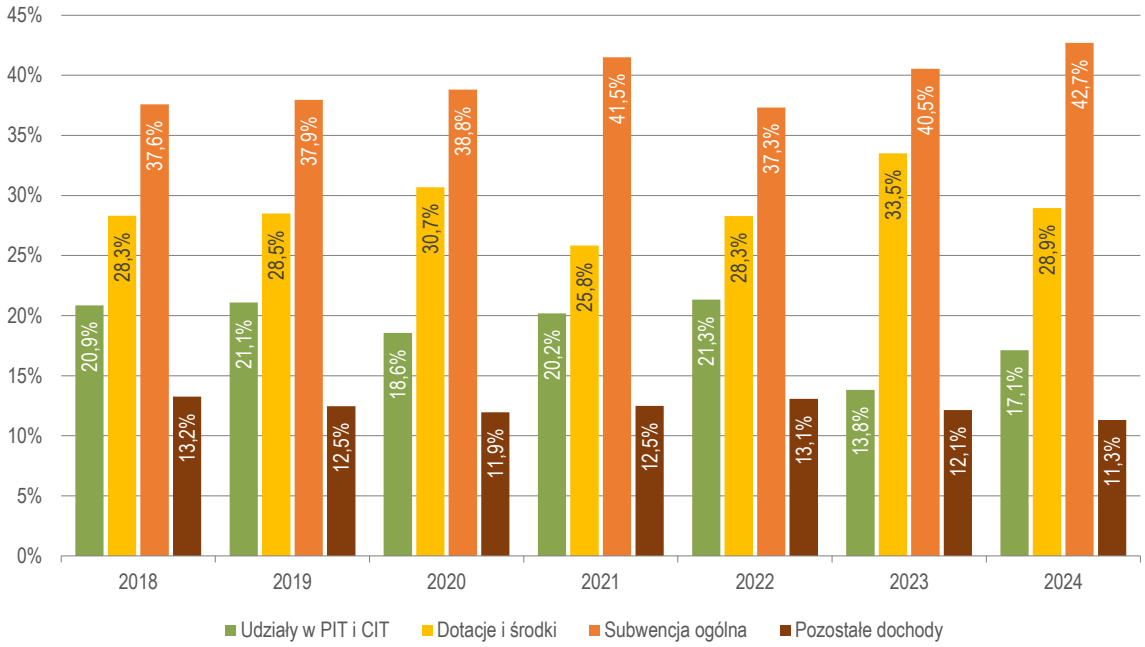


Dochody powiatów w latach 2018–2024
(w tys. zł)

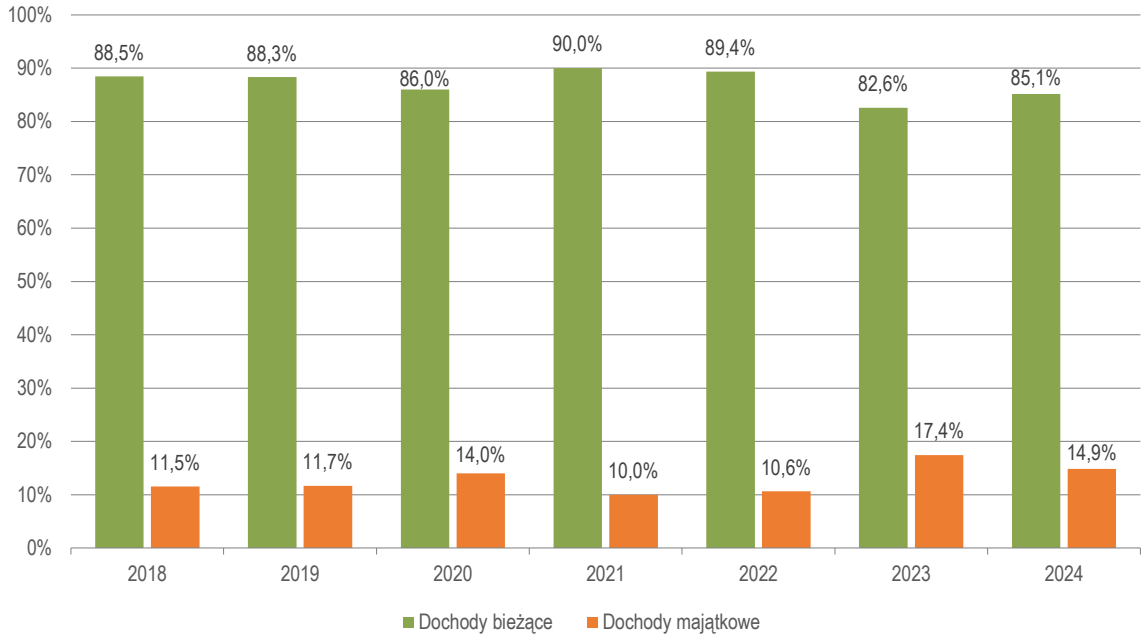


Dochody bieżące, stanowiące zdecydowaną większość dochodów ogółem (85,1%), wzrosły o 26,6% (tj. o 9 957 860 tys. zł), natomiast dochody majątkowe wzrosły o 4,6% (tj. o 363 493 tys. zł), a ich udział w strukturze dochodów ogółem był niższy o 2,5 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego. Spośród źródeł dochodów powiatów udziały w PIT cechowały się najwyższą dynamiką osiągając poziom 154,3%, wykonanie tej grupy dochodów wyniosło 101,6% planowanych wartości. Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zrealizowane zostały w wysokości 4 116 582 tys. zł i były wyższe o 10,1% w stosunku do roku poprzedniego. Środki z Funduszu Pomocy zrealizowane zostały w wysokości 708 005 tys. zł i były niższe niż rok wcześniej o 21,7%. Środki ze źródeł zagranicznych zrealizowane zostały w wysokości 1 415 479 tys. zł i były wyższe niż rok wcześniej o 13,5%.

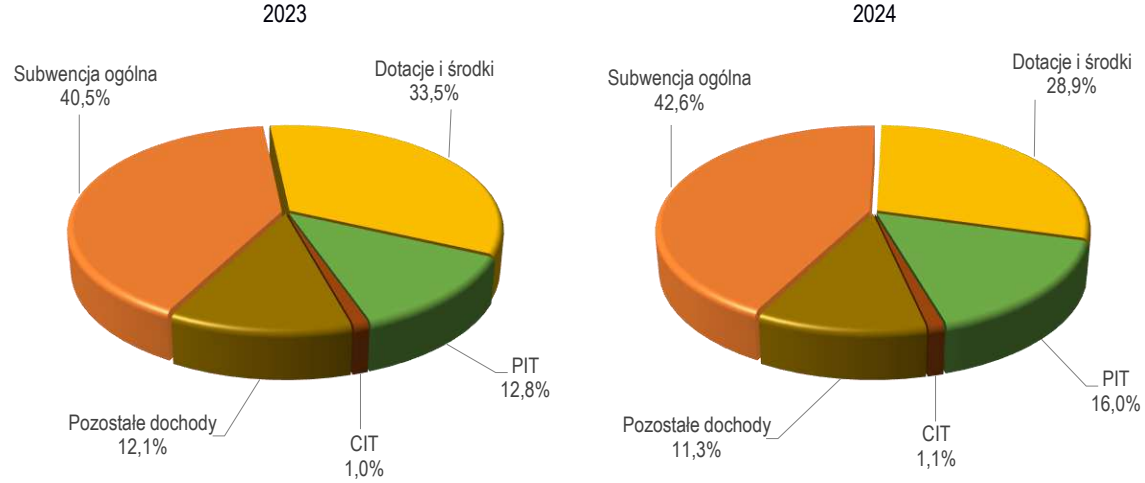
Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2018–2024



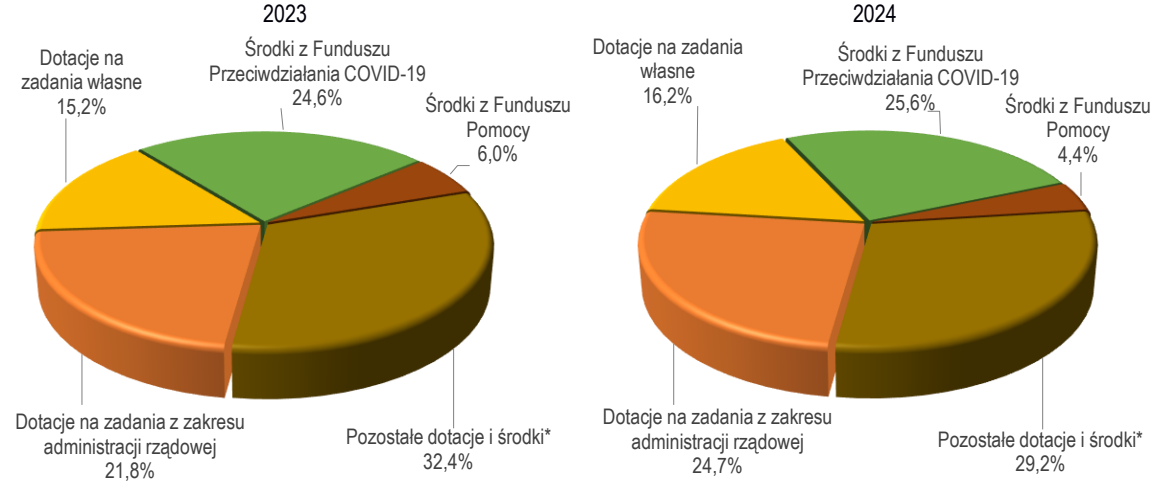
Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2018–2024



Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2023 i 2024

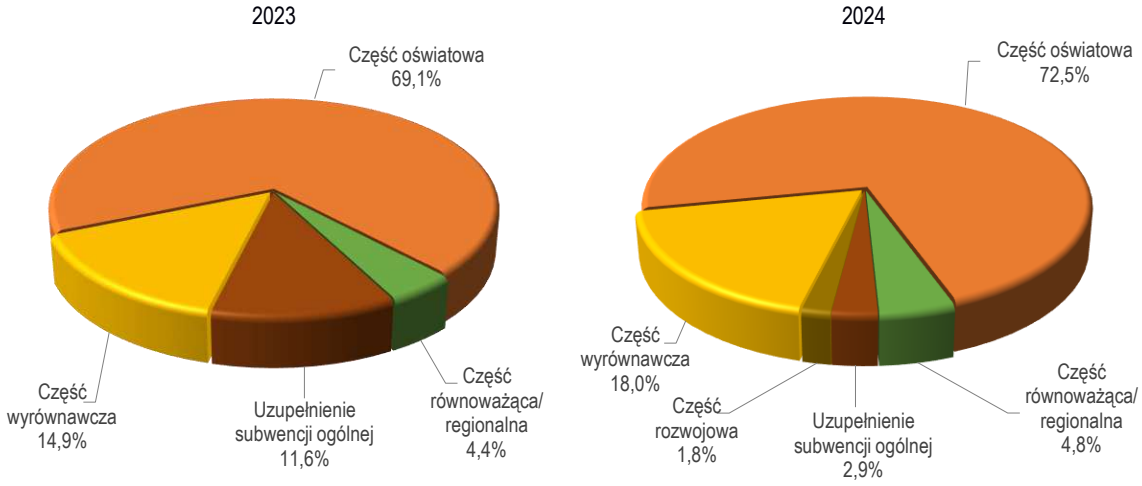


Struktura dotacji i środków powiatów w latach 2023 i 2024

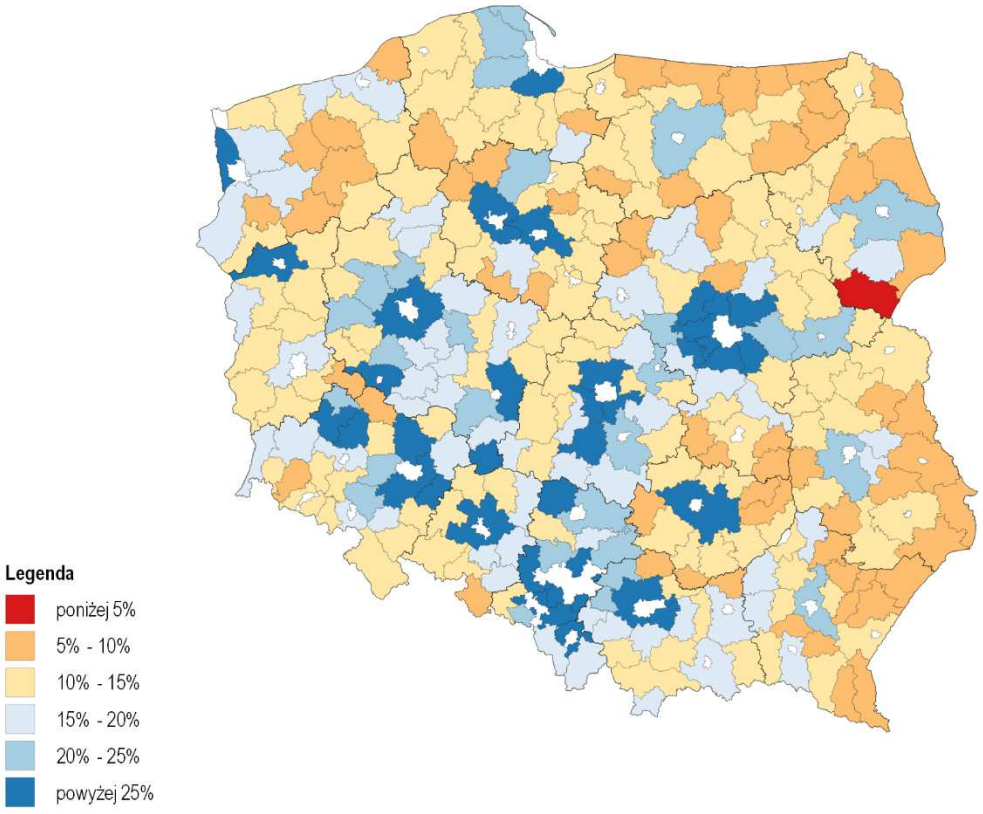


** Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.*

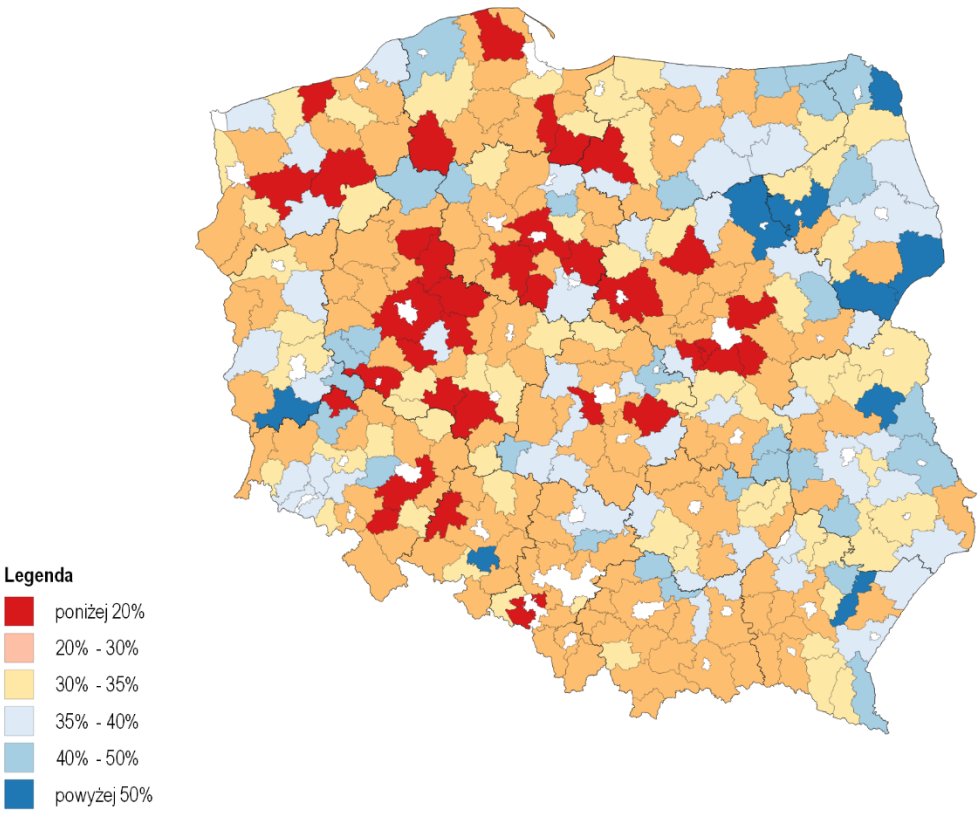
Struktura subwencji ogólnej powiatów w latach 2023 i 2024



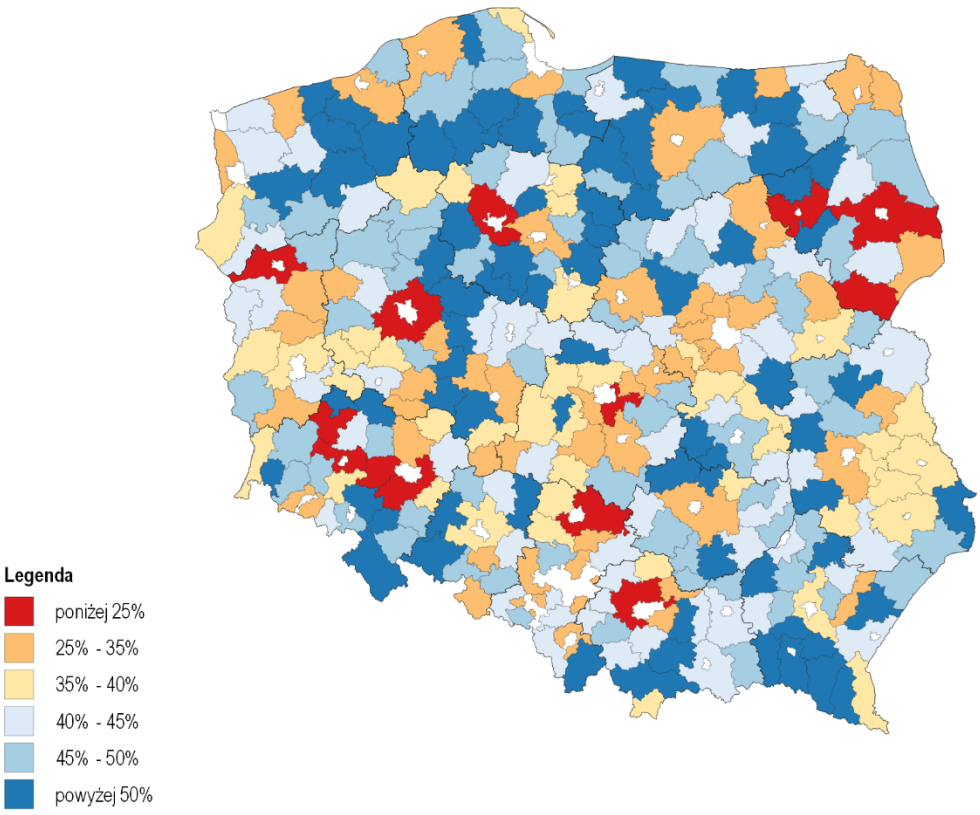
Udział PIT i CIT w dochodach ogółem powiatów w 2024 r.



Udział dotacji i środków w dochodach ogółem powiatów w 2024 r.



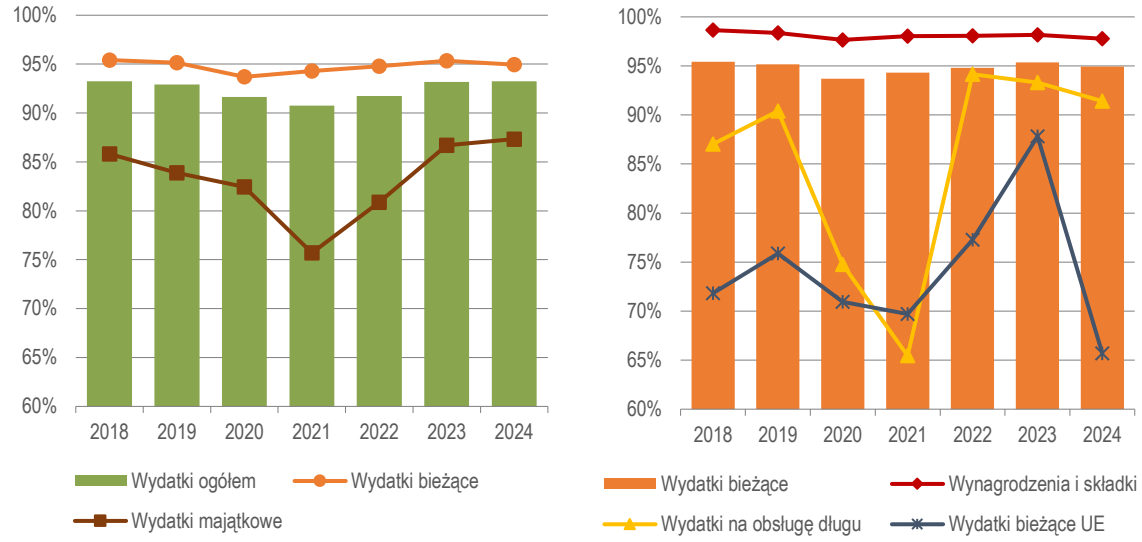
Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem powiatów w 2024 r.



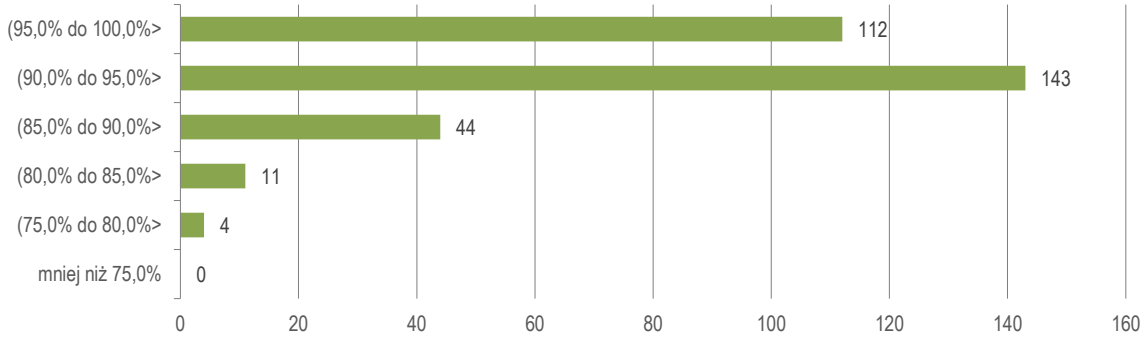
2. Wydatki

Wydatki budżetowe zrealizowane zostały w wysokości 54 925 539 tys. zł. W stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 93,2%, analogicznie jak w roku poprzednim. Wydatki bieżące wykonane zostały przez powiaty w 94,9% (w 2023 r. – 95,3%), podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych wyniósł 87,3% (w 2023 r. – 86,7%).

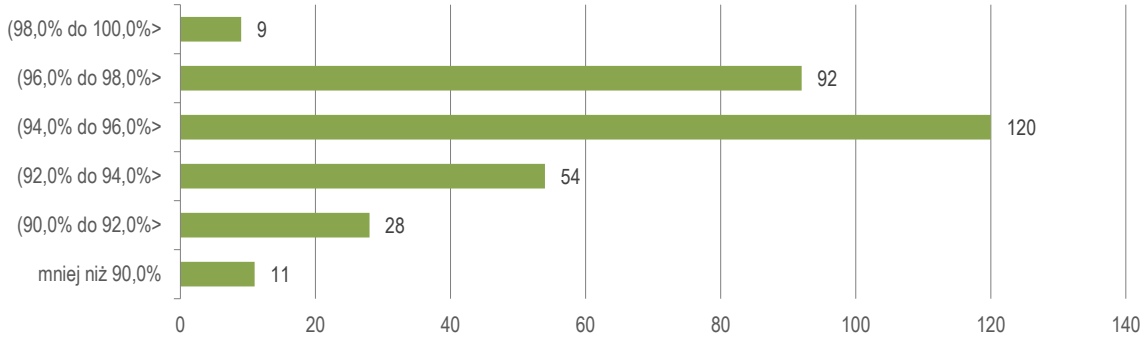
Wykonanie planu wybranych grup wydatków powiatów w latach 2018–2024



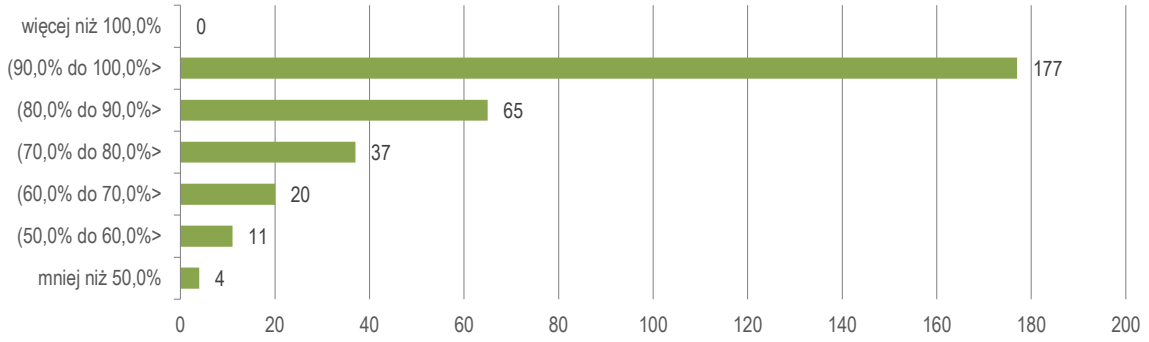
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2024 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2024 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2024 r.



W 2024 r. dynamika dochodów była wyższa o 5,5 punktu procentowego od dynamiki wydatków. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 17,3% (realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji na poziomie 3,6% – o 13,7%), rok wcześniej o 17,1% (realnie o 5,7%). Wzrost dotyczył zarówno wydatków bieżących, jak i majątkowych, przy czym wskaźnik dynamiki wydatków majątkowych wyniósł 106,5% (w 2023 r. – 140,5%), natomiast przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w powiatach wyniosło 120,5% i było wyższe niż rok wcześniej o 9,0 punktów procentowych.

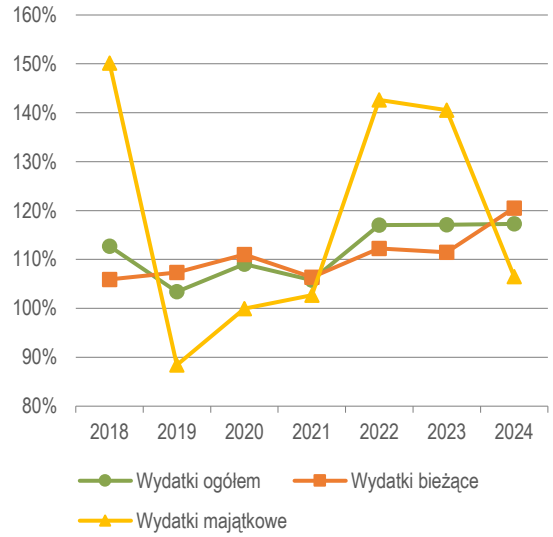
Na zmianę dynamiki wydatków bieżących (wzrost o 20,5%) istotny wpływ miał wzrost wydatków na:

– dotacje – o 30,3%,
– wynagrodzenia i pochodne – o 24,6%,
– realizację statutowych zadań jednostek budżetowych – o 13,9%.

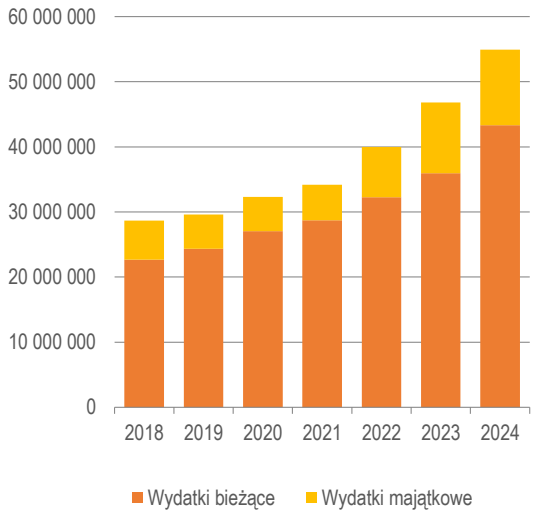
Kwota wydatków bieżących związanych z realizacją przez powiaty projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych wynosiła 442 286 tys. zł i była niższa o 32,2% od wydatków poniesionych w roku poprzednim.

Wydatki na inwestycje i zadania inwestycyjne powiatów wzrosły o 6,5% w porównaniu do poprzedniego roku. Kwota wydatków na inwestycje realizowane przez powiaty w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych wynosiła 832 965 tys. zł i była niższa o 2,1% od nakładów poniesionych w roku poprzednim.

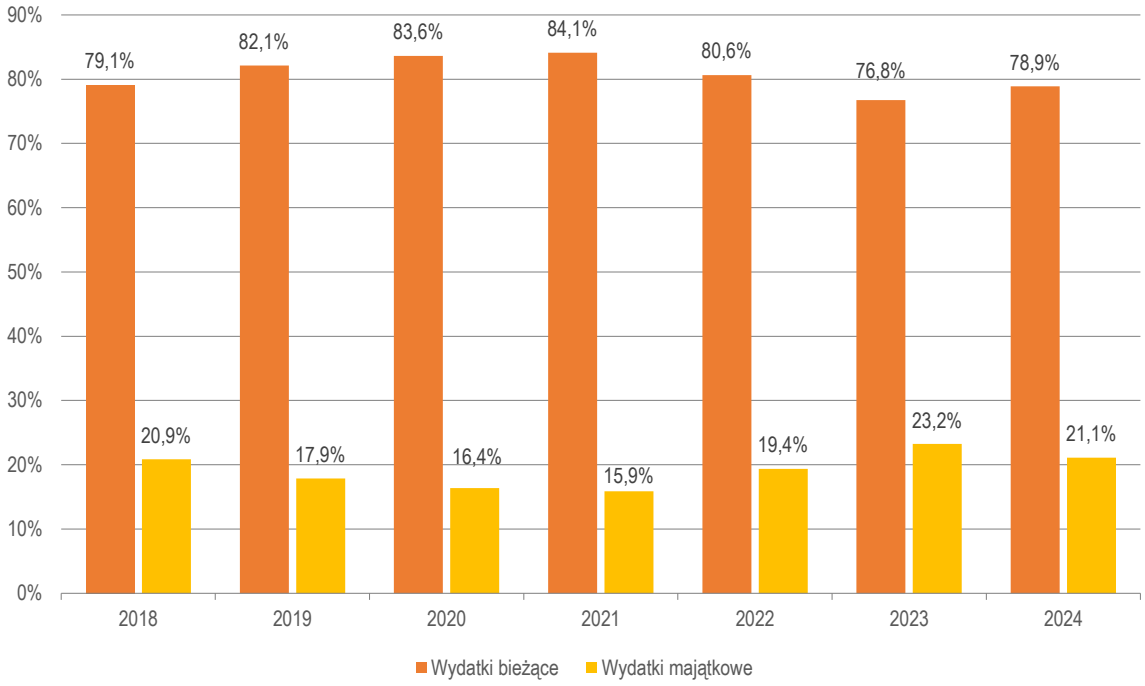
Dynamika wydatków powiatów w latach 2018–2024
(rok poprzedni = 100%)



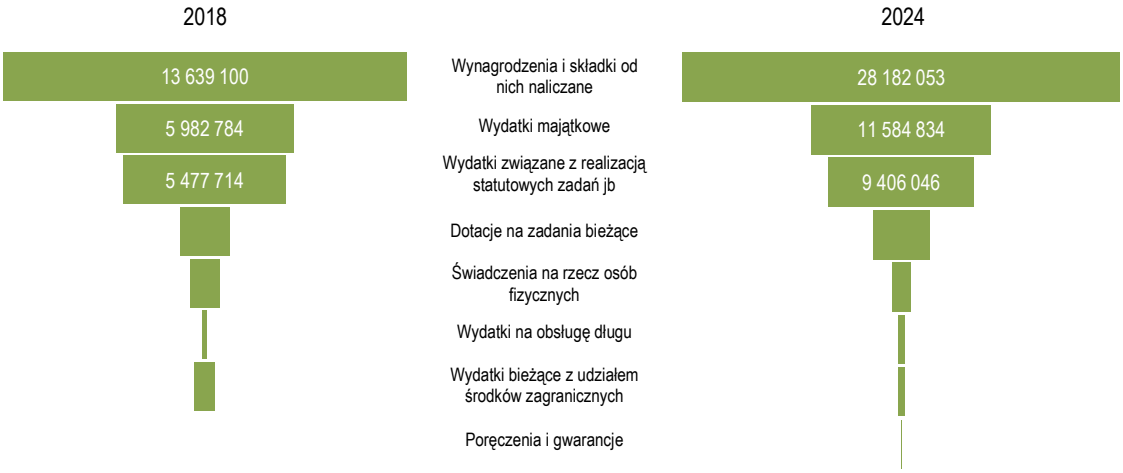
Wydatki powiatów w latach 2018–2024
(w tys. zł)



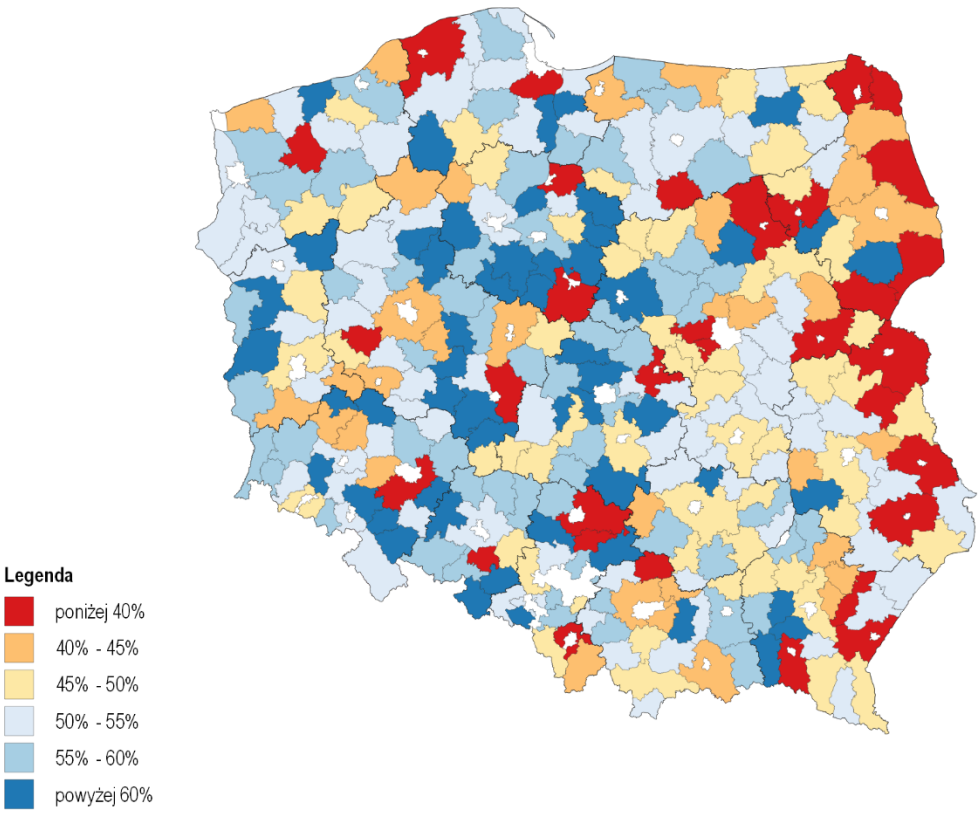
Struktura wydatków ogółem powiatów w latach 2018–2024



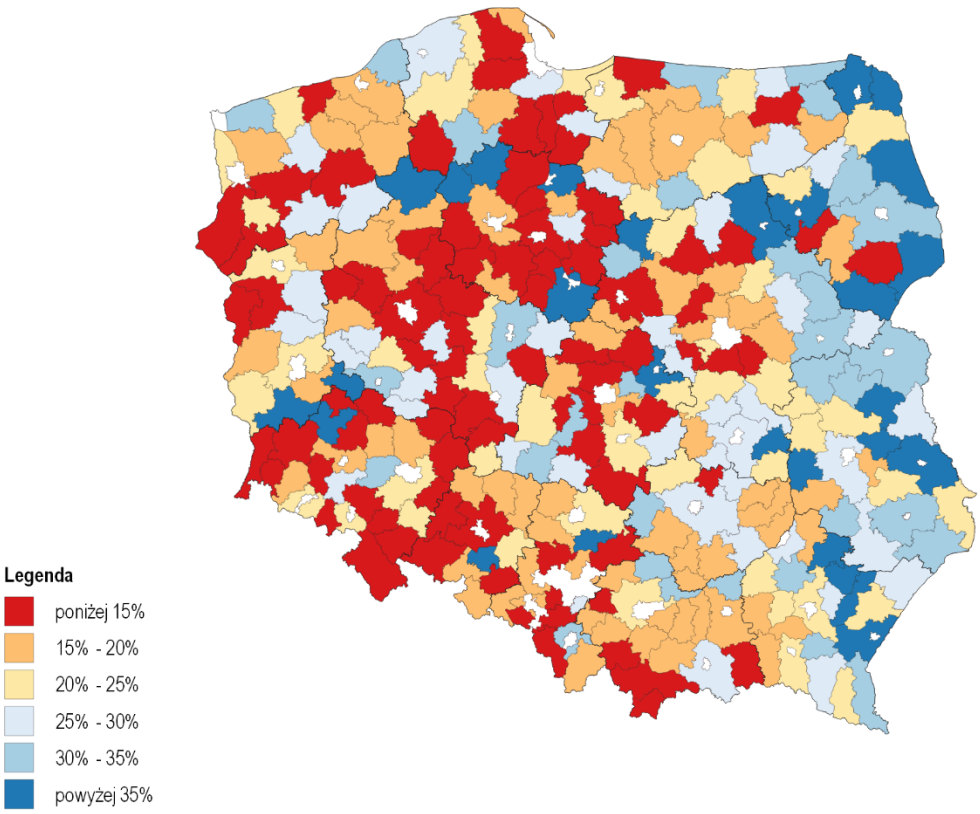
Wydatki powiatów w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)



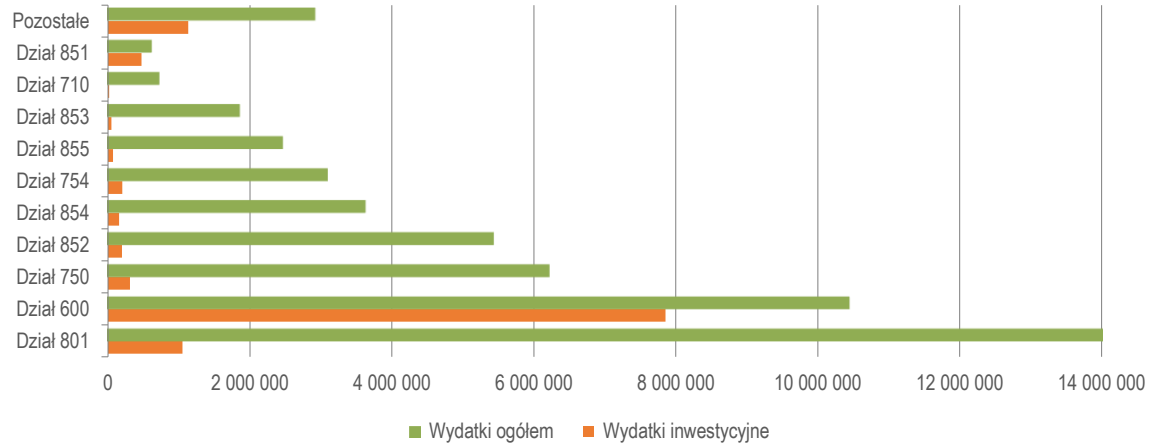
Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem powiatów w 2024 r.



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów w 2024 r.



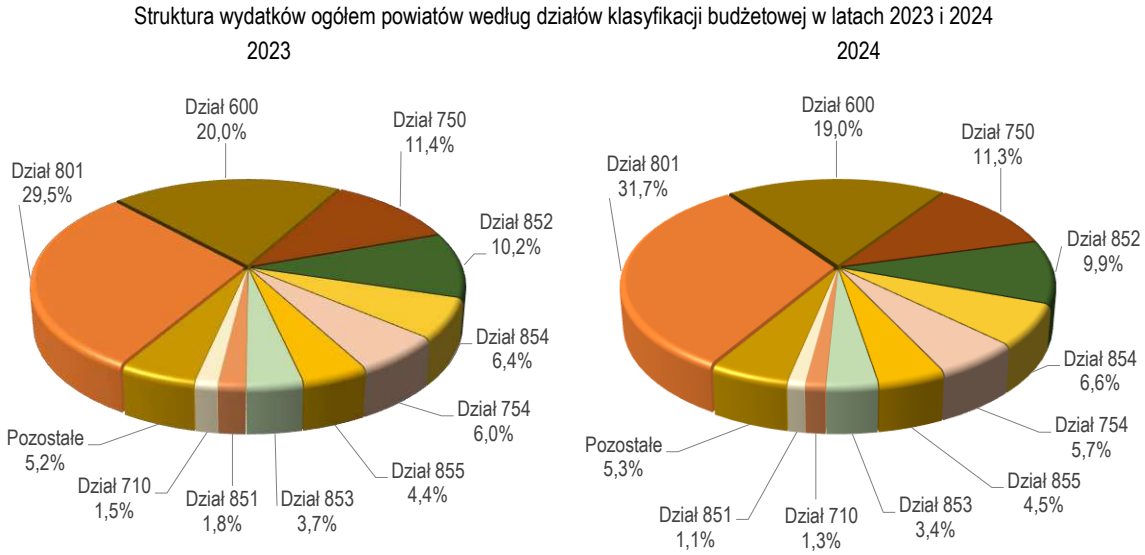
Wydatki powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w 2024 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 855 – Rodzina, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 710 – Działalność usługowa, dział 851 – Ochrona zdrowia.

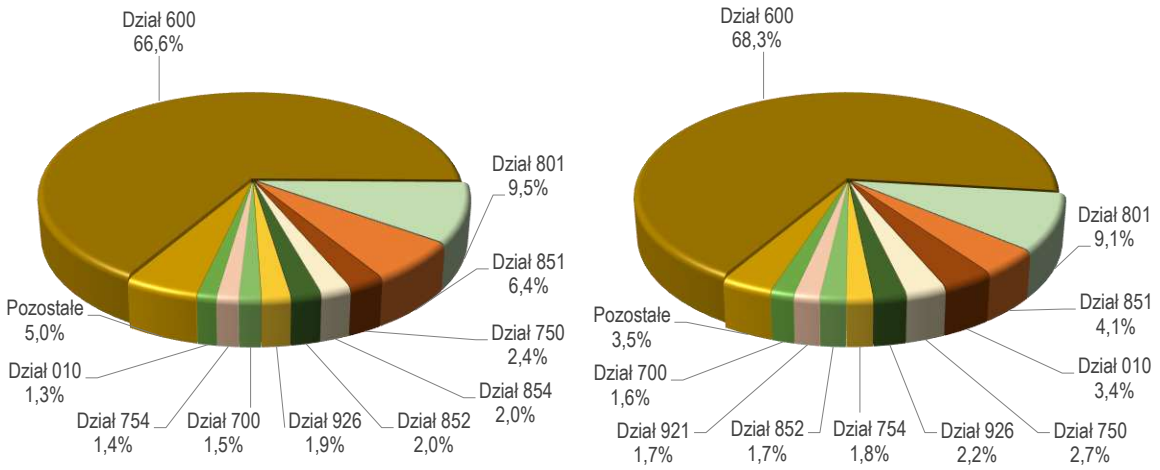
W 2024 r. w strukturze wydatków nastąpił wzrost udziału wydatków bieżących i spadek udziału wydatków majątkowych. Odsetek części bieżącej wzrósł w stosunku do poprzedniego roku o 2,1 punktu procentowego i wyniósł 78,9%, natomiast udział wydatków majątkowych zmniejszył się do poziomu 21,1%. Wydatki bieżące powiatów koncentrowały się głównie na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem, administracją publiczną oraz pomocą społeczną, natomiast wydatki inwestycyjne w przeważającej części przeznaczane były przez powiaty na zadania związane z transportem i łącznością.

Struktura wydatków ogółem powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 855 – Rodzina, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 710 – Działalność usługowa, dział 851 – Ochrona zdrowia.

Struktura wydatków inwestycyjnych powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024



Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 750 – Administracja publiczna, dział 926 – kultura fizyczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

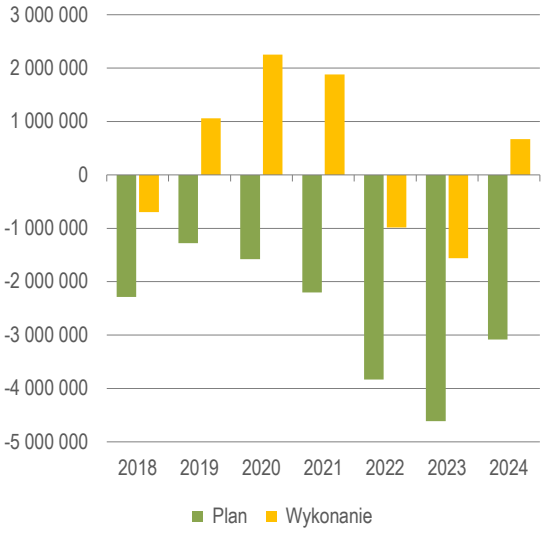
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody powiatów w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Wynik budżetu	**-982 793,1**	**-1 560 695,8**	**671 356,8**	**x**	**x**
– nadwyżka	517 787,6	423 489,4	1 511 076,7	x	x
– deficyt	-1 500 580,7	-1 984 185,2	-839 719,9	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**7 605 554,2**	**7 361 377,4**	**6 198 398,4**	**100,0**	**84,2**
– zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	779 944,1	1 744 473,3	1 212 750,9	19,6	69,5
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	11 006,7	36 336,2	5 914,5	0,1	16,3
– wolne środki i nadwyżka	6 785 598,6	5 564 967,1	4 939 056,1	79,7	88,8
Rozchody ogółem, w tym:	**1 278 780,6**	**1 043 095,0**	**1 172 108,4**	**100,0**	**112,4**
– spłata długu zwrotnego, w tym:	960 678,0	809 824,9	868 555,0	74,1	107,3
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	38 654,0	18 704,8	28 699,1	2,4	153,4

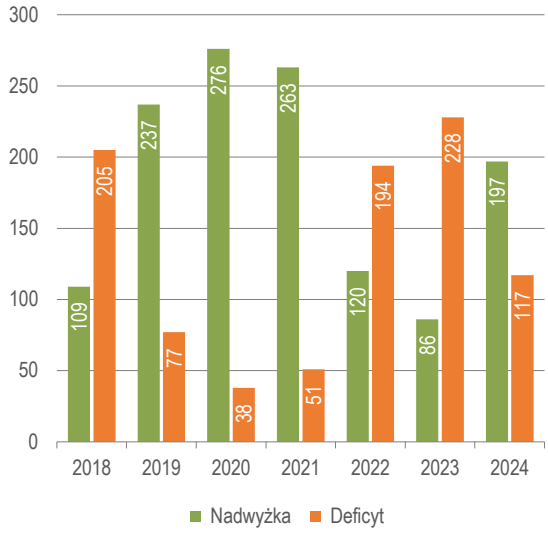
[1)] *Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.*

W 2024 r. budżety powiatów zamknęły się *per saldo* nadwyżką w kwocie 671 357 tys. zł (w 2023 r. deficytem w kwocie 1 560 696 tys. zł) przy planowanym deficycie w kwocie 3 081 071 tys. zł. Wynik ten był efektem zamknięcia roku budżetowego deficytem w 117 powiatach w łącznej kwocie 839 720 tys. zł oraz nadwyżką w 197 powiatach w łącznej kwocie 1 511 077 tys. zł. Deficyt budżetowy powiatów finansowany był głównie z przychodów bezzwrotnych (wolnych środków, nadwyżek budżetowych, środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 uofp) oraz środkami pochodzącymi z zaciągniętych zobowiązań zwrotnych.

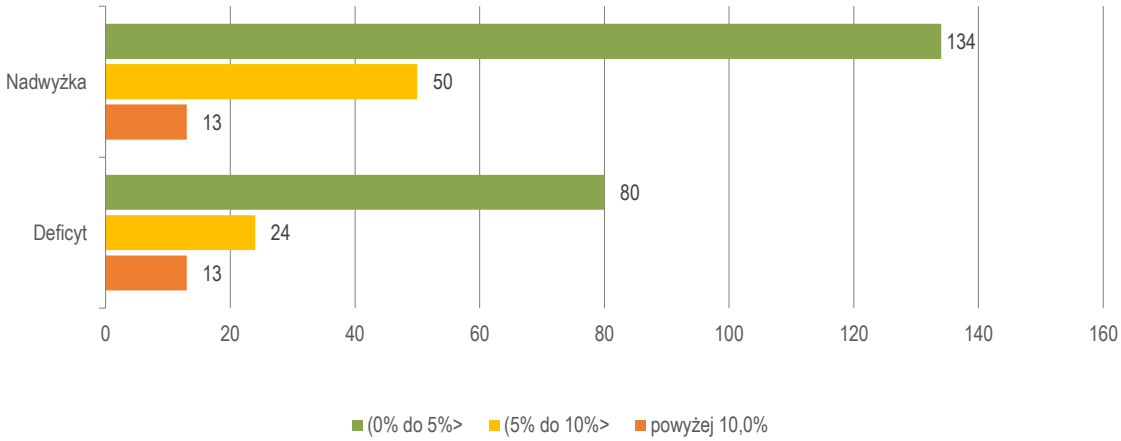
Wynik budżetu (*per saldo*) powiatów w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Liczba powiatów z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2018–2024



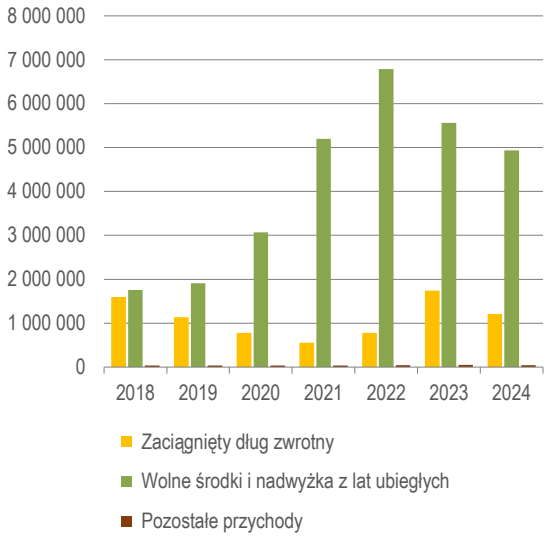
Rozkład liczby powiatów wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów powiatów w 2024 r.



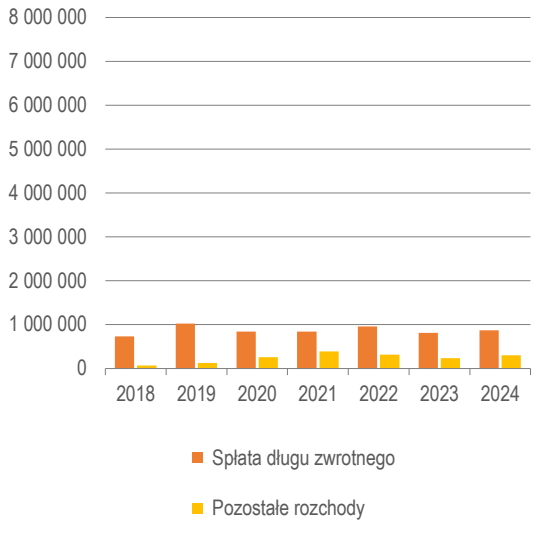
W 2024 r. przychody powiatów były niższe o 15,8% w stosunku do roku poprzedniego. W 2024 r. nastąpił spadek przychodów z tytułu wolnych środków i nadwyżki o 11,2%, (które w dalszym ciągu stanowią główne źródło przychodów ogółem 79,7%), jak również przychów zwrotnych, które były niższe niż rok wcześniej o 30,5% i stanowiły 19,6% przychodów ogółem. Przychody zwrotne pozyskane na realizację programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych były ponad sześciokrotnie niższe i stanowiły 0,5% ogólnej kwoty przychodów zwrotnych zaciągniętych w 2024 r.

Spłata długu zwrotnego stanowiła 74,1% kwoty rozchodów powiatów (spadek o 3,5 punktu procentowego) i była wyższa o 7,3% w porównaniu do roku poprzedniego. Rozchody z tytułu spłaty długu zwrotnego zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych wzrosły o 53,4%, a ich udział w spłacie długu wyniósł 3,3%.

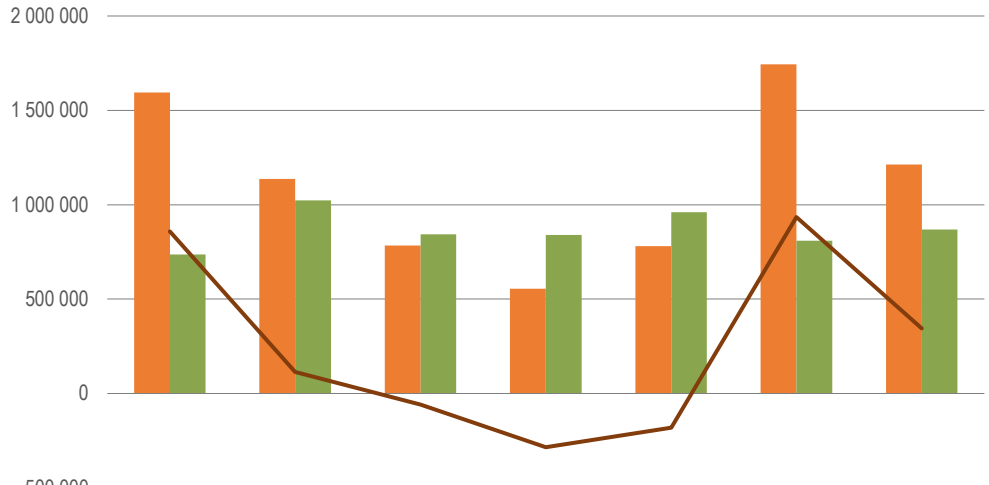
Przychody powiatów w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Rozchody powiatów w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu powiatów a zmiana kwoty długu w latach 2018–2024 (w tys. zł)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody (zaciągnięcie długu)	1 595 410	1 136 537	783 268	555 251	779 944	1 744 473	1 212 751
Rozchody (spłata długu)	736 363	1 023 266	842 968	839 832	960 678	809 825	868 555
Zmiana kwoty długu	859 047	113 272	-59 700	-284 581	-180 734	934 648	344 196

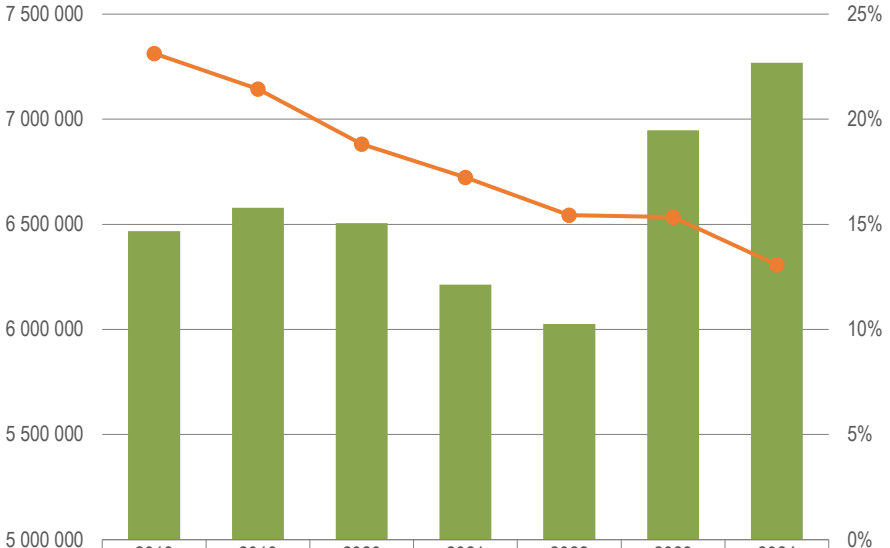
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

W 2024 r. nastąpił wzrost wartości kwoty długu w stosunku do poprzedniego roku o 4,6%, tj. do kwoty 7 269 130 tys. zł, w całości był to dług zaciągnięty na rynku krajowym. Dług powiatów w zdecydowanej większości został zaciągnięty na okres pięciu lat lub dłuższy. W 2024 r. zaciągnięte przez powiaty zobowiązania nie przekroczyły 60,0% zrealizowanych dochodów, jeden z powiatów posiadał zadłużenie powyżej 50,0% zrealizowanych dochodów. Liczba powiatów, które na koniec roku budżetowego nie były zadłużone, zmniejszyła się o dwa, tj. do 17 spośród 314 jednostek. Zobowiązania wymagalne powiatów zmniejszyły się o 86,7% i na koniec 2024 r. wyniosły 1 139 tys. zł, głównie na skutek spłaty zobowiązań wymagalnych przez jeden z powiatów w kwocie 4 182 tys. zł stanowiącej 48,7% zobowiązań wymagalnych powiatów w 2023 r.

Relacja kwoty długu do dochodów od 2018 r. utrzymuje tendencję spadkową. W 2024 r. poziom relacji zobowiązań do dochodów wyniósł 13,1% i był niższy niż rok wcześniej o 2,2 punktu procentowego.

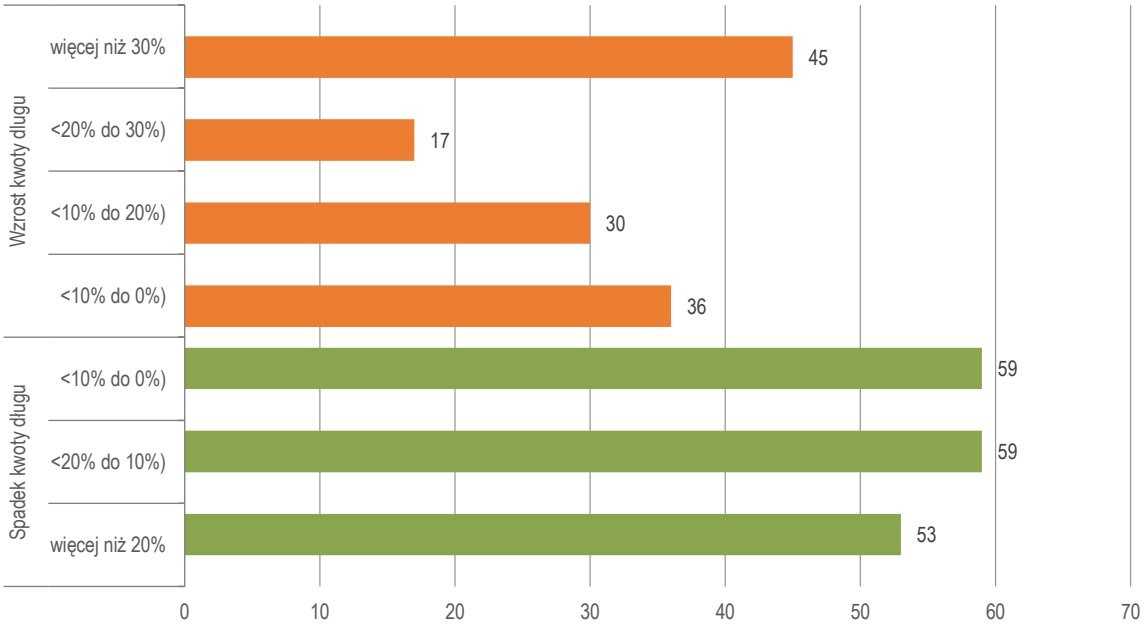
Kwota należności powiatów w 2024 r. wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 8,3%. Główną część stanowiły należności wymagalne (80,3% należności ogółem), które wzrosły o 5,0% w porównaniu do roku poprzedniego.

Poziom zadłużenia powiatów oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2018–2024



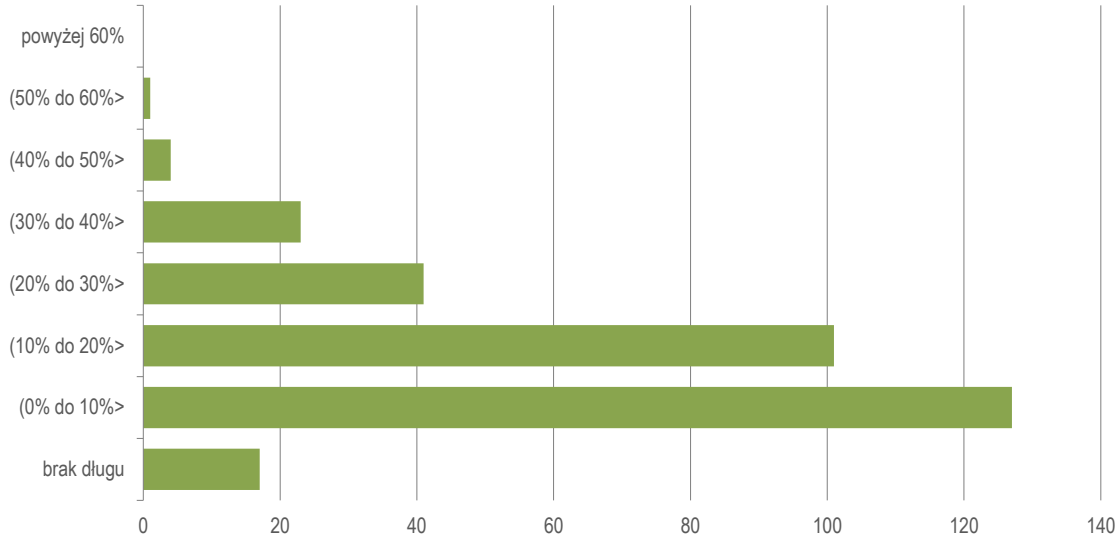
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zobowiązania ogółem	6 467 456	6 578 971	6 505 460	6 214 150	6 025 405	6 947 009	7 269 130
Relacja kwoty długu do dochodów	23,1%	21,4%	18,8%	17,2%	15,4%	15,3%	13,1%

Rozkład liczby powiatów* według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2024 r.



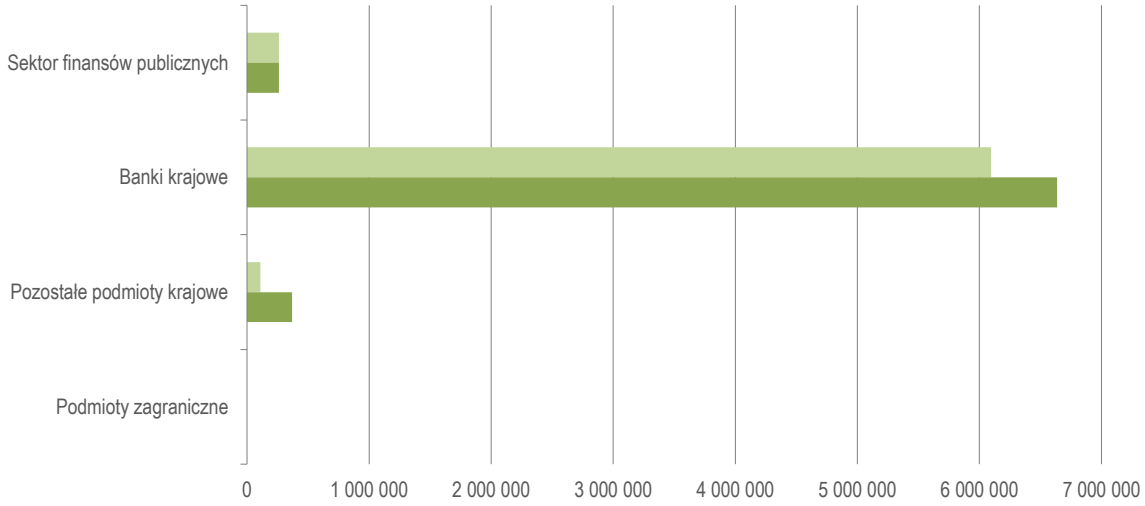
** Na wykresie nie ujęto powiatów, które w latach 2023 i 2024 nie były zadłużone.*

Rozkład liczby powiatów według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2024 r.



	brak długu	(0% do 10%>	(10% do 20%>	(20% do 30%>	(30% do 40%>	(40% do 50%>	(50% do 60%>	powyżej 60%
Liczba powiatów	17	127	101	41	23	4	1	0

Struktura kwoty długu powiatów według wierzycieli w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)



	Podmioty zagraniczne	Pozostałe podmioty krajowe	Banki krajowe	Sektor finansów publicznych
2018	0	109 629	6 097 090	260 736
2024	0	369 949	6 636 894	262 288

Rozdział VII.
Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Wybrane wielkości budżetów województw samorządowych w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**24 642 692,6**	**32 141 088,2**	**35 743 169,0**	**99,3**	**100,0**	**111,2**
Bieżące, w tym:	**21 442 229,2**	**27 282 870,0**	**31 851 992,5**	**100,3**	**89,1**	**116,7**
PIT, CIT	12 129 795,9	15 721 746,0	19 076 507,4	100,1	53,4	121,3
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	3 755 120,0	4 267 612,1	4 722 664,8	93,3	13,2	110,7
Dotacje na zadania zlecone*	1 367 964,6	1 726 440,5	1 983 804,5	97,0	5,6	114,9
Subwencja ogólna	4 219 553,6	5 812 105,3	6 284 268,9	100,0	17,6	108,1
w tym część oświatowa	694 893,3	792 330,3	1 087 808,3	100,0	3,0	137,3
Majątkowe, w tym:	**3 200 463,5**	**4 858 218,2**	**3 891 176,5**	**92,4**	**10,9**	**80,1**
Dotacje i środki na inwestycje	2 999 049,5	4 641 257,9	3 559 853,3	91,0	10,0	76,7
Wydatki ogółem, z tego:	**23 780 799,1**	**31 734 351,9**	**33 189 879,6**	**91,5**	**100,0**	**104,6**
Bieżące, w tym:	**15 838 748,4**	**19 645 117,9**	**22 377 548,2**	**93,4**	**67,4**	**113,9**
Wynagrodzenia i pochodne	2 922 048,8	3 495 870,3	4 247 948,3	96,5	12,8	121,5
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	70 558,4	87 642,5	96 182,2	93,6	0,3	109,7
Dotacje	5 931 930,8	7 646 033,7	8 635 608,1	98,6	26,0	112,9
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	272 300,6	342 188,9	289 646,3	83,0	0,9	84,6
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	2 226 493,9	2 334 999,6	2 367 898,8	81,0	7,1	101,4
Majątkowe, w tym:	**7 942 050,7**	**12 089 234,0**	**10 812 331,4**	**87,7**	**32,6**	**89,4**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	7 409 591,5	11 425 389,4	10 089 947,6	86,9	30,4	88,3
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	3 243 927,6	4 725 589,1	1 884 551,8	81,7	5,7	39,9
Wynik budżetu	**861 893,5**	**406 736,3**	**2 553 289,4**	**x**	**x**	**x**
Wynik operacyjny	5 603 480,8	7 637 752,1	9 474 444,3	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**4 431 594,7**	**5 021 676,2**	**5 096 513,5**	**x**	**100,0**	**101,5**
Zaciągnięcie długu zwrotnego	48 000,0	605 000,0	640 000,0	x	12,6	105,8
Wolne środki i nadwyżka	4 352 757,6	4 380 003,8	4 382 664,1	x	86,0	100,1
Rozchody ogółem, w tym:	**1 093 302,5**	**1 040 776,0**	**1 339 972,0**	**x**	**100,0**	**128,7**
Spłata długu zwrotnego	701 387,3	855 271,0	746 391,2	x	55,7	87,3
Należności ogółem, w tym:	**4 365 599,5**	**5 339 795,8**	**5 699 358,0**	**x**	**100,0**	**106,7**
Należności wymagalne	3 949 493,3	4 831 709,1	5 101 716,6	x	89,5	105,6
Kwota długu, w tym:	**5 072 046,1**	**4 783 411,2**	**4 601 117,1**	**x**	**100,0**	**96,2**
Zobowiązania wymagalne	497,0	788,6	475,7	x	0,0	60,3
Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:	**2 963 583,8**	**3 161 171,7**	**3 322 338,1**	**x**	**100,0**	**105,1**
SP ZOZ	2 925 091,5	3 111 829,6	3 285 043,4	x	98,9	105,6

** Zgodnie z art. 126 uofp.*

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody województw samorządowych na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2022–2024

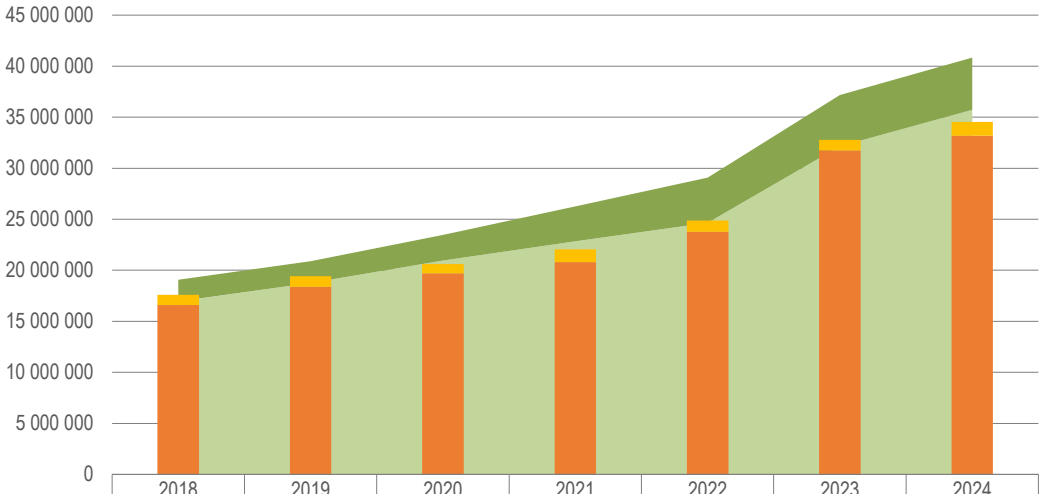
Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**4 701 068,6**	**5 587 480,3**	**4 212 836,7**	**91,7**	**11,8**	**75,4**
Budżet środków europejskich	2 867 020,6	3 730 714,6	2 152 439,0	98,5	6,0	57,7
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	819 827,2	607 671,9	770 180,7	72,8	2,2	126,7
Środki ze źródeł zagranicznych	1 014 220,8	1 249 093,8	1 290 217,0	95,6	3,6	103,3
Wydatki ogółem*, z tego:	**5 470 471,3**	**7 060 588,7**	**4 252 450,7**	**81,3**	**11,9**	**60,2**
Budżet środków europejskich	2 876 875,5	3 864 801,1	1 790 016,0	81,8	5,0	46,3
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 617 083,5	1 973 728,0	1 256 677,2	72,4	3,5	63,7
Środki ze źródeł zagranicznych	976 512,3	1 222 059,6	1 205 757,4	92,5	3,4	98,7
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	**-**	**-**	**-**	**x**	**x**	**x**
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	**66 214,5**	**107 933,2**	**52 215,9**	**x**	**x**	**48,4**

** Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami w współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.*

W 2024 r. w województwach samorządowych nastąpił spadek dochodów o 24,6% oraz wydatków o 39,8% ze środków pochodzących z budżetu środków europejskich oraz bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Wynikało to z przedłużającego się procesu oceniania wniosków o dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programów z nowej perspektywy 2021–2027, jak również weryfikacji wniosków o płatności. Opóźnienia w realizacji zadań finansowanych z tych środków oraz zakończenie realizowanych projektów również wpłynęło na zaistniałą sytuację zmniejszenia się tych dochodów.

W ramach tych dochodów w kwocie 4 212 837 tys. zł – 53,5% stanowiły dochody na zadania bieżące, a 46,5% na zadania majątkowe. Z wydatków w kwocie 4 252 451 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące 55,7%, a na wydatki inwestycyjne 44,3%.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody województw samorządowych w latach 2018–2024 (w tys. zł)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody ogółem	2 113 277	2 131 944	2 501 124	3 425 354	4 431 595	5 021 676	5 096 514
Dochody ogółem	16 953 684	18 753 137	20 956 586	22 826 558	24 642 693	32 141 088	35 743 169
Rozchody ogółem	1 005 547	1 032 869	892 403	1 244 926	1 093 303	1 040 776	1 339 972
Wydatki ogółem	16 582 312	18 374 143	19 707 968	20 802 074	23 780 799	31 734 352	33 189 880

1. Dochody

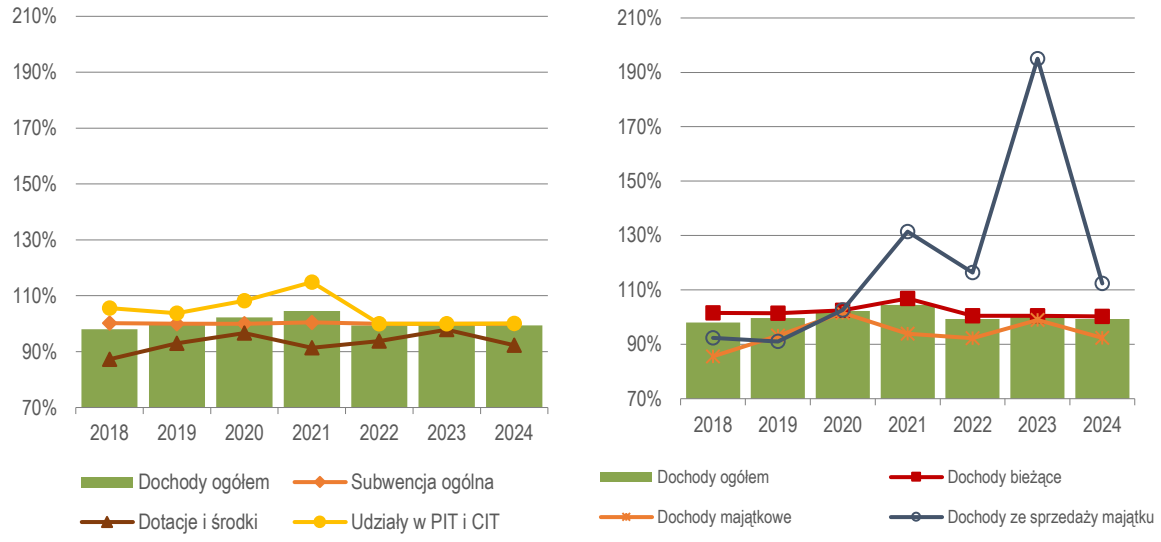
W 2024 r. dochody ogółem województw samorządowych wyniosły 35 743 169 tys. zł i zostały wykonane w wysokości 99,3% przyjętego planu. W siedmiu województwach samorządowych dochody zostały wykonane poniżej przyjętego planu. Rok 2024 był ostatnim, w którym województwa samorządowe otrzymały udziały w PIT i CIT wyliczone na zasadach obowiązujących od 2022 r., które zostały przekazane w 12 równych ratach stanowiąc kwotę 19 076 507 tys. zł. Kolejny już rok dochody z dotacji i środków (8 282 518 tys. zł) nie zostały wykonane w zaplanowanych wysokościach (92,3%). Tendencja ta utrzymuje się już od wielu lat. Jak co roku, wszystkie części subwencji ogólnej z budżetu państwa były przekazane zgodnie z planem, w pełnej wysokości – 6 344 662 tys. zł. W 2024 r. województwo mazowieckie nie otrzymało części regionalnej subwencji ogólnej oraz dwa województwa: mazowieckie i wielkopolskie nie otrzymały części wyrównawczej subwencji ogólnej. Województwo mazowieckie dokonało wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej – 1 257 100 tys. zł. Po raz pierwszy w 2024 r. województwa samorządowe otrzymały część rozwojową subwencji ogólnej w wysokości 102 760 tys. zł.

W porównaniu do dochodów z 2023 r., dochody ogółem wzrosły o 11,2%, a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji – 3,6% ich realna wartość wzrosła o 7,6%. W czterech województwach samorządowych realne dochody ogółem były mniejsze od ubiegłorocznych. Największą część dochodów województw samorządowych (53,4%) stanowiły dochody z tytułu udziałów w PIT i CIT, które wzrosły o 21,3%. Dotacje i środki stanowiły 23,2% uzyskanych dochodów i w porównaniu do ubiegłego roku zanotowały spadek o 7,0%. Subwencja ogólna była o 7,7% wyższa niż w roku poprzednim (17,8% dochodów). Wzrost subwencji ogólnej wynikał m.in. ze zmiany przepisów prawa w wyniku, których województwa samorządowe otrzymały uzupełnienie subwencji w łącznej kwocie 385 598 tys. zł oraz po raz pierwszy części rozwojowej subwencji ogólnej (102 760 tys. zł).

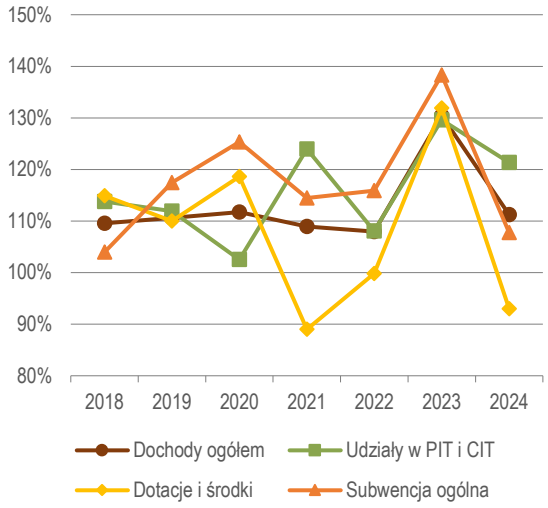
Dochody budżetowe województw samorządowych w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**24 642 692,6**	**32 141 088,2**	**35 743 169,0**	**99,3**	**100,0**	**111,2**
Subwencja ogólna	4 256 955,1	5 888 409,9	6 344 662,1	100,0	17,8	107,7
Dotacje i środki	6 754 169,6	8 908 870,0	8 282 518,1	92,3	23,2	93,0
Udziały w PIT i CIT	12 129 795,9	15 721 746,0	19 076 507,4	100,1	53,4	121,3
Pozostałe dochody	1 501 772,0	1 622 062,3	2 039 481,4	127,8	5,6	125,7

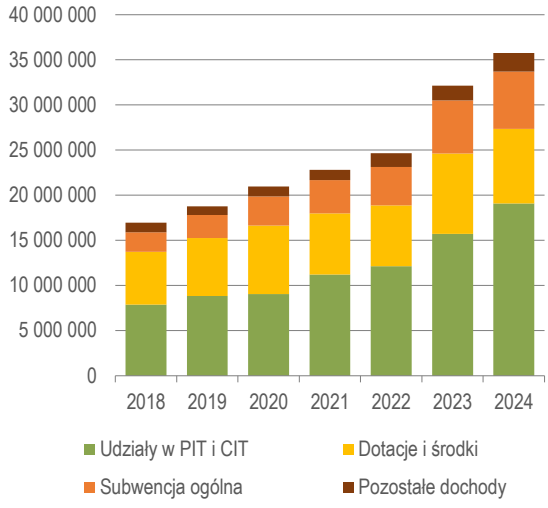
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów województw samorządowych w latach 2018–2024



Dynamika dochodów województw samorządowych w latach 2018–2024 (rok poprzedni = 100%)



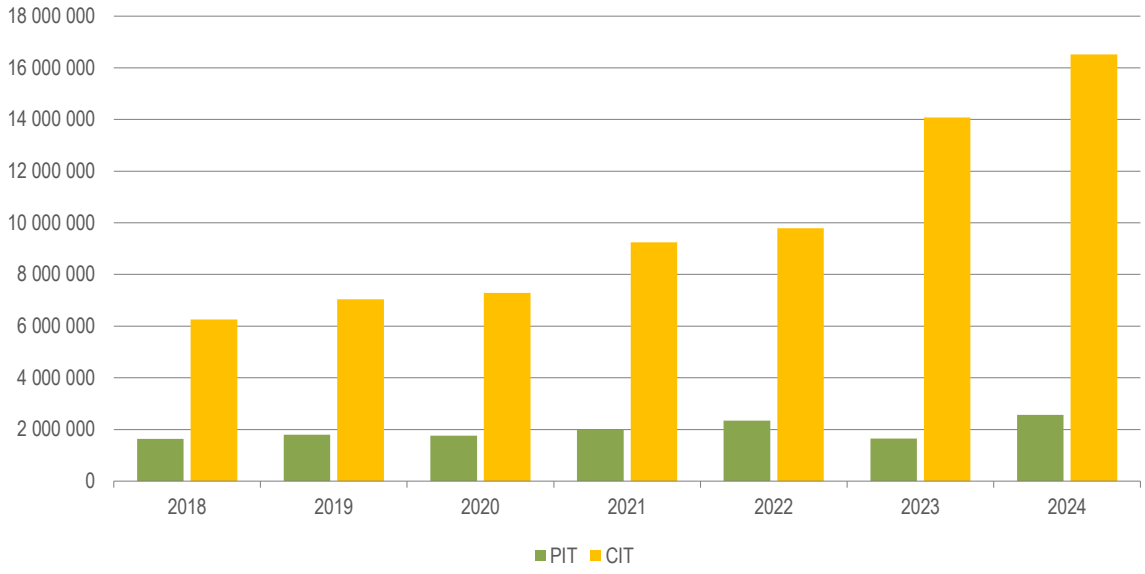
Dochody województw samorządowych w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Od lat najważniejszym źródłem dochodów województw samorządowych są udziały w PIT i CIT, które stanowią ponad 40% uzyskanych dochodów, a w 2024 r. przekroczyły poziom – 53,4%. W 2024 r. nastąpił wzrost otrzymanych dochodów z udziałów w PIT o 55,6% w porównaniu do roku poprzedniego osiągając kwotę 2 563 726 tys. zł, natomiast udziały w CIT wzrosły o 17,3% osiągając poziom – 16 512 782 tys. zł. Uzyskane tak wysokie dochody z tytułu udziału w podatku PIT wynikały ze zmiany przepisów prawa w 2024 r.[1]. Na podstawie ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 województwa samorządowe otrzymały dodatkowo 261 331 tys. zł udziałów w PIT, co przełożyło się na tak znaczny ich wzrost.

Zmiany przepisów prawnych wpłynęły na niewielkie zmiany w strukturze dochodów województw samorządowych polegających na zwiększeniu się udziału w PIT i CIT oraz zmniejszeniu się udziału subwencji ogólnej oraz dotacji i środków.

Dochody województw samorządowych z tytułu udziału w PIT i CIT w latach 2018–2024 (w tys. zł)



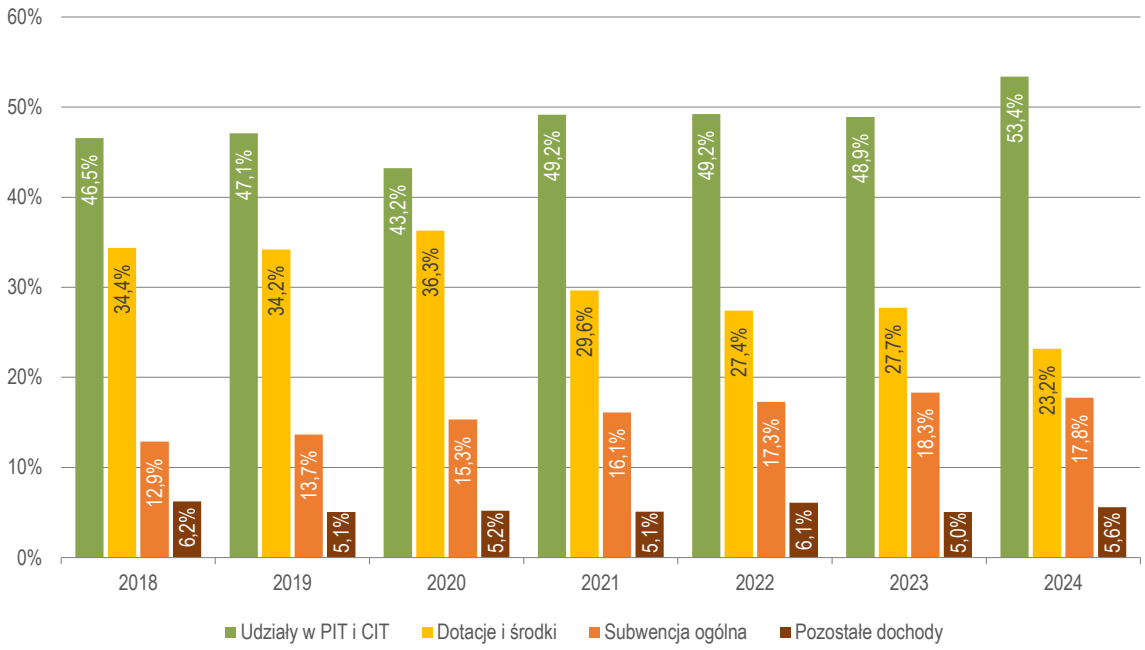
Od wielu lat ponad 80% dochodów ogółem województw samorządowych stanowią dochody bieżące. W 2024 r. dochody bieżące w porównaniu z rokiem ubiegłym były wyższe o 16,7% stanowiły 89,1% dochodów ogółem, a dochody majątkowe były niższe o 19,9% (10,9% dochodów ogółem). Dotacje i środki na inwestycje stanowiły 91,5% uzyskanych dochodów majątkowych.

[1] *Vide* Najważniejsze zmiany przepisów prawa mające wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w 2024 roku.

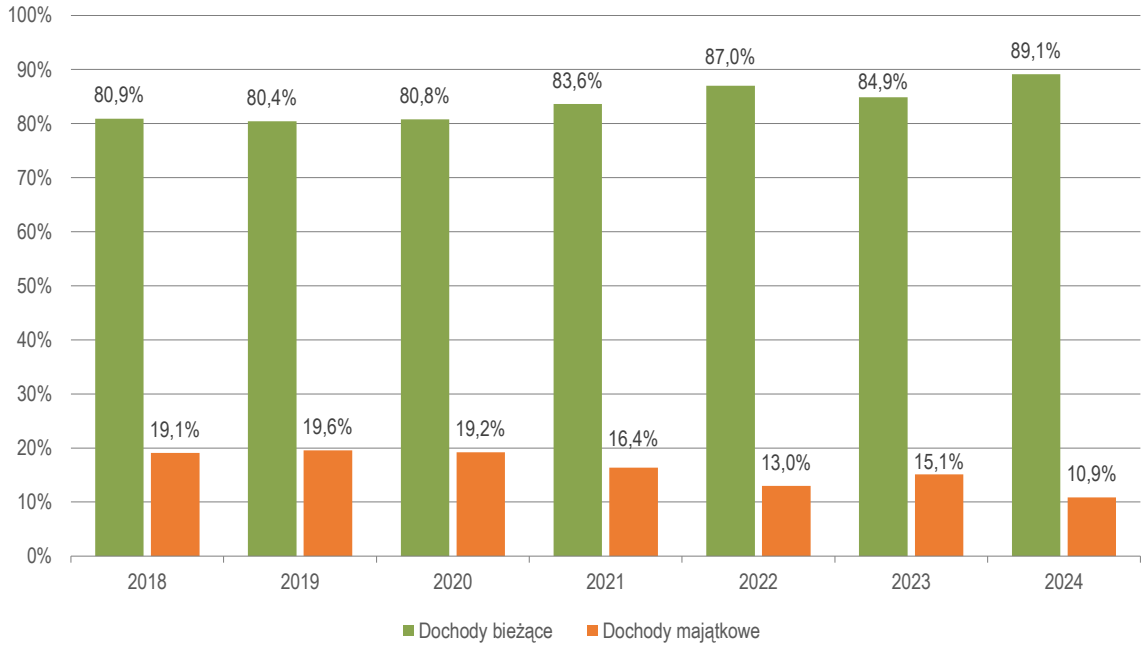
W strukturze dochodów województw samorządowych, udział dotacji i środków w 2024 r. był mniejszy niż w 2023 r. o 4,5 punktu procentowego. W strukturze dotacji i środków ponad 50,9% stanowiły dotacje na zadania własne. Dochody otrzymane na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które wykonują województwa samorządowe stanowiły 24,0% otrzymanych dotacji i środków.

W związku z trwającym, od 2022 r. konfliktem zbrojnym na Ukrainie, województwa samorządowe otrzymały dochody bieżące w wysokości 44 130 tys. zł, w tym z utworzonego w tym celu Funduszu Pomocy 38 808 tys. zł. Z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 województwa samorządowe otrzymały 704 111 tys. zł, z przeznaczeniem przede wszystkim na zadania majątkowe realizowane w ramach Polskiego Ładu.

Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2018–2024

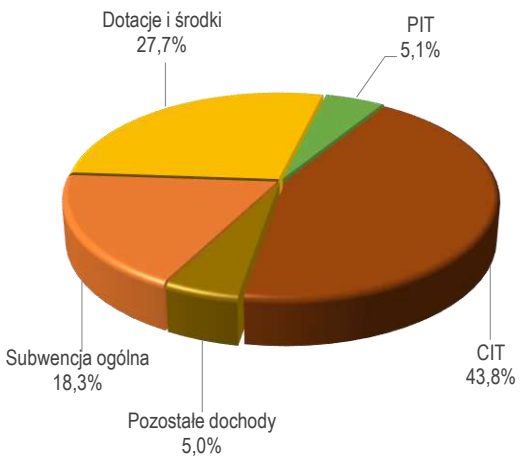


Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2018–2024

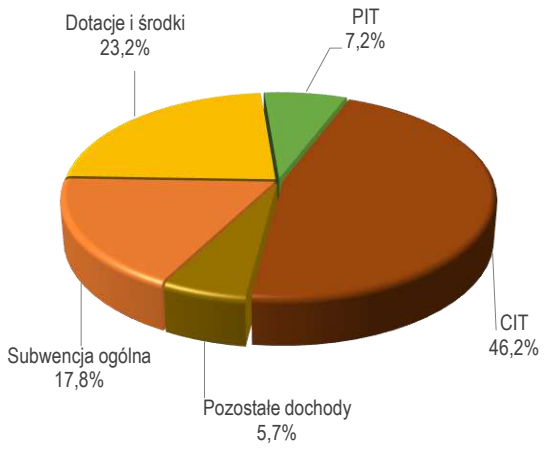


Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2023 i 2024

2023

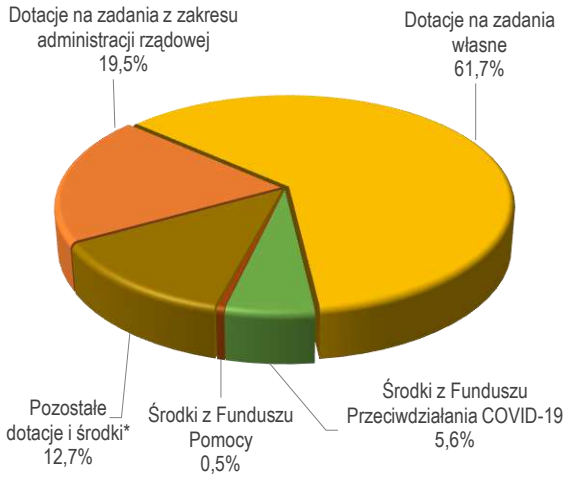


2024

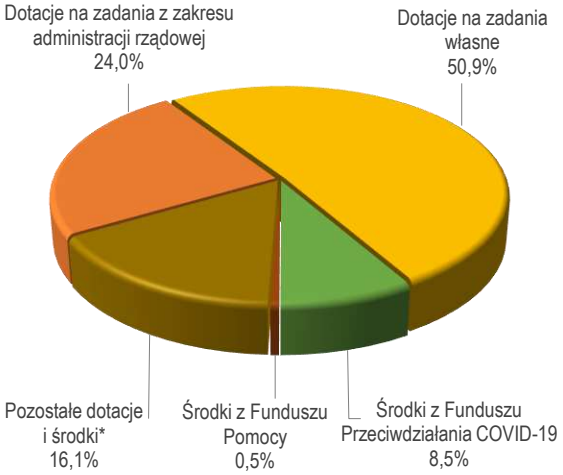


Struktura dotacji i środków województw samorządowych w latach 2023 i 2024

2023



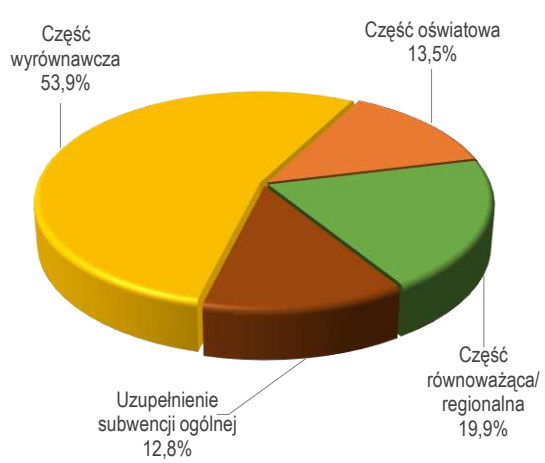
2024



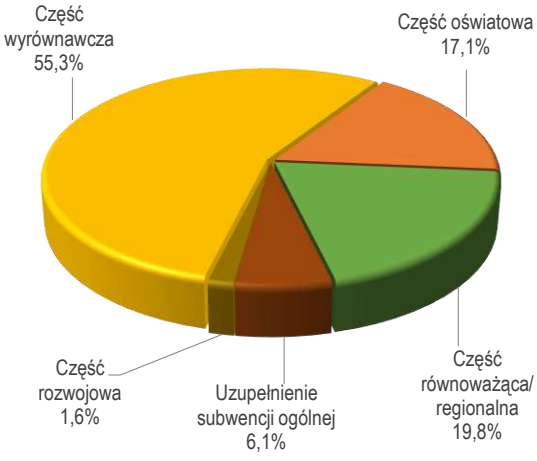
** Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.*

Struktura subwencji ogólnej województw samorządowych w latach 2023 i 2024

2023



2024



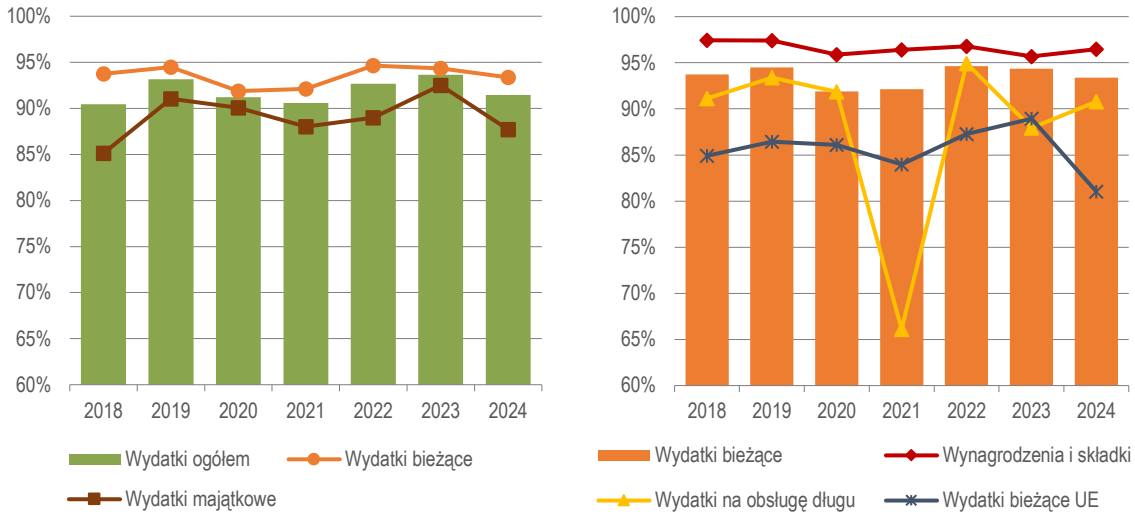
2. Wydatki

W 2024 r. podobnie jak w latach ubiegłych województwa nie wykonały wydatków w stosunku do zaplanowanych wielkości. Wyniosły one 33 189 880 tys. zł, co stanowiło 91,5% przyjętego planu (w 2023 r. – 93,6%).

Wydatki bieżące wyniosły 22 377 548 tys. zł i zostały zrealizowane w 93,4% (w 2023 r. – 94,3%), a wykonane wydatki majątkowe wyniosły 10 812 331 tys. zł i stanowiły 87,7% planu (w 2023 r. – 92,5%).

Województwa samorządowe realizowały cele polityki budżetowej zdefiniowane w poszczególnych wieloletnich prognozach finansowych określające możliwości budżetowe poszczególnych województw. Umożliwiło to spełnienie reguł ostrożnościowych, reguł maksymalnego poziomu wydatków bieżących, jak również indywidualnego wskaźnika spłaty obsługi długu dla danego województwa.

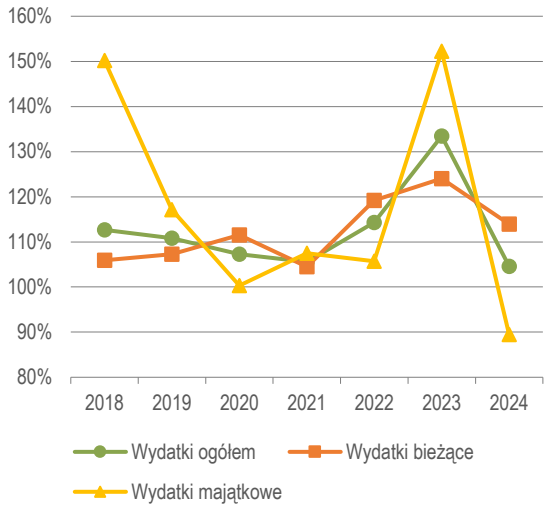
Wykonanie planu wybranych grup wydatków województw samorządowych w latach 2018–2024



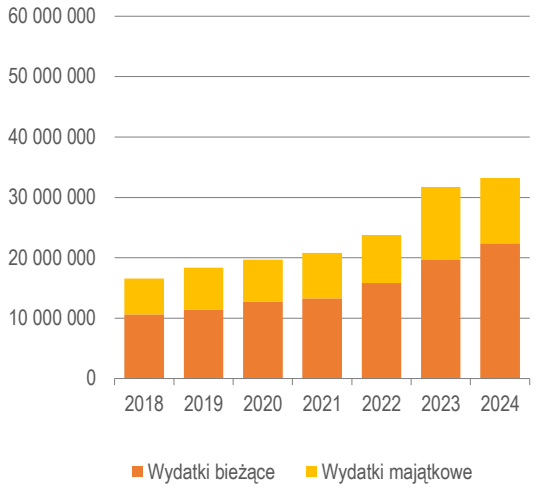
Wydatki ogółem województw samorządowych nominalnie wzrosły o 4,6%, a po uwzględnieniu inflacji (3,6%) jedynie o 1,0%. W siedmiu województwach nastąpił realny spadek wydatków od 20,9% do 0,3% w stosunku do 2023 r. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki bieżące województw wzrosły o 13,9%, a wydatki na wynagrodzenia i pochodne o 21,5%. Nastąpił spadek wydatków na obsługę długu o 15,6% w porównaniu do roku minionego. Wydatki majątkowe w stosunku do roku 2023 obniżyły się o 10,6%. Wydatki inwestycyjne stanowiły 93,3% wydatków majątkowych i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyły się o 11,7%. Wpływ na zmniejszenie się wydatków majątkowych w tym inwestycyjnych miały między innymi mniejsze środki pochodzące z budżetu środków europejskich oraz bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych pozyskane przez województwa.

Wzrost wydatków ogółem województw w 2024 r. był niższy niż dochodów ogółem o 6,6 punktu procentowego.

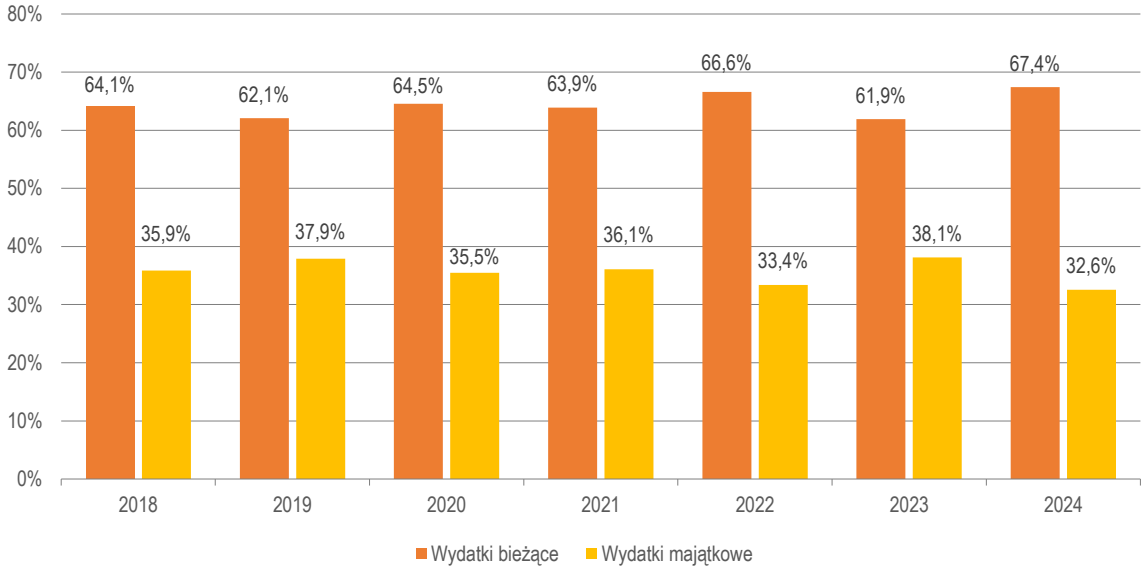
Dynamika wydatków województw samorządowych w latach 2018–2024 (rok poprzedni = 100%)



Wydatki województw samorządowych w latach 2018–2024 (w tys. zł)



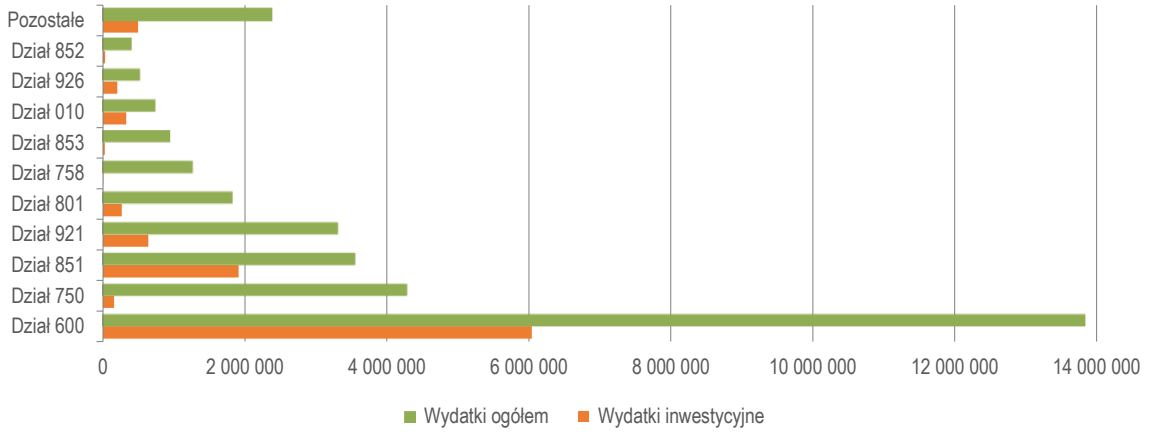
Struktura wydatków ogółem województw samorządowych w latach 2018–2024



Wydatki województw samorządowych w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)



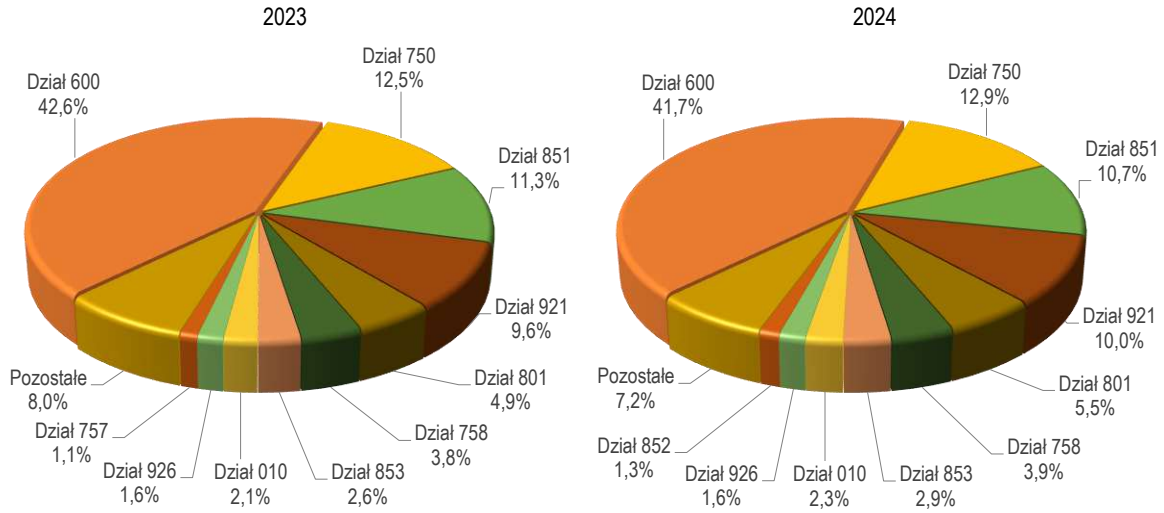
Wydatki województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w 2024 r. (w tys. zł)



Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, 926 – Kultura fizyczna, dział 852 – Pomoc społeczna.

Z uwagi na charakter realizowanych zadań przez województwa samorządowe, analogicznie jak w latach poprzednich, największą część wydatków poniosły one na transport i łączność (41,7% wydatków ogółem). Wydatki na administrację publiczną stanowiły 12,9% i przeznaczone były na bieżące finansowanie funkcjonowania wojewódzkiej administracji samorządowej. Województwa samorządowe uruchomiły również znaczne środki na ochronę zdrowia, które wyniosły 10,7% wszystkich wydatków.

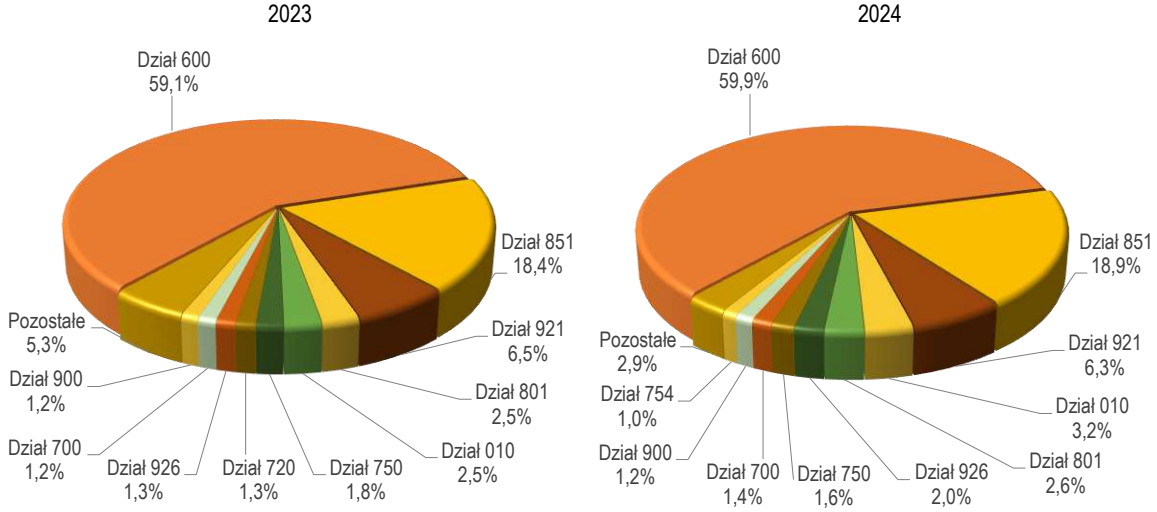
Struktura wydatków ogółem województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024



Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, 926 – Kultura fizyczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 757 – Obsługa długu publicznego.

Kierunki wydatkowania środków na inwestycje przez województwa samorządowe od lat nie uległy zmianie z uwagi na realizowany przez nie zakres zadań. Głównym kierunkiem wydatkowania były zadania realizowane w dziale Transport i Łączność (59,9% a kwotowo wyniosło to 6 041 197 tys. zł). Dotyczyły one w głównej mierze szeroko rozumianej infrastruktury drogowej oraz zakupu i modernizacji pojazdów kolejowych. Związane to było również z pozyskaniem przez 14 województw środków z podziału rezerwy ogólnej na drogi wojewódzkie jak również uzyskaniem środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Podobnie jak w latach ubiegłych wydatki inwestycyjne na ochronę zdrowia stanowiły drugi kierunek wydatkowania środków – 18,9% wszystkich wydatków inwestycyjnych z przeznaczeniem na kontynuowanie modernizacji szpitali oraz ich wyposażanie w sprzęt medyczny. Podobnie jak w roku minionym, ponad 3/4 wydatków inwestycyjnych województw samorządowych skupione było w dwóch działach, tj. Transport i łączność oraz Ochrona zdrowia.

Struktura wydatków inwestycyjnych województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w latach 2023 i 2024



Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 801 – Oświata i wychowanie, 926 – Kultura fizyczna, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

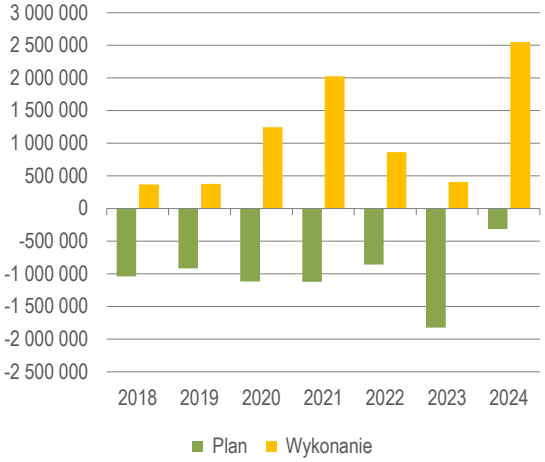
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody województw samorządowych w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Wynik budżetu	**861 893,5**	**406 736,3**	**2 553 289,4**	**x**	**x**
– nadwyżka	982 695,3	1 154 434,5	2 708 270,8	x	x
– deficyt	-120 801,8	-747 698,1	-154 981,4	x	x
Przychody ogółem, w tym:	**4 431 594,7**	**5 021 676,2**	**5 096 513,5**	**100,0**	**101,5**
– zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	48 000,0	605 000,0	640 000,0	12,6	105,8
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	-	-	-	x	x
– wolne środki i nadwyżka	4 352 757,6	4 380 003,8	4 382 664,1	86,0	100,1
Rozchody ogółem, w tym:	**1 093 302,5**	**1 040 776,0**	**1 339 972,0**	**100,0**	**128,7**
– spłata długu zwrotnego, w tym:	701 387,3	855 271,0	746 391,2	55,7	87,3
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	66 214,5	107 933,2	52 215,9	3,9	48,4

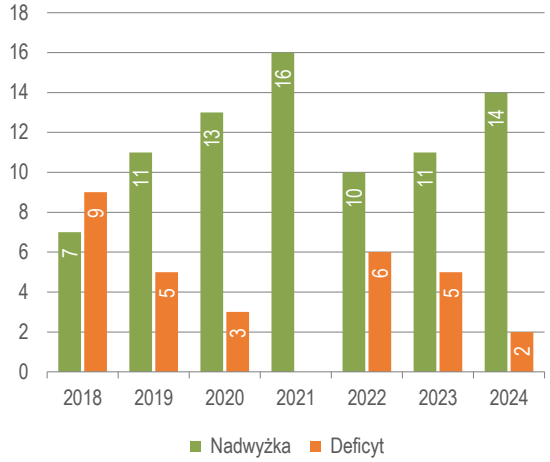
1) Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Województwa samorządowe kolejny rok planowały *per saldo* deficyt budżetowy w kwocie 310 295 tys. zł, stanowiący 0,9% planowanych dochodów. Realizacja planu dochodów i wydatków odpowiednio na poziomie 99,3% oraz 91,5% spowodowała, że rok 2024, podobnie jak w latach ubiegłych, województwa zakończyły *per saldo* nadwyżką w kwocie 2 553 289 tys. zł, stanowiącą 7,1% wykonanych dochodów (w 2023 r. w kwocie 406 736 tys. zł, tj. 1,3% wykonanych dochodów). Nadwyżkę budżetową w analizowanym roku wypracowało 14 województw samorządowych w łącznej wysokości 2 708 271 tys. zł (9,7% uzyskanych przez te województwa dochodów), a poprzedni rok budżetowy 11 województw zakończyło także nadwyżką w wysokości 1 154 434 tys. zł, stanowiącą 6,3% zrealizowanych dochodów. Wypracowana w 2024 r. nadwyżka budżetowa była o 134,6% wyższa niż w roku poprzednim oraz największa od siedmiu lat. Deficytem zakończyła się realizacja budżetu w dwóch województwach samorządowych lubuskim i mazowieckim w łącznej kwocie 154 981 tys. zł (2,0% dochodów uzyskanych przez te dwa województwa). Deficyt budżetowy został pokryty zwrotnymi środkami pochodzącymi z wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętego kredytu.

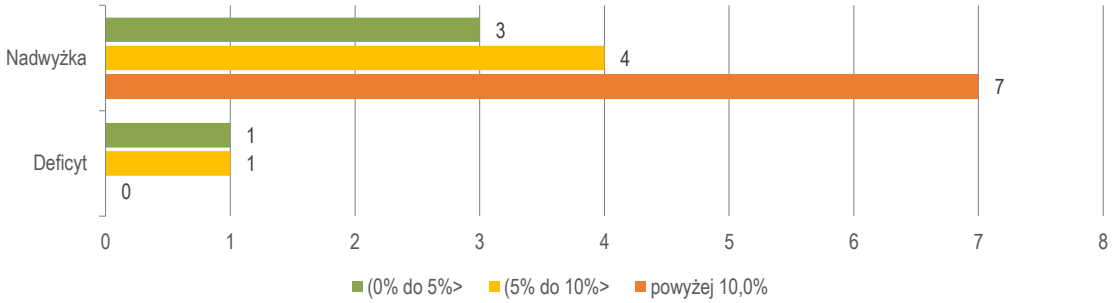
Wynik budżetu (*per saldo*) województw samorządowych w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Liczba województw samorządowych z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2018–2024



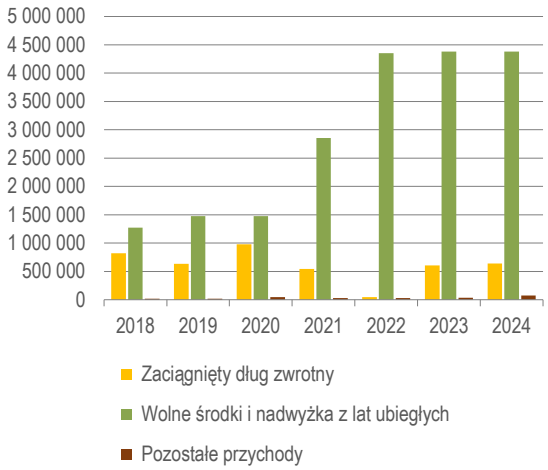
Rozkład liczby województw samorządowych wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów w 2024 r.



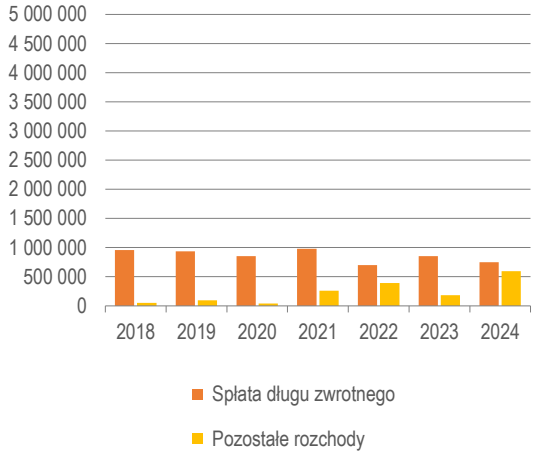
Przychody województw samorządowych w 2024 r. wyniosły 5 096 514 tys. zł. Wpływy z tytułu kredytów oraz papierów wartościowych stanowiły 12,6% przychodów i dotyczyły kwoty 640 000 tys. zł, co w stosunku do roku poprzedniego spowodowało ich wzrost o 5,8%. Bezzwrotne przychody wyniosły 4 382 664 tys. zł i stanowiły 86,0% uzyskanych przychodów.

W rozchodach spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych stanowiły 746 391 tys. zł, które w strukturze rozchodów ogółem ukształtowały się na poziomie 55,7%. Udzielone przez województwa samorządowe pożyczki stanowiły 20,2%, natomiast utworzone lokaty przez województwo małopolskie i pomorskie wykraczające poza rok budżetowy, stanowiące w latach następnych źródło finansowania deficytu, stanowiły 24,1% rozchodów wszystkich województw.

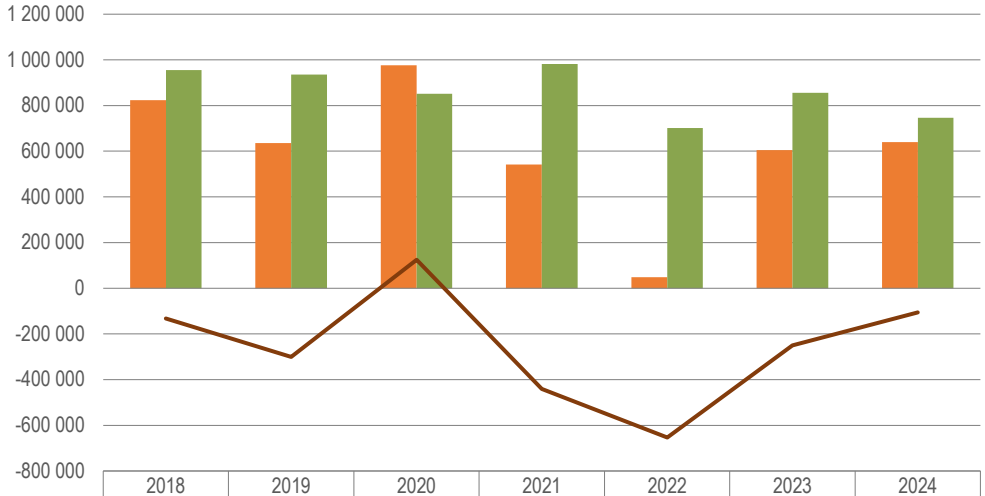
Przychody województw samorządowych w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Rozchody województw samorządowych w latach 2018–2024 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu województw samorządowych a zmiana kwoty długu w latach 2018–2024 (w tys. zł)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody (zaciągnięcie długu)	822 973	635 803	976 663	542 004	48 000	605 000	640 000
Rozchody (spłata długu)	955 002	935 721	851 933	982 111	701 387	855 271	746 391
Zmiana kwoty długu	-132 029	-299 917	124 730	-440 107	-653 387	-250 271	-106 391

4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Od czterech lat zobowiązania województw samorządowych zmniejszają się osiągając w 2024 r. poziom 4 601 117 tys. zł (w porównaniu z 2023 r. zmniejszyły się o 182 294 tys. zł, tj. o 3,8%). Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji stanowiły niemal 100% ogólnej wielkości długu województw. Spadek zobowiązań w województwach samorządowych notowany jest od 2021 r., co należy uznać za dobrą tendencję. Nastąpił spadek zobowiązań wymagalnych do kwoty 476 tys. zł, osiągając poziom z roku 2022. Wystąpiły one w sześciu województwach.

Poziom zadłużenia, mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów województw, wyniósł 12,9%[2] i zmniejszył się o 2,0 punkty procentowe w stosunku do poprzedniego roku.

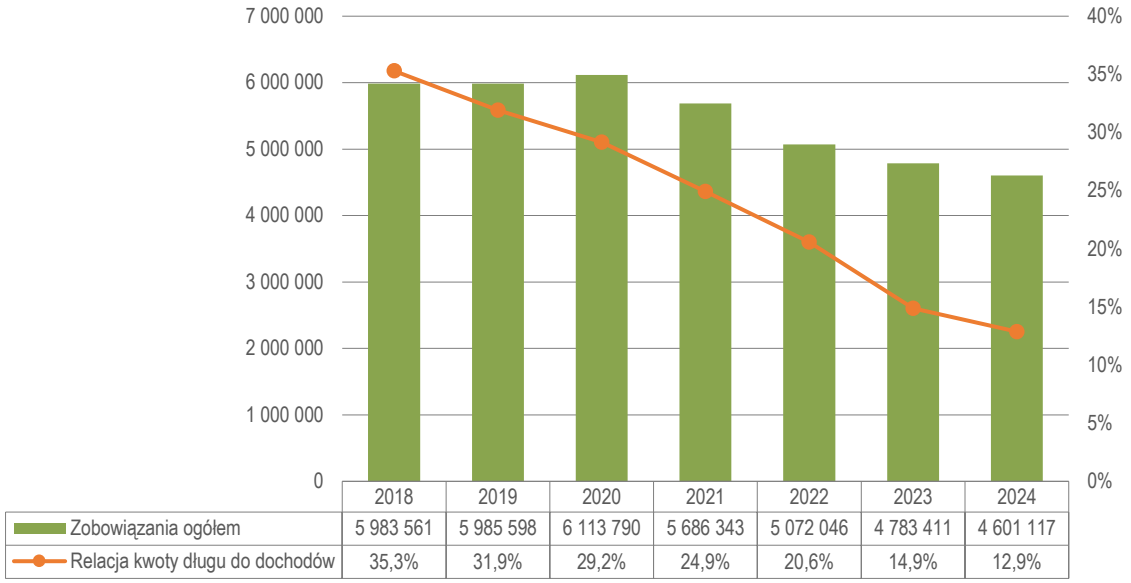
Województwa łódzkie, mazowieckie i wielkopolskie dokonały spłaty zobowiązań za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w kwocie 23 046 tys. zł, natomiast województwo mazowieckie odzyskało wierzytelność od dłużników w kwocie 1 037 tys. zł.

W 2024 r. dwa województwa (lubuskie i mazowieckie) zaciągnęły zobowiązania zwrotne, w tym województwo mazowieckie wyemitowało papiery wartościowe. Zobowiązania wobec wierzycieli krajowych, podobnie jak w roku ubiegłym, stanowiły 60,7% ogółu zobowiązań. Województwa samorządowe posiadały długoterminowe zobowiązania zwrotne w bankach, wojewódzkich funduszach ochrony środowiska, a także przedsiębiorstwach niefinansowych. Siedem województw samorządowych posiadało zobowiązania z tytułu pożyczek długoterminowych zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy) na łączną kwotę 1 810 200 tys. zł.

Należności wymagalne samorządów województw na koniec 2024 r. wyniosły 5 101 717 tys. zł i wzrosły w porównaniu do roku poprzedniego o 5,6%.

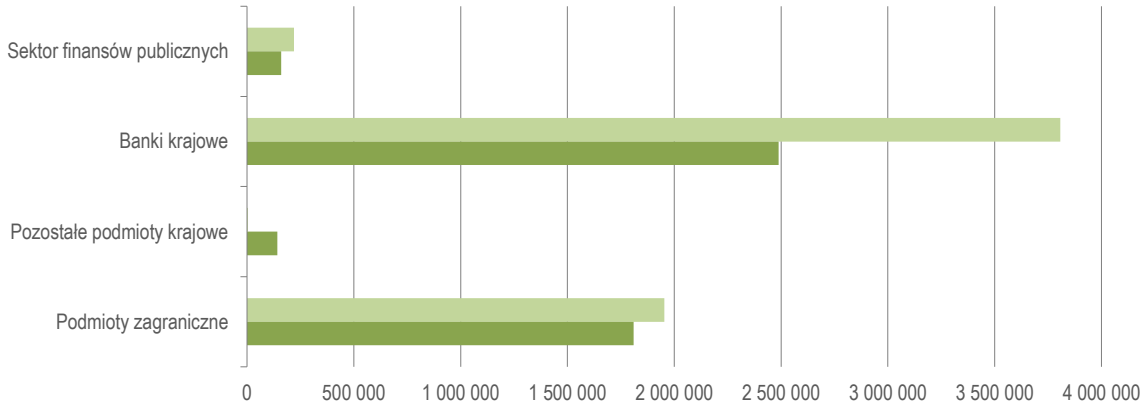
[2] Skumulowanie zadłużenia województw samorządowych oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) zwiększyłyby poziom zadłużenia województw samorządowych z 12,9% do 22,2%. Zagadnieniu temu poświęcono pkt 4 rozdziału IX. części II. *Sprawozdania.*

Poziom zadłużenia województw samorządowych oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2018–2024



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zobowiązania ogółem	5 983 561	5 985 598	6 113 790	5 686 343	5 072 046	4 783 411	4 601 117
Relacja kwoty długu do dochodów	35,3%	31,9%	29,2%	24,9%	20,6%	14,9%	12,9%

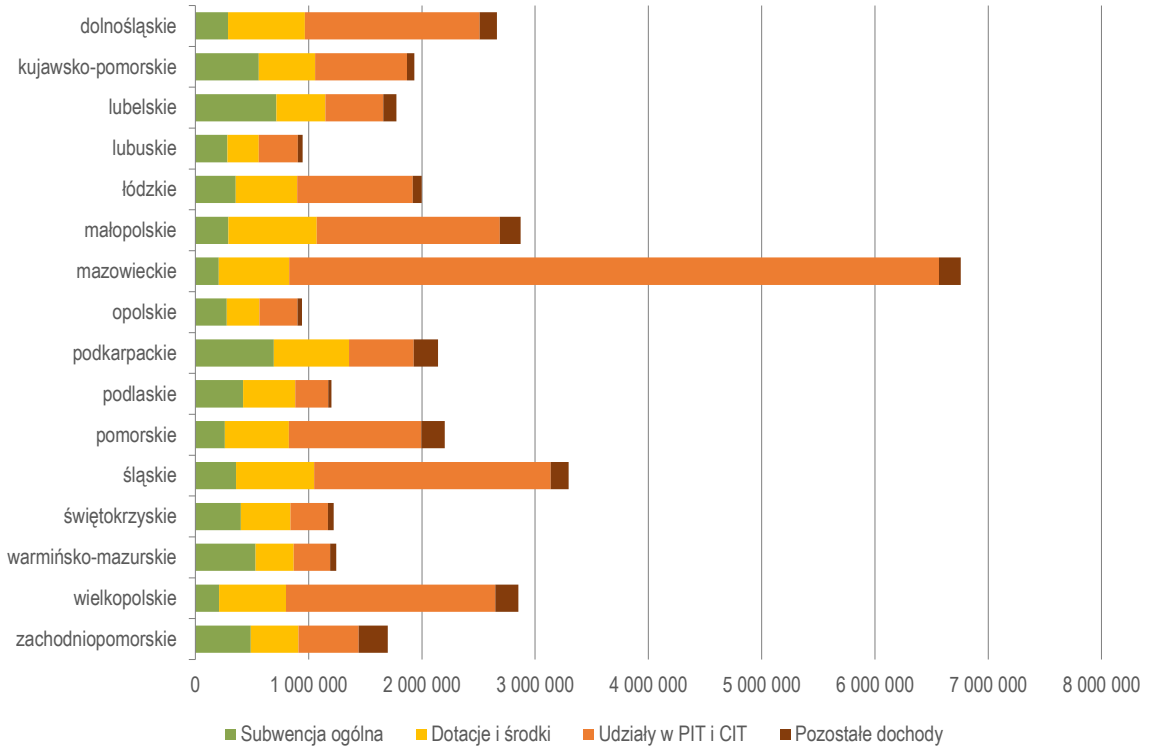
Struktura kwoty długu województw samorządowych wg wierzycieli w latach 2018 i 2024 (w tys. zł)



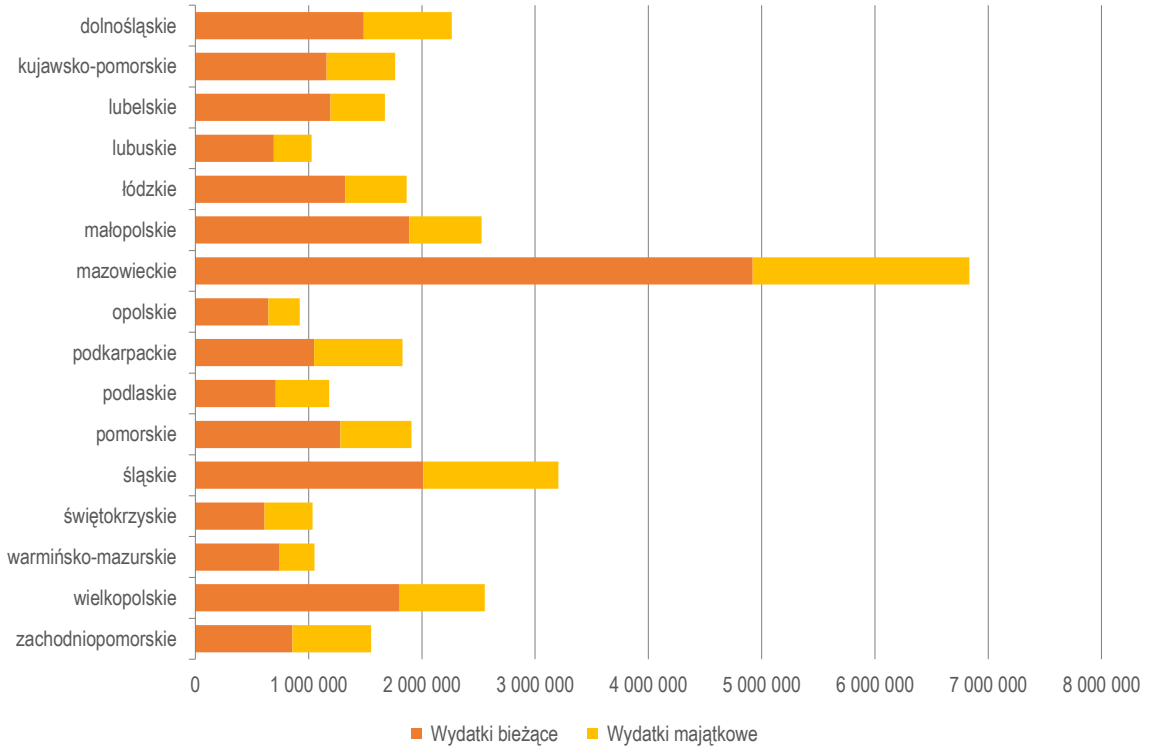
	Podmioty zagraniczne	Pozostałe podmioty krajowe	Banki krajowe	Sektor finansów publicznych
2018	1 953 511	3 547	3 806 837	219 667
2024	1 810 201	142 422	2 489 253	159 242

Województwa samorządowe posiadały zobowiązania, których termin spłaty był rozłożony na okres powyżej 5 lat. Okres spłaty warunkowany był spełnieniem ograniczeń wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

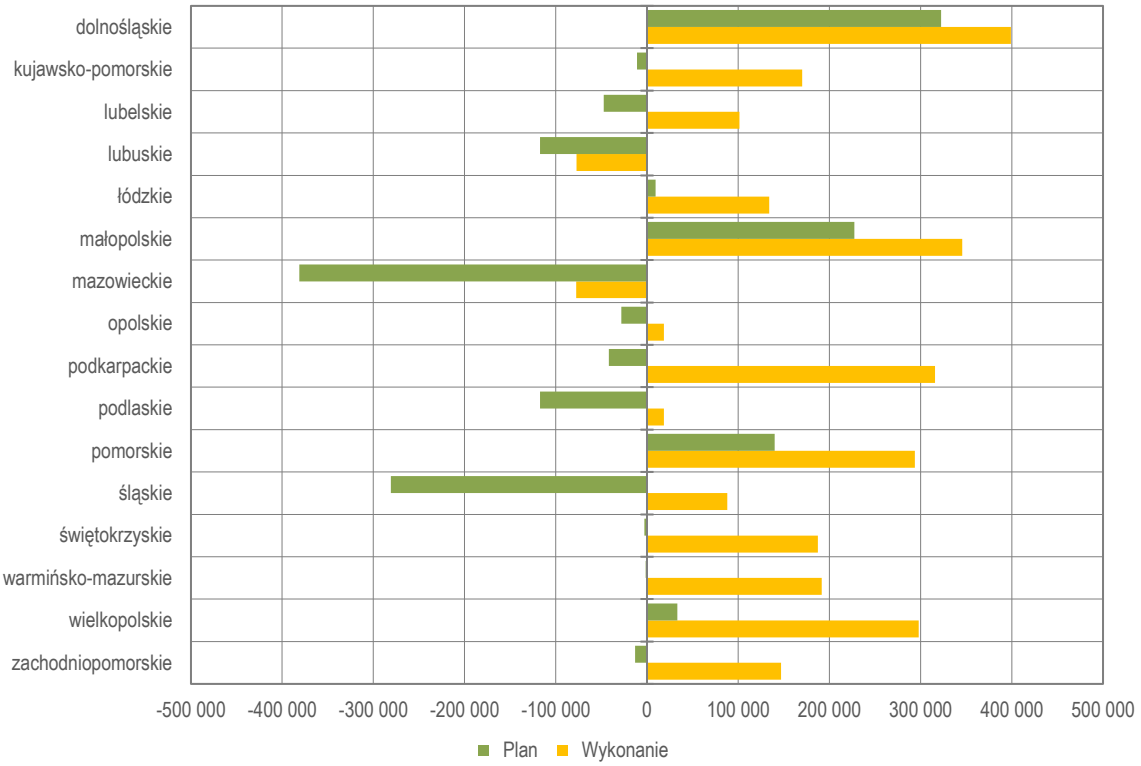
Dochody województw samorządowych w 2024 r. (w tys. zł)



Wydatki województw samorządowych w 2024 r. (w tys. zł)



Planowany i wykonany wynik budżetu województw samorządowych w 2024 r. (w tys. zł)



Rozdział VIII.
Wykonanie budżetów przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związek metropolitalny

1. Związki jednostek samorządu terytorialnego

Dane przedstawione w tej części dotyczą związków jst, które złożyły niezerowe sprawozdania za IV kwartał 2024 r.

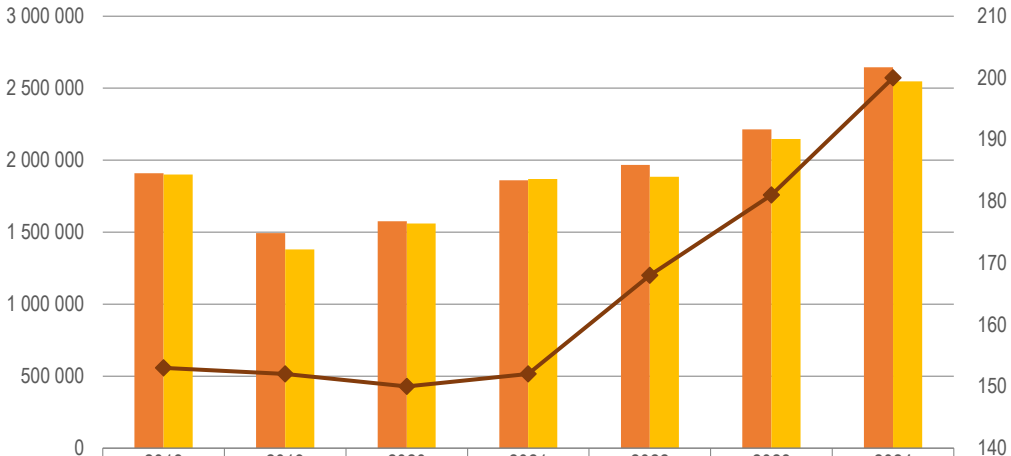
Wybrane wielkości budżetu związków jednostek samorządu terytorialnego w 2024 r.

Wyszczególnienie	Związki jst razem		z tego:		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	związki międzygminne	związki powiatowe	związki powiatowo-gminne
Liczba działających związków	200	x	137	6	57
Dochody ogółem, z tego:	**2 646 165,6**	**95,4**	**2 114 374,7**	**22 491,5**	**509 299,4**
Bieżące, w tym:	**2 135 656,7**	**98,6**	**1 816 833,7**	**15 179,5**	**303 643,6**
Dotacje celowe	20 343,8	70,1	8 702,2	5 037,1	6 604,4
Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków	372 076,1	99,0	237 199,7	1 254,7	133 621,8
Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw	890 474,7	99,6	890 474,7	-	-
Majątkowe, w tym:	**510 508,9**	**84,0**	**297 541,0**	**7 312,0**	**205 655,9**
Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków	80 015,3	89,7	50 162,3	129,2	29 723,8
Wydatki ogółem, z tego:	**2 548 344,6**	**86,9**	**2 019 648,0**	**18 925,2**	**509 771,3**
Bieżące, w tym:	**2 002 929,6**	**90,7**	**1 701 143,6**	**4 752,5**	**297 033,5**
Wynagrodzenia i pochodne	222 246,9	91,7	209 579,7	1 363,5	11 303,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 450,2	72,2	1 438,0	2,4	9,9
Dotacje	17 537,0	99,0	17 428,6	-	108,5
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	19 024,0	77,8	18 806,2	166,9	50,8
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	19 024,0	77,8	18 806,2	166,9	50,8
Majątkowe, w tym:	**545 415,0**	**75,2**	**318 504,4**	**14 172,7**	**212 737,9**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	544 929,1	75,2	318 018,5	14 172,7	212 737,9
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	25 363,9	69,1	24 646,0	-	717,9
Wynik budżetu	**97 821,0**	**x**	**94 726,7**	**3 566,3**	**-471,9**
Wynik operacyjny	132 727,1	x	115 690,1	10 427,0	6 610,1
Przychody ogółem, w tym:	**489 221,8**	**215,2**	**456 699,0**	**3 889,4**	**28 633,4**
Zaciągnięcie długu zwrotnego	31 724,2	78,4	29 426,8	-	2 297,4
Wolne środki i nadwyżka	457 497,6	244,9	427 272,2	3 889,4	26 336,0
Rozchody ogółem, w tym:	**58 567,4**	**89,2**	**53 641,7**	**3 000,0**	**1 925,7**
Spłata długu zwrotnego	39 677,7	95,7	34 752,0	3 000,0	1 925,7
Należności ogółem, w tym:	**126 953,0**	**100,0**	**126 695,3**	**235,1**	**22,6**
Należności wymagalne	124 308,3	100,0	124 050,6	235,1	22,6
Kwota długu, w tym:	**295 882,0**	**x**	**295 510,3**	**-**	**371,7**
Zobowiązania wymagalne	20 738,0	x	20 738,0	-	-

W 2024 r. dochody ogółem związków jst wyniosły 2 646 166 tys. zł i zostały wykonane w 95,4% uchwalonego planu. Kwota wykonanych wydatków ogółem związków jst wyniosła 2 548 345 tys. zł, tj. 86,9% planu.

Wielkość budżetów związków jst funkcjonujących na terenie danego województwa determinuje charakter oraz zakres zadań statutowych, które one realizują. Powyższe kwestie mają zasadniczy wpływ na zróżnicowanie ogólnych kwot dochodów i wydatków zrealizowanych przez związki.

Dochody, wydatki oraz liczba związków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018–2024 (w tys. zł)



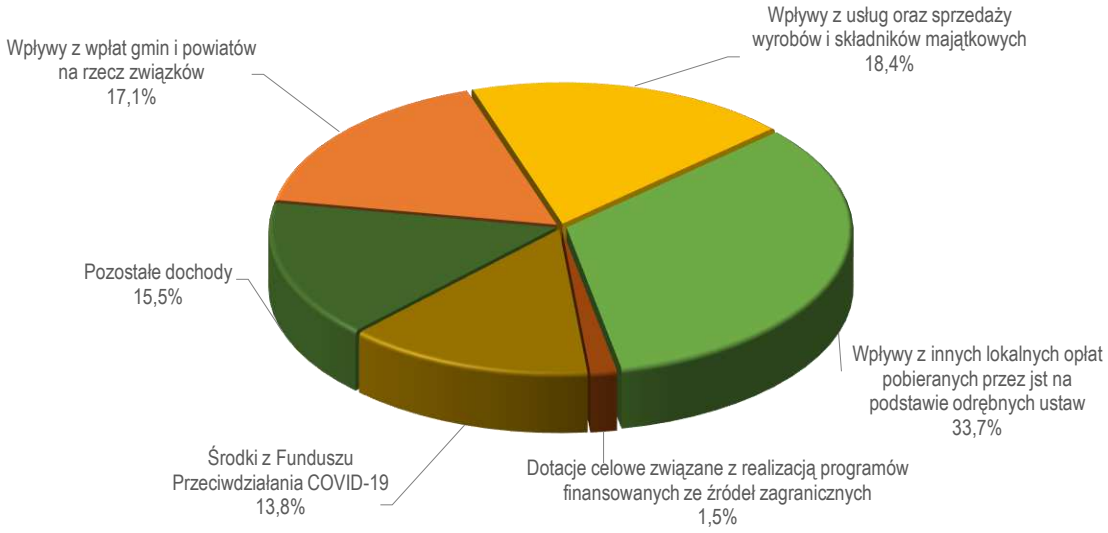
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dochody ogółem	1 909 168	1 492 982	1 576 693	1 861 315	1 965 941	2 214 352	2 646 166
Wydatki ogółem	1 900 353	1 379 429	1 560 233	1 868 550	1 884 277	2 146 493	2 548 345
Liczba związków	153	152	150	152	168	181	200

Zmiana dynamiki dotycząca wzrostów oraz spadków dochodów i wydatków była związana m.in. z zakończeniem lub kontynuacją projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz z realizacją inwestycji finansowanych z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Na wzrost dochodów i wydatków wpływ miały również środki otrzymane z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych, które to przeznaczono na dofinansowanie zadań zapewnianiających funkcjonowanie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Ponadto wzrosty w dochodach i wydatkach wynikały ze zmian we wpływach wysokości składek członków związków, a także spowodowane były rozpoczęciem lub zakończeniem działalności statutowej związków jst.

Dochody i wydatki rosły bądź spadały również w tych związkach, których działalność statutowa związana była z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

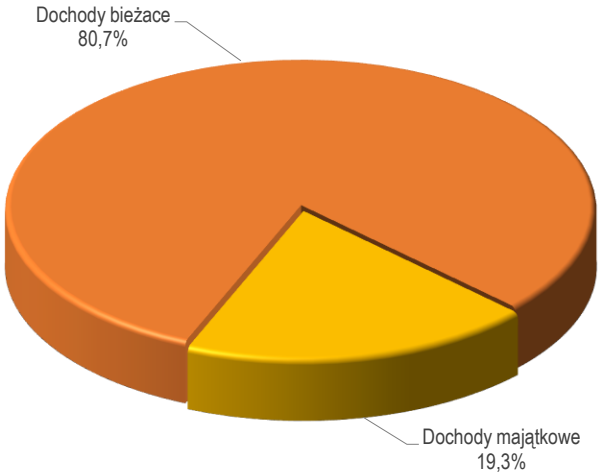
Głównym źródłem dochodów związków jst w 2024 r. były wpływy uzyskane z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw, czyli w przypadku związków jst dotyczyło to opłaty pobieranej z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi (33,7%). Kolejne co do wielkości źródło dochodów stanowiły wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (18,4%), wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków (17,1%).

Struktura dochodów ogółem związków jst wg wybranych źródeł w 2024 r.



Analiza struktury dochodów związków jst wskazuje, że przeważającą ich część stanowiły dochody bieżące – 80,7%, dochody majątkowe to 19,3%.

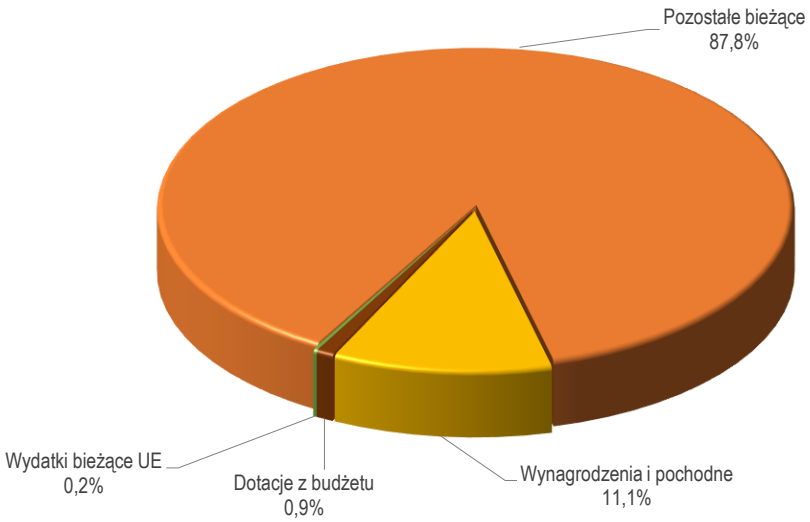
Struktura dochodów ogółem związków jst wg wybranych źródeł w 2024 r.



Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 2 135 657 tys. zł (98,6% planu), a kwota wykonanych dochodów majątkowych to 510 509 tys. zł (84,0% planu).

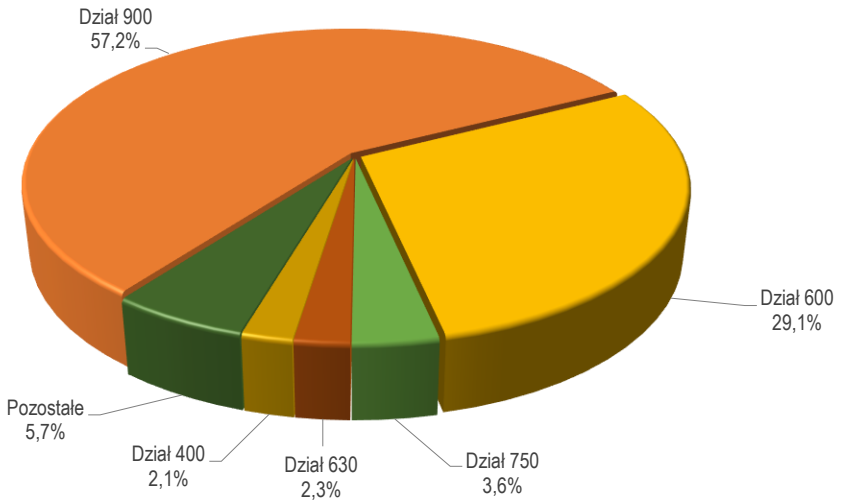
Na finansowanie działalności bieżącej związki jst przeznaczyły 78,6% swoich wydatków. Wykonanie wydatków bieżących wyniosło 2 002 930 tys. zł. Strukturę wydatków bieżących związków jst w 2024 r. przedstawia poniższy wykres.

Struktura wydatków bieżących związków jst w 2024 r.



Porównanie wydatków ogółem w układzie działowym wskazuje, że najwyższe wydatki związane były z finansowaniem zadań w działach 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska oraz 600 Transport i łączność. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 13,7% ogółu wydatków.

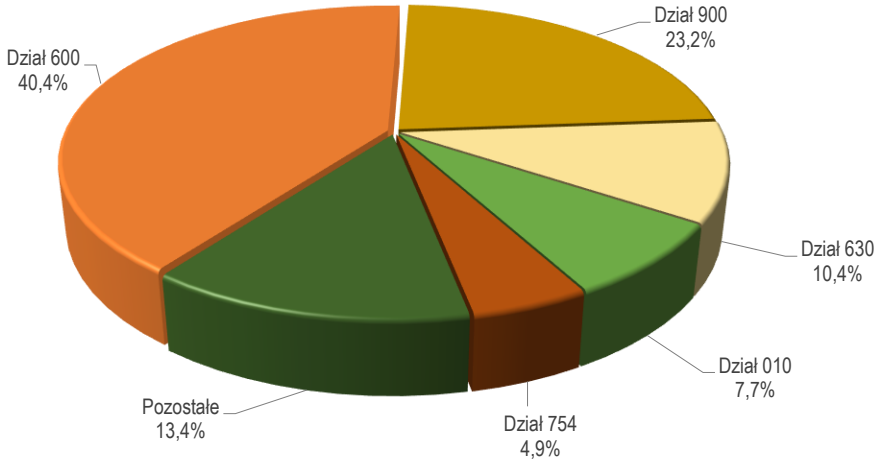
Struktura wydatków ogółem związków jst wg działów klasyfikacji budżetowej w 2024 r.



Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 630 – Turystyka, dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę.

Na wydatki majątkowe w 2024 r. związki jst przeznaczyły 545 415 tys. zł, tj. 21,4% ogółu wydatków. Wydatki w zakresie transportu i łączności stanowiły 40,4% ogółu wydatków inwestycyjnych i dotyczyły zadań w zakresie poprawy infrastruktury drogowej oraz zakupu pojazdów niskoemisyjnych do obsługi krajowych przewozów autobusowych. Kierunki poniesionych wydatków inwestycyjnych wg działów klasyfikacji zaprezentowano poniżej.

Struktura wydatków inwestycyjnych związków jst wg działów klasyfikacji budżetowej w 2024 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 630 – Turystyka, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

Na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych związki jst przeznaczyły 29 104 tys. zł, co stanowiło 1,1% ogółu wydatków wykonanych w 2024 r.

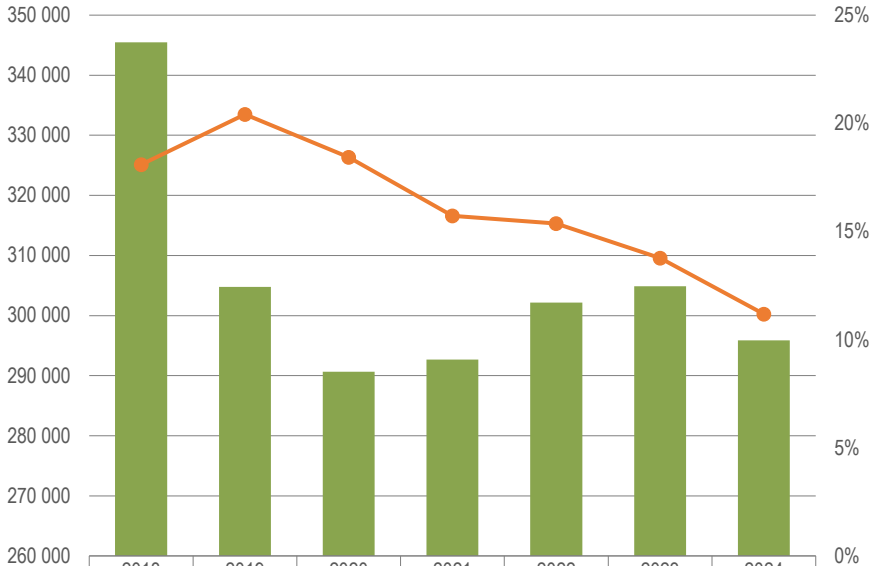
Wydatki związków jst na programy i projekty z udziałem środków zagranicznych[1)] w latach 2023–2024

Wyszczególnienie	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2023 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	**2 146 492,5**	**2 548 344,6**	**86,9**	**118,7**	**100,0**
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	233 988,3	29 104,3	57,8	12,4	1,1
Wydatki bieżące, z tego:	**1 732 467,6**	**2 002 929,6**	**90,7**	**115,6**	**78,6**
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	21 388,6	3 740,4	27,3	17,5	0,2
Wydatki majątkowe, w tym:	**414 024,9**	**545 415,0**	**75,1**	**131,7**	**21,4**
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	212 599,8	25 363,9	69,1	11,9	1,0

1) Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono pkt 2. rozdziału II. części II. Sprawozdania.

Zobowiązania związków w 2024 r. ukształtowały się na podobnym poziomie jak w roku ubiegłym. Na koniec 2024 r. 19 związków jst (9,5% ogółu) posiadało zobowiązania. Na zobowiązania składały się głównie kredyty i pożyczki w kwocie 275 144 tys. zł, które stanowiły 93,0% ogólnej kwoty zobowiązań. Zobowiązania wymagalne wykazały dwa związki jst na łączną kwotę 20 738 tys. zł, z czego 99,9% tej sumy to zobowiązania wymagalne jednego związku z tytułu niezapłaconych faktur za usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Relacja kwoty długu do dochodów ogółem związków zmniejszyła się o 2,6 punktu procentowego w stosunku do zeszłego roku i w 2024 r. stanowiła 11,2% wszystkich dochodów.

Poziom zadłużenia związków jednostek samorządu terytorialnego oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2018–2024



	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zobowiązania ogółem (w tys. zł)	345 452	304 763	290 661	292 657	302 179	304 859	295 882
Relacja kwoty długu do dochodów	18,1%	20,4%	18,4%	15,7%	15,4%	13,8%	11,2%

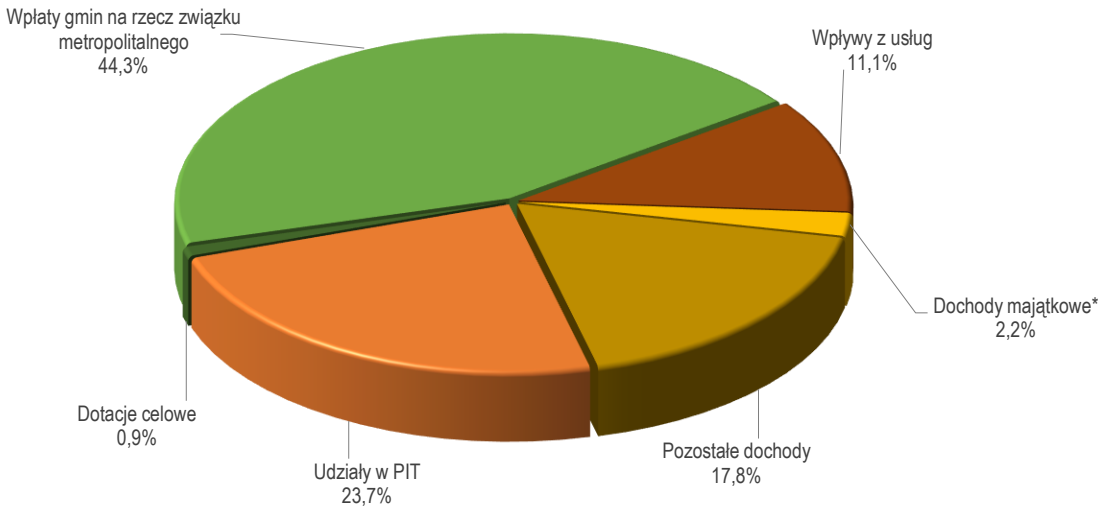
2. Związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach

Wybrane wielkości budżetu związku metropolitalnego w latach 2022–2024

Wyszczególnienie	2022	2023	2024			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2023 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	**1 355 519,0**	**1 683 406,4**	**2 206 662,5**	**107,4**	**100,0**	**131,1**
Bieżące, w tym:	**1 348 333,2**	**1 609 105,3**	**2 154 216,6**	**108,0**	**97,6**	**133,9**
PIT	346 893,6	375 699,3	522 744,6	100,0	23,7	139,1
Dotacje celowe	14 520,0	17 833,7	19 885,1	98,4	0,9	111,5
Wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego	558 240,7	653 997,4	973 819,3	102,2	44,1	148,9
Wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych	192 840,3	224 935,6	244 381,2	102,2	11,1	108,6
Majątkowe, w tym:	**7 185,8**	**74 301,1**	**52 445,9**	**86,9**	**2,4**	**70,6**
Wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego	1 591,6	539,6	3 097,0	104,1	0,2	573,9
Wydatki ogółem, z tego:	**1 298 359,0**	**1 946 561,4**	**2 183 129,9**	**96,3**	**100,0**	**112,2**
Bieżące, w tym:	**1 253 698,9**	**1 618 830,8**	**1 942 253,0**	**97,7**	**89,0**	**120,0**
Wynagrodzenia i pochodne	50 949,9	59 155,4	68 053,4	89,9	3,1	115,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	268,9	283,9	172,0	21,1	0,0	60,6
Dotacje	27 225,1	28 508,7	143 810,5	98,9	6,6	504,4
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	-	-	-	x	x	x
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	-	-	-	x	x	x
Majątkowe, w tym:	**44 660,1**	**327 730,5**	**240 876,9**	**86,6**	**11,0**	**73,5**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	40 946,2	307 096,1	218 877,2	85,5	10,0	71,3
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	3 439,9	108 464,5	641,1	6,1	0,0	0,6
Wynik budżetu	**57 160,0**	**-263 154,9**	**23 532,6**	**-11,2**	**x**	**-8,9**
Wynik operacyjny	94 634,3	-9 725,5	211 963,6	3 005,5	x	-2 179,5
Przychody ogółem, w tym:	**820 621,8**	**877 781,8**	**614 626,9**	**291,7**	**100,0**	**70,0**
Zaciągnięcie długu zwrotnego	-	-	-	x	x	x
Wolne środki i nadwyżka	820 621,8	877 781,8	614 626,9	291,7	100,0	70,0
Rozchody ogółem, w tym:	**-**	**-**	**-**	**x**	**x**	**x**
Spłata długu zwrotnego	-	-	-	x	x	x
Należności ogółem, w tym:	**310 697,2**	**341 445,1**	**369 135,5**	**100,0**	**100,0**	**108,1**
Należności wymagalne	310 697,2	341 445,1	369 135,5	100,0	100,0	108,1
Kwota długu, w tym:	**83,9**	**-**	**-**	**x**	**x**	**x**
Zobowiązania wymagalne	83,9	-	-	x	x	x

W 2024 r. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach uzyskała dochody budżetowe w łącznej wysokości 2 206 663 tys. zł, co stanowiło 107,4% planowanych dochodów. Zrealizowanymi dochodami budżetowymi były dochody bieżące w kwocie 2 154 217 tys. zł oraz dochody majątkowe wynoszące 52 446 tys. zł.

Struktura dochodów ogółem związku metropolitalnego w 2024 r.

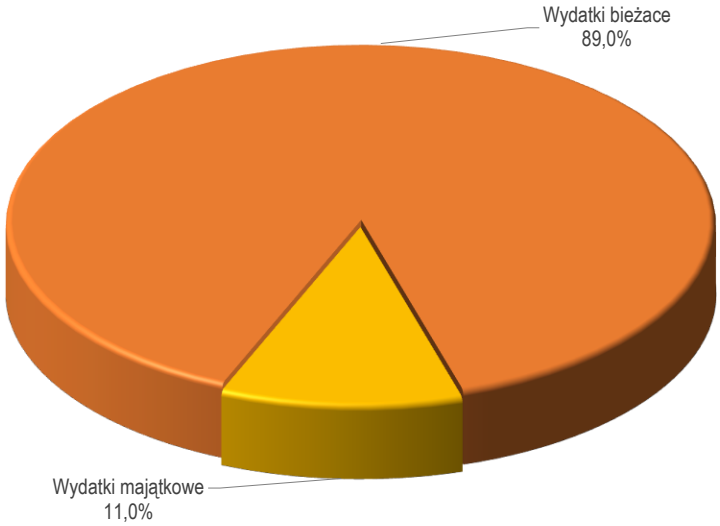


* *Bez wpłat gmin na rzecz związków metropolitalnego.*

Dochody budżetowe związku metropolitalnego w 2024 r. to głównie dochody bieżące – 97,6%. W dochodach ogółem dominującym źródłem były wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego (44,3% dochodów ogółem), udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (23,7%) i pozostałe dochody (17,8%). Ponadto dochody metropolii stanowiły wpływy z usług (11,1%) i dotacje celowe (0,9%). Dochody majątkowe to 2,4% dochodów ogółem.

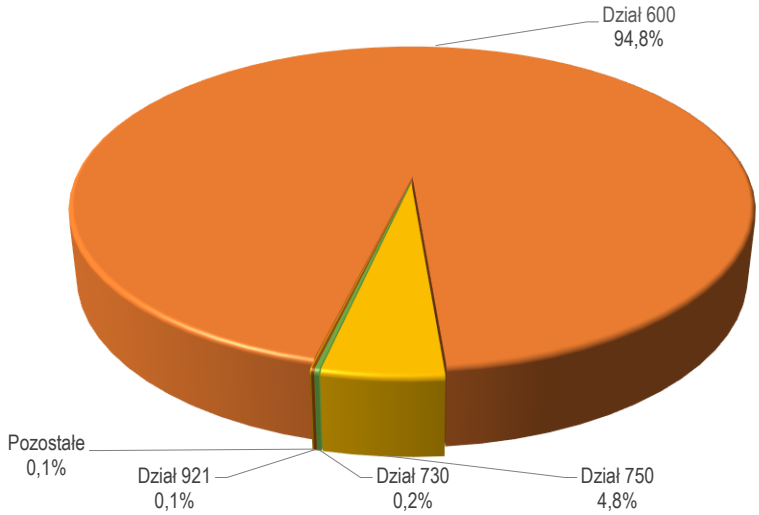
Wydatki budżetowe zostały zrealizowane w łącznej kwocie 2 183 130 tys. zł, co stanowiło 96,3% planu. Podobnie jak w latach poprzednich, wydatki bieżące zostały zrealizowane w stopniu wyższym niż majątkowe. Poziom zrealizowanych wydatków bieżących wyniósł 97,7% planu, a wydatków majątkowych 86,6% planu.

Struktura wydatków ogółem związku metropolitalnego w 2024 r.



W strukturze wydatków ogółem największy udział stanowiły wydatki bieżące 89,0%, a udział wydatków majątkowych wyniósł 11,0% (o 5,8 punktu procentowego mniej niż w 2023 r.). Oznacza to, że udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków obniżył się. Wydatki majątkowe były o 26,5% niższe niż w roku poprzednim. Wydatki inwestycyjne stanowiły 90,9% wydatków majątkowych i przede wszystkim dotyczyły pomocy finansowej przekazanej gminom wchodzącym w skład związku metropolitalnego na realizacje inwestycji (90,3%).

Struktura wydatków bieżących związku metropolitalnego wg działów klasyfikacji budżetowej w 2024 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 730 – Szkolnictwo wyższe i nauka, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

W ujęciu działów klasyfikacji budżetowej przeważająca część wydatków bieżących to wydatki w dziale 600 Transport i łączność (94,8%), które związane były głównie z lokalnym transportem zbiorowym na obszarze metropolii. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 5,2%.

Związek metropolitalny w 2024 r., realizując dochody budżetowe w kwocie 2 206 663 tys. zł i wydatki budżetowe w kwocie 2 183 130 tys. zł zakończył rok nadwyżką budżetową wynoszącą 23 533 tys. zł.

Na koniec 2024 r. kwota należności wymagalnych wynosiła 369 136 tys. zł i była wyższa o 8,1% niż w roku poprzednim.

Rozdział IX.
Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp oraz poziomu zadłużenia

1. Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp

1.1. Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp)

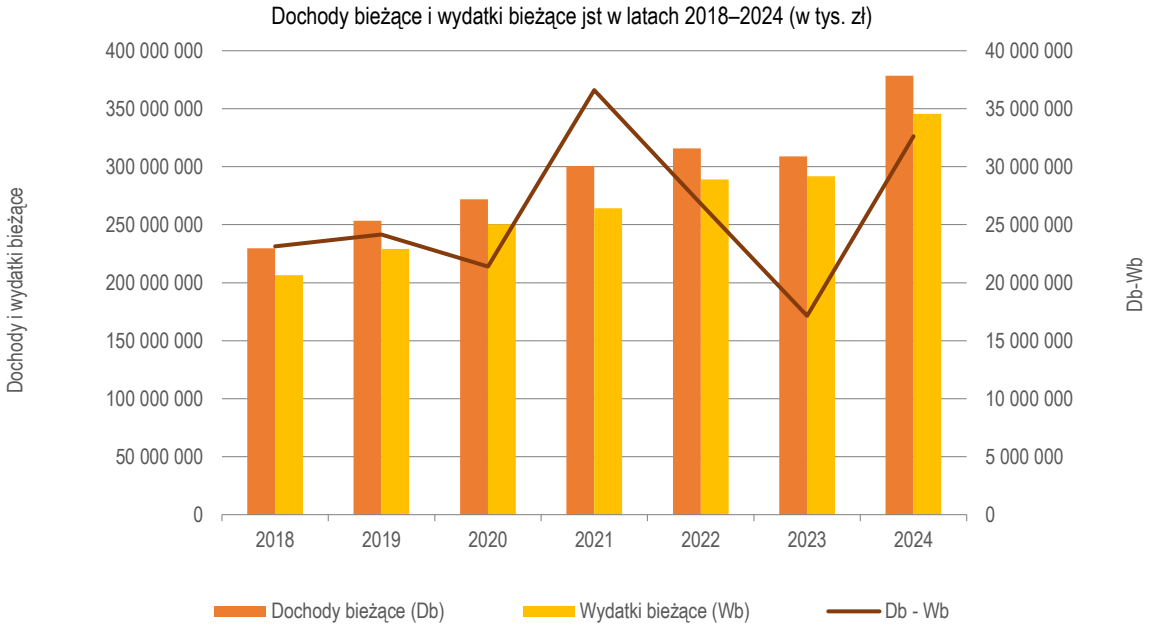
Budżety jst w części bieżącej co do zasady powinny się równoważyć, co oznacza, że wydatki bieżące muszą mieć pokrycie w dochodach bieżących. Od tej generalnej zasady ustawodawca przewidział wyjątki w obowiązujących przepisach. W roku 2024 jst równoważyły część bieżącą budżetu w oparciu o:

- nadwyżkę budżetową jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych;
- spłatę udzielonych pożyczek z lat ubiegłych lub środki z lokat dokonanych w latach ubiegłych;
- niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o środki wyżej wymienione;
- przepisy umożliwiające wykorzystanie wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, tj. nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych;
- przepisy wydane w związku z wybuchem konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy, na mocy art. 110 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa[1] zawierające regulację, z której wynika, że ocena spełnienia zasady określonej w art. 242 uofp następuje z uwzględnieniem wykonanych wydatków bieżących pomniejszonych o wykonane wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie były finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel.

Do 2029 r. włącznie jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 uofp, pod warunkiem że w latach 2022–2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach[2]. Ustawodawca, w art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw[3] oraz w art. 296a ust. 1 uofp[4], zezwolił aby do 2029 r. do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 uofp dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogły być powiększone także o przychody pochodzące z wolnych środków.

[1] Dz. U. z 2025 r. poz. 337 z późn. zm.
[2] Art. 296a ust. 2 uofp.
[3] Dz. U. z 2022 r. poz. 1964 z późn. zm.
[4] Wprowadzono ustawą z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U poz. 1756).

1.1.1. Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi (reguła z art. 242 uofp w 2024 r.)



W 2024 r. wydatki bieżące budżetów jst zostały wykonane w kwocie 345 713 248 tys. zł przy uzyskanych dochodach bieżących w wysokości 378 341 845 tys. zł. Liczba jst, w których w 2024 r. nie osiągnięto dochodów bieżących w wysokości umożliwiającej pokrycie wydatków bieżących (205 jst) była zdecydowanie niższa niż w 2023 r. (423 jst). Wpływ na obniżenie liczby jst, które zamknęły rok budżetowy deficytem operacyjnym miało przekazanie samorządom pod koniec 2024 r. z budżetu państwa dodatkowych środków – tzw. „kroplówki rządowej" w łącznej wysokości 10 mld zł[5], w tym: 8 216 795 tys. zł z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i 1 783 205 tys. zł z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej z budżetu państwa.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z podziałem na typy jst w latach 2023–2024 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Deficyt operacyjny (wykonanie)				Nadwyżka operacyjna (wykonanie)			
	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica
2023								
Polska, z tego:	423	79 529 726	81 788 670	-2 258 944	2 384	229 449 360	210 046 529	19 402 831
– gminy	347	23 757 524	24 481 130	-723 606	2 064	116 784 750	108 645 763	8 138 987
– m.st. Warszawa	1	20 463 158	20 611 121	-147 963	-	-	-	-
– miasta na prawach powiatu	20	29 170 013	30 421 948	-1 251 934	45	54 140 673	52 072 739	2 067 935
– powiaty	55	6 139 032	6 274 472	-135 440	259	31 241 067	29 682 910	1 558 157
– województwa samorządowe	-	-	-	-	16	27 282 870	19 645 118	7 637 752
2024								
Polska, z tego:	205	40 356 570	41 283 696	-927 126	2 602	337 985 275	304 429 552	33 555 723
– gminy	183	14 771 872	15 149 754	-377 882	2 228	154 713 072	141 120 141	13 592 931
– m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	27 076 685	24 627 547	2 449 138
– miasta na prawach powiatu	17	25 034 902	25 567 607	-532 705	48	77 555 363	73 529 945	4 025 418
– powiaty	5	549 795	566 334	-16 539	309	46 788 163	42 774 371	4 013 792
– województwa samorządowe	-	-	-	-	16	31 851 992	22 377 548	9 474 444

[5] Art. 31a ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 123 z późn. zm.).

Spośród 205 jednostek samorządu terytorialnego, w których w 2024 r. wykonane wydatki bieżące przekroczyły wykonane dochody bieżące:

1) w 157 – różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych, niewykorzystanych środków, wolnych środków, spłat udzielonych pożyczek lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych[6],
2) w 48 – zabrakło środków na pokrycie w pełnej wysokości deficytu operacyjnego, co spowodowało niezachowanie w roku 2024 równowagi budżetowej wynikającej z art. 242 uofp. Jednakże uwzględniając przepis art. 296a ust. 2 uofp, zezwalający na przekroczenie w latach 2024–2029 w danym roku budżetowym relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 uofp, pod warunkiem, że w latach 2022–2029 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach – na koniec 2024 r. Wszystkie jst zrównoważyły budżety w części bieżącej.

1.2. Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp)

1.2.1. Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp

Zgodnie z art. 243 uofp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 uofp, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 uofp, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek;
- wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 uofp wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 uofp, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów;
- spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, innych niż określone w tiret 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1 uofp, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, innych niż określone w tiret 1;
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jst poręczeń i gwarancji[7];
- przypadających do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwot zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego[8]

do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech bądź siedmiu lat[9] relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Opracowując projekty budżetów na 2025 r. oraz projekty wieloletnich prognoz finansowych na rok 2025 i lata kolejne, jst zobowiązane były uwzględnić wprowadzone nowelizacją ustawy o finansach publicznych z dnia 8 listopada 2024 r.[10] zmiany w sposobie wyliczania indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Wprowadzone modyfikacje w zakresie obliczania relacji z art. 243 uofp polegały na przedłużeniu do 2029 r. preferencyjnej dla jst zasady nieuwzględniania potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz dla prognoz począwszy od 2026 r. na doliczaniu do dochodów bieżących budżetu dochodów ze sprzedaży majątku, wynikających z odpowiednich sprawozdań z wykonania budżetu jst.

Ustawodawca – pod pewnymi warunkami[11] – zezwolił na niespełnienie w latach 2024–2029 relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jst. Relacja może być niezachowana przez jst w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jst na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym,

6 Deficyt operacyjny pokryto środkami z jednego lub kilku źródeł wskazanych w art. 217 ust. 2 pkt 5–8 uofp.

7 Na podstawie art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1207) oraz art. 296b uofp do ustalenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia jst w latach 2023–2029 nie wlicza się potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielanych przez jst poręczeń i gwarancji.

8 Art. 244 uofp.

9 Na podstawie art. 7 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jst oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1927 z późn. zm.) jednostki samorządu terytorialnego dokonywały do końca roku 2021 wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji z art. 243 uofp na lata 2022–2025. Począwszy od 2026 r. relacja obliczana będzie dla siedmiu lat.

10 Dz. U. poz. 1756.

11 Art. 296c uofp.

pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z:
- prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego;
- nadwyżki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych;
- wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych;
- spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych;
- niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

1.2.2. Spełnienie relacji z art. 243 uofp na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektem budżetu

Liczba jst, które złożyły projekty wpf na 2025 rok i lata kolejne z informacją o niespełnieniu relacji z art. 243 uofp, przynajmniej w jednym roku prognozy wyniosła 51 jst. W głównej mierze przypadki niespełnienia ww. relacji wystąpiły w latach 2026–2032. W 2025 r. wszystkie jst zachowały relację, z czego 25 jst po uwzględnieniu art. 296c uofp, tj. prognozowana łączna kwota długu tych jst na koniec 2025 r. nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 uofp, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2025 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu

Wyszczególnienie	Liczba jst	Spełnienie art. 243	w tym po uwzględnieniu art. 296c uofp	Niespełnienie art. 243
1	2	3	4	5
Polska, z tego:	**2 809**	**2 809**	**25**	**-**
– gminy	2 413	2 413	17	-
– m.st. Warszawa	1	1	-	-
– miasta na prawach powiatu	65	65	4	-
– powiaty	314	314	4	-
– województwa samorządowe	16	16	-	-

Stosownie do art. 243 ust. 3b uofp jst mają możliwość dokonywania wcześniejszej spłaty zadłużenia lub jego restrukturyzacji. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 uofp nie stosuje się do następującej wyłącznie w roku budżetowym, na który uchwalono budżet, wcześniejszej spłaty zobowiązań, która przypadałaby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet:
- środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, jeżeli obniża to łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty;
- wynikających z posiadania wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, środkami z tego tytułu;
- środkami z tytułu innego niż wymieniony w tiret 1 i 2, w szczególności z posiadanych przychodów z prywatyzacji, spłaty udzielonych pożyczek lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych, jeżeli jednostka nie zaciąga zobowiązań dłużnych na finansowanie planowanego deficytu.

W roku 2024 na wcześniejszą spłatę przychodów zwrotnych zdecydowało się 79 jst, z czego: 59 gmin, 10 powiatów, dziewięć miast na prawach powiatu i jedno województwo[12] (o 10 jst mniej niż w roku poprzednim). Zrestrukturyzowano w ten sposób 886 200 tys. zł zobowiązań. Wcześniejszą spłatę długu sfinansowano przede wszystkim środkami pochodzącymi z nowych zobowiązania w kwocie 661 914 tys. zł (74,7%), środkami z innych tytułów w kwocie 54 890 tys. zł (6,2%) oraz wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp w kwocie 169 396 tys. zł (19,1%). Restrukturyzacji zadłużenia dokonywano z wykorzystaniem jednego lub dwóch źródeł jego sfinansowania, w tym z wykorzystaniem wolnych środków (40 jst), poprzez zaciągnięcie nowego zobowiązania (30 jst), a 13 jst zdecydowało się na spłatę długu innymi środkami, przewidzianymi w art. 217 ust. 2 pkt 4 i 7 uofp.

Zgodnie z informacjami zawartymi w projektach wpf na rok 2025 i lata kolejne wcześniejsza spłata przyszłych zobowiązań była przewidywana w 12 jst.

[12] Ustalono na podstawie zbioru danych wpf wg stanu na 31 grudnia 2024 r.

1.3. Prognozy na lata 2025–2028

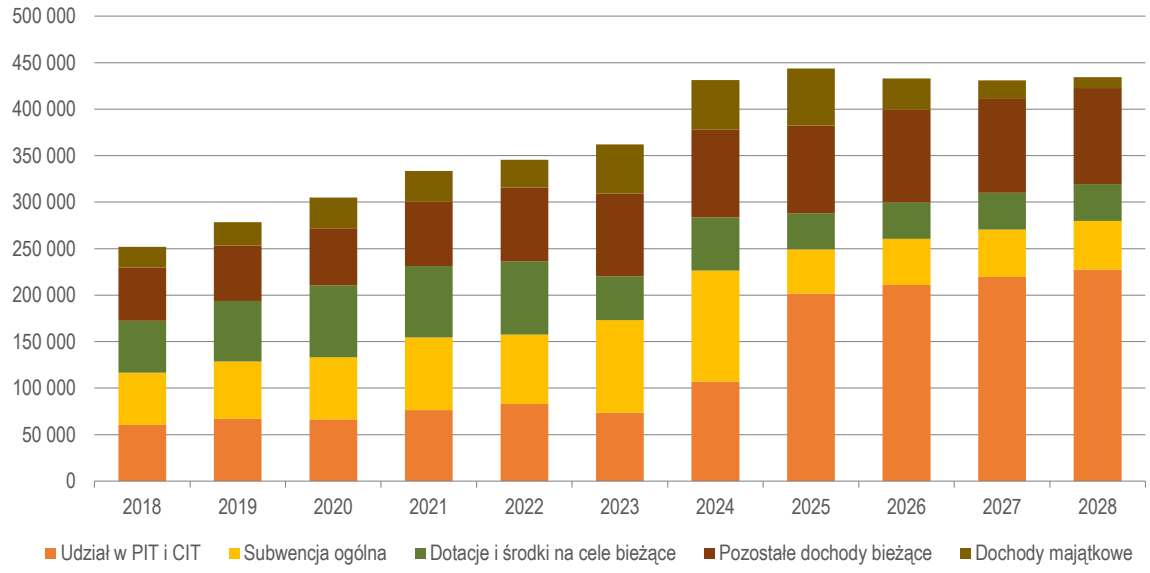
Sytuacja finansowa jst w latach 2025–2028 na podstawie wybranych wielkości zawartych w projektach wpf złożonych wraz z projektem budżetu na 2025 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie (w mln zł)			Prognoza[1] (w mln zł)			
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dochody ogółem, z tego:	**345 673**	**362 015**	**431 411**	**443 665**	**432 948**	**430 992**	**434 370**
Dochody bieżące (Db)	315 751	308 979	378 342	382 510	399 087	411 099	422 625
Dochody majątkowe, w tym:	29 922	53 036	53 070	61 155	33 862	19 893	11 745
Dochody ze sprzedaży majątku	5 251	4 798	4 520	5 136	3 076	2 453	2 264
Wydatki ogółem, z tego:	**353 853**	**384 955**	**432 231**	**471 508**	**437 122**	**425 803**	**424 752**
Wydatki bieżące (Wb), w tym:	288 950	291 835	345 713	362 397	368 108	376 383	385 638
Wydatki na obsługę długu	4 321	6 133	6 305	7 427	7 218	6 925	6 348
Wydatki majątkowe	64 902	93 120	86 517	109 110	69 013	49 420	39 113
Wynik budżetu	**-8 180**	**-22 940**	**-819**	**-27 843**	**-4 173**	**5 189**	**9 618**
Wynik operacyjny (Db - Wb)	26 800	17 144	32 629	20 112	30 978	34 716	36 987
Przychody ogółem, w tym:	**62 570**	**65 904**	**53 300**	**39 004**	**14 633**	**6 092**	**2 621**
Zaciągnięty dług zwrotny[2]	9 576	21 303	19 596	26 638	13 086	5 188	1 783
Rozchody ogółem, w tym:	**14 994**	**11 499**	**13 478**	**11 111**	**10 443**	**11 041**	**11 994**
Spłata długu zwrotnego	9 707	8 993	10 519	10 475	9 984	10 610	11 561
Kwota długu	**90 826**	**102 724**	**111 057**	**132 112**	**134 923**	**129 285**	**119 339**

[1] Kwoty ustalono w oparciu o dane z 2 809 jst (bez związków) na podstawie informacji zwrotnej w systemie BeSTi@ z dokumentów przekazanych do Ministra Finansów do dnia 31 grudnia 2024 r.
[2] Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

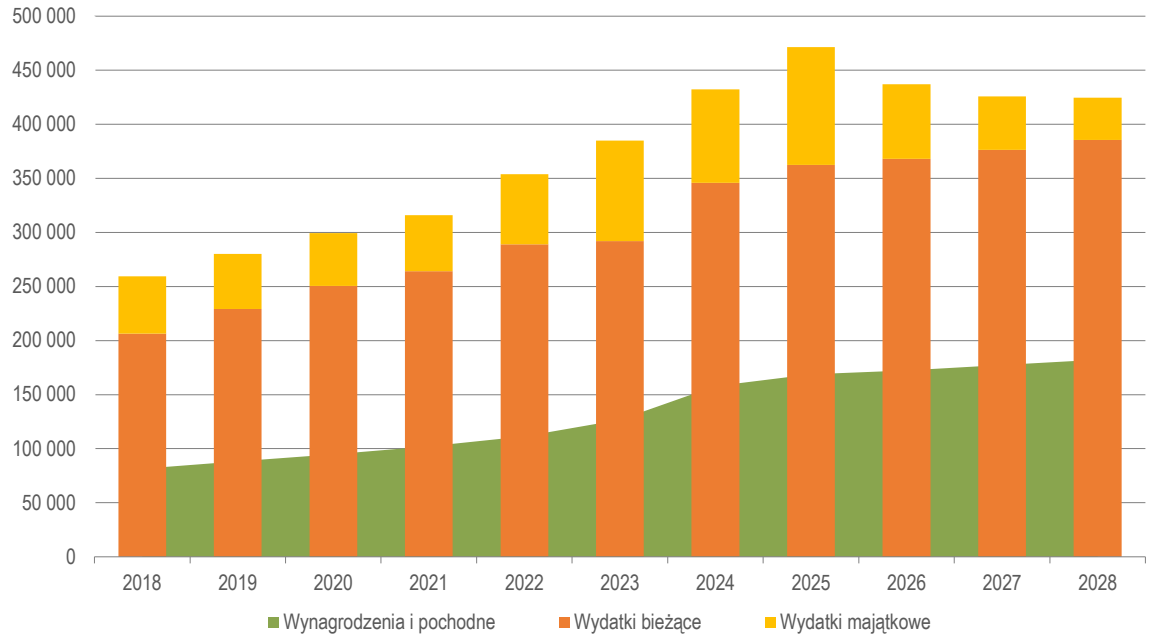
W projektach wieloletnich prognoz finansowych złożonych wraz z projektami budżetów na 2025 r. jst prognozują na koniec 2025 r. wzrost dochodów bieżących (o 4 168 mln zł) oraz wydatków bieżących (o 16 684 mln zł), co ma wpływ na obniżenie nadwyżki operacyjnej, w stosunku do kwot uzyskanych w roku poprzednim (o 12 516 mln zł więcej niż w 2024 r.). Ponadto w 2025 r. prognozowany jest wzrost w stosunku do roku poprzedniego wydatków majątkowych (o 22 593 mln zł), co wiąże się z uruchamianiem inwestycji finansowanych środkami z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Kwota długu, według projektów wpf, wzrośnie w 2025 r. o 21 056 mln zł do kwoty 132 112 mln zł (wzrost o 19,0%). Wydatki bieżące na obsługę długu w 2025 r. zaplanowano w kwocie 7 427 mln zł (2024 r. – 6 305 mln zł), co w porównaniu do roku poprzedniego stanowi wzrost o 17,8%.

Dochody budżetów jst w latach 2018–2028 (w mln zł)



[1] W latach 2018–2024 na podstawie wykonania budżetów, od 2025 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach wpf złożonych na 2025 r.

Wydatki budżetów jst w latach 2018–2028[1)] (w mln zł)



1) W latach 2018–2024 na podstawie wykonania budżetów, od 2025 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach wpf złożonych na 2025 r.

Spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji przez jst na tle nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w latach 2018–2028[1)]



1) W latach 2018–2024 na podstawie wykonania budżetów, od 2025 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach wpf złożonych na 2025 r.

2. Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Zgodnie z art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy (lub związku międzygminnego w całości lub w części odpowiednio do zakresu przejętych zadań). Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina (lub związek międzygminny) pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
3) obsługi administracyjnej tego systemu;
4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi,

a ponadto z ww. opłaty mogą być pokrywane także inne koszty wymienione w ustawie związane z gospodarką odpadami.

Ważnym elementem, determinującym zasady dysponowania środkami pochodzącymi z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest reguła określona w art. 6r ust. 1aa cytowanej ustawy z której wynika, że środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu. Jest to jedna ze szczególnych zasad wykonywania budżetu jst, o której mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 uofp, nakazująca traktowanie niewydatkowanych w roku budżetowym dochodów z omawianego źródła jako przychodu kolejnych lat, z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu.

Należy podkreślić, że ustawodawca w 2021 r. na podstawie art. 1 pkt 18 lit. a ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. zmieniającej m.in. ustawę o utrzymaniu i czystości w gminach[13], z dniem 23 września 2021 r. wprowadził możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

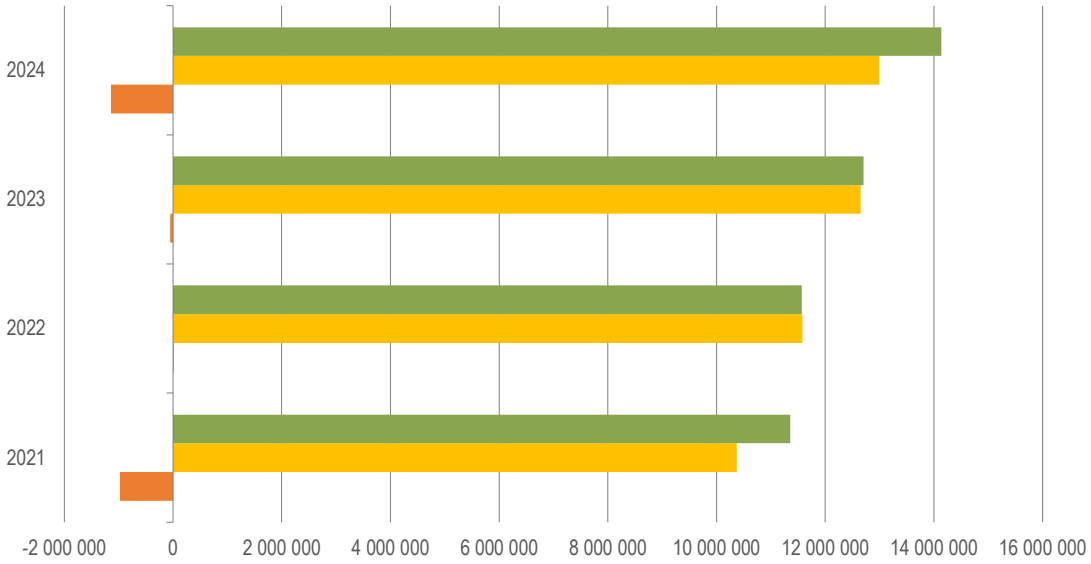
1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2–2c, lub
2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

Przechodząc do omawiania danych związanych z dochodami i wydatkami realizowanymi w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi należy zastrzec, że wykazane poniżej wielkości wynikają ze sprawozdań budżetowych jst na szczeblu gmin i miast na prawach powiatu oraz związków międzygminnych (Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych) za poszczególne lata[14]. Pod uwagę zostały wzięte sprawozdania tylko tych jst i związków międzygminnych, które w latach 2021–2024 wykazały dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w § 049 w rozdziale 90002 i przeznaczyły je na wydatki w dziale 900, rozdziale 90002 – Gospodarka odpadami komunalnymi).

[13] Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1648).

[14] Dane sprawozdawcze, poza prezentacją zasadniczych dochodów i wydatków realizowanych w związku z klasycznym modelem gospodarowania odpadami komunalnymi, mogą zawierać (w ramach tej samej klasyfikacji budżetowej) także wielkości nie związane *stricte* z omawianym zagadnieniem, ale dotyczące innych wariantów realizacji zadania (np. dochody z opłat od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, objętych przez jst systemem). Jest to jednak zjawisko marginalne, które nie ma wpływu na ogólne tendencje prezentowane w opracowaniu.

Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatki jst na system gospodarowania odpadami w latach 2021–2024 (w tys. zł)



	2021	2022	2023	2024
Wydatki	11 354 745	11 569 606	12 705 396	14 136 688
Dochody	10 375 623	11 580 338	12 650 507	12 994 093
Różnica	-979 122	10 732	-54 889	-1 142 596

Na przestrzeni lat 2021–2024 dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wszystkich jst i związków międzygminnych systematycznie wzrastały – z 10 375 623 tys. zł w roku 2021 do 12 994 093 tys. zł w roku 2024, przy czym największy rokroczny wzrost tych dochodów nastąpił w 2021 r. (o 18,0%), a później dynamika dochodów z tego tytułu malała, by w roku 2024 osiągnąć wzrost o 2,7%.

Realizacja dochodów w poszczególnych grupach jst kształtowała się podobnie. W gminach i miastach na prawach powiatu uzyskujących dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi rok 2021 był rokiem najwyższego wzrostu zrealizowanych dochodów (w gminach wykonanie wzrosło o 18,0% a w miastach na prawach powiatu o 17,6%), w 2024 r. nastąpił dalszy wzrost dochodów z tego tytułu we wspomnianych rodzajach jst – i tak w gminach o 3,4%, a w miastach na prawach powiatu o 1,7%.

Nieco inaczej kształtowała się realizacja powyższych dochodów w związkach międzygminnych. W roku 2021 odnotowano ich wzrost o 20,2%, po czym w roku 2022 wykonanie dochodów z tego tytułu ukształtowało się na poziomie o 14,2% niższym niż w roku poprzednim, natomiast wykonanie dochodów w latach 2023 i 2024 było o odpowiednio o 6,2% i 2,9% wyższe w stosunku do roku poprzedniego. Liczba związków jest relatywnie niewielka, a proces wstępowania i występowania gmin ze związków ma charakter stały, więc zwiększenia dochodów czy wydatków tych jednostek mogą zależeć m.in. od zmian członków poszczególnych związków.

Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2021–2024 (w tys. zł)

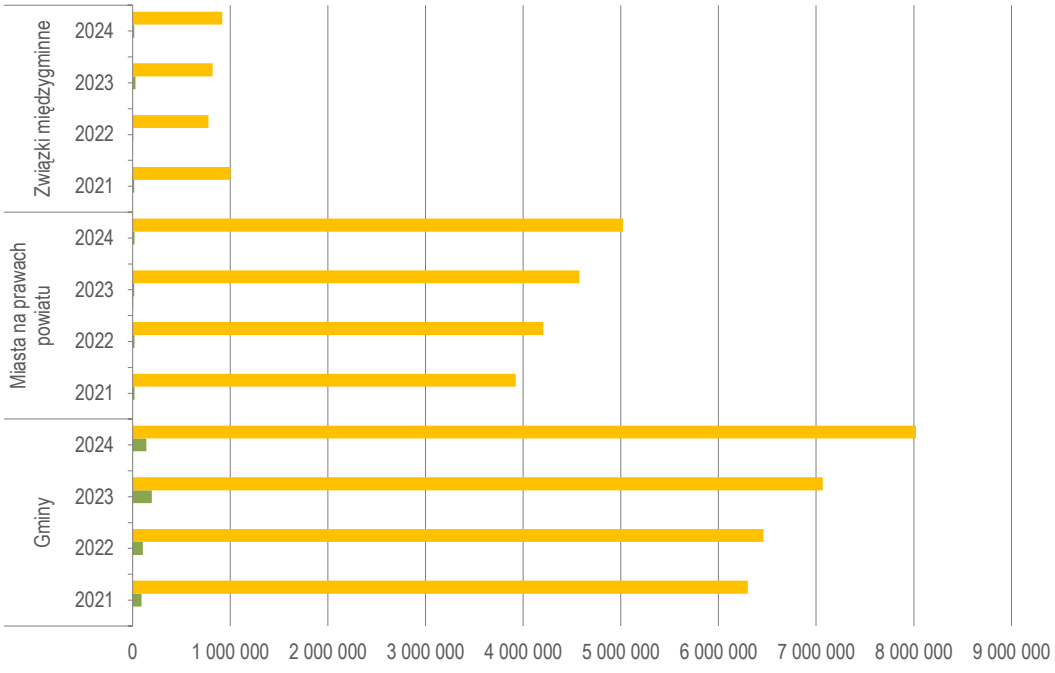
Wyszczególnienie		Dochody (rozdz. 90002 § 0490)	Wydatki (rozdz. 90002)	Różnica 3-2	3:2 (w %)	Dynamika (rok poprzedni = 100%)	
						dochodów	wydatków
1		2	3	4	5	6	7
2021	**Polska, z tego:**	**10 375 623,3**	**11 354 745,2**	**-979 121,9**	**109,4**	**118,0**	**111,5**
	– gminy	5 598 035,0	6 391 096,6	-793 061,6	114,2	118,0	116,8
	– miasta na prawach powiatu	3 827 196,6	3 943 880,6	-116 684,0	103,0	117,6	101,1
	– związki międzygminne	950 391,7	1 019 768,0	-69 376,3	107,3	120,2	125,1
2022	**Polska, z tego:**	**11 580 337,8**	**11 569 606,0**	**10 731,8**	**99,9**	**111,6**	**101,9**
	– gminy	6 346 063,3	6 563 621,6	-217 558,3	103,4	113,4	102,7
	– miasta na prawach powiatu	4 419 209,0	4 223 353,5	195 855,5	95,6	115,5	107,1
	– związki międzygminne	815 065,5	782 630,9	32 434,6	96,0	85,8	76,7
2023	**Polska, z tego:**	**12 650 506,7**	**12 705 396,1**	**-54 889,4**	**100,4**	**109,2**	**109,8**
	– gminy	6 857 127,0	7 264 369,5	-407 242,5	105,9	108,1	110,7
	– miasta na prawach powiatu	4 927 608,1	4 592 469,1	335 139,0	93,2	111,5	108,7
	– związki międzygminne	865 771,6	848 557,4	17 214,1	98,0	106,2	108,4
2024	**Polska, z tego:**	**12 994 092,6**	**14 136 688,3**	**-1 142 595,7**	**108,8**	**102,7**	**111,3**
	– gminy	7 092 117,9	8 162 136,4	-1 070 018,5	115,1	103,4	112,4
	– miasta na prawach powiatu	5 011 502,4	5 041 179,7	-29 677,3	100,6	101,7	109,8
	– związki międzygminne	890 472,3	933 372,2	-42 899,9	104,8	102,9	110,0

Analiza wydatków jst i związków międzygminnych ujętych w dziale 900, rozdziale 90002 w latach 2021–2024 wykazuje stałą tendencje wzrostową (z 11 354 745 tys. zł w 2021 r. do 14 136 688 tys. zł w 2024 r.). Podobnie jak w przypadku dochodów, największy wzrost wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami, zanotowano w roku 2021, tj. o 11,5% w stosunku do wykonanych w roku 2020. Najmniejszy z kolei wzrost wystąpił w roku następnym, 2022, który był wyjątkowym rokiem o tyle, że wielkość zebranych w Polsce odpadów spadła w stosunku do roku poprzedniego. W kolejnych latach dynamika rosła, by ponownie przekroczyć poziom 111% w roku 2024. Lata 2023 i 2024 były kolejnymi, w których odnotowano wzrost wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami odpowiednio o 9,8% i 11,3% przy dynamice wzrostu w tym przedziale czasowym o 7,9 punktu procentowego i 1,5 punktu procentowego.

Największy procentowo przyrost wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami w stosunku do roku 2023 nastąpił w gminach – o 12,4%, przy dynamice wzrostu o 1,7 punktu procentowego, nieco mniejszy w miastach na prawach powiatu (o 9,8% – zanotowano wzrost dynamiki o 1,1 punktu procentowego), oraz związkach międzygminnych o 10,0% (wzrost dynamiki o 1,6 punktu procentowego).

Zdecydowaną większość wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi we wszystkich omawianych latach, w każdym rodzaju jst i w związkach międzygminnych stanowiły wydatki bieżące. W gminach wzrosły z kwoty 6 299 239 tys. zł – w roku 2021 do 8 022 722 tys. zł – w roku 2024, a w miastach na prawach powiatu – z kwoty 3 923 577 tys. zł – w roku 2021 do 5 023 025 tys. zł – w roku 2024. W związkach międzygminnych wystąpił spadek wydatków bieżących z kwoty 1 003 890 tys. zł – w roku 2021 do 775 858 tys. zł – w roku 2022, po czym w latach 2023 i 2024 nastąpił wzrost do kwoty odpowiednio 819 164 tys. zł i 916 143 tys. zł.

Wydatki oraz zobowiązania wymagalne związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2021–2024
(w tys. zł)



	Gminy				Miasta na prawach powiatu				Związki międzygminne			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Wydatki bieżące	6 299 239	6 460 398	7 067 632	8 022 722	3 923 577	4 204 779	4 577 328	5 023 025	1 003 890	775 858	819 164	916 143
Wydatki majątkowe	91 858	103 223	196 737	139 416	20 303	18 575	15 141	18 155	15 878	6 773	29 393	17 229
Zobowiązania wymagalne	2 501	279	1 080	3 119	0	0	6 560	0	0	81	0	0

Tak ukształtowany poziom dochodów i wydatków w poszczególnych latach spowodował, że finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, po wyjątkowym roku 2022 i częściowo 2023, powraca do wyników *per saldo* deficytowych. Rok 2023, podobnie jak 2022 r., zakończył się *per saldo* deficytem jedynie w gminach (na poziomie 407 243 tys. zł) a w miastach na prawach powiatu – nadwyżką w kwocie 335 139 tys. zł, natomiast rok 2024 podobnie jak w 2021 r., zamknął się *per saldo* deficytem zarówno w gminach jak i miastach na prawach powiatu. W związkach międzygminnych w roku 2021 zanotowano wartości ujemne, a w latach 2022 i 2023 zamknęły się nadwyżką dochodów nad wydatkami w systemie na poziomie odpowiednio 32 435 tys. zł i 17 214 tys. zł. Rok 2024 zakończył się, podobnie jak w pozostałych typach jst deficytem na poziomie 42 900 tys. zł.

Łączna kwota dochodów wykonanych w 2021 r. przez wszystkie podmioty realizujące zadanie nie wystarczyła na pokrycie wydatków w ramach systemu w wysokości 979 122 tys. zł, w 2022 r. łączna kwota dochodów przewyższyła wydatki o 10 732 tys. zł. W 2023 r. ponownie kwota dochodów wykonanych przez wszystkie podmioty realizujące zadanie nie wystarczyła na pokrycie wydatków w ramach systemu w wysokości 54 889 tys. zł, a w roku 2024 deficyt wyniósł 1 142 596 tys. zł.

Rozkład liczby jst wg wyniku finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2021–2024



	Gminy miejskie				Gminy wiejskie				Gminy miejsko-wiejskie			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Deficyt	181	117	120	182	1 053	670	781	1 099	455	336	380	564
Nadwyżka	36	99	96	34	331	700	587	238	126	264	221	71

	Miasta na prawach powiatu				Związki międzygminne			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Deficyt	48	35	26	51	18	10	12	19
Nadwyżka	15	29	38	13	11	19	17	10

Wynik finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi dochodami z opłat za gospodarowanie nimi w latach 2021–2024 według rodzajów jst



	Gminy miejskie				Gminy wiejskie				Gminy miejsko-wiejskie			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Deficyt	-173 633	-76 541	-103 477	-224 177	-377 495	-222 876	-270 971	-470 487	-320 360	-177 845	-257 951	-438 714
Nadwyżka	18 499	68 374	58 297	13 771	31 668	111 370	91 793	33 703	28 260	79 959	75 067	15 884



	Miasta na prawach powiatu				Związki międzygminne			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Deficyt	-194 509	-132 787	-89 930	-271 913	-85 418	-29 689	-36 881	-60 139
Nadwyżka	77 825	328 642	425 070	242 236	16 042	62 124	54 096	17 240

Powyższe zestawienia obrazujące poziom nadwyżek i deficytów w finansowaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez poszczególne jst i związki międzygminne, jednoznacznie wskazują, że w roku 2021 system ten nie bilansował się w gminach, miastach na prawach powiatu i związkach międzygminnych. W latach 2022 i 2023 system nie bilansował się wyłącznie w gminach, a w 2024 r. system ten ponownie nie bilansował się w gminach, miastach na prawach powiatu i związkach międzygminnych.

W 2021 r. – 1 053 gminy wiejskie (tj. 75,9% gmin tego rodzaju) wypracowały ujemny wynik finasowania systemu, a dodatni 331 (23,8%). Natomiast w roku 2024 deficyt wystąpił w 1 099 gminach wiejskich (81,8%) zaś nadwyżka w 238 gminach tego rodzaju (17,7%).

W miastach na prawach powiatu sytuacja wyglądała podobnie. Na 63[15] jst tego rodzaju, w 2021 r. nadwyżkę w finansowaniu systemu wypracowało 23,8%, w latach 2022 i 2023 na 64 miasta odpowiednio 45,3% i 59,4%, natomiast w 2024 r. – 20,3% miast.

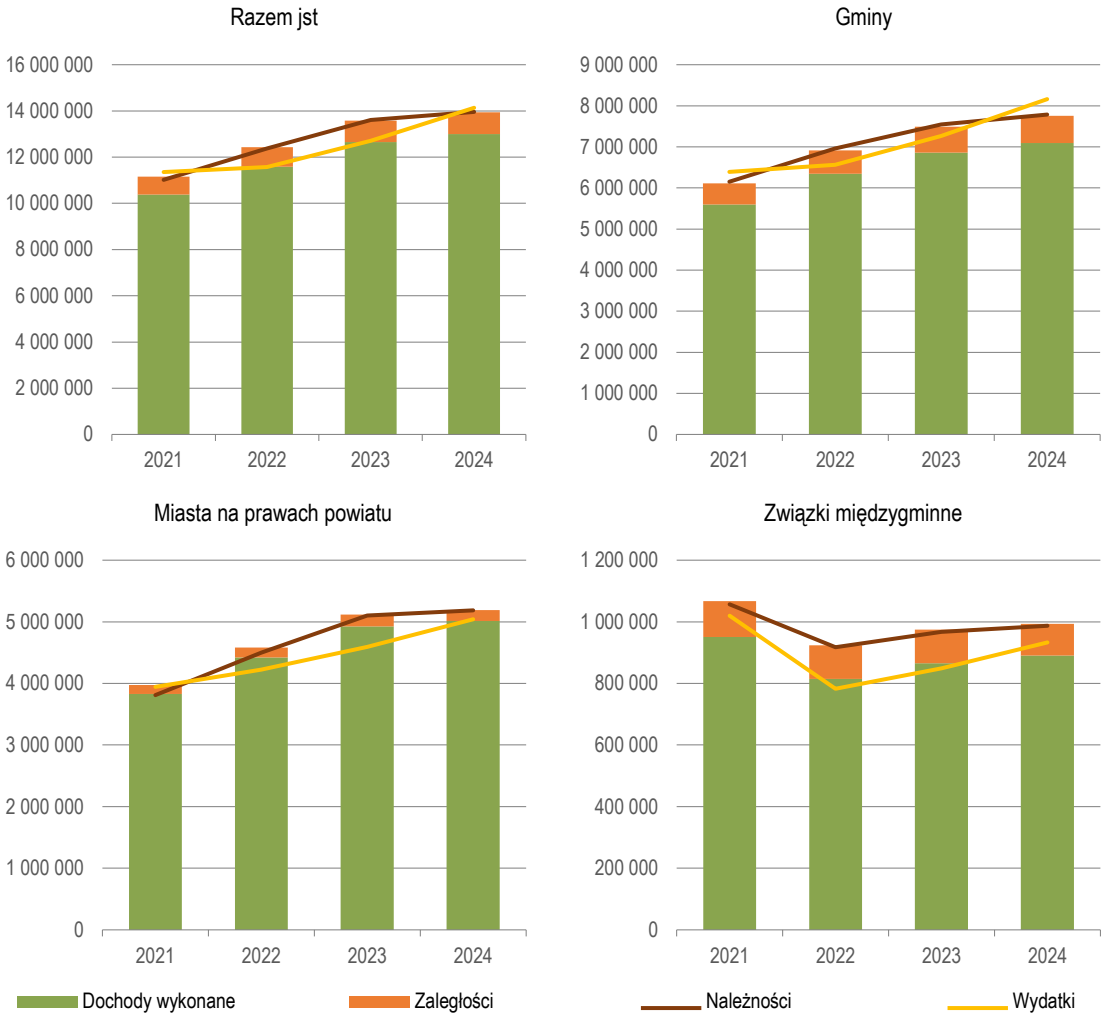
Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi według rodzajów jst w latach 2021–2024 (w tys. zł)

Rok	Plan	Należności	Dochody wykonane	Zaległości	Nadpłaty	4:2 (w %)	5:4 (w %)	4:3 (w %)	6:4 (w %)	Dynamika zaległości (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Gminy										
2021	5 838 758,7	6 151 377,3	5 598 035,0	510 081,6	59 612,4	95,9	9,1	91,0	1,1	109,9
2022	6 529 256,4	6 958 543,4	6 346 062,1	572 131,2	68 379,5	97,2	9,0	91,2	1,1	112,2
2023	7 089 983,2	7 545 229,3	6 857 128,1	634 233,7	78 050,0	96,7	9,2	90,9	1,1	110,9
2024	7 369 724,7	7 786 872,0	7 092 117,6	660 677,1	95 647,8	96,2	9,3	91,1	1,3	104,2
Miasta na prawach powiatu										
2021	3 892 882,9	3 810 280,7	3 827 196,6	148 828,5	282 305,6	98,3	3,9	100,4	7,4	100,8
2022	4 486 825,4	4 498 043,0	4 419 209,0	165 236,6	199 535,4	98,5	3,7	98,2	4,5	111,0
2023	4 937 845,9	5 100 273,8	4 927 608,0	192 114,3	129 828,9	99,8	3,9	96,6	2,6	116,3
2024	5 006 733,3	5 185 563,6	5 011 502,5	180 043,8	111 581,1	100,1	3,6	96,6	2,2	93,7
Związki międzygminne										
2021	959 410,1	1 056 709,3	950 391,7	116 381,1	24 402,2	99,1	12,2	89,9	2,6	100,7
2022	812 997,1	917 460,8	815 065,3	108 876,0	20 516,5	100,3	13,4	88,8	2,5	93,6
2023	881 372,2	967 241,2	865 771,5	108 570,8	19 912,7	98,2	12,5	89,5	2,3	99,7
2024	893 839,8	987 047,6	890 472,5	102 721,0	21 825,9	99,6	11,5	90,2	2,5	94,6
Razem jst										
2021	10 691 051,7	11 018 367,3	10 375 623,3	775 291,2	375 087,3	97,0	7,5	94,2	3,6	106,6
2022	11 829 078,9	12 374 047,2	11 580 336,4	846 243,8	298 101,9	97,9	7,3	93,6	2,6	109,2
2023	12 909 201,3	13 612 744,3	12 650 507,6	934 918,8	232 915,7	98,0	7,4	92,9	1,8	110,5
2024	13 270 297,8	13 959 483,2	12 994 092,6	943 441,9	229 054,8	97,9	7,3	93,1	1,8	100,9

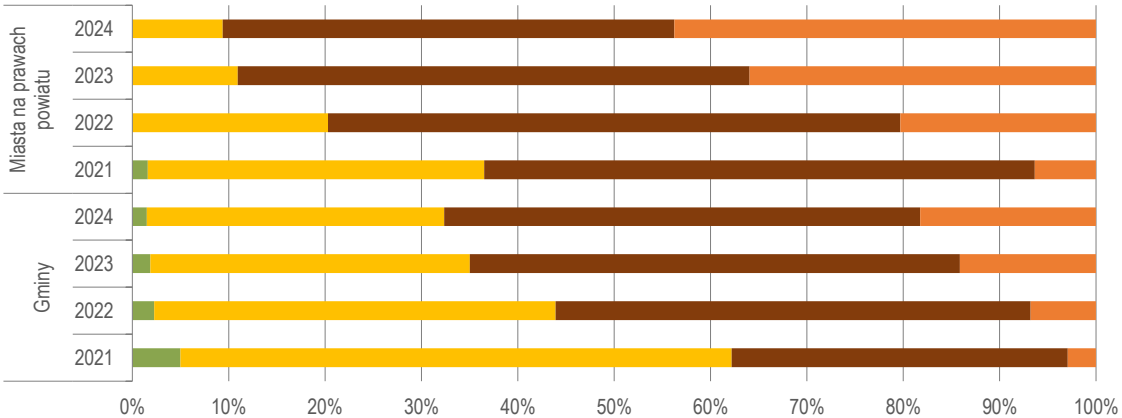
Wysokość dochodów pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzyskiwanych przez poszczególne jst i związki międzygminne realizujące to zadanie jest kluczowa, lecz dla pełniejszego obrazu sytuacji w systemie gospodarowania odpadami istotne jest również wskazanie skuteczności w dochodzeniu należności z tytułu tych opłat. W latach 2021–2024, z roku na rok, systematycznie narastały zaległości (należności przeterminowane) z tego tytułu. W 2021 r. w kwotach globalnych zaległości wynosiły 775 291 tys. zł, a w roku 2024 osiągnęły poziom 943 442 tys. zł. Warto zauważyć jednak, że w 2024 r. wzrost zaległości wystąpił jedynie w gminach. W miastach na prawach powiatu i związkach kwoty zaległości spadły.

[15] Liczba miast na prawach powiatu, które we własnym zakresie realizują zadanie gospodarowania odpadami komunalnymi i składają sprawozdania budżetowe z realizacji dochodów i wydatków w tym zakresie. W 2021 r. trzy miasta na prawach powiatu powierzyły realizację tego zadania związkom międzygminnym, a od 2022 r. dwa miasta.

Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi według rodzajów jst w latach 2021–2024 (w tys. zł)



Dochody *per capita* z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w latach 2021–2024
w gminach i miastach na prawach powiatu



	Gminy				Miasta na prawach powiatu			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
do 10 zł	109	50	41	33	1	0	0	0
10 zł - 20 zł	1 252	913	727	677	22	13	7	6
20 zł - 30 zł	764	1 080	1 116	1 084	36	38	34	30
powyżej 30 zł	64	149	310	400	4	13	23	28

Zgromadzone dane obrazują, że gospodarka odpadami komunalnymi stała się trwałym i istotnym w wymiarze finansowym zjawiskiem w gospodarce finansowej samorządów. Wydatki na to zadanie przekroczyły 14 mld zł, co stanowi już ponad 4% wydatków gmin i miast na prawach powiatu. Z niepokojem należy odnotować, że rok 2024 był kolejnym rokiem, w którym system gospodarowania odpadami nie zbilansował się finansowo, mimo że samofinansowanie się systemu jest jednym z jego podstawowych założeń. Dofinansowywanie systemu z innych źródeł ma w praktyce negatywny wpływ na wysokość nadwyżki operacyjnej, a w szerszej perspektywie, ogranicza możliwości rozwojowe samorządów.

3. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst

Zobowiązania jednostek posiadających osobowość prawną, dla których jednostki samorządu terytorialnego są organem założycielskim lub nadzorującym, od lat utrzymują się na wysokim poziomie. W grupie jednostek obejmującej SP ZOZ, instytucje kultury i inne podmioty niebędące spółkami prawa handlowego wysokie zadłużenie wykazują jedynie SP ZOZ (98,9% ogółu zadłużenia jednostek z osobowością prawną).

Łączna kwota zobowiązań nadzorowanych przez jst jednostek posiadających osobowość prawną w 2024 r. wyniosła 7 921 404 tys. zł i wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 708 846 tys. zł, tj. o 9,8%.

Zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez wszystkie jst stanowiły 1,8% w stosunku do wykonanych dochodów wszystkich jst, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem jst spowodowałoby wzrost długu z 25,7% do 27,6% w stosunku do wykonanych dochodów wszystkich jst.

W poszczególnych grupach jst wpływ zadłużenia SP ZOZ na wskaźnik zadłużenia kształtuje się następująco:

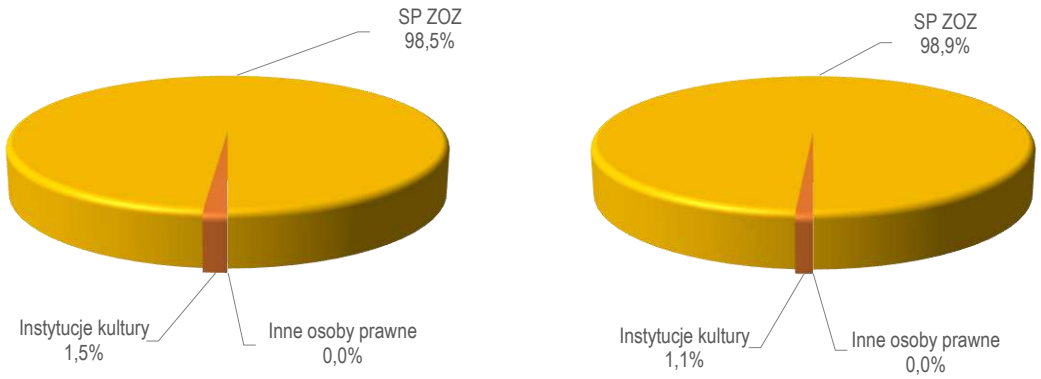
- zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez gminy wzrosły w stosunku do roku 2023 o 3 050 tys. zł do kwoty 72 080 tys. zł, czyli o 4,4%. Zobowiązania te stanowiły poniżej 0,1% w relacji do dochodów gmin, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem gmin spowodowałoby wzrost wskaźnika zadłużenia o mniej niż 0,1%;
- zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez m.st. Warszawa obniżyły się w stosunku do roku poprzedniego o 329 tys. zł do kwoty 319 tys. zł, czyli o 50,7%. Zobowiązania te stanowiły poniżej 0,1% w relacji do dochodów m.st. Warszawy, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem m.st. Warszawy, nie spowodowałoby wzrostu wskaźnika zadłużenia;
- zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (z wyłączeniem m.st. Warszawa) wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 96 534 tys. zł do kwoty 1 313 946 tys. zł, czyli o 7,9%. Zobowiązania te stanowiły 1,2% w relacji do dochodów miast na prawach powiatu (z wyłączeniem m.st. Warszawa), a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem miast na prawach powiatu (z wyłączeniem m.st. Warszawa) spowodowałoby wzrost zadłużenia z 46,2% do 47,4%;
- zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez powiaty wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 448 425 tys. zł do kwoty 3 212 720 tys. zł, czyli o 16,2%. Zobowiązania te stanowiły 5,8% w relacji do dochodów powiatów, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem powiatów spowodowałoby wzrost zadłużenia z 13,1% do 18,9%;
- zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez województwa samorządowe wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 161 166 tys. zł do kwoty 3 322 338 tys. zł, czyli o 5,1%. Zobowiązania te stanowiły 9,3% w relacji do dochodów województw samorządowych, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem województw samorządowych spowodowałoby wzrost zadłużenia z 12,9% do 22,2%.

Zobowiązania jst oraz samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną w latach 2023 i 2024

Wyszczególnienie	Zobowiązania jst (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Zobowiązania samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną (w tys. zł)		Dynamika (w %) 6:5	Relacja zobowiązań jst do dochodów jst (w %)		Relacja skumulowanych[1] zobowiązań do dochodów jst (w %)	
	2023	2024		2023	2024		2023	2024	2023	2024
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska, z tego:	**102 723 750**	**111 056 898**	**108,1**	**7 212 558**	**7 921 404**	**109,8**	**28,4**	**25,7**	**30,4**	**27,6**
– gminy	38 824 386	42 684 738	109,9	69 031	72 080	104,4	22,8	21,1	22,8	21,2
– m.st. Warszawa	5 395 392	5 784 626	107,2	648	319	49,3	24,8	20,4	24,8	20,4
– miasta na prawach powiatu	46 773 552	50 717 287	108,4	1 217 413	1 313 946	107,9	50,5	46,2	51,8	47,4
– powiaty	6 947 009	7 269 130	104,6	2 764 295	3 212 720	116,2	15,3	13,1	21,4	18,9
– województwa	4 783 411	4 601 117	96,2	3 161 172	3 322 338	105,1	14,9	12,9	24,7	22,2

[1] Skumulowane zobowiązania to łączna wartość zobowiązań własnych jst oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek posiadających osobowość prawną (instytucji kultury, SP ZOZ, innych samorządowych osób prawnych niebędących spółkami prawa handlowego).

Zadłużenie samorządowych jednostek z osobowością prawną według rodzajów jednostek w latach 2023–2024



Zobowiązania SP ZOZ zaliczane do długu publicznego w 2024 r. *per saldo* wzrosły o 732 805 tys. zł, tj. o 10,3% w stosunku do roku poprzedniego.

W najbardziej zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez województwa samorządowe (ich dług stanowił w 2024 r. 41,9% ogółu zadłużenia SP ZOZ) odnotowano wzrost zadłużenia o kwotę 173 214 tys. zł, tj. o 5,6% (z kwoty 3 111 830 tys. zł do kwoty 3 285 043 tys. zł).

W drugiej co do wielkości grupie zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez powiaty (ich dług stanowił 41,0% ogółu zadłużenia SP ZOZ), w porównaniu z 2023 r. nastąpił wzrost długu o 448 478 tys. zł, tj. o 16,2% (z kwoty 2 763 702 tys. zł do kwoty 3 212 180 tys. zł).

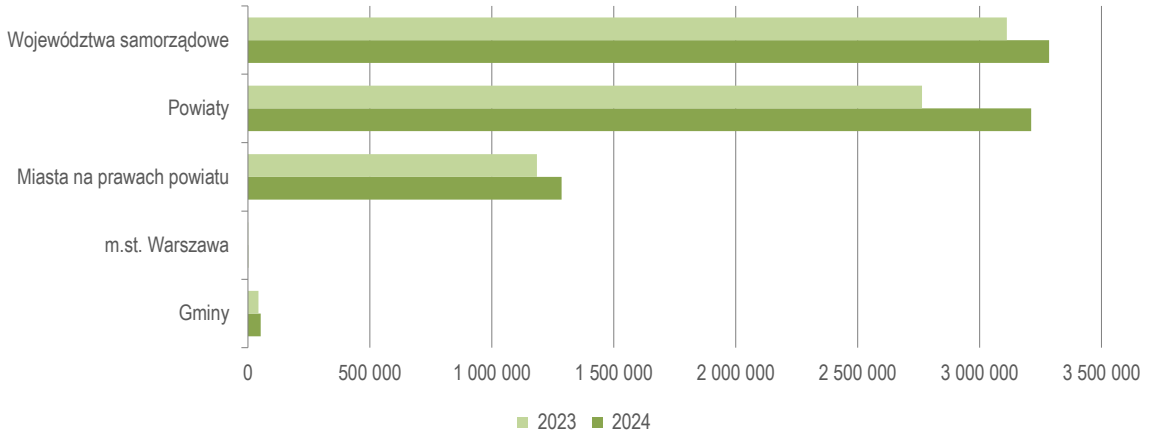
W SP ZOZ nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (z wyłączeniem m.st. Warszawy) nastąpił wzrost długu o 102 055 tys. zł, tj. 8,6% (z kwoty 1 184 535 tys. zł do kwoty 1 286 590 tys. zł), a ich zadłużenie stanowiło 16,4% ogółu zadłużenia SP ZOZ.

Podobnie w SP ZOZ nadzorowanych przez gminy nastąpił wzrost długu o 9 196 tys. zł, tj. 21,5% (z kwoty 42 829 tys. zł do kwoty 52 025 tys. zł), a ich zadłużenie stanowiło 0,7% ogółu zadłużenia SP ZOZ.

Ze wszystkich typów jednostek, tylko w m.st. Warszawa zadłużenie SP ZOZ zmniejszyło się w stosunku do roku poprzedniego. Spadek ten wyniósł 44,0% (z kwoty 312 tys. zł do kwoty 175 tys. zł). Jednak w stosunku do całości zadłużenia SP ZOZ jest to kwota pomijalna, stanowiąca mniej niż 0,1% wszystkich zobowiązań SP ZOZ.

Na koniec 2024 r. zadłużenie SP ZOZ wykazało 250 jst, z tego 14 województw samorządowych, 147 powiatów, 70 gmin oraz 19 miast na prawach powiatu razem z m.st. Warszawą (w 2023 r. – 259 jst).

Zobowiązania SP ZOZ w latach 2023 i 2024 według szczebli jst będących organem założycielskim



Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst na tle dochodów jst w latach 2023 i 2024

Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)		Dyna-mika (w %) 3:2	w tym: zobowiązania wymagalne samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)		Dyna-mika (w %) 6:5	Udział zobowiązań (w %) ogółem SP ZOZ w zadłużeniu samorządowych jednostek z osobowością prawną		Udział zobowiązań (w %) wymagalnych w zobowiązaniach SP ZOZ		Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych jst (w %)	
	2023	2024		2023	2024		2023	2024	2023	2024	2023	2024
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Polska, z tego:	**7 103 208**	**7 836 013**	**110,3**	**1 891 644**	**2 472 913**	**130,7**	**98,5**	**98,9**	**26,6**	**31,6**	**30,3**	**27,6**
– gminy	42 829	52 025	121,5	9 966	17 373	174,3	62,0	72,2	23,3	33,4	22,8	21,2
– m.st. Warszawa	312	175	56,0	31	33	107,0	48,2	54,8	10,0	19,1	24,8	20,4
– miasta na prawach powiatu	1 184 535	1 286 590	108,6	313 772	452 737	144,3	97,3	97,9	26,5	35,2	51,8	47,3
– powiaty	2 763 702	3 212 180	116,2	589 917	736 851	124,9	100,0	100,0	21,3	22,9	21,4	18,9
– województwa	3 111 830	3 285 043	105,6	977 959	1 265 919	129,4	98,4	98,9	31,4	38,5	24,6	22,1

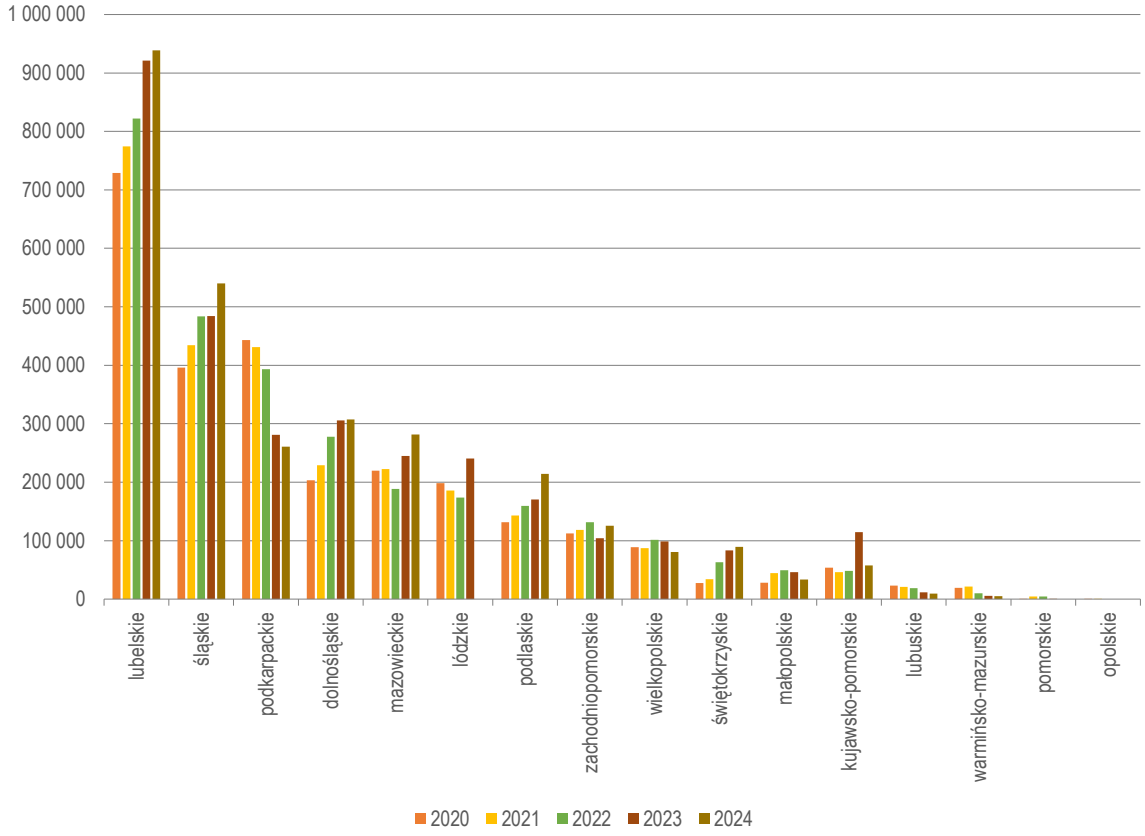
Zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ w 2024 r. wzrosły *per saldo* o 173 214 tys. zł, z kwoty 3 111 830 tys. zł do kwoty 3 285 043 tys. zł, tj. o 5,6% w stosunku do roku poprzedniego. W siedmiu województwach odnotowano spadek zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim na łączną kwotę 111 102 tys. zł (w tym w jednym województwie nastąpiła całkowita spłata zobowiązań). W ośmiu województwach odnotowano wzrost zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim o łączną kwotę 284 316 tys. zł. W jednym województwie zobowiązania SP ZOZ, podobnie jak w roku poprzednim, nie wystąpiły.

Największy kwotowy wzrost zobowiązań odnotowano w województwie łódzkim, śląskim i podlaskim, gdzie zobowiązania SP ZOZ wzrosły w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 101 174 tys. zł, 56 155 tys. zł i 43 681 tys. zł. Największy kwotowy spadek zobowiązań odnotowano w województwie kujawsko-pomorskim, podkarpackim i wielkopolskim, gdzie zobowiązania SP ZOZ zmalały w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 56 900 tys. zł, 20 625 tys. zł i 18 141 tys. zł.

Największe zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ wystąpiły w województwie lubelskim, śląskim oraz łódzkim i wyniosły odpowiednio 938 946 tys. zł, co stanowi 28,6% wszystkich zobowiązań wojewódzkich SP ZOZ w Polsce, 540 307 tys. zł (tj. 16,4%) i 341 845 tys. zł (tj. 10,4%). Najmniejsze zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ wystąpiły w województwie małopolskim, lubuskim oraz warmińsko-mazurskim i wyniosły odpowiednio 33 556 tys. zł, co stanowiło 1,0% wszystkich zobowiązań wojewódzkich SP ZOZ, 9 450 tys. zł (tj. 0,3%) i 4 817 tys. zł (tj. 0,1%).

Wojewódzkie SP ZOZ województwa opolskiego i pomorskiego na koniec 2024 r. nie miały żadnych zobowiązań.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w latach 2020–2024



Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w 2023 r. i 2024 r.

Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych województw (w %)	
	2023	2024		2023	2024
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	**3 111 830**	**3 285 043**	**105,6**	**24,6**	**22,1**
dolnośląskie	305 608	307 334	100,6	18,8	13,9
kujawsko-pomorskie	114 511	57 611	50,3	17,1	13,2
lubelskie	921 382	938 946	101,9	78,3	65,9
lubuskie	11 851	9 450	79,7	31,3	40,3
łódzkie	240 671	341 845	142,0	33,6	32,1
małopolskie	46 055	33 556	72,9	16,5	12,6
mazowieckie	244 934	281 332	114,9	24,3	27,3
opolskie	-	-	x	3,1	1,2
podkarpackie	281 127	260 501	92,7	22,2	19,2
podlaskie	170 357	214 037	125,6	47,0	40,6
pomorskie	1	-	x	11,2	10,3
śląskie	484 152	540 307	111,6	26,3	21,9
świętokrzyskie	83 505	89 274	106,9	10,1	8,5
warmińsko-mazurskie	5 351	4 817	90,0	23,3	14,2
wielkopolskie	98 459	80 317	81,6	15,0	9,5
zachodniopomorskie	103 866	125 716	121,0	28,8	26,8

Zobowiązania powiatowych SP ZOZ w 2024 r. wzrosły *per saldo* o 448 478 tys. zł, z kwoty 2 763 702 tys. zł do kwoty 3 212 180 tys. zł, tj. o 16,2% w stosunku do roku poprzedniego.

W dwóch województwach odnotowano spadek zobowiązań powiatowych SP ZOZ w porównaniu z rokiem poprzednim na łączną kwotę 2 111 tys. zł. W pozostałych 14 województwach zobowiązania powiatowych SP ZOZ wzrosły, w porównaniu z rokiem poprzednim, o łączną kwotę 450 588 tys. zł.

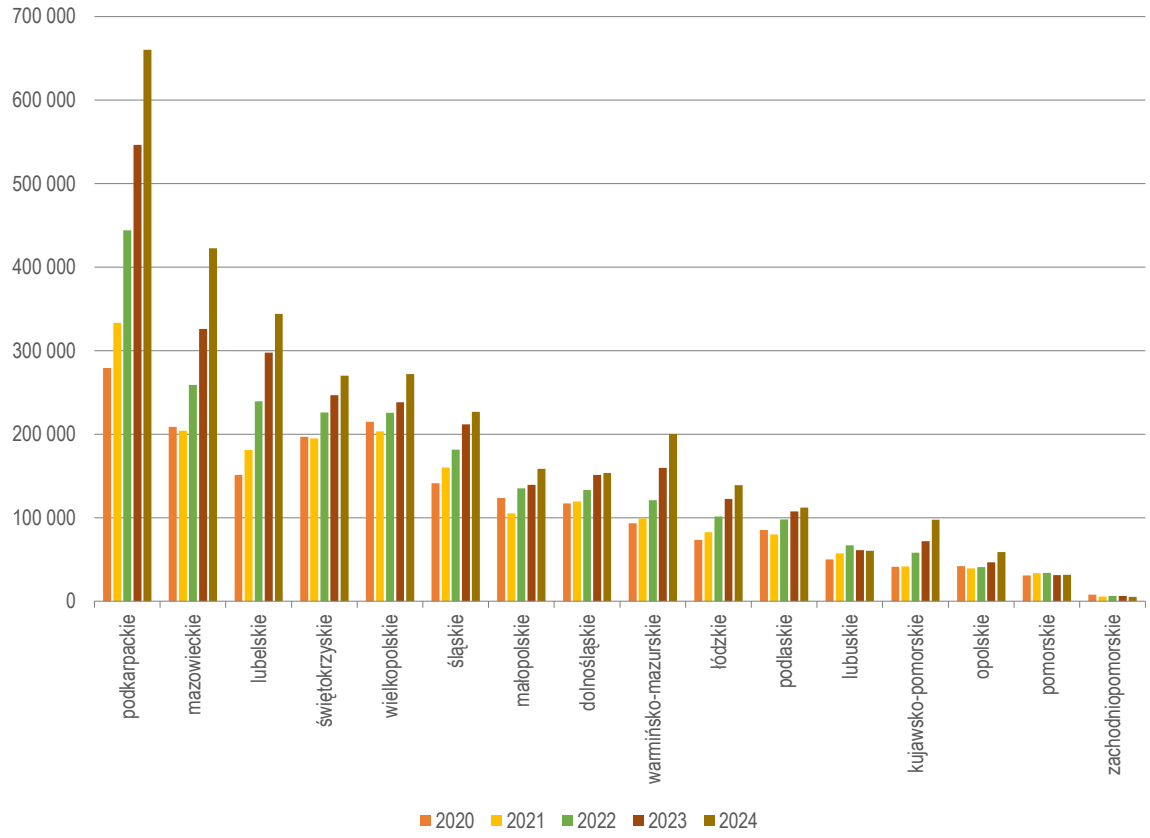
Największy kwotowy wzrost zobowiązań powiatowych SP ZOZ odnotowano w województwie podkarpackim (kolejny rok największe zadłużenie i największy wzrost zobowiązań), mazowieckim i lubelskim, gdzie zobowiązania te wzrosły w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 113 738 tys. zł, 96 650 tys. zł i 46 569 tys. zł. Spadek w stosunku do roku poprzedniego zobowiązań powiatowych SP ZOZ odnotowano tylko w województwach zachodniopomorskim i lubuskim, gdzie zobowiązania te obniżyły się odpowiednio o 1 094 tys. zł i 1 017 tys. zł.

Największe zobowiązania powiatowych SP ZOZ wystąpiły w województwie podkarpackim, mazowieckim oraz lubelskim i wyniosły odpowiednio 660 201 tys. zł, co stanowi 20,6% wszystkich zobowiązań powiatowych SP ZOZ w Polsce, 422 599 tys. zł (tj. 13,2%) i 344 040 tys. zł (tj. 10,7%).

Najmniejsze zobowiązania powiatowych SP ZOZ wystąpiły w województwie opolskim, pomorskim oraz zachodniopomorskim i wyniosły odpowiednio 58 672 tys. zł, co stanowi 1,8% wszystkich zobowiązań powiatowych SP ZOZ, 31 435 tys. zł (tj. 1,0%) i 5 229 tys. zł (0,2%).

Na terenie każdego województwa powiatowe SP ZOZ na koniec 2024 r. posiadały zobowiązania.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w latach 2020–2024



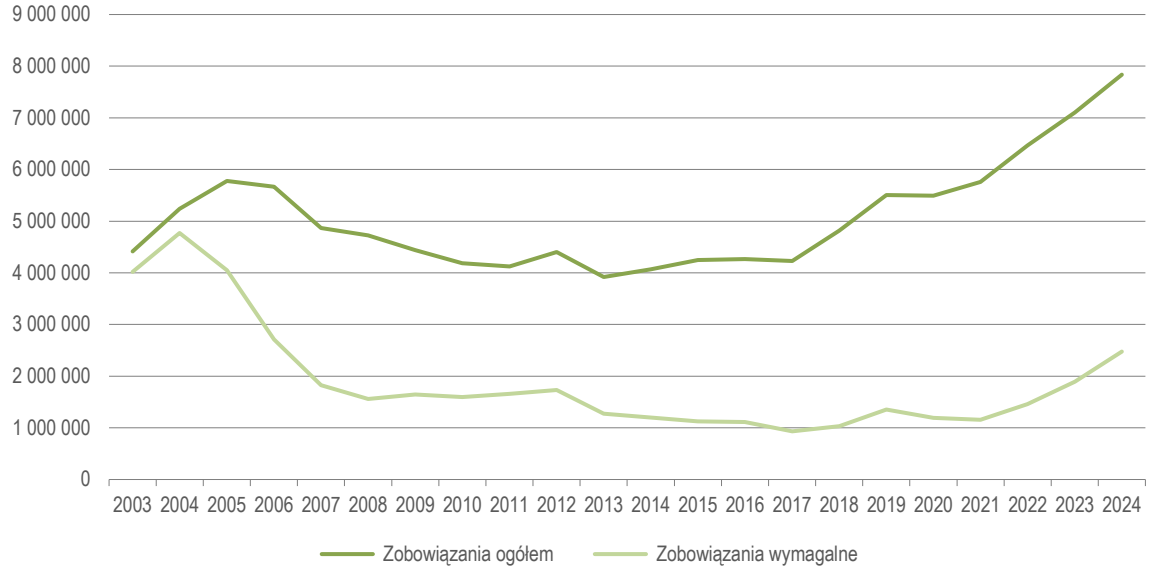
Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w 2023 r. i 2024 r.

Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych powiatów (w %)	
	2023	2024		2023	2024
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	**2 763 702**	**3 212 180**	**116,2**	**21,4**	**18,9**
dolnośląskie	151 317	153 570	101,5	19,4	15,2
kujawsko-pomorskie	71 856	97 530	135,7	14,0	12,9
lubelskie	297 471	344 040	115,7	28,4	26,9
lubuskie	61 238	60 221	98,3	23,1	19,5
łódzkie	122 301	138 885	113,6	21,3	18,4
małopolskie	139 361	158 540	113,8	19,7	17,5
mazowieckie	325 949	422 599	129,7	23,4	21,6
opolskie	46 637	58 672	125,8	24,7	19,6
podkarpackie	546 463	660 201	120,8	27,9	26,2
podlaskie	107 472	112 219	104,4	14,6	14,2
pomorskie	31 136	31 435	101,0	17,0	15,1
śląskie	211 716	226 706	107,1	14,6	12,7
świętokrzyskie	246 472	270 219	109,6	25,1	20,8
warmińsko-mazurskie	159 783	200 103	125,2	23,0	20,1
wielkopolskie	238 206	272 011	114,2	25,6	20,9
zachodniopomorskie	6 323	5 229	82,7	15,0	13,6

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst wszystkich szczebli w latach 2001–2024

Rok	Zobowiązania SP ZOZ ogółem (w tys. zł)	w tym: zobowiązania wymagalne (w tys. zł)	Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (w %)	Dynamika zobowiązań ogółem (do roku poprzedniego) (w %)	Dynamika zobowiązań wymagalnych (do roku poprzedniego) (w %)
2001	2 145 323	.	x	x	x
2002	2 989 026	.	x	139,3	x
2003	4 415 099	4 019 401	91,0	147,7	x
2004	5 241 440	4 771 184	91,0	118,7	118,7
2005	5 781 114	4 048 057	70,0	110,3	84,8
2006	5 667 650	2 713 222	47,9	98,0	67,0
2007	4 867 186	1 827 302	37,5	85,9	67,3
2008	4 725 757	1 558 095	33,0	97,1	85,3
2009	4 438 687	1 647 778	37,1	93,9	105,8
2010	4 185 330	1 599 034	38,2	94,3	97,0
2011	4 127 061	1 659 449	40,2	98,6	103,8
2012	4 401 923	1 733 684	39,4	106,7	104,5
2013	3 919 454	1 276 878	32,6	89,0	73,7
2014	4 065 414	1 200 365	29,5	103,7	94,0
2015	4 247 282	1 123 890	26,5	104,5	93,6
2016	4 265 660	1 113 887	26,1	100,4	99,1
2017	4 226 571	932 551	22,1	99,1	83,7
2018	4 818 194	1 033 311	21,4	114,0	110,8
2019	5 504 455	1 353 276	24,6	114,2	131,0
2020	5 494 661	1 194 553	21,7	99,8	88,3
2021	5 762 561	1 153 615	20,0	104,9	96,6
2022	6 463 220	1 456 831	22,5	112,2	126,3
2023	7 103 208	1 891 644	26,6	109,9	129,8
2024	7 836 013	2 472 913	31,6	111,5	133,6

Zobowiązania ogółem oraz zobowiązania wymagalne SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2003–2024 (w tys. zł)



Zadłużenie SP ZOZ w 2024 r. – podobnie jak we wcześniejszych latach – było rozłożone bardzo nierównomiernie: prawie jedna czwarta (24,0%) ogólnej kwoty zadłużenia wynika z zobowiązań SP ZOZ-ów w trzech jst (dwóch województw samorządowych i jednego miasta na prawach powiatu).

W 2024 r. prawie połowa (45,8%) całego zadłużenia samorządowych SP ZOZ jest wynikiem zadłużenia jednostek nadzorowanych przez 10 jst (siedem województw i trzy miasta na prawach powiatu).

Należy zaznaczyć, że począwszy od 2014 r., prawie jedna czwarta ogółu zadłużenia samorządowych SP ZOZ występuje na terenie tych samych trzech jst (woj. lubelskie i śląskie oraz Miasto Grudziądz).

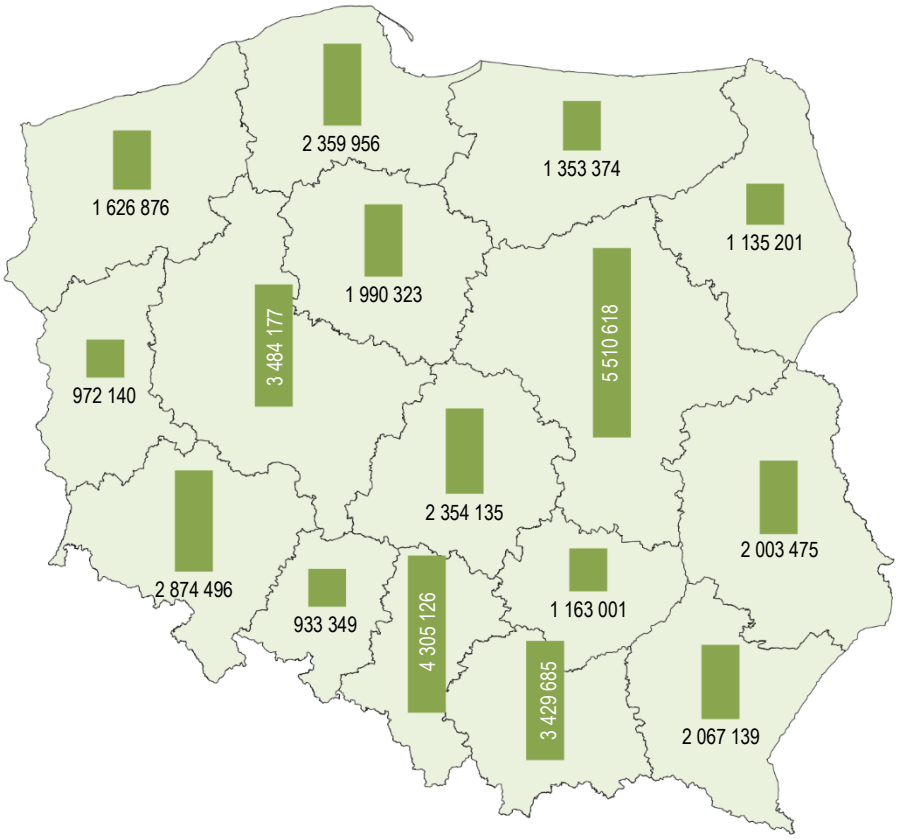
Najwyższe zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego będące organem założycielskim w latach 2023 i 2024

Lp.	Jednostka samorządu terytorialnego będąca organem założycielskim	Zobowiązania SP ZOZ (w tys. zł)		w tym: zobowiązania wymagalne (w tys. zł)		Udział (w %) zobowiązania ogółem = 100%		Udział (w %) zobowiązania wymagalne ogółem = 100%		Dynamika (w %)	
		2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024	(4:3)	(6:5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	lubelskie	921 382	938 946	336 655	341 735	13,1	12,0	18,2	13,8	101,9	101,5
2	śląskie	484 152	540 307	242 446	331 598	6,9	6,9	13,1	13,4	111,6	136,8
3	Grudziądz	381 676	403 067	84 129	144 940	5,4	5,1	4,5	5,9	105,6	172,3
4	łódzkie	240 671	341 845	87 231	170 604	3,4	4,4	4,7	6,9	142,0	195,6
5	dolnośląskie	305 608	307 334	39 674	61 824	4,3	3,9	2,1	2,5	100,6	155,8
6	mazowieckie	244 934	281 332	47 690	65 341	3,5	3,6	2,6	2,6	114,9	137,0
7	podkarpackie	281 127	260 501	27 476	50 370	4,0	3,3	1,5	2,0	92,7	183,3
8	podlaskie	170 357	214 037	81 544	93 410	2,4	2,7	4,4	3,8	125,6	114,6
9	Toruń	126 258	153 431	21 555	38 653	1,8	2,0	1,2	1,6	121,5	179,3
10	Dąbrowa Górnicza	154 037	145 471	54 037	45 828	2,2	1,9	2,9	1,9	94,4	84,8
11	**Suma (poz. 1. – 10.)**	**3 310 202**	**3 586 270**	**1 022 437**	**1 344 303**	**47,1**	**45,8**	**55,2**	**54,4**	**108,3**	**131,5**
12	Pozostałe jst	3 719 919	4 249 743	829 021	1 128 610	52,9	54,2	44,8	45,6	114,2	136,1
13	**Ogółem**	**7 030 121**	**7 836 013**	**1 851 458**	**2 472 913**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**111,5**	**133,6**

Rozdział X.
Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka ekonomiczna jednostek samorządu terytorialnego oparta jedynie na bezwzględnych wartościach opisujących wysokość dochodów, wydatków czy zadłużenia zazwyczaj nie odzwierciedla faktycznego stanu gospodarki finansowej badanej jednostki na tle innych jst. Jednostki samorządu terytorialnego posiadające wysokie dochody niekoniecznie muszą zaliczać się do zamożnych i analogicznie te z dochodami niskimi – do biednych. Aby uzyskać miarodajne wyniki do porównań i wniosków często korzysta się w opracowaniach statystycznych czy ekonomicznych z podawania wartości względnych, przeliczonych z wykorzystaniem innych mierzalnych cech. W niniejszym rozdziale zobrazowano kondycję finansową samorządów, stosując względne wartości budżetowe – przeliczone na jednego mieszkańca (*per capita*).

Liczba mieszkańców wg województw w 2024 r. (stan na 30 czerwca)



1. Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów gmin, w latach 2018–2024, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dochody ogółem, z tego:	**4 702**	**5 240**	**5 780**	**6 362**	**6 758**	**6 714**	**7 982**
Bieżące, w tym:	**4 326**	**4 799**	**5 180**	**5 681**	**6 174**	**5 542**	**6 702**
PIT, CIT	845	941	937	1 070	1 245	944	1 437
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	1 308	1 533	1 793	1 800	1 930	925	1 177
Dotacje na zadania zlecone*	1 127	1 345	1 599	1 574	1 051	594	776
Subwencja ogólna, w tym:	1 098	1 179	1 226	1 436	1 373	1 856	2 173
Część oświatowa	799	852	865	908	981	1 110	1 517
Majątkowe, w tym:	**376**	**441**	**600**	**681**	**584**	**1 172**	**1 280**
Dotacje i środki na inwestycje	300	368	519	411	463	1 067	1 183
Wydatki ogółem, z tego:	**4 923**	**5 246**	**5 572**	**5 946**	**6 903**	**7 137**	**8 057**
Bieżące, w tym:	**3 907**	**4 358**	**4 748**	**5 041**	**5 646**	**5 250**	**6 180**
Wynagrodzenia i pochodne	1 481	1 602	1 686	1 839	2 036	2 297	2 867
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 163	1 373	1 621	1 590	1 642	640	781
Dotacje	276	311	327	362	420	487	602
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	27	32	26	19	71	101	101
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	31	35	42	33	62	39	22
Majątkowe, w tym:	**1 016**	**887**	**824**	**905**	**1 257**	**1 887**	**1 878**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	1 000	869	803	848	1 200	1 810	1 814
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	394	341	284	252	246	287	135
Wynik budżetu	**-221**	**-6**	**208**	**416**	**-145**	**-423**	**-75**
Wynik operacyjny	419	441	432	640	528	292	522
Przychody ogółem, w tym:	**690**	**589**	**646**	**841**	**1 283**	**1 313**	**1 069**
Zaciągnięty dług zwrotny	359	278	253	174	178	356	344
Wolne środki i nadwyżka	329	309	391	664	1 101	950	719
Rozchody ogółem, w tym:	**189**	**221**	**227**	**248**	**257**	**223**	**231**
Spłata długu zwrotnego	154	186	180	176	177	169	190
Należności ogółem, w tym:	**454**	**351**	**376**	**384**	**401**	**462**	**424**
Należności wymagalne	442	336	359	368	382	441	404
Kwota długu, w tym:	**1 166**	**1 256**	**1 327**	**1 330**	**1 341**	**1 531**	**1 688**
Zobowiązania wymagalne	3	1	1	1	2	2	2

** Zgodnie z art. 126 uofp.*

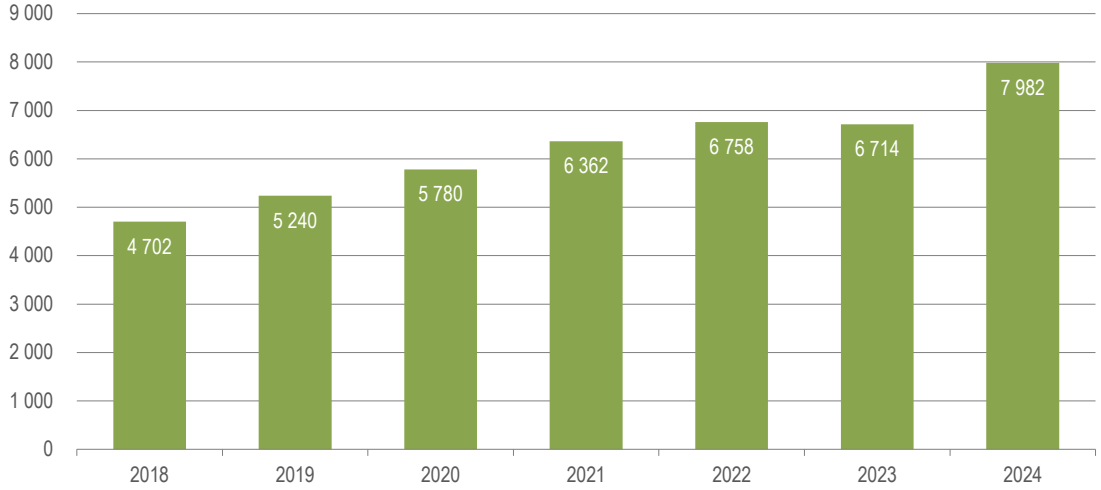
1.1. Dochody

W 2024 r. dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 7 982 zł i zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego o 1 268 zł, a w odniesieniu do 2018 r. o 3 280 zł – co oznacza wzrost o 69,8%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji na przestrzeni siedmiu lat[1] – o 23,0%. Uwzględniając inflację, która w 2024 r. wyniosła 3,6% dochody gmin liczone na jednego mieszkańca realnie wzrosły o 15,3%. W 2024 r. gminy powróciły do wieloletniego trendu wzrostowego generowanych przez nie dochodów i w sposób zdecydowany odrobiły straty powstałe w wyniku ujemnej dynamiki z 2023 r. Najwyższe wzrosty wykazały gminy miejsko-wiejskie – o 1 313 zł, najniższe miejskie – o 1 146 zł. W każdym z omawianych lat najwyższe dochody ogółem *per capita* występowały w gminach wiejskich, a najniższe w miejskich.

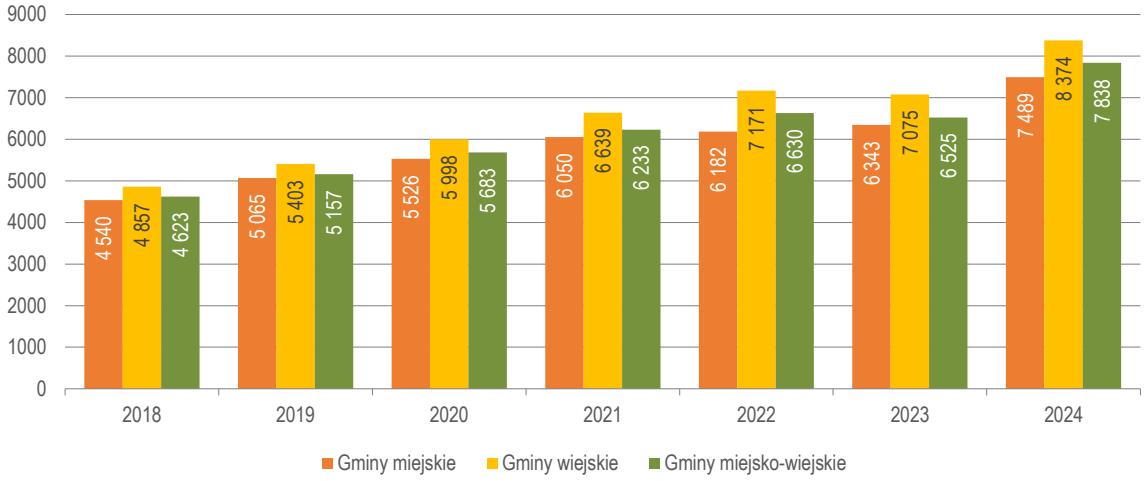
[1] Skumulowana inflacja w latach 2018–2024 wyniosła wg GUS 46,8%.

Według regionów najwyższe średnie dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały w 2024 r. gminy z województw: podlaskiego, dolnośląskiego i zachodniopomorskiego, a najniższe, gminy województw: małopolskiego, świętokrzyskiego i lubelskiego.

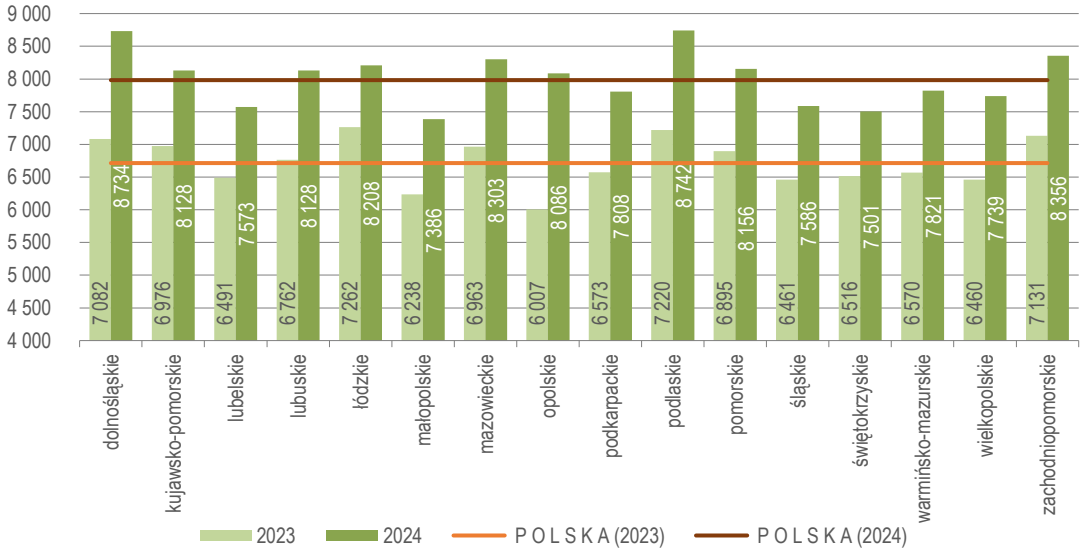
Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024, wg typów (w zł)

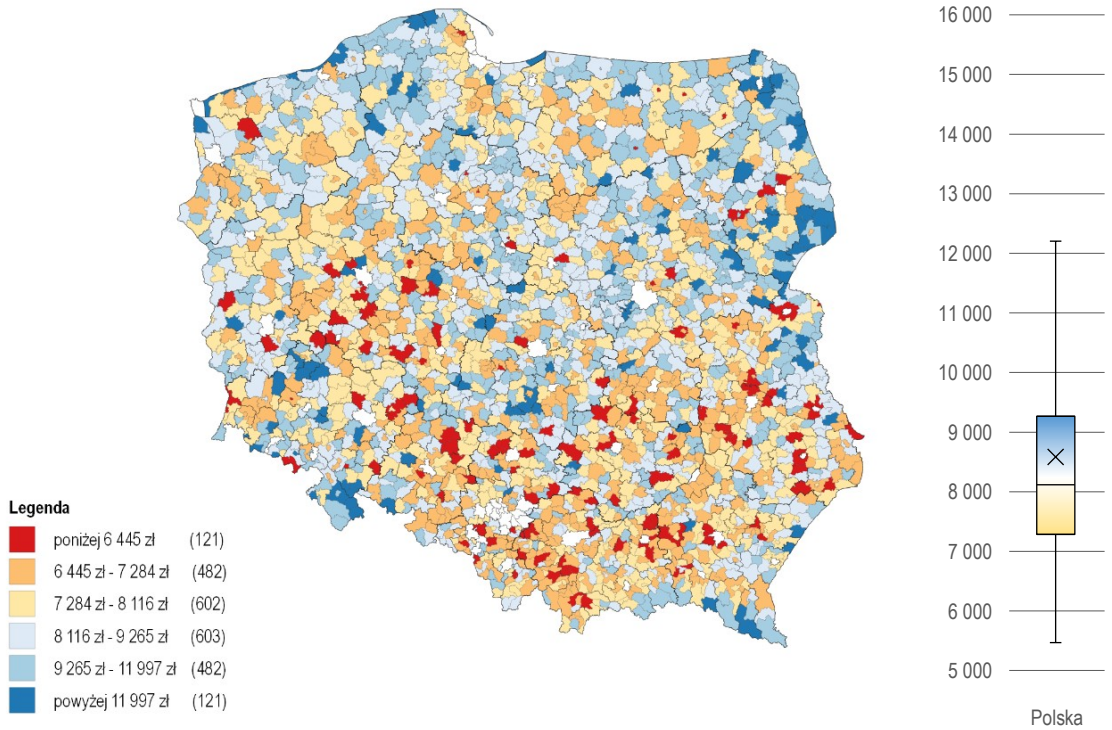


Dynamika dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2023 i 2024 (w zł)

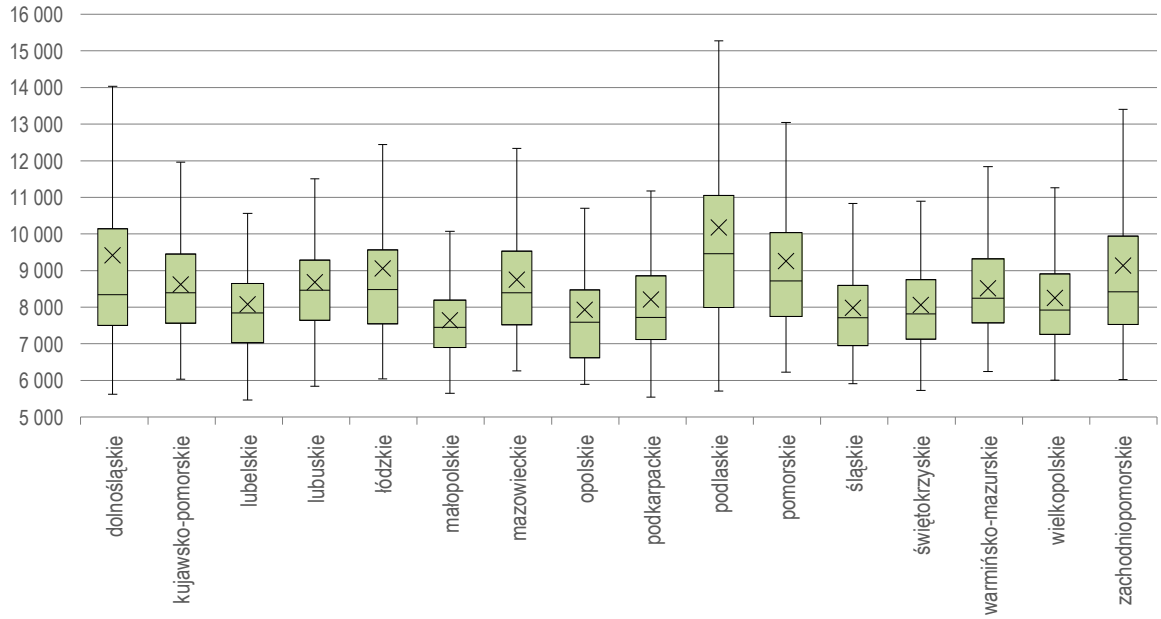


Prezentacja graficzna statystycznego rozkładu cechy, z wykorzystaniem mediany jako wartości środkowej badanego zbioru, tzn. wartości, powyżej i poniżej której znajduje się taka sama liczba obserwacji (w tym przypadku cechą są dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a zbiorem obserwacji wszystkie gminy w kraju w podziale regionalnym) pozwala zaobserwować województwa, w których przeważają samorządy zamożniejsze i obszary, w których większy odsetek stanowią gminy uboższe oraz jednostki samorządu cechujące się dochodami znacznie odbiegającymi w górę lub w dół od przeciętnej w danym rejonie.

Dochody ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Rozrzut dochodów ogółem *per capita* gmin, wg województw, w 2024 r. (bez wartości odstających)[2] (w zł)



[2] Wyjaśnienia dotyczące sposobu czytania wykresów pudełkowych zastosowanych w niniejszym rozdziale znajdują się na końcu opracowania.

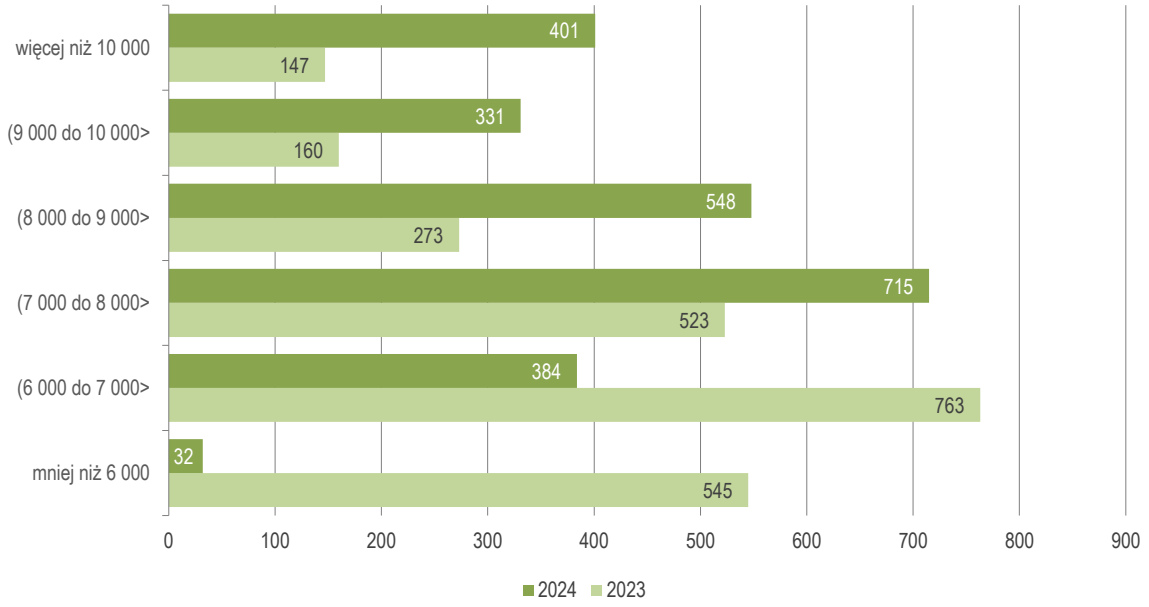
Korzyścią zastosowania mediany w analizie statystycznej, w porównaniu do średniej arytmetycznej jest mniejsza wrażliwość na wartości odstające (ekstremalne), a przykładem jest województwo podlaskie, dla którego średnia dochodów ogółem gmin wyniosła w 2024 r. – 10 177 zł, natomiast mediana – 9 456 zł. Za podniesienie średniej całego województwa odpowiedzialne jest tylko kilka bardzo zamożnych jednostek, w tym druga najbogatsza gmina w Polsce – Dubicze Cerkiewne.

Poziom i dynamika dochodów ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)

Wyszczególnienie	2023	2024	Różnica (3-2)	Dynamika (2023 = 100%)
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	**6 714**	**7 982**	**1 268**	**118,9**
− bieżące	5 542	6 702	1 160	120,9
− majątkowe	1 172	1 280	108	109,2
Mediana	6 855	8 116	1 261	118,4
Średnia	7 261	8 586	1 325	118,2
Minimalne	4 601	5 467	866	118,8
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	24 754[1)]	32 838[2)]	8 084	132,7
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	38 992	39 383	391	101,0

[1)] Krynica Morska (woj. pomorskie).
[2)] Dubicze Cerkiewne (woj. podlaskie).

Liczba gmin w przedziałach dochodów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)



W przedziałach dochodów *per capita* 32 gminy posiadały dochody na mieszkańca mniejsze niż 6 000 zł (w 2023 r. było to 545 gmin), 384 gminy wypracowały dochód pomiędzy 6 000 zł a 7 000 zł (w 2023 r. – 763), dochody 715 gmin (523 rok wcześniej) znalazły się w zakresie 7 000–8 000 zł, 548 gmin (273 w roku poprzednim) osiągnęło dochody w przedziale 8 000–9 000 zł, natomiast w przedziale 9 000–10 000 zł odnotowano 331 jednostek tego typu (poprzednio 160). Najbardziej zamożnych gmin, z dochodami *per capita* powyżej 10 000 zł było 401 (w roku poprzednim 147)[3]. Odsetek gmin, w których wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniósł 86,5% (2 086 jst), rok wcześniej relacja ta wyniosła 42,8%.

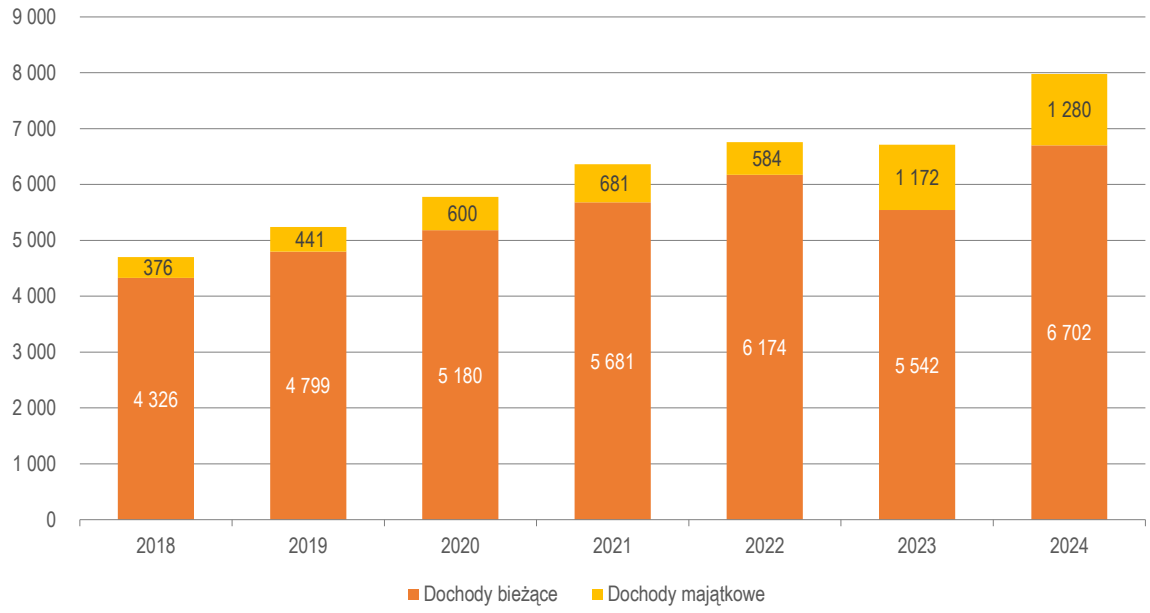
[3] Najwyższe dochody *per capita* zrealizowały gminy: Kleszczów (woj. łódzkie) – 39 383 zł, Dubicze Cerkiewne (woj. podlaskie) – 32 838 zł, Lądek-Zdrój (woj. dolnośląskie) – 32 558 zł i Krynica Morska (woj. pomorskie) – 28 433 zł.

Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2023 i 2024 (w zł)

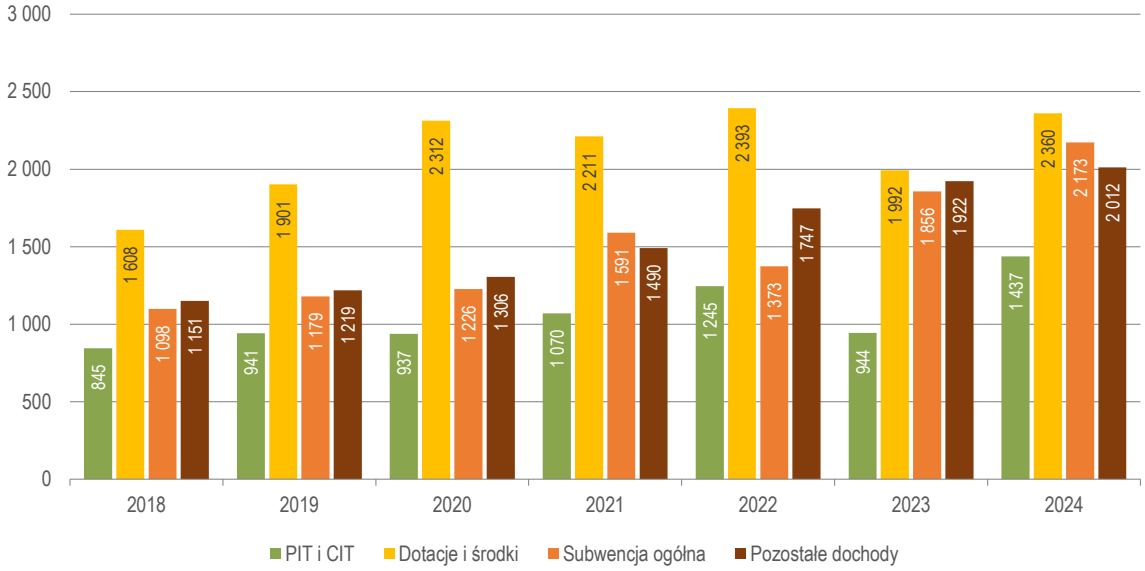
Wyszczególnienie		Liczba gmin	Dochody ogółem		z tego:				
					PIT i CIT	dotacje i środki	subwencja ogólna	pozostałe dochody	w tym: podatki i opłaty
			2023	2024					
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	716	8 262	9 566	878	3 974	2 774	1 940	1 449
	5 tys. – 10 tys.	885	7 137	8 496	1 075	2 902	2 629	1 891	1 432
	10 tys. – 20 tys.	531	6 341	7 543	1 401	2 104	2 116	1 922	1 514
	20 tys. – 50 tys.	248	6 288	7 525	1 832	1 740	1 761	2 191	1 708
	50 tys. – 100 tys.	31	6 244	7 516	2 052	1 662	1 620	2 183	1 606

Analizując wysokość dochodów osiąganych przez gminę w przeliczeniu na jednego mieszkańca w odniesieniu do liczby zamieszkującej ją ludności, można zauważyć zależność – im większa gmina, tym mniejszy średni dochód przypadający na statystycznego mieszkańca, przy czym różnica wyniosła 2 050 zł w skrajnym przypadku – pomiędzy gminami małymi z ludnością do pięciu tys. a gminami dużymi, które zamieszkuje powyżej 50 tys. osób. W 2023 r. różnica ta była prawie identyczna i wyniosła 2 018 zł. Przyczyną omawianego zjawiska są znaczne dysproporcje w kwotach przekazywanych dotacji i środków, które wystąpiły w 2024 r., gdzie do gmin najmniejszych trafiło średnio *per capita* 3 974 zł, a do największych 1 662 zł oraz subwencji – odpowiednio 2 774 zł i 1 620 zł.

Struktura dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

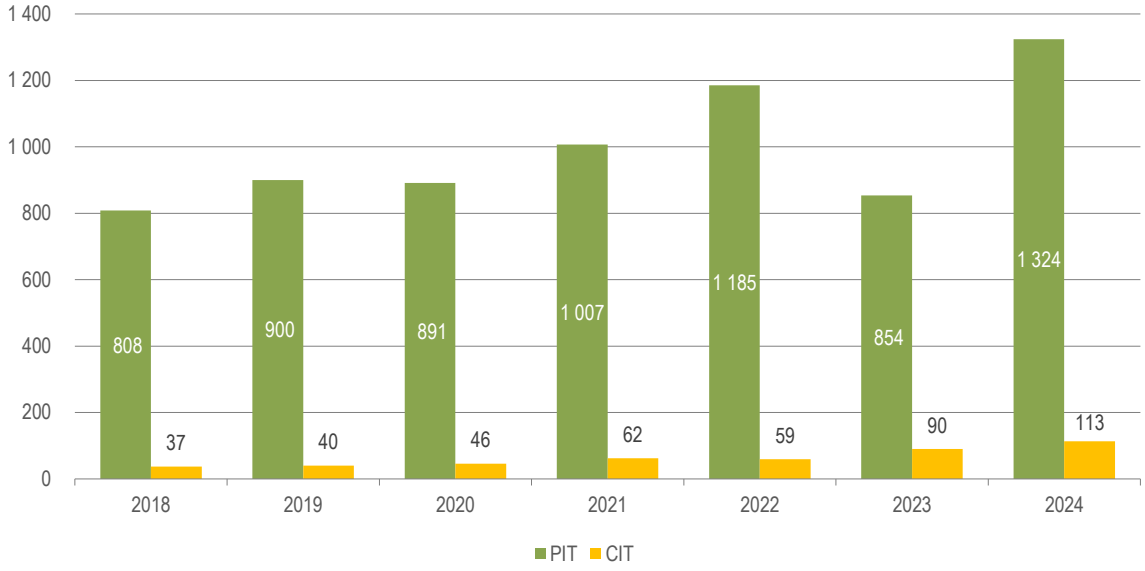


Struktura dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



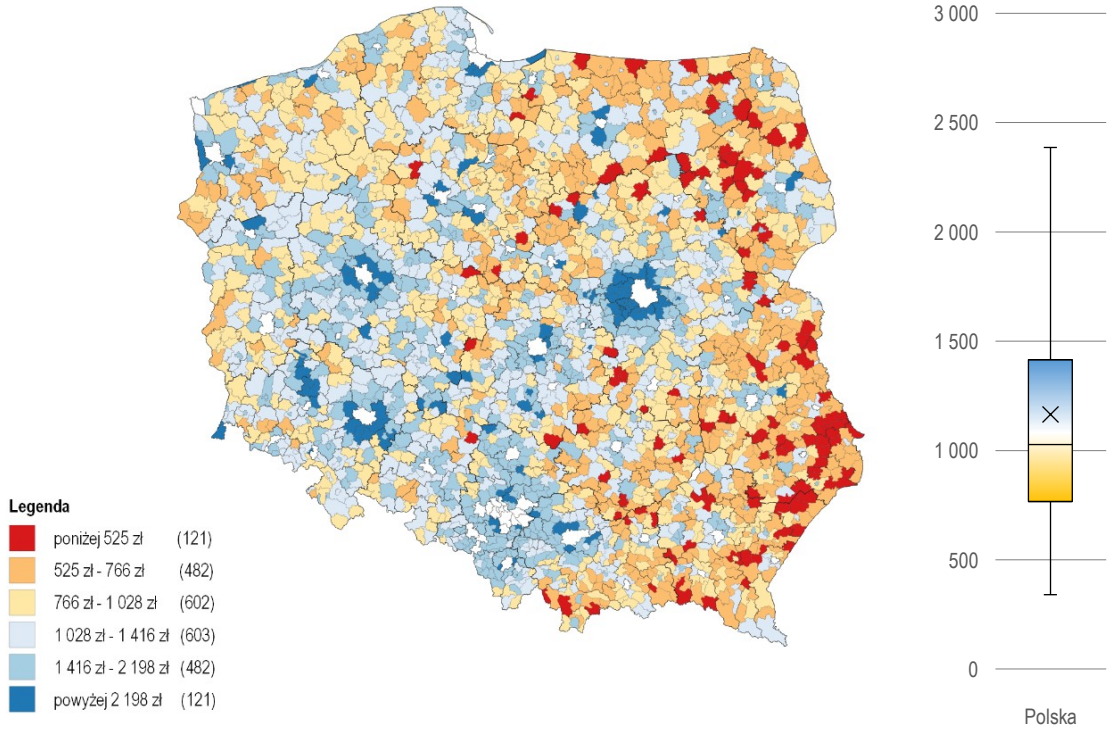
Dochody bieżące gmin *per capita* w skali kraju wyniosły w 2024 r. – 6 702 zł i wzrosły o 1 160 zł w stosunku do roku poprzedniego, a w odniesieniu do 2018 r. o 2 376 zł. Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) wzrosły o 493 zł i wyniosły 1 437 zł, przy wzroście o 592 zł w ciągu ostatnich siedmiu lat. W 2024 r. dochody z tego tytułu wzrosły we wszystkich gminach. Zdecydowane wzrosty zostały również odnotowane w przypadku środków przekazywanych z budżetu państwa. Dotacje i środki zwiększyły się w 2024 r. – o 368 zł – do wartości 2 360 zł, a subwencja o 317 zł – do kwoty 2 173 zł. Nieco mniej znaczący wzrost wystąpił w przypadku dochodów z pozostałych podatków i opłat lokalnych, które w opisywanym okresie wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 1 549 zł i zmieniły się w stosunku do roku poprzedniego o 140 zł, a od 2018 r. – o 657 zł. Oznacza to, że po załamaniu w 2023 r. dochody gmin z powyższych tytułów powróciły lub przekroczyły poziom z 2022 r.

Dochody gmin z tytułu udziału w PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

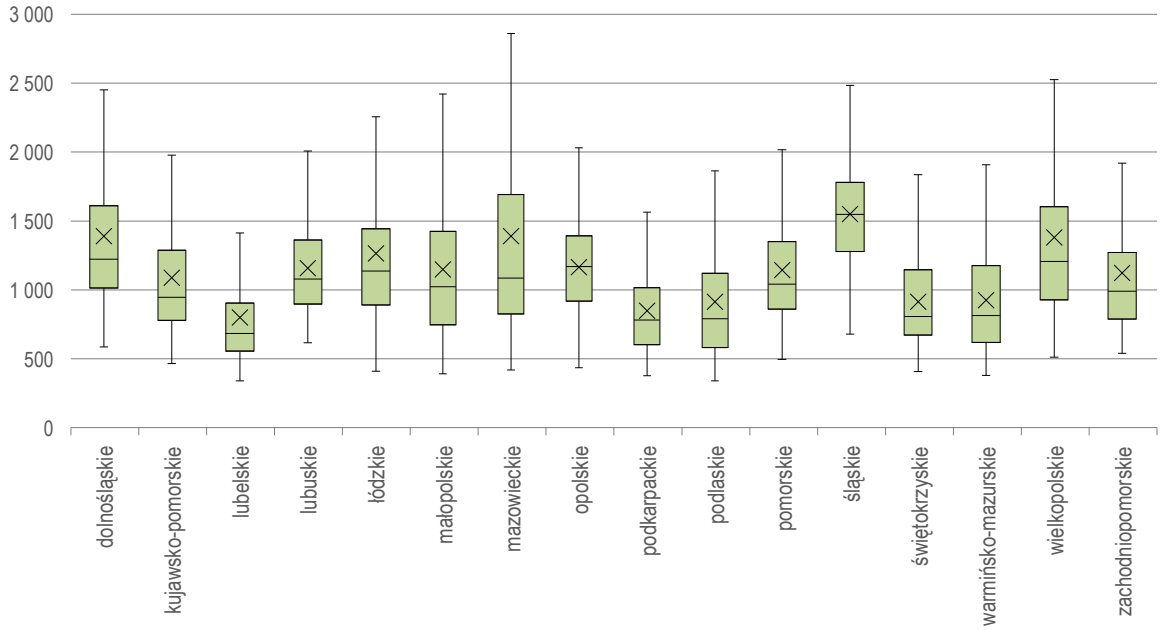


Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się o 108 zł w stosunku do roku poprzedniego i wyniosły 1 280 zł, co było efektem zwiększenia o 116 zł dotacji i środków przekazanych gminom na inwestycje i zakupy inwestycyjne (z 1 067 zł – w 2023 r. do 1 183 zł – w 2024 r.).

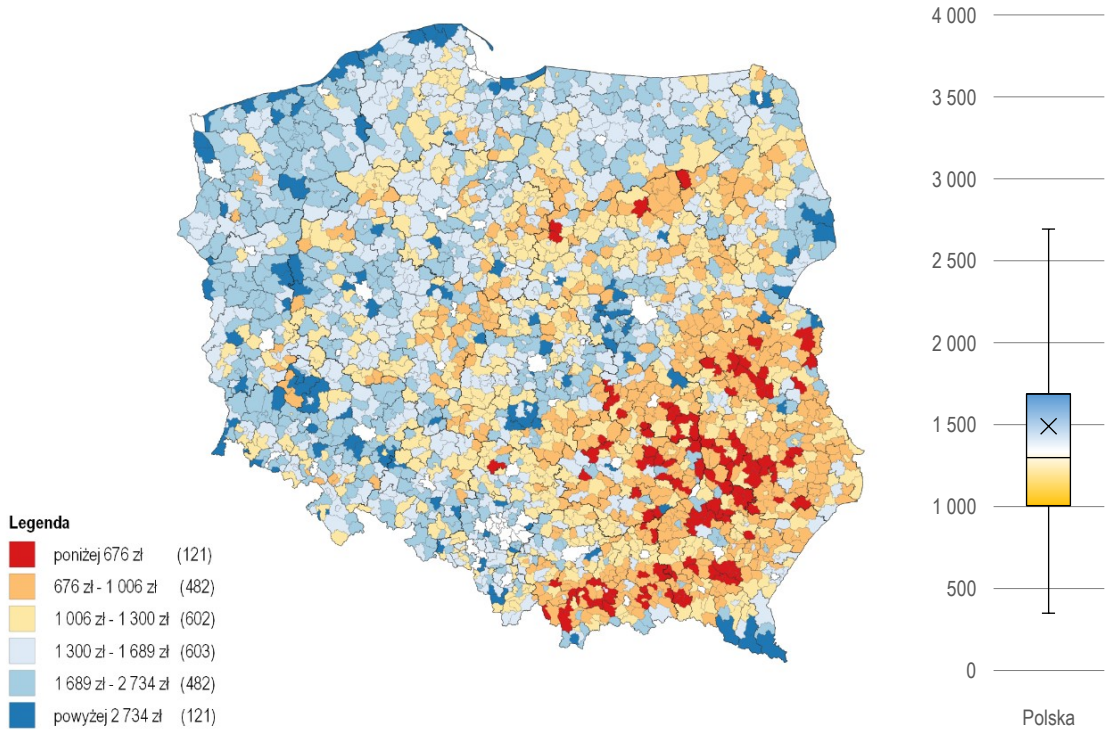
Dochody z tytułu udziału gmin w podatkach PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



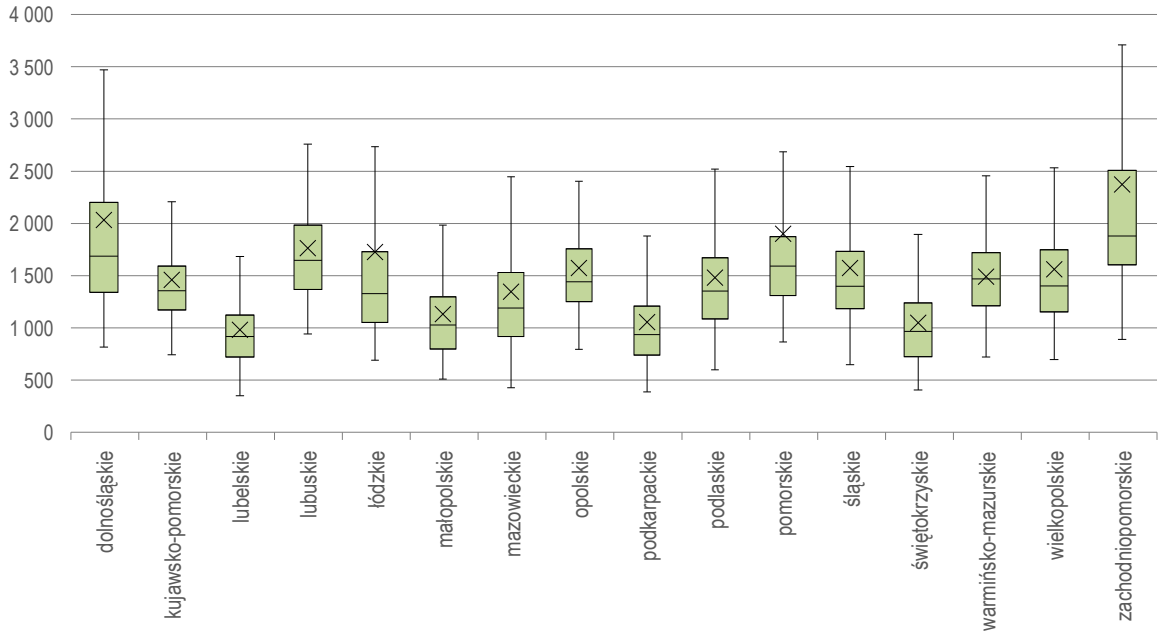
Rozrzut dochodów gmin *per capita* z PIT i CIT, wg województw, w 2024 r. (bez wartości odstających) (w zł)



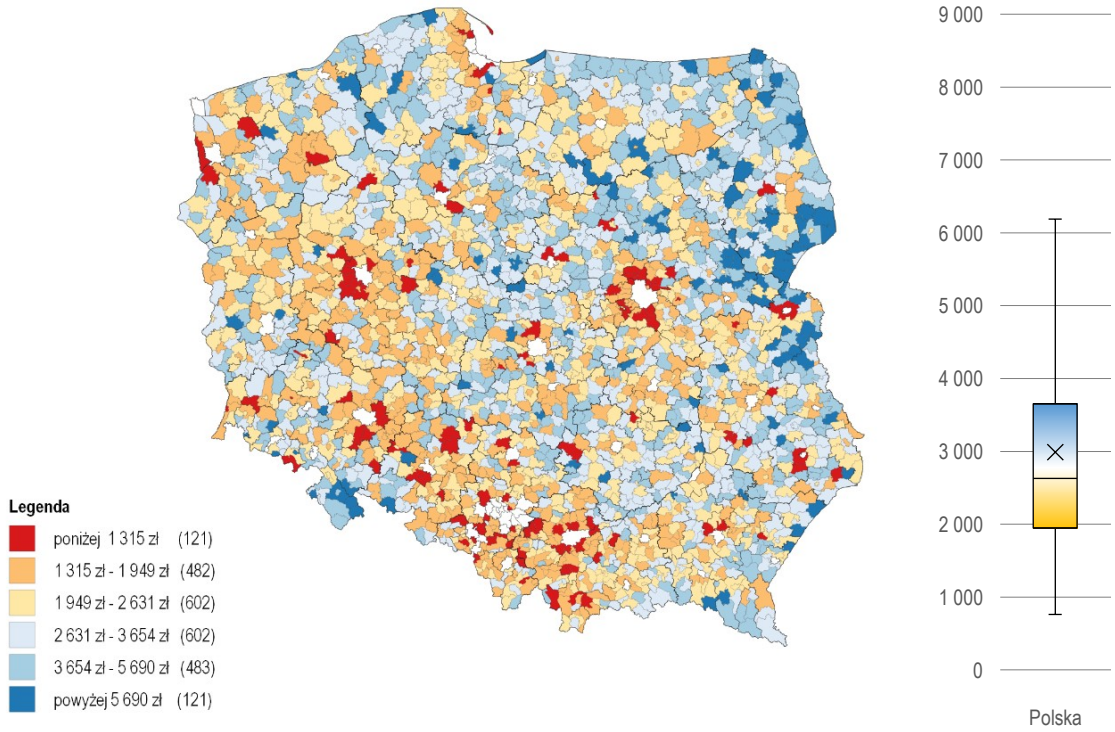
Dochody gmin z tytułu podatków i opłat, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



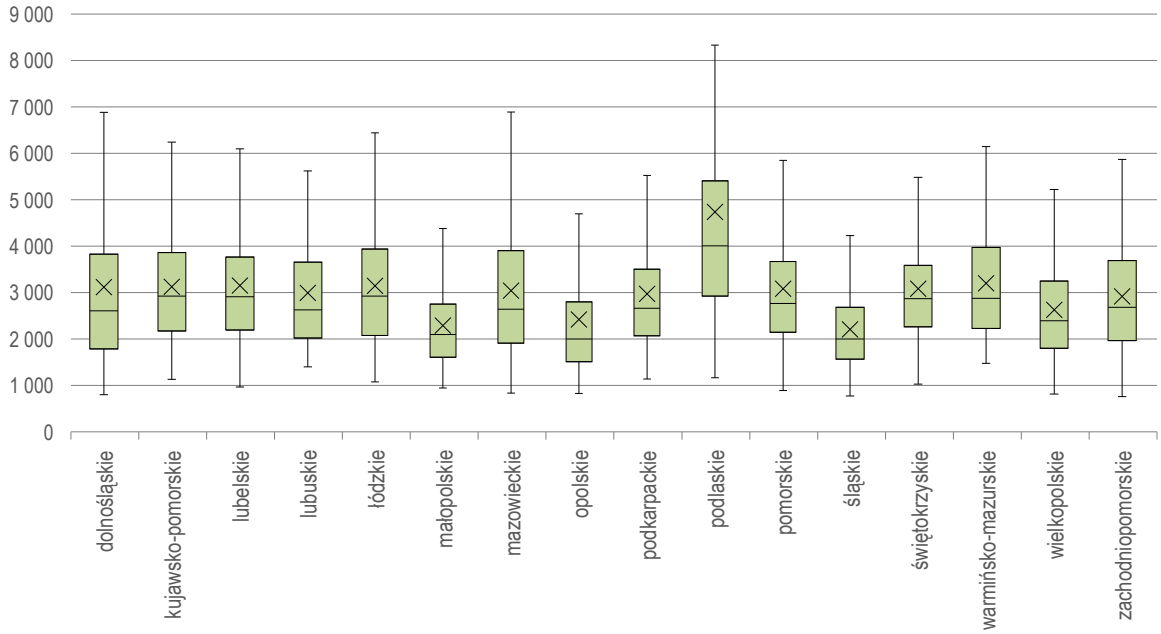
Rozrzut dochodów gmin *per capita* z tytułu podatków i opłat, wg województw, w 2024 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Dochody gmin z tytułu dotacji i środków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)

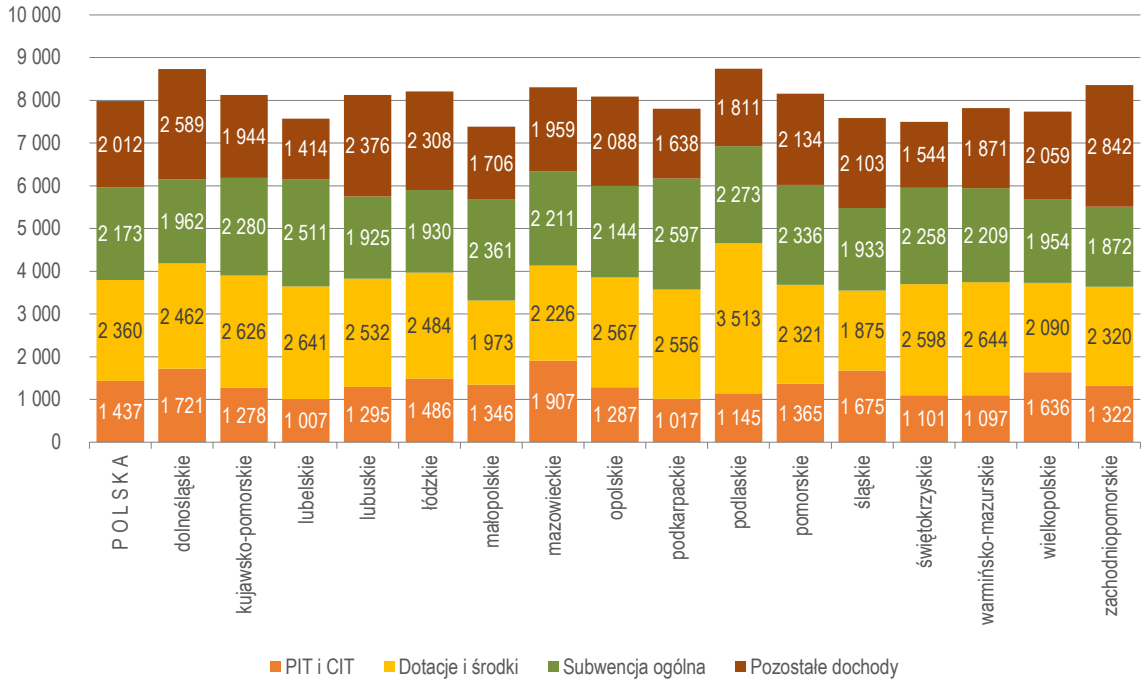


Rozrzut dochodów gmin *per capita* z tytułu dotacji i środków, wg województw, w 2024 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Obserwacja rozłożenia gmin na mapie kraju pod względem poziomu pozyskiwanych przez nie dochodów pochodzących z udziałów w podatkach PIT i CIT pokazuje wyraźnie podział na Polskę wschodnią i Polskę południowozachodnią oraz okolice dużych aglomeracji miejskich posiadających dużo większy potencjał gospodarczy. Analizując poziom wpływów z pozostałych podatków i opłat widać podział na Polskę zachodnią z większymi wpływami do budżetów gmin tego rodzaju dochodów oraz na mniej zamożną Polskę południowowschodnią, będącą częściej beneficjentem subwencji oraz dotacji jako mechanizmów wyrównawczych państwa. Interwencję finansową państwa można zauważyć również w przypadku gmin najbardziej dotkniętych powodzią z września 2024 r. (Kotlina Kłodzka).

Poziom i struktura dochodów ogółem gmin, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)

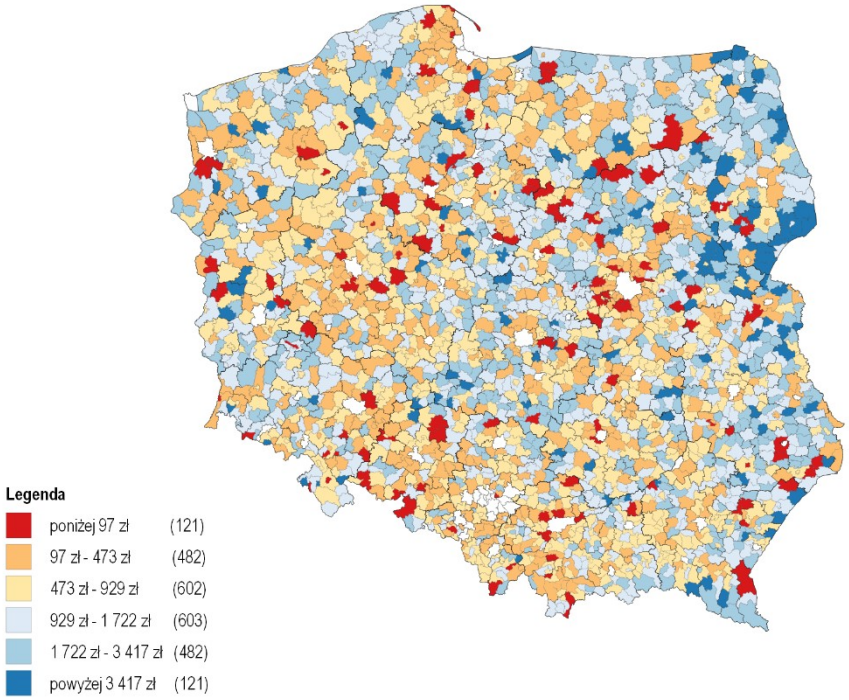


Pozostałe dochody, rozumiane jako środki inne niż pochodzące z transferów przekazywanych do budżetów jst (dotacje i środki, subwencje) oraz z tytułu PIT i CIT, zwiększyły się *per capita* w 2024 r. – o 90 zł, do kwoty 2 012 zł, a od 2018 r. – o 861 zł. W 1 518 gminach dochody te wzrosły (63,0% wszystkich tego typu jednostek), a spadły w 893 samorządach gminnych.

Dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2024 r. w skali kraju gminy pozyskały w wysokości 2 173 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co przy dochodach z tego tytułu w 2023 r. na poziomie 1 856 zł stanowi wzrost o 317 zł (licząc od 2018 r. zanotowano wzrost o 1 075 zł).

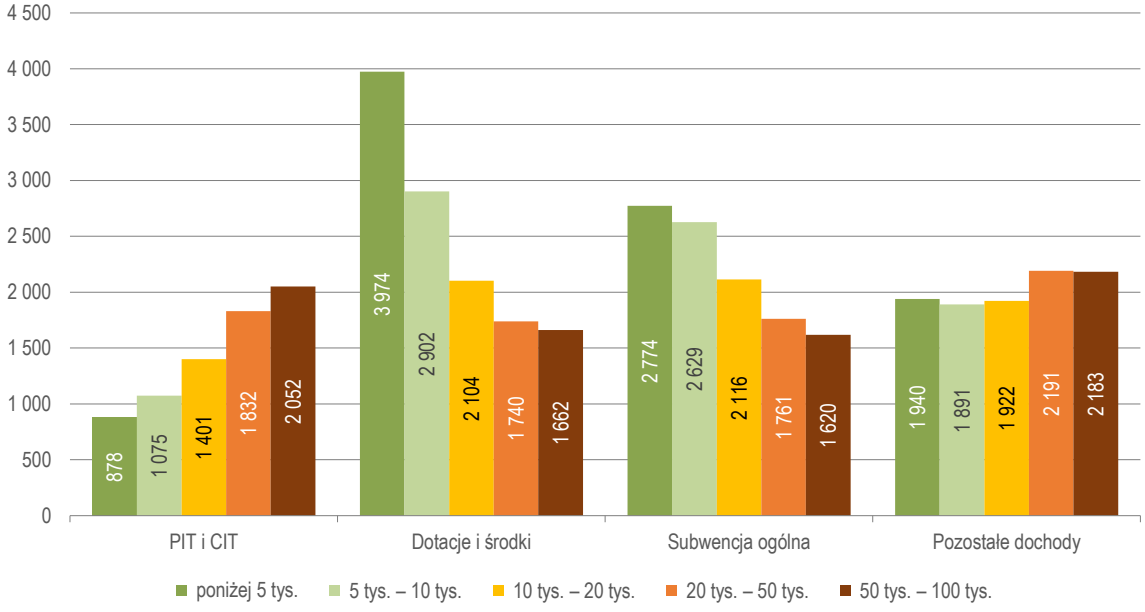
Wartość dotacji i środków przekazanych gminom wyniosła na koniec 2024 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca 2 360 zł, co oznacza wzrost o 368 zł w stosunku do roku poprzedniego. Na przestrzeni ostatnich siedmiu lat wartość dotacji i środków wzrosła w ujęciu *per capita* o 752 zł. Podstawowymi składnikami omawianych dochodów transferowych były dotacje z budżetu państwa na realizację zadań zleconych – 776 zł, dotacje z budżetu państwa na realizację zadań własnych jst – 430 zł oraz środki otrzymane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 803 zł i środki z Funduszu Pomocy – 56 zł.

Dochody gmin z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



Rozpatrując poszczególne składowe dochodów gmin wg ich zaludnienia, można zauważyć w przypadku dochodów podatkowych, w tym udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa i pozostałych dochodów podatkowych liniowe trendy rosnące wraz z wielkością gminy. Sytuacja odwraca się w przypadku dochodów będących transferami zewnętrznymi, gdzie na skutek działania mechanizmów wyrównawczych gminy mniejsze, posiadające mniejsze możliwości dochodowe, uzyskały wyższe dochody z tytułu dotacji i subwencji.

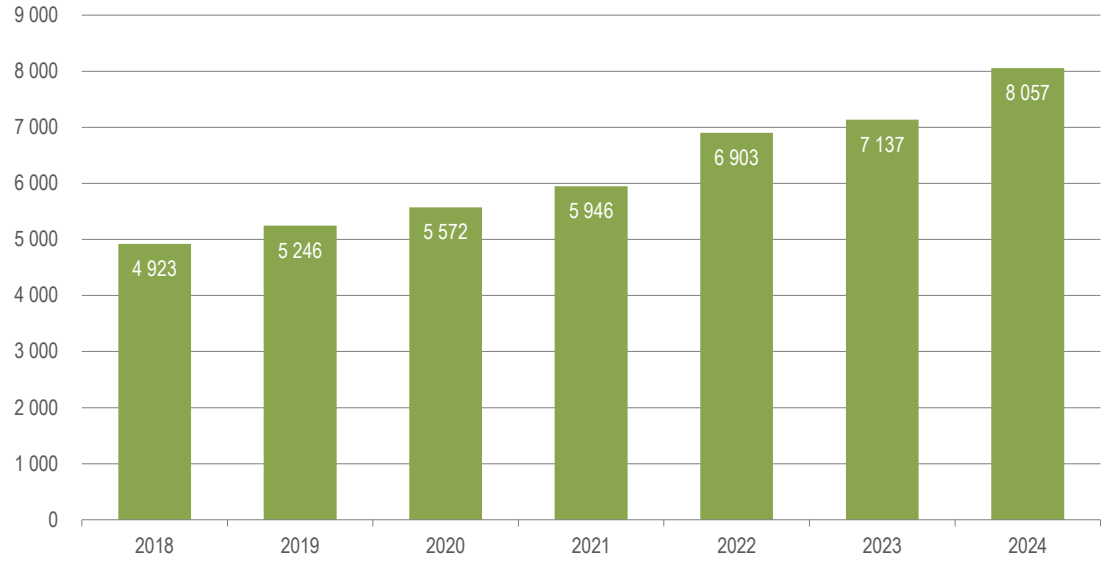
Poziom i struktura dochodów ogółem wg wielkości gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



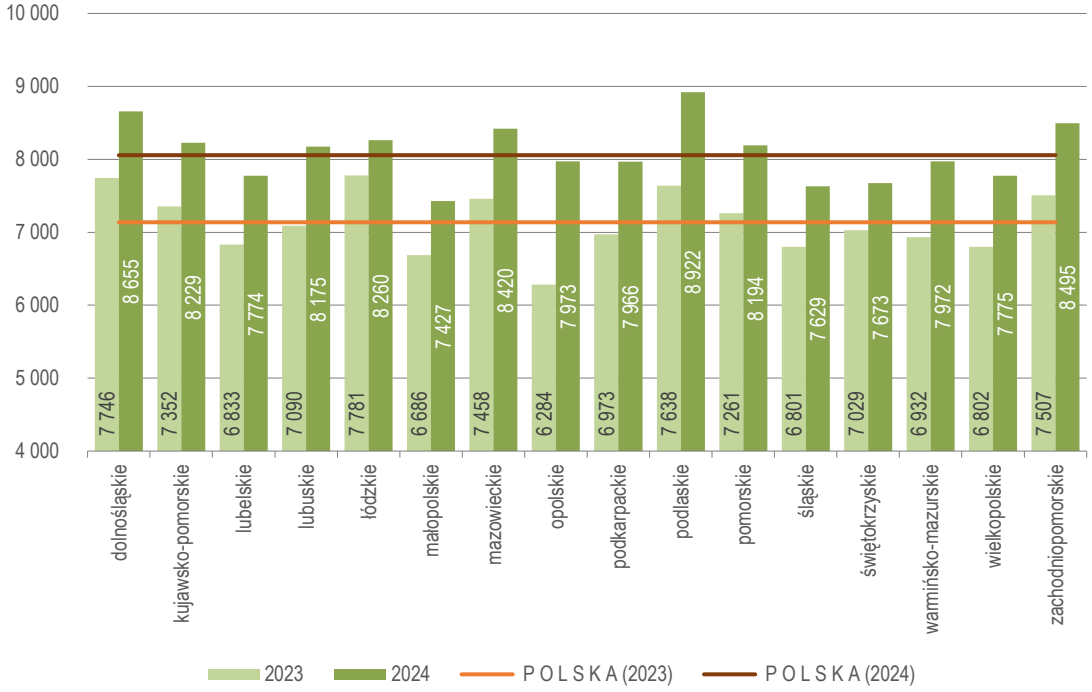
1.2. Wydatki

W 2024 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 8 057 zł i wzrosły w stosunku do 2023 r. – o 920 zł, co oznacza utrzymanie stałej tendencji wzrostu wydatków w odniesieniu do lat poprzednich (od 2018 r. wydatki wzrosły o 3 134 zł, tj. nominalnie o 63,7%, realnie o 16,9%). Wydatki ogółem gmin były wyższe od wartości dochodów o 75 zł, co oznacza, że budżety omawianych jst trzeci raz z rzędu zamknęły się *per saldo* deficytem budżetowym. Wynik operacyjny gminy wypracowały na poziomie 522 zł (w 2023 r. różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniosła 292 zł).

Wydatki ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Wydatki ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2023 i 2024 (w zł)



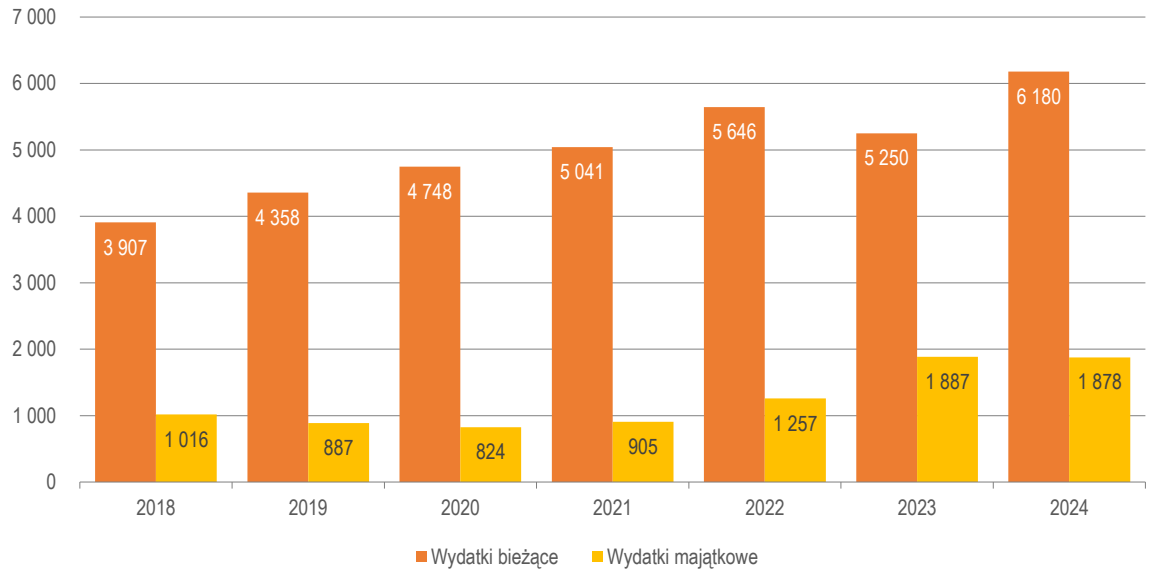
Poziom i dynamika wydatków w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2023 i 2024 (w zł)

Wyszczególnienie	2023	2024	Różnica (3-2)	Dynamika (2023 = 100%)
1	2	3	4	5
Wydatki ogółem, z tego:	**7 137**	**8 057**	**920**	**112,9**
– bieżące	5 250	6 180	930	117,7
– majątkowe	1 887	1 878	-9	99,5
Mediana	7 321	8 230	909	112,4
Średnia	7 730	8 695	965	112,5
Minimalne	4 701	5 065	364	107,7
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	27 195[1)]	33 840[2)]	6 645	124,4
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	46 361	47 218	857	101,8

[1)] Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).
[2)] Dubicze Cerkiewne (woj. podlaskie).

Wydatki poniżej 6 000 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły 34 gminy (1,4% wszystkich tego typu jednostek), w granicach 6 000–7 000 zł – 364 gminy (15,1%), 7 000–8 000 zł – 661 gmin (27,4%), 8 000–9 000 zł – 562 gminy (23,3%), a próg powyżej 9 000 zł przekroczyło 790 gmin (32,8%)[4].

Struktura wydatków gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

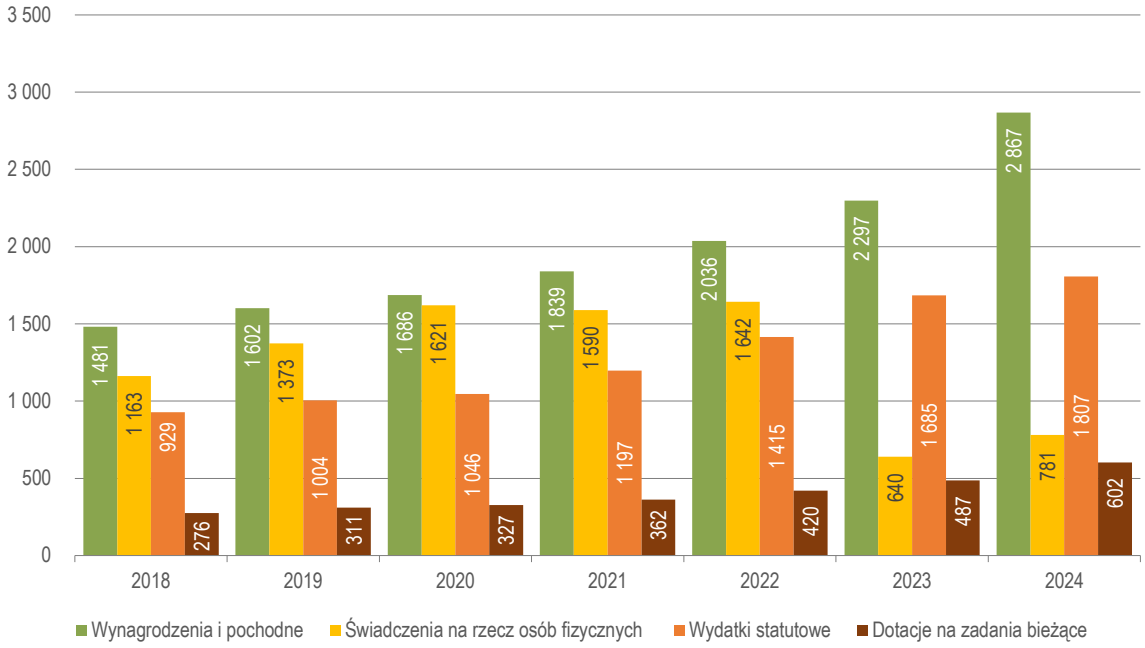


Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2024 r. wyniosły średnio 6 180 zł i zwiększyły się w stosunku do poprzedniego roku o 930 zł (licząc od 2018 r. wzrost wyniósł 2 273 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 2 867 zł i wzrosły o 570 zł (od 2018 r. zwiększyły się o 1 386 zł). W stosunku do poprzedniego roku wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły o 141 zł, natomiast skumulowana różnica liczona od 2017 r. wyniosła – 382 zł – z uwagi na zakończenie w 2022 r. realizacji przez samorządy w ramach zadań zleconych programu „Rodzina 500+".

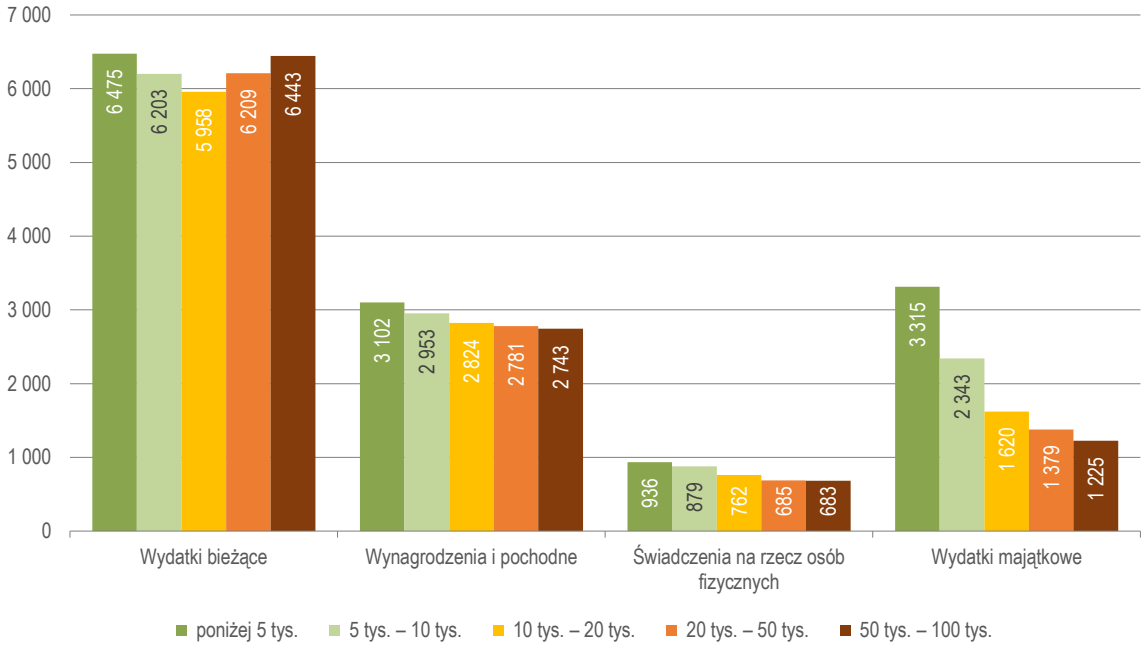
Wydatki bieżące niższe niż w roku poprzednim wykonało w 2024 r. tylko 15 samorządów gminnych, przy 2 287 gminach w 2023 r. Wydatki majątkowe wyższe niż w 2023 r. wykonało 1 246 gmin (1 916 gmin w roku poprzednim), przy 1 165 gminach, które na wydatki majątkowe przeznaczyły mniej środków (495 w 2023 r.).

[4] Najwyższe wydatki *per capita* zrealizowały gminy: Kleszczów (woj. łódzkie) – 47 218 zł, Dubicze Cerkiewne (woj. podlaskie) – 33 840 zł, Rewal (woj. zachodniopomorskie) – 25 341 zł i Łeba (woj. pomorskie) – 25 331 zł.

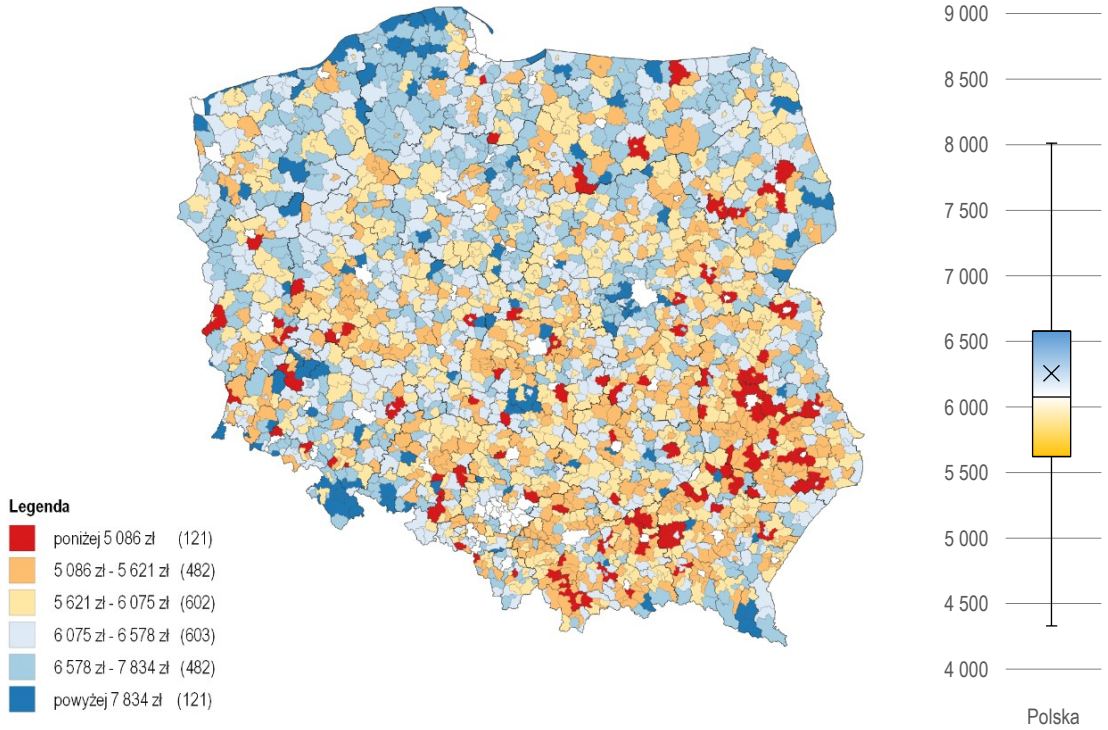
Poziom wybranych wydatków bieżących gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



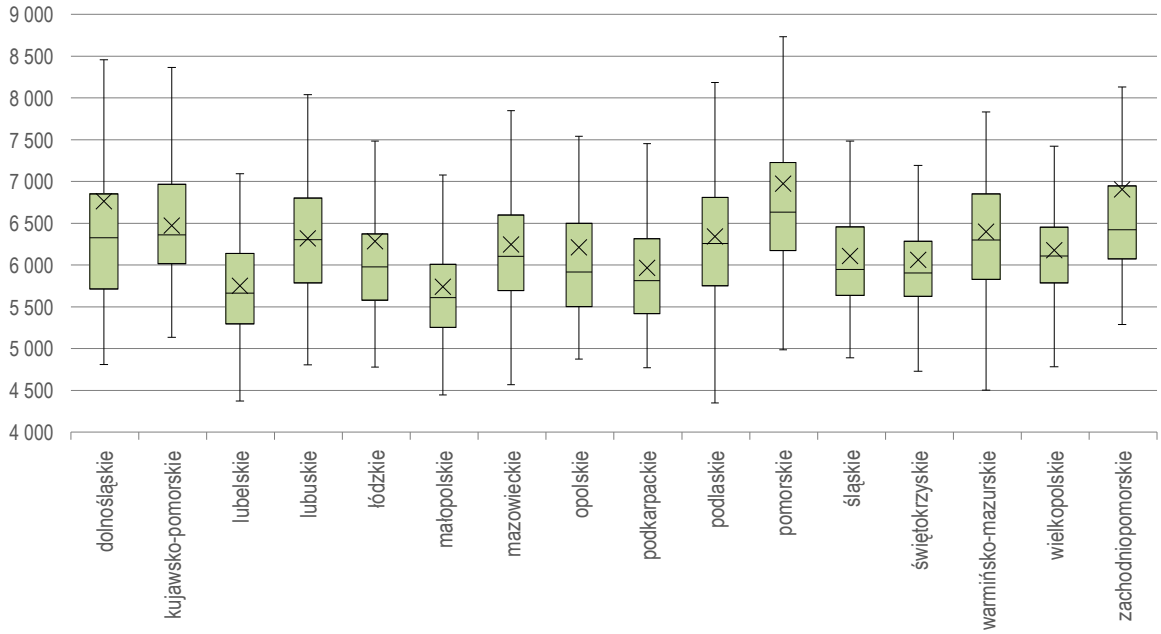
Poziom i struktura wydatków wg wielkości gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



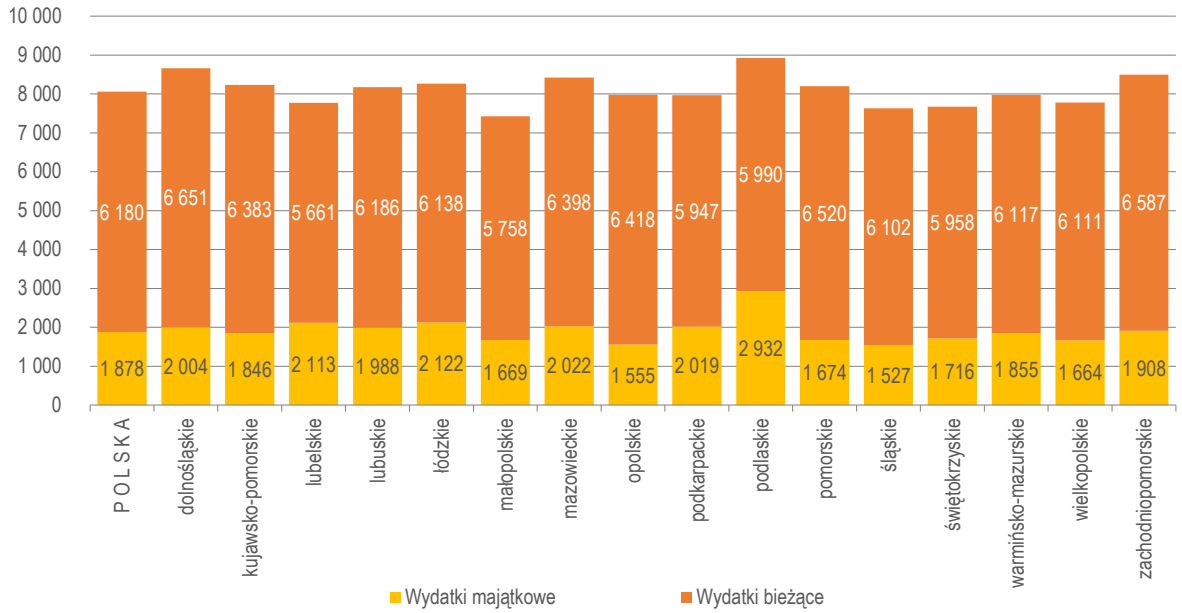
Wydatki bieżące gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r.



Rozrzut wydatków bieżących *per capita* gmin, wg województw, w 2024 r. (bez wartości odstających) (w zł)

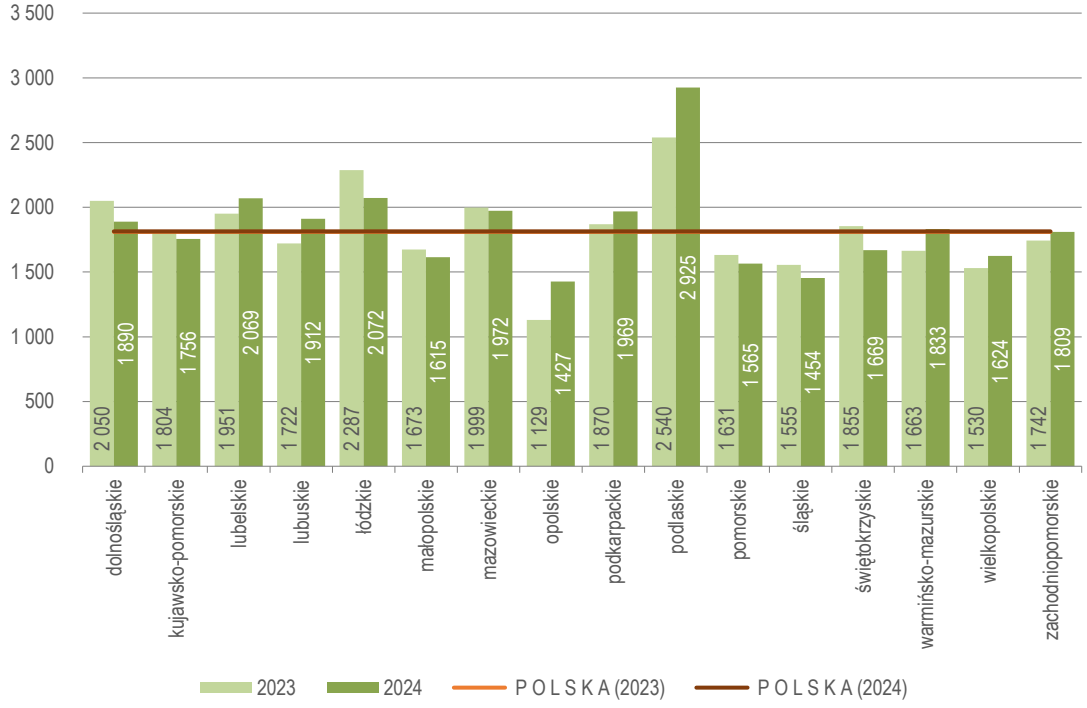


Wydatki gmin, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)

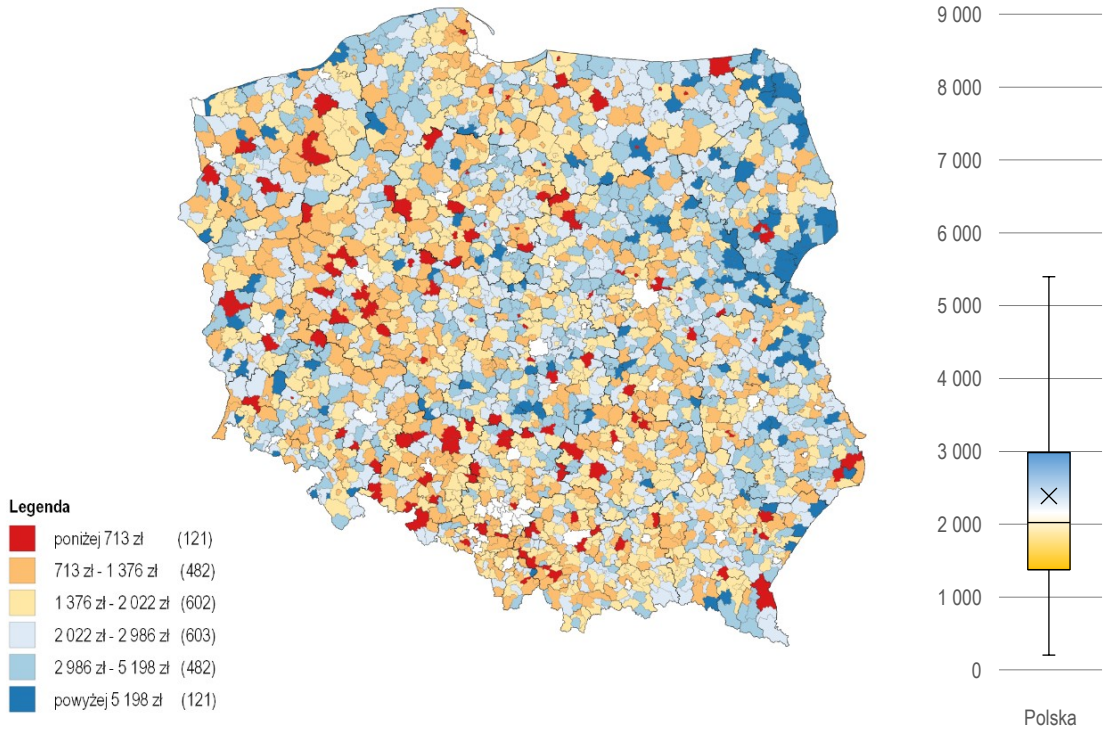


Czwarty rok z rzędu samorządy gminne notują dodatnią dynamikę inwestycyjną. W stosunku do roku poprzedniego wydatki inwestycyjne gmin w skali kraju wzrosły *per capita* o 4 zł, do wartości 1 814 zł. W układzie regionalnym wydatki inwestycyjne gmin ośmiu województw były wyższe niż rok wcześniej. Najwyższe kwoty *per capita* na inwestycje przeznaczyły średnio ponownie gminy województwa podlaskiego – 2 925 zł, łódzkiego – 2 072 zł oraz lubelskiego – 2 069 zł. W 1 257 gminach (52,1% wszystkich tego typu samorządów w kraju) wydatki inwestycyjne były wyższe niż w roku poprzednim (w 2023 r. wzrosły w 1 917 gminach), co oznacza, że niższe wydatki inwestycyjne wykonały 1 154 samorządy gminne. Należy przy tym zaznaczyć, że od 2023 r. gminy mają najwyższy wskaźnik inwestycyjny ze wszystkich typów samorządów, wyższy w 2024 r. o 669 zł *per capita* od miast na prawach powiatu i o 487 zł od m.st. Warszawa (w 2023 r. różnica na korzyść gmin wyniosła odpowiednio 219 zł i 276 zł).

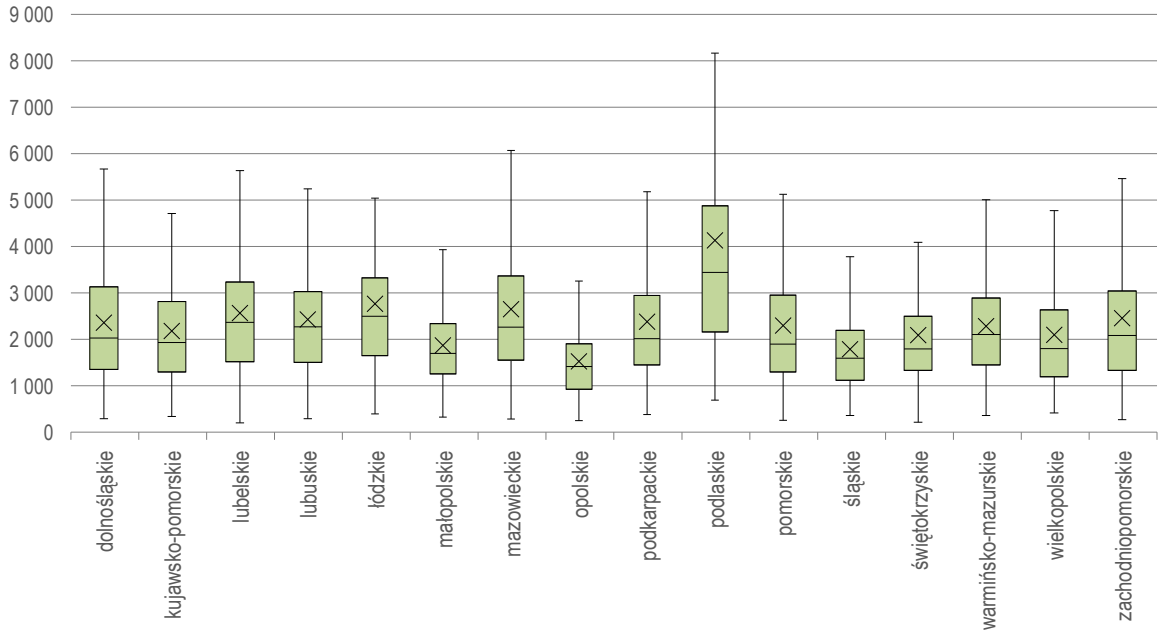
Wydatki inwestycyjne gmin, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)



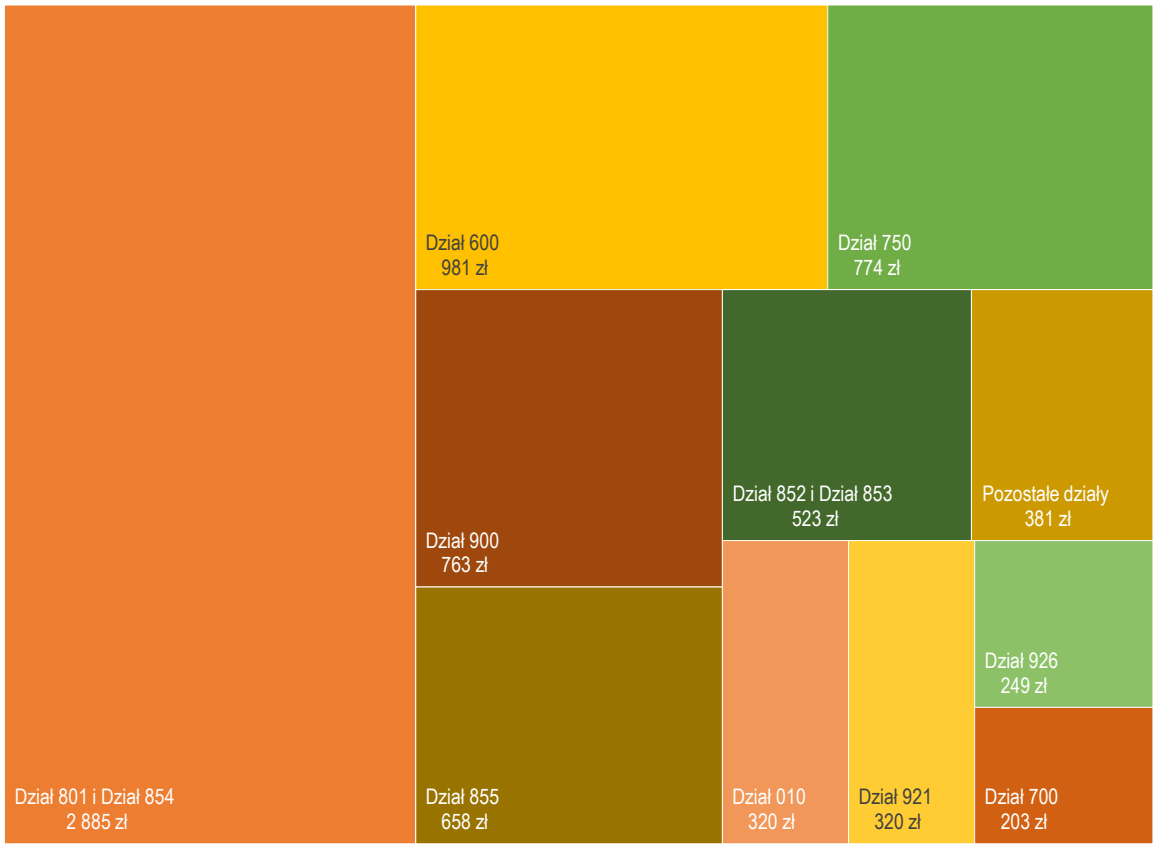
Wydatki inwestycyjne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r.



Rozrzut wydatków inwestycyjnych *per capita* gmin, wg województw, w 2024 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Wydatki gmin, wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r.



Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 600 – Transport i łączność, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna.

Największe wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca (35,8% wszystkich wydatków) gminy wykonały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – łącznie 2 885 zł (wzrost o 518 zł). Na drugim miejscu, z kwotą 981 zł, znalazły się wydatki zakwalifikowane w dziale Transport i łączność (wzrost o 87 zł). Dział Administracja publiczna znalazł się na miejscu trzecim, z wydatkami na poziomie 774 zł (wzrost o 85 zł). Czwartym co do wielkości wolumenu działem klasyfikacji budżetowej była Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w której gminy wykonały wydatki na poziomie 763 zł, czyli o 9 zł niższe niż w roku poprzednim. Pozostałe działy, w których gminy poniosły znaczące wydatki, to: Pomoc społeczna i Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 523 zł (wzrost o 80 zł), Rodzina – 658 zł (wzrost o 112 zł) oraz Rolnictwo i łowiectwo – 320 zł (wzrost o 18 zł).

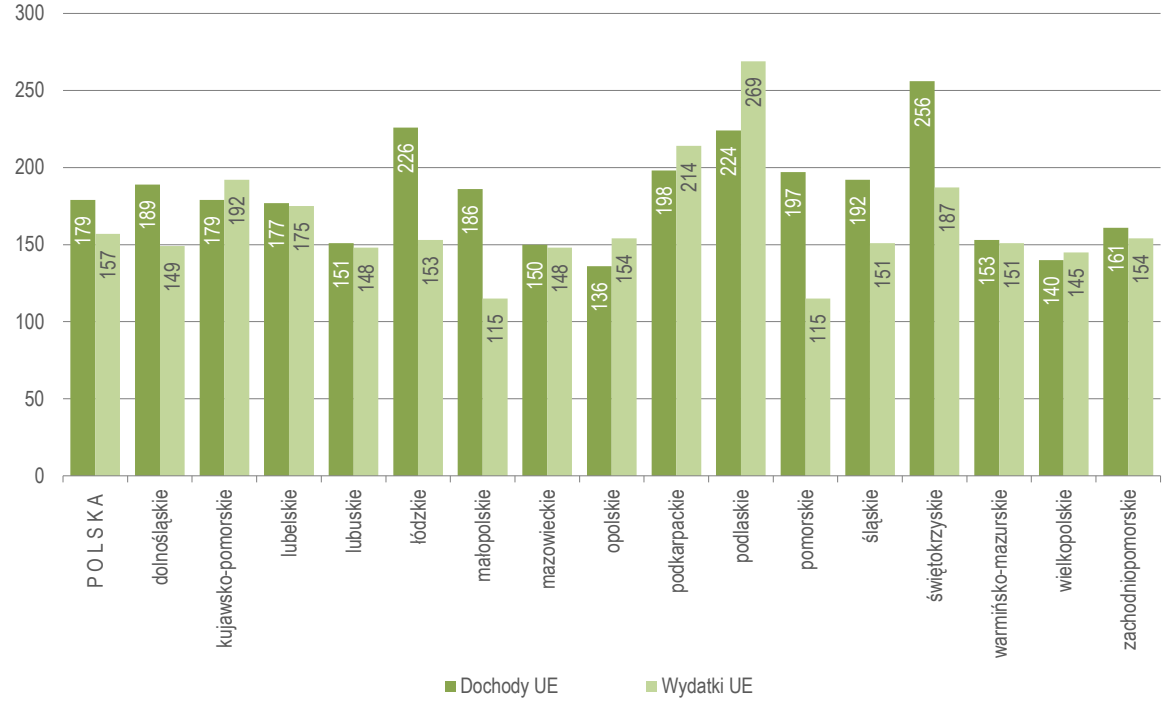
1.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

W 2021 r. gminy wkroczyły w nową siedmioletnią perspektywę finansową UE. Pierwszy rok jej funkcjonowania przyniósł wyraźny spadek aktywności w pozyskiwaniu przez gminy środków ze źródeł unijnych jak i ich wydatkowaniu na projekty finansowane i współfinansowane z tych funduszy, na skutek nałożenia się dwóch przyczyn – wygasających umów realizowanych przy współudziale funduszy UE pochodzących z poprzedniej perspektywy oraz braku nowych programów, finansowanych z nowej perspektywy na lata 2021–2027. Drugi rok trwania perspektywy finansowej 2021–2027 był już znacznie bardziej korzystny dla samorządów gminnych. Natomiast w 2023 r. ponownie wystąpiło osłabienie przez gminy absorpcji środków unijnych przy zwiększonych nakładach na projekty i programy UE. W 2024 r. odnotowano dalsze i pogłębiające się zjawisko słabnącej aktywności w pozyskiwaniu i wydatkowaniu środków UE przez gminy, które dotyczyło zarówno dochodów jak i wydatków.

Dochody ze środków unijnych w 2024 r. spadły o 28 zł i wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 179 zł, z tego: dochody bieżące 37 zł (wzrost o 12 zł), a majątkowe 142 zł (spadek o 40 zł). Mediana dochodów z UE dla gmin w 2024 r. wyniosła 130 zł (106 zł w 2023 r.). Wydatki w gminach związane z realizacją zadań finansowanych i współfinansowanych ze środków unijnych (łącznie z wkładem własnym) wyniosły w 2024 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca 157 zł, z tego wydatki bieżące

22 zł, a majątkowe 135 zł. W stosunku do 2023 r. wydatki ogółem spadły o 169 zł, w tym wydatki bieżące o 17 zł i majątkowe o 152 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 81 zł (162 zł w 2023 r.).

Dochody i wydatki gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2024 r., wg województw (w zł)

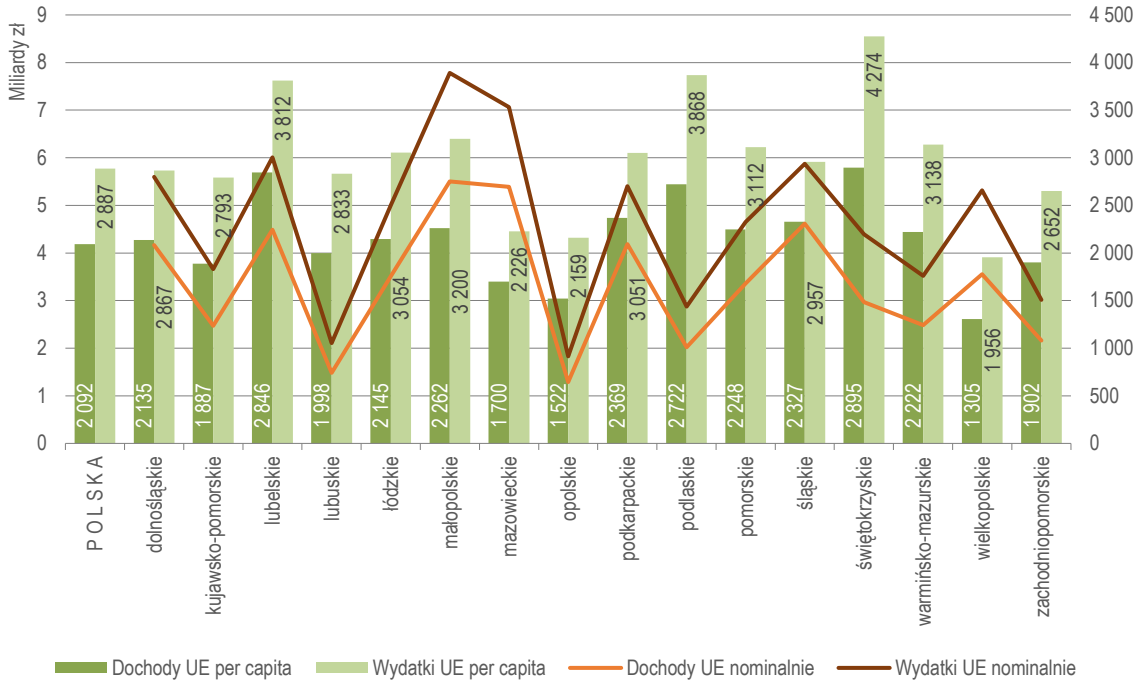


Dochody oraz wydatki unijne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2023 i 2024 (w zł)

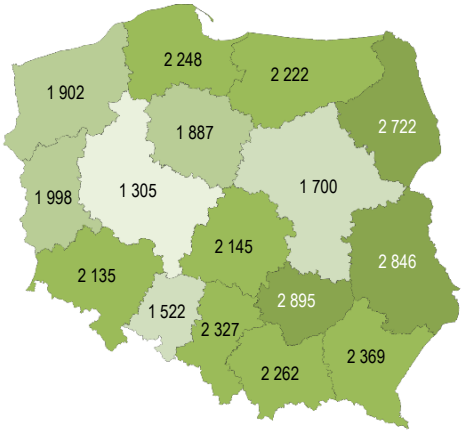
Wyszczególnienie		Liczba gmin	Dochody z UE ogółem		Wydatki UE ogółem	
			2023	2024	2023	2024
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	705	290	261	457	274
	5 tys. – 10 tys.	895	251	222	392	209
	10 tys. – 20 tys.	531	192	166	307	140
	20 tys. – 50 tys.	249	160	138	260	101
	50 tys. – 100 tys.	31	185	127	248	99

Skumulowane dochody gmin w całym okresie trwania perspektywy finansowej 2014–2020 oraz czterech lat perspektywy finansowej 2021–2027 wyniosły średnio *per capita* 2 092 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 2 887 zł. W tych latach największymi beneficjentami dofinansowania unijnego liczonego *per capita* były gminy województw wschodnich – świętokrzyskiego (łącznie 2 895 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy), lubelskiego (2 846 zł), podlaskiego (2 722 zł) i podkarpackiego (2 369 zł). Wysokie dochody otrzymane z UE miały przełożenie na najwyższy poziom skumulowanych wydatków gmin z tych województw, związanych z realizacją projektów i programów UE – najwyższe w województwie świętokrzyskim (4 274 zł) i podlaskim (3 868 zł), następnie w gminach województwa lubelskiego (3 812 zł) i małopolskiego (3 200 zł). W ujęciu nominalnym liderami pod względem absorpcji środków unijnych były gminy województw małopolskiego, mazowieckiego i lubelskiego.

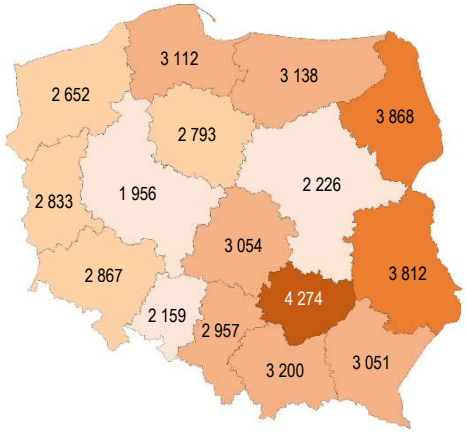
Skumulowane dochody UE i wydatki UE gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2024



Skumulowane dochody UE gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2024 (w zł)



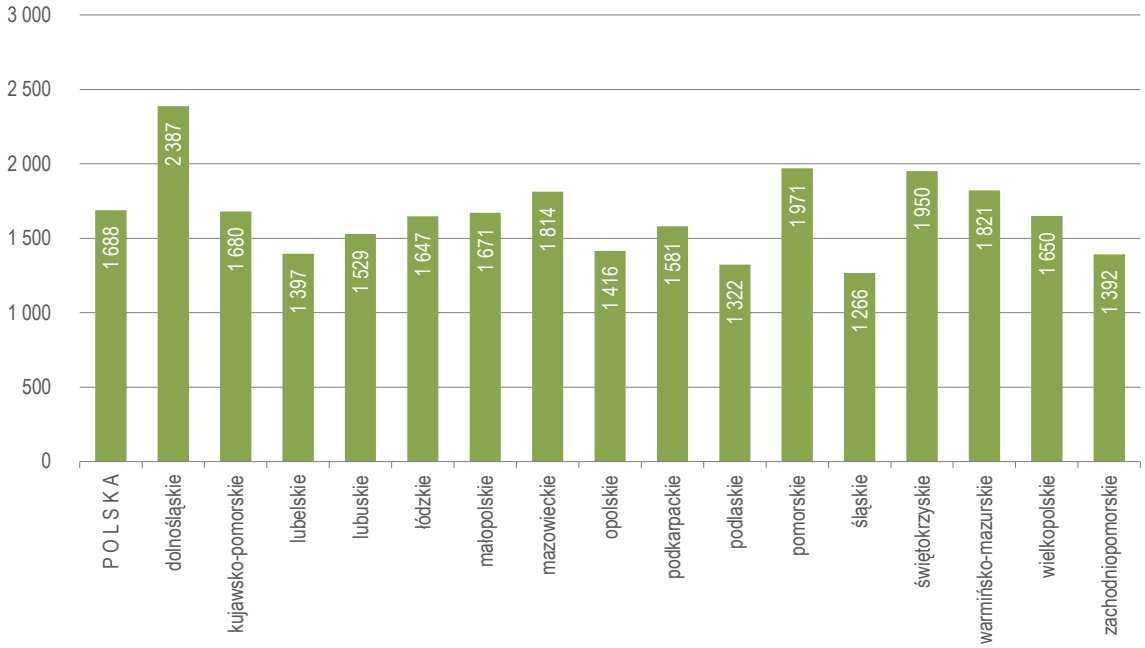
Skumulowane wydatki UE gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2024 (w zł)



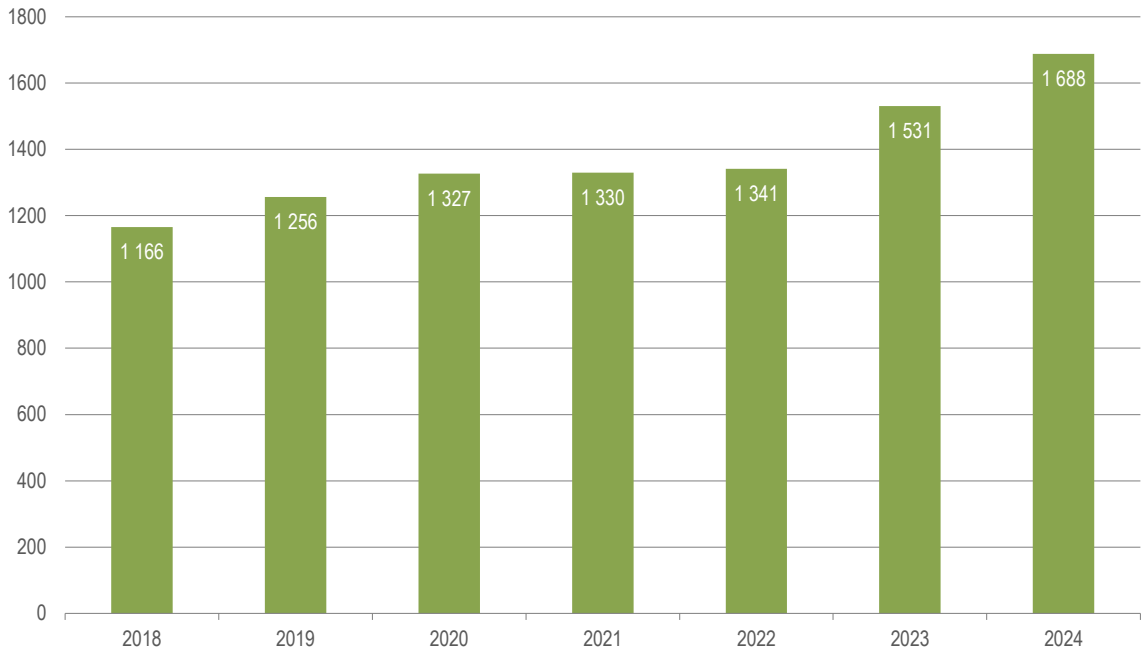
1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie gmin liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2024 r. – 1 688 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 157 zł. W 2023 r. zanotowano wzrost zadłużenia o 190 zł. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się gminy województwa dolnośląskiego – 2 387 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, a najniższym, prawie dwukrotnie mniejszym, gminy województwa śląskiego – 1 266 zł. Gminy wszystkich województw zwiększyły swoje zadłużenie. Największy wzrost kwoty długu odnotowano w gminach województwa dolnośląskiego – o 206 zł, a najmniejszy w gminach województwa małopolskiego – o 91 zł.

Zadłużenie gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2024 r. (w zł)

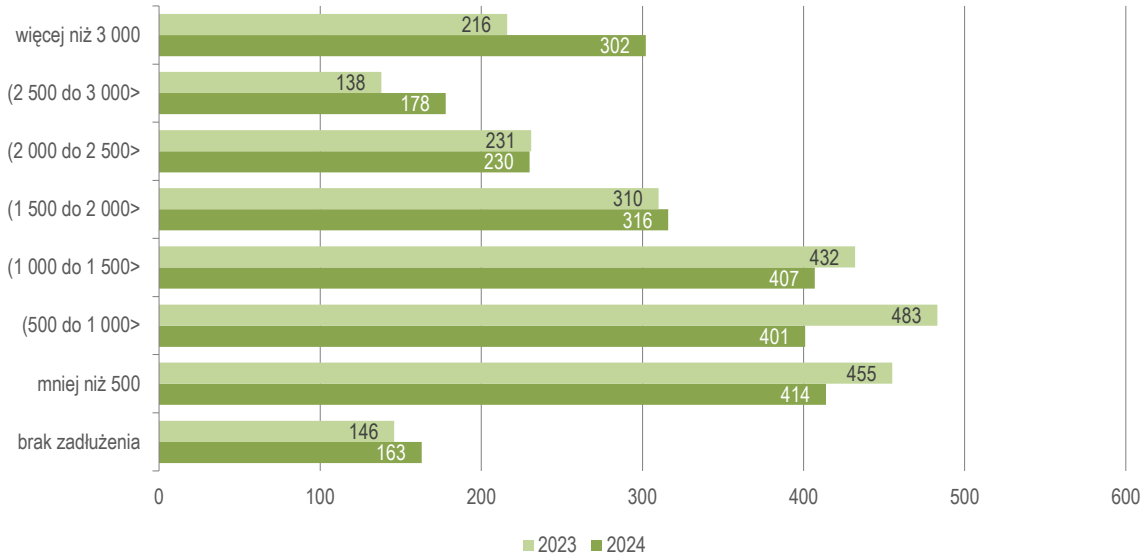


Zadłużenie gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

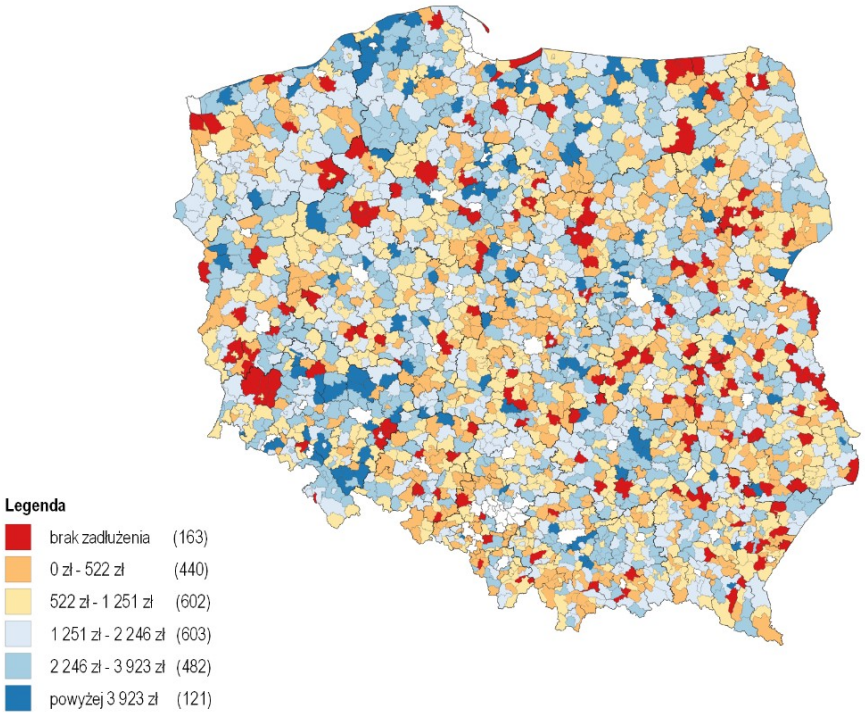


Dług *per capita* do 500 zł odnotowano w 414 gminach, które stanowiły 17,2% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 455 gmin, tj. 18,9% ogółu), 401 gmin, czyli 16,6%, były zadłużone w 2024 r. w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (w 2023 r. – 483 gmin, tj. 20,0%), a kolejne 407 gmin (16,9%) od 1 000 zł do 1 500 zł (w roku poprzednim 432, tj. 17,9%). W 316 gminach (13,1%) kwota długu zawierała się w przedziale 1 500 zł – 2 000 zł (w 2023 r. – 310 samorządów gminnych, tj. 12,9%). Dług w przedziale 2 000 zł – 3 000 zł charakteryzował 408 gmin, tj. 16,9% ogółu (w roku poprzednim takich samorządów było 369, tj. 15,3%). Powyżej 3 000 zł długu na osobę posiadały 302 gminy, tj. 12,5% (216 rok wcześniej), w tym 109 powyżej 4 000 zł (67 w 2023 r.). Żadnego długu nie posiadały 163 gminy (146 w roku poprzednim).

Liczba gmin w przedziałach zadłużenia, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)



Zadłużenie gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



2. Budżet m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca

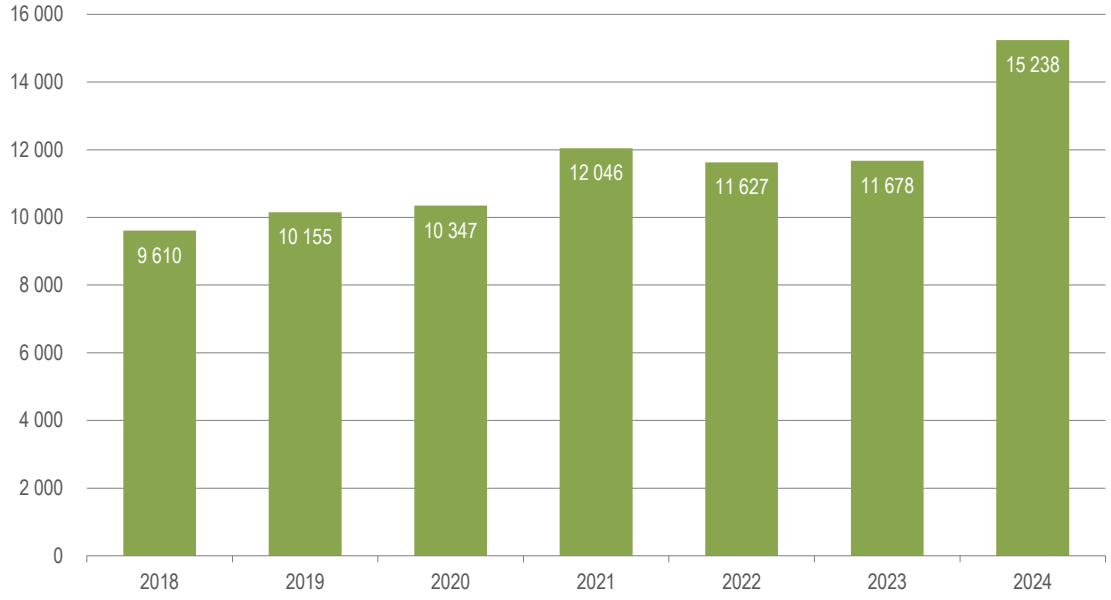
Charakterystyka budżetu m.st. Warszawa, w latach 2018–2024, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dochody ogółem, z tego:	**9 610**	**10 155**	**10 347**	**12 046**	**11 627**	**11 678**	**15 238**
Bieżące, w tym:	**9 202**	**9 775**	**9 900**	**11 481**	**11 107**	**10 992**	**14 539**
PIT, CIT	3 763	4 087	3 993	4 441	4 457	4 145	6 519
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	901	1 261	1 613	1 618	1 219	688	830
Dotacje na zadania zlecone*	733	1 080	1 421	1 411	745	294	368
Subwencja ogólna, w tym:	1 137	1 268	1 413	1 798	1 585	1 982	2 826
Część oświatowa	1 025	1 144	1 272	1 373	1 467	1 784	2 526
Majątkowe, w tym:	**407**	**380**	**447**	**565**	**520**	**686**	**699**
Dotacje i środki na inwestycje	334	311	354	393	360	469	547
Wydatki ogółem, z tego:	**9 394**	**10 494**	**11 277**	**11 315**	**11 360**	**12 992**	**14 805**
Bieżące, w tym:	**8 157**	**9 163**	**10 003**	**10 204**	**10 135**	**11 071**	**13 224**
Wynagrodzenia i pochodne	2 643	2 934	3 105	3 240	3 388	3 903	4 778
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	731	1 063	1 410	1 374	866	345	362
Dotacje	750	814	889	947	1 072	1 300	1 741
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	116	101	83	71	98	100	105
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	24	26	25	26	28	23	11
Majątkowe, w tym:	**1 237**	**1 332**	**1 274**	**1 112**	**1 225**	**1 921**	**1 582**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	1 184	1 304	1 249	998	923	1 534	1 327
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	397	508	455	360	322	209	279
Wynik budżetu	**216**	**-339**	**-930**	**731**	**267**	**-1 314**	**433**
Wynik operacyjny	1 045	612	-103	1 277	972	-79	1 315
Przychody ogółem, w tym:	**2 192**	**2 098**	**2 679**	**1 732**	**2 156**	**2 334**	**1 234**
Zaciągnięty dług zwrotny	-	-	1 307	313	-	206	331
Wolne środki i nadwyżka	2 192	2 098	1 372	1 419	2 156	2 128	903
Rozchody ogółem, w tym:	**1 153**	**378**	**329**	**222**	**1 477**	**116**	**384**
Spłata długu zwrotnego	315	378	329	222	296	116	116
Należności ogółem, w tym:	**1 262**	**1 257**	**1 462**	**1 230**	**1 276**	**1 243**	**1 299**
Należności wymagalne	1 261	1 257	1 430	1 227	1 274	1 241	1 298
Kwota długu, w tym:	**2 582**	**2 185**	**3 152**	**3 242**	**2 831**	**2 898**	**3 106**
Zobowiązania wymagalne	0	0	1	0	0	1	1

** Zgodnie z art. 126 uofp.*

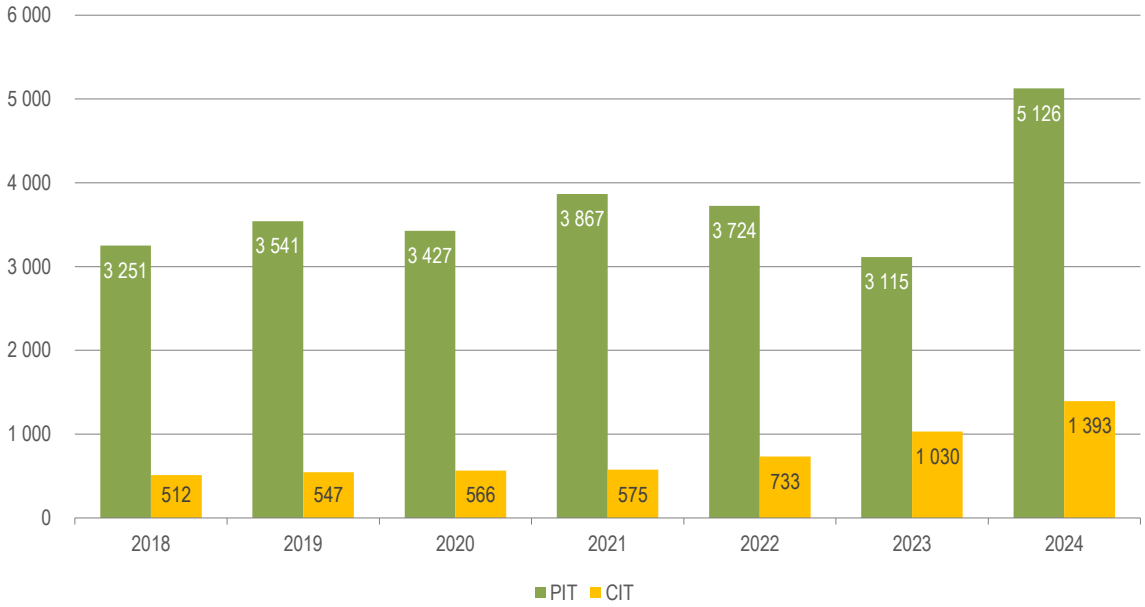
W 2024 r. m.st. Warszawa wykonało dochody liczone na jednego mieszkańca w wysokości 15 238 zł, tj. o 3 560 zł wyższe od dochodów roku poprzedniego. Na przestrzeni ostatnich siedmiu lat dochody stolicy zwiększyły się o 5 628 zł, co oznacza wzrost o 58,6%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, zwiększyły się o 11,8%.

Dochody m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

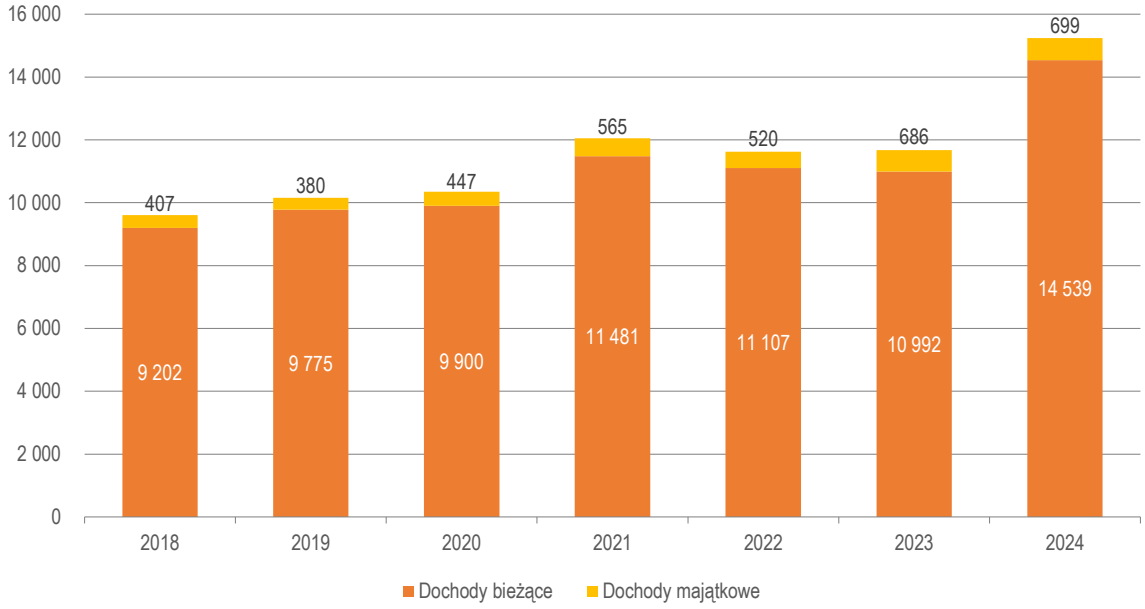


Dochody bieżące miasta stołecznego, po dwóch latach spadków, wzrosły w stosunku do 2023 r. – o 3 547 zł do kwoty 14 539 zł, przy jedoczesnym wzroście dochodów majątkowych o 13 zł do poziomu 699 zł. Dochody z tytułu dotacji celowych i innych pozyskanych środków były wyższe o 220 zł i wyniosły 1 377 zł, a wykonanie dochodów z tytułu subwencji ogólnej zwiększyło się o 835 zł do wartości *per capita* 2 827 zł. Pozostałe dochody m.st. Warszawa wykonało na poziomie 11 033 zł (wzrost o 2 504 zł), w tym z podatków stanowiących dochód państwa (PIT i CIT) w wysokości 6 519 zł (wzrost o 2 374 zł) i z pozostałych podatków i opłat w wysokości 2 555 zł (wzrost o 46 zł).

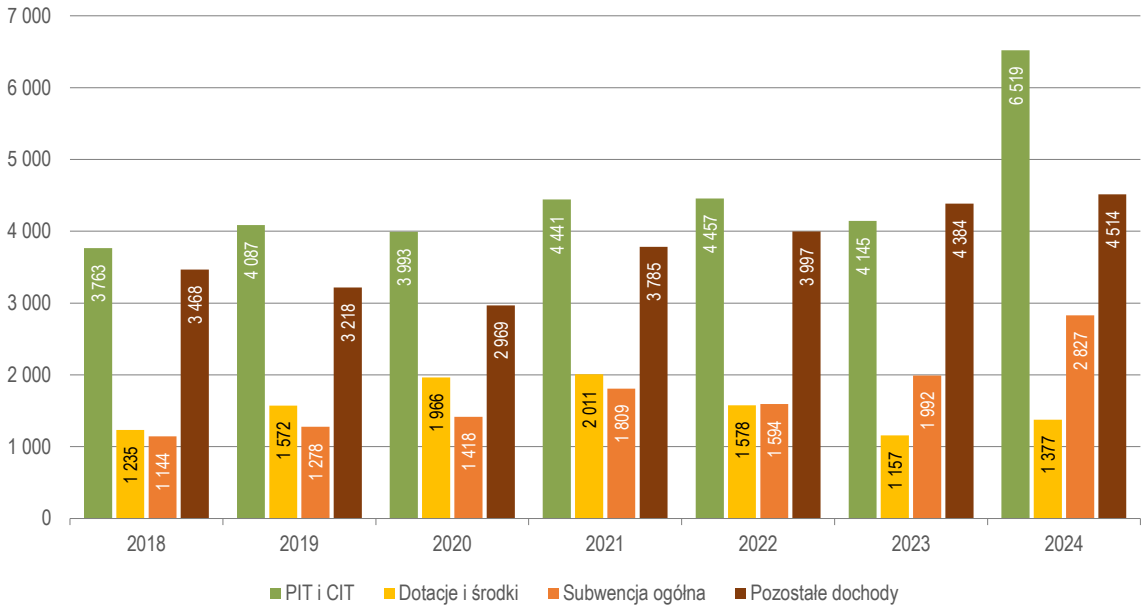
Dochody m.st. Warszawa z tytułu udziałów w PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



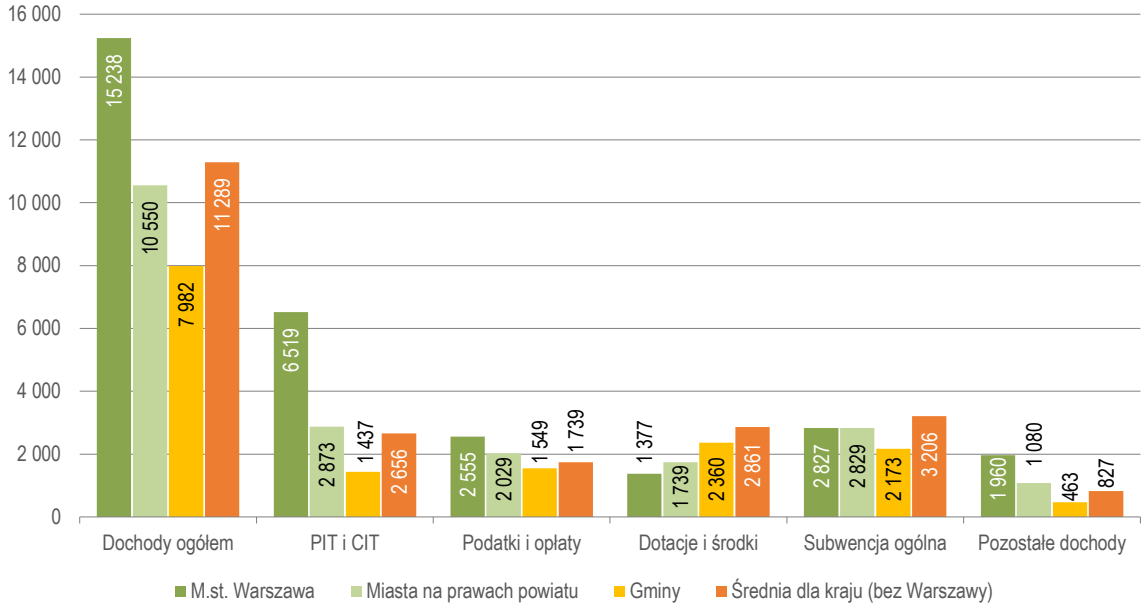
Struktura dochodów m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Struktura dochodów m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Dochody m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2024 r. (w zł)



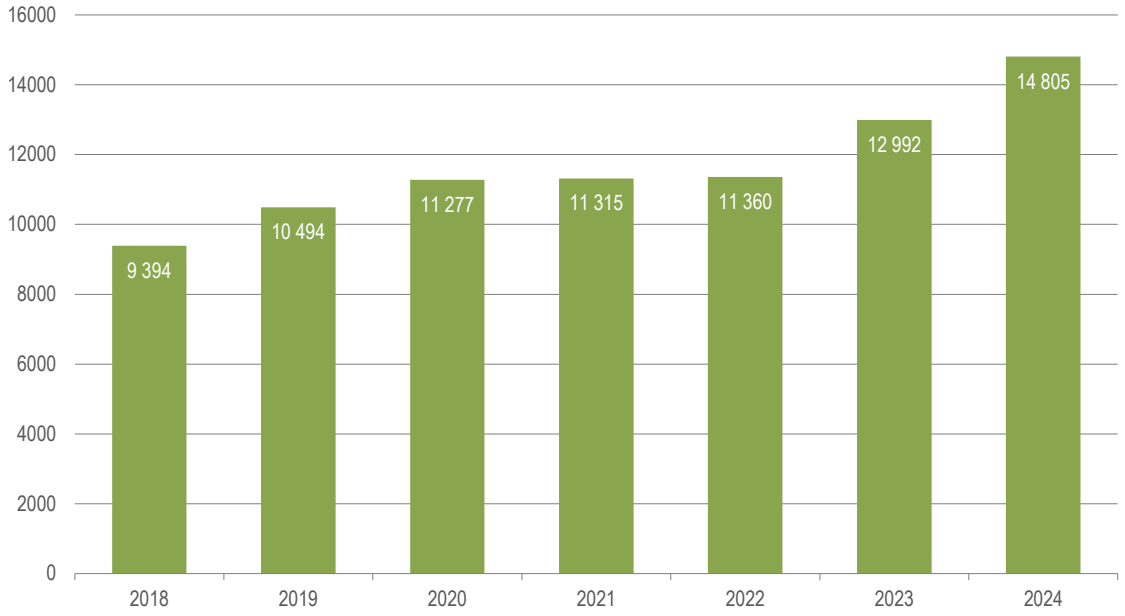
Dochody m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2024 r.

Wyszczególnienie		Dochody ogółem	z tego:						
			PIT i CIT	podatki i opłaty	dotacje i środki	subwencja ogólna	pozostałe dochody	dochody bieżące	dochody majątkowe
M.st. Warszawa (w zł)		**15 238**	**6 519**	**2 555**	**1 377**	**2 827**	**1 960**	**14 539**	**699**
Gminy (w zł)		7 982	1 437	1 549	2 360	2 173	463	6 702	1 280
Miasta na prawach powiatu (w zł)		10 550	2 873	2 029	1 739	2 829	1 080	9 853	697
Średnia dla kraju[1)] (w zł)		11 289	2 656	1 739	2 861	3 206	827	9 839	1 450
M.st. Warszawa w relacji do:	gmin (w %)	190,9	453,7	164,9	58,3	130,1	423,3	216,9	54,6
	miast na prawach powiatu (w %)	144,4	226,9	125,9	79,2	99,9	181,5	147,6	100,3
	średniej dla kraju[1)] (w %)	135,0	245,4	146,9	48,1	88,2	237,0	147,8	48,2

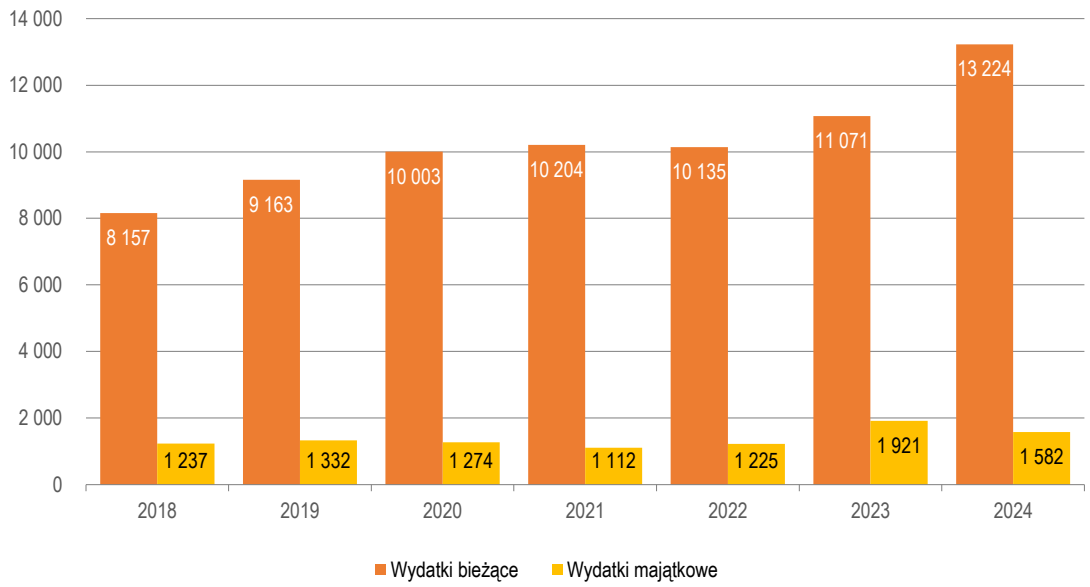
[1)] *Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.*

Wydatki *per capita* m.st. Warszawy wyniosły w 2024 r. – 14 805 zł i zwiększyły się o 1 813 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 5 411 zł w stosunku do 2018 r. (o 57,6%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji o 10,8%). Wydatki bieżące stolicy wzrosły o 2 153 zł i stanowiły obciążenie budżetu stolicy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na poziomie 13 224 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przeznaczono z budżetu miasta 4 778 zł, czyli o 875 zł więcej niż w roku poprzednim. Na inwestycje miasto przeznaczyło kwotę 1 327 zł, tj. o 207 zł niższą niż rok wcześniej.

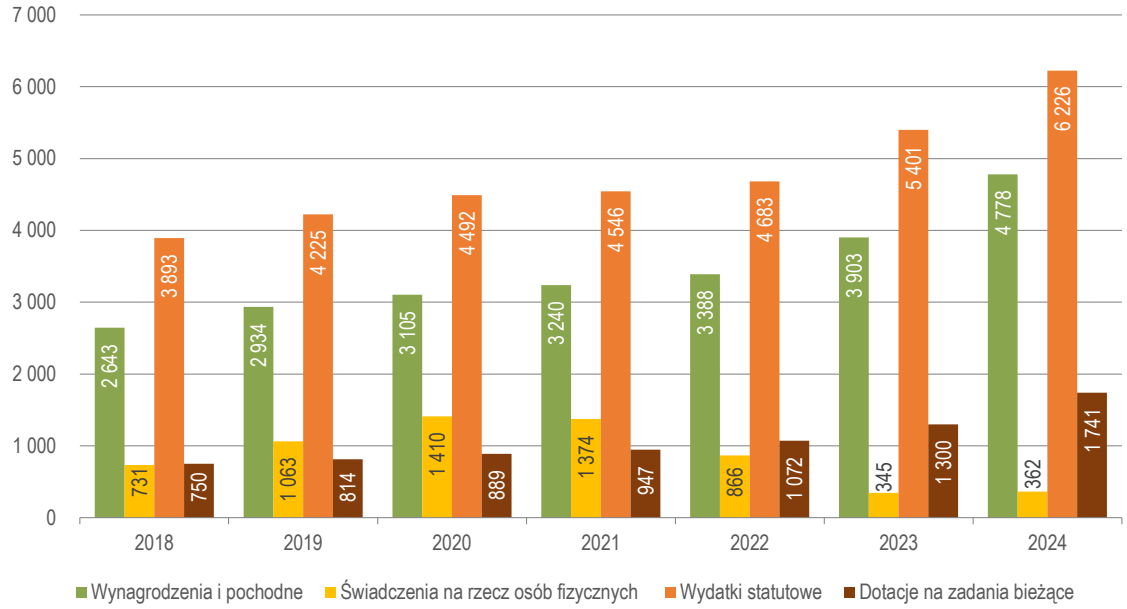
Wydatki ogółem m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Struktura wydatków m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Poziom wybranych wydatków bieżących m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Budżet miasta Warszawy zamknął się w 2024 r. nadwyżką w wysokości *per capita* 433 zł (rok wcześniej odnotowano deficyt w wysokości 1 314 zł). Wynik operacyjny za 2024 r. wypracowany przez stolicę również był dodatni i wyniósł 1 315 zł (w 2023 r. deficyt operacyjny zamknął się kwotą 79 zł). W stosunku do gmin, miast na prawach powiatu i kraju[5] wydatki m.st. Warszawy stanowiły odpowiednio 183,8%, 136,7% i 130,6%, wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły 166,7% średnich wydatków z tego tytułu wszystkich gmin, 113,2% wszystkich miast na prawach powiatów oraz 114,6% wszystkich jst w Polsce, a nakłady inwestycyjne były na poziomie 73,2% średnich wydatków na inwestycje w gminach, 115,9% środków przeznaczanych średnio przez powiaty grodzkie i 59,7% przez wszystkie samorządy w kraju.

Wydatki m.st. Warszawy w wybranych działach klasyfikacji budżetowej na tle innych typów jst i kraju w 2024 r.

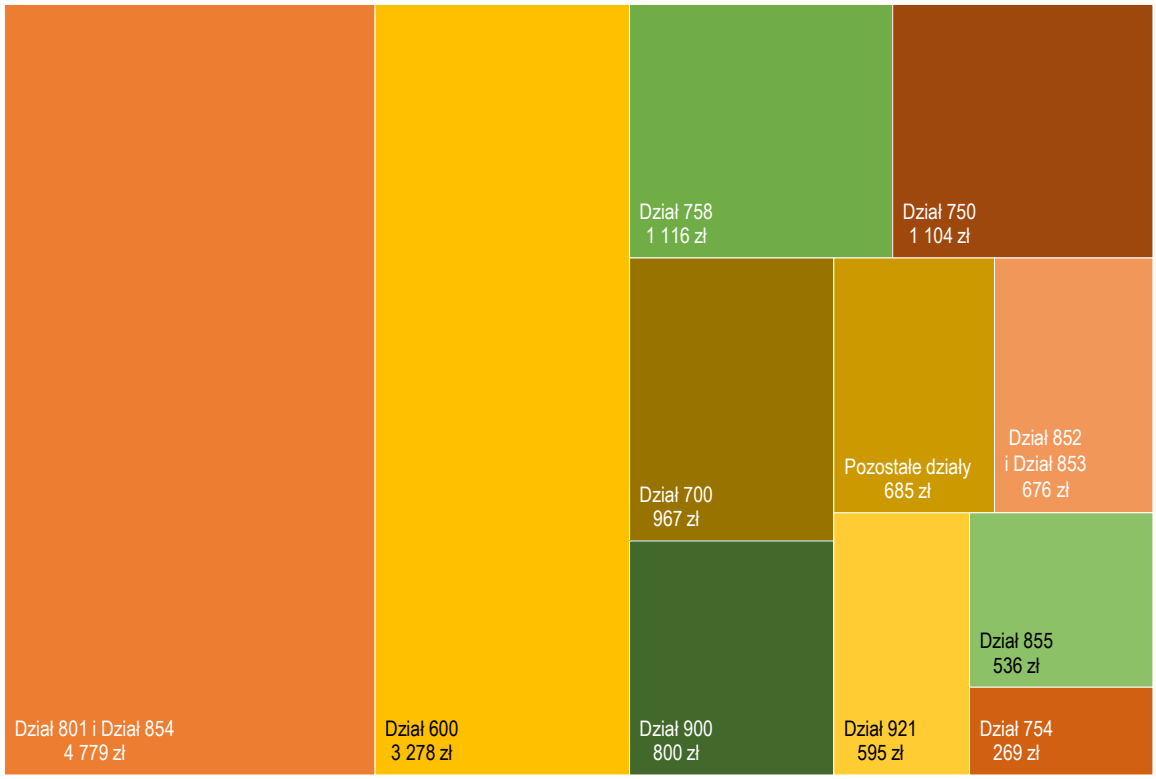
Wyszczególnienie	Wydatki w działach (w zł)										
	600 – Transport i łączność	700 – Gospodarka mieszkaniowa	750 – Administracja publiczna	801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	851 – Ochrona zdrowia	852 – Pomoc społeczna i 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	855 – Rodzina	900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	926 – Kultura fizyczna	Pozostałe działy
Polska[1)]	1 841	286	1 052	3 949	179	841	735	798	424	295	935
M.st. Warszawa	**3 278**	**967**	**1 104**	**4 779**	**157**	**676**	**536**	**800**	**595**	**248**	**1 665**
Gminy	981	203	774	2 885	50	523	658	763	320	249	651
Miasta na prawach powiatu	1 597	419	717	4 302	90	779	671	844	316	324	773
Powiaty	413	19	246	833	25	289	98	5	16	14	214
Województwa samorządowe	369	6	114	58	95	37	4	7	88	14	92

1) Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

[5] Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Na zadania w dziale Transport i łączność m.st. Warszawa przeznaczało o 78,1% więcej środków publicznych (3 278 zł) niż średnia krajowa, niemal 2,5-krotnie więcej w dziale Gospodarka mieszkaniowa (967 zł) i niemal tyle samo na administrację publiczną (1 104 zł), o 21,0% więcej na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą (4 779 zł) oraz o 40,3% więcej na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (595 zł). Mniej o 19,6% stolica przeznaczała m.in. na zadania związane z pomocą społeczną (676 zł), o 15,9% na kulturę fizyczną (248 zł), o 12,3% na ochronę zdrowia (157 zł) oraz o 27,1% na rodzinę (536 zł). Podobną kwotę z budżetu miasto przeznaczyło na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (800 zł).

Wydatki m. st. Warszawa wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r.

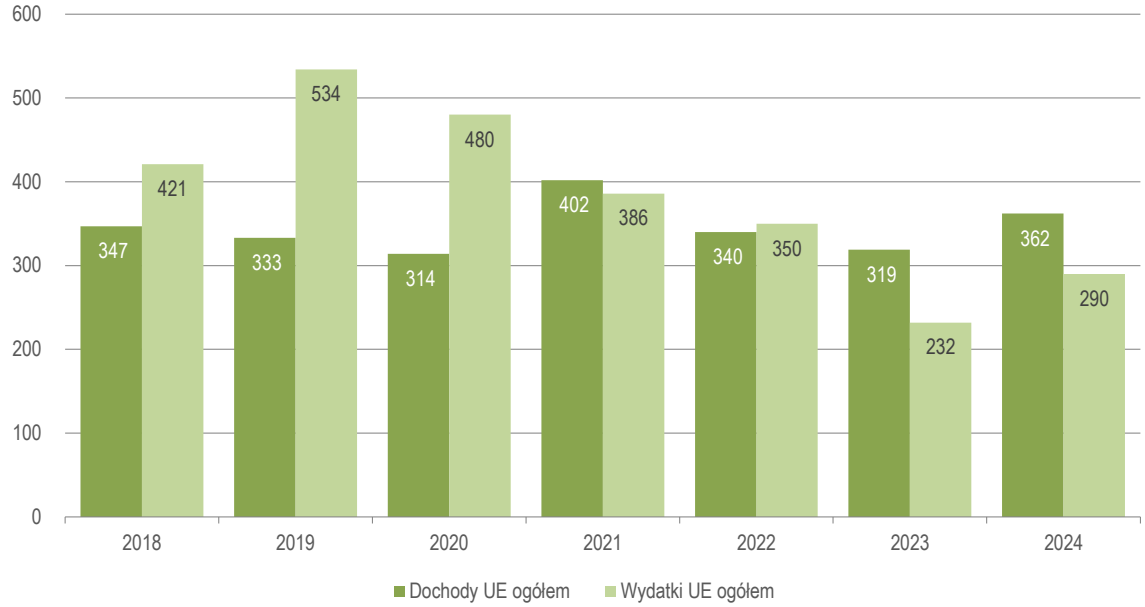


Dział 600 – Transport i łączność, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

Dochody *per capita* związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych m.st. Warszawa wykonało w 2024 r. na poziomie 362 zł, czyli o 43 zł więcej niż w 2023 r., a wydatki na poziomie 290 zł, tj. o 58 zł więcej niż rok wcześniej.

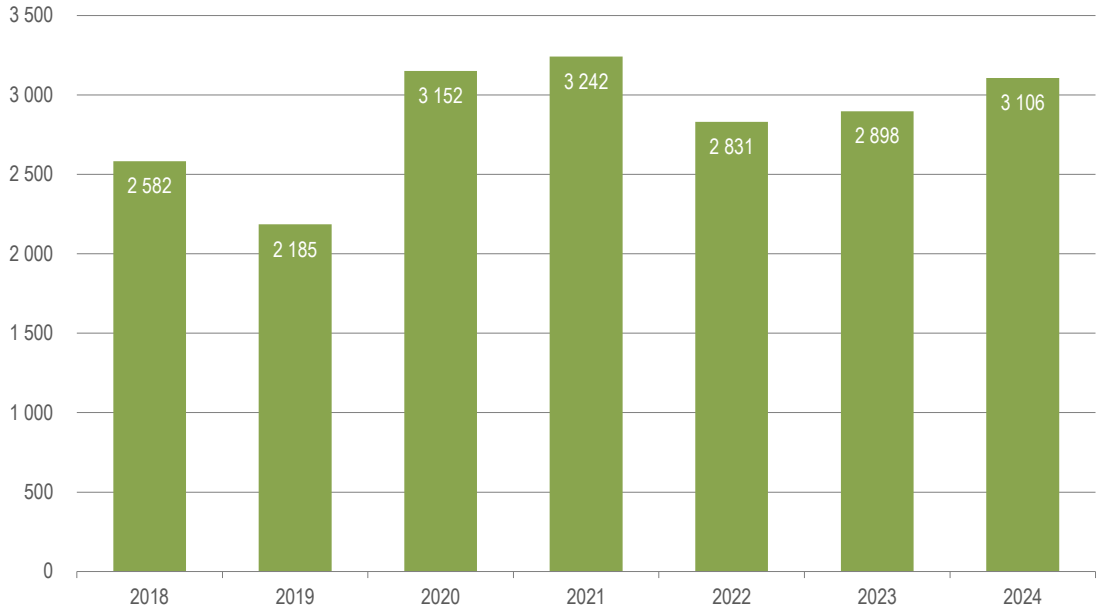
Skumulowane dochody UE stolicy, z okresu zakończonej perspektywy finansowej 2014–2020 oraz z czterech lat funkcjonowania nowej perspektywy 2021–2027, wyniosły 4 169 zł, a wydatki UE – 4 048 zł (w tym inwestycyjne – 3 816 zł). Wielkość skumulowanych dochodów UE miasta stołecznego była wyższa od sumy uzyskanej przez miasta na prawach powiatu i wyższa od sumy średnich dochodów wykonanych przez gminy – różnice wyniosły odpowiednio 514 zł i 2 077 zł. Skumulowane wydatki związane z realizacją projektów i programów unijnych (łącznie ze współfinansowaniem ze środków krajowych) m.st. Warszawa wykonało na poziomie niższym o 987 zł od średnich wydatków miast na prawach powiatu i wyższym od średnich wydatków gmin o 1 161 zł.

Dochody UE i wydatki UE m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Kwota zadłużenia m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2024 r. wzrosła o 208 zł do poziomu 3 106 zł. W odniesieniu do poszczególnych miast na prawach powiatu 41 powiatów grodzkich charakteryzowało się poziomem zadłużenia wyższym od długu *per capita* m.st. Warszawy, a w 24 był on niższy. W 2024 r. zobowiązania m.st. Warszawy były wyższe w stosunku do zadłużenia *per capita* gmin i średniej krajowej[6], odpowiednio o 1 418 zł i 303 zł oraz niższe od średniego zadłużenia miast na prawach powiatu o 1 765 zł.

Zadłużenie m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



[6] Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

3. Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów miast na prawach powiatu, w latach 2018–2024, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dochody ogółem, z tego:	**6 330**	**7 021**	**7 594**	**8 380**	**8 400**	**8 837**	**10 550**
Bieżące, w tym:	**5 839**	**6 476**	**6 857**	**7 740**	**7 759**	**7 951**	**9 853**
PIT, CIT	1 700	1 870	1 821	2 101	2 124	1 901	2 873
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	1 141	1 409	1 705	1 712	1 528	1 021	1 243
Dotacje na zadania zlecone*	912	1 173	1 460	1 454	951	547	692
Subwencja ogólna, w tym:	1 230	1 365	1 497	1 823	1 721	2 345	2 821
Część oświatowa	1 147	1 270	1 393	1 462	1 597	1 872	2 560
Majątkowe, w tym:	**491**	**545**	**737**	**641**	**641**	**887**	**697**
Dotacje i środki na inwestycje	322	383	552	383	421	667	495
Wydatki ogółem, z tego:	**6 505**	**7 242**	**7 735**	**8 237**	**8 862**	**9 659**	**10 832**
Bieżące, w tym:	**5 348**	**5 989**	**6 533**	**6 957**	**7 441**	**7 873**	**9 517**
Wynagrodzenia i pochodne	2 097	2 287	2 480	2 681	2 932	3 357	4 220
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	888	1 133	1 398	1 376	1 085	544	602
Dotacje	596	700	751	825	939	1 120	1 459
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	60	66	55	41	167	250	275
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	58	65	60	61	64	55	30
Majątkowe, w tym:	**1 156**	**1 253**	**1 202**	**1 279**	**1 421**	**1 786**	**1 315**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	1 069	1 143	1 098	1 134	1 233	1 591	1 145
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	493	524	471	484	473	605	110
Wynik budżetu	**-175**	**-221**	**-141**	**143**	**-462**	**-822**	**-282**
Wynik operacyjny	491	487	324	783	318	78	336
Przychody ogółem, w tym:	**730**	**831**	**962**	**1 046**	**1 319**	**1 516**	**1 218**
Zaciągnięty dług zwrotny	418	513	601	462	400	910	810
Wolne środki i nadwyżka	309	316	356	579	915	600	405
Rozchody ogółem, w tym:	**239**	**256**	**265**	**303**	**316**	**337**	**424**
Spłata długu zwrotnego	233	244	246	286	283	269	374
Należności ogółem, w tym:	**838**	**868**	**919**	**955**	**965**	**1 020**	**1 045**
Należności wymagalne	797	824	871	898	931	986	1 012
Kwota długu, w tym:	**2 680**	**3 076**	**3 468**	**3 676**	**3 828**	**4 464**	**4 871**
Zobowiązania wymagalne	3	2	2	2	2	3	2

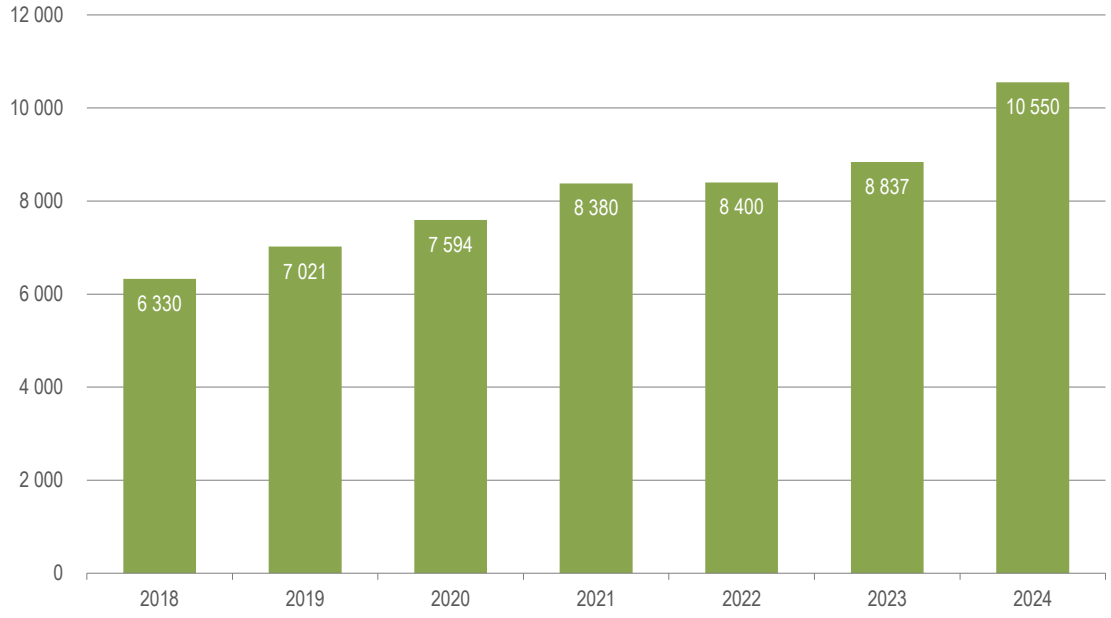
** Zgodnie z art. 126 uofp.*

3.1. Dochody

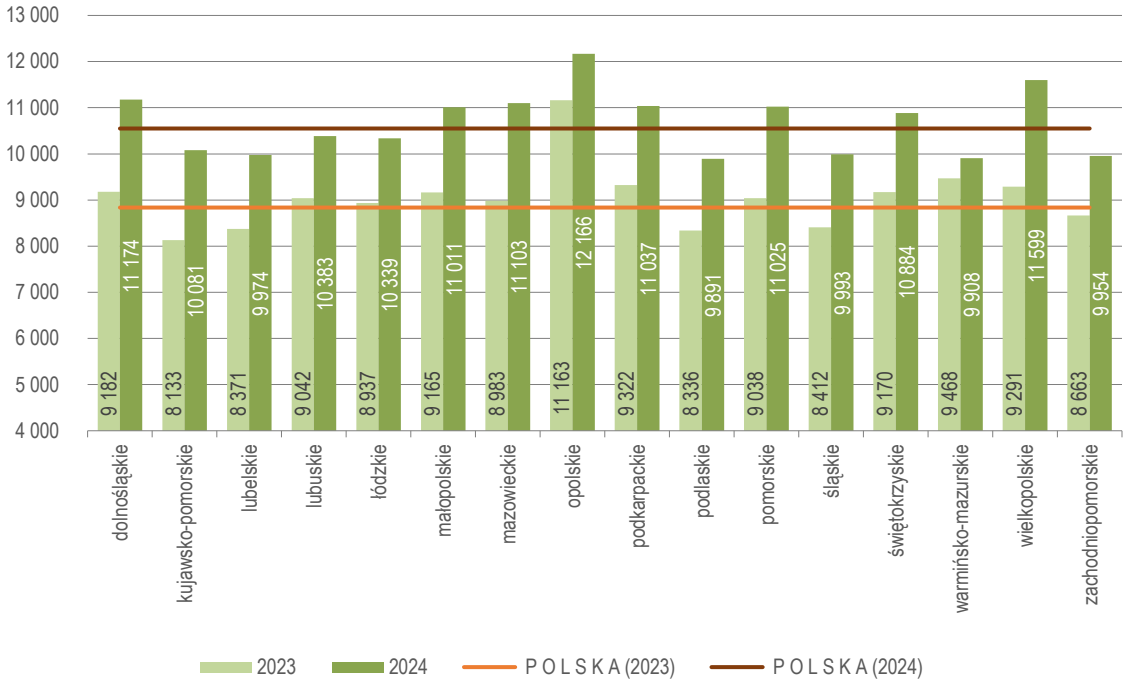
W 2024 r. przeciętny dochód uzyskany przez miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem m.st. Warszawy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 10 550 zł. W relacji do roku poprzedniego dochody *per capita* były wyższe o 1 713 zł (19,4%), a w odniesieniu do 2018 r. o 4 220 zł, co oznacza wzrost o 66,7%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji o 19,9%. Wzrost dochodów wystąpił w 63 miastach, a spadek w dwóch powiatach grodzkich. Różnica w wysokości wykonanych dochodów pomiędzy najbogatszym a najbiedniejszym miastem wyniosła w 2024 r. – 7 707 zł, tj. 49,3% dochodów maksymalnych. W latach od 2018 do 2021 omawiana różnica stopniowo się powiększała – od 47,0% w 2018 r. do 65,3% dochodów najbogatszego miasta w 2021 r. W 2022 r. wskaźnik wrócił do poziomu z 2018 r. i wyniósł 47,9%, aby rok później znów się powiększyć – do wartości 8 640 zł, czyli 56,4% dochodów maksymalnych osiągniętych

przez miasta na prawach powiatu. Najniższą wartością dochodów *per capita* charakteryzowało się ponownie miasto Mysłowice – 7 920 zł, a najwyższą miasto Sopot – 15 628 zł. Dochody *per capita* poniżej 9 000 zł uzyskało dziewięć miast, od 9 000 zł do 10 000 zł – 14, od 10 000 zł do 11 000 zł – 25 miast, od 11 000 zł do 12 000 zł – 12 miast, a powyżej 12 000 zł – pięć miast na prawach powiatu.

Dochody miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Dynamika dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2023 i 2024 (w zł)



Poziom i dynamika dochodów ogółem miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)

Wyszczególnienie	2023	2024	Różnica (3-2)	Dynamika (2023 = 100%)
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	**8 837**	**10 550**	**1 713**	**119,4**
− bieżące	7 951	9 853	1 902	123,9
− majątkowe	887	697	-190	78,6
Mediana	8 425	10 407	1 982	123,5
Średnia	8 899	10 458	1 559	117,5
Minimalne	6 673	7 920	1 247	118,7
Maksymalne	15 313[1)]	15 628[2)]	315	102,1

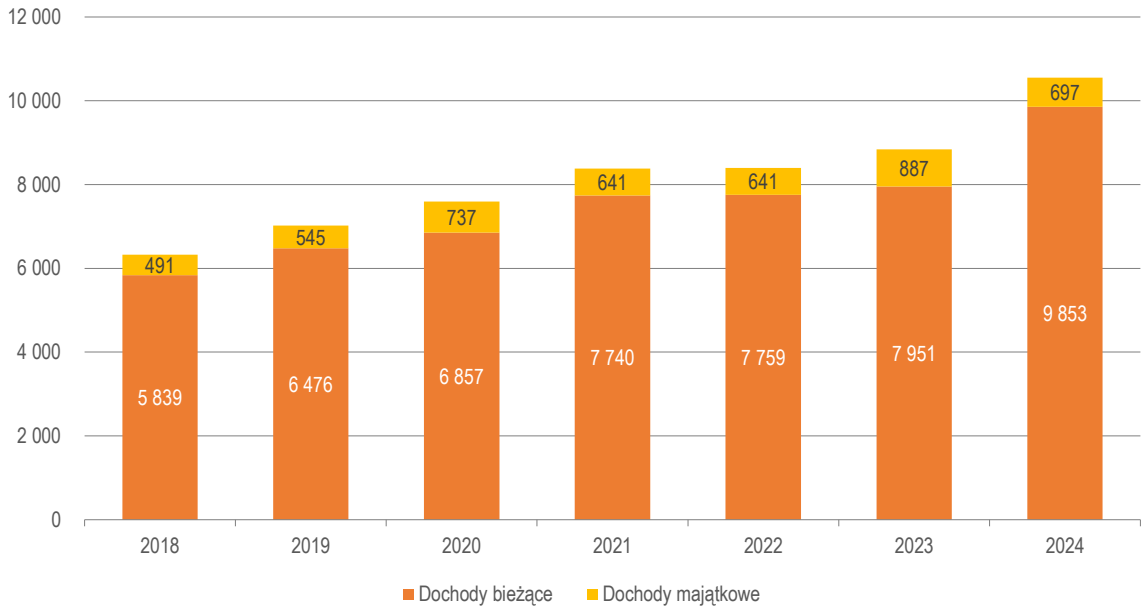
[1)] Miasto Sopot (woj. pomorskie).
[2)] Miasto Sopot (woj. pomorskie).

Analizując dochody miast na prawach powiatu pod względem ich wielkości, można zauważyć, iż na ogół najwyższe dochody *per capita* realizują miasta najmniejsze, z ludnością w przedziale 20 tys. – 50 tys. (co jest zasługą m.in. bardzo wysokich dochodów miast Sopot i Krosno), które zawdzięczają je przede wszystkim relatywnie najwyższym wpływom z dotacji i subwencji, a następnie miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. mieszkańców, dzięki największym wpływom z dochodów innych niż transfery zewnętrzne (głównie z PIT i CIT oraz z podatków i opłat lokalnych).

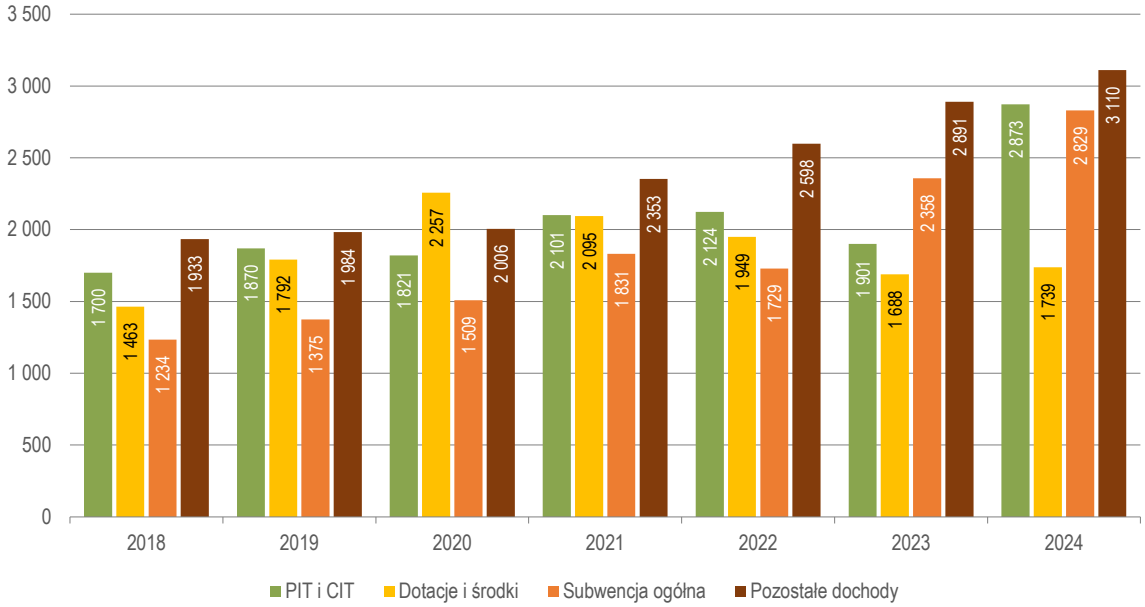
Dochody miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2023–2024 (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba miast	Dochody ogółem		z tego:				
					PIT i CIT	dotacje i środki	subwencja ogólna	pozostałe dochody	w tym: podatki i opłaty
			2023	2024					
Liczba ludności	20 tys. – 50 tys.	7	10 551	11 395	2 479	2 397	3 359	3 160	2 168
	50 tys. – 100 tys.	23	8 606	10 203	2 177	2 233	3 370	2 423	1 659
	100 tys. – 500 tys.	31	8 648	10 327	2 711	1 710	2 865	3 041	2 004
	500 tys. – 1 000 tys.	4	9 202	11 156	3 699	1 422	2 356	3 680	2 295

Struktura dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

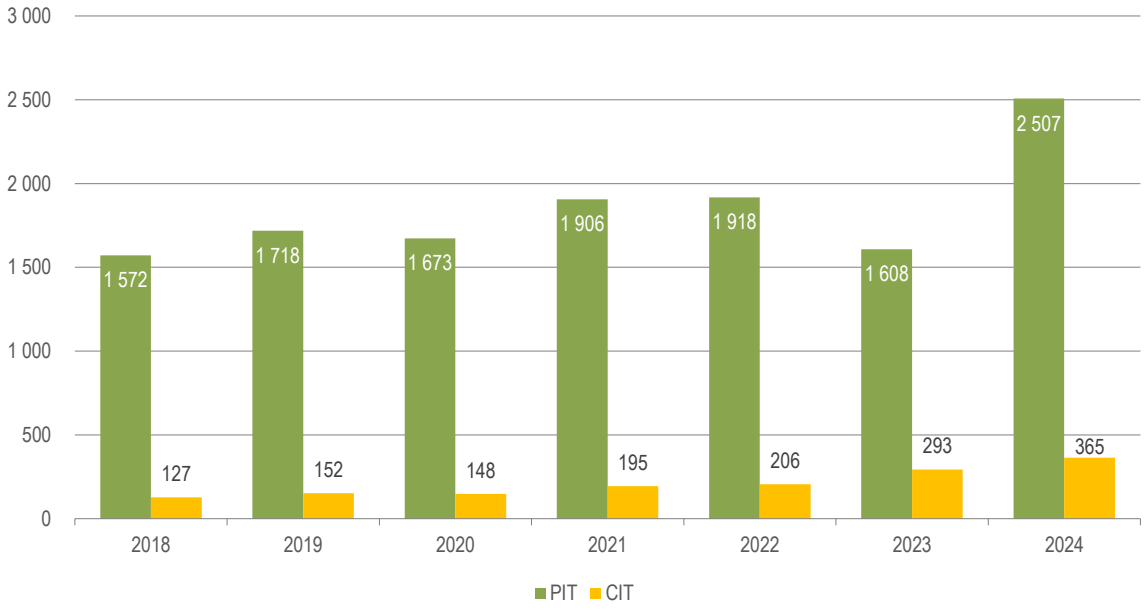


Struktura dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



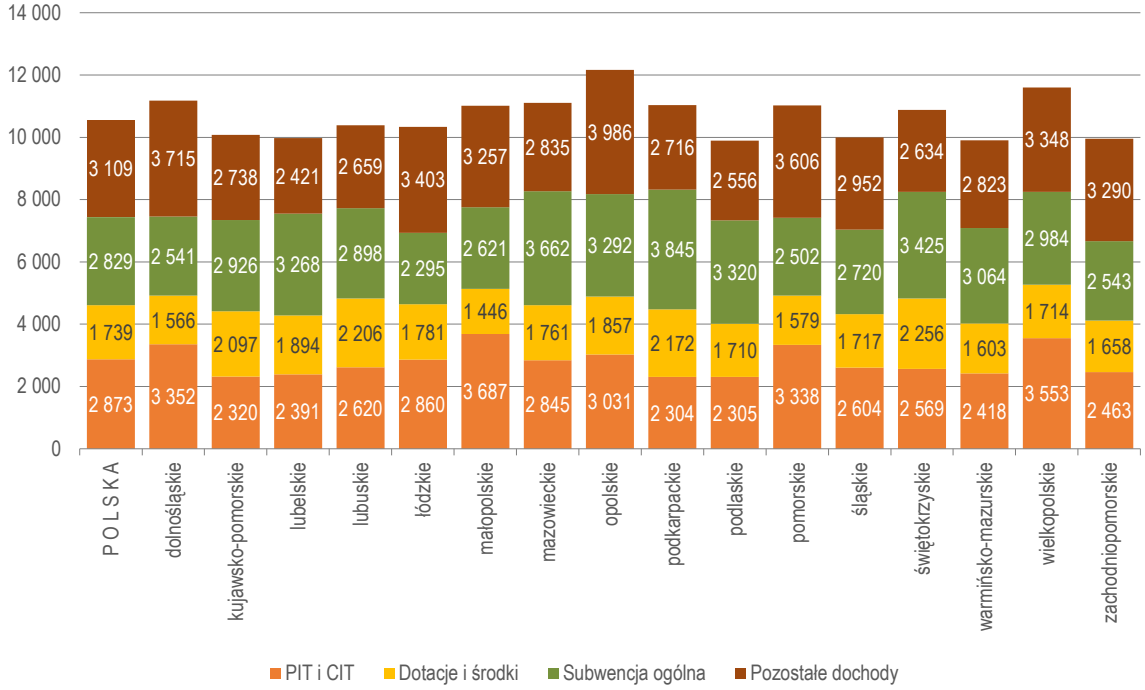
Dochody bieżące *per capita* miast na prawach powiatu w skali kraju wyniosły w 2024 r. – 9 853 zł i wzrosły o 1 902 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 4 014 zł w odniesieniu do 2018 r. Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa wyniosły w 2024 r. – 2 873 zł, notując wyraźny wzrost o 972 zł (dochody z tytułu udziału w PIT wzrosły o 899 zł do poziomu 2 507 zł, natomiast dochody z tytułu udziału w CIT wzrosły o 72 zł do poziomu 365 zł). We wszystkich 65 powiatach grodzkich wystąpił wzrost dochodów z tytułu udziałów w PIT i CIT w stosunku do roku poprzedniego, w którym to wszystkie miasta na prawach powiatu zanotowały zmniejszenie wpływów z PIT i CIT do budżetu. Na przestrzeni ostatnich siedmiu lat wzrost tego rodzaju dochodów (PIT i CIT) wyniósł 1 173 zł. Średni poziom dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych wyniósł w opisywanym okresie w przeliczeniu na jednego mieszkańca 2 029 zł i wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 171 zł, a od roku 2018 o 798 zł. Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych było lepsze niż w roku poprzednim we wszystkich 65 powiatach grodzkich.

Dochody miast na prawach powiatu z tytułu udziału w PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do roku poprzedniego spadły o 190 zł i wyniosły 697 zł. Spadek dochodów majątkowych w powiatach grodzkich dokonał się głównie na skutek zmniejszonych o 172 zł kwot dotacji i środków na zadania inwestycyjne i zakupy inwestycyjne (495 zł *per capita* w 2024 r.).

Poziom i struktura dochodów ogółem w miastach na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)

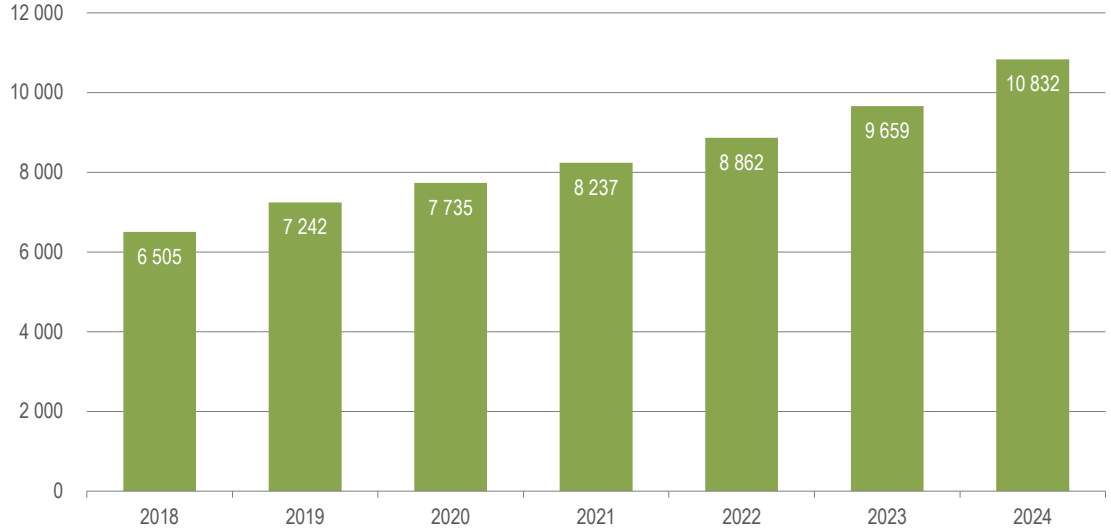


Dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2024 r., w skali kraju, miasta na prawach powiatu pozyskały w wysokości 2 829 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co przy dochodach z tego tytułu w 2023 r. na poziomie 2 358 zł stanowi wzrost rok do roku o 471 zł, natomiast w odniesieniu do 2018 r. wzrost o 1 595 zł. Wartość wpływów z dotacji i środków w budżetach powiatów grodzkich, po trzech latach spadków z rzędu (od 2 257 zł w 2020 r. do 1 688 zł w 2023 r.), odnotowała w 2024 r. niewielki wzrost – o 51 zł do poziomu 1 739 zł. Licząc w okresie od 2018 r. wystąpił wzrost o 276 zł. Podstawowym składnikiem omawianych dochodów transferowych były dotacje z budżetu państwa na realizację zadań zleconych (700 zł *per capita*), które stanowiły 40,3% wszystkich dotacji przekazanych do budżetów miast na prawach powiatu i na zadania własne (453 zł, tj. 26,0%). Ponadto budżety miast w 2024 r. zasilały środki pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (179 zł) i z Funduszu Pomocy (160 zł).

3.2. Wydatki

W 2024 r. wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 10 832 zł, co oznacza wzrost o 1 137 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 4 327 zł w stosunku do 2018 r. (wzrost o 66,5%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – 19,7%). Różnica pomiędzy dochodami i wydatkami *per capita* miast na prawach powiatu była ujemna, stanowiąc tym samym deficyt budżetowy w wysokości 282 zł (rok wcześniej miasta zanotowały również deficyt w wysokości 822 zł). Wynik operacyjny miasta wypracowały na poziomie 336 zł (w 2023 r. różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniosła 78 zł).

Wydatki ogółem miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Powiaty grodzkie, z wyjątkiem m.st. Warszawy, charakteryzują się najwyższym poziomem wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca spośród wszystkich typów jst. Spośród 65 miast niższe wydatki *per capita* niż w roku poprzednim wykonały trzy: Świnoujście (o 2 064 zł), Olsztyn (o 1 682 zł) i Skierniewice (o 393 zł).

Wydatki poniżej 9 000 zł wykonało siedem miast na prawach powiatu, w przedziale 9 000–10 000 zł – 11, w przedziale 10 000–11 000 zł znalazło się 21 powiatów grodzkich, w przedziale 11 000–12 000 zł – 18, a wydatki powyżej 12 000 zł wykonało osiem miast (w tym powyżej 13 000 zł – trzy).

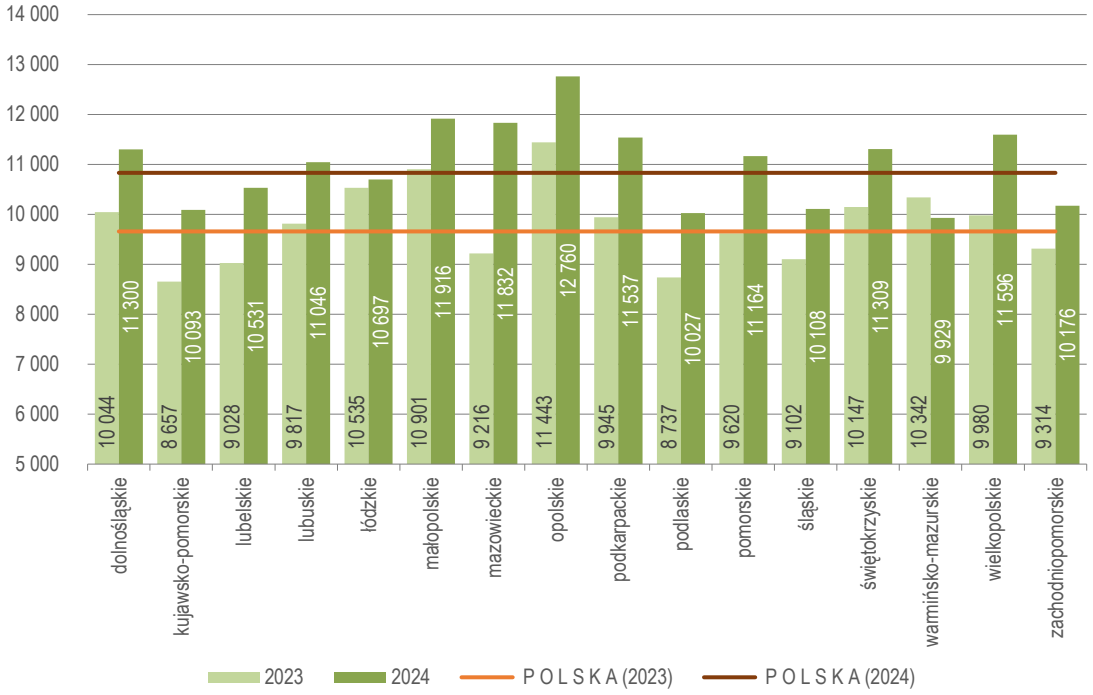
Poziom i dynamika wydatków miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)

Wyszczególnienie	2023	2024	Różnica (3-2)	Dynamika (2023 = 100%)
1	2	3	4	5
Wydatki ogółem, z tego:	**9 659**	**10 832**	**1 173**	**112,1**
– bieżące	7 873	9 517	1 644	120,9
– majątkowe	1 786	1 315	-471	73,6
Mediana	9 228	10 682	1 454	115,8
Średnia	9 465	10 747	1 282	113,5
Minimalne	6 917	8 160	1 243	118,0
Maksymalne	16 054[1)]	17 188[2)]	1 134	107,1

[1)] Miasto Sopot (woj. pomorskie).
[2)] Miasto Sopot (woj. pomorskie).

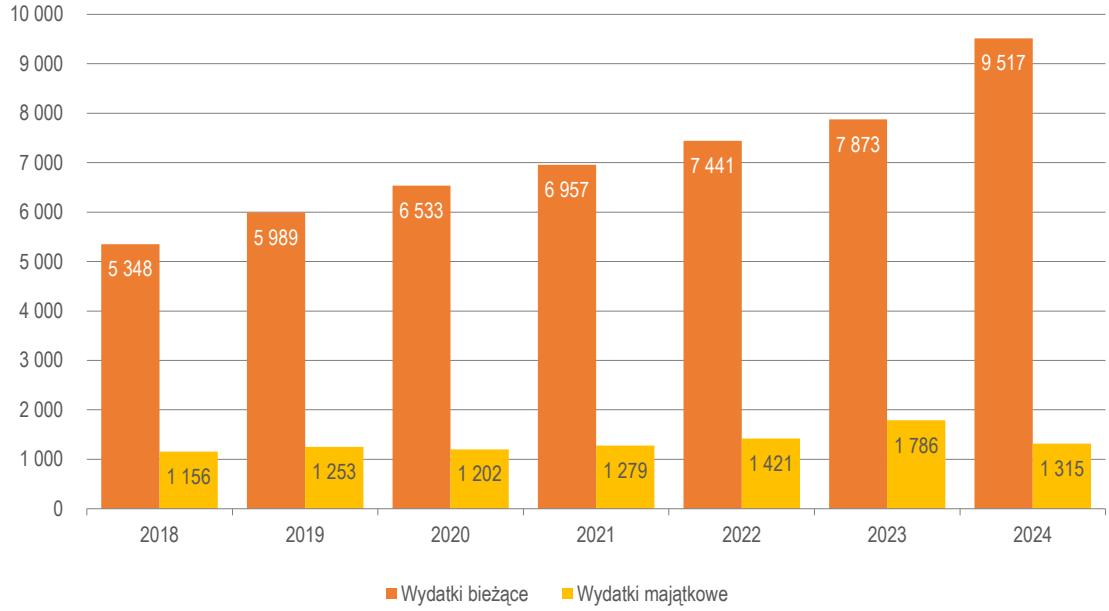
Najwyższy wzrost wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowały miasta na prawach powiatu województwa mazowieckiego – o 2 616 zł, wielkopolskiego – o 1 616 zł i podkarpackiego – o 1 592 zł, natomiast najniższe wzrosty wystąpiły w miastach województwa łódzkiego – o 162 zł, zachodniopomorskiego – o 862 zł i śląskiego – o 1 006 zł. W miastach na prawach powiatu woj. warmińsko-mazurskiego odnotowano średni spadek wydatków o 413 zł.

Wydatki ogółem miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2023 i 2024 (w zł)

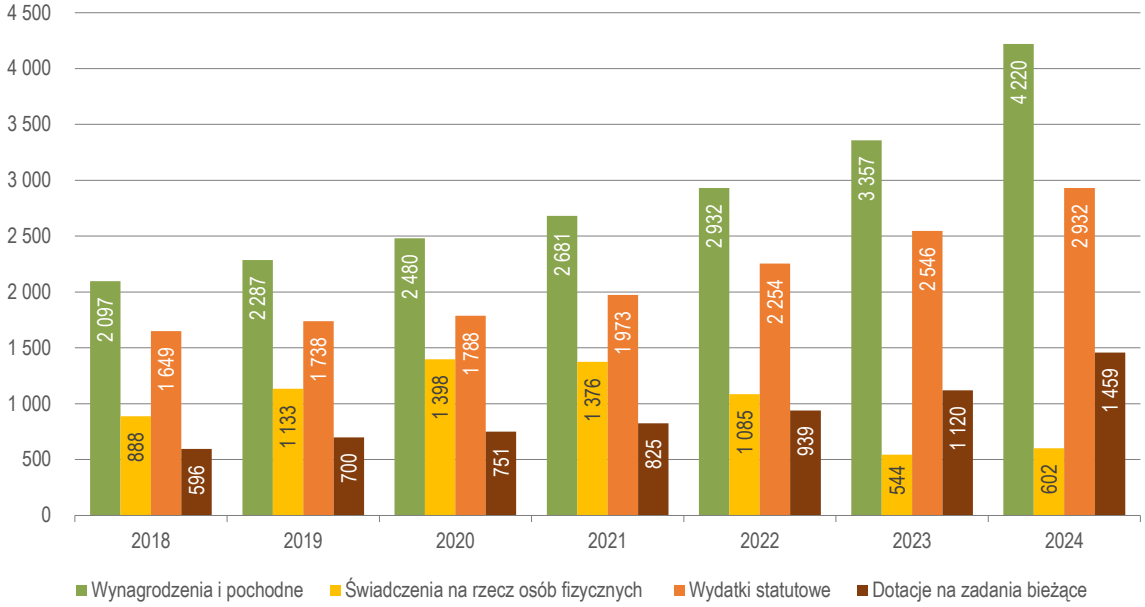


Średnie wydatki bieżące w miastach na prawach powiatów wyniosły w 2024 r. – 9 517 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 4 220 zł, a na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 602 zł. Wydatki bieżące wzrosły średnio o 1 644 zł (w stosunku do 2018 r. wzrosły o 4 169 zł, tj. o 78,0%, a realnie o 31,2%), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wzrosły o 863 zł, a świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły o 58 zł. Rozpiętość wydatków bieżących zawierała się w przedziale od 7 180 zł (Mysłowice) do 14 969 zł (Sopot). Wydatki majątkowe zostały wykonane w 2024 r. na poziomie 1 315 zł, czyli o 471 zł mniej niż w roku poprzednim (od 2018 r. wzrosły o 159 zł, tj. o 13,8%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, wydatki majątkowe spadły o 33,0%), w tym wydatki inwestycyjne zamknęły się kwotą 1 145 zł (w 2023 r. – 1 591 zł).

Struktura wydatków miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Poziom wybranych wydatków bieżących miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



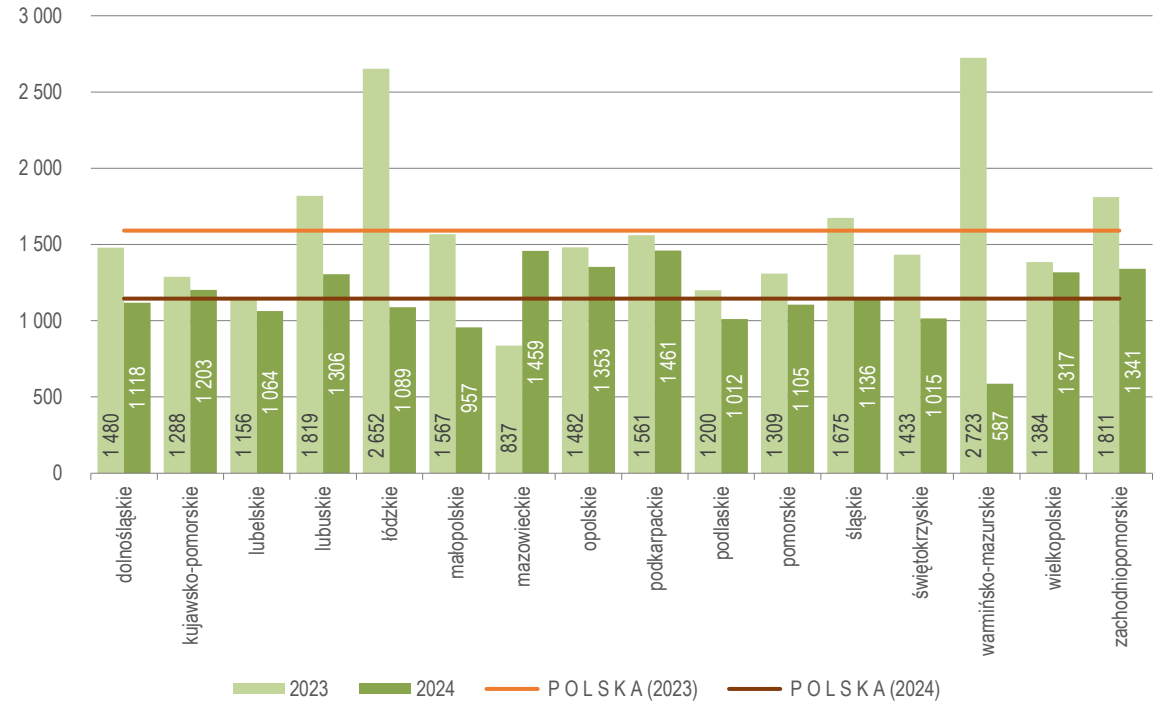
Wydatki miast na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



Miasta na prawach powiatu drugi rok z rzędu wydatkowały na inwestycje przeciętną kwotę w przeliczeniu na jednego mieszkańca niższą od wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez gminy – o 669 zł (w 2023 r. różnica ta wyniosła 219 zł). Dla porównania w latach 2018–2022 miasta na prawach powiatu ponosiły wyższe wydatki na inwestycje od gmin, a różnice wyniosły odpowiednio: 69 zł, 274 zł, 295 zł, 286 zł i 33 zł. W stosunku do m.st. Warszawa różnica w nakładach na inwestycje miast na prawach powiatów wyniosła w 2024 r. – 182 zł i był to pierwszy rok w ostatnich czterech latach, w których powiaty grodzkie zanotowały niższy wskaźnik inwestycyjny od stolicy (w latach 2021–2023 różnica na korzyść miast wyniosła odpowiednio 136 zł, 310 zł i 57 zł). Najwyższe nakłady inwestycyjne poniosło miasto Rybnik – 2 162 zł, następnie Sopot – 2 140 zł i Płock – 2 076 zł. Najniższe wydatki inwestycyjne wykonały w 2024 r. miasta: Bytom – 344 zł, Siemianowice Śląskie

– 572 zł i Zabrze – 573 zł. Wzrost wydatków na inwestycje wystąpił w 22 miastach na prawach powiatu, w 43 odnotowano spadek.

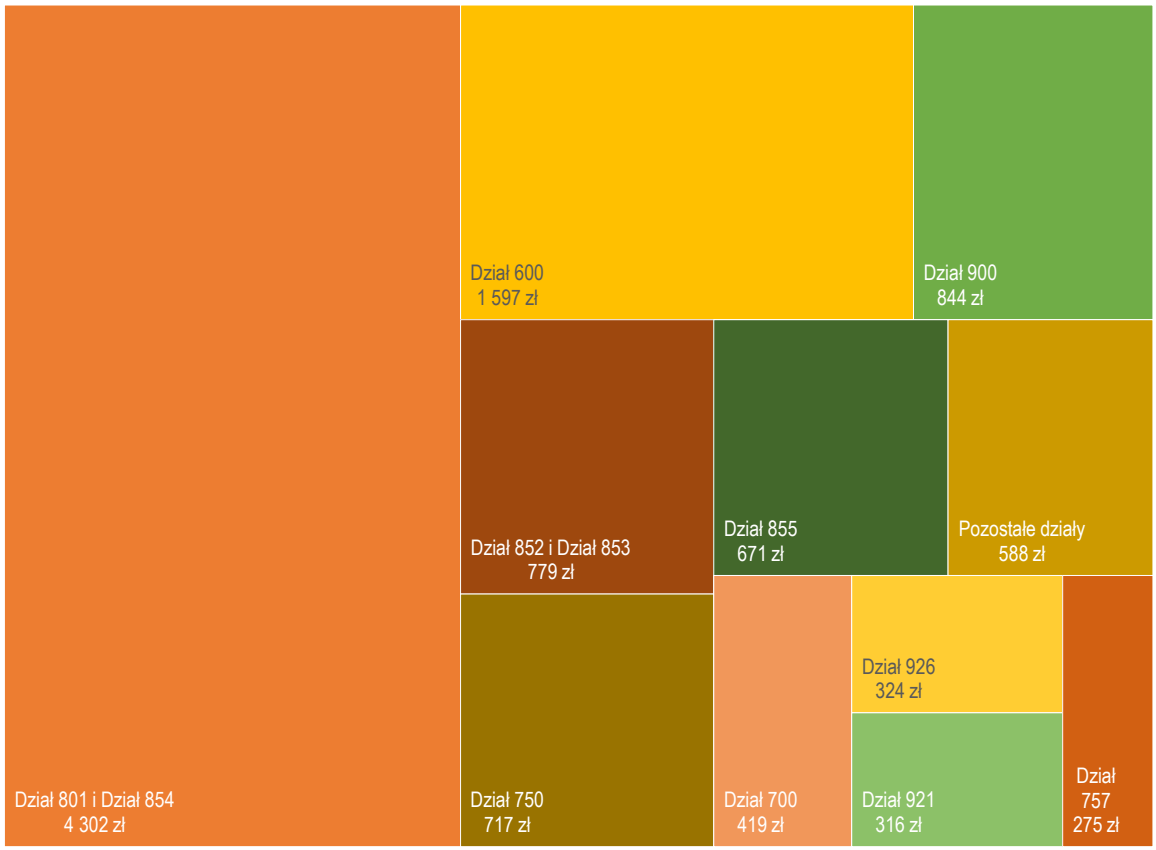
Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu wg województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2023 i 2024 (w zł)



Najwyższe obciążenia finansowe *per capita* powiaty grodzkie ponosiły w 2024 r. na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą – 4 302 zł[7], tj. o 888 zł więcej niż rok wcześniej. Na wydatki związane z transportem i łącznością miasta przeznaczyły kwotę o 143 zł niższą niż w poprzednim roku, tj. 1 597 zł[8]. Na gospodarkę komunalną 844 zł[9], tj. o 63 zł więcej niż rok wcześniej, a na zadania związane z pomocą społeczną (działy 852 i 853) miasta przeznaczyły o 89 zł więcej, tj. 779 zł[10]. Na politykę prorodzinną i wychowanie dzieci (dział 855) powiaty grodzkie wydały 671 zł[11], czyli kwotę o 120 zł wyższą niż w 2023 r.

[7] M.st. Warszawa na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą przeznaczyło 4 779 zł.
[8] M.st. Warszawa na zadania związane z transportem i łącznością przeznaczyło 3 278 zł.
[9] M.st. Warszawa na zadania związane z gospodarką komunalną przeznaczyło 800 zł.
[10] M.st. Warszawa na zadania związane z pomocą społeczną przeznaczyło 679 zł.
[11] M.st. Warszawa na zadania związane z polityką prorodzinną i wychowaniem dzieci przeznaczyło 536 zł.

Wydatki miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r.



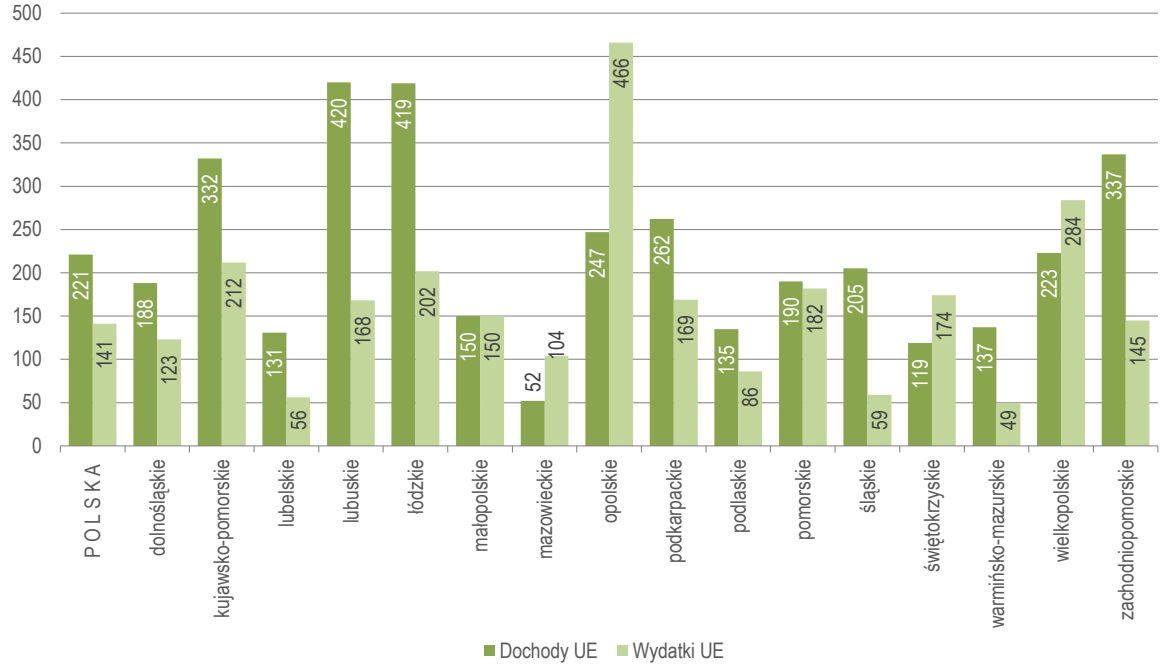
Dział 600 – Transport i łączność, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 757 – Obsługa długu publicznego, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna.

3.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

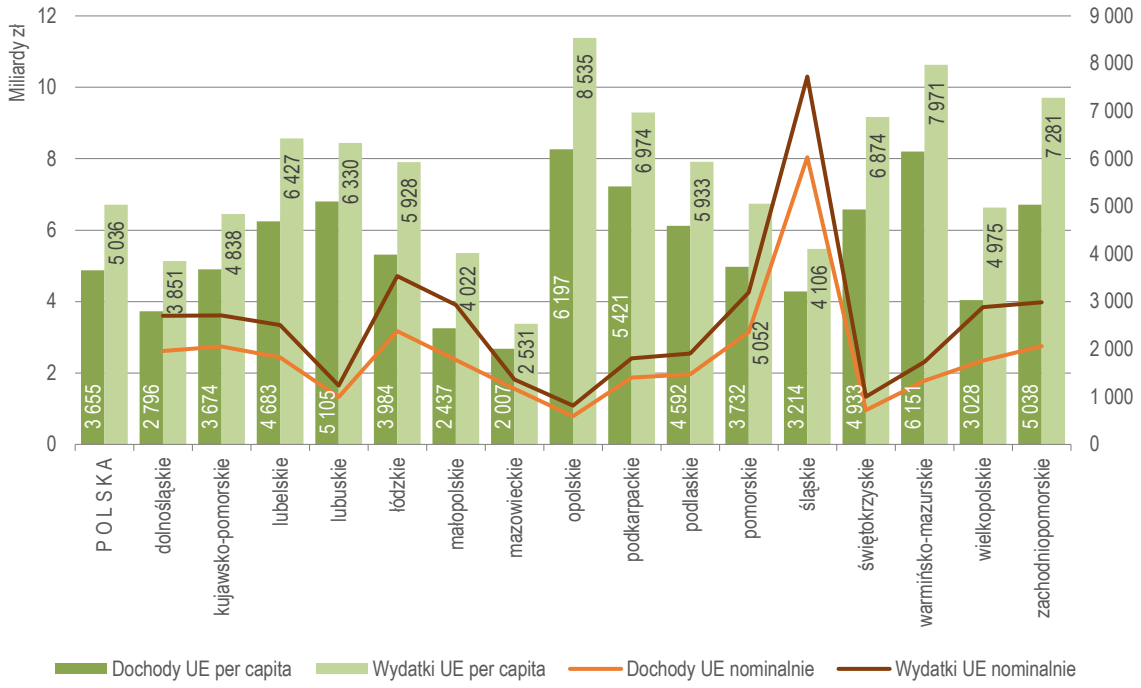
Dochody liczone na jednego mieszkańca miast na prawach powiatu pozyskane w 2024 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych w czwartym roku obowiązywania perspektywy finansowej na lata 2021–2027 wyniosły ogółem 221 zł, z tego bieżące 43 zł i majątkowe 178 zł. W stosunku do roku poprzedniego dochody UE zmniejszyły się o 184 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 149 zł (330 zł w 2023 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne[12] wyniosły w 2024 r. – 141 zł, z tego bieżące 30 zł i majątkowe 111 zł. W stosunku do 2023 r. nastąpił spadek wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 519 zł, w tym wydatków majątkowych o 494 zł. Mediana wydatków UE dla miast na prawach powiatu wyniosła 64 zł (446 zł w 2023 r.).

[12] Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

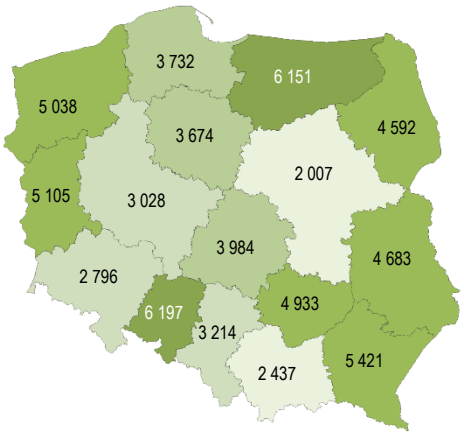
Dochody i wydatki miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2024 r. wg województw (w zł)



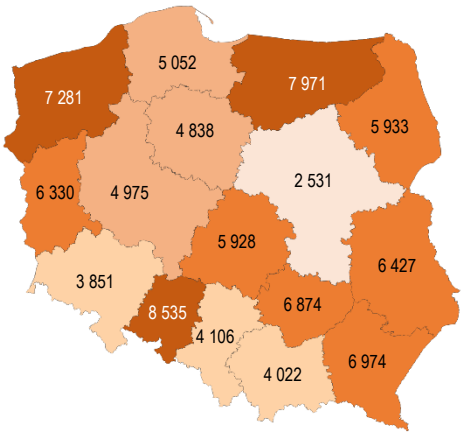
Skumulowane dochody i wydatki UE miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2024



Skumulowane dochody UE miast na prawach powiatu
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2024
(w zł)



Skumulowane wydatki UE miast na prawach powiatu
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2024
(w zł)



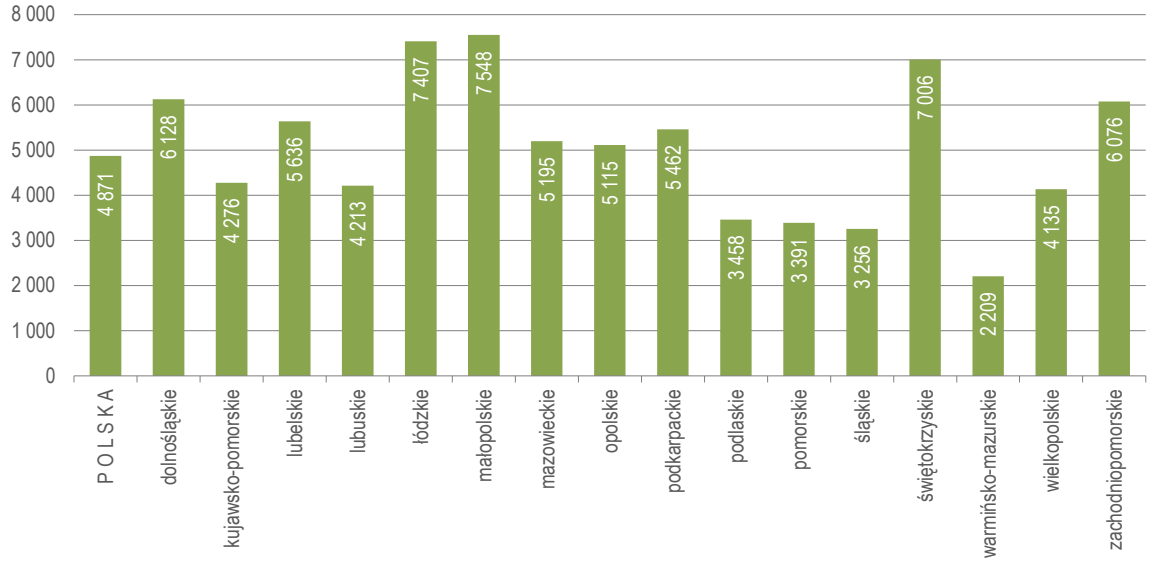
Skumulowane dochody powiatów grodzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca z całego okresu trwania perspektywy finansowej 2014–2020 i z pierwszych czterech lat perspektywy 2021–2027 wyniosły średnio 3 655 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 5 036 zł. Największymi beneficjentami dofinansowania unijnego liczonego *per capita* było miasto Opole z dochodami na poziomie 6 197 zł oraz miasta województw wschodnich warmińsko-mazurskiego (łącznie 6 151 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca miast), podkarpackiego (5 421 zł) i świętokrzyskiego (4 933 zł). Wysokie dochody otrzymane z UE miały przełożenie na najwyższy poziom skumulowanych wydatków miast na prawach powiatu z tych województw, związanych z realizacją projektów i programów UE – najwyższe w województwie opolskim (8 535 zł), następnie w miastach województwa warmińsko-mazurskiego (7 971 zł), zachodniopomorskiego (7 281 zł), podkarpackiego (6 974 zł) i świętokrzyskiego (6 874 zł). W ujęciu nominalnym liderami były powiaty grodzkie województw śląskiego, łódzkiego i pomorskiego.

Indywidualnie najwyższe łączne dochody w ostatnich 11 latach na projekty unijne, liczone *per capita*, wykonały miasta: Świnoujście – 22 624 zł, Olsztyn – 9 070 zł i Krosno – 6 523 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się miasta: Mysłowice, Legnica i Skierniewice – odpowiednio 990 zł, 1 127 zł i 1 381 zł. Pierwszą trójkę pod względem wysokości skumulowanych wydatków UE stanowiły miasta: Świnoujście – 27 607 zł, Olsztyn – 11 621 zł i Opole – 8 536 zł, ranking zamknęły: Skierniewice – 1 067 zł, Legnica – 1 090 zł i Piekary Śląskie – 1 396 zł.

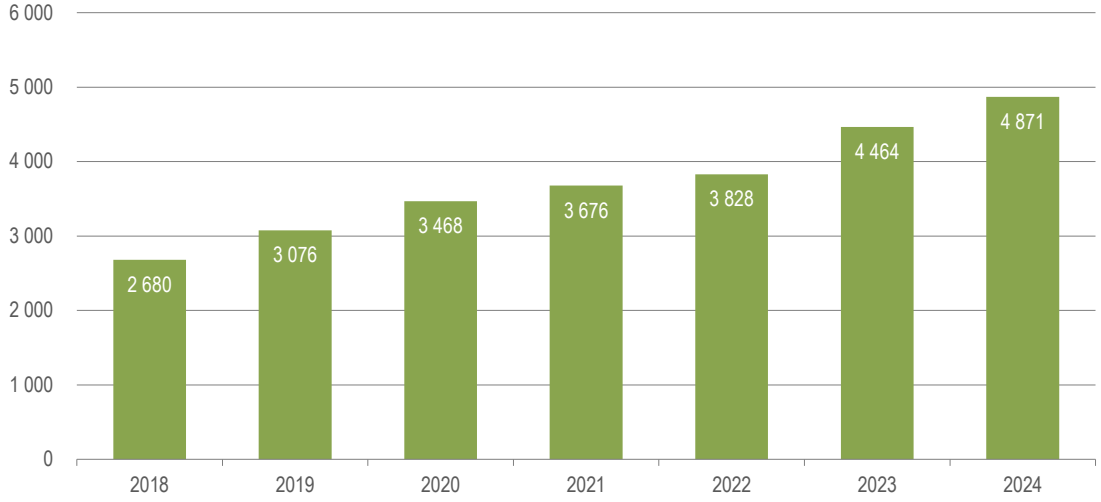
3.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Miasta na prawach powiatu są najbardziej zadłużoną grupą samorządów. W 2024 r. zwiększyły swój dług o 407 zł, gdy w tym samym czasie zadłużenie gmin wzrosło o 157 zł, stolicy o 208 zł, powiatów o 13 zł, a wszystkich samorządów ogółem o 232 zł, przy obniżeniu kwoty długu województw samorządowych o 5 zł. W ciągu siedmiu ostatnich lat zadłużenie powiatów grodzkich zwiększyło się o 2 191 zł, tj. o 81,8%, a realnie (po uwzględnieniu skumulowanej inflacji) o 35,0%.

Zadłużenie miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2024 r. (w zł)

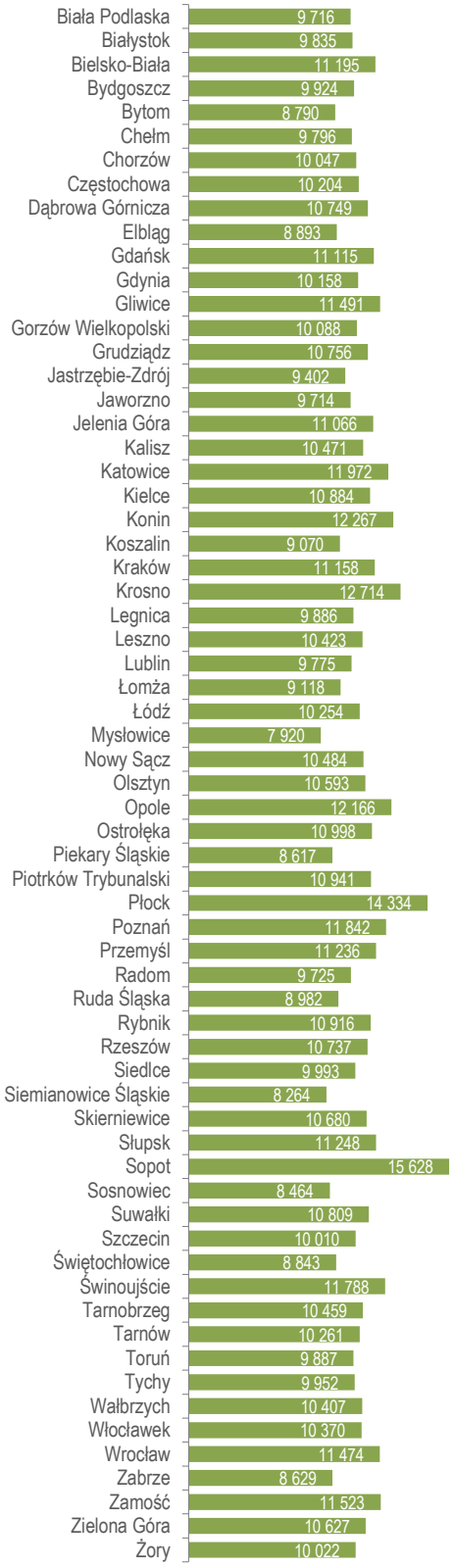


Zadłużenie miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

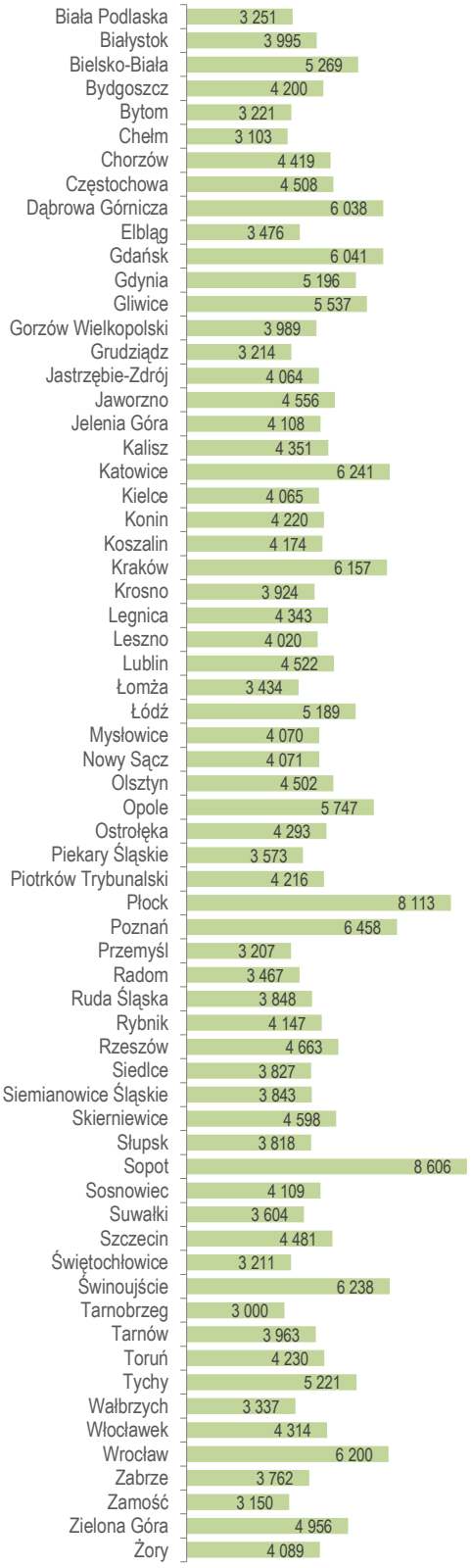


Kwota długu *per capita* powiatów grodzkich wyniosła w 2024 r. średnio 4 871 zł, natomiast wartość środkowa osiągnęła poziom 3 780 zł, co oznacza, że taki lub większy dług posiadała połowa jst tego rodzaju (w 2023 r. wartość mediany to 3 168 zł). Relatywnie najwyższe zobowiązania posiadały miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. – 7 026 zł, co oznacza, że w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły swój dług – o 520 zł. Miasta duże, z ludnością od 100 tys. do 500 tys., były zadłużone średnio na kwotę – 4 286 zł (wzrost o 307 zł), następnie miasta najmniejsze, posiadające od 20 tys. do 50 tys. mieszkańców – 4 427 zł (wzrost długu liczonego na jednego mieszkańca o 516 zł). Najniższy dług cechował miasta średnie z ludnością w przedziale od 50 tys. do 100 tys. – 3 520 zł, co oznaczało wzrost o 601 zł. Kwota długu wzrosła w 47 miastach, a obniżyła się w 18. W przedziałach zadłużenia rozkład liczby miast prezentował się następująco: w przedziale do 2 000 zł znalazło się pięć miast, od 2 000 zł do 3 000 zł – 19 miast, od 3 000 zł do 4 000 zł – 13 miast, od 4 000 zł do 5 000 zł – 11 miast i powyżej 5 000 zł – 17 miast. W 2024 r. indywidualnie najmniej zadłużonym miastem w przeliczeniu na jednego mieszkańca było ponownie Jastrzębie-Zdrój, z zadłużeniem wynoszącym 303 zł, którego dług zmniejszył się w przeciągu roku o 69 zł, następnie Tychy – 1 157 zł oraz Jaworzno – 1 189 zł. Najbardziej zadłużonymi miastami, licząc *per capita*, było Świnoujście – 8 889 zł (wzrost o 1 377 zł), Kraków – 8 470 zł (wzrost długu o 944 zł w stosunku do 2023 r.) oraz Łódź – 8 086 zł (wzrost o 530 zł). Najwyższy wzrost zadłużenia odnotowały miasta: Zabrze – o 2 255 zł, Włocławek – o 1 428 zł i Sopot – o 1 420 zł, a największe redukcje kwoty długu przypadające na jednego mieszkańca wystąpiły w miastach: Szczecin (o 573 zł), Piekary Śląskie (o 306 zł) i Skierniewice (o 288 zł).

Dochody ogółem i dochody z podatków i opłat (w tym PIT i CIT) miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)

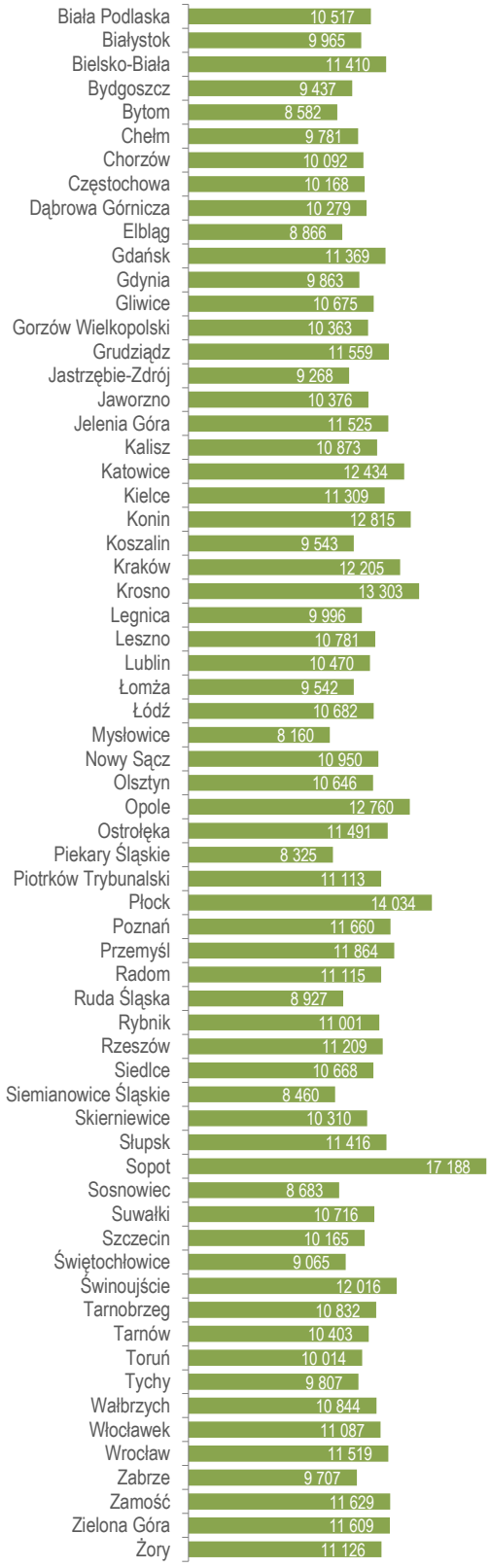


Dochody ogółem

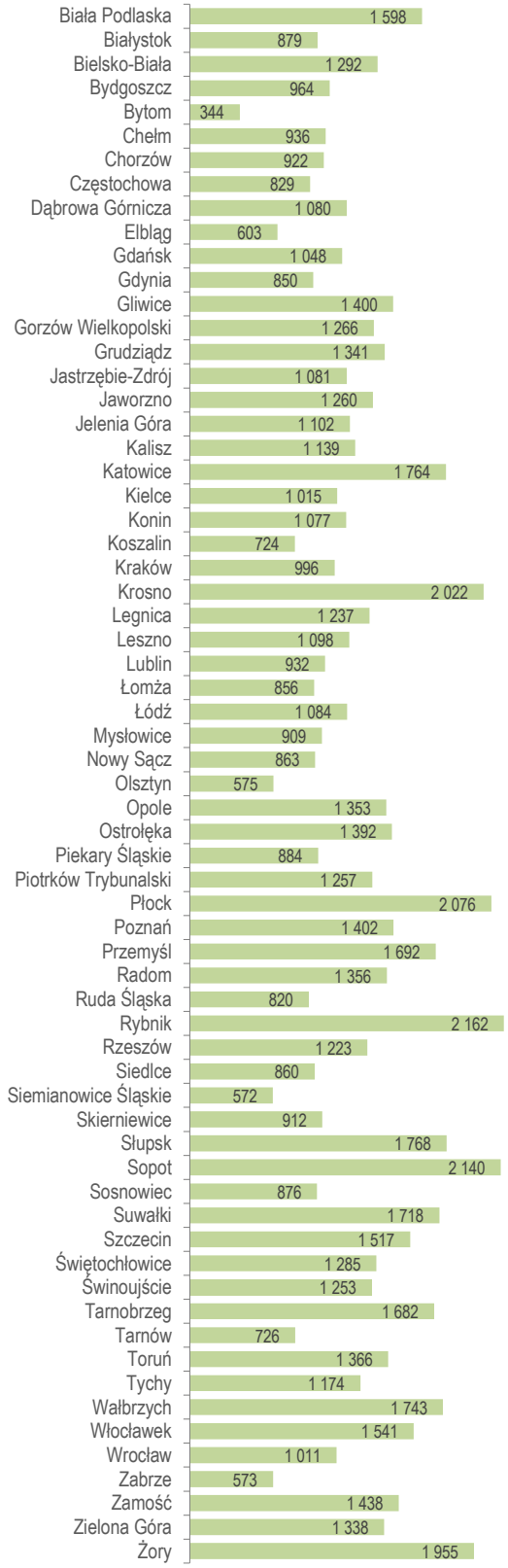


Dochody z podatków i opłat

Wydatki ogółem i wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)

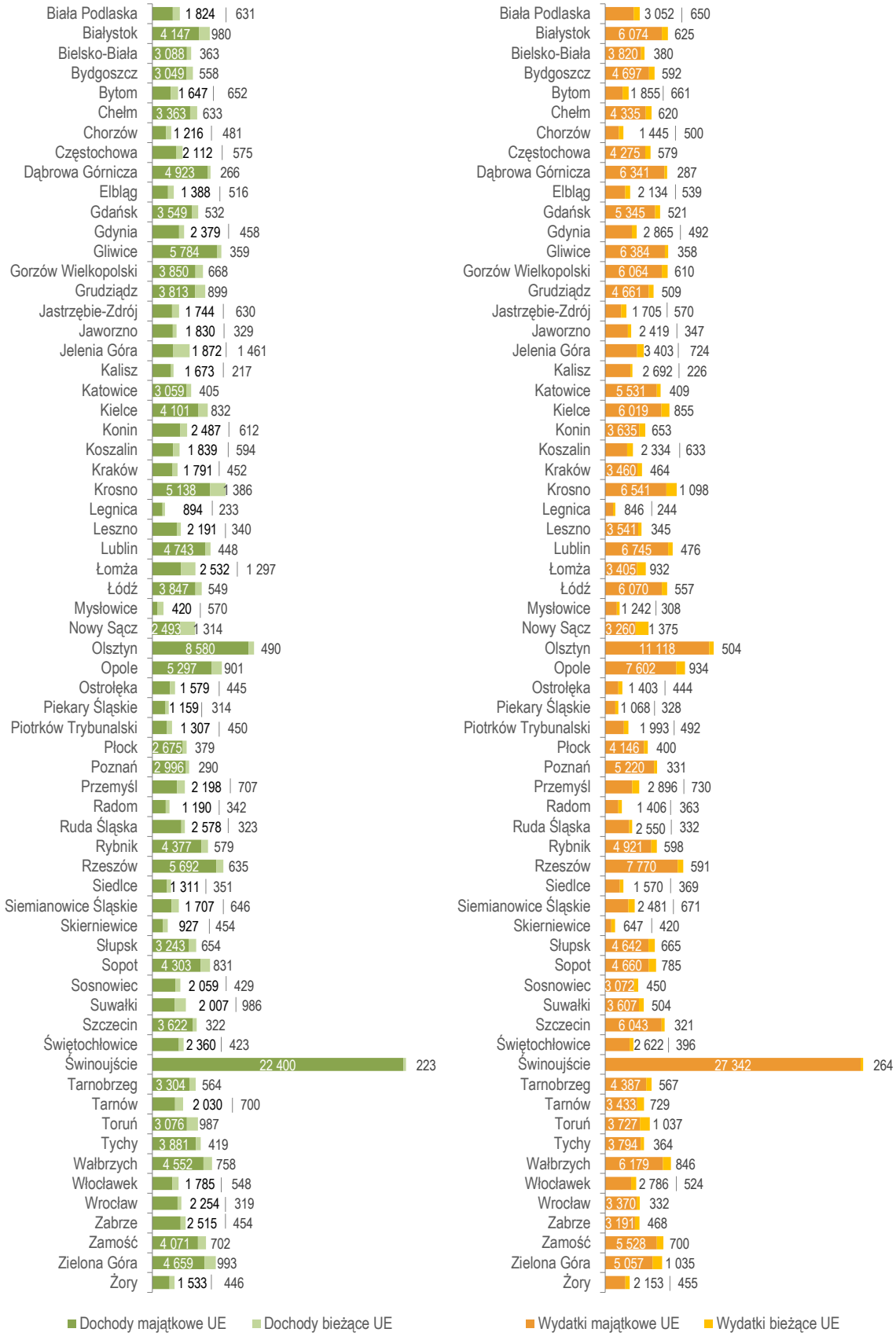


Wydatki ogółem

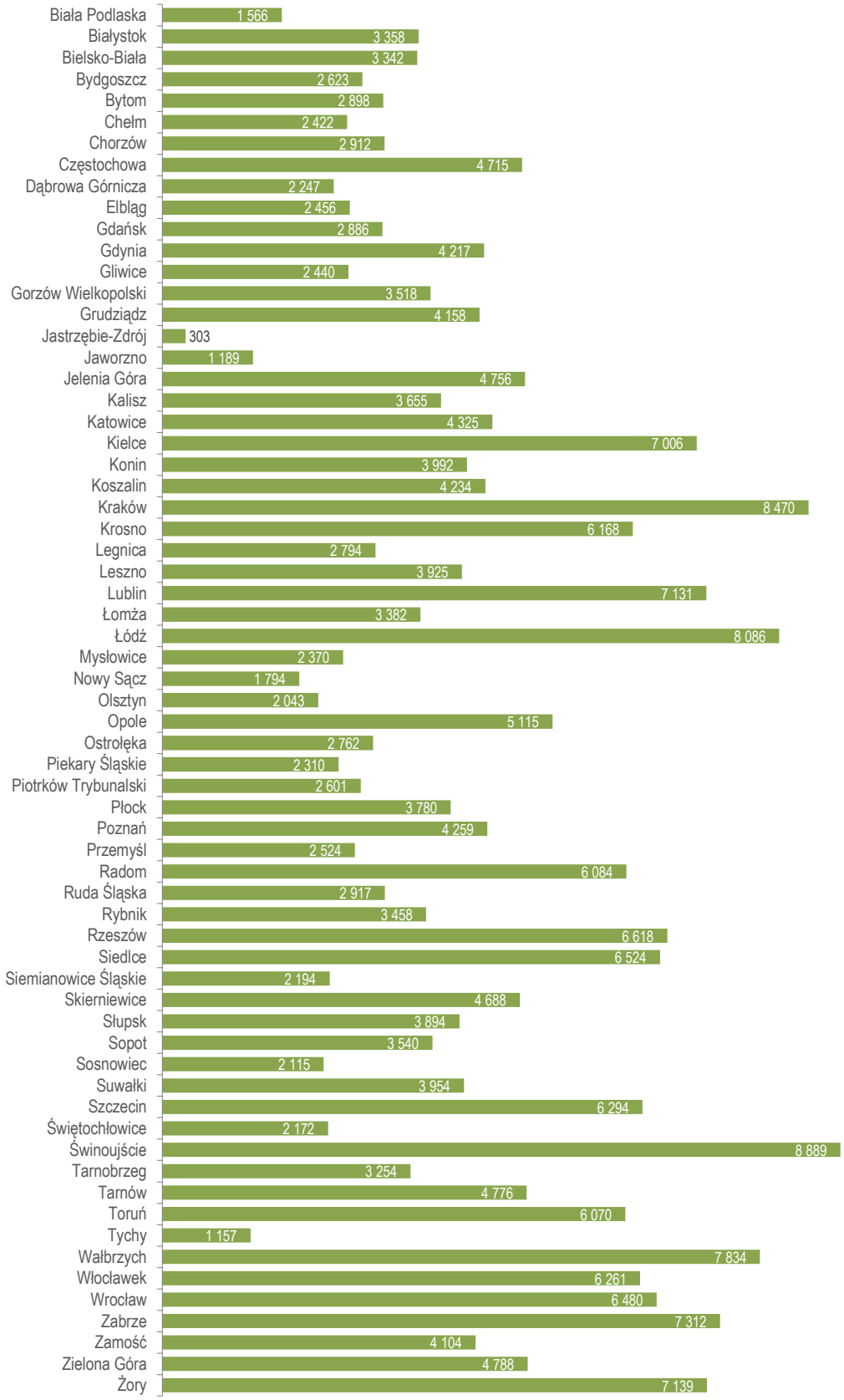


Wydatki inwestycyjne

Struktura dochodów UE i wydatków UE miast na prawach powiatu (wartości skumulowane), w latach 2014–2024 (w zł)



Zadłużenie miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r.



4. Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów powiatów, w latach 2018–2024, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dochody ogółem, z tego:	**1 083**	**1 189**	**1 340**	**1 403**	**1 535**	**1 785**	**2 199**
Bieżące, w tym:	**958**	**1 050**	**1 153**	**1 263**	**1 372**	**1 474**	**1 872**
PIT, CIT	226	251	249	283	327	247	376
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	199	210	239	238	292	301	324
Dotacje na zadania zlecone*	106	112	126	136	139	125	150
Subwencja ogólna, w tym:	400	447	517	578	568	720	933
Część oświatowa	296	332	385	396	423	500	680
Majątkowe, w tym:	**125**	**139**	**187**	**140**	**163**	**311**	**327**
Dotacje i środki na inwestycje	108	129	173	124	143	297	313
Wydatki ogółem, z tego:	**1 110**	**1 148**	**1 253**	**1 330**	**1 573**	**1 847**	**2 172**
Bieżące, w tym:	**878**	**943**	**1 048**	**1 119**	**1 269**	**1 418**	**1 714**
Wynagrodzenia i pochodne	528	578	649	698	768	892	1 114
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	39	41	44	44	43	46	47
Dotacje	65	70	78	83	94	111	145
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	6	7	5	4	13	18	18
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	28	28	34	29	29	26	17
Majątkowe, w tym:	**232**	**205**	**205**	**211**	**305**	**429**	**458**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	230	202	201	207	301	426	455
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	64	56	39	33	30	34	33
Wynik budżetu	**-27**	**41**	**87**	**73**	**-38**	**-62**	**27**
Wynik operacyjny	80	107	105	144	103	56	158
Przychody ogółem, w tym:	**131**	**119**	**151**	**225**	**299**	**290**	**245**
Zaciągnięty dług zwrotny	62	44	30	22	31	69	48
Wolne środki i nadwyżka	68	74	119	202	267	219	195
Rozchody ogółem, w tym:	**31**	**45**	**43**	**48**	**50**	**41**	**46**
Spłata długu zwrotnego	29	40	33	33	38	32	34
Należności ogółem, w tym:	**24**	**26**	**31**	**31**	**35**	**39**	**43**
Należności wymagalne	20	22	24	25	29	33	34
Kwota długu, w tym:	**250**	**255**	**252**	**242**	**237**	**274**	**287**
Zobowiązania wymagalne	0	0	0	0	0	0	0

** Zgodnie z art. 126 uofp.*

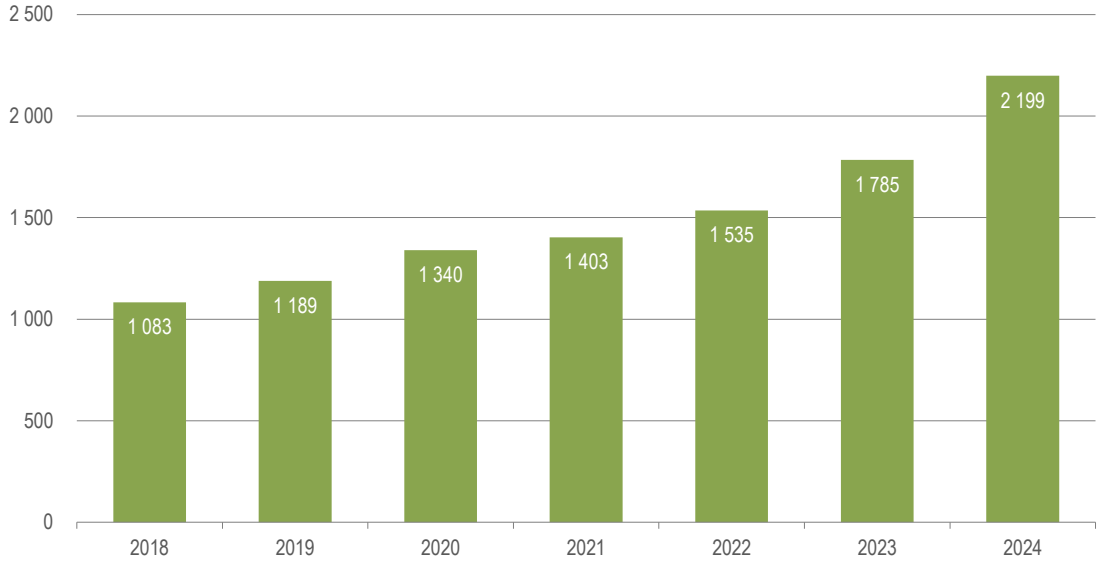
4.1. Dochody

W 2024 r. dochody powiatów zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego o 414 zł, a w odniesieniu do 2018 r. o 1 116 zł, co oznacza, że w ciągu siedmiu lat wzrosły one o 103,0%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, o 56,2%.

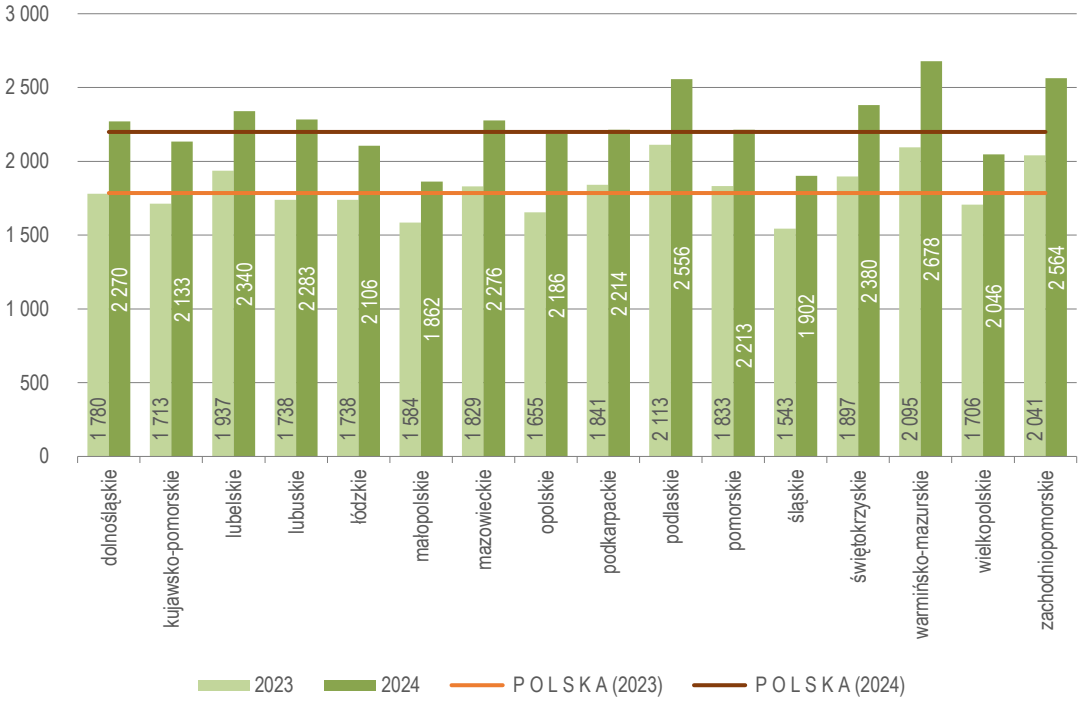
Według regionów najwyższe średnie dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały w 2024 r. powiaty z województw: warmińsko-mazurskiego (2 678 zł), zachodniopomorskiego (2 564 zł) i podlaskiego (2 556 zł), a najniższe powiaty województw: małopolskiego (1 862 zł), śląskiego (1 902 zł) i wielkopolskiego (2 046 zł). Wzrost dochodów ogółem zanotowało 299 powiatów (rok wcześniej 288), a spadek 15 (w 2023 r. – 26), przy czym w zakresie dochodów z tytułu dotacji i środków wzrost charakteryzował 180 powiatów ziemskich (272 rok wcześniej), a w zakresie subwencji tak jak rok

wcześniej 313 tego typu samorządów. Dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych zwiększyły się we wszystkich powiatach, natomiast w przypadku pozostałych dochodów i dochodów z podatków i opłat odnotowano wzrost – odpowiednio w 275 i 304 jednostkach tego typu.

Dochody powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

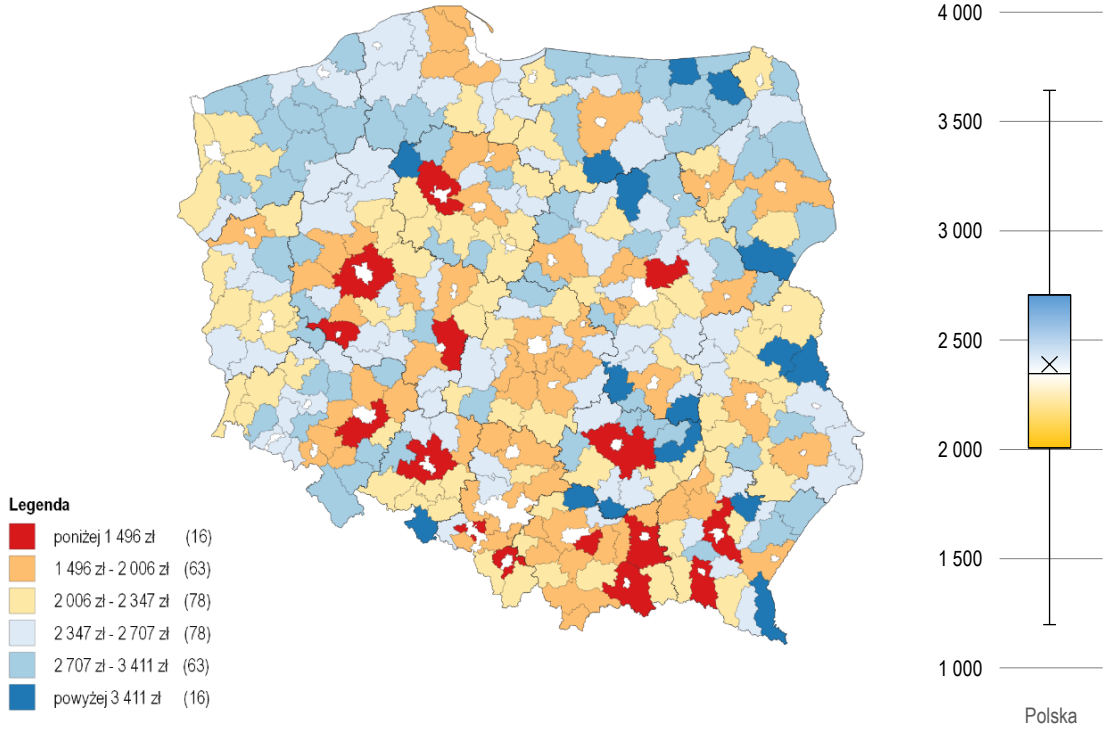


Dynamika dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2023 i 2024 (w zł)

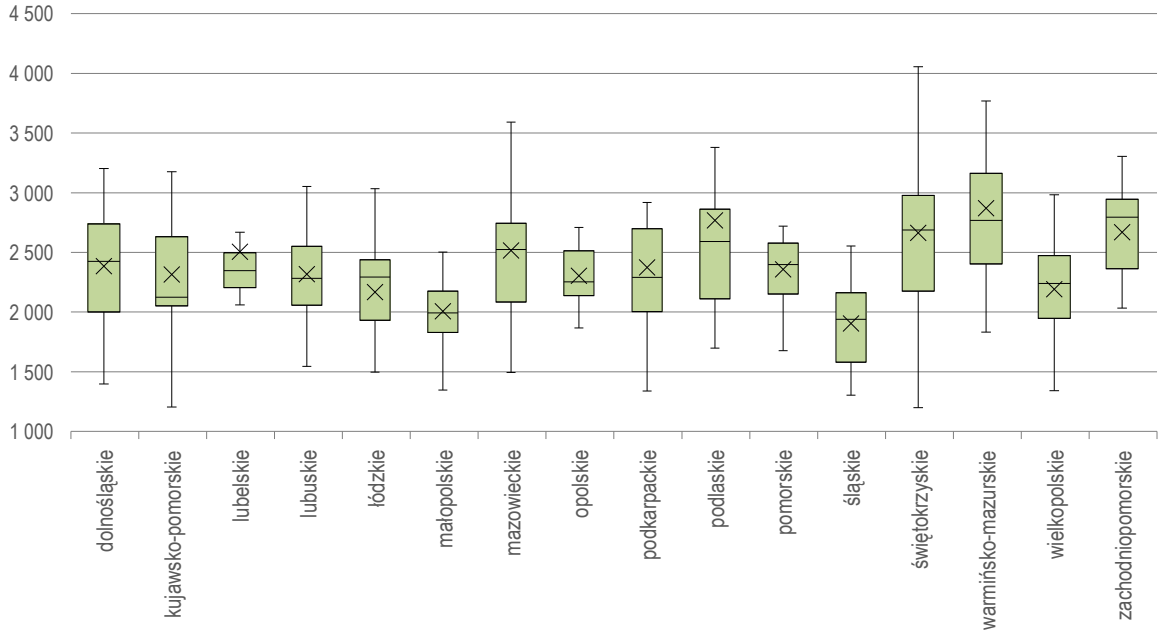


Najniższe dochody uzyskały powiaty: kielecki, bydgoski oraz opolski – odpowiednio 1 198 zł, 1 206 zł i 1 221 zł i były one prawie sześciokrotnie niższe od dochodów uzyskanych przez najzamożniejszy powiat siemiatycki (6 350 zł) i prawie czterokrotnie niższe od pozostałej dwójki liderów: powiatów węgorzewskiego (4 805 zł) i lipskiego (4 338 zł).

Dochody ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Rozrzut dochodów ogółem *per capita* w powiatach, wg województw w 2024 r. (bez wartości odstających)[13] (w zł)



[13] Wyjaśnienia dotyczące sposobu czytania wykresów pudełkowych zastosowanych w niniejszym rozdziale znajdują się na końcu opracowania.

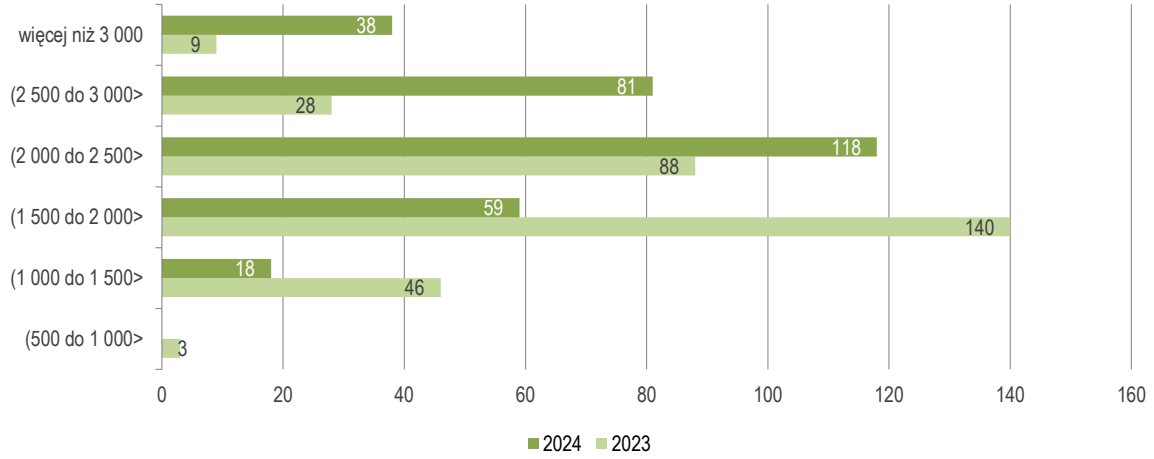
W przedziałach dochodów *per capita* 18 powiatów osiągnęło dochód na mieszkańca do 1 500 zł (w 2023 r. było to 49 powiatów), 59 powiatów pomiędzy 1 500 zł a 2 000 zł (w 2023 r. – 140), dochody 118 powiatów (88 rok wcześniej) znalazły się w zakresie 2 000–2 500 zł, a w przedziale 2 500 zł – 3 000 zł osiągnęło 81 powiatów (28 w 2023 r.). Najbardziej zamożnych powiatów, z dochodami powyżej 3 000 zł odnotowano 38 (w roku poprzednim było dziewięć takich powiatów).

Poziom i dynamika dochodów ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)

Wyszczególnienie	2023	2024	Różnica (3-2)	Dynamika (2023 = 100%)
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	**1 785**	**2 199**	**414**	**123,2**
− bieżące	1 474	1 872	398	127,0
− majątkowe	311	327	16	105,1
Mediana	1 849	2 347	498	126,9
Średnia	1 935	2 388	453	123,4
Minimalne	927	1 198	271	129,2
Maksymalne	4 682[1)]	6 350[2)]	1 668	135,6

[1)] Powiat bieszczadzki (woj. podkarpackie).
[2)] Powiat siemiatycki (woj. podlaskie).

Liczba powiatów w przedziałach dochodów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)

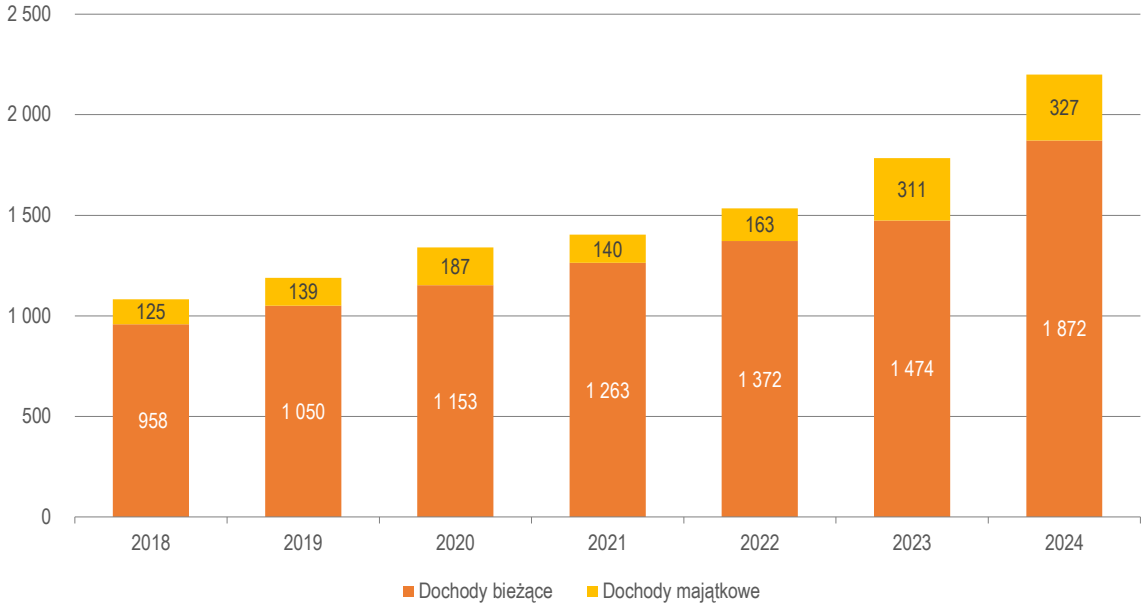


W odniesieniu do wielkości powiatów, podobnie jak w przypadku innych typów jst, wraz ze wzrostem liczby ludności zamieszkującej dany powiat dochody *per capita* spadają. Podobną tendencję wykazują składowe dochodów – dotacje, subwencja ogólna oraz pozostałe dochody. Odwrotna sytuacja prezentuje się natomiast w przypadku dochodów z udziałów w podatku PIT i CIT, których najniższy poziom cechuje powiaty małe, z ludnością w przedziale 20 tys. – 50 tys. i wzrasta wraz z wielkością powiatu. Przypadek najmniejszego powiatu z ludnością poniżej 20 tys. nie jest reprezentatywny i z tego powodu został pominięty w analizie.

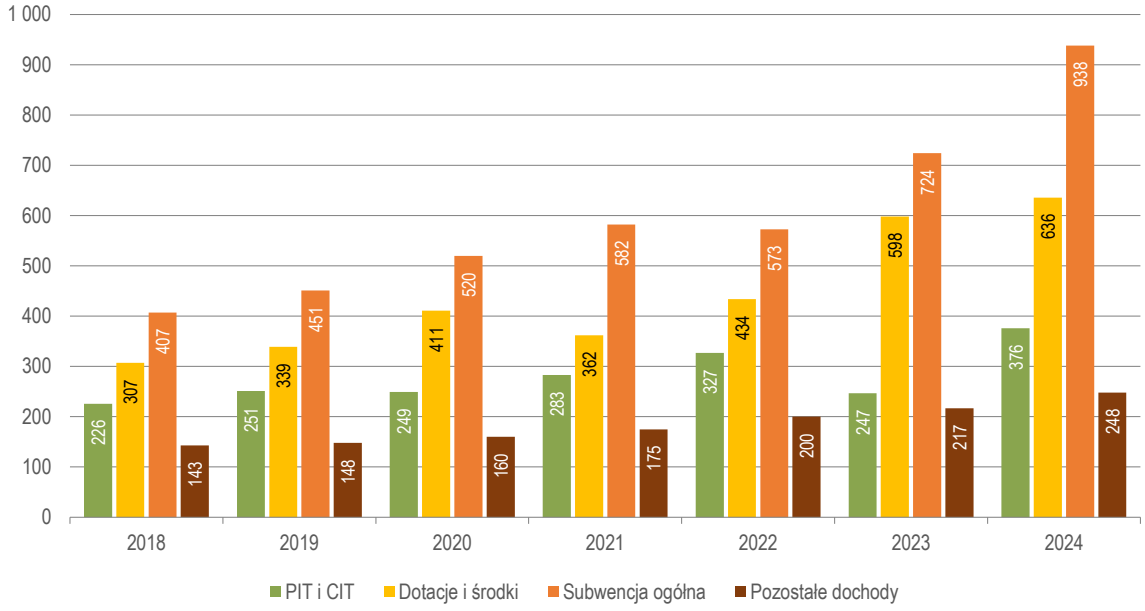
Dochody powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w 2024 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba powiatów	Dochody ogółem		z tego:				
					PIT i CIT	dotacje i środki	subwencja ogólna	pozostałe dochody	w tym: podatki i opłaty
			2023	2024					
Liczba ludności	10 tys. – 20 tys.	1	3 780	3 379	265	1 915	1 030	169	90
	20 tys. – 50 tys.	81	2 240	2 840	287	1 047	1 207	298	55
	50 tys. – 100 tys.	155	1 894	2 336	337	710	1 024	264	51
	100 tys. – 500 tys.	77	1 546	1 878	441	444	774	219	52

Struktura dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

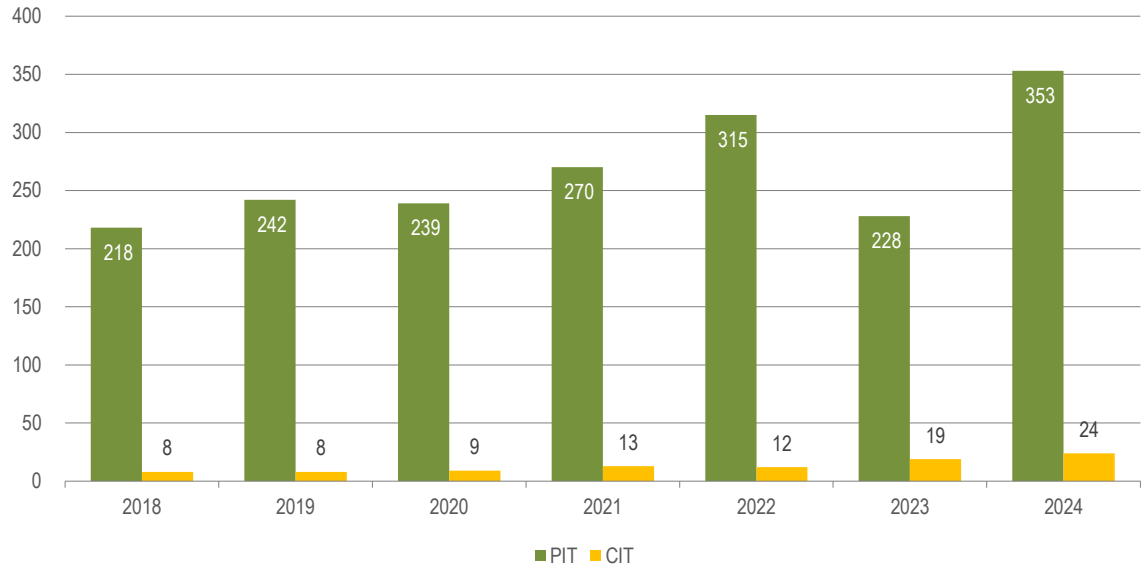


Struktura dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Dochody bieżące powiatów *per capita* w skali kraju wyniosły w 2024 r. – 1 872 zł i wzrosły o 398 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 914 zł w odniesieniu do 2018 r. Po wyhamowaniu tendencji wzrostowej w 2020 r. na skutek pandemii COVID-19, mającej negatywny wpływ na większość gałęzi gospodarki w kraju, w dwóch kolejnych latach zaobserwowano odbudowanie pozytywnej dynamiki w budżetach powiatów odnośnie dochodów z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT), aby w 2023 r. znów doszło do jej wyraźnego załamania. W roku podlegającym analizie dochody z PIT i CIT ponownie charakteryzowały się dodatnią dynamiką i wzrosły o 129 zł (w tym dochody z PIT o 125 zł, natomiast udział w dochodach z CIT o 5 zł) i wyniosły 376 zł, przy wzroście o 150 zł w ciągu ostatnich siedmiu lat. Wzrost wartości tego rodzaju wpływów wystąpił we wszystkich 314 powiatach ziemskich.

Dochody powiatów z tytułu udziałów w PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

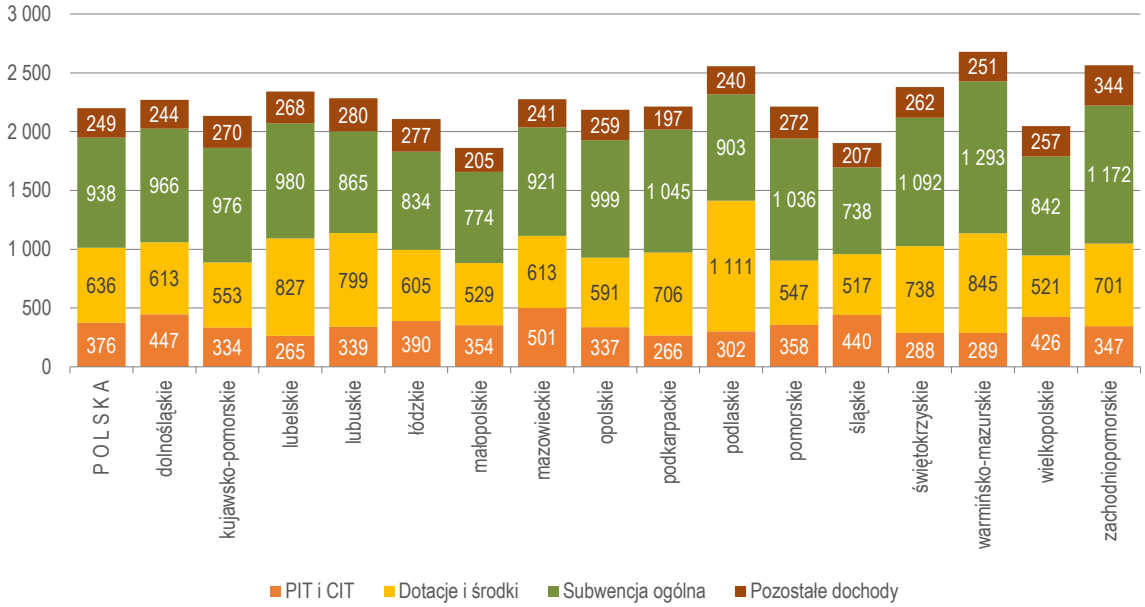


Dochody z pozostałych podatków i opłat w opisywanym okresie wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 52 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 6 zł, a w stosunku do 2018 r. zwiększyły się o 7 zł. Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat było lepsze niż w roku poprzednim w 304 samorządach powiatowych, tj. w 96,8% wszystkich tego typu jednostek w kraju (w roku poprzednim wzrost wystąpił w 144 powiatach).

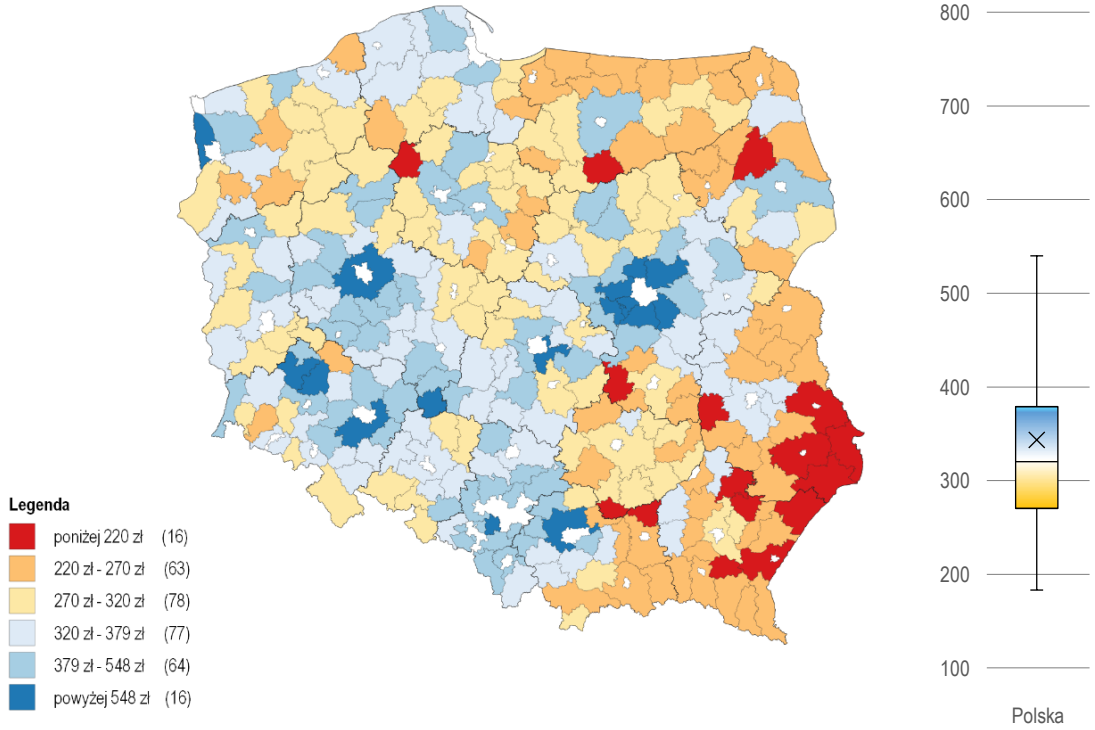
Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się o 16 zł w stosunku do roku poprzedniego i wyniosły 327 zł – przede wszystkim na skutek zwiększenia do średniej kwoty 313 zł dotacji i środków przekazanych do budżetów powiatów na inwestycje i zakupy inwestycyjne (wzrost o 16 zł).

Wartość dochodów z tytułu dotacji i środków pozyskanych przez wszystkie powiaty zanotowała wzrost o 38 zł, do poziomu 636 zł, co było efektem podniesienia tych dochodów w 180 samorządach powiatowych (57,3%). Od 2018 r. poziom dotacji i środków przekazywanych do budżetów powiatów zwiększył się o 329 zł. Wpływy z subwencji ogólnej, stanowiące główne źródło dochodów powiatów, zostały wykonane w 2024 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wysokości 938 zł, co oznacza wzrost o 214 zł i jednocześnie wzrost o 531 zł na przestrzeni siedmiu ostatnich lat. Większe niż rok wcześniej wpływy z subwencji wystąpiły w 313 tego rodzaju jst (99,7% wszystkich powiatów).

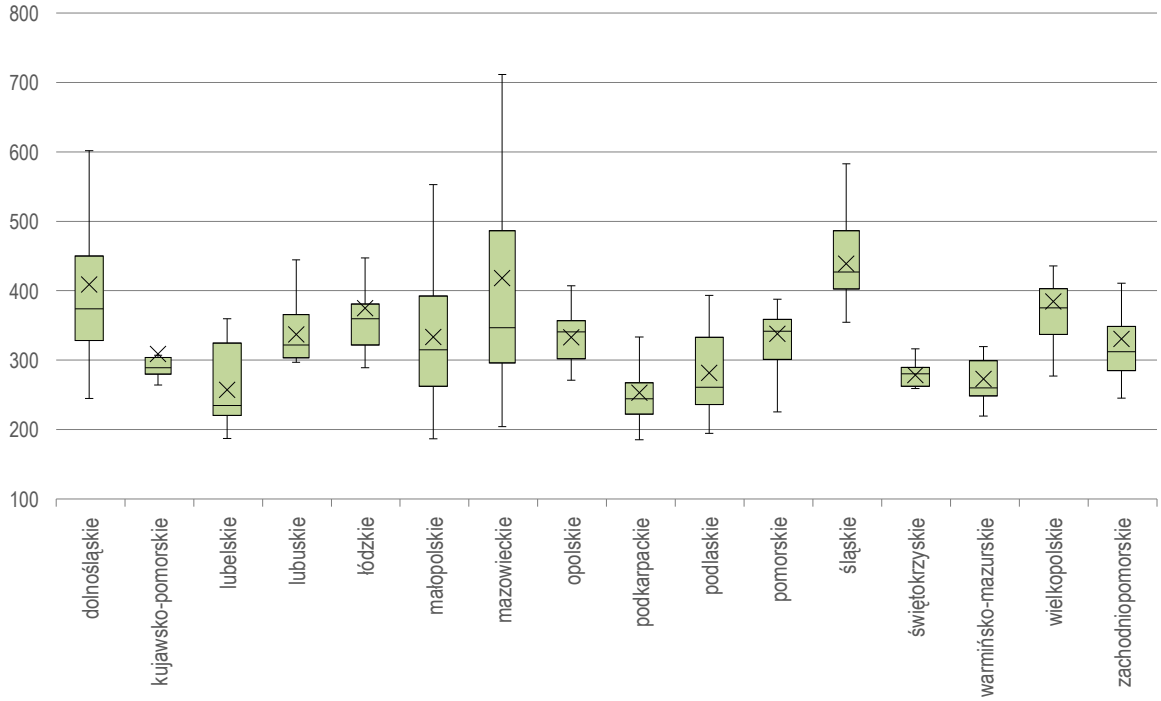
Poziom i struktura dochodów ogółem w powiatach wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



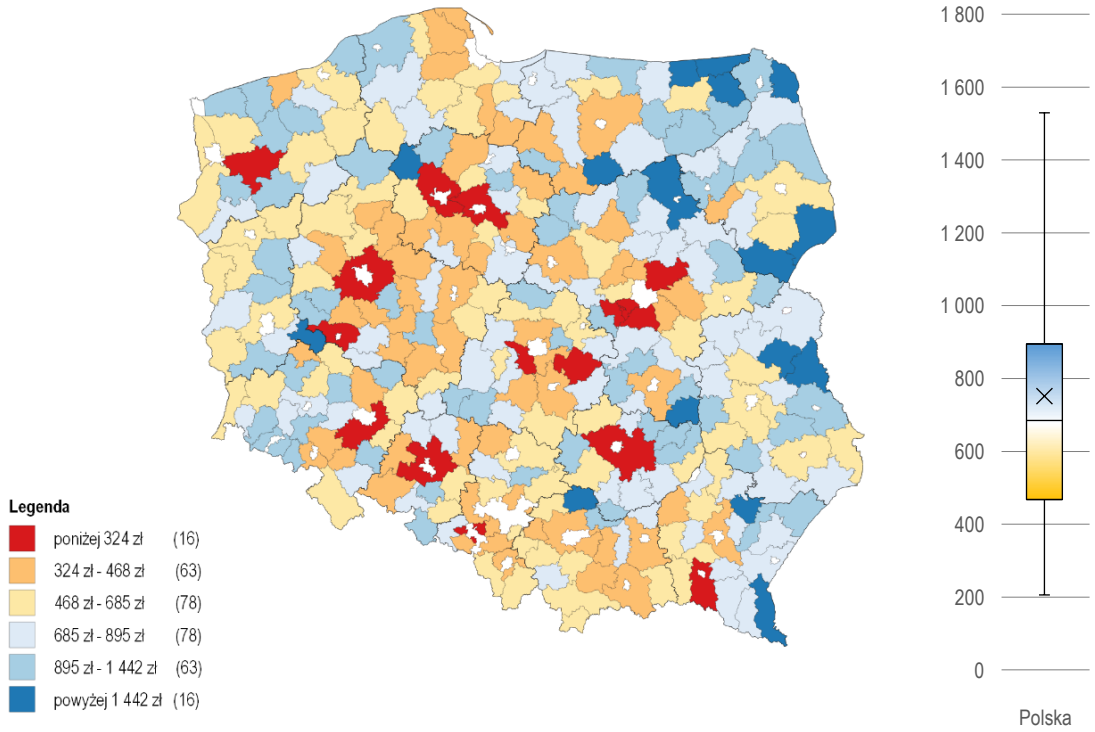
Dochody powiatów z tytułu udziału powiatów w podatkach PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



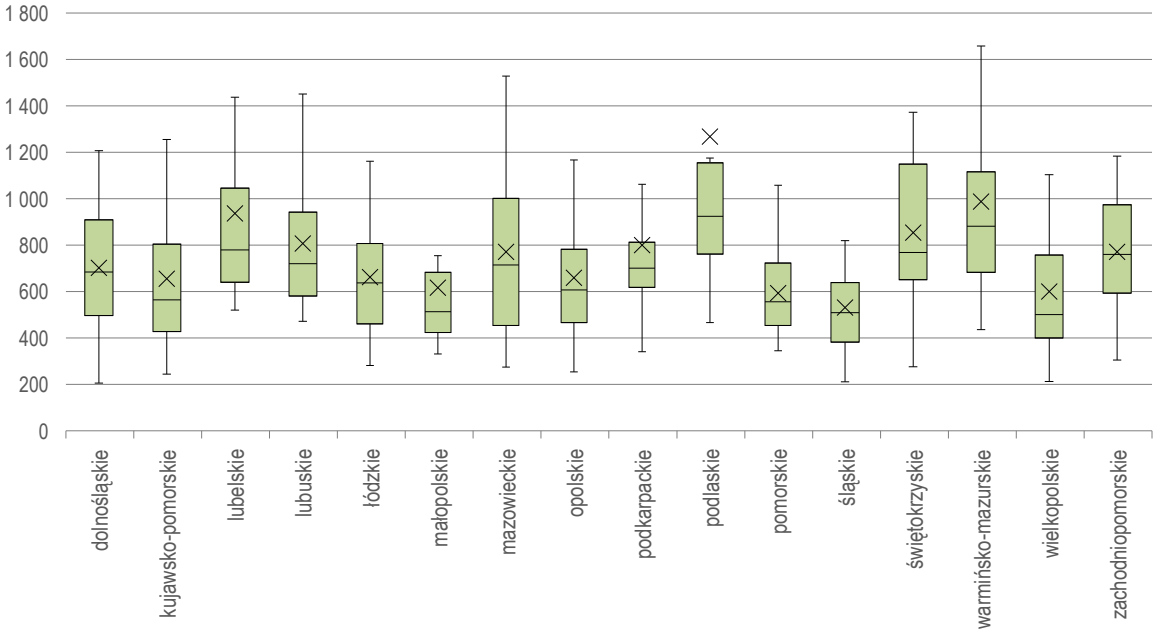
Rozrzut dochodów *per capita* z PIT i CIT w powiatach, wg województw, w 2024 r. (bez wartości odstających) (w zł)



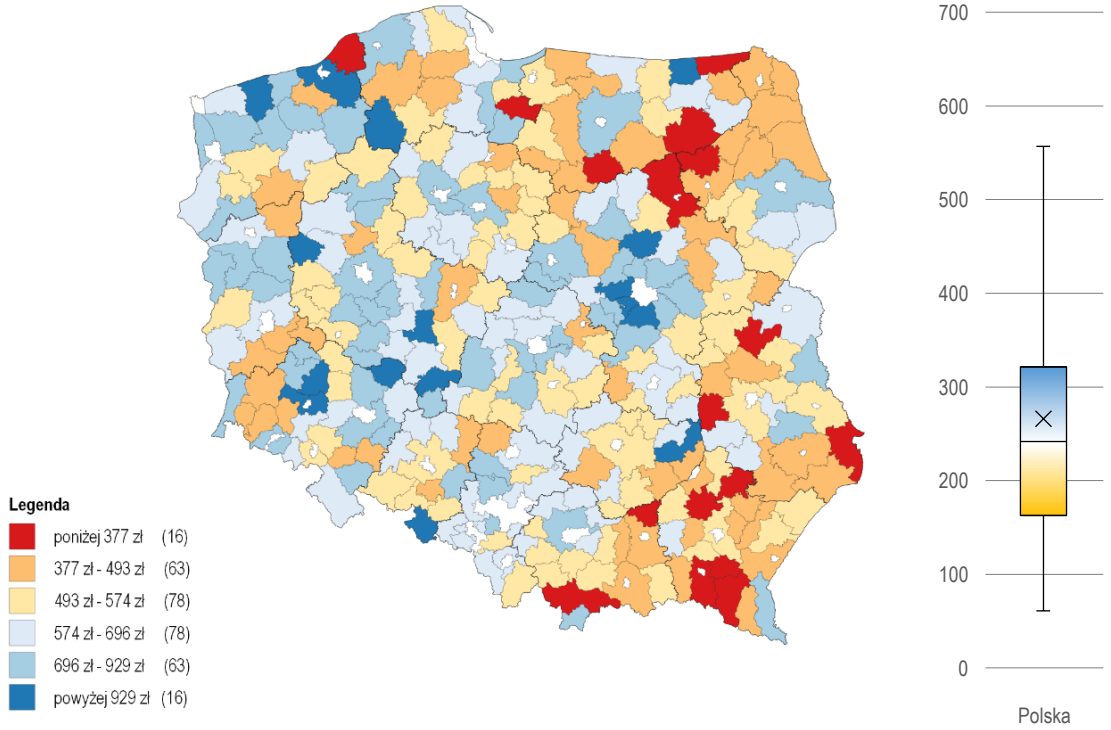
Dochody powiatów z tytułu dotacji i środków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



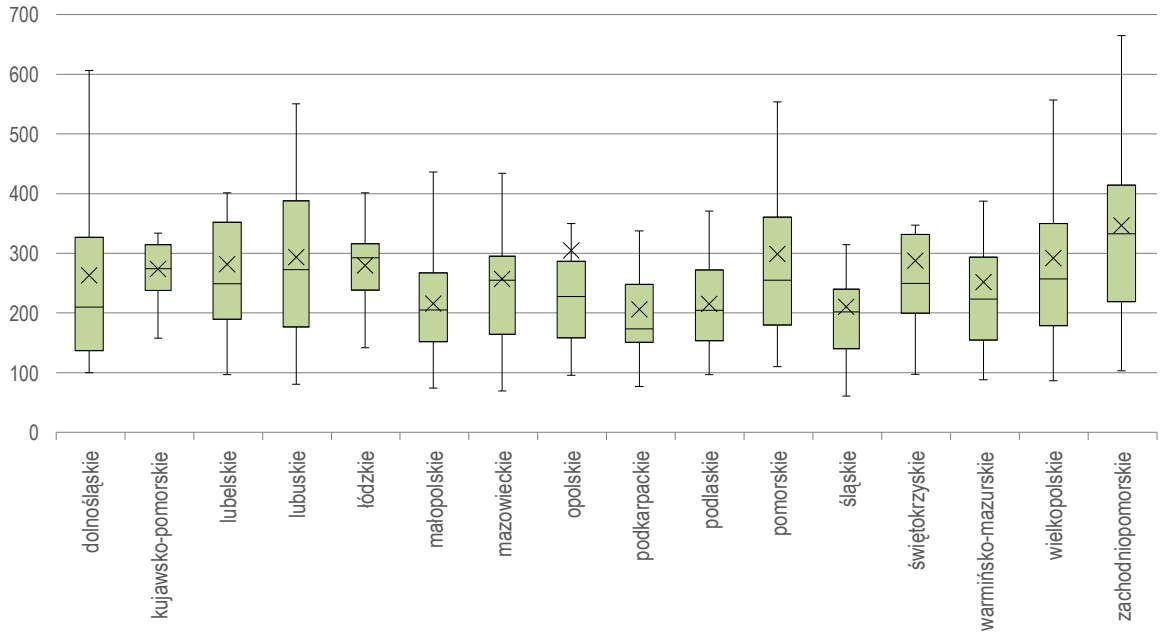
Rozrzut dochodów z tytułu dotacji i środków *per capita* w powiatach, wg województw, w 2024 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Dochody pozostałe powiatów (bez PIT i CIT), w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



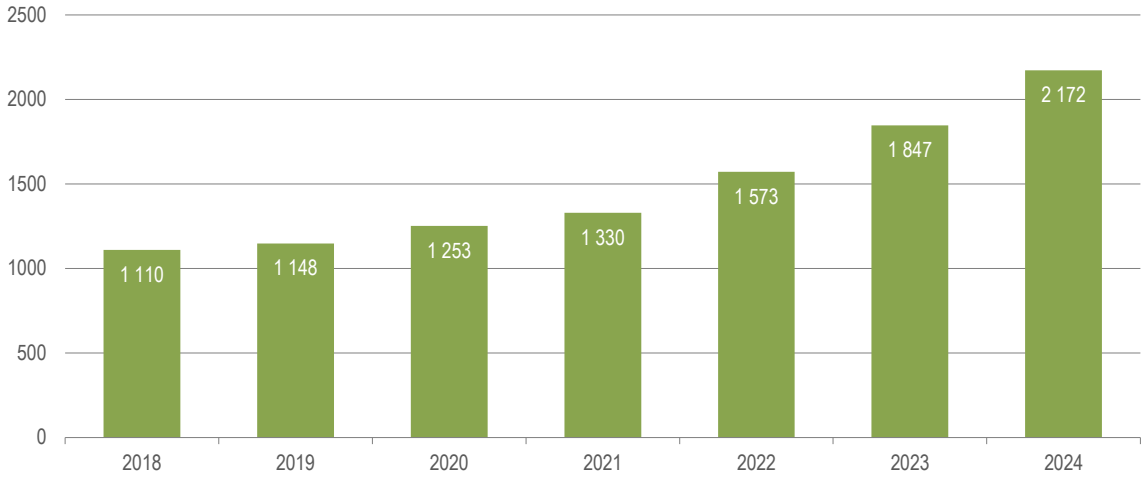
Rozrzut pozostałych dochodów *per capita* w powiatach, wg województw, w 2024 r. (bez wartości odstających) (w zł)



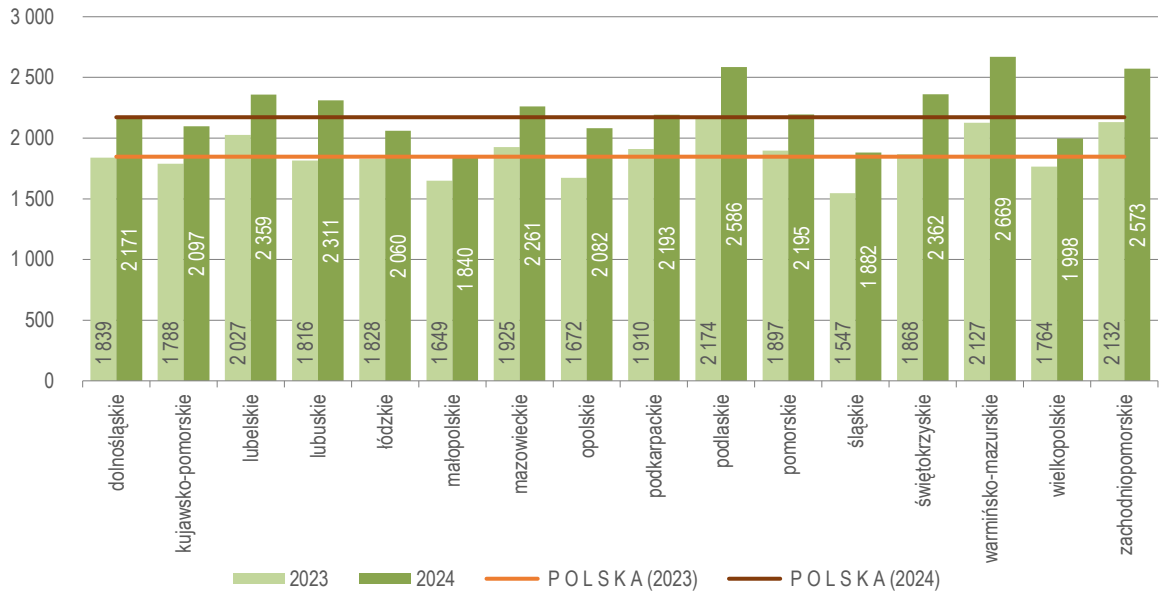
4.2. Wydatki

W 2024 r. wydatki budżetowe wszystkich powiatów w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 2 172 zł i wzrosły w stosunku do 2023 r. – o 325 zł, co oznacza utrzymanie stałej tendencji wzrostu wydatków w odniesieniu do lat poprzednich (od roku 2018 wydatki wzrosły o 1 062 zł, tj. o 95,7%, realnie o 48,9%). Wydatki ogółem powiatów były niższe od wartość dochodów o 27 zł, co określiło nadwyżkę budżetową *per capita* w tej wysokości.

Wydatki ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Wydatki ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2023 i 2024 (w zł)



W układzie terytorialnym najwyższe wydatki *per capita* wykonały powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 2 669 zł, co stanowiło 122,9% uśrednionych wydatków ogółem powiatów w skali kraju, następnie podlaskiego – 2 586 zł (119,1% średnich wydatków) i zachodniopomorskiego – 2 573 zł (118,5%). Najniższy poziom wydatków *per capita* charakteryzował powiaty województw małopolskiego – 1 840 zł (84,7% średniej krajowej), śląskiego – 1 882 zł (86,6%) i wielkopolskiego – 1 998 zł (92,0%).

Poziom i dynamika wydatków powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)

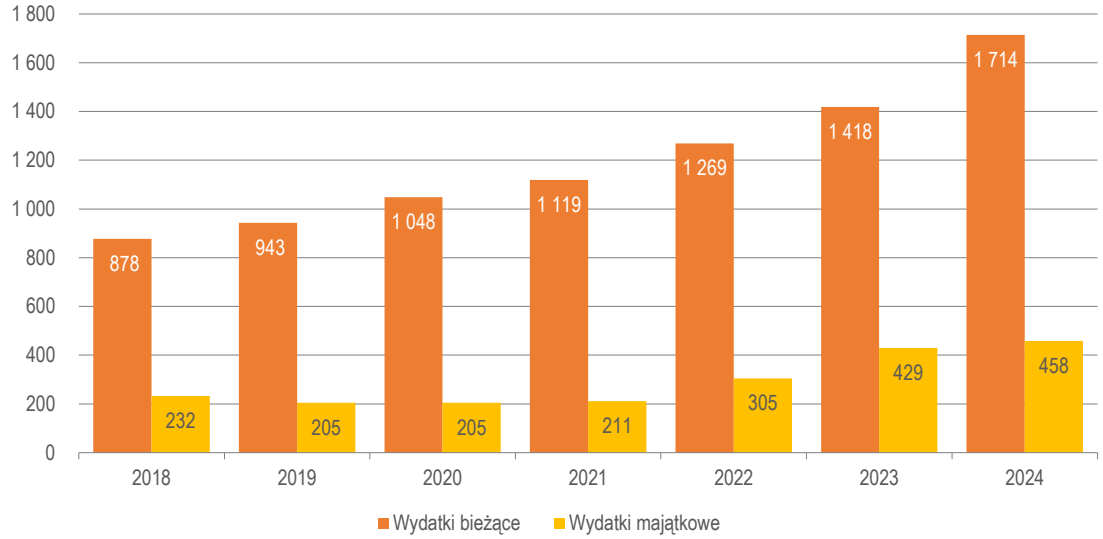
Wyszczególnienie	2023	2024	Różnica (3-2)	Dynamika (2023 = 100%)
1	2	3	4	5
Wydatki ogółem, z tego:	**1 847**	**2 172**	**325**	**117,6**
– bieżące	1 418	1 714	296	120,9
– majątkowe	429	458	29	106,8
Mediana	1 920	2 338	418	121,8
Średnia	2 002	2 365	363	118,1
Minimalne	904	1 107	203	122,5
Maksymalne	5 150[1)]	6 696[2)]	1 546	130,0

[1)] *Powiat bieszczadzki (woj. podkarpackie).*
[2)] *Powiat siemiatycki (woj. podlaskie).*

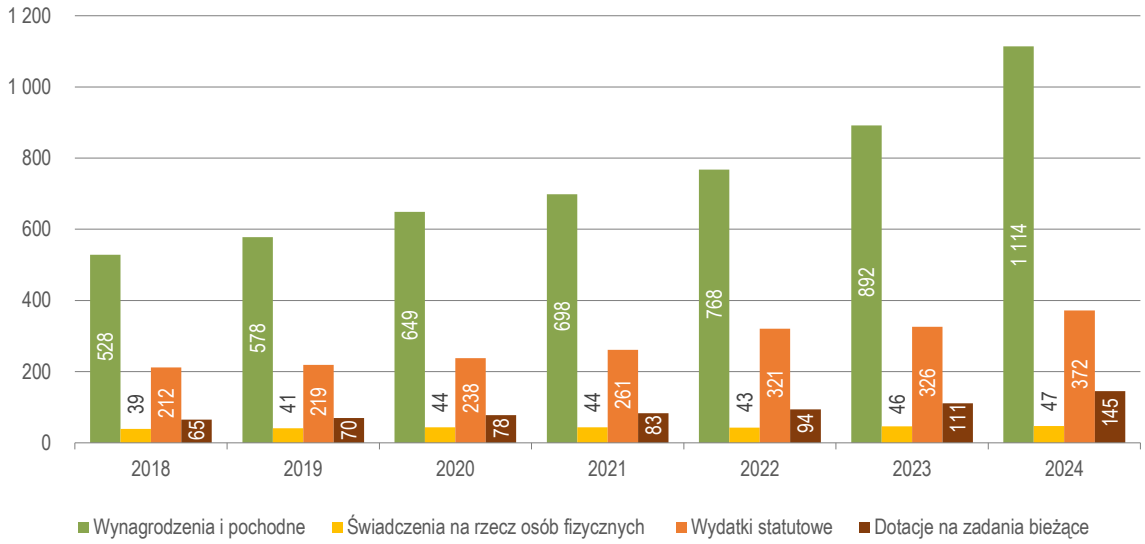
Wydatki ogółem wzrosły w 283 powiatach, a spadły w 31, podczas gdy w 2023 r. wzrost wystąpił w 293 jednostkach, a spadek w 21.

Wydatki poniżej 1 500 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły 22 powiaty (40 rok wcześniej), w granicach 1 500–2 000 zł – 59 powiatów (137 w 2023 r.), 2 000–2 500 zł – 125 powiatów (w 2023 r. – 90), 2 500–3 000 zł – 66 powiatów (w 2023 r. w tym zakresie znalazło się 35 powiatów), w przedziale 3 000–3 500 zł znalazło się 27 powiatów ziemskich (siedem rok wcześniej), a próg 3 500 zł przekroczyło 15 powiatów (pięć w roku poprzednim).

Struktura wydatków powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



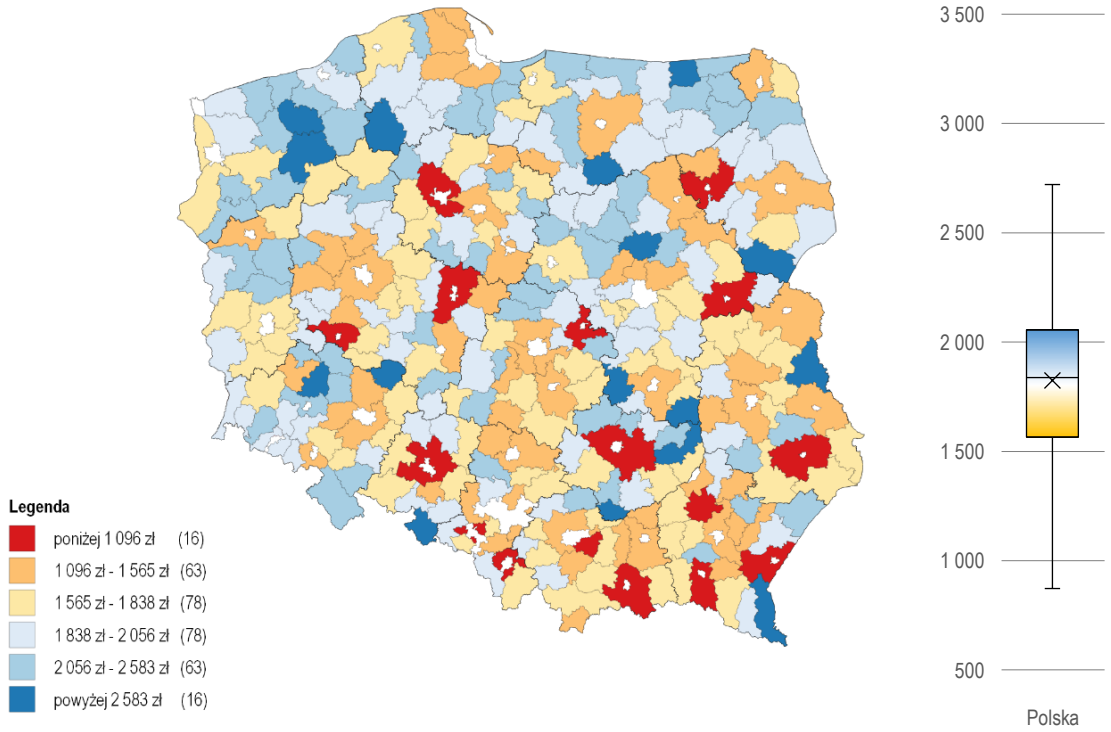
Poziom wybranych wydatków bieżących powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



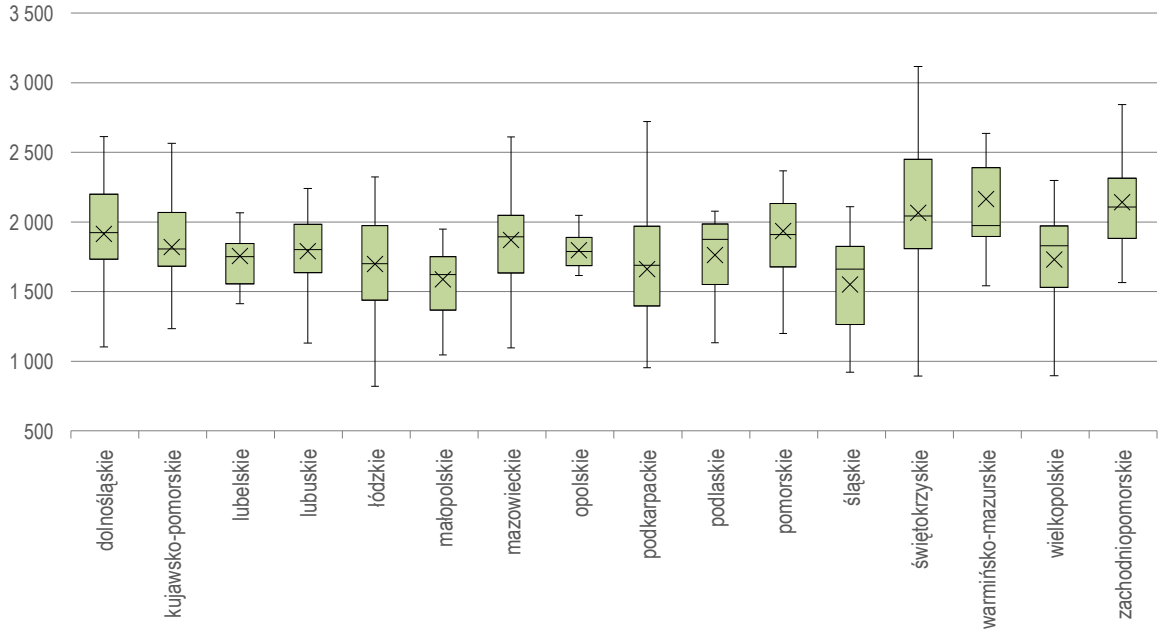
Wydatki bieżące powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. wyniosły średnio 1 714 zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 296 zł (od 2018 r. wzrost wyniósł 836 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 1 114 zł i wzrosły o 222 zł (od 2018 r. zwiększyły się o 586 zł).

Wydatki bieżące wyższe niż w roku poprzednim wykonało w 2024 r. – 312 samorządów powiatowych, przy 303 powiatach w 2023 r. W przypadku wydatków majątkowych wyższe niż w 2023 r. wykonało 169 samorządów tego typu (236 rok wcześniej), przy 145 jednostkach, które na wydatki majątkowe przeznaczyły mniej środków niż w roku poprzednim.

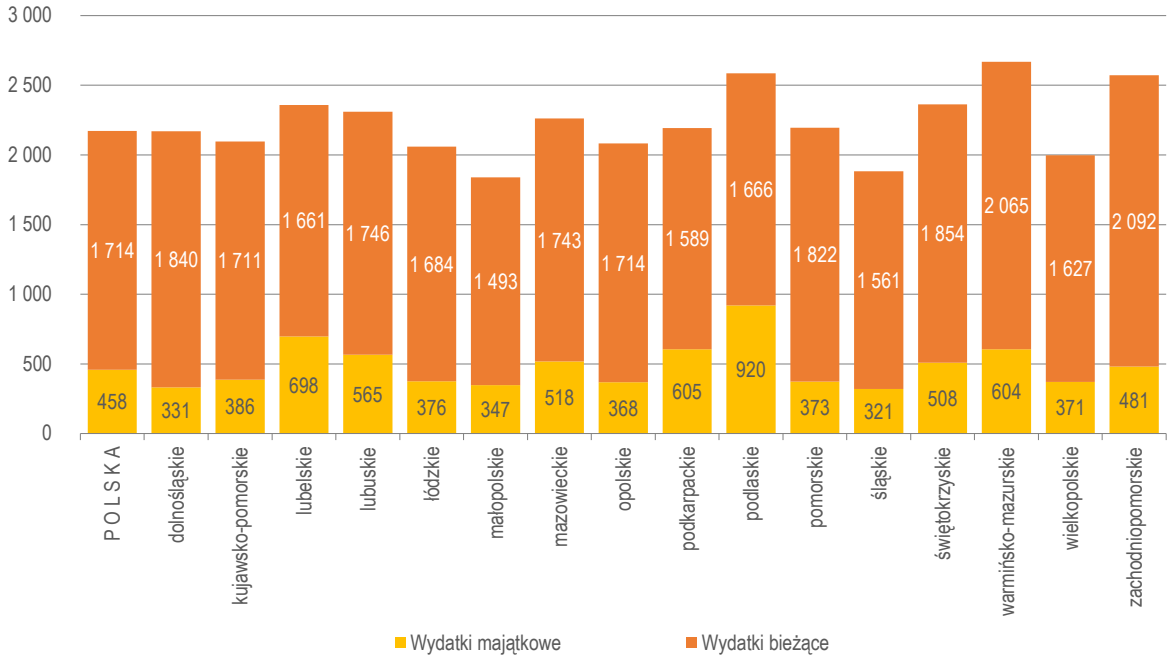
Wydatki bieżące powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r.



Rozrzut wydatków bieżących *per capita* powiatów, wg województw, w 2024 r. (bez wartości odstających) (w zł)

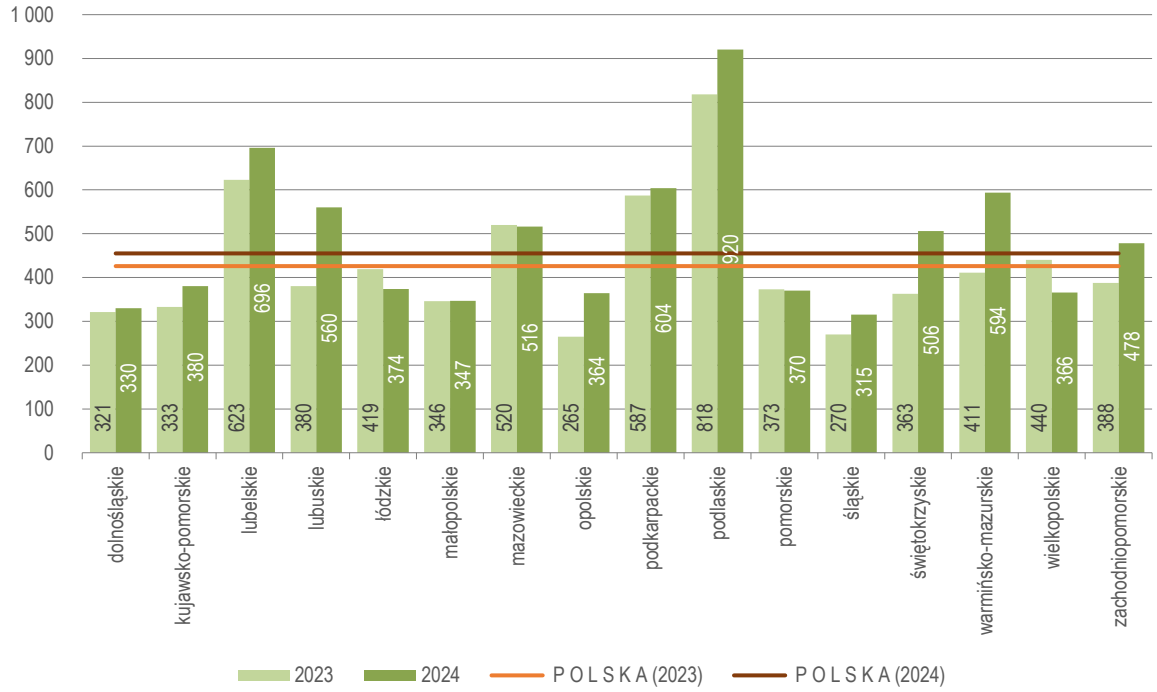


Wydatki powiatów wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)

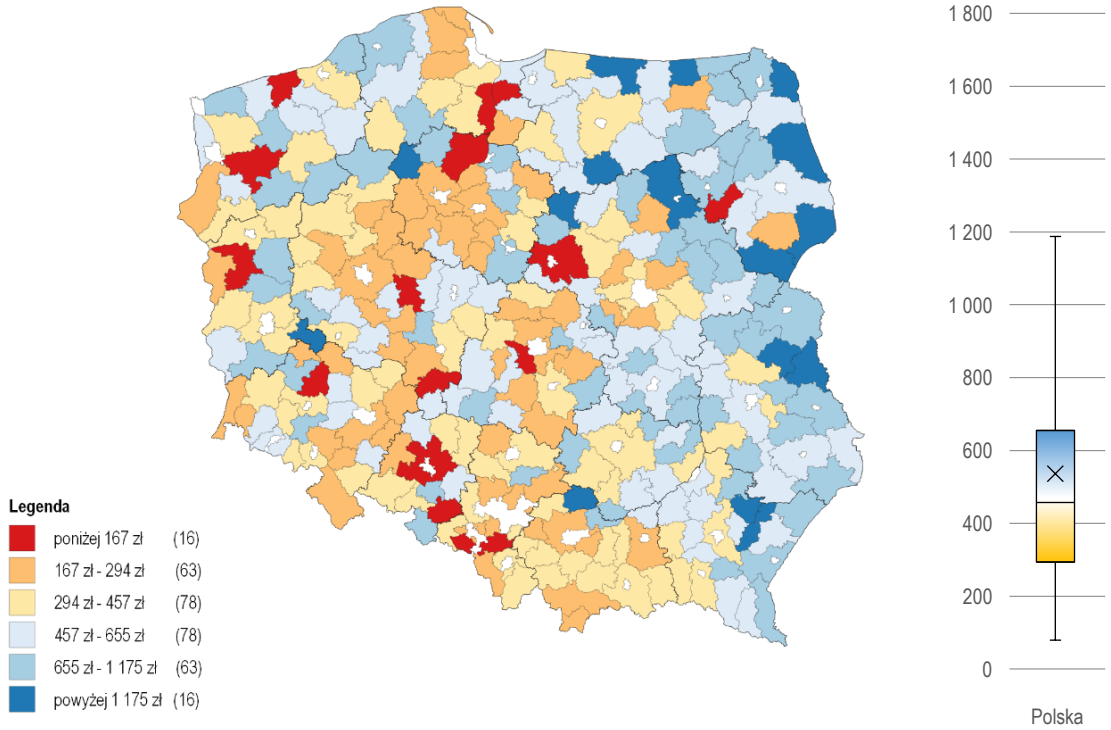


W stosunku do roku poprzedniego wydatki inwestycyjne *per capita* powiatów w skali kraju zwiększyły się o 29 zł, do poziomu 455 zł, a w odniesieniu do 2018 r. wzrosły o 225 zł. Wartość środkowa (mediana) inwestycji wyniosła w przypadku powiatów 457 zł (w 2023 r. – 407 zł), co oznacza, że wydatki w takiej wysokości lub wyższe zrealizowała połowa z nich. Najwyższe kwoty *per capita* na inwestycje przeznaczyły średnio ponownie powiaty województwa podlaskiego – 920 zł i lubelskiego – 696 zł oraz podkarpackiego – 604 zł. W 170 powiatach (54,1% ogółu) wydatki inwestycyjne były wyższe niż w roku poprzednim (w 2023 r. wzrosły w 236 powiatach). Generalnie powiaty wschodniej części kraju charakteryzują się wyższymi wydatkami na inwestycje od powiatów pozostałych obszarów Polski.

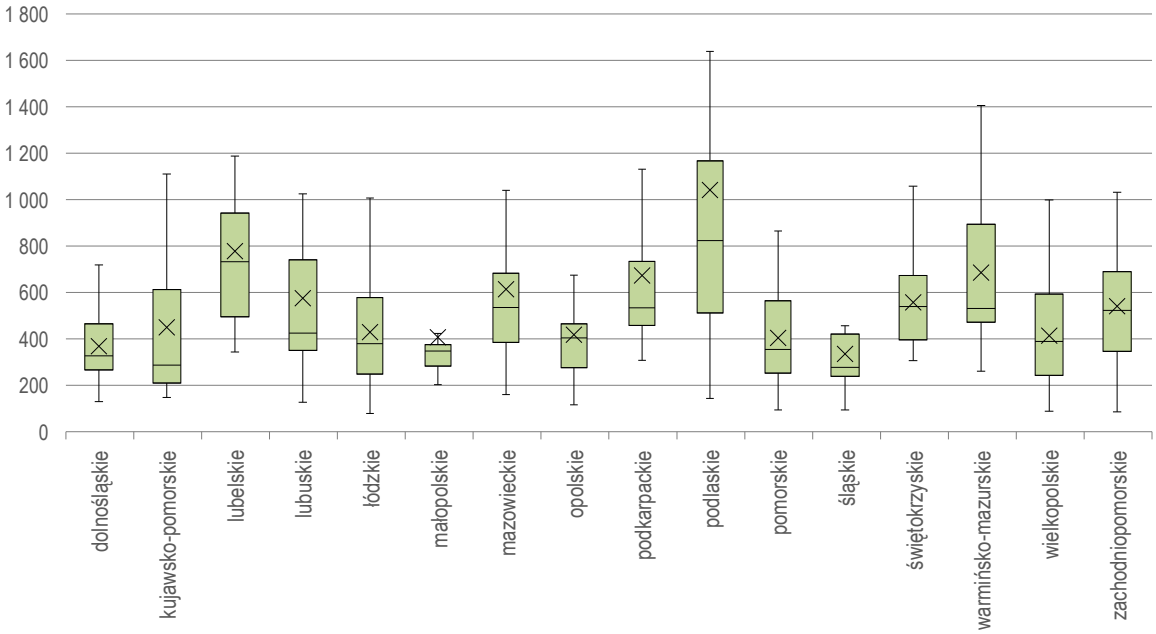
Wydatki inwestycyjne powiatów, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)



Wydatki inwestycyjne powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r.

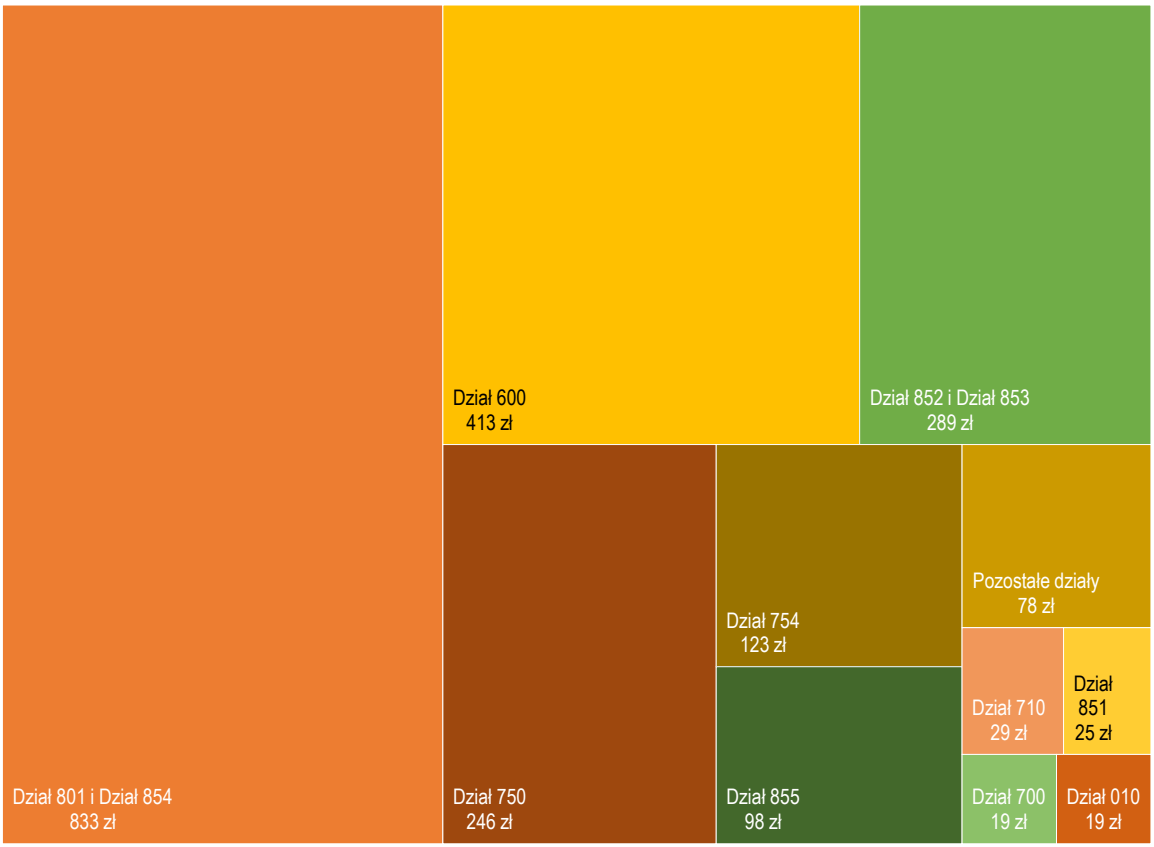


Rozrzut wydatków inwestycyjnych *per capita* powiatów, wg województw, w 2024 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Najwyższe wydatki *per capita* powiaty zrealizowały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – łącznie 833 zł (rok wcześniej 662 zł), następnie na zadania w zakresie transportu i łączności przeznaczyły średnio 413 zł (w 2023 r. – 370 zł), a na Pomoc społeczną i Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 289 zł (258 zł w 2023 r.). Funkcjonowanie administracji publicznej kosztowało powiaty *per capita* 246 zł (210 zł rok wcześniej), a bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa 123 zł (110 zł).

Wydatki powiatów wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r.



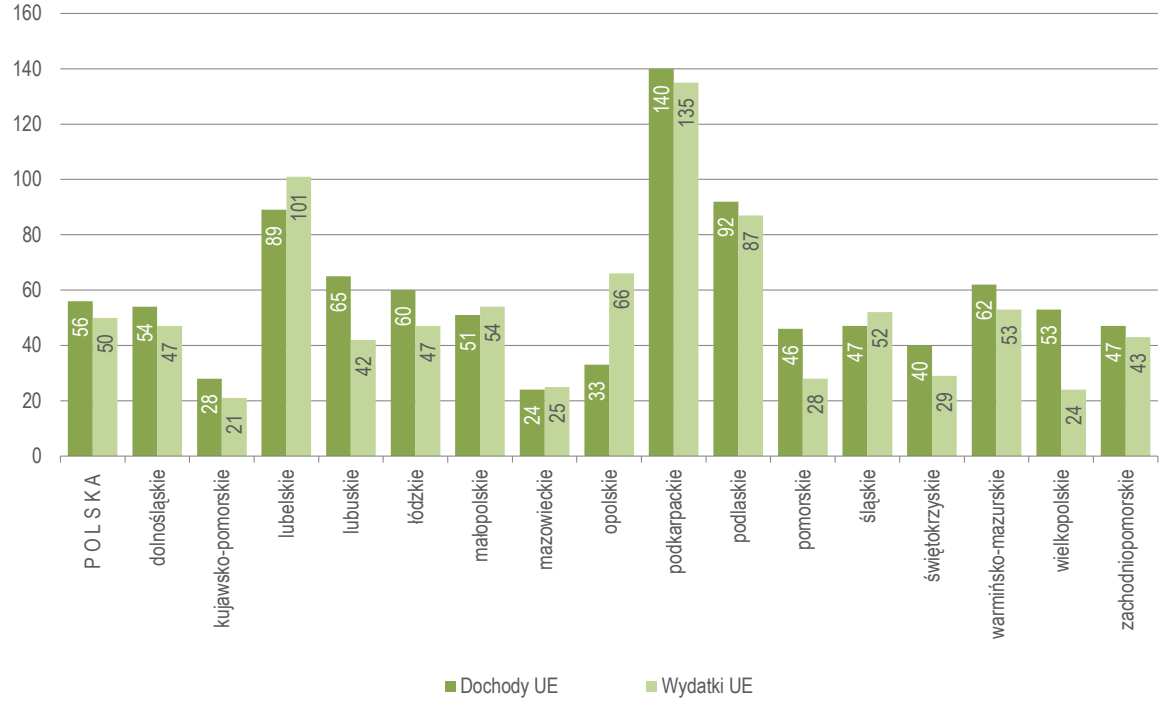
Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 600 – Transport i łączność, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 710 – Działalność usługowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina.

4.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

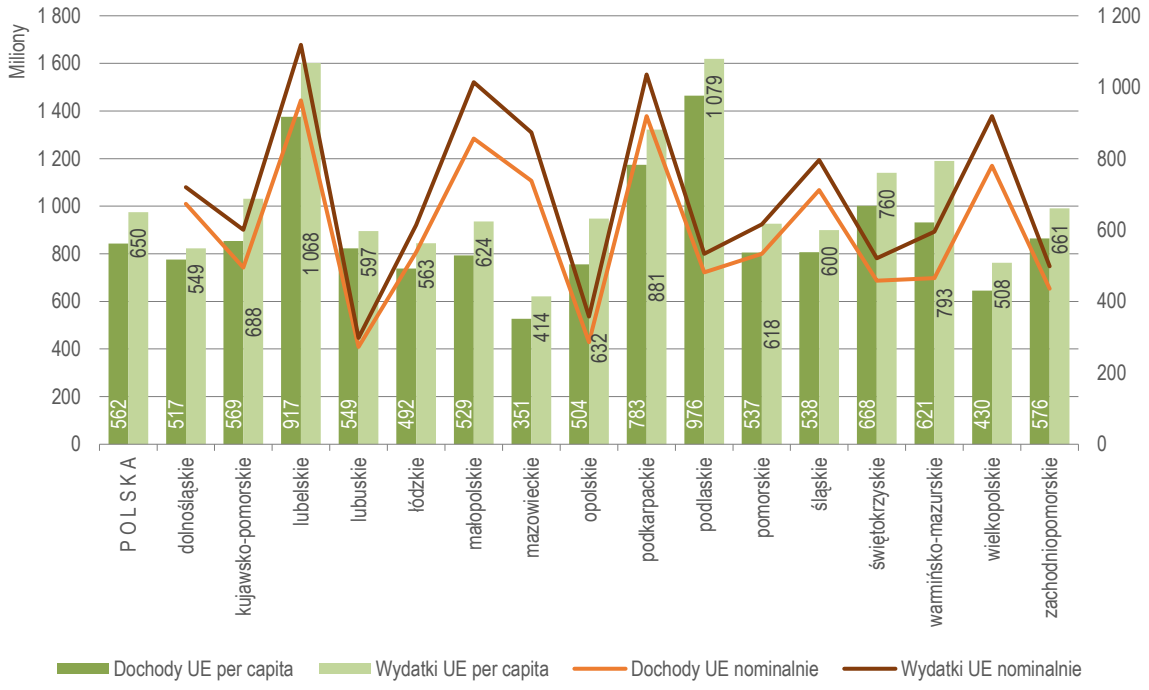
Dochody liczone na jednego mieszkańca powiatów, pozyskane w 2024 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych wyniosły ogółem 56 zł, z tego bieżące 24 zł i majątkowe 32 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił wzrost dochodów o 7 zł, przy wzroście dochodów majątkowych o 5 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 36 zł (30 zł w 2023 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne[14] wyniosły w 2024 r. – 50 zł, z tego: bieżące 17 zł i majątkowe 33 zł. W stosunku do 2023 r. nastąpił spadek wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 9 zł, przy spadku wydatków majątkowych o 1 zł. Mediana wydatków wyniosła 24 zł (40 zł w 2023 r.).

[14] Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

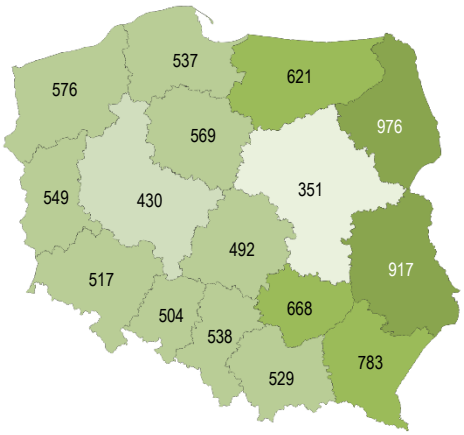
Dochody i wydatki powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2024 r., wg województw (w zł)



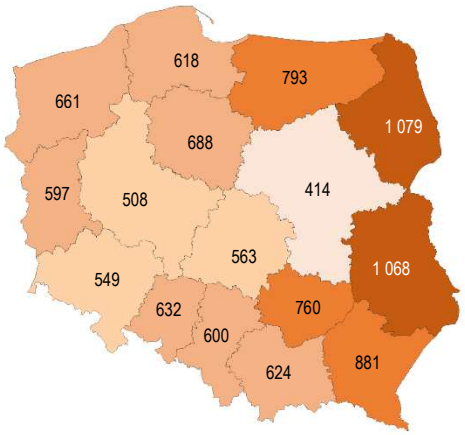
Skumulowane dochody i wydatki UE powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2024



Skumulowane dochody UE powiatów
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2024
(w zł)



Skumulowane wydatki UE powiatów
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2024
(w zł)



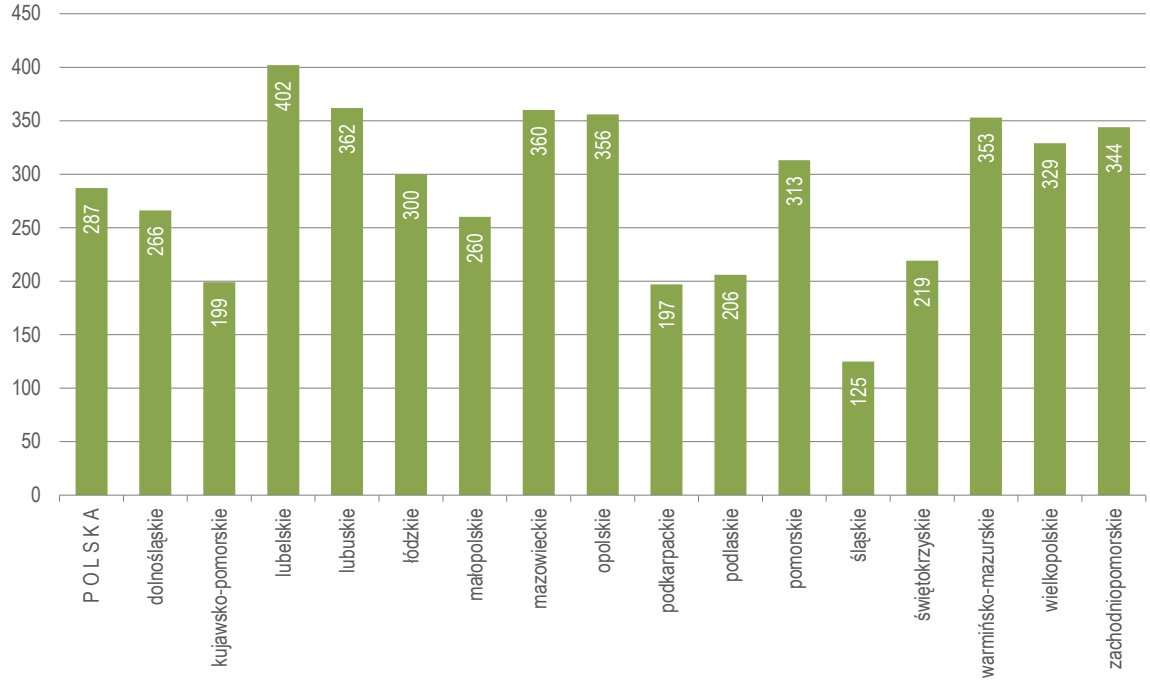
Skumulowane dochody powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w całym okresie trwania zakończonej perspektywy finansowej 2014–2020 i czterech lat trwania nowej perspektywy 2021–2027 wyniosły średnio 562 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 650 zł. Najwyższe dofinansowanie unijne liczone *per capita* przypadło powiatom województw wschodnich – podlaskiego (łącznie 976 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu), lubelskiego (917 zł) i podkarpackiego (783 zł). Wysokie dochody otrzymane z UE miały przełożenie na najwyższy poziom skumulowanych wydatków związanych z realizacją projektów i programów UE powiatów ziemskich z tych województw – najwyższe w województwie podlaskim (1 079 zł), następnie w powiatach województwa lubelskiego (1 068 zł) i podkarpackiego (881 zł). W ujęciu nominalnym (wartość całkowita środków związanych z projektami i programami unijnymi) liderami były powiaty województw: lubelskiego, małopolskiego i podkarpackiego.

Analizując poszczególne jednostki samorządu, najwyższe łączne dochody w ostatnich 11 latach na projekty unijne, liczone *per capita*, wykonały powiaty: siemiatycki – 3 908 zł, włodawski – 3 429 zł i przasnyski – 2 538 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się powiaty: pruszkowski, legionowski i nowodworski – odpowiednio 41 zł, 71 zł i 102 zł. Pierwszą trójkę pod względem wysokości skumulowanych wydatków UE stanowiły powiaty: siemiatycki – 4 155 zł, włodawski – 3 632 zł i przasnyski – 3 515 zł, ranking zamknęły powiaty: pruszkowski – 38 zł, grodziski – 56 zł i legionowski – 78 zł.

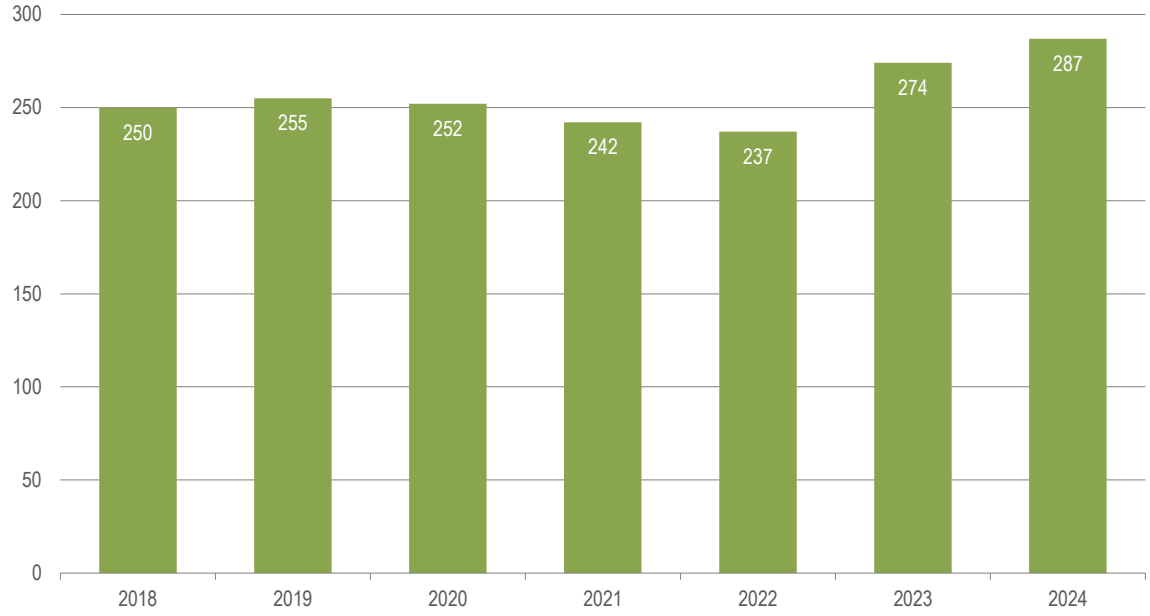
4.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie powiatów liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2024 r. – 287 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 13 zł, a od 2018 r. wzrosło o 37 zł. Po skokowym wzroście kwoty długu w 2018 r. i wyhamowaniu tempa wzrostu w 2019 r., od 2020 r. zadłużenie powiatów systematycznie spadało, by od 2023 r. ponownie zanotować trend wzrostowy. Powiaty, tak jak m.st. Warszawa, miasta na prawach powiatu i gminy, należały do tych typów samorządów, w których wystąpił wzrost kwoty długu. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się powiaty województwa lubelskiego – 402 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu, lubuskiego – 362 zł i mazowieckiego – 360 zł, a najniższym powiaty województwa śląskiego – 125 zł, podkarpackiego – 197 zł i kujawsko-pomorskiego – 199 zł.

Zadłużenie powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2024 r. (w zł)

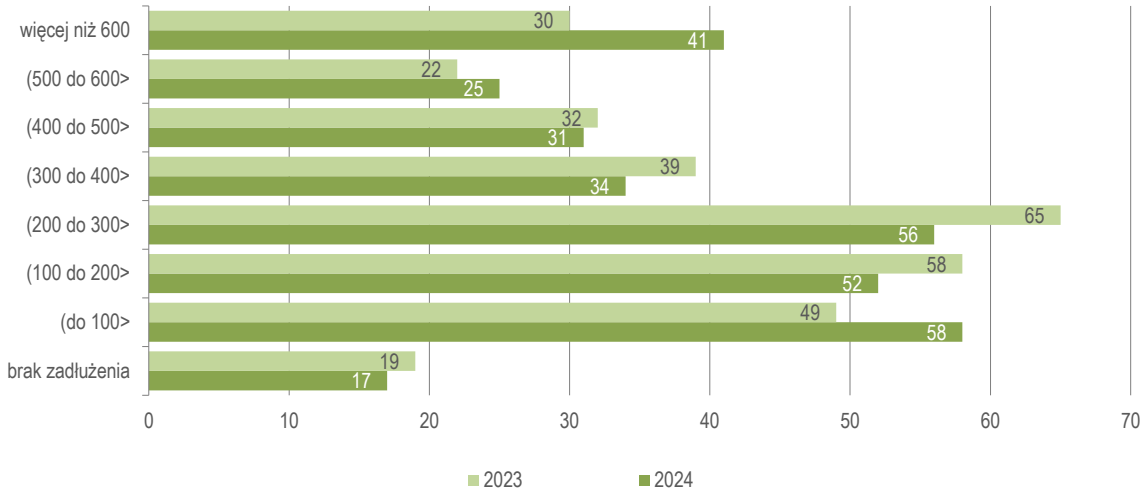


Zadłużenie powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

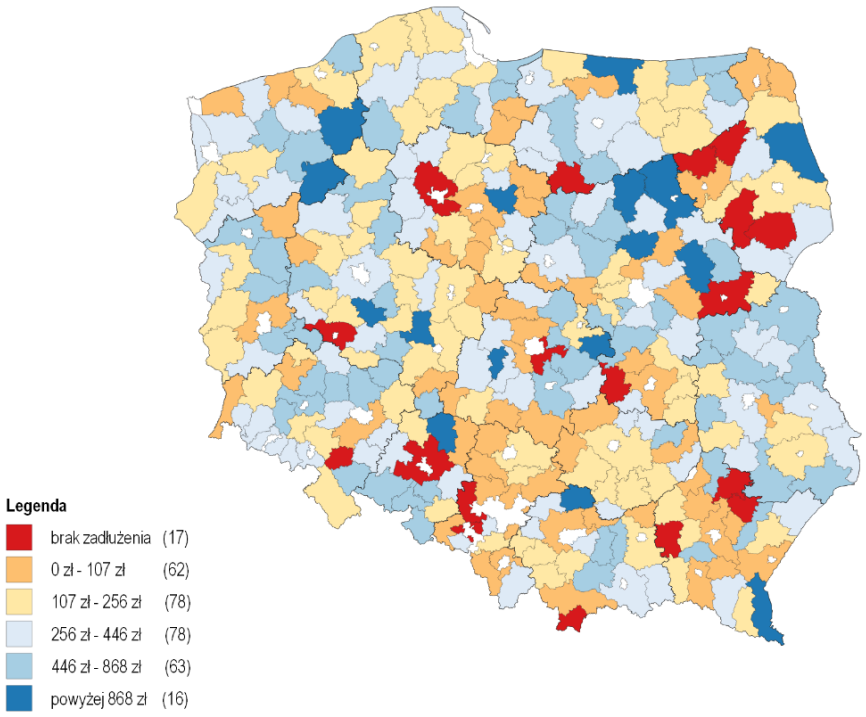


Dług *per capita* do 100 zł odnotowano w 58 powiatach, które stanowiły 18,5% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 49 powiatów), 52 powiaty, czyli 16,6%, było zadłużonych w 2024 r. w przedziale od 100 zł do 200 zł (w 2023 r. – 58 powiatów), a kolejne 56 powiatów (17,8%) od 200 zł do 300 zł (w roku poprzednim 65). W 65 powiatach (20,7%) kwota długu zawierała się w przedziale 300 zł – 500 zł (w 2023 r. – 71 samorządów powiatowych). Powyżej 500 zł długu na osobę posiadało 66 powiatów, tj. 21,0% (52 rok wcześniej). Żadnego długu nie posiadało 17 powiatów (19 w roku poprzednim).

Liczba powiatów w przedziałach zadłużenia, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)



Zadłużenie powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



5. Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów województw samorządowych, w latach 2018–2024, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

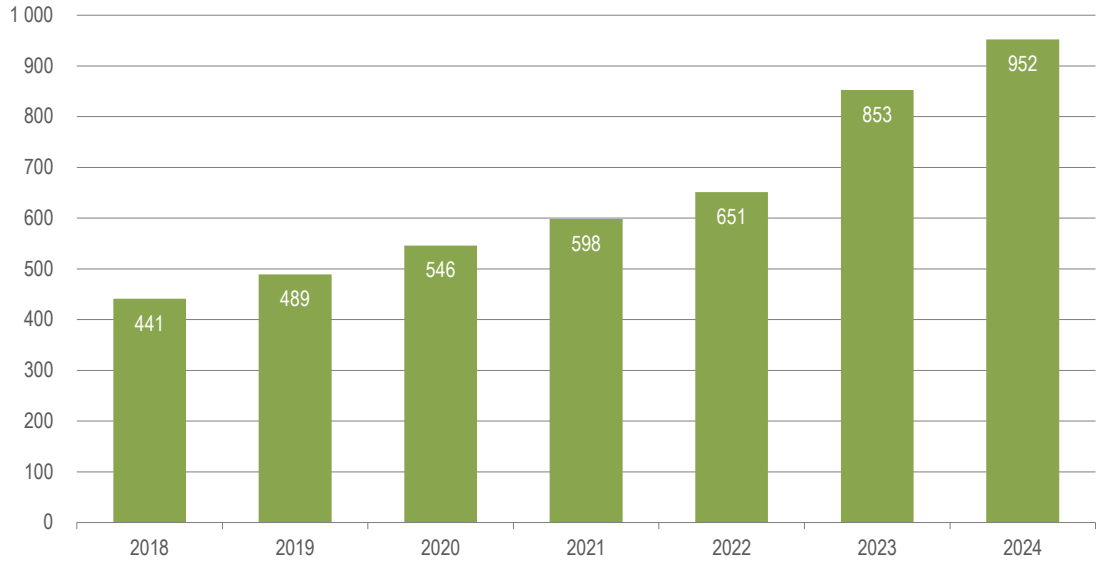
Wyszczególnienie	Lata						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dochody ogółem, z tego:	**441**	**489**	**546**	**598**	**651**	**853**	**952**
Bieżące, w tym:	**357**	**393**	**441**	**500**	**567**	**724**	**848**
PIT, CIT	205	230	236	294	321	417	508
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	72	76	99	86	99	113	126
Dotacje na zadania zlecone*	18	19	15	24	36	46	53
Subwencja ogólna, w tym:	56	65	82	95	112	154	167
Część oświatowa	15	16	17	17	18	21	29
Majątkowe, w tym:	**84**	**96**	**105**	**98**	**85**	**129**	**104**
Dotacje i środki na inwestycje	79	91	99	91	79	123	95
Wydatki ogółem, z tego:	**432**	**479**	**514**	**545**	**629**	**842**	**884**
Bieżące, w tym:	**277**	**297**	**332**	**348**	**419**	**521**	**596**
Wynagrodzenia i pochodne	54	57	61	67	77	93	113
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1	1	1	1	2	2	3
Dotacje	106	113	116	126	157	203	230
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	4	4	3	2	7	9	8
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	47	48	75	58	59	62	63
Majątkowe, w tym:	**155**	**181**	**182**	**197**	**210**	**321**	**288**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	147	174	174	186	196	303	269
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	93	110	108	105	86	125	50
Wynik budżetu	**9**	**10**	**32**	**53**	**22**	**11**	**68**
Wynik operacyjny	80	96	109	152	148	203	252
Przychody ogółem, w tym:	**55**	**56**	**65**	**90**	**117**	**133**	**136**
Zaciągnięty dług zwrotny	21	17	25	14	1	16	17
Wolne środki i nadwyżka	33	39	38	75	115	116	117
Rozchody ogółem, w tym:	**26**	**27**	**23**	**33**	**29**	**28**	**36**
Spłata długu zwrotnego	25	24	22	26	19	23	20
Należności ogółem, w tym:	**53**	**54**	**59**	**59**	**115**	**142**	**152**
Należności wymagalne	43	43	50	49	104	128	136
Kwota długu, w tym:	**156**	**156**	**159**	**149**	**134**	**127**	**122**
Zobowiązania wymagalne	0	0	0	0	0	0	0

** Zgodnie z art. 126 uofp.*

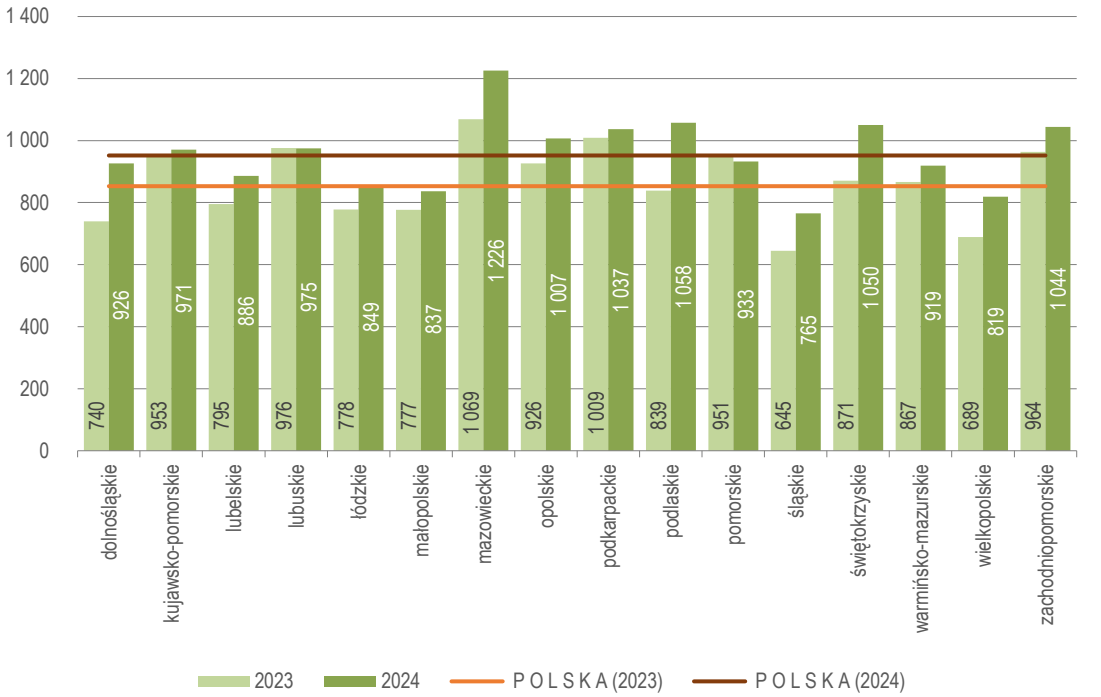
5.1. Dochody

Województwa samorządowe utrzymały w 2024 r. trend wzrostowy dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które wyniosły średnio 952 zł, czyli zwiększyły się o 99 zł, a w odniesieniu do 2018 r. wzrosły o 511 zł (o 115,9%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – o 69,1%). Przyrost dochodów województwa zawdzięczały przede wszystkim zwiększeniu wpływów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób prawnych (CIT) – o 67 zł, od osób fizycznych (PIT) – o 24 zł, oraz subwencji – o 13 zł i pozostałych dochodów – o 11 zł. Zmniejszeniu w stosunku do roku poprzedniego uległy natomiast wpływy z dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań własnych – o 34 zł.

Dochody województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

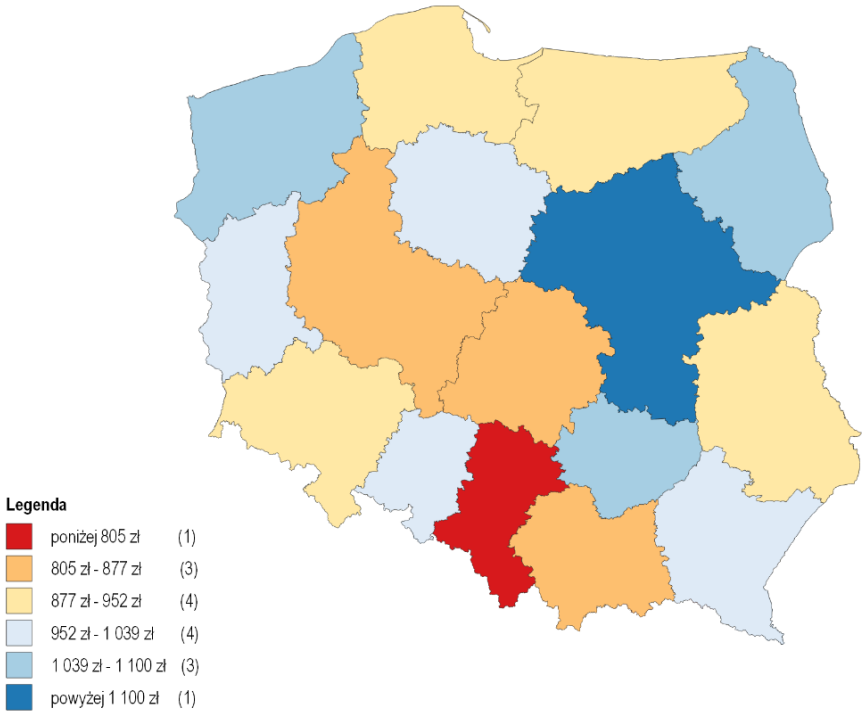


Dynamika dochodów województw samorząd., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2023 i 2024 (w zł)



Wzrost dochodów ogółem *per capita* zanotowało 14 województw samorządowych (w 2023 r. – wszystkie), przy czym największy wystąpił w samorządzie województwa podlaskiego – o 219 zł, dolnośląskiego – o 186 zł i świętokrzyskiego – o 179 zł. Spadek odnotowały województwa: pomorskie – o 18 zł i lubuskie – o 1 zł. Najwyższe dochody odnotowały województwa: mazowieckie, podlaskie i świętokrzyskie – odpowiednio 1 226 zł, 1 058 zł i 1 050 zł, a najniższe – województwo śląskie (765 zł), wielkopolskie (819 zł) i małopolskie (837 zł).

Dochody ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



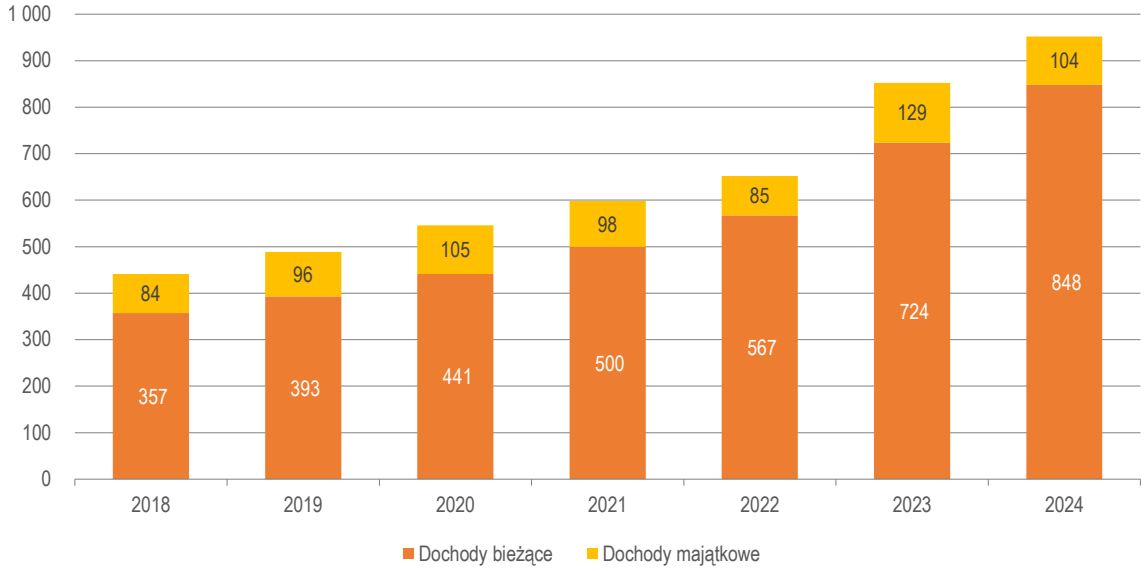
Poziom i dynamika dochodów ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)

Wyszczególnienie	2023	2024	Różnica (3-2)	Dynamika (2023 = 100%)
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	**853**	**952**	**99**	**111,6**
− bieżące	724	848	124	117,1
− majątkowe	129	104	-25	80,6
Mediana	869	952	83	109,6
Średnia	866	956	90	110,4
Minimalne	645	765	120	118,6
Maksymalne	1 069[1)]	1 226[2)]	157	114,7

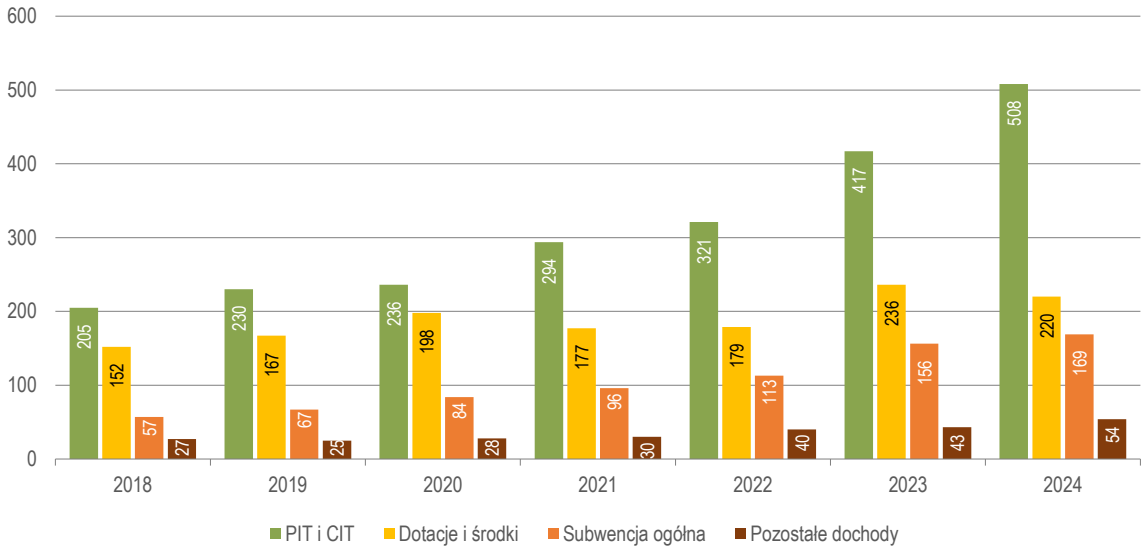
[1)] Województwo mazowieckie.
[2)] Województwo mazowieckie.

Dochody bieżące województw samorządowych ukształtowały się w 2024 r. na poziomie 848 zł, a majątkowe zamknęły się kwotą 104 zł, co oznacza wzrost dochodów bieżących w stosunku do 2023 r. – o 124 zł (w odniesieniu do 2018 r. wzrost ukształtował się na poziomie 491 zł), przy jednoczesnym spadku dochodów majątkowych o 25 zł (w stosunku do 2018 r. ten rodzaj dochodów wzrósł o 20 zł). Najwyższe dochody bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpiły ponownie w samorządzie województwa mazowieckiego – 1 190 zł (140,3% średnich dochodów bieżących województw samorządowych), opolskiego – 872 zł (102,8%) i kujawsko-pomorskiego – 863 zł (101,8%), w pozostałych województwach wartość dochodów bieżących zawierała się pomiędzy 706 zł w województwie śląskim, a 852 zł w podkarpackim.

Struktura dochodów województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

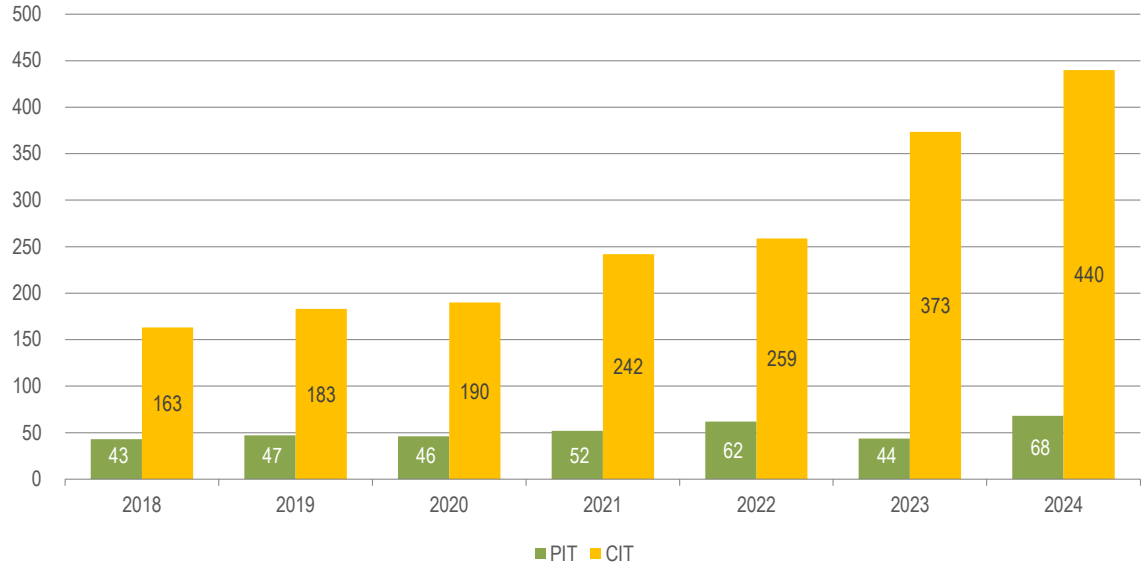


Struktura dochodów województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

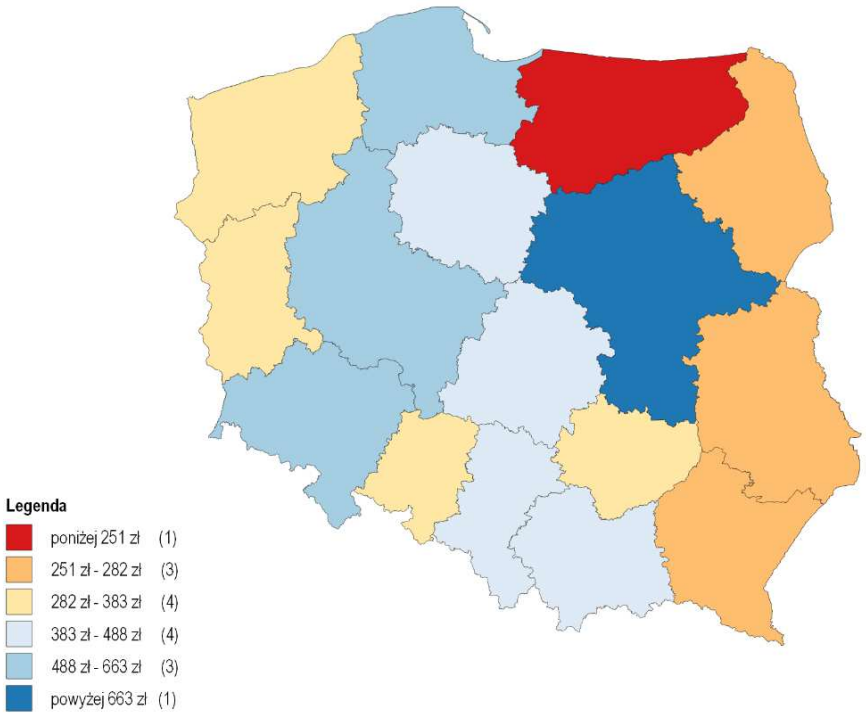


Średnie dla kraju dochody województw z tytułu udziałów w podatku dochodowym PIT i CIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 508 zł (wzrost o 91 zł w stosunku do 2023 r. i o 303 zł w odniesieniu do 2018 r.), w tym dochody z PIT – 68 zł (wzrost o 24 zł w stosunku do 2023 r.) i dochody z CIT – 440 zł (wzrost o 67 zł w porównaniu do roku poprzedniego). Wzrost tego rodzaju dochodów wystąpił we wszystkich 16 województwach samorządowych, najwyższy w województwie mazowieckim – o 156 zł, pomorskim – o 111 zł i małopolskim – o 106 zł. Najwyższy poziom dochodów z PIT i CIT charakteryzował samorządy województw mazowieckiego – 1 041 zł, dolnośląskiego – 537 zł i wielkopolskiego – 531 zł, a najniższy sejmiki województw warmińsko-mazurskiego – 239 zł, lubelskiego – 255 zł i podlaskiego – 258 zł.

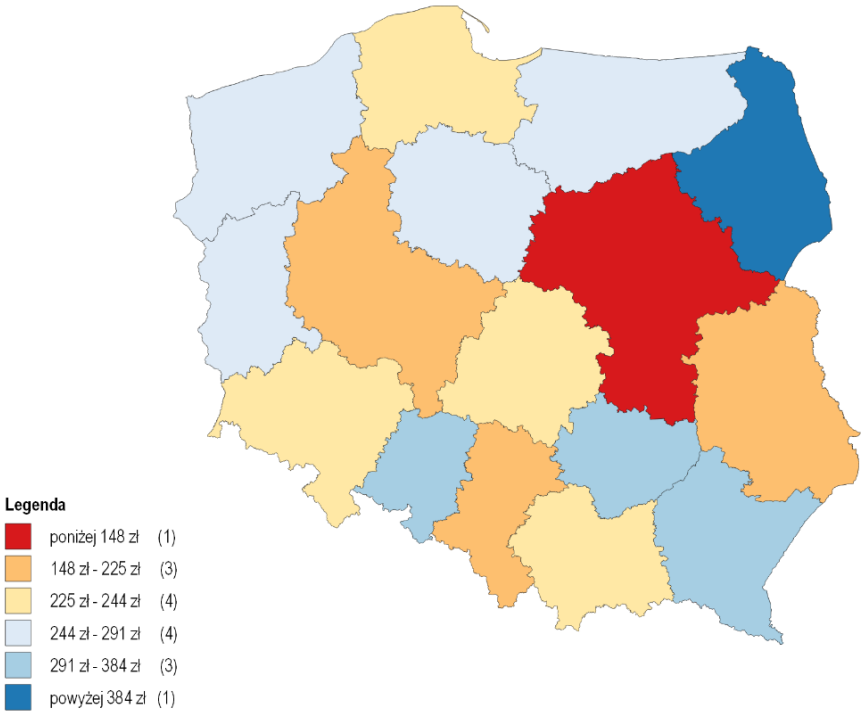
Dochody województw samorządowych z tytułu udziałów w PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



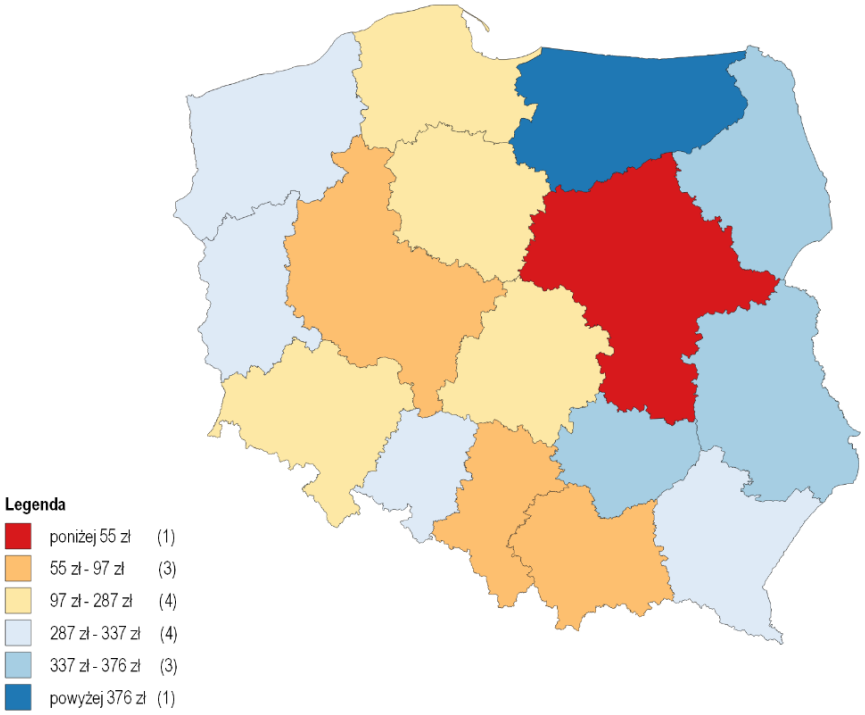
Dochody z tytułu udziału powiatów w podatkach PIT i CIT województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



Dochody województw samorządowych z tytułu dotacji i środków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



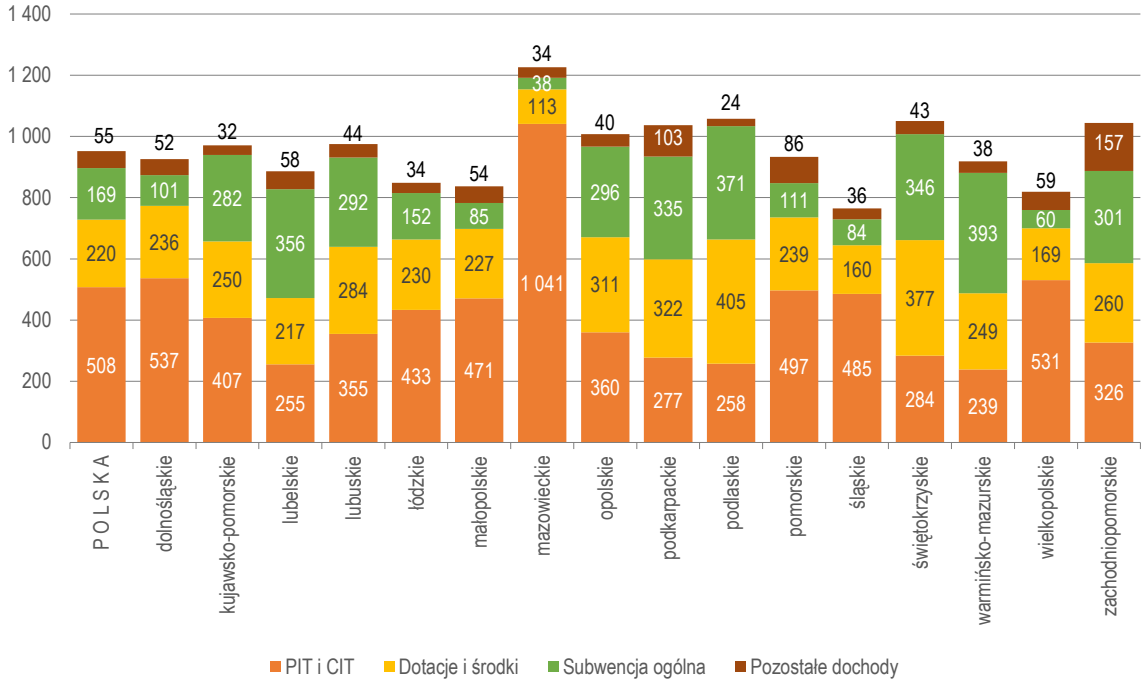
Dochody województw samorządowych z tytułu subwencji ogólnej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



Średnia kwota dochodów z tytułu subwencji ogólnej przypadającej na jednego mieszkańca ukształtowała się w województwach samorządowych na poziomie 169 zł (wzrost o 13 zł rok do roku i o 112 zł w ciągu ostatnich siedmiu lat). Najniższą jej wartość odnotowano ponownie w województwach charakteryzujących się najwyższymi wpływami z podatków dochodowych PIT i CIT, tj. w mazowieckim – 38 zł (22,5% średniej krajowej) i wielkopolskim – 60 zł (35,5%) oraz śląskim – 84 zł (49,7%), a najwyższą w warmińsko-mazurskim – 393 zł (232,5%), podlaskim – 371 zł (219,5%) i lubelskim – 356 zł (210,7%), czyli w województwach zaliczających się do grupy z najniższymi udziałami dochodów z PIT i CIT.

Dochody *per capita* z tytułu dotacji i środków osiągnęły w 2024 r. średnią wartość 220 zł, co oznacza spadek w stosunku do 2023 r. o 16 zł i wzrost o 68 zł licząc od 2018 r. Zwiększenie kwot dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpiło w pięciu województwach: podlaskim (o 144 zł), dolnośląskim (o 98 zł), świętokrzyskim (o 95 zł), śląskim (o 27 zł) i wielkopolskim (o 22 zł). Największe spadki zanotowały województwa: pomorskie (o 168 zł), lubuskie (o 109 zł) i kujawsko-pomorskie (o 98 zł). Nominalnie najwyższe dochody z tytułu dotacji i środków wystąpiły w samorządzie województwa podlaskiego – 405 zł *per capita* (tj. 184,1% średniej dla wszystkich samorządów tego typu), następnie świętokrzyskiego – 377 zł (171,4%) i podkarpackiego – 322 zł (146,4%), a najniższe w mazowieckim – 113 zł (tj. 51,4% średniej dla województw samorządowych), śląskim – 160 zł (72,7%) oraz wielkopolskim – 169 zł (76,8%).

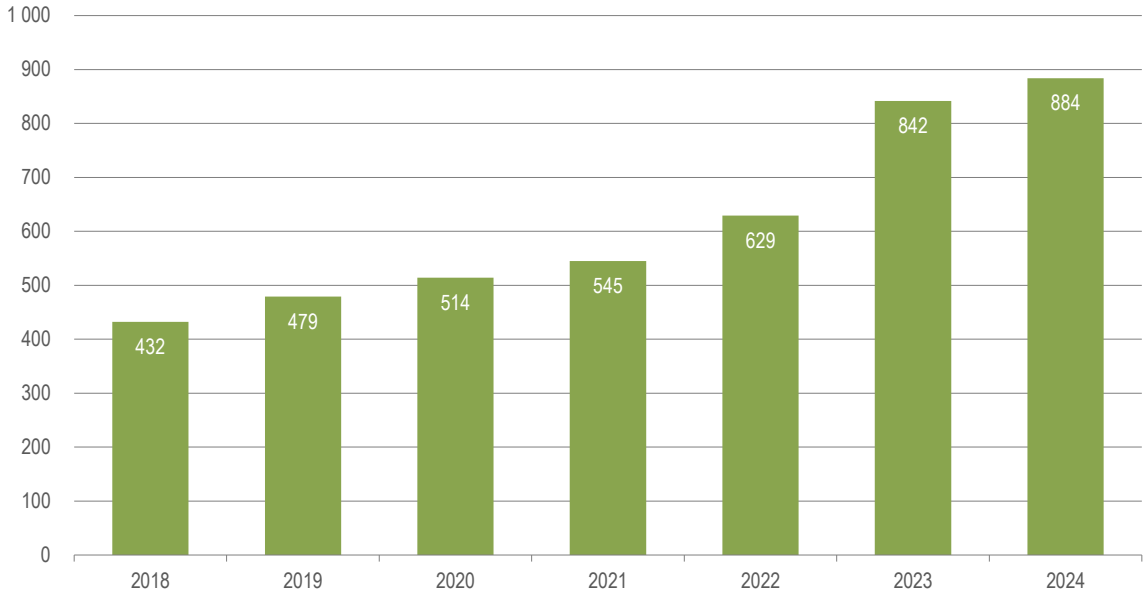
Poziom i struktura dochodów ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



5.2. Wydatki

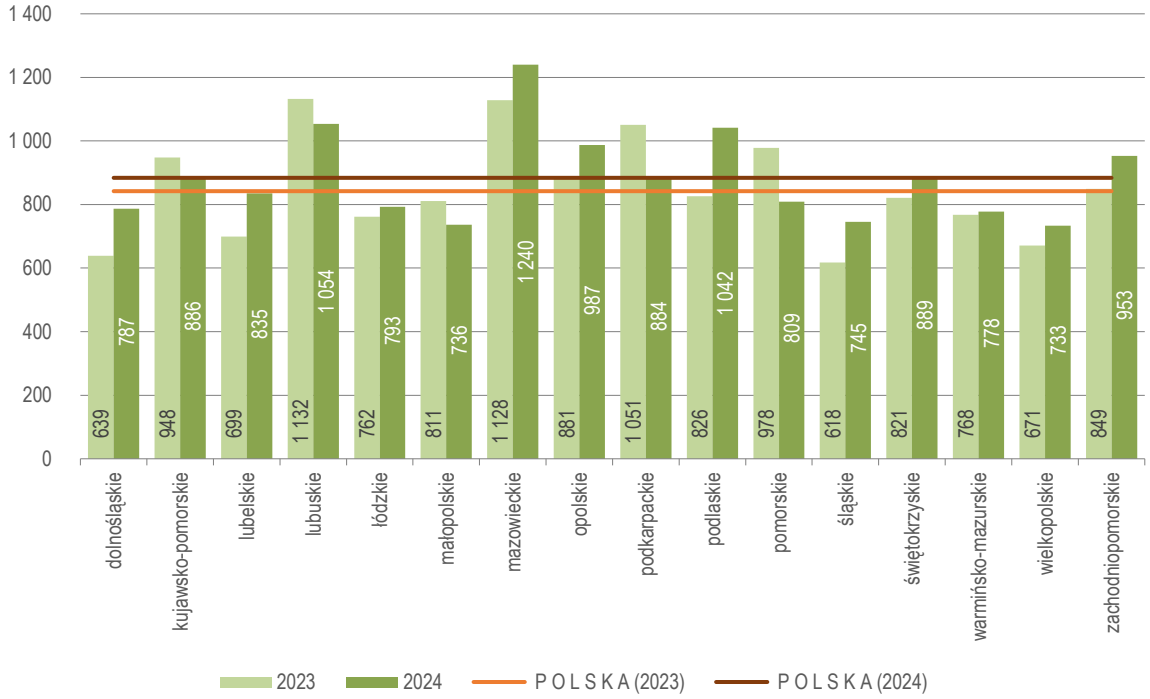
W 2024 r. wydatki budżetowe województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniosły średnio 884 zł i wzrosły w stosunku do 2023 r. – o 42 zł, co oznacza utrzymanie trwającej od 2018 r. tendencji wzrostu wydatków. Od 2018 r. wydatki wzrosły o 452 zł, tj. o 104,6%, realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – o 57,8%. Wydatki ogółem województw były niższe od wartości dochodów o 68 zł, określając nadwyżkę budżetową w tej wysokości.

Wydatki ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



W pięciu województwach wystąpił spadek wydatków: pomorskim (o 169 zł), podkarpackim (o 167 zł), lubuskim (o 78 zł), małopolskim (o 75 zł) i kujawsko-pomorskim (o 62 zł). Najwyższe wzrosty odnotowały samorządy województw: podlaskiego – o 216 zł, dolnośląskiego – o 148 zł i lubelskiego – o 136 zł. Najwyższe wydatki w 2024 r. wykonały województwa: mazowieckie (1 240 zł), lubuskie (1 054 zł) i podlaskie (1 042 zł), a najniższe: wielkopolskie (733 zł), małopolskie (736 zł) i śląskie (745 zł).

Wydatki ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2023 i 2024 (w zł)



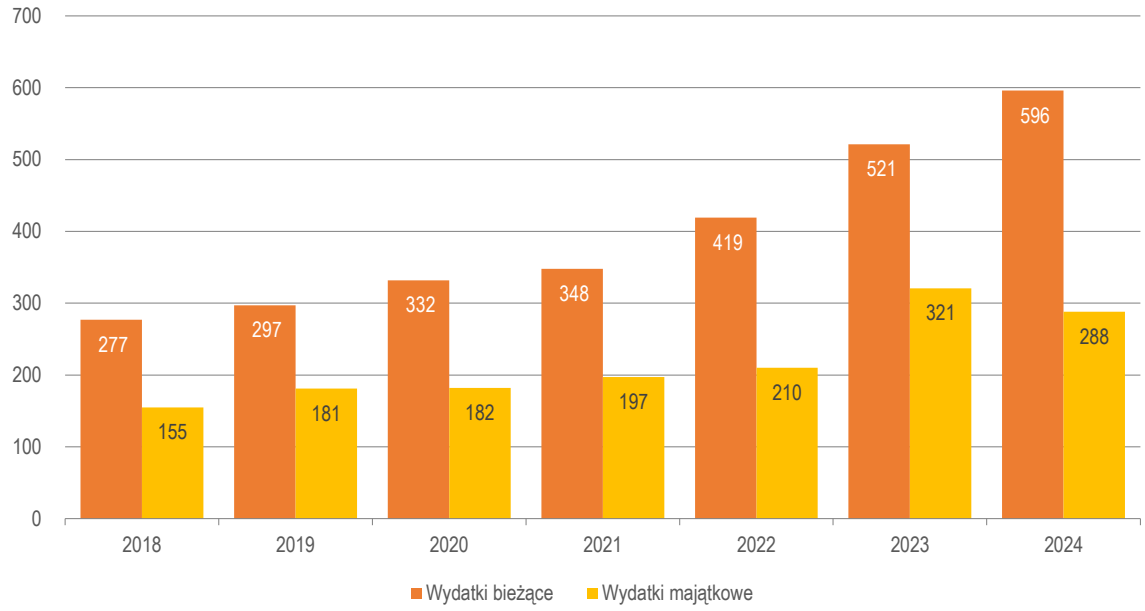
Poziom i dynamika wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2023 i 2024 (w zł)

Wyszczególnienie	2023	2024	Różnica (3-2)	Dynamika (2023 = 100%)
1	2	3	4	5
Wydatki ogółem, z tego:	**842**	**884**	**42**	**105,0**
– bieżące	521	596	75	114,4
– majątkowe	321	288	-33	89,7
Mediana	823	860	37	104,5
Średnia	849	885	36	104,2
Minimalne	618	733	115	118,6
Maksymalne	1 132[1)]	1 240[2)]	108	109,5

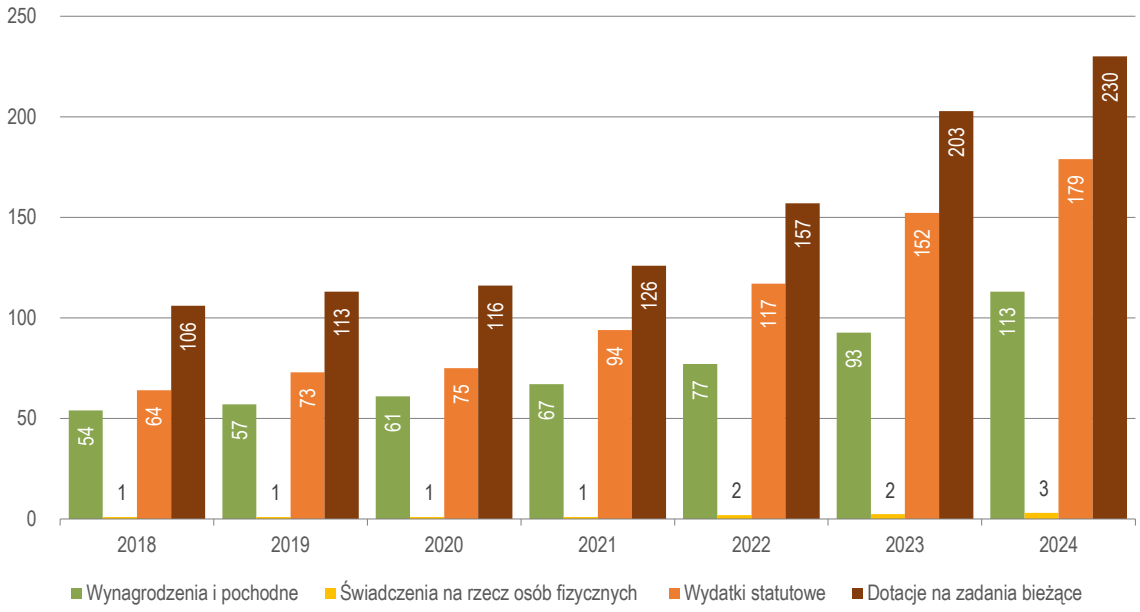
[1)] *Województwo lubuskie.*
[2)] *Województwo mazowieckie.*

Wydatki bieżące *per capita* w województwach samorządowych wyniosły średnio 569 zł i były wyższe o 75 zł w porównaniu z rokiem poprzednim i o 319 zł w stosunku do 2018 r. Wydatki majątkowe *per capita* wyniosły w 2024 r. średnio 288 zł i w porównaniu rok do roku spadły o 33 zł, przy wzroście o 133 zł, biorąc pod uwagę ostatnich siedem lat.

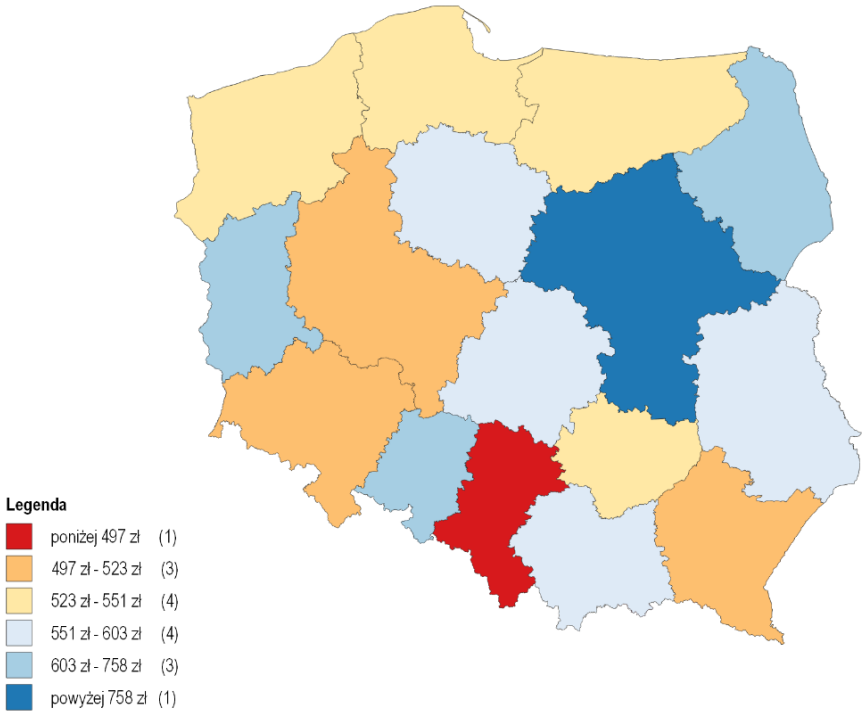
Struktura wydatków województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)

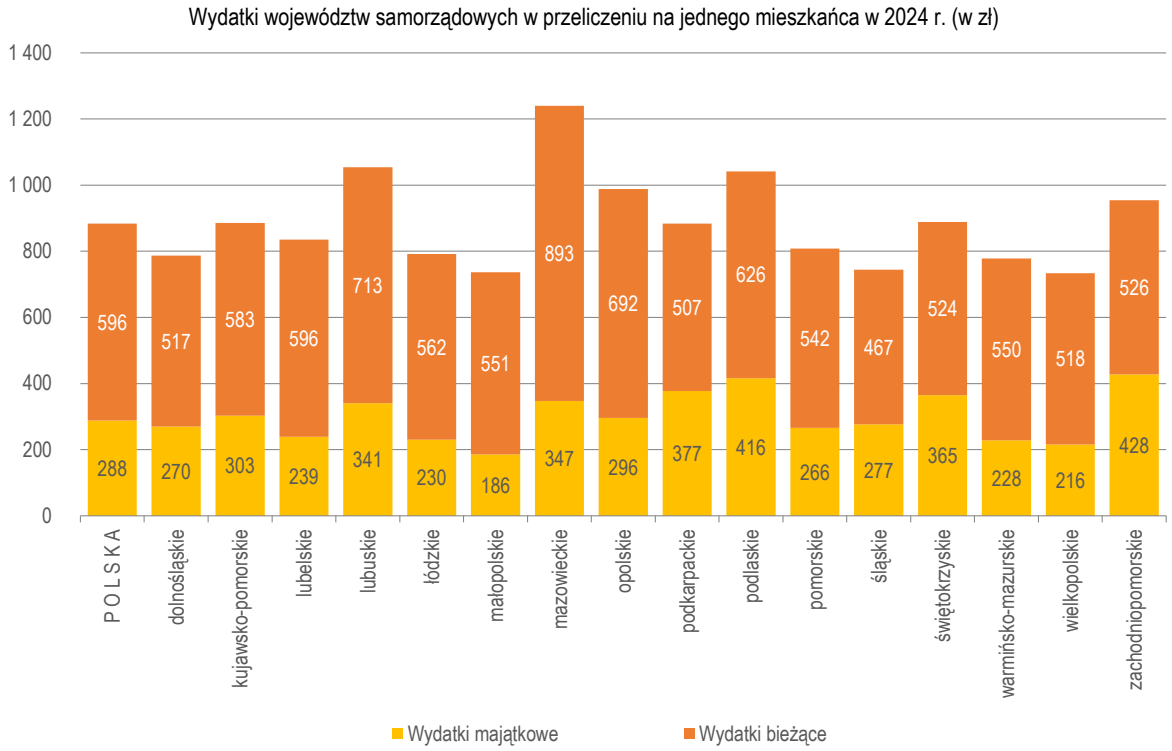


Poziom wybranych wydatków bieżących województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Wydatki bieżące województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)

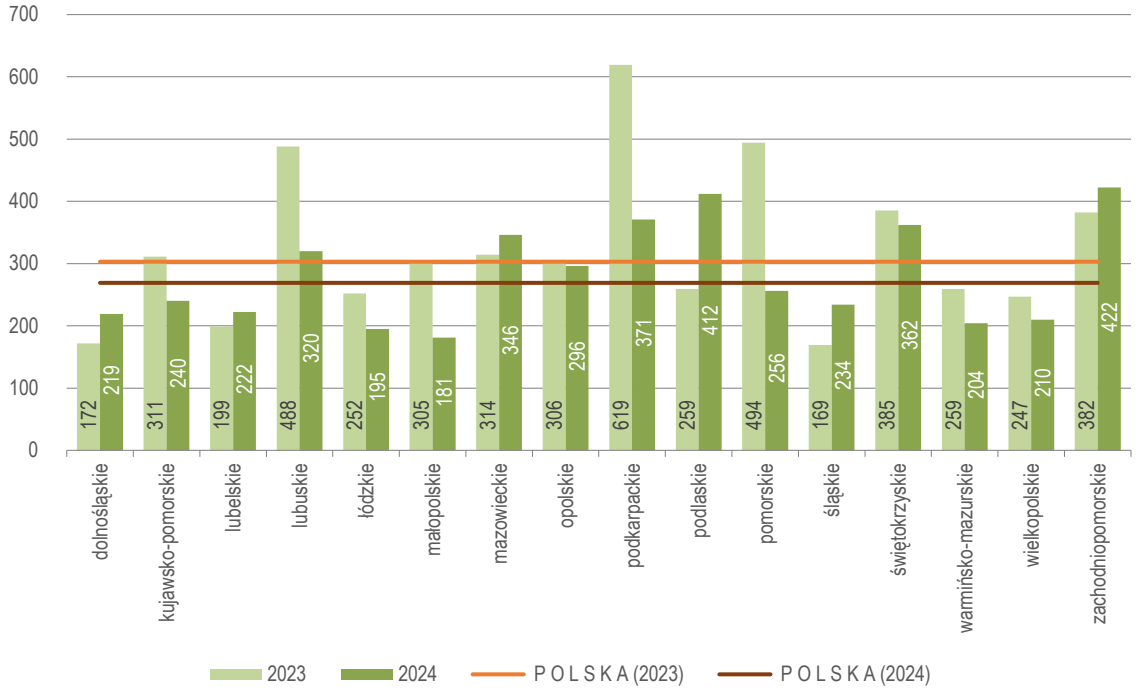




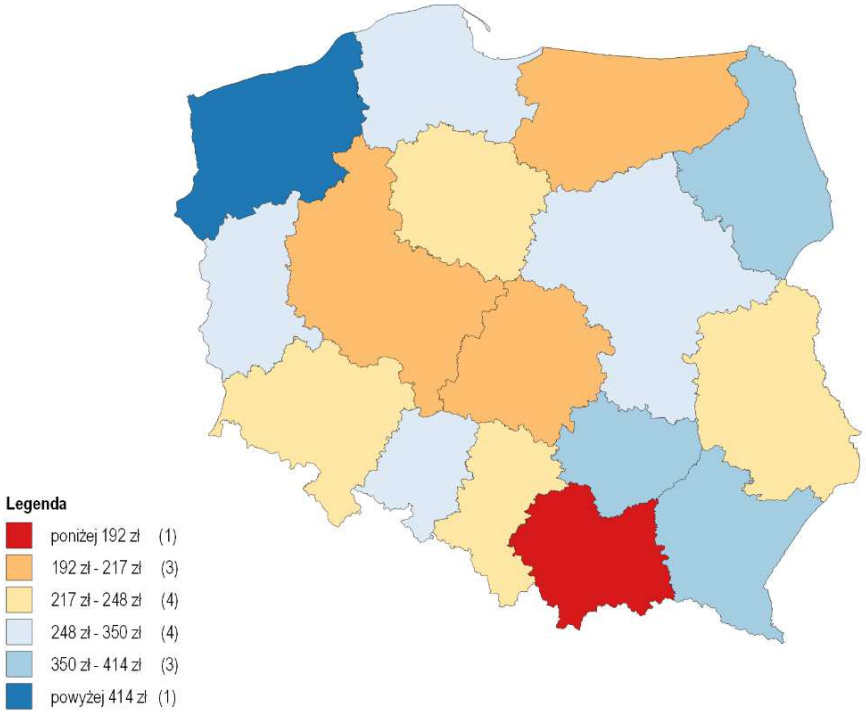
W budżetach wszystkich województw samorządowych odnotowano w 2024 r. wzrost wydatków bieżących. Najwyższy wzrost w tej kategorii wydatków wystąpił w województwie opolskim (o 120 zł), lubuskim (o 111 zł) i lubelskim (o 105 zł).

Wartość średnich wydatków inwestycyjnych wyniosła w 2024 r. – 269 zł, co oznaczało spadek o 34 zł w stosunku do roku poprzedniego, co było skutkiem wypracowania ujemnej dynamiki w 10 województwach samorządowych. Najwyższy spadek wydatków *per capita* na inwestycje odnotowało województwo podkarpackie (o 248 zł), pomorskie (o 238 zł) i lubuskie (o 168 zł). Najwyższe wzrosty charakteryzowały województwa: podlaskie, śląskie i dolnośląskie (odpowiednio o 153 zł, 65 zł, 47 zł). W ujęciu kwotowym *per capita* najwyższe wydatki inwestycyjne w relacji do średniej krajowej wystąpiły w województwie zachodniopomorskim – 422 zł (156,9% średnich wydatków inwestycyjnych dla województw), dalej w podlaskim – 412 zł (153,2%) i podkarpackim – 371 zł (137,9%), najniższe w małopolskim – 181 zł (67,3% średniej krajowej), łódzkim – 195 zł (72,5%) oraz w warmińsko-mazurskim – 204 zł (75,8%). Należy podkreślić, że relacja kwot poniesionych na inwestycje do wydatków ogółem w przypadku wszystkich województw samorządowych jest, w porównaniu z relacją obliczoną dla pozostałych typów jst, zdecydowanie najwyższa – w 2024 r. wyniosła ona 30,4%. Dla porównania w przypadku gmin stosunek wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem wyniósł 22,5%, powiatów – 20,9%, miast na prawach powiatu – 10,6%, m.st. Warszawy – 9,0%, a dla całego kraju wskaźnik wyraził się wartością 18,9%.

Wydatki inwestycyjne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2023 i 2024 (w zł)

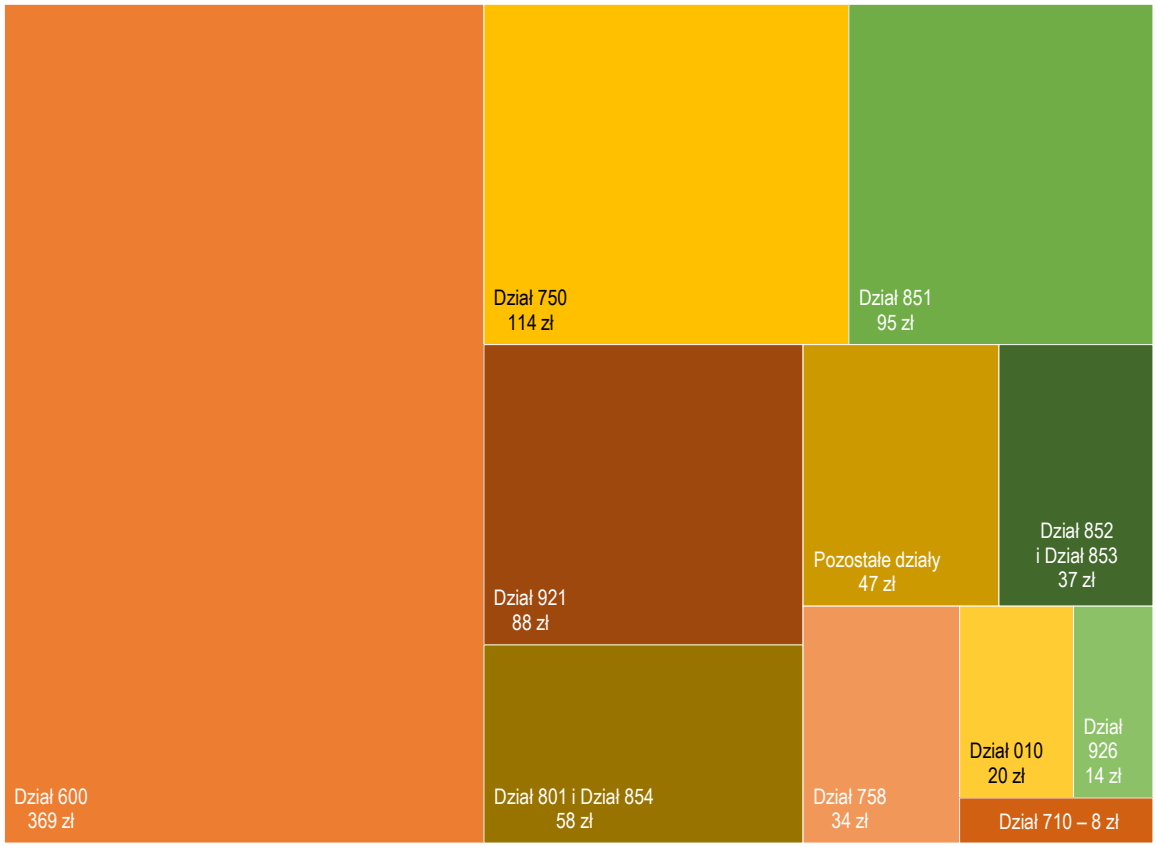


Wydatki inwestycyjne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



Wg działów klasyfikacji budżetowej najwyższe kwoty wydatków województw samorządowych *per capita* odnotowano w działach Transport i łączność – 369 zł (w 2023 r. – 358 zł), co stanowiło 41,7% wszystkich wydatków województw, Administracja publiczna – 114 zł (w 2023 r. – 106 zł), Ochrona zdrowia – 95 zł (w 2023 r. – 95 zł) oraz Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 88 zł (w 2023 r. – 81 zł).

Wydatki województw samorządowych, wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r.



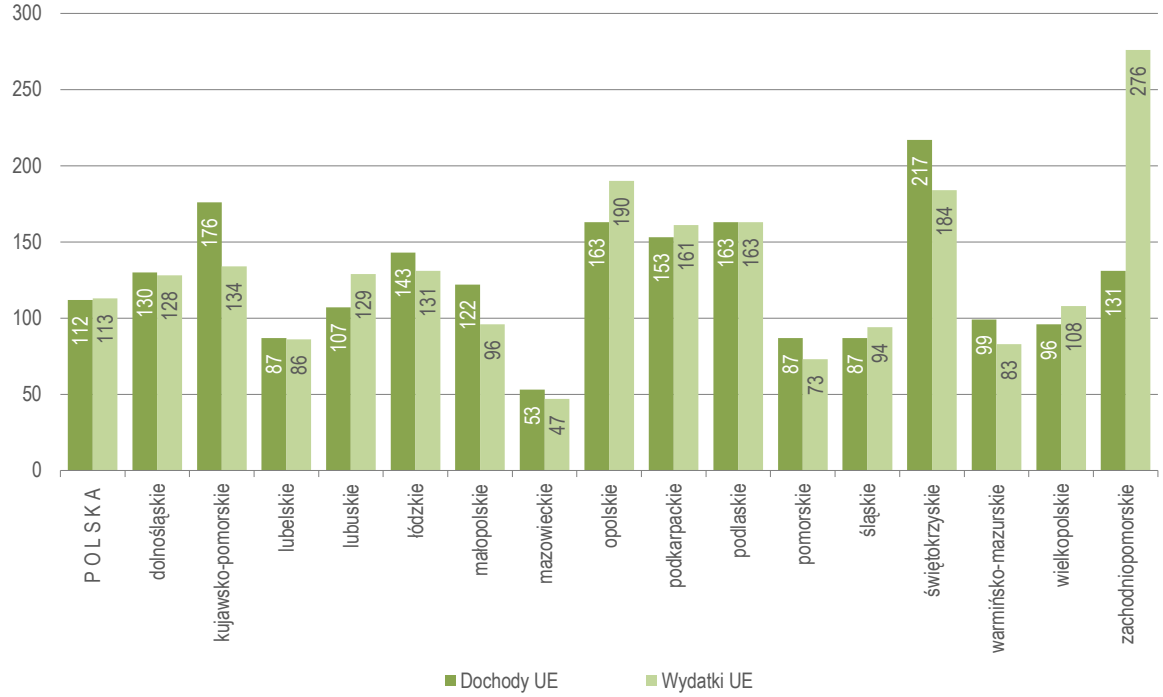
Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 600 – Transport i łączność, dział 710 – Działalność usługowa, dział 750 – Administracja publiczna, 758 – Różne rozliczenia, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna.

5.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

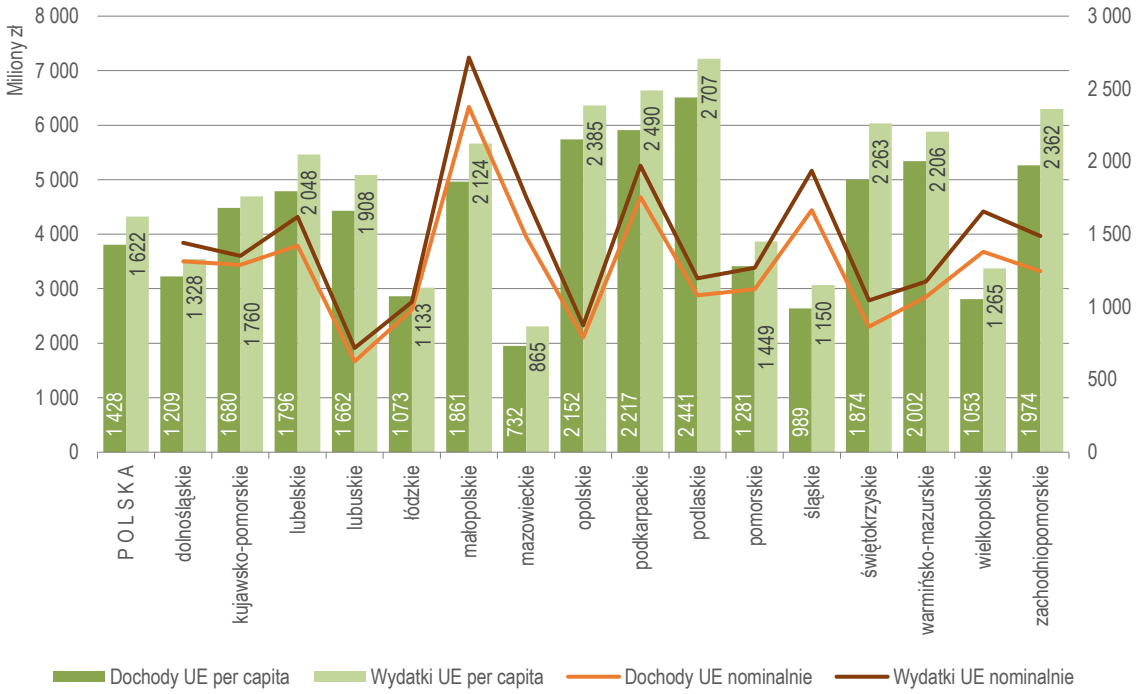
Dochody liczone na jednego mieszkańca województw samorządowych, pozyskane w 2024 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych, tj. w czwartym roku trwania perspektywy finansowej na lata 2021–2027, wyniosły ogółem 112 zł, z tego bieżące 60 zł i majątkowe 52 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił spadek dochodów o 36 zł, na co złożyło się zmniejszenie dochodów majątkowych o 41 zł i wzrost poziomu dochodów bieżących o 5 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 126 zł (150 zł w 2023 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne[15] wyniosły w 2024 r. – 113 zł, z tego bieżące 63 zł i majątkowe 50 zł. W stosunku do 2023 r. nastąpił spadek wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 74 zł, w tym wydatków majątkowych o 75 zł, przy wzroście wydatków bieżących o 1 zł. Mediana wydatków dla województw samorządowych wyniosła 128 zł (201 zł w 2023 r.).

[15] Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

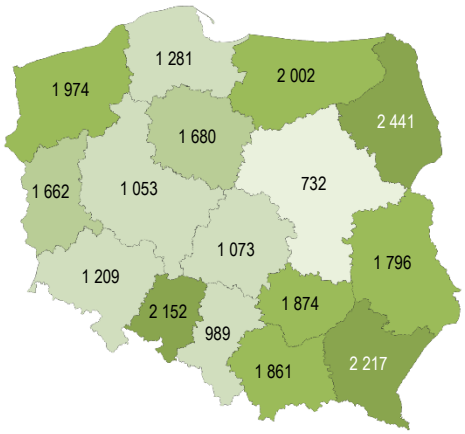
Dochody i wydatki województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2024 r., wg województw (w zł)



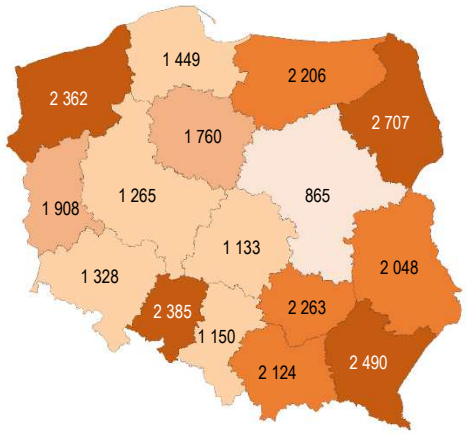
Skumulowane dochody i wydatki UE województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2024



Skumulowane dochody UE województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2024 (w zł)



Skumulowane wydatki UE województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2024 (w zł)



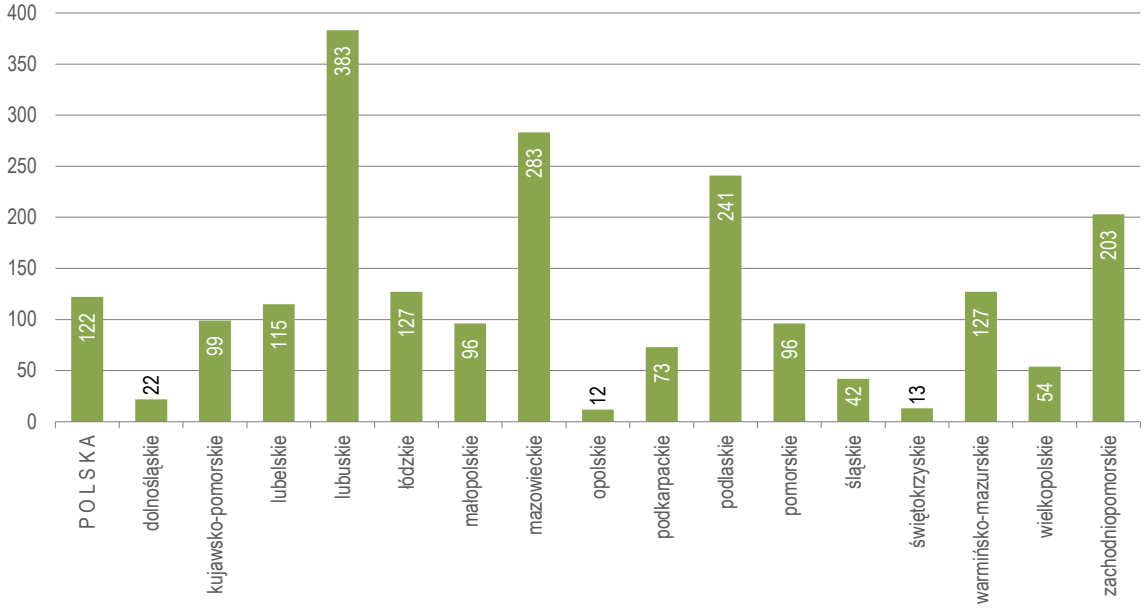
Skumulowane dochody *per capita* województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w całym okresie trwania perspektywy finansowej 2014–2020 i czterech lat perspektywy 2021–2027 wyniosły średnio 1 428 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 1 622 zł. Najwyższe dochody na finansowanie i współfinansowanie unijne wykonano w województwach: podlaskim (łącznie 2 441 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa), podkarpackim – 2 217 zł i opolskim – 2 152 zł. Wysokie dochody otrzymane z UE miały przełożenie na najwyższy poziom skumulowanych wydatków związanych z realizacją projektów i programów UE tych województw – najwyższe w województwie podlaskim (2 707 zł), podkarpackim (2 490 zł) i opolskim (2 385 zł). W ujęciu nominalnym (wartość całkowita dochodów i wydatków związanych z projektami i programami unijnymi) liderami były województwa małopolskie, podkarpackie i śląskie.

5.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

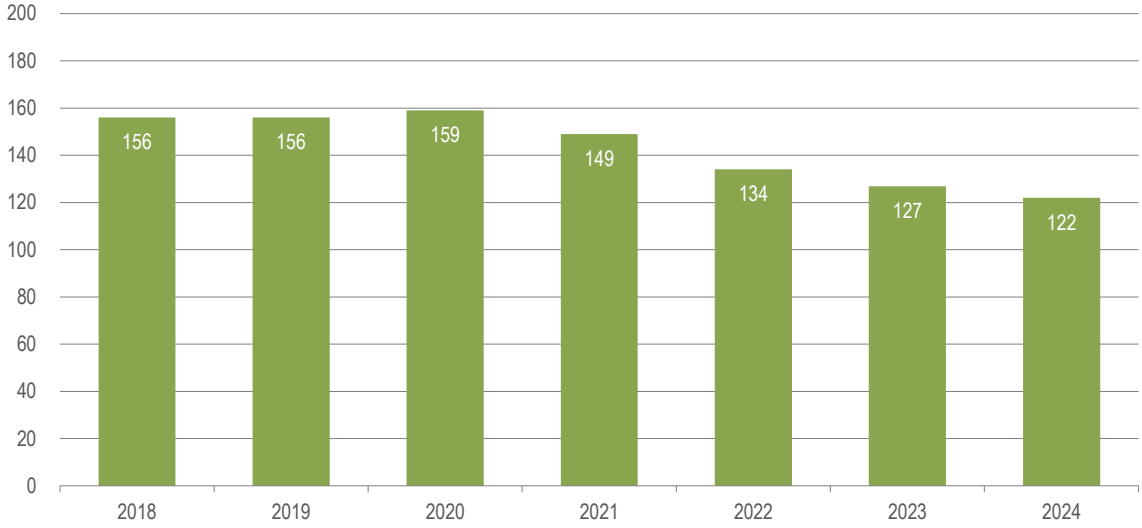
Średnie zadłużenie województw samorządowych liczone *per capita*, w skali kraju wyniosło w 2024 r. – 122 zł i w stosunku do roku poprzedniego spadło o 5 zł, a od roku 2018 o 34 zł. Województwa samorządowe były jedynym typem samorządu, które obniżyło swój dług, co sprawiło, że od 2021 r. w tej grupie jednostek utrzymuje się stała tendencja spadkowa poziomu zadłużenia. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się budżety województwa lubuskiego – 383 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca (313,9% średniej krajowej dla województw), mazowieckiego – 283 zł (232,0%) oraz podlaskiego – 241 zł (197,5% średniej krajowej), a najniższym województwo opolskie – 12 zł, tj. 9,8% średniej krajowej, świętokrzyskie – 13 zł (10,7%) i dolnośląskie – 22 zł (18,0%).

Tylko dwa samorządy województwa zwiększyły swoją kwotę długu: lubuskie (o 89 zł) i mazowieckie (o 68 zł), w pozostałych odnotowane zostały spadki. Największa redukcja zobowiązań wystąpiła w województwie warmińsko-mazurskim (o 71 zł), lubelskim (o 51 zł) oraz w łódzkim (o 33 zł). W pozostałych sejmikach województwa obniżenie poziomu zadłużenia zawierało się w granicach od 21 zł do 4 zł.

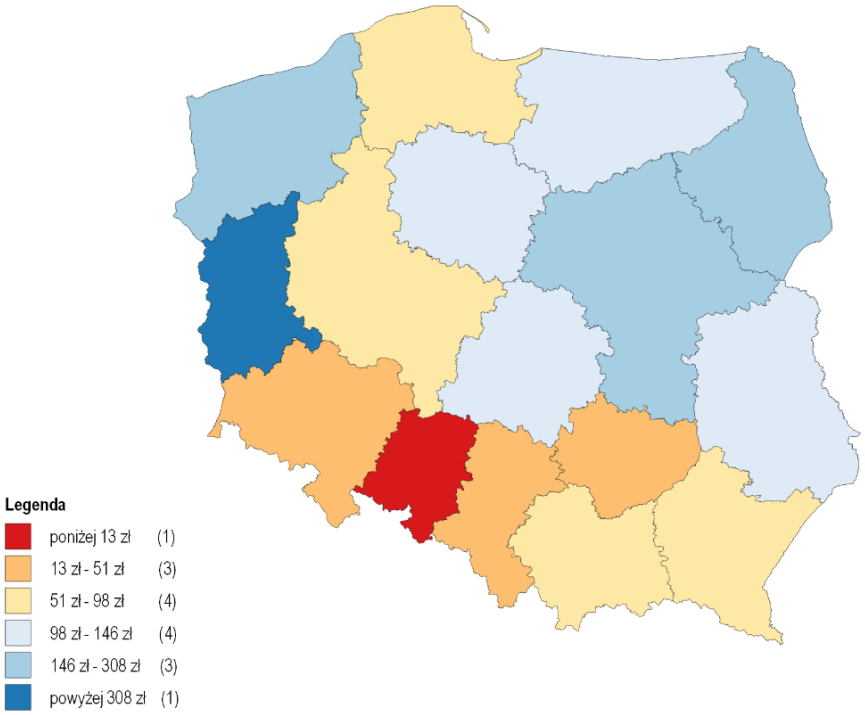
Zadłużenie województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2024 r. (w zł)



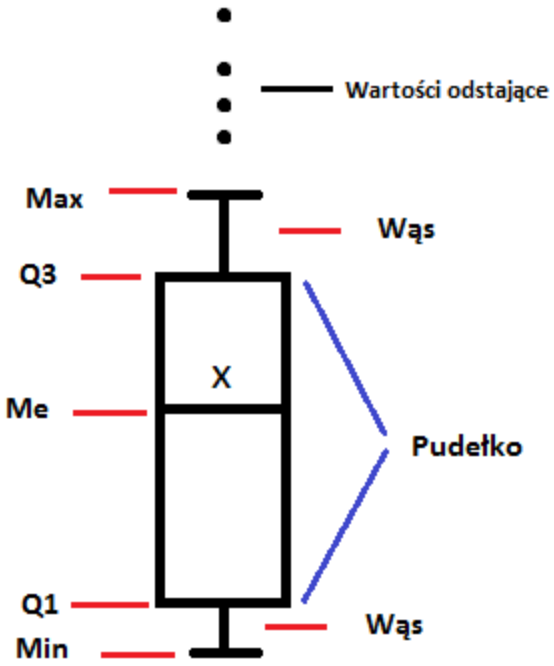
Zadłużenie województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2018–2024 (w zł)



Zadłużenie województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2024 r. (w zł)



Objaśnienia do wykresów pudełkowych



Max – to maksymalna wartość jaka występuje w zbiorze danych (bez wartości odstających).

Min – to minimalna wartość jaka występuje w zbiorze danych.

Mediana (Me) – wartość środkowa zbioru uszeregowanego narastająco (dzieli zbiór dokładnie na połowę) – tzw. drugi kwartyl (50% ma wartość mniejszą).

Znak X – średnia arytmetyczna.

Kwartyl 1 (*Q*1) – wartość wyznaczająca przedział, w którym występuje pierwsze 25% wszystkich obserwacji w zbiorze danych uszeregowanym narastająco (25% ma wartość mniejszą).

Kwartyl 3 (*Q*3) – wyznacza przedział, w którym występuje pierwsze 75% wszystkich obserwacji w zbiorze danych uszeregowanym narastająco (75% ma wartość mniejszą).

Pudełko (*IQR*) – Jest to tzw. rozstęp ćwiartkowy (kwartylny), czyli obszar reprezentujący 50% zbioru uszeregowanego narastająco (pomiędzy pierwszym a trzecim kwartylem). Wyznaczany jest następująco:

$IQR = Q3 - Q1$

Wąs – reprezentuje wartości leżące poza pudełkiem, a długość wąsa wyznaczają wzory:

dolny wąs $= Q1 - 1.5 \cdot IQR$
górny wąs $= Q3 + 1.5 \cdot IQR$

Wartość odstająca – wartość znacząco odbiegająca od reszty zbioru.

Wersja pdf
Sprawozdania
do pobrania

ISSN 1732-0879