



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Przewodniczący
Krajowej Rady Regionalnych Izb
Obrachunkowych
KRRIO.0401.1.2026

Druk nr 2775

Kielce, 26 czerwca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
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 2025 roku,

które zostało przyjęte uchwałą Nr 2/2026 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 8 czerwca 2026 r.

Z należyтым szacunkiem

(-) Damian Grzelka

/podpisano elektronicznie/



KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

*Sprawozdanie z działalności regionalnych izb
obrachunkowych i wykonania budżetu
przez jednostki samorządu terytorialnego
w 2025 roku*



KRRiO

Warszawa 2026
www.rio.gov.pl

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH
I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2025 ROKU**

Warszawa 2026

www.rio.gov.pl

Zespół autorski „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2025 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. Batkiewicz Magdalena – naczelnik WKGF | - RIO w Krakowie |
| 4. Czołpińska Ewa – z-ca prezesa RIO w Białymstoku | - Z-ca Przewodniczącego KR RIO |
| 5. Diduszko Artur – inspektor WKGF | - RIO w Katowicach |
| 6. Draszawka Kamila – starszy specjalista WIAS | - RIO w Gdańsku |
| 7. Duczmal Katarzyna – naczelnik WIAS | - RIO w Zielonej Górze |
| 8. Frąckowiak Joanna – naczelnik WIAS | - RIO w Poznaniu |
| 9. Grabska Dorota – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Rzeszowie |
| 10. Hardyk Anna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Katowicach |
| 11. Januszek Andrzej – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Krakowie |
| 12. Jaros Renata – naczelnik WIAS | - RIO w Kielcach |
| 13. Kamińska Joanna – naczelnik WIAS | - RIO w Olsztynie |
| 14. Kańczuga Wojciech – naczelnik WIAS | - RIO we Wrocławiu |
| 15. Klamra Katarzyna – z-ca naczelnika WKGF | - RIO w Krakowie |
| 16. Koszela Ewa – naczelnik WKGF | - RIO w Katowicach |
| 17. Kupaj Piotr – z-ca naczelnika WKGF | - RIO w Poznaniu |
| 18. Łapicz Paweł – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Białymstoku |
| 19. Marek Paweł – inspektor WKGF | - RIO w Opolu |
| 20. Maślanka Joanna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO we Wrocławiu |
| 21. Natoniewska-Stasiak Małgorzata – naczelnik WIAS | - RIO w Lublinie |
| 22. Niebudek Karolina – specjalista | - RIO w Kielcach |
| 23. Niewiarowska-Zielińska Iwona – naczelnik WIAS | - RIO w Łodzi |
| 24. Nowakowska Wioletta – naczelnik WKGF | - RIO w Kielcach |
| 25. Podleśna-Porczał Marta – z-ca naczelnika WKGF | - RIO w Lublinie |
| 26. Prządka Natalia – starszy specjalista WIAS | - RIO w Katowicach |
| 27. Puchlerz Wioletta – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Zielonej Górze |
| 28. Radziejka Joanna – prezes RIO we Wrocławiu | - Przewodniczący Komisji Legislacji i Orzecznictwa KR RIO |
| 29. Serafin Marta – starszy specjalista WIAS | - RIO w Bydgoszczy |
| 30. Sęp Tomasz – naczelnik WIAS | - RIO w Rzeszowie |
| 31. Sieińska Daria – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Poznaniu |
| 32. Sitarczyk Joanna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Szczecinie |
| 33. Sójka Anna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Lublinie |
| 34. Syguda Agata – naczelnik WIAS | - RIO w Katowicach |
| 35. Szkwarek Honorata – młodszy inspektor WKGF | - RIO w Poznaniu |
| 36. Szymańska Agnieszka – naczelnik WKGF | - RIO w Lublinie |
| 37. Tutak Jagoda – specjalista WIAS | - RIO w Bydgoszczy |
| 38. Urbańska Joanna – naczelnik WIAS | - RIO w Białymstoku |
| 39. Walczak-Grabowska Karolina – naczelnik WIAS | - RIO w Warszawie |
| 40. Welzant-Kamińska Maria – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Olsztynie |
| 41. Wolny Agnieszka – naczelnik WIAS | - RIO w Bydgoszczy |
| 42. Wołczak Barbara – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Opolu |
| 43. Zbierska Danuta – naczelnik WIAS | - RIO w Gdańsku |
| 44. Ziętek Marlena – naczelnik WKGF | - RIO w Poznaniu |
| 45. 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 Killis, Opole - zasoby Urzędu Miasta Opola, Poznań - Justyna Szelągowska, Rzeszów - Józef Ambrozowicz, Szczecin - Krzysztof Kus, Warszawa - Karolina Aszkietowicz, Wrocław - Stanisław Klimek, Zielona Góra - Anna Szatkowska

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 2025 roku”. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 2/2026 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 8 czerwca 2026 r. Jest to już 29. 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 związków. Efekt pracy izb w 2025 r. to m.in.:

- **188 584** zbadane uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,
- **dwadzieścia** budżety ustalone w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych (dla **dwóch** gmin) oraz **siedem** budżetów ustalonych w części dotkniętej nieważnością (dla **pięciu** gmin, **jednego** powiatu i **jednego** związku),
- **21 453** wydane opinie w sprawach określonych w ustawach, w tym **17** w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium, z czego trzy pozytywne i 14 negatywnych,
- **889** przeprowadzonych kontroli jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym **691** w ramach kontroli kompleksowych,
- **112 401** skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- **567** rozpatrzonych pism i skarg, w tym **203** dotyczące działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- **83** szkolenia, w których uczestniczyło **7 477** pracowników jednostek samorządu terytorialnego (w formie online oraz w formie wykładów i warsztatów).

Ponadto z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych izby przeprowadziły dwie kontrole koordynowane, których przedmiotem były „Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na funkcjonowanie organów stanowiących” oraz „Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego”. Szczegółowe omówienie wyników powyższych kontroli zostało przedstawione w odrębnych opracowaniach.

W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawowe dane o budżetach samorządowych w 2025 r. to:

- **468 212 138 tys. zł** – dochody ogółem, które w **3,9%** pozyskano z UE, tj. **18 409 851 tys. zł**,
- **466 393 210 tys. zł** – wydatki ogółem, w tym wydatki inwestycyjne – **89 568 165 tys. zł**, z czego **18,1%**, tj. **16 203 991 tys. zł**, ze środków pozyskanych z UE,
- **1 818 928 tys. zł** – wynik budżetów – nadwyżka,
- **115 537 396 tys. zł** – zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów stanowiły **24,7%**,
- **27 932 553 tys. zł** – należności wymagalne.

Sprawozdaniem objęto 2 809 jednostek samorządu terytorialnego, 201 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 2024 i 2025 (baza na dzień 18 marca br.) oraz przez Główny Urząd Statystyczny w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2025 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 2025 roku	11
--	-----------

Część I. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2025 roku

Rozdział I.	
Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych	20

1.	Zadania izb	20
2.	Organizacja i zasady działania izb	22
3.	Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami	24
4.	Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających	24
5.	Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe	25
5.1.	Dochody	25
5.2.	Wydatki	27
5.3.	Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym	32
6.	Zatrudnienie, wynagrodzenia i kwalifikacje	33
6.1.	Zatrudnienie	33
6.2.	Wynagrodzenia	35
6.3.	Kwalifikacje	37

Rozdział II.	
Działalność nadzorcza	40

1.	Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru	40
2.	Wyniki działalności nadzorczej	41
3.	Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	46
4.	Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych	47

Rozdział III.	
Działalność opiniodawcza	57

1.	Zakres i procedura działalności opiniodawczej	57
2.	Przedmiot i charakter wydanych opinii	58
3.	Odwolania od opinii składów orzekających do kolegium izby	69

Rozdział IV.	
Działalność kontrolna	71

1.	Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe	71
1.1.	Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości	73

1.2.	Szczegółowe ustalenia kontroli	75
1.3.	Skutki finansowe kontroli	104
1.4.	Działania pokontrolne	107
2.	Informacja o wynikach kontroli koordynowanej „Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na funkcjonowanie organów stanowiących”	109
2.1.	Główne założenia kontroli	109
2.2.	Wydatki poniesione przez kontrolowane jednostki na wypłaty diet w latach 2023–2024	110
2.3.	Ustalenia dotyczące uchwał regulujących zasady ustalania i wypłaty diet	110
2.4.	Szczegółowe ustalenia kontroli	111
2.5.	Postępowanie pokontrolne	114
2.6.	Podsumowanie ustaleń kontroli	114
3.	Informacja o wynikach kontroli koordynowanej „Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego”	117
3.1.	Główne założenia kontroli	117
3.2.	Skrócona analiza stanu prawnego	117
3.3.	Ustalenia kontroli	120
3.4.	Postępowanie pokontrolne	125
3.5.	Podsumowanie ustaleń kontroli	129
4.	Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych	130
5.	Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych przyjmowanych do ustalenia potrzeb finansowych jst oraz rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa	133
Rozdział V.		
Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych		135
<hr/>		
Rozdział VI.		
Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego		137
<hr/>		
Rozdział VII.		
Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika		140
<hr/>		
Rozdział VIII.		
Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe		141
<hr/>		
Rozdział IX.		
Działalność informacyjna i szkoleniowa		144
<hr/>		
1.	Działalność szkoleniowa	144
2.	Działalność informacyjna	145
2.1.	Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych	145
2.2.	Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej	147

Rozdział X. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych **150**

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami | 150 |
| 2. | Rozwój infrastruktury informatycznej | 152 |

Rozdział XI. Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych **155**

- | | | |
|-----------|--|-----|
| Tabela 1. | Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2025 r. | 169 |
| Tabela 2. | Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2025 r. | 170 |
| Tabela 3. | Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2025 r. | 170 |
| Tabela 4. | Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2025 r. | 170 |
| Tabela 5. | Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2025 r. | 171 |
| Tabela 6. | Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2025 r. | 171 |
| 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 2025 r. | 172 |
| Tabela 8. | Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2025 r. | 173 |
| Tabela 9. | Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2025 r. | 174 |

Część II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2025 roku

Rozdział I. Uchwalanie budżetu i jego zmiany **178**

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego | 178 |
| 2. | Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian | 179 |
| 3. | Zmiany w uchwałach budżetowych i w budżetach jst | 180 |
| 4. | Poprawność dokonywanych zmian | 182 |

Rozdział II. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego **183**

- | | | |
|------|---|-----|
| 1. | Wprowadzenie | 183 |
| 2. | Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego | 198 |
| 2.1. | Dochody | 199 |
| 2.2. | Wydatki | 205 |
| 2.3. | Wynik budżetu, przychody i rozchody | 209 |
| 2.4. | Zobowiązania zaliczane do długu publicznego | 212 |

3.	Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie	219
3.1.	Dochody ze źródeł zagranicznych	219
3.2.	Wydatki ze źródeł zagranicznych	221

Rozdział III.
Wykonanie budżetów przez gminy **227**

1.	Dochody	229
2.	Wydatki	236
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	242
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	245

Rozdział IV.
Wykonanie budżetu przez Miasto Stołeczne Warszawa **248**

1.	Dochody	250
2.	Wydatki	255
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	258
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	260

Rozdział V.
Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu **262**

1.	Dochody	264
2.	Wydatki	270
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	275
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	278

Rozdział VI.
Wykonanie budżetów przez powiaty **284**

1.	Dochody	286
2.	Wydatki	291
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	296
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	299

Rozdział VII.
Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe **302**

1.	Dochody	304
2.	Wydatki	308
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	311
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	314

Rozdział VIII.
Wykonanie budżetów przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związek metropolitalny **318**

1.	Związki jednostek samorządu terytorialnego	318
2.	Związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach	323

Rozdział IX.**Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp oraz poziomu zadłużenia****326**

1.	Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp	326
1.1.	Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp)	326
1.2.	Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp)	328
1.3.	Prognozy na lata 2026–2029	330
2.	Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	332
3.	Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst	339

Rozdział X.**Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca****346**

1.	Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca	347
1.1.	Dochody	347
1.2.	Wydatki	359
1.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	366
1.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	368
2.	Budżet Miasta Stołecznego Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca	371
3.	Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca	379
3.1.	Dochody	379
3.2.	Wydatki	383
3.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	388
3.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	390
4.	Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca	396
4.1.	Dochody	396
4.2.	Wydatki	406
4.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	412
4.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	414
5.	Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca	417
5.1.	Dochody	417
5.2.	Wydatki	424
5.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	429
5.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	431

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 2025 r. poz. 1483 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.),
uod	– ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.),
usg	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662),
usp	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 z późn. zm.),
usw	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2026 r. poz. 720),
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 2025 roku

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
1.	<p>Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2025</p> <p>M. P. poz. 716</p>	<p>Ogłoszono górne granice stawek kwotowych podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, a także górne granice stawek kwotowych opłat: targowej, miejscowej, uzdrowskiej, reklamowej oraz od posiadania psów na 2025 rok.</p>
2.	<p>Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości stawki godzinowej w 2025 r.</p> <p>Dz. U. poz. 1362</p>	<p>W 2025 r. płaca minimalna pracowników wzrosła tylko raz.</p> <p>Od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r. obowiązywały:</p> <ul style="list-style-type: none"> – minimalne wynagrodzenie za pracę – 4 666 zł, – minimalna stawka godzinowa – 30,50 zł.
3.	<p>Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego</p> <p>Dz. U. poz. 1572</p>	<p>Ustawa określiła:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) źródła dochodów jst, 2) zasady ustalania i przekazywania jst dochodów własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa, 3) zasady ustalania potrzeb finansowych jst i ich finansowania. <p>Jedną z ważniejszych zmian było przyjęcie dochodów podatników z terenu danej jednostki za podstawę naliczania dochodów jst z tytułu udziału w PIT i CIT, bez uwzględnienia dochodów (przychodów zwolnionych z opodatkowania. Zostały ustalone nowe współczynniki do wyliczania wielkości udziałów w podatkach, w których uwzględniono m.in. różnice w wielkości i zamożności jst. W miejsce zlikwidowanego „janosikowego” wprowadzono tzw. korektę z tytułu zamożności. Kwota korekty wyliczana przez Ministra Finansów będzie potrącana automatycznie z udziału jst w PIT. Jeśli kwota korekty będzie wyższa niż kwota udziału w PIT, kwoty korekty będą potrącane kolejno z udziałów w CIT i subwencji ogólnej. Rozszerzono kategorię dochodów z PIT o kwotę odpowiadającą 14% przychodów podatników objętych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych.</p> <p>Zrezygnowano z podziału subwencji ogólnej na części. Ustalono, że subwencją ogólna z budżetu państwa ma pełnić jedynie funkcję uzupełniającą. Będzie przysługiwać tylko tym jst, które nie będą miały dochodów podatkowych wystarczających na pokrycie swoich wydatków. Ma być kalkulowana z uwzględnieniem tzw. potrzeb finansowych jst, w tym: wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych, uzupełniających. O przeznaczeniu środków z subwencji ogólnej ma decydować organ stanowiący jst.</p> <p>Wprowadzono mechanizm korygowania nieprawidłowo ustalonych potrzeb finansowych oraz wynikającej z tych potrzeb kwoty subwencji ogólnej polegający na tym, że po zakończeniu roku ponownie wyliczane będą potrzeby finansowe na ten rok, który się zakończył. Ustalono, że rokiem bazowym jest rok poprzedzający o dwa lata rok budżetowy.</p> <p>Wprowadzono nową kategorię jst, tj. miasta na prawach powiatu.</p> <p>W budżecie państwa została ustalona stała rezerwa uzupełniająca dochody jst, która ma wynosić 1% kwoty potrzeb finansowych ustalonych dla wszystkich jst w danym roku budżetowym. Ma być ona przeznaczona na finansowanie zadań o szczególnie ważnym znaczeniu społecznym lub gospodarczym. O jej podziale będzie decydować Minister Finansów po uzgodnieniu z reprezentacją jst w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jeśli do uzgodnienia nie dojdzie, rezerwa zostanie przeznaczona na cele oświatowe.</p>
4.	<p>Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 9 października 2024 r. w sprawie stawek minimalnych podatku od środków transportowych obowiązujących w 2025 r.</p> <p>M. P. poz. 883</p>	<p>Minimalne stawki podatku od środków transportowych w stosunku do stawek obowiązujących w 2024 r. uległy obniżeniu o ok. 7%.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
5.	<p>Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2024 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2025</p> <p>M. P. poz. 891</p>	<p>Ogłoszono, że średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy 2025 wyniosła 86,34 za 1 dt.</p>
6.	<p>Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2024 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2024 r.</p> <p>M. P. poz. 892</p>	<p>Ogłoszono, że średnia cena sprzedaży drewna, obliczona według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2024 r., wyniosła 277,35 za 1 m³.</p>
7.	<p>Ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 1756</p>	<p>Ustawa przedłużyła do 2029 r. stosowanie czasowych preferencji w zakresie reguł fiskalnych obowiązujących przy ustalaniu budżetów jst, dotyczących zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu jst oraz indywidualnego limitu spłaty zobowiązań.</p> <p>Przy opracowaniu budżetu i wieloletniej prognozy finansowej na 2025 r. jst po raz pierwszy uzyskały możliwość doliczania do relacji z art. 243 ust. 1 uoFP faktycznie uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku, ustalanych na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych (Rb-27S).</p>
8.	<p>Ustawa z dnia 19 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej</p> <p>Dz. U. poz. 1757</p>	<p>Celem wprowadzonych zmian było usunięcie wątpliwości interpretacyjnych oraz doprecyzowanie przepisów podatkowych. Najważniejsze zmiany i nowości w podatkach i opłatach lokalnych od 1 stycznia 2025 r.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - podatek od nieruchomości: 1) wprowadzono nowe definicje pojęć: „budowla”, „budynek”, „obiekt budowlany”, „roboty budowlane”, „trwałe związanie z gruntem” oraz część mieszkalna budynku mieszkalnego – na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Nowością jest załącznik Nr 4 do ustawy, który zawiera listę kategorii obiektów stanowiących budowlę; 2) garaże w budynkach mieszkalnych, bez względu na sposób ich wydzielenia, zaliczono do powierzchni mieszkalnej; 3) doprecyzowano zakres zwolnienia z podatku od nieruchomości budowli infrastruktury portowej i kolejowej; - podatek rolny: zwolnienia podmiotowe z podatku rolnego uczelni, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki publicznej i niepublicznej jednostki organizacyjnej objętej systemem oświaty, instytutu naukowego i pomocniczej jednostki naukowej PAN, prowadzącego zakład pracy chronionej lub zakład aktywności zawodowej stosuje z urzędu organ podatkowy (przed zmianą następowało to w formie decyzji wydawanej na wniosek podmiotu zwolnionego); - opłata uzdrowskowa: organ stanowiący jst ma prawo do nałożenia na inkasentów pobierających opłatę uzdrowskową obowiązku prowadzenia ewidencji osób zobowiązanych do jej uiszczenia. Powierzenie odpowiedzialności w tym zakresie musi nastąpić w drodze uchwały; - opłata skarbowe: doprecyzowano zasady przekazywania wpływów z opłaty skarbowej właściwemu organowi podatkowemu.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
9.	<p>Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 1717</p>	<p>Znowelizowana ustawa m.in. pozwoliła na to, aby na obszarze objętym stanem klęski żywiołowej, wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa mogli samodzielnie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 uoof, w tym przekazywać innym jednostkom organizacyjnym jst: <ul style="list-style-type: none"> – niektóre uprawnienia do dokonywania przeniesień planowanych wydatków, – uprawnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnym 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. <p>Poza tym poszerzono możliwości otrzymania pomocy na usuwanie skutków powodzi w mieniu uszkodzonych jednostek sektora finansów publicznych.</p>
10.	<p>Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 1834</p>	<p>Od 1 stycznia 2025 r. zaczął obowiązywać art. 101a ustawy o odpadach, który stanowi, że wytwórca odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest obowiązany do zapewnienia wysegregowania z wytworzonych przez siebie odpadów budowlanych i rozbiórkowych, których powstaniu nie mógł zapobiec, co najmniej: drewna, metali, szkła, tworzyw sztucznych, gipsu i odpadów mineralnych w tym betonu, cegły, płytek i materiałów ceramicznych oraz kamieni w celu zapewnienia przydatności do przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub innego odzysku, chyba że wysegregowanie nie jest technologicznie możliwe lub brak wysegregowania pozwala na przygotowanie do ponownego użycia, recykling lub inny odzysk. Wytwórcy odpadów będą jednak mogli przekazać takie odpady wyspecjalizowanym podmiotom, które dokonają ich właściwej segregacji poza miejscem wytworzenia. Odpowiedzialność za brak odpowiedniego wysegregowania tych odpadów będą ponosili solidarnie – wytwórca i następni posiadacze odpadów. Odpowiedzialność solidarna nie będzie jednak dotyczyła osób fizycznych, nieprowadzących działalności gospodarczej. Ponadto nowe prawo umożliwiło przekazywanie właściwym organom środków z budżetu państwa na usuwanie nielegalnie zdeponowanych odpadów zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi albo środowisku. W przypadku gdy właściwym organem jest organ jst, kwota dofinansowania może stanowić więcej niż 80%, ale nie więcej niż 99% kosztów wykonania tych działań.</p>
11.	<p>Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej</p> <p>Dz. U. poz. 1907</p>	<p>Ustawa określiła:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) zadania ochrony ludności i obrony cywilnej; 2) organy i podmioty realizujące zadania ochrony ludności i obrony cywilnej; 3) zasady planowania ochrony ludności i obrony cywilnej; 4) zasady funkcjonowania systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach; 5) zasady użytkowania i ewidencjonowania oraz warunki techniczne obiektów zbiorowej ochrony; 6) zasady funkcjonowania i organizację obrony cywilnej oraz sposób powoływania personelu do obrony cywilnej; 7) finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej. <p>Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda odpowiadają za realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej odpowiednio na obszarze gminy, powiatu i województwa.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
12.	<p>Ustawa z dnia 6 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o rachunkowości, o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 1863</p>	<p>Zgodnie z zapisami ustawy od 1 stycznia 2025 r. jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych podlegają ogólnym zasadom kwalifikacji ich do jednostek mikro i małych w zakresie stosowania przepisów o rachunkowości. Jednostki sektora finansów publicznych zaliczane do jednostek mikro i małych mogą stosować w prowadzeniu rachunkowości uproszczenia polegające na:</p> <ul style="list-style-type: none"> – kwalifikowaniu umów leasingu według zasad ustalonych w przepisach podatkowych zamiast w art. 3 ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości, – doliczeniu kosztów pośrednich związanych z wytworzeniem produktu do kosztów bezpośrednich – niezależnie od poziomu wykorzystania zdolności produkcyjnych, – niestosowaniu przepisów w sprawie szczególnych zasad uznawania, metod wyceny, zakresu ujawniania i sposobu prezentacji instrumentów finansowych, – odstąpieniu od ustalania aktywów i rezerw z tytułu odroczonego podatku dochodowego, – sporządzaniu sprawozdania finansowego w sposób uproszczony (nie dotyczy to jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych).
13.	<p>Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych</p> <p>Dz. U. poz. 1872</p>	<p>Dostosowano podziałki klasyfikacji budżetowej do nowego systemu finansowania jst określonego w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dodano rozdziały: 75640 „Udziały miast na prawach powiatu w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa”, 75834 „Subwencja ogólna dla jednostki samorządu terytorialnego” i 75835 „Rezerwa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego”; – wprowadzono zmiany w paragrafach dochodów majątkowych: z definicji dochodów majątkowych jst usunięto paragraf 618 i dodano paragrafy 681–684; – dodano pięć nowych paragrafów wraz z objaśnieniami: 238, 681, 682, 683, 684; – zmieniono objaśnienia do paragrafów: 275, 276, 277; – uchylono paragrafy: 279 i 618.
14.	<p>Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 19 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu opracowania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli</p> <p>Dz. U. poz. 1934</p>	<p>Konieczność nowelizacji dotychczasowych przepisów wynikała ze zmiany sposobu wyliczania średniego wynagrodzenia nauczycieli początkujących w 2024 r., wprowadzonej art. 3 ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 123 z późn. zm.), zgodnie z którym średnie wynagrodzenie nauczycieli początkujących, ustalone w sposób określony w art. 30 ust. 3 pkt 1 Karty Nauczyciela, zwiększono o 2,308%. W związku z tą zmianą zmodyfikowano także sposób liczenia różnicy między wydatkami poniesionymi na wynagrodzenia nauczycieli w 2024 r. w składnikach, o których mowa w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, a iloczynem średniorocznej liczby etatów nauczycieli początkujących, mianowanych i dyplomowanych oraz średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 ww. ustawy, ustalonych w tym roku.</p>
15.	<p>Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych</p> <p>M. P. poz. 1160</p>	<p>Odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2025 r. zostały utrzymane na takim samym poziomie, jaki obowiązywał w I i II półroczu 2024 r. i wynosiły:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 13,75%, gdy dłużnikiem jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym, – 15,75%, gdy dłużnikiem nie jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym.










Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
16.	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej Dz. U. poz. 133	Sporządzanie sprawozdań Rb-PDP dostosowano do przepisów nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dokonano zmiany w instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-27S w części dotyczącej subwencji ogólnej. Wprowadzono nowy zapis, który jednoznacznie wskazuje, że nie sporządza się odrębnego sprawozdania dotyczącego dochodów budżetowych jednostki budżetowej będącej urzędem marszałkowskim, starostwem powiatowym oraz urzędem gminy (sprawozdanie jednostkowe jest obejmuje zarówno ewidencję urzędu jako jednostki, jak i ewidencję organu). Zmodyfikowano wzór sprawozdania Rb-ST. Wydłużono termin przekazania do zarządów jest sprawozdań Rb-50 za IV kwartały z 31 stycznia do 1 lutego.
17.	Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 18 marca 2025 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 prac Dz. U. poz. 344	Określono wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli uzależnionych od poziomu wykształcenia, obowiązujących od dnia 1 stycznia 2025 r.: <ul style="list-style-type: none"> – tytuł zawodowy magistra z przygotowaniem pedagogicznym: <ul style="list-style-type: none"> – nauczyciel początkujący – 5 153 zł, – nauczyciel mianowany – 5 310 zł, – nauczyciel dyplomowany – 6 211 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: <ul style="list-style-type: none"> – nauczyciel początkujący – 5 027 zł, – nauczyciel mianowany – 5 156 zł, – nauczyciel dyplomowany – 5 405 zł.
18.	Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 12 marca 2025 r. w sprawie dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2025 r. Dz. U. poz. 392	Rozporządzenie określiło na 2025 r.: <ol style="list-style-type: none"> 1) sposób przekazywania przez dyrektora szkoły podstawowej lub szkoły artystycznej realizującej kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz dyrektora szkoły podstawowej prowadzonej przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego oraz osobę fizyczną jednostkom samorządu terytorialnego informacji niezbędnych dla ustalenia wysokości dotacji celowej, o której mowa w art. 55 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych; 2) wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej; 3) sposób przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego wojewodom wniosku o udzielenie dotacji celowej oraz wzór wniosku o udzielenie tej dotacji; 4) tryb i terminy udzielania oraz szczegółowy sposób rozliczania wykorzystania dotacji celowej oraz wzór formularza rozliczenia wykorzystania tej dotacji; 5) szczegółowy sposób rozliczania wykorzystania dotacji celowej oraz wzór formularza rozliczenia wykorzystania tej dotacji.
19.	Ustawa z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 497	Jedna ze zmian dotyczyła zasad doręczania pism w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nadano nowe brzmienie art. 186 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. poz. 104), który reguluje sposób postępowania operatora pocztowego w przypadku niemożności doręczenia pism, od których bieżą terminy procesowe (np. wezwań, zawiadomień, zarządzeń, postanowień czy orzeczeń), wysyłanych jako przesyłki polecone z potwierdzeniem odbioru albo za zwrotnym pokwitowaniem odbioru, albo na adres do doręczeń elektronicznych. Nowelizacja uprościła dotychczasowe wymagania dotyczące adnotacji, jakie muszą być zamieszczane na takich pismach przez listonoszy i pracowników placówek pocztowych. Jednocześnie uszczegółowiony został sposób, w jaki adresat ma być zawiadamiany o pozostawieniu nieodebranego pisma w placówce pocztowej.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
20.	Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie dofinansowania z budżetu państwa zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu Dz. U. poz. 552	Rozporządzenie określiło: 1) zakres zadań związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, 2) sposób i tryb udzielania dotacji celowych, w tym sposób ogłoszenia naboru wniosków o udzielenie dotacji celowych, oraz ich rozliczenia, 3) zakres wniosku o udzielenie dotacji celowej oraz wymagane dokumenty, 4) elementy umowy o udzielenie dotacji celowej, 5) sposób i tryb kontroli realizacji zadań – z uwzględnieniem znaczenia i charakteru zadań związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także sportu osób niepełnosprawnych.
21.	Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2025 r. w sprawie stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych, obniżonej stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych oraz podwyższonej stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych M. P. poz. 457	Od 8 maja 2025 r. należało stosować nowe, niższe stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych: – odsetki za zwłokę: 13,5 %, – odsetki obniżone za zwłokę: 6,75%, – odsetki podwyższone za zwłokę: 20,25%.
22.	Ustawa z dnia 9 maja 2025 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 680	Nowe regulacje umożliwiły gminom uzyskanie dotacji celowej z budżetu państwa (przyznawanej przez wojewodę) z przeznaczeniem dla OSP na zakup sprzętu specjalistycznego, którego utrata lub trwale uszkodzenie nastąpiły na skutek działań ratowniczych lub pomocowych w rozumieniu ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 188) prowadzonych w trakcie powodzi. Kwota dofinansowania do zadań bieżących lub inwestycyjnych może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania. Wprowadzono nowy instrument wsparcia finansowego, tzw. premię powodziową, czyli dofinansowanie do remontów budynków wielorodzinnych uszkodzonych na skutek powodzi – przyznawane z BGK na wniosek inwestora będącego właścicielem lub zarządcą budynku. W przypadku budynków gminnych premia przysługuje właścicielowi (czyli gminie), w wysokości: – 70% kosztów remontu – na budynek wielorodzinny, w którym wszystkie lokale mieszkalne wchodzą w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub zostały utworzone przy dofinansowaniu uzyskanym na podstawie przepisów szczególnych, – 60% kosztów remontu – na budynek wielorodzinny zabytkowy, – 50% kosztów remontu – na inny budynek wielorodzinny.
23.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych Dz. U. poz. 702	Podniesiono kwoty minimalnego wynagrodzenia zasadniczego w poszczególnych kategoriach zaszeregowania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Najwyższa podwyżka dotyczyła I kategorii zaszeregowania (prawie 17%), co jest związane ze wzrostem wynagrodzenia minimalnego. Następnie stopniowo w poszczególnych kategoriach podwyżka jest coraz niższa, aż do 5% w kategorii XX. Ponadto skorygowano katalog stanowisk urzędniczych tworzonych w urzędach pracy, a także dodano nowe stanowisko pomocnicze i obsługi dla pracowników zatrudnianych na podstawie umowy o pracę: „wychowawca małego dziecka” z XIV kategorią zaszeregowania w jednostkach „Żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie” – które ma poszerzyć ścieżkę awansu zawodowego pracowników zatrudnionych w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.
24.	Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 czerwca 2025 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych M. P. poz. 602	W okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2025 r. odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych zostały obniżone w stosunku do pierwszego półrocza i wynosiły: – 13,25%, gdy dłużnikiem jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym, – 15,25%, gdy dłużnikiem nie jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
25.	<p>Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 10 września 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych</p> <p>Dz. U. poz. 1241</p>	<p>Nowelizacja dotyczyła załączników Nr 2, 3, 4, 7 i 8 do rozporządzenia. Uchylono nieużywane rozdziały, zmodyfikowano nazwy istniejących oraz dodano nowe rozdziały i paragrafy, aby obowiązujące podziałki klasyfikacji budżetowej lepiej odzwierciedlały nowe regulacje prawne, m.in. te dotyczące wspierania eksportu, geodezji i kartografii, obrony cywilnej, opodatkowania wyrównawczego czy fundacji rodzinnych, m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dodano rozdział 71013 „Prace geodezyjne i kartograficzne na potrzeby organów administracji geodezyjnej i kartograficznej” wraz z objaśnieniami, - dodano rozdziały: 75281 „Zadania o charakterze obronnym wynikające z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej” wraz z objaśnieniami oraz 75282 „Zadania o charakterze obronnym wynikające z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej realizowane przez Państwową Straż Pożarną”, - zmieniono brzmienie rozdziału 85220 „Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania treningowe i wspomagane oraz ośrodki interwencji kryzysowej” oraz dodano objaśnienia, - zamknięty katalog rozdziałów usługowych uzupełniono o nowy rozdział 71013, - zmieniono brzmienie paragrafu 067 „Wpływy z opłat za wyżywienie w żłobku, przedszkolu lub szkole” wraz z objaśnieniami, - uzupełniono objaśnienia do paragrafu 069 „Wpływy z różnych opłat, - zmieniono objaśnienia do paragrafu 269 „Środki z Funduszu Pracy otrzymane na realizację zadań wynikających z odrębnych ustaw”; - grupę wydatków w jst o symbolu 1610: „Wydatki o charakterze dotacyjnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne” uzupełniono o paragraf 625.
26.	<p>Ustawa z dnia 12 września 2025 r. o bonie ciepłowniczym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia wysokości cen energii elektrycznej</p> <p>Dz. U. poz. 1302</p>	<p>Na gminy zostało nałożone nowe zadanie zlecone polegające na wypłacie osobom fizycznym świadczeń z tytułu tzw. bonu ciepłowniczego. Bon ma przyznawać wójt (burmistrz, prezydent miasta) z tytułu rekompensaty wzrostu cen ciepła dostarczanego z sieci ciepłowniczej osobom o niskich dochodach. Bon będzie przysługiwał dwukrotnie – za okres:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) od 1 lipca do 31 grudnia 2025 r., 2) od 1 stycznia do 31 grudnia 2026 r. <p>Na pokrycie wydatków z tytułu bonów gminy otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa (z tego 3% dotacji będzie przeznaczony na koszty obsługi procedury przyznawania i wypłaty bonów).</p>
27.	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych</p> <p>Dz. U. poz. 1260</p>	<p>Maksymalne wynagrodzenie zasadnicze i maksymalny poziom dodatku funkcyjnego na urzędniczych stanowiskach kierowniczych, na których stosunek pracy nawiązuje się na podstawie wyboru i powołania (m.in. skarbnika – głównego księgowego budżetu, czy zastępcy wójta/burmistrza/prezydenta miasta), wzrosły średnio o 5%. Podwyżka ta odpowiada wzrostowi wynagrodzenia zasadniczego dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, zaplanowanemu w ustawie budżetowej na 2025 r.</p> <p>Dodatkowo wprowadzono kilka zmian porządkowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wyodrębniono nową podgrupę stanowisk dla województw powyżej 3 mln mieszkańców: marszałka województwa, wicemarszałka, pozostałych członków zarządu województwa oraz skarbnika województwa – po nowelizacji dla tych stanowisk obowiązują wynagrodzenia określone w grupach województw: powyżej 3 mln mieszkańców, powyżej 2 mln do 3 mln mieszkańców i do 2 mln mieszkańców, - zastąpiono stanowiska opiekuna i młodszego opiekuna oraz opiekuna i młodszego opiekuna w ośrodku pomocy społecznej jednym stanowiskiem „opiekun” oraz „młodszy opiekun” – niezależnie od rodzaju jednostki, w której jest on zatrudniony, - wprowadzono możliwość zatrudniania jako opiekunów oraz młodszych opiekunów osób z wykształceniem podstawowym i średnim w miejsce dotychczasowego wymogu posiadania wykształcenia średniego.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
28.	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu wspierania organów prowadzących szkoły i placówki w rozwijaniu umiejętności cyfrowych dzieci i młodzieży na lata 2025–2029 – „Cyfrowy Uczeń”</p> <p>Dz. U. poz. 1254</p>	<p>Rozporządzenie przewiduje, że organy prowadzące publiczne przedszkola, szkoły podstawowe, szkoły ponadpodstawowe, w tym artystyczne i inne placówki oświatowe (jst lub ministrowie), mogą otrzymać wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa na zakup sprzętu, pomocy dydaktycznych lub narzędzi wykorzystywanych do:</p> <ul style="list-style-type: none"> – użytku służbowego nauczycieli lub do bezpośredniej pracy z dziećmi, – zdalnego zarządzania szkołą lub zakupionym sprzętem. <p>Dla poszczególnych typów przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych przewidziano osobne katalogi rzeczy i usług, do których można się ubiegać o dofinansowanie. Obejmuje on m.in.: zakup komputerów stacjonarnych, pracowni terminalowych, laptopów, laptopów przeglądarkowych, tabletów, specjalistycznego oprogramowania, cyfrowych materiałów edukacyjnych lub ćwiczeniowych, szafek do przechowywania sprzętu, stacji dokujących, robotów, mikrokontrolerów, wirtualnej i rozszerzonej rzeczywistości, monitorów interaktywnych, przestrzeni chmurowej, specjalistycznego oprogramowania dla szkół prowadzących kształcenie w zawodach szkolnictwa branżowego, oprogramowania wykorzystującego elementy sztucznej inteligencji i modernizację sieci LAN. Jst muszą zapewnić wkład własny w finansowanie zadania (pokryty z dochodów własnych) na poziomie 20% kwoty kosztów realizacji zadania dla każdego przedszkola, szkoły lub innej placówki oświatowej objętej wnioskiem o wsparcie. Wkład własny może mieć pokrycie finansowe lub rzeczowe. Jeżeli wsparcie finansowe będzie przeznaczone na dofinansowanie zadań inwestycyjnych w rozumieniu art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.), to wkład własny organu prowadzącego musi wynosić co najmniej 50% kwoty kosztów realizacji zadania objętego dofinansowaniem z budżetu państwa.</p>

DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2025 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 obrachunkowych². 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 2025 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 ³
– 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
– 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 2025 r. poz. 1483 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 oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej ⁹
– 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 ¹⁰
– 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 ¹¹
– przyjmowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów jst
rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2024 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2025 ¹²
– przekazywanie do Głównego Urzędu Statystycznego danych w zakresie pożyczek zagrożonych będących aktywami jst

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

⁶ Dz. U. z 2026 r. poz. 515.

⁷ Dz. U. z 2026 r. poz. 500.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 454 z późn. zm., zastosowanie do sprawozdań miesięcznych za grudzień 2024 r. i roczne za 2024 r. oraz za IV kw. 2024 r.

⁹ Dz. U. poz. 133, zastosowanie do sprawozdań sporządzanych za okresy sprawozdawcze rozpoczynające się od dnia 1 stycznia 2025 r.

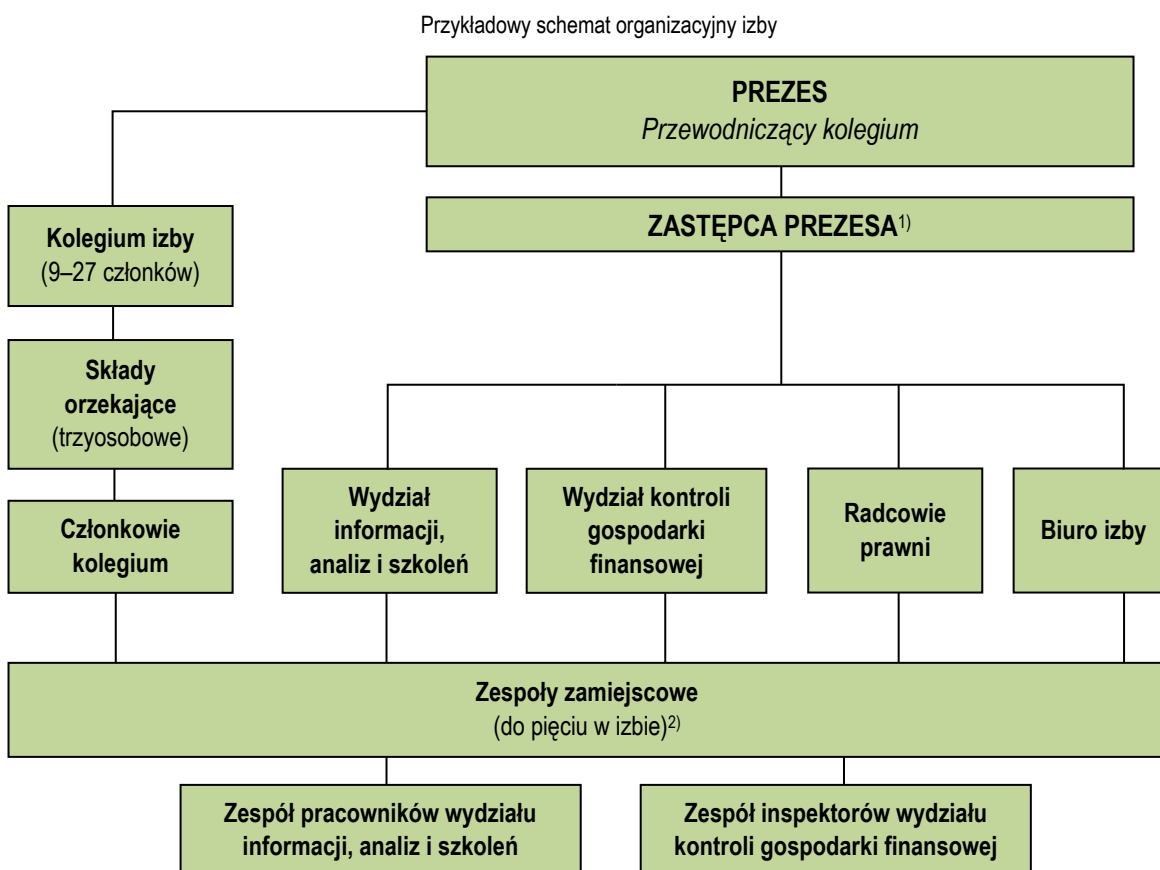
¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 342 z późn. zm.

¹² Dz. U. poz. 1653 z późn. zm.

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 członków kolegium i trybu postępowania¹³. Szczegółowe zasady działania, zasięg terytorialny oraz strukturę organizacyjną izb regulują przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wskazane powyżej rozporządzenie oraz regulamin organizacyjny danej izby uchwalany przez jej kolegium.



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 obrachunkowej¹⁴. 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,

¹³ Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

¹⁴ Dz. U. Nr 10, poz. 93.

- 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,
- 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 wchodzi 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 wylania 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 obrachunkowej¹⁵. 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 niezawisli 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 (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) 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**,

¹⁵ Dz. U. Nr 130, poz. 1396 z późn. zm.

której powierzono określone ustawą zadania. W jej skład wchodzi prezesi izb oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb. 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.

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; wyniki działalności nadzorczej i kontrolnej izby;
- 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 2025 i 2026; informacje o sytuacji finansowej wybranych jst; informacje na potrzeby Centralnego Rejestru Umów jednostek sektora finansów publicznych; wyniki działalności opiniodawczej i kontrolnej izby;
- Ministerstwu Edukacji Narodowej – wyniki kontroli doraźnej jst; dane dotyczące kształcenia specjalnego;
- posłom i senatorom danego okręgu – opracowania dotyczące wykonania budżetów jst w 2024 r. wraz z informacją dotyczącą wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej oraz kontrolnej;
- Najwyższej Izbie Kontroli – informacje dotyczące gminnych ośrodków kultury, które w latach 2022–2023 otrzymały od jst najwyższe dotacje podmiotowe i/lub celowe, materiały dotyczące wyników kontroli;
- urzędowi 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 dochodach i wydatkach związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych; danych o dochodach bieżących jst wskazanego województwa; danych o wydatkach wykonanych w ramach funduszu sołeckiego. Przekazano również: opinie na temat sytuacji finansowej jst, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości finansowych do regulowania swoich zobowiązań; wyniki kontroli jst, w tym w zakresie wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa; wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej izby;
- urzędowi marszałkowskim – informacje dotyczące wpływów do budżetu jst kwot z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych;
- 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; sprawozdania budżetowe wskazanych jst; informacje dotyczące badania legalności uchwał jst; wyniki działalności opiniodawczej izby;
- jednostkom organizacyjnym Krajowej Administracji Skarbowej – informacje o nieprawidłowościach dotyczących gospodarki finansowej jst; opinie w sprawie sytuacji finansowej wskazanych jst;
- jednostkom organizacyjnym Państwowej Inspekcji Pracy – informacje o nieprawidłowościach dotyczących przestrzegania przepisów prawa pracy.

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 publicznych¹⁶, zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno-techniczną regionalnych komisji orzekających oraz rzeczników i ich zastępców właściwych w sprawach tych komisji, a także ponoszą,

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1484.

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 oskarżyciela¹⁷ 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.

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 postępowania¹⁸. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa.

W 2025 r., po wezwaniu do zapłaty, należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciło **600** osób w łącznej kwocie **402 928,71 zł**.

Przewodniczący regionalnych komisji orzekających przestali do zobowiązanych 53 upomnienia zawierające wezwania do zapłaty kosztów postępowania na łączną kwotę 28 529,77 zł, w wyniku czego wyegzekwowali należności z tego tytułu od 32 osób w kwocie 20 459,68 zł. Tytuły wykonawcze (35 na łączną kwotę 22 142,65 zł) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które od 28 osób wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania (w tym z lat poprzednich) w kwocie **11 541,08 zł**. Wobec dwóch osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali postanowienia o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **1 338,66 zł**. W 2025 r. trzy osoby uregulowały rozłożone na raty należności (w tym z lat poprzednich) na łączną kwotę **2 052,71 zł**.

Po wezwaniu do zapłaty wyegzekwowano należności z tytułu kar pieniężnych od ośmiu osób w kwocie **19 535,00 zł**. Przewodniczący regionalnych komisji orzekających przestali do zobowiązanych 16 upomnień zawierających wezwania do zapłaty kar pieniężnych na łączną kwotę 140 709,71 zł, w wyniku czego wyegzekwowali należności z tego tytułu od ośmiu osób w kwocie 19 535,00 zł. W 2025 r. skierowano 17 tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych w zakresie kar pieniężnych na łączną kwotę **151 002,25 zł**. Urzędy skarbowe wyegzekwowały należności na podstawie tytułów wykonawczych w zakresie kar pieniężnych od czterech osób w kwocie **18 051,70 zł**. Przewodniczący jednej z regionalnych komisji orzekających wydał w 2025 r. postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty kary pieniężnej na kwotę 5 000,00 zł. Jedna osoba uregulowała rozłożone na raty należności z tytułu kar pieniężnych (w tym z lat poprzednich) w kwocie **2 500,00 zł**.

Ponadto w związku z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2025 r., sygn. akt: V SA/Wa 2380/24 uchylającym orzeczenie GKO oraz RKO dokonano zwrotu kary pieniężnej w wysokości 5 723,12 zł oraz kosztów postępowania w wysokości 443,45 zł.

5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych na rok 2025, ustalony ustawą budżetową z dnia 9 stycznia 2025 r.¹⁹ w kwocie 1 799 tys. zł, wykonany został w wysokości 2 695 tys. zł, co stanowiło 149,8% planu. Wyższe niż planowano wykonanie dochodów wiązało się z realizacją wyższych wpływów z tytułu dochodów ze sprzedaży

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 189.

¹⁸ 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”.

¹⁹ Dz. U. poz. 63.

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 2024–2025 przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2024–2025

Wyszczególnienie	Lata	
	2024	2025
Plan (w tys. zł)	1 813	1 799
Wykonanie (w tys. zł)	2 545	2 695
Wykonanie planu (w %)	140,4	149,8

Zrealizowane dochody były wyższe od wykonanych w roku poprzednim o 150 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 74,8%. Dochody te zostały zaplanowane w wysokości 1 451 000 zł, a wykonane w kwocie 2 017 311 zł (w 2024 r. – z tego tytułu wykonano dochody w kwocie 1 916 588 zł).

Dochody budżetowe regionalnych izb obrachunkowych w 2025 r.

Wyszczególnienie		Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Struktura (w %)	Wykonanie planu (w %)
Dochody ogółem ¹⁾ , w tym:		1 799 000	2 695 382	100,0	149,8
§ 0570	wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	–	38 563	1,4	x
§ 0690	wpływy z różnych opłat	265 000	436 379	16,2	164,7
§ 0750	wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (...)	65 000	81 389	3,0	125,2
§ 0830	wpływy z usług	1 451 000	2 017 311	74,8	139,0
§ 0870	wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	–	49 002	1,8	x
§ 0920	wpływy z pozostałych odsetek	13 000	14 868	0,6	114,4
§ 0940	wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	–	23 330	0,9	x
§ 0950	wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	–	26 089	1,0	x
§ 0970	wpływy z różnych dochodów	5 000	4 491	0,2	89,8

¹⁾ Pozostałe dochody wykonane w kwocie 3 960 zł (0,1% wykonanych dochodów ogółem) dotyczyły wpływów z opłat i kosztów sądowych oraz kosztów upomnień.

Stalymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były ponadto wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (16,2% dochodów wykonanych) oraz dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, w tym wpływy za wynajem pomieszczeń (3,0% 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 2025 w kwocie 208 230 tys. zł, został wykonany w blisko 100%, tj. w kwocie 208 195 tys. zł. W porównaniu do 2024 r. wykonane wydatki budżetu państwa były wyższe o 20 330 tys. zł. Zwiększenie wydatków – w odniesieniu do pierwotnie przyjętych założeń – dotyczyło w głównej mierze zabezpieczenia w ustawie budżetowej dodatkowych środków z przeznaczeniem na niezbędne dla funkcjonowania izb wydatki w zakresie infrastruktury IT oraz zakup sprzętu informatycznego. Dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 110,8%, zaś realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji²⁰, wydatki ogółem izb w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 7,2%.

Wydatki zostały wykonane w granicach kwot określonych w planach finansowych, 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.

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 2025 r. z tytułu dochodów z odpłatnej działalności szkoleniowej na centralny rachunek budżetu państwa przekazano środki w wysokości 2 017 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 webinarów i szkoleń w formie zdalnej, usług związanych z organizacją szkoleń stacjonarnych, wynagrodzeń wykładowców oraz opracowania i przygotowania materiałów szkoleniowych.

Wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2024–2025 w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

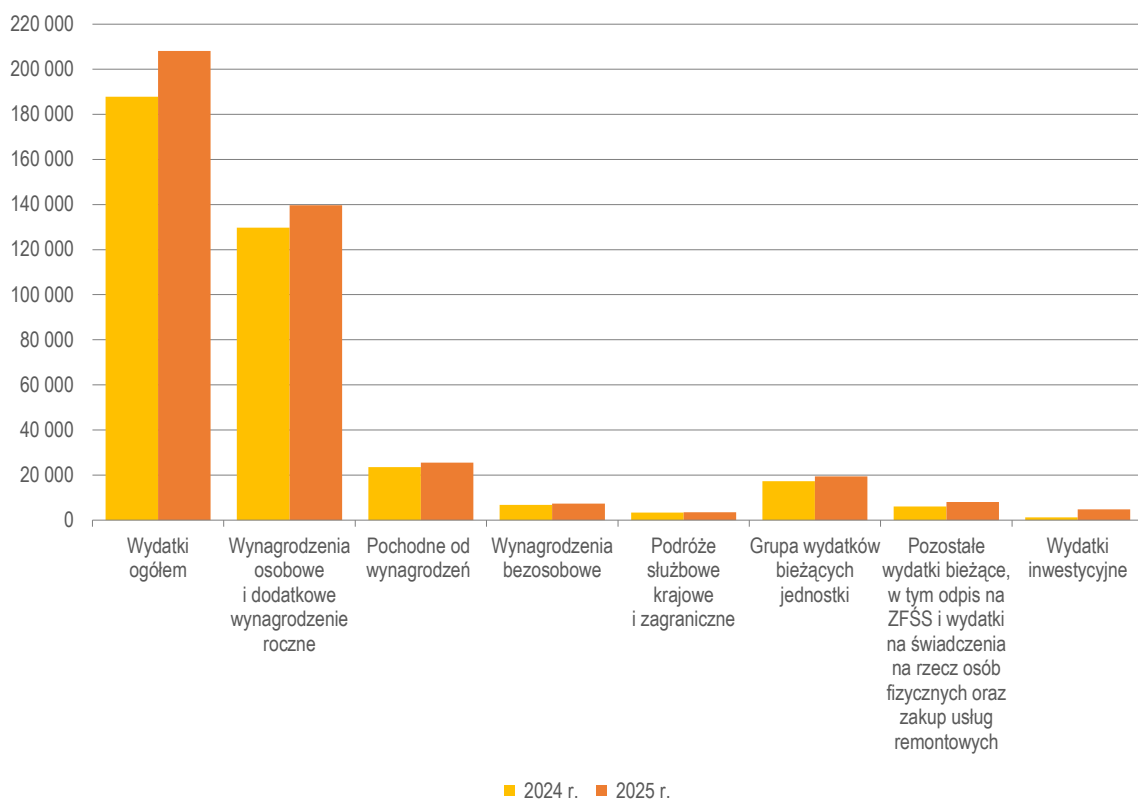
Wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2024–2025

Wyszczególnienie	2024 r.			2025 r.			Dynamika (2024 r. = 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:	187 959	187 865	100,0	208 230	208 195	100,0	110,8
– świadczenia na rzecz osób fizycznych	243	242	0,1	287	286	0,1	118,2
– wynagrodzenia osobowe	122 410	122 404	65,1	130 575	130 575	62,7	106,7
– dodatkowe wynagrodzenie roczne	7 303	7 302	3,9	9 099	9 098	4,4	124,6
– pochodne od wynagrodzeń	23 496	23 478	12,5	25 479	25 476	12,2	108,5
– odpisy na ZFŚS	3 031	3 031	1,6	3 472	3 472	1,7	114,5
– wynagrodzenia bezosobowe	6 707	6 707	3,6	7 320	7 320	3,5	109,1
– podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3 360	3 359	1,8	3 452	3 445	1,7	102,6
– grupa wydatków bieżących jednostki*	17 295	17 293	9,2	19 424	19 411	9,3	112,2
– wydatki na szkolenia pracowników	340	339	0,2	593	593	0,3	174,8
– zakup usług remontowych	638	638	0,3	1 577	1 575	0,8	246,9
– pozostałe wydatki bieżące, w tym wpłaty na PFRON i wpłaty na PPK	1 816	1 809	1,0	2 165	2 162	1,0	119,5
– wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne	1 320	1 263	0,7	4 786	4 783	2,3	378,7

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

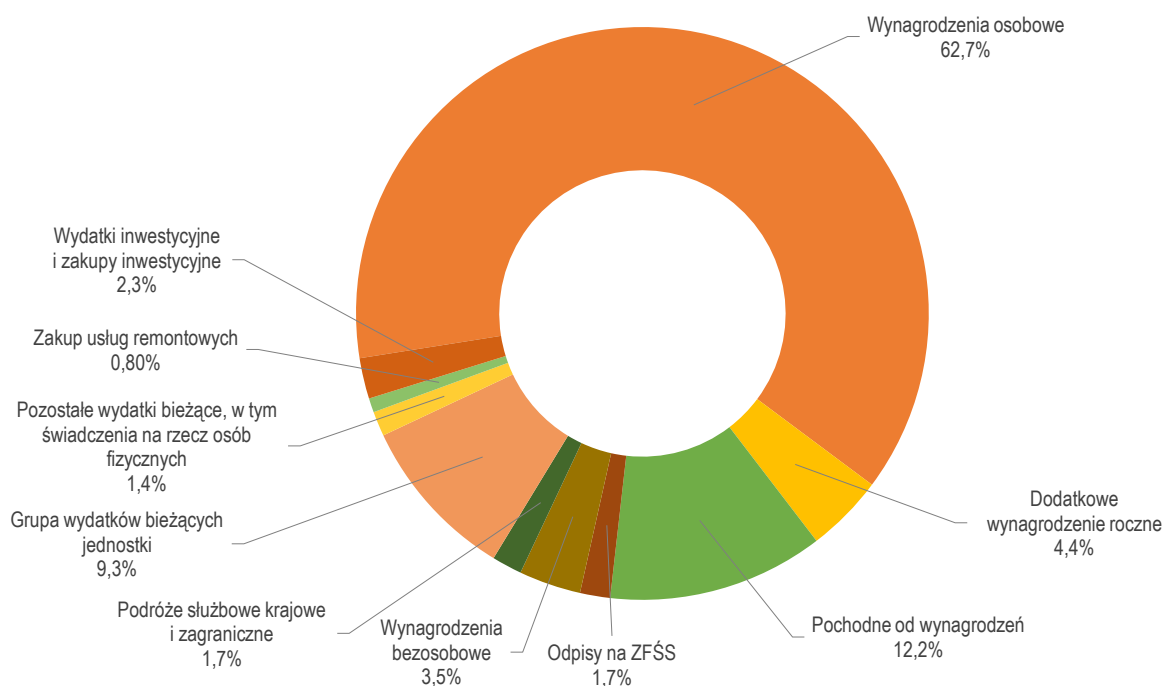
²⁰ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2026 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2025 r. – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2025 r. w stosunku do 2024 r. wyniósł 103,6 (wzrost cen o 3,6%).

Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w latach 2024–2025 (w tys. zł)



W 2025 r. struktura wykonanych wydatków była zbliżona do wydatków poniesionych w roku poprzednim, zaś niewielkie zmiany wynikały w głównej mierze ze zwiększenia udziału wydatków majątkowych oraz wydatków bieżących na niezbędne remonty, przy jednoczesnym spadku udziału wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w wydatkach ogółem. Z uwagi na charakter działalności izb w strukturze wydatków nadal dominujący udział miały wydatki na wynagrodzenia. W 2025 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 67,1% ogółu wydatków (w 2024 r. – 69,1%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 12,2% (w 2024 r. – 12,5%). Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 1,7% ogółu wydatków (w roku 2024 – 1,8%), zaś obligatoryjny odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – 1,7%. Wydatki planowane w grupie wydatków bieżących jednostki i dotyczące obsługi bieżącej działalności izb stanowiły 9,3% ogółu wydatków. W porównaniu do roku poprzedniego w strukturze wydatków na podobnym poziomie kształtował się również udział wydatków na wynagrodzenia bezosobowe, które stanowiły 3,5% wydatków ogółem (w 2024 r. – 3,6%). Pozostałe wydatki bieżące oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, podobnie jak w 2024 r., stanowiły odpowiednio 1,0% i 0,1% wydatków. Zwiększył się udział wydatków na zakup usług remontowych (z 0,3% w 2024 r. do 0,8% w 2025 r.) i wydatków na szkolenia pracowników izb (z 0,2% do 0,3%). W porównaniu do roku poprzedniego wzrósł również udział wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, które w 2025 r. stanowiły 2,3% wydatków ogółem (w 2024 r. – 0,7%).

Udział poszczególnych grup wydatków w wydatkach ogółem w 2025 r. (w %)



Omówienie najważniejszych grup wydatków zaprezentowano poniżej:

Wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne

Na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie wydatkowano łącznie 139 673 tys. zł. Wydatki te mają największy udział w strukturze wydatków, stanowiąc łącznie 67,1% wydatków ogółem. Plan wydatków na wynagrodzenia osobowe został wykonany w 100,0% (tj. w kwocie 130 575 tys. zł), podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 9 098 tys. zł (100,0% planowanej wielkości).

W porównaniu do roku poprzedniego wykonane wydatki na wynagrodzenia osobowe wzrosły nominalnie o 6,7%, niemniej realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, ich wzrost wyniósł 3,1%. 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 2025 r. na odprawy emerytalne i rentowe oraz nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie 3 215 tys. zł, w tym na odprawy emerytalne i rentowe 1 237 tys. zł (w 2024 r. 3 427 tys. zł, w tym odprawy emerytalne i rentowe – 1 092 tys. zł). W planach finansowych izb – w odniesieniu do pierwotnie przyjętych założeń – w ustawie budżetowej na 2025 r. zwiększone zostały środki na wynagrodzenia i pochodne w celu zabezpieczenia części wydatków dotyczących obligatoryjnej wypłaty odpraw emerytalnych, rentowych i nagród jubileuszowych etatowych członków kolegiów. W latach 2021–2025 na odprawy emerytalne i rentowe oraz nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie 15 768 tys. zł, w tym na odprawy emerytalne i rentowe 6 027 tys. zł. Wypłaty te, podobnie jak wpłaty na PFRON (na ten cel w 2025 r. izby zobligowane były przeznaczyć 627 tys. zł), mają charakter obowiązkowy, zaś izby 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 2025 r. wydatkowano łącznie 25 476 tys. zł, stanowią drugą co do wielkości pozycję w strukturze wydatków izb (12,2%). W porównaniu do roku poprzedniego dynamika wykonania wydatków na pochodne od wynagrodzeń wyniosła 108,5% (w 2024 r. – 23 478 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),

dotychczasowego wynagrodzenia rocznego oraz wynagrodzeń w ramach grupy wynagrodzeń bezosobowych. Na składki na ubezpieczenia społeczne wydatkowano łącznie środki w wysokości 22 904 tys. zł, co stanowiło 11,0% wydatków ogółem. Wydatki dotyczące składek na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy zrealizowano w kwocie 2 572 tys. zł (1,2% wydatków ogółem).

Wynagrodzenia bezosobowe

W porównaniu do roku poprzedniego wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wzrosły o 9,1% i wyniosły 7 320 tys. zł (w 2024 r. – 6 707 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 obowiązkowego odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych wydatkowano środki w wysokości 3 472 tys. zł (w 2024 r. – 3 031 tys. zł). W porównaniu do roku poprzedniego wydatki te wzrosły o 14,5%.

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, ciepłej, 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 2025 r. stanowiły 9,3% wydatków ogółem.

Wykonanie wydatków w tej grupie wyniosło 19 411 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego było wyższe o 12,2% (w 2024 r. – 17 293 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 wysoką dynamikę wzrostu, co w głównej mierze dotyczy wydatków dotyczących zakupu energii, elektrycznej, ciepłej gazu oraz wody, zakupu usług zdrowotnych dotyczących badań okresowych pracowników izb, opłat z tytułu usług telekomunikacyjnych, kosztów zakupu innych usług niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania izb.

Wykonanie i dynamika wydatków w grupie wydatków bieżących jednostki w latach 2020 i 2025

Wyszczególnienie		Wykonanie (w tys. zł)		Dynamika 2020 r. = 100% (w %) 3:2
		2020 r.	2025 r.	
1		2	3	4
§ 4210	Zakup materiałów i wyposażenia	4 979	5 908	118,7
§ 4220	Zakup środków żywności	27	60	222,2
§ 4260	Zakup energii (paragraf ten obejmuje opłaty za dostawę energii elektrycznej, ciepłej i innej, gazu oraz wody)	1 315	2 970	225,9
§ 4280	Zakup usług zdrowotnych (wydatki z zakresu medycyny pracy obejmujące badania wstępne, okresowe i profilaktyczne pracowników)	61	134	219,7
§ 4300	Zakup usług pozostałych	4 313	6 800	157,7
§ 4360	Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	521	675	129,6
§ 4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	81	94	116,0
§ 4400	Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	2 233	2 770	124,0

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%, tj. w kwocie 3 445 tys. zł, w tym 3 367 tys. zł (97,7% łącznej kwoty wydatków w tej grupie) na podróże krajowe, dotyczące głównie kosztów delegacji inspektorów kontroli. Wydatki na podróże służbowe stanowiły 1,7% poniesionych wydatków ogółem.

Wydatki na szkolenia pracowników

W 2025 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano 593 tys. zł, co stanowiło 0,3% ogółu wydatków²¹. Utrzymujące w kolejnych latach niekorzystne zjawisko ograniczonych możliwości zapewnienia niezbędnych środków na szkolenia pracowników i ich niski udział w strukturze wydatków związane były z koniecznością zapewnienia w planach finansowych przede wszystkim środków dotyczących 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

W 2025 r. w planach finansowych izb istotnie zwiększone zostały nakłady na usługi remontowe. Na cele te wydatkowano 1 575 tys. zł, co oznacza wzrost o 937 tys. zł względem roku poprzedniego oraz o 742 tys. zł w porównaniu z 2023 r. Tak znaczące zwiększenie wydatków (o 146,9%) należy ocenić jako działanie uzasadnione i konieczne. W latach wcześniejszych, z uwagi na konieczność zapewnienia bieżącego funkcjonowania i realizacji zadań ustawowych, nakłady na remonty były ograniczane do minimum, często jedynie do działań doraźnych. Utrzymywanie takiej tendencji w dłuższej perspektywie mogło negatywnie wpłynąć na stan infrastruktury oraz stwarzać ryzyko dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania izb.

Mimo wyraźnego wzrostu, udział wydatków remontowych w wydatkach ogółem pozostał na niskim poziomie, wynosząc 0,8%.

Pozostałe wydatki bieżące i świadczenia na rzecz osób fizycznych

Pozostałe wydatki bieżące izb (wykonane w łącznej kwocie 2 162 tys. zł) stanowiły 1,0% wydatków izb i dotyczyły m.in. obligacyjnych 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 119,5%.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły 0,1% wydatków izb i wyniosły 286 tys. zł, co w porównaniu do roku poprzedniego oznacza wzrost o 18,2% (w 2024 r. – 242 tys. zł).

Wydatki majątkowe

Na wydatki majątkowe w 2025 r. izby przeznaczyły 4 783 tys. zł. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki te były wyższe o 3 520 tys. zł, zaś ich udział w strukturze wydatków ogółem zwiększył się z 0,7% do 2,3%. Wzrost wydatków inwestycyjnych, należy ocenić jako zasadny, gdyż wynikał z potrzeby modernizacji i rozbudowy infrastruktury IT, która stanowi obecnie kluczowy element funkcjonowania izb. Realizowane inwestycje były ukierunkowane nie tylko na zwiększenie efektywności operacyjnej, lecz również na podniesienie poziomu cyberbezpieczeństwa, w tym wzmocnienie ochrony danych oraz systemów teleinformatycznych przed rosnącymi zagrożeniami. W tym kontekście wzrost wydatków inwestycyjnych należy postrzegać jako działanie o charakterze strategicznym, służące długoterminowej stabilności i bezpieczeństwu funkcjonowania izb.

Wydatki w kwocie 230 tys. zł dotyczyły zakupu usług inwestycyjnych służących modernizacji siedzib izb. Na zakupy inwestycyjne w przeważającej mierze dotyczące infrastruktury IT (w tym, serwery, dyski sieciowe, klaster serwerowy, macierze, routery brzegowe, przełączniki sieciowe, zapory sieciowe, szafy rack, urządzenia wielofunkcyjne, sprzętu komputerowy, streamer i oprogramowanie i licencje), niezbędnych środków trwałych na wyposażenie izb (w tym dotyczących automatycznego systemu przeciwpożarowego gaszenia gazem, systemu multimedialnego na potrzeby posiedzeń kolegium i szkoleń, elektronicznego systemu rejestracji czasu pracy, agregatu prądowłórczego oraz

²¹ 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 ujmują 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.

samochodów służbowych) wydatkowano łącznie kwotę 4 553 tys. zł (w 2024 r. na zakupy inwestycyjne wydatkowano środki w wysokości 1 095 tys. zł).

5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym

Regionalne izby obrachunkowe planują – równoległe do układu „tradycyjnego” – wydatki w ujęciu zadaniowym²². 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 2025 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 2025 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 2025 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	208 230	208 230	–	208 195	208 195	–	100,0	100,0
1.10.1.	Działania nadzorczo-kontrolne RIO	208 230	208 230	–	208 195	208 195	–	100,0	100,0
1.10.1.1.	Wykonywanie działań kontrolnych	94 546	94 546	–	94 534	94 534	–	45,4	100,0
1.10.1.2.	Wykonywanie działań nadzorczych	65 049	65 049	–	65 036	65 036	–	31,2	100,0
1.10.1.3.	Wydawanie opinii	48 635	48 635	–	48 625	48 625	–	23,4	100,0

W 2025 r. proces finansowania zadania i podzadania zaplanowanych w budżecie zadaniowym przebiegał prawidłowo (zaplanowane wydatki zrealizowano w blisko 100%, tj. w 99,98%).

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.

²² 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.

Cele i wykonanie mierników zadania i podzadania w 2025 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.)	192 510	188 860	98,1

W 2025 r. miernik zadania wykonany został o 7,6 punktu procentowego powyżej dolnej granicy wskaźnika – odsetek wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniach pokontrolnych przyjętych w 2025 r. do realizacji przez kierowników podmiotów kontrolowanych wyniósł 99% (przy wielkości planowanej równej lub większej niż 92%). Wykonanie miernika podzadania wyniosło 98,1%. Odchylenie od wartości planowanej miernika podzadania (ustalanej w oparciu o dane historyczne z 3 lat poprzednich²³) wyniosło 1,9%, o czym przesądziła w głównej mierze niższa od planowanej liczba uchwał i zarządzeń przekazanych do badania nadzorczego. W ciągu roku izby nie mają wpływu na liczbę uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego i przekazywanych do badania nadzorczego (często uzależnione jest to od zmian w przepisach prawa). Wszystkie uchwały i zarządzenia przekazane do nadzoru Izby zbadane zostały z zachowaniem ustawowych terminów.

Osiągnięte wartości mierników zadania i podzadania (mimo odchylenia negatywnego, spowodowanego jednak czynnikami niezależnymi od izb) pozwalają stwierdzić, że w skali kraju cel związany z zapewnieniem gotowości do realizacji ustawowych zadań nadzorczo-kontrolnych został osiągnięty, a poniesione nakłady finansowe były efektywne.

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 państwowych²⁴. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. stan zatrudnienia w izbach w przeliczeniu na pełne etaty wyniósł 1 184, zaś średnie zatrudnienie w ciągu 2025 r. wyniosło 1 155 etatów²⁵. W strukturze wiekowej najliczniejszą grupę pracowników stanowią osoby w wieku 41–50 lat (37,4% ogółu zatrudnionych), a następnie osoby w wieku 51–60 lat (28,5%) oraz w wieku 31–40 lat (18,7%). Pracownicy powyżej 60. roku życia stanowią 9,1% zatrudnionych, zaś osoby do 30. roku życia – 6,3%.

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.

²³ W wyniku postępowania nadzorczego kolegia izb – w ustawowo określonym terminie – orzekają o zgodności z prawem przedłożonych uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego (dalej JST) i ich związków (termin wpływu uchwały/ zarządzenia determinuje i przesądza o terminie badania nadzorczego). W 2025 r. wszystkie uchwały i zarządzenia JST zostały zbadane w ustawowym terminie.

²⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1459 z późn. zm.

²⁵ Dane wg sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach. Liczba zatrudnionych w izbach osób, wg stanu na dzień 31 grudnia 2025 r., wynosiła 1 222.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2024–2025

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
2024	1 178	1 144 ²⁾	747	18
2025	1 184	1 155²⁾	748	18

¹⁾ Dotyczy inspektorów wydziału kontroli gospodarki finansowej oraz specjalistów wydziału informacji, analiz i szkoleń.

²⁾ Średnie zatrudnienie w 2024 r. i w 2025 r. w przeliczeniu na pełne etaty wg sprawozdania Rb-70.

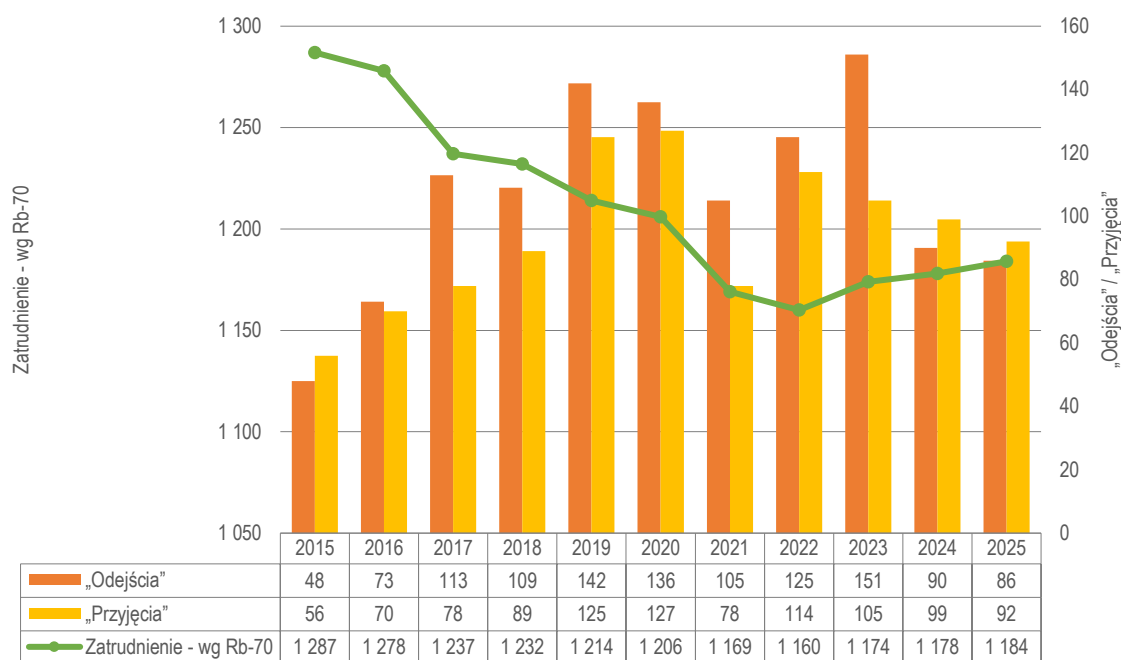
W 2025 r. z pracy w regionalnych izbach obrachunkowych odeszło łącznie 86 pracowników (w 2024 r. – 90, w 2023 r. – 151, w 2022 r. – 125). Z ogólnej liczby osób, które odeszły z pracy, 75,6% (65 osób) stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń. Rezygnacja 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 występowało do powiatowych urzędów pracy. Do pracy w izbach w 2025 r. przyjęto 92 osoby, z tego 61 osób w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń (co stanowi 66,3% nowo zatrudnionych). Staż absolwencki w izbach odbywały dwie osoby skierowane przez powiatowe urzędy pracy.

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 zadowalające 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 2015–2025



6.2. Wynagrodzenia

W porównaniu do roku poprzedniego wydatki na wynagrodzenia osobowe wzrosły nominalnie o 6,7%, niemniej realnie po uwzględnieniu wskaźnika inflacji ich wzrost wyniósł 3,1%. W 2025 r. na wynagrodzenia osobowe ogółem izby wydatkowały kwotę 130 575 tys. zł (w 2024 r. – 122 404 tys. zł).

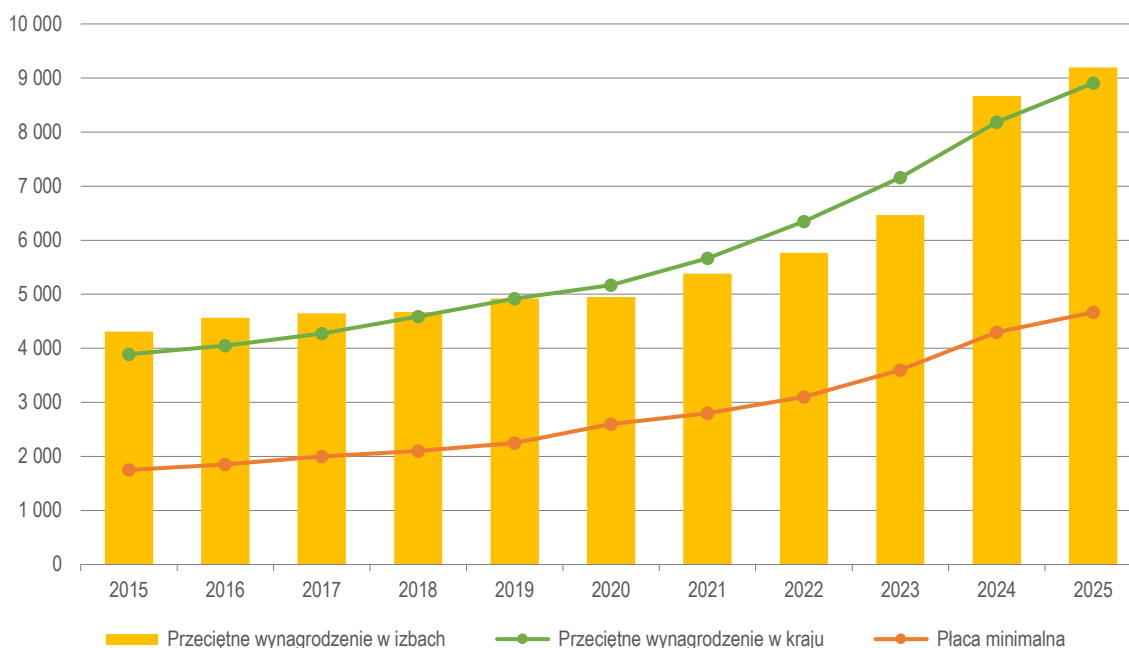
W ramach przyznanego limitu środków na wynagrodzenia osobowe, izby muszą corocznie zabezpieczyć środki na obligatoryjną wypłatę nagród jubileuszowych oraz odpraw emerytalnych i rentowych, obowiązkowy odpis na PFRON oraz obligatoryjne podniesienie wynagrodzeń w związku ze wzrostem płacy minimalnej. Tym samym wzrost wynagrodzeń zagwarantowany w ustawie budżetowej nie przekłada się wprost proporcjonalnie na zwiększenie wynagrodzeń poszczególnych pracowników.

W 2025 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 10 081 zł, przy przeciętnym wynagrodzeniu w kraju w wysokości 8 903,56 zł²⁶.

Faktyczne średnie miesięczne wynagrodzenie, wynikające z umów o pracę pracowników izb – bez nagród jubileuszowych oraz odpraw emerytalnych i rentowych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego – w przeliczeniu na średnie zatrudnienie kształtowało się na poziomie 9 193 zł, a więc tylko nieznacznie powyżej średniej krajowej.

²⁶ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2026 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2025 r.

Przeciętne wynagrodzenie w izbach w latach 2015–2025 (w zł)



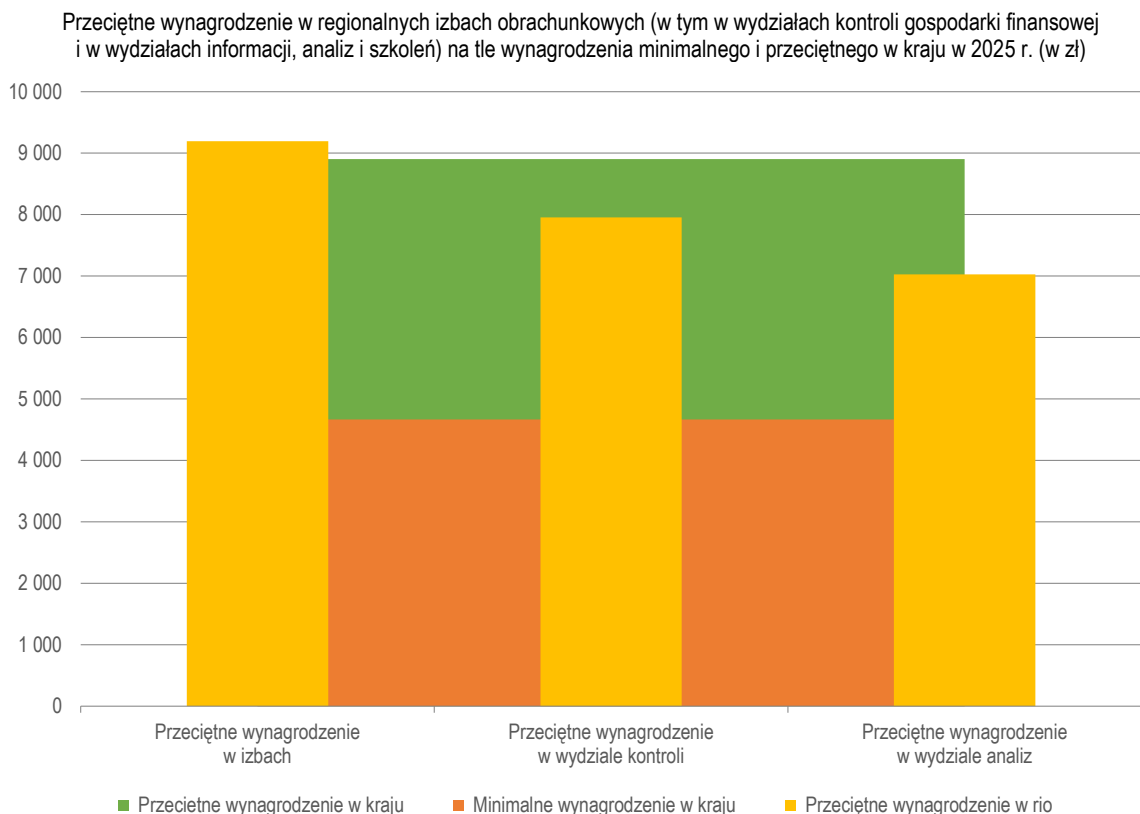
Istotnym problemem pozostaje poziom wynagrodzeń w grupie pracowników objętych niemożnikowym systemem wynagradzania. Dotyczy to w szczególności inspektorów kontroli i specjalistów zatrudnionych w wydziałach informacji, analiz i szkoleń, którzy osiągają wynagrodzenia wyraźnie niższe od przeciętnej krajowej (odpowiednio 89,4% i 78,9%), co wskazuje na ograniczoną konkurencyjność płacową izb na rynku pracy. W tych grupach pracowników średnie miesięczne wynagrodzenie wynikające z umów o pracę (bez nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych oraz bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w 2025 r. wyniosło odpowiednio:

- 7 957 zł w wydziałach kontroli gospodarki finansowej,
- 7 025 zł w wydziałach informacji analiz i szkoleń.

Pomimo odnotowanego wzrostu wynagrodzeń w latach 2024–2025, ich poziom nadal nie stanowi wystarczającej zachęty do utrzymania wykwalifikowanej kadry, co przekłada się na utrzymującą się, niekorzystną rotację pracowników. W dłuższej perspektywie sytuacja ta może negatywnie wpływać na stabilność zatrudnienia oraz jakość realizowanych zadań, zwłaszcza w obszarach wymagających wysokich kompetencji analitycznych i kontrolnych. Wskazuje to na potrzebę dalszych działań zmierzających do poprawy poziomu i struktury wynagrodzeń, szczególnie w najbardziej obciążonych i kluczowych merytorycznie komórkach organizacyjnych.

Zaznaczyć należy ponadto, że na przestrzeni ostatnich lat, w związku z systematycznym wzrostem wynagrodzenia minimalnego przy ograniczonych środkach 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 często dotyczą pracowników z wieloletnim doświadczeniem i długim stażem pracy, co jest szczególnie istotne wobec faktu, że izby nie dysponują odrębnym funduszem nagród. W 2025 r. – według stanu na dzień 1 stycznia – do kwoty 4 666 zł – należało podnieść wynagrodzenie (co najmniej do poziomu płacy minimalnej wg przypisanego wymiaru etatowego)²⁷ łącznie 49 pracownikom (w tym 26 zatrudnionym na stanowiskach merytorycznych), w tym 14 osobom ze stażem pracy dłuższym niż 10 lat. Różnice między pracownikami nowo zatrudnionymi a osobami z wieloletnim stażem, o wyższych kompetencjach i odpowiedzialności, są niewielkie lub zanikają. Wynika to m.in. z konieczności zapewnienia wynagrodzeń początkowych na poziomie zbliżonym do rynkowego lub co najmniej minimalnym, bez równoległego systematycznego wzrostu płac pracowników doświadczonych.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r. (Dz. U. poz. 1362) – minimalne wynagrodzenie od 1 stycznia 2025 r. – 4 666 zł.



Poziom wynagrodzenia w wydziałach kontroli i w wydziałach analiz na tle wynagrodzenia przeciętnego w kraju w 2025 r. (w %)



6.3. Kwalifikacje

Gwarancją prawidłowej realizacji ustawowych zadań nałożonych na izby są kwalifikacje i kompetencje pracowników izb. Wykształcenie wyższe posiada 92,7% pracowników izb. Ponadto 35,8% pracowników z wyższym wykształceniem ukończyło specjalistyczne studia podyplomowe na co najmniej jednym kierunku bądź jest w trakcie studiów podyplomowych. Tytuł radcy prawnego posiada 58 osób, a pięciu 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 (37,6%) oraz ekonomicznym (36,3%). Dwie osoby ukończyły studia międzywydziałowe o profilu ogólnouniwersyteckim w zakresie podatków i doradztwa podatkowego, uzyskując kompetencje w zakresie prawa podatkowego oraz rachunkowości (w tym w ramach studiów łączących wybrane elementy kształcenia na kierunkach Prawo i Administracja oraz na kierunku Finanse i Rachunkowość).

W 2025 r. – 32 pracowników regionalnych izb obrachunkowych podnosiło swoje kwalifikacje, z tego 13 pracowników na studiach podyplomowych, trzech pracowników w ramach realizowanej aplikacji w zawodach prawniczych, 11 pracowników na studiach magisterskich i licencjackich, pięciu pracowników korzystało z innych form kształcenia (studia doktoranckie, kursy w zakresie rachunkowości budżetowej).

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 2024–2025 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników w latach 2024–2025

Lata	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:			
		studia licencjackie i magisterskie	studia podyplomowe	aplikacje	inne
2024	45	8	15	5	17
2025	32	11	13	3	5

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 2024–2025

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
2024	227	2 336	73	1 688	3	167	151	481
2025	329	2 869	71	1 620	11	61	247	1 188

W 2025 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych brali udział w 329 szkoleniach organizowanych przez izby samodzielnie, jak również przez zewnętrzne firmy i instytucje szkoleniowe. Tematyka szkoleń obejmowała zagadnienia dotyczące m.in.:

- nowej ustawy o dochodach jst,
- projektu budżetu na 2026 r. oraz projektów i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jst, analizy i oceny sytuacji finansowej 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, egzekucji z nieruchomości,
- udzielania i rozliczania dotacji z budżetu jst,
- 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,
- procedury absolutoryjnej w jst,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- kodeksu postępowania administracyjnego, procedury rozpatrywania petycji, skarg i wniosków w świetle kpa,
- ustawy o ochronie sygnalistów,
- metodologii przeprowadzania kontroli oraz zasad i wytycznych w zakresie sporządzania wystąpień pokontrolnych,
- systemu e-Nadzór, automatyzacji procesów cyfrowych (DPA) i analizy danych, w tym wykorzystania narzędzi i systemów informatycznych w analizie danych,
- 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, raportów o stanie zapewnienia dostępności,

- 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 cyberprzestępcstwami,
- przeciwdziałania korupcji, przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji oraz etyki pracy w administracji publicznej, skutecznej komunikacji interpersonalnej i rozwiązywania konfliktów,
- wykorzystania AI w analizie danych, ryzyka związane z wykorzystaniem AI w kontekście ochrony danych osobowych
- zarządzania zasobami ludzkimi,
- stosowania przepisów kancelaryjno-archiwalnych, archiwizacji i zmian w zakresie przechowywania akt, w tym akt pracowniczych, zasad elektronicznego zarządzania dokumentacją,
- wdrożenia systemu e-Doręczeń, wdrożenie KSEF, Centralnego Rejestru Umów,
- zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, podatku dochodowego od osób fizycznych, delegacji krajowych i zagranicznych, zmian w Kodeksie pracy,
- 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.

W 2025 r. kontynuowano szkolenia w ramach wdrożonego w latach wcześniejszych systemu szkoleń koordynowanego przez Krajową Radę RIO. Szkolenia inicjowane na poziomie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych stanowią istotny element systemu podnoszenia kwalifikacji pracowników wszystkich izb, szczególnie w warunkach ograniczonych możliwości finansowych oraz utrzymującej się rotacji kadr. Przyjęcie formuły zdalnej umożliwia optymalizację kosztów działalności szkoleniowej poprzez eliminację wydatków związanych z delegacjami, zakwaterowaniem i organizacją szkoleń stacjonarnych. Jednocześnie pozwala na objęcie szkoleniami szerszej grupy pracowników, niezależnie od ich miejsca zatrudnienia, co sprzyja m.in. ujednolicaniu standardów i metodyki kontroli. Istotnym atutem tego rozwiązania jest także wykorzystanie potencjału doświadczonej kadry izb, w tym ekspertów posiadających wieloletnią praktykę m.in. w zakresie kontroli gospodarki finansowej jst, zamówień publicznych, podatków i opłat lokalnych, rachunkowości budżetowej, sprawozdawczości jst oraz analizy i oceny sytuacji finansowej jst. W aspekcie dużej rotacji kadr rozwój takiej formy podnoszenia kwalifikacji pracowników umożliwia ponadto szybsze wdrażanie nowych pracowników do realizacji obowiązków służbowych.

W 2025 r. w szkoleniach organizowanych z inicjatywy KR RIO uczestniczyło 297 osób. Szkolenia, realizowane również w formie kilku modułów szkoleniowych, dotyczyły następujących zagadnień:

- zamówienia publiczne – kontrola odpowiedzialności oraz obszary ryzyka,
- podatki i opłaty lokalne,
- finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych jst (metodyka i przygotowanie do realizacji kontroli koordynowanej).

Pracownicy izb uczestniczyli także, w miarę dostępności miejsc, 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 śląskim¹.

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 podatkowa² (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 nadzorczego 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 szczególnie 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 uopf 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 uopf, 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 2025 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 809 jst, z tego 2 413 gmin³, 66 miast na prawach powiatu, w tym m.st. Warszawa, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 201 związków jst⁴ 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 2026 r. poz. 622).

³ W 2025 r. w województwie małopolskim, w powiecie limanowskim utworzono gminę Szczawa z dotychczasowego obszaru gminy Kamienica oraz w województwie podlaskim, w powiecie białostockim utworzono gminę Grabówka z dotychczasowego obszaru gminy Supraśl.

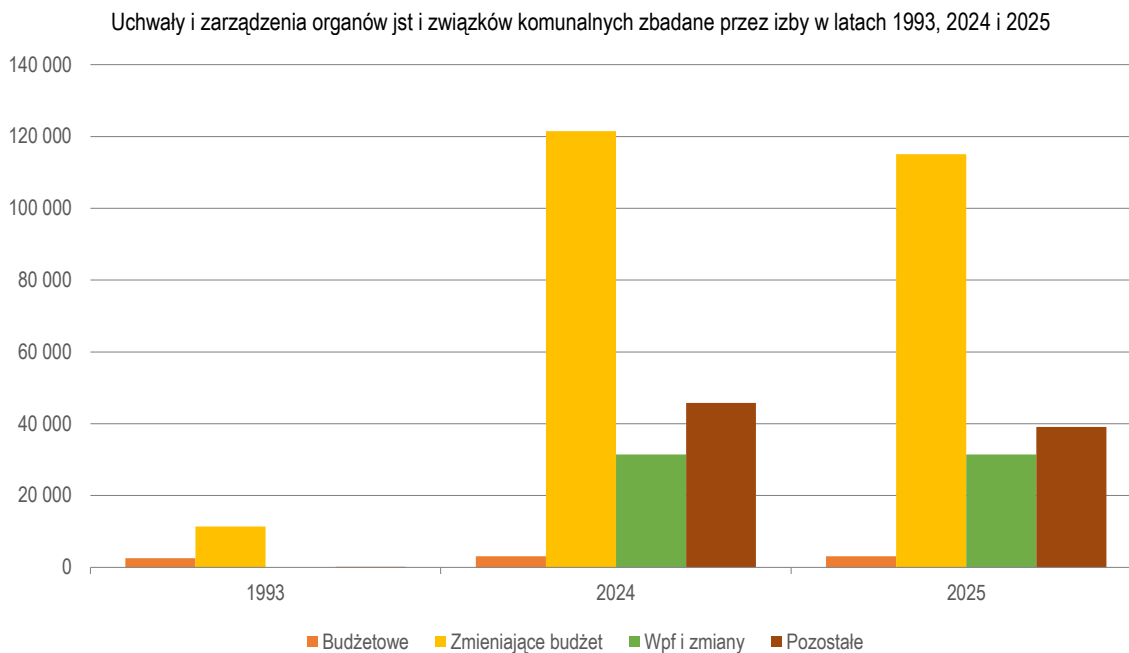
⁴ Związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne.

2. Wyniki działalności nadzorczej

W 2025 r. izby zbadały ogółem **188 584** uchwały i zarządzenia organów jst oraz związków komunalnych, z tego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 184,
- budżetu – 3 050,
- zmian budżetu – 115 022,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń – 2 725,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 15 030,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa – 8 823,
- absolutorium – 2 973,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 31 433,
- innych uchwał objętych nadzorem izb – 9 344.

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 2024 r. liczba zbadanych uchwał i zarządzeń ogółem zmniejszyła się o 13 213. W porównaniu do pierwszego roku działalności izb liczba ta była większa o 174 479, co wynika głównie z rozszerzenia przedmiotowego zakresu działalności nadzorczej izb, zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst, jak również zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek⁵.



Z ogólnej liczby 188 584 zbadanych w 2025 r. uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych najczęściej 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 udzielania poręczeń – o 51,9% w porównaniu do zbadanych w 2024 r. oraz w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – o 29,7%. Największy spadek liczby zbadanych uchwał dotyczył głównie uchwał w sprawie zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący (o 24,5% w stosunku do zbadanych w 2024 r.).

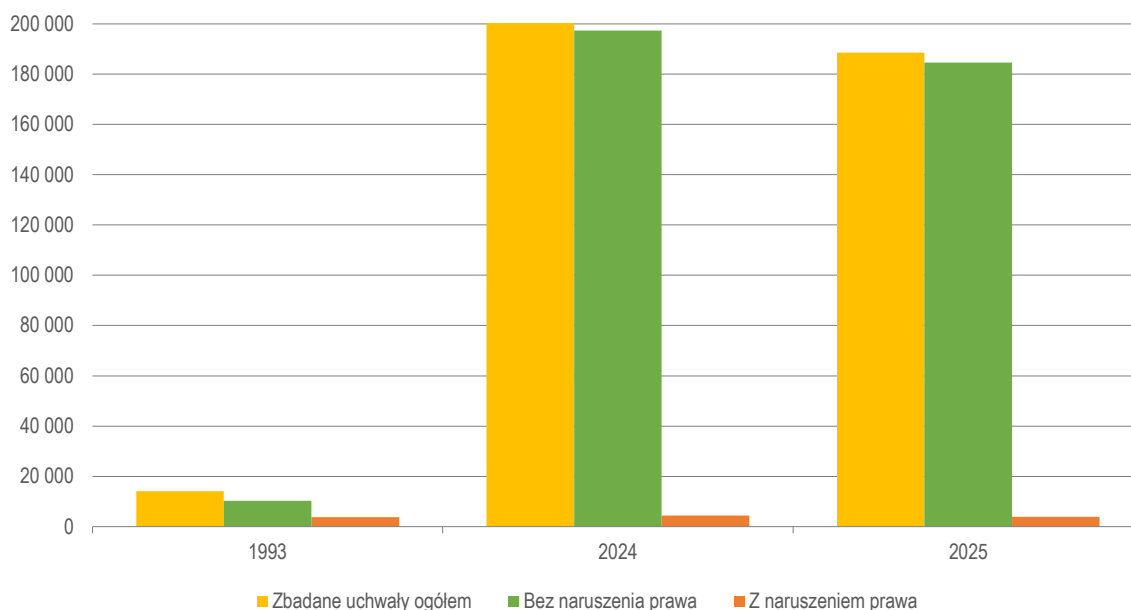
W wyniku badania nadzorczego 188 584 uchwał i zarządzeń organów jst kolegia izb uznały 184 678 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 97,9% ogółu uchwał i zarządzeń. W 3 906 (2,1% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

⁵ W związku z dokonaną z dniem 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju.

- w 1 115 uchwałach i zarządzeniach (0,6% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
- 1 367 uchwał i zarządzeń (0,7%) uznano za nieważne, z czego 915 nieważne w części i 452 nieważne w całości,
- w stosunku do 1 338 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 86 uchwał i zarządzeń stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności⁶.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych w latach 1993, 2024 i 2025 prezentuje **tabela 2**. Z danych w niej zawartych wynika, iż udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2025 r. jest niższy w porównaniu do 2024 r. i wyniósł 2,1% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń, natomiast w porównaniu do 1993 r. zmalał o 24,8 punktu procentowego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2024 i 2025



Z ogólnej liczby zbadanych w 2025 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę – **118 072** (62,6% 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**.

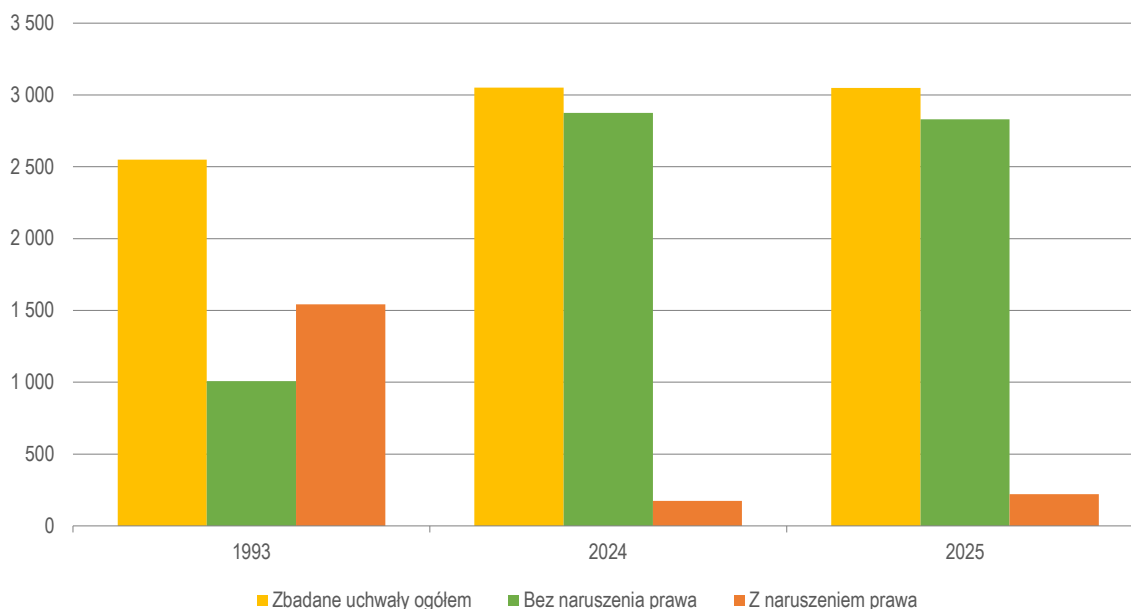
Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń wykazały, że:

- 1) na ogólną liczbę 3 050 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:
 - w 2 830 (92,8% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
 - w 86 (2,8%) wskazano nieistotne naruszenie prawa,
 - 5 (0,2%) uznano za nieważne, z tego 4 nieważne w części i 1 nieważne w całości,
 - w stosunku do 129 (4,2%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst;
- 2) na ogólną liczbę 115 022 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
 - w 113 494 (98,7% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
 - w 601 (0,5%) wskazano nieistotne naruszenie prawa,
 - 56 (0,0%) uznano za nieważne, z tego 41 nieważne w części, a 15 nieważne w całości,
 - w stosunku do 797 (0,7%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organy jst,
 - w 74 (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego wszystkie dotyczyły zmian budżetów roku 2024.

⁶ W tym: w przypadku 74 uchwał i zarządzeń dotyczących 2024 r., które zbadane zostały w 2025 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, w dziewięciu przypadkach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności; w stosunku do trzech uchwał postępowania nie wszczynano, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2024 i 2025 wskazuje na obniżenie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 5,7% w 2024 r. i 7,2% w 2025 r. Jednakże w stosunku do roku 2024 (5,7%) zauważalny jest lekki wzrost udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa do 7,2%. Wzrost uchwał podjętych z naruszeniem prawa o 1,5 punktu procentowego w 2025 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.

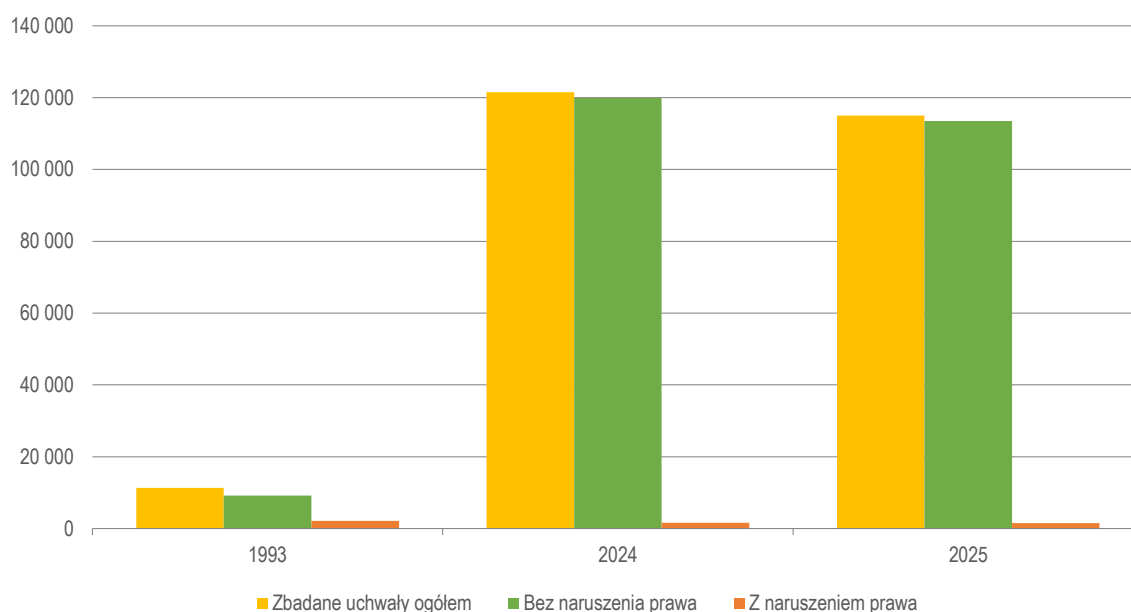
Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jst i związków komunalnych w latach 1993, 2024 i 2025



Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet za lata 1993, 2024 i 2025 również wskazują na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,3% w 2024 r. i 2025 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, 2024 i 2025



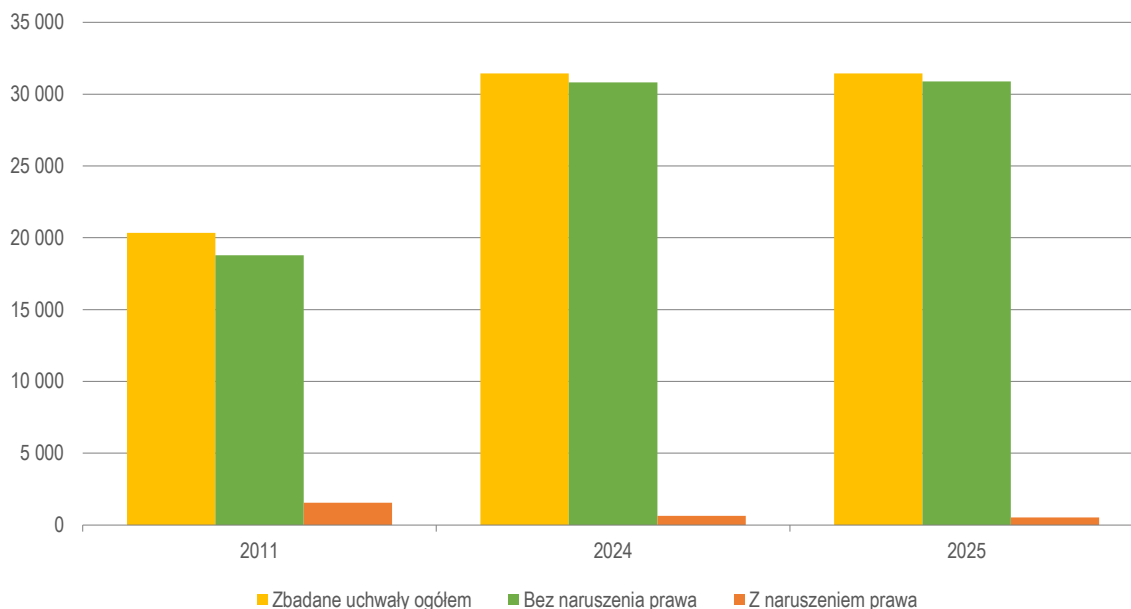
Najczęściej występujące nieprawidłowości i naruszenia prawa stwierdzone w uchwałach budżetowych oraz uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet dotyczyły:

- ustalenia rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości niższej niż wymagana przepisem art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁷,
- 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,
- zaplanowania w budżecie środków w wysokościach wyższych niż środki na rachunku budżetu wynikające z faktycznego wykonania roku poprzedniego,
- niewyodrębnienia lub nieprawidłowego wyodrębnienia w części normatywnej uchwały lub w załączniku dochodów i wydatków na zadania realizowane w drodze porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego,
- 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,
- rozbieżności pomiędzy treścią uchwały budżetowej a jej załącznikami lub pomiędzy załącznikami,
- nieprawidłowego ustalania klasyfikacji budżetowej.

W 2025 r. kolegia izb zbadały **31 433** (16,7% ogółu) uchwały i zarządzenia 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 30 892 (98,3% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
- w 295 (0,9%) wskazano nieistotne naruszenie prawa,
- 90 (0,3%) uznano za nieważne, z tego 60 nieważne w części, a 30 nieważne w całości,
- w stosunku do 155 (0,5%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w stosunku do jednej uchwały nie wszczynano postępowania nadzorczego z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń w sprawie wpf i jej zmian jst i związków komunalnych w latach 2011, 2024 i 2025



Nieprawidłowości i naruszenia prawa stwierdzone 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,

⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. (Dz. U. z 2026 r. poz. 574).

- niewskazania bądź wskazania w sposób niewłaściwy przeznaczenia nadwyżki budżetowej lub źródeł sfinansowania deficytu budżetu,
- 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 2025 r. kolegia izb zbadały **2 973 uchwały** organów stanowiących jst oraz związków komunalnych **w sprawie absolutorium**, z tego 2 951 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium a 22 nieudzielenia absolutorium. Za zgodne z prawem kolegia izb uznały 2 939 uchwał (98,9% ogółu), z tego 2 935 uchwał o udzieleniu absolutorium oraz cztery o nieudzieleniu absolutorium. W 2025 r., na ogólną liczbę 22 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, 81,8% stanowiły uchwały z naruszeniem prawa, z których wszystkie 18 uznano za nieważne w całości. 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,
- braku debaty nad sprawozdaniami,
- podjęcia uchwały w stosunku do imiennie wskazanej osoby wójta,
- nieuzyskania wymaganej bezwzględnej większości głosów.

W 2025 r. z ogólnej liczby 2 809 jst, 201 związków jst i jednego związku metropolitalnego 54 nie przekazało do regionalnych izb obrachunkowych uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące 32 jst nie podjęły przedmiotowych uchwał, ponieważ w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. Pięć gmin i jeden powiat, mimo podjęcia uchwały w sprawie absolutorium, nie przekazały jej izbie, a dwie gminy powstały z dniem 1 stycznia 2025 r. W przypadku jednej gminy nie odbyła się sesja absolutoryjna.

W przypadku 12 związków jst brak uchwał w sprawie absolutorium spowodowany był rozpoczęciem działalności (trzy) lub likwidacją związku (osiem) w 2025 r., a jeden związek nie przekazał uchwały mimo jej podjęcia.

Oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, w 2025 r. kolegia izb zbadały **36 106 uchwał i zarządzeń** w zakresie spraw finansowych (19,1% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 7**.

Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 34 523 (95,6%) podjęto bez naruszenia prawa, w 1 583 (4,4%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 122 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 256 wszczęte postępowania umorzono, 1 194 uznano za nieważne (809 w części, 385 w całości), w stosunku do dwóch uchwał nie wszczynano postępowania nadzorczego z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst, a w dziewięciu stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności.

W uchwałach organów stanowiących podjętych z naruszeniem prawa nieprawidłowości stwierdzane przez kolegia izb w większości (53,7%) 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,
- 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 stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- uchwaleniu stawek podatków wyższych niż stawki maksymalne lub niższych niż minimalne wynikające z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁸,
- 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 gminnym⁹,
- 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 gminach¹⁰, 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 stwierdzone 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 ustalenie 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 2025 r. kolegia izb ustaliły dwa budżety w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. Jeden, z uwagi na nieuchwalenie przez organ stanowiący uchwały budżetowej do dnia 31 stycznia 2025 r., a w przypadku jednej gminy z uwagi na prowadzenie obrad przez niewłaściwą osobę.

Ponadto w przypadku pięciu gmin, jednego powiatu oraz jednego związku kolegia izb ustaliły budżety dotknięte nieważnością w części.

⁸ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 707).

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2026 r. poz. 662).

¹⁰ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 733).

4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

W 2025 r. organy jednostek samorządu terytorialnego – działając na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym¹¹, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym¹² oraz art. 86 ustawy o samorządzie województwa¹³ – zaskarżyły do wojewódzkich sądów administracyjnych 30 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 sześć uchwał organów jst.

Skargi jednostek samorządu terytorialnego wniesione w 2025 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych na uchwały kolegiów izb podjęte w odniesieniu do aktów organów tych jednostek dotyczyły:

- budżetu i jego zmian – w pięciu 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 sześciu przypadkach,
- absolutorium – w czterech przypadkach.
- pozostałych – w czterech przypadkach (dotyczących: wydatków niewygasających, prawa miejscowego, dopłaty do odbiorców zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz określenia zadań i przeznaczenia środków na realizację zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych).

Wojewódzkie sądy administracyjne w roku 2025 wydały **31** orzeczeń w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jst na uchwały kolegiów izb, w tym do **sześciu** zaskarżonych w latach poprzednich. W **11** wyrokach wojewódzkie sądy administracyjne **oddaliły** skargi wniesione przez jst, w tym jedną wniesioną przed 2025 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 oraz wieloletnich prognoz finansowych obejmowały akty, na mocy których:

Rada gminy, pomimo sprzeciwu wójta, dokonała zmian nieobjętych przedstawionym przez ten organ projektem zmian budżetu.

Jak ustaliło kolegium regionalnej izby obrachunkowej, wnioski rady gminy wykraczające poza zakres objęty projektem wójta zostały przegłosowane przez organ stanowiący mimo braku takiej akceptacji, a wręcz przy sprzeciwie ze strony przedstawiciela organu wykonawczego. Podczas prowadzonego postępowania nadzorczego uzyskano bowiem wyjaśnienia, z których bezspornie wynikało, że zastępca wójta już na etapie posiedzenia komisji budżetowo-finansowej przedstawił stanowisko organu wykonawczego i w imieniu wójta gminy nie wyraził zgody na wprowadzenie zmian w projekcie. Również na samej sesji rady brak zgody na zmiany w przedłożonym projekcie wyrażony został przez działającego w imieniu organu wykonawczego skarbnika gminy.

W ocenie kolegium rio dokonanie przez radę gminy zmian nieobjętych projektem zmian budżetu przedstawionym przez wójta i pomimo jego sprzeciwu, skutkowało naruszeniem art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Prawidłowość tego poglądu, w ocenie organu nadzoru, znajduje potwierdzenie w utrwalonej i jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, która konsekwentnie aprobuje taką wykładnię obowiązujących przepisów. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 listopada 2023 r. (sygn. akt I GSK 104/20) jednoznacznie rozstrzygnął kwestię kompetencji organów gminy w zakresie modyfikacji budżetu gminy potwierdzając wyłączne kompetencje organu wykonawczego gminy do inicjowania zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wskazując, że „Ze wskazanych przepisów (art. 233 pkt 3 u.f.p. oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g.) wynika, że to organ wykonawczy posiada wyłączną kompetencję do zainicjowania zmian w budżecie. Nie może zatem tego uczynić organ stanowiący gminy (Rada Gminy). Rada Gminy nie może też dokonać przedmiotowej zmiany w zakresie zainicjowanej zmiany budżetu przez organ wykonawczy, gdyż stanowiliby to obejście wskazanych regulacji art. 233 pkt 3 u.f.p. oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 u.s.g. – stanowiących o braku inicjatywy organu stanowiącego w przedmiocie zmiany budżetu. Powtórzyc

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2026 r. poz. 662).

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2026 r. poz. 720).

w tym miejscu należy, że z powołanych przepisów jednoznacznie wynika, że tylko organowi wykonawczemu przysługuje prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy.”.

Składając skargę rada gminy zarzuciła organowi nadzoru m.in. naruszenie art. 233 ustawy o finansach publicznych poprzez błędną wykładnię polegającą na tym, że kolegium rio przyjęło, iż inicjatywa wójta w zakresie zmian budżetu gminy wyłącza możliwość merytorycznego kształtowania treści uchwały w sprawie zmiany budżetu gminy przez radę gminy oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego błędną wykładnię polegającą na utożsamieniu przez Organ wyłącznej inicjatywy wójta w zakresie uchwały w sprawie zmiany budżetu gminy z rzekomą koniecznością uzyskania jego zgody na każdą zmianę w projekcie lub uchwale budżetowej oraz na ograniczeniu kompetencji rady do merytorycznego kształtowania budżetu.

Odnosząc się do argumentacji skarżącego kolegium rio zwróciło uwagę, że przyznanie organowi stanowiącemu prawa dokonywania zmian w projekcie budżetu, bez związania treściowego z brzmieniem projektu przedstawionego przez organ wykonawczy, prowadziłoby do wniosku, że wyłączna inicjatywa uchwałodawcza organu wykonawczego ma charakter jedynie formalny, z pominięciem merytorycznej zawartości przedstawionego projektu budżetu. Wprowadzone przez radę zmiany w realizacji zadań przewidzianych do wykonania nie są w żaden sposób związane z przedłożonym przez organ wykonawczy projektem i wynikają wyłącznie z własnej inicjatywy rady. Przeniesienie wydatków na inne zadanie w trakcie roku budżetowego mogłoby wystąpić w sytuacji objęcia takich zmian propozycją wójta, co nie oznacza, że rada mogłaby jedynie na takie zmiany wyrazić zgodę lub je odrzucić. Może bowiem przeznaczyć środki na inne zadanie, co będzie realizacją kompetencji rady do uchwalania zmian budżetu poprzez nadanie zmianie ostatecznego kształtu. Zasadniczą różnicą w takim przypadku jest jednak okoliczność, że wydatki o przeznaczeniu których rada zdecydowała, objęte były projektem zmian przygotowanym przez wójta.

WSA oddalił skargę rady gminy (I SA/Lu 603/25).

Rada gminy, pomimo braku akceptacji ze strony wójta dokonała zmiany w uchwale w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, która nie była objęta projektem zmiany uchwały przygotowanym przez ten organ.

Jak ustaliło kolegium regionalnej izby obrachunkowej, zmiany rady gminy wykraczające poza zakres objęty projektem wójta zostały przegłosowane przez organ stanowiący mimo braku takiej akceptacji, a wręcz przy sprzeciwie ze strony przedstawiciela organu wykonawczego. Podczas prowadzonego postępowania nadzorczego kolegium rio uzyskało wyjaśnienia, z których wynika, że zastępca wójta już na etapie posiedzenia komisji budżetowo-finansowej przedstawił stanowisko organu wykonawczego i w imieniu wójta gminy nie wyraził zgody na wprowadzenie zmian w projekcie, również na samej sesji rady brak zgody na zmiany w przedłożonym projekcie wyrażony został przez działającego w imieniu organu wykonawczego skarbnika gminy. Rada dokonując tej zmiany zwiększyła wydatki przewidziane na jedno z przedsięwzięć, zaś inicjatywa w tym zakresie była pochodną dokonanych wcześniej zmian w budżecie gminy, która to zmiana została przeprowadzona również z inicjatywy rady gminy.

W ocenie kolegium rio dokonanie przez radę gminy zmian nieobjętych projektem zmian wieloletniej prognozy finansowej przedstawionym przez wójta, pomimo sprzeciwu wójta, skutkowało naruszeniem art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Kolegium rio wskazało, że wyłączne prawo do inicjowania przygotowania projektu uchwały dotyczącej wieloletniej prognozy finansowej oraz jej zmian przysługuje zarządowi jednostki samorządu terytorialnego co oznacza, że organ stanowiący, rozpatrując przedłożony mu projekt zmian WPF, może działać jedynie w granicach określonych zakresem przedstawionym przez organ wykonawczy i nie ma prawa samodzielnie wprowadzać dowolnych modyfikacji w obszarach nieuwzględnionych w projekcie. Wyjście poza ten zakres stanowi istotne naruszenie prawa. Rada gminy działa więc zgodnie z normami kompetencyjnymi wyłącznie wtedy, gdy respektuje wyłączną kompetencję organu wykonawczego w zakresie inicjatywy uchwałodawczej, w przeciwnym bowiem razie dochodzi do poważnego naruszenia podziału kompetencji między organami w sprawie zmian wieloletniej prognozy finansowej.

Składając skargę rada gminy zarzuciła organowi nadzoru m.in. naruszenie art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych poprzez błędną wykładnię polegającą na tym, że kolegium rio przyjęło, iż inicjatywa wójta w zakresie zmian wieloletniej prognozy finansowej gminy wyłącza możliwość merytorycznego kształtowania treści uchwały w sprawie zmiany WPF przez radę gminy oraz art. 230 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez ich błędną wykładnię skutkującą uznaniem, że prawo rady gminy do kształtowania treści wieloletniej prognozy finansowej, w tym dokonywania zmian w treści WPF jest ściśle ograniczone treścią inicjatywy uchwałodawczej wójta, w konsekwencji czego radzie gminy nie przysługuje prawo do merytorycznego ukształtowania treści uchwały w sprawie zmiany WPF.

WSA oddalił skargę rady gminy (I SA/Lu 604/25).

Oddalone przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi jest dotyczyły także rozstrzygnięć odnoszących się m.in. do uchwał podejmowanych na podstawie następujących ustaw:

Ustawa o samorządzie gminnym:

- nieudzielenie absolutorium dla organu wykonawczego w sytuacji braku merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu

Kolegium izby stwierdziło, że nie zachodzą przesłanki do uznania, iż rada miejska dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny całokształtu stopnia wykonania budżetu albowiem skoncentrowała się jedynie na wybranych jego elementach, czy też na zarzutach wnoszonych do realizacji wydatków (dotyczących marginalnego procentowego udziału w globalnych wartościach), co zdaniem organu nadzoru jest niewystarczające dla poparcia uchwały nieudzielającej absolutorium. Niewątpliwie jako przesłanki do uzasadnienia nieudzielenia absolutorium nie można było uznać braku współpracy burmistrza gminy z radą miejską, czy też występującej trudnej sytuacji kadrowej w urzędzie. W ocenie kolegium izby nie wykazano, aby budżet nie został zrealizowany w całości, czy w znacznej części, wręcz przeciwnie, zastrzeżenia co do jego realizacji miały charakter marginalny. Dlatego, zdaniem organu nadzoru, zabrakło merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu.

W ocenie Sądu kolegium izby zasadnie uznało, że kontrola absolutoryjna została przeprowadzona przez radę miejską nieprawidłowo, ponieważ brak było merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny przez radę wykonania budżetu przez burmistrza za rok 2024. Podczas dyskusji na sesji radni nie sformułowali zarzutów co do zgodności z prawem i rzetelności sporządzonego sprawozdania z wykonania budżetu za 2024 r., rada miejska nie dokonała oceny całokształtu wykonania budżetu i nie wykazała, aby budżet został zrealizowany nieprawidłowo. W szczególności rada nie odniosła się do najistotniejszych kwestii w procedurze absolutoryjnej, a dotyczących: stanu planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem założonym, a rzeczywistym oraz zawinienia organu wykonującego budżet (V SA/Wa 2883/25, III SA/Wr 415/25).

Ustawa o samorządzie powiatowym:

- przeprowadzenie powtórnego głosowania w sprawie absolutorium dla zarządu powiatu

Jak ustaliło kolegium, na sesji rady powiatu przewodnicząca rady powiatu poddała pod głosowanie jako pierwszy projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium zarządowi powiatu z tytułu wykonania budżetu, który to projekt nie uzyskał ustawowo wymaganej bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. W tej sytuacji przewodnicząca rady powiatu poddała pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi powiatu z tytułu wykonania budżetu. W konsekwencji odrzucenia przez radę uchwały o udzielenie absolutorium w wyniku drugiego głosowania przeprowadzonego w sprawie absolutorium dla zarządu powiatu, sporządzono na piśmie uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium zarządowi powiatu z tytułu wykonania budżetu powiatu za 2024 rok. W podstawie prawnej uchwały nie został powołany art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, w myśl którego odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

W ocenie kolegium wobec faktu niepodjęcia przez radę uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium zarządowi należało uznać, że chociaż kwestia absolutorium dla zarządu powiatu z tytułu wykonania budżetu nie została rozstrzygnięta, to została zakończona procedura absolutoryjna i nie znajduje prawnego uzasadnienia przeprowadzenie powtórnego głosowania w sprawie absolutorium.

Sąd rozpatrując skargę na uchwałę kolegium przychylił się do stanowiska izby odnośnie zakończenia procedury absolutoryjnej i braku podstaw do przeprowadzenia powtórnego głosowania. Jednocześnie Sąd podkreślił, że ustawodawca treścią art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym zdecydował o rozstrzygnięciu *ex lege* kwestii absolutorium w przypadku odrzucenia projektu uchwały o udzieleniu absolutorium zarządowi powiatu poprzez przyjęcie, że doszło do nieudzielenia absolutorium oraz że regulacja art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym nie przewiduje sytuacji, gdy pierwotnie poddany jest pod głosowanie projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium. Odrzucenie takiego projektu nie wywołuje skutków odwrotnych z uwagi na brak na taką okoliczność stosownej normy prawnej. Skoro nie istnieje regulacja ustawowa, która niejako wymuszałaby na organie stanowiącym podjęcie jednej z dwóch możliwych uchwał w sprawie absolutorium należy uznać, że poddanie pod głosowanie uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium kończy procedurę absolutorijną (I SA/Łd 502/25).

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁴:

- brak jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytkach

W ocenie kolegium izby ustalenie jedynie maksymalnej granicy wysokości dotacji poprzez określenie, że wysokość dotacji może zostać udzielona „do 50% nakładów”, „do 75% nakładów”, „do 100% nakładów” – nie stanowi jednoznacznego określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z przywołanym przepisem 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. Wskazanie jedynie górnej granicy wielkości dotacji powoduje, że ubiegający się o dotację beneficjent nie będzie miał wiedzy, jakiej kwoty dotacji z budżetu gminy może oczekiwać. Brak ustalenia w uchwale jaka część poniesionych kosztów zadania zostanie sfinansowana z dotacji, pozostawia dowolność organowi wykonawczemu w zakresie określenia wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów.

Zdaniem kolegium na podstawie przepisu art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami rada miasta powinna jednoznacznie określić wysokość dofinansowania, ponieważ to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

Sąd rozpatrując skargę podzielił stanowisko organu nadzoru. Sąd zwrócił uwagę, że poprzestanie na wskazaniu procentowej wartości nakładu planowanego jako górnej granicy dotacji prowadzi do utworzenia wadliwej normy prawa miejscowego pozostawiającej swobodę ustalania kwoty udzielanej dotacji bez wskazania dolnej granicy środków, o które może ubiegać się beneficjent.

Sąd podkreślił, że uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków jest aktem prawa miejscowego albowiem zawiera przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym adresowane do podmiotów pozostających na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego. Regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych osób uprawnionych oraz że dla tych przepisów wymagane są wysokie standardy jednoznaczności i określoności (I SA/Gd 745/25¹⁵).

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych¹⁶:

- wprowadzenie ulgi w podatku od nieruchomości

W ocenie organu nadzoru przyjęte w uchwale zwolnienie z podatku od nieruchomości dotyczące powierzchni użytkowej nieruchomości mieszkalnych do 100 m² włącznie narusza art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw. Jak wskazało kolegium izby, rada gminy przedmiotową uchwałą wprowadziła w istocie ulgę w podatku, polegającą na pomniejszeniu podstawy opodatkowania, którą – zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – dla budynków lub ich części jest powierzchnia użytkowa.

Rozpoznając sprawę Sąd zwrócił uwagę, że w polskim systemie prawa pojęcia zwolnienia i ulgi są nazwami o różnym zakresie znaczeniowym oraz że ustawodawca nie używa tych pojęć zamiennie. Przyjmuje się, że zwolnienie podatkowe to wyłączenie z zakresu podmiotowego danego podatku pewnej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub z przedmiotu danego podatku pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienia przedmiotowe). Ulgi podatkowe nie dotyczą natomiast bezpośrednio podmiotu lub przedmiotu podatku, ale innych elementów konstrukcji podatku, tj. podstawy opodatkowania, stawek podatkowych i kwoty podatku. Przybierają one postać odliczeń od podstawy opodatkowania, obniżek stawek podatkowych lub odliczeń od kwoty podatku. Zwolnienie z podatku to rezygnacja z opodatkowania konkretnych przedmiotów lub podmiotów i oznacza całkowitą rezygnację z wpływów, natomiast ulga dotyczy obniżenia kwoty należnego podatku lub podstawy opodatkowania, a zatem skutkuje redukcją zobowiązania podatkowego.

W ocenie Sądu organ nadzoru prawidłowo wskazał, że rada gminy poprzez wskazanie jako przedmiotu regulacji powierzchni budynku wprowadziła ulgę dotyczącą obniżenia podstawy opodatkowania lokali użytkowych, które nie są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podstawę

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1292 z późn.zm.

¹⁵ Od wyroku WSA jednostka złożyła skargę kasacyjną do NSA.

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 707.

opodatkowania stanowi, dla budynków lub ich części, powierzchnia użytkowa. Odstępstwo od zasady ustalania podstawy opodatkowania stanowi ulgę podatkową, do udzielenia której nie upoważnia rady gminy przepis art. 7 ust. 3 ustawy (I SA/Gd 127/25).

- skrócenie 14-dniowego okresu *vacatio legis* wymaganego w przypadku aktów prawa miejscowego

Kolegium ustaliło, że uchwała rady miejskiej w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] w dniu 18 grudnia 2024 r. Określony termin wejścia w życie uchwały ustalony w brzmieniu: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.”, został wyznaczony bez zachowania 14-dniowego terminu *vacatio legis*, zgodnie z którym przedmiotowa uchwała wejdzie w życie z dniem 2 stycznia 2025 r. W ocenie kolegium rada miejska skróciła 14-dniowy okres *vacatio legis* wymagany w przypadku aktów prawa miejscowego. Kolegium wyjaśniło, że data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której dany przepis prawa może wejść w życie. Kolegium podniosło, że z przytoczonych przepisów wynika wprost, iż warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, jest jego ogłoszenie poprzez publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym wymagane *vacatio legis* dla takiego aktu to co najmniej 14 dni. Tylko w przewidzianych w ustawach okolicznościach może dojść do skrócenia 14-dniowego *vacatio legis* lub nadania mu mocy wstecznej oraz że w niniejszej sprawie takie okoliczności nie wystąpiły.

Rozpoznając sprawę Sąd wskazał na art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W art. 4 ust. 2 ustawy wskazano, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czterdzieści dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Termin opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz zawarte w uchwale regulacje dotyczące wejścia uchwały w życie wskazują, że rada miejska skróciła o jeden dzień 14-dniowy okres *vacatio legis* wymagany w przypadku aktów prawa miejscowego. Wbrew stanowisku rady miejskiej nie wystąpiły w sprawie przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych okoliczności nadzwyczajne, które uzasadniałyby przyjęcie krótszego niż podstawowy termin wejścia w życie uchwały. Należy mieć bowiem na uwadze, że jedną z podstawowych dyrektyw składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego jest tworzenie i wprowadzanie do porządku prawnego norm w sposób niezaskakujący ich adresatów. Realizacji tego postulatu służy przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy ogólny i podstawowy 14-dniowy termin dla wejścia w życie aktów normatywnych. Odstępstwa od tej reguły polegające na skróceniu okresu pomiędzy publikacją aktu normatywnego a jego wejściem w życie, w trybie art. 4 ust. 2 ustawy, mogą być powodowane niebudzącą wątpliwości potrzebą ochrony innych wartości konstytucyjnych (np. życia i zdrowia ludzkiego). Przepis prawa miejscowego przewidujący wejście w życie aktu normatywnego, bez uzasadnionej przyczyny, wcześniej niż z upływem 14 dni od ogłoszenia aktu w odpowiednim publikatorze istotnie narusza prawo (I SA/Po 172/25).

Ustawa Prawo ochrony środowiska¹⁷:

- ograniczenie kręgu podmiotów ubiegających się o dotacje na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska

W ocenie kolegium izby rada miejska naruszyła przepis art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 43 ustawy o finansach publicznych uzależniając możliwość ubiegania się o dotację od nieposiadania wobec gminy zaległości z tytułu podatków, opłat oraz innych danin publicznych, a także zaległości o charakterze cywilnoprawnym.

Zdaniem Sądu określone w art. 403 ust. 5 Prawa ochrony środowiska upoważnienie nie uprawnia do tego rodzaju modyfikacji. Rada gminy może stanowić prawo miejscowe jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), ale jednocześnie nie może modyfikować tego, co już uregulowano w przepisie ustawy. W ocenie Sądu rada gminy niezasadnie zatem wykluczyła z możliwości uzyskania dotacji osoby fizyczne zalegające z podatkami, opłatami oraz innymi daninami publicznymi, w tym z zaległościami o charakterze cywilnoprawnym na rzecz gminy (III SA/GI 1081/24).

¹⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.

Ustawa o finansach publicznych¹⁸:

- podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla organu wykonawczego bez opinii regionalnej izby obrachunkowej

Kolegium izby stwierdziło nieważność uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium burmistrzowi, ponieważ komisarz rządowy, działając jako rada miejska, nie zasięgnął opinii regionalnej izby obrachunkowej. Kolegium podkreśliło, że na podstawie art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 ust. 3 ustawy o finansach publicznych komisja rewizyjna w procedurze absolutoryjnej powinna sformułować opinię na temat wykonania budżetu gminy przez organ wykonawczy, a następnie w oparciu o tę opinię sporządzić wniosek w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium, przy czym wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez rio.

Komisarz rządowy argumentował, że w sytuacji zarządu komisarycznego procedury powinny być zmodyfikowane, a zawieszenie organów gminy, w tym komisji rewizyjnej, uniemożliwia uzyskanie jej opinii.

Rozpoznając sprawę Sąd stwierdził, że choć pominięcie opinii komisji rewizyjnej jest dopuszczalne albowiem komisarz rządowy sporządzałby opinię oraz wniosek dla samego siebie, o tyle brak jest argumentów za pominięciem w procedurze podejmowania tej uchwały opinii regionalnej izby obrachunkowej. Zdaniem Sądu nie można pominąć w procedurze absolutoryjnej etapu, w którym występuje organ zewnętrzny (rio), niezależny od gminy, którego działanie nie jest zawieszane w związku z powołaniem komisarza rządowego, który opiniuje wniosek w sprawie absolutorium. Pominięcia tego etapu nie usprawiedliwia brak komisji rewizyjnej oraz sporządzonej przez nią opinii przy założeniu, że działający jednoosobowo komisarz wykonuje całość kompetencji kolegialnej rady gminy. Należy również przyjąć, że w ramach pełnionej funkcji asymiluje uprawnienia i obowiązki przewidziane dla organów wewnętrznych rady. W konsekwencji to komisarz powinien poinformować rio o zamiarze podjęcia uchwały i uzyskać opinię rio (I SA/Ke 385/25).

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2025 r. uchylili (w całości bądź w części) dziewięć rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb zaskarżonych przez organy jst, wydane w sprawie:

- wprowadzenia w uchwale rady miasta w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej regulacji odnoszących się do prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej, do uregulowania których przepis art. 234 ustawy o finansach publicznych nie stanowi podstawy prawnej

Zdaniem Sądu rada nie wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego normując tryb prac przygotowawczych do projektu uchwały budżetowej, zaś przewodniczący rady zasadnie wskazywał, że taka regulacja sprzyja transparentności legislacji w tym zakresie. Skoro z art. 234 ustawy o finansach publicznych wynika upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia „trybu prac nad projektem uchwały budżetowej”, to w tym zakresie mieszczą się zarówno prace przygotowawcze do sporządzenia projektu, jak i procedury dotyczące już przygotowanego projektu, a także jego zmiany (III SA/Kr 1537/24).

- stwierdzenia przez kolegium nieważności uchwały rady miasta w sprawie przyjęcia regulaminu udzielania dotacji celowych w ramach Programu Priorytetowego Ciepłe Mieszkanie podjętej m.in. w oparciu o przepis art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, podczas gdy przepis ten, ani żaden inny przepis rangi ustawowej, nie zawierał podstawy prawnej dla organu stanowiącego gminy do podejmowania uchwały w tym zakresie

W celu realizacji programu, w ocenie kolegium, gmina winna zawrzeć umowę z WFOŚiGW oraz opracować i opublikować dokumenty związane z naborem wniosków dla beneficjentów, dla których to czynności nie była wymagana uchwała organu stanowiącego.

Zdaniem Sądu art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska mógł, a nawet powinien stanowić podstawę ustalania, w uchwale o charakterze prawa miejscowego, zasad udzielania dotacji celowej. Fakt, że środki przeznaczane na tego typu dotacje pochodziły ze środków przekazywanych gminie na podstawie umowy zawartej z WFOŚiGW nie miał znaczenia ponieważ środki te były dochodami gminy, a takie dochody mogły być przeznaczane na dotacje celowe. Brak takiej uchwały uniemożliwiłaby gminie wystąpienie do ostatecznych beneficjentów o zwrot przekazanej dotacji w razie chociażby jej wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem. To bowiem prawo miejscowe statuowało przepisy określające wzajemne prawa i obowiązki (organów pośredniczących w przekazywaniu dotacji, tj. gminy i ostatecznych beneficjentów) w związku z finansowaniem programu „Ciepłe Mieszkanie” (III SA/Kr 1538/24).

¹⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.

- wkroczeniu burmistrza w kompetencje organu stanowiącego poprzez zmniejszenie planu wydatków na realizację przedsięwzięcia ujętego w wieloletniej prognozie finansowej

W ocenie kolegium rio wynikająca z art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wyłączna kompetencja organu stanowiącego do dokonania zmiany kwot wydatków na realizację przedsięwzięć (z wyjątkiem dotyczącym przedsięwzięć realizowanych z udziałem środków europejskich lub innych bezzwrotnych środków ze źródeł zagranicznych) obejmuje nie tylko zmianę zakresu rzeczowego przedsięwzięcia, ale również zmianę każdego parametru przedsięwzięcia określonego w art. 226 ust. 3 ustawy, a więc również limitu wydatków w poszczególnych latach, niezależnie od tego, czy dotyczy zmiany w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, czy w wieloletniej prognozie finansowej. Pojęcie „zmiany zakresu wykonywania przedsięwzięcia” użyte w art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zdaniem organu nadzoru, nie może być interpretowane zawężająco, w celu ograniczenia kompetencji organu stanowiącego na rzecz organu wykonawczego, jako zmiana jedynie zakresu rzeczowego wykonywania przedsięwzięcia. W konsekwencji to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a nie zarząd (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) jest umocowany do zmiany kwoty wydatków na realizację przedsięwzięć, w tym do zmiany limitu wydatków w poszczególnych latach na realizację przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej i do zmiany kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem Sądu dokonując zmniejszenia wydatków na zadanie rada miejska nie naruszyła art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z którego jednoznacznie wynika, że zmiana kwoty wydatków na realizację przedsięwzięcia, ujętego w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego może być dokonana poprzez zmianę zakresu wykonywania danego przedsięwzięcia, tj. zwiększenia lub zmniejszenia zakresu wykonywania przedsięwzięcia lub poprzez wstrzymanie wykonywania przedsięwzięcia, w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zmniejszenie wydatków na zadanie nie dotyczyło żadnego z ww. zamkniętego katalogu zmian wskazanych w art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wymagającego uchwały rady miejskiej, albowiem burmistrz dokonał przesunięcia planu wydatków w ramach tego samego działu i rozdziału między zadaniami inwestycyjnymi, co mieści się w pojęciu „wykonywania budżetu” i służy bieżącemu dostosowywaniu poziomu wydatków do warunków zmieniających się w trakcie wykonywania budżetu uchwalonego przez organ stanowiący (I SA/Ld 455/25).

- pozostawienie swobody organowi wykonawczemu w zakresie ustalania trybu rozliczenia dotacji poprzez umożliwienie mu żądania nieokreślonych informacji i wyjaśnień

Zdaniem Sądu zapis uchwały w brzmieniu: „Burmistrz ma prawo do żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień do złożonego rozliczenia dotacji” jasno i czytelnie wskazuje, że dodatkowe informacje mogą dotyczyć „rozliczenia dotacji”, a zatem niewątpliwie chodzi tu o zakres, który został przekazany do regulacji organowi jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (I SA/Bd 346/25).

- przyjęcia, że uchwała w sprawie dopłat do odbiorców zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, a więc podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym

Zdaniem Sądu, uchwała w sprawie dopłat do odbiorców zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków spełnia kryteria uznania jej za akt prawa miejscowego obowiązujący na terenie tej gminy albowiem ustalono w niej wysokość dopłaty do ceny taryfowej dla odbiorców ścieków określonych generalnie, a nie w sposób zindywidualizowany. Uchwała odnosi się do generalnie i abstrakcyjnie określonego kręgu podmiotów – mieszkańców gminy. Ustalona uchwałą dopłata, mimo że przekazywane są przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, kształtują w istocie ceny brutto zbiorowego odprowadzania ścieków dla mieszkańców gminy, tj. nieznanych „z góry” jednostek. Uchwała ta jest zatem aktem prawa miejscowego i podlegała ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (I SA/Bd 345/25).

- nadaniu uchwale w sprawie określenia zadań i przeznaczenia środków na realizację zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych sposobu wejścia w życie jak w przypadku aktu prawa miejscowego w sytuacji, gdy uchwała nie określa abstrakcyjnego kręgu adresatów, nie zawiera norm o charakterze abstrakcyjnym, nie przyznaje uprawnień oraz nie ma charakteru powtarzalnego w danych okolicznościach
- W ocenie powiatu uchwała ma charakter normatywny jako akt prawa miejscowego, bowiem jej adresatami jest również określona społeczność lokalna, a treść uchwały wpływa na sytuację prawną obywatela – na jego interesy faktyczne i prawne.

Rozpatrując sprawę Sąd uchylił zaskarżoną uchwałę kolegium rio (II SA/Rz 907/25).

- zaplanowanie w budżecie powiatu wydatków na świadczenia usług związanych ze stwierdzeniem zgonu i jego przyczyn oraz organizację przewozu zwłok osób zmarłych w miejscach publicznych do zakładów medycyny sądowej i prosektorium

Rozpoznając sprawę Sąd zwrócił uwagę na przepis art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym zgon i jego przyczyna są ustalane przez: 1) lekarza leczącego chorego w ostatniej chorobie albo 2) 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.

W ocenie Sądu zadanie wskazane w art. 11 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych należy uznać za zadanie wskazane w katalogu zadań własnych powiatu określonych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym jako zadanie dotyczące ochrony zdrowia, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, w konsekwencji czego wydatki na to zadanie należało uwzględnić w budżecie powiatu (III SA/Po 521/25)¹⁹.

- nieokreślenie w sposób jednoznaczny i precyzyjny inkasenta opłaty targowej oraz brak regulacji w zakresie wynagrodzenia za inkaso

W przeciwieństwie do organu nadzoru, Sąd nie dopatrył się sprzeczności uchwały, w której jako inkasenta wskazano zakład gospodarki komunalno-mieszkaniowej z przepisem art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Sąd wskazał na przepis art. 9 Ordynacji podatkowej, który stanowi, że inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu oraz art. 31 zd. 1 Ordynacji podatkowej, z którego wynika, że osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące płatnikami lub inkasentami, są obowiązane wyznaczyć osoby, do których obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, a także zgłosić właściwemu miejscowo organowi podatkowemu imiona, nazwiska i adresy tych osób. Zdaniem Sądu oznacza to, że rada w sposób prawidłowy wyznaczyła na inkasenta zakład gospodarki komunalno-mieszkaniowej wskazując, w zgodzie z treścią art. 31 zd. 1 Ordynacji podatkowej, że zadanie to będzie wykonywane przez pracowników tego zakładu. Jednocześnie, mając na uwadze, że zakład jest jednostką budżetową gminy, której status i zasady finansowania wynikają wprost z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nie było w ocenie Sądu potrzeby dookreślenia kwestii wynagrodzenia za inkaso (I SA/Ke 49/25).

Wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrzyły w roku sprawozdawczym dziewięć skarg złożonych przez izby, w tym trzy złożone przed 2025 rokiem, które m.in. dotyczyły:

- podjęcia przez organ stanowiący uchwały z naruszeniem procedury dotyczącej zwołania i prowadzenia sesji

Rozpatrując skargę Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru i stwierdził, że praktyka zwoływania i odbywania sesji rad gmin w trybie zdalnym (czy łączonym-hybrydowym), poza stanem epidemii i zagrożenia epidemicznego, jest niezgodna z prawem. O ile podstawą do zdalnego (czy hybrydowego) obradowania były przepisy ustawy COVID-19, tym samym po 1 lipca 2023 r. organy stanowiące nie mają już kompetencji do wprowadzenia możliwości przeprowadzania sesji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość.

W ocenie Sądu, dla realizacji zasady jawności niewystarczające również jest samo transmitowanie obrad rady gminy, ich utrwalanie za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, a także udostępnianie nagrań w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy. Przewidziana bowiem art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym jawność i transparentność działania rady gminy powinna przejawiać się również w umożliwieniu zainteresowanym osobom osobistego udziału w posiedzeniu rady gminy, przysłuchiwaniu się dyskusji, czy nawet (za zgodą przewodniczącego) zabrania głosu. Ponadto wskazane instrumenty ograniczają możliwość udziału części obywateli w procesie kontrolowania działań organów gminy, jak np. przez osoby wykluczone cyfrowo, czy osoby starsze (V SA/Wa 1026/25), (V SA/Wa 1025/25), (V SA/Wa 1027/25).

¹⁹ Od wyroku WSA III SA/Po 521/25 Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu złożyła skargę kasacyjną do NSA.

- wprowadzenia we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zapisów o zwolnieniach o charakterze podmiotowym (zwolnienie z opłaty trzeciego i każdego następnego dziecka wychowywanego w rodzinie wielodzietnej w wieku do lat 18)

Rozpatrując skargę Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, zgodnie z którym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały brak było podstawy prawnej do wprowadzenia w uchwale zwolnienia podmiotowego dotyczącego trzeciego i każdego następnego dziecka wychowywanego w rodzinie wielodzietnej w wieku do lat 18. W myśl zaś art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny. Przepis art. 6 ust. 4 ustawy upoważniał radę gminy do podjęcia uchwały w zakresie zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z zastosowaniem kryterium dochodowego oraz kryterium wielodzietności. W konsekwencji, w ocenie Sądu, rada gminy w zaskarżonej uchwale nie zastosowała kryterium dochodowego, zaś kryterium wielodzietności zostało zastosowane w sposób nieprzewidziany w ustawie (VIII SA/Wa 179/25), (VIII SA/Wa 180/25).

- podjęcia uchwały będącej aktem prawa miejscowego w terminie uniemożliwiającym jej wejście w życie z dochowaniem 14-dniowego terminu dla wejścia w życie aktu prawa miejscowego

Rozpatrując skargę izby Sąd zauważył, że przyjęta przez radę gminy uchwała w części dotyczącej jej wejścia w życie została zredagowana w sposób uniemożliwiający zachowanie terminu z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz że nie wystąpiły w sprawie przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy okoliczności nadzwyczajne, które uzasadniałyby przyjęcie krótszego niż podstawowy termin wejścia w życie uchwały. Sąd zwrócił uwagę, że jedną z podstawowych dyrektyw składających się na zasadę demokratycznego państwa prawnego jest tworzenie i wprowadzanie do porządku prawnego norm w sposób niezaskakujący ich adresatów. Realizacji tego postulatu służy przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych ogólny i podstawowy 14 dniowy termin dla wejścia w życie aktów normatywnych. Odstępstwa od tej reguły polegające na skróceniu okresu pomiędzy publikacją aktu normatywnego a jego wejściem w życie, w trybie art. 4 ust. 2 ustawy, mogą być powodowane niebudzącą wątpliwości potrzebą ochrony innych wartości konstytucyjnych. Przepis prawa miejscowego przewidujący wejście w życie aktu normatywnego bez uzasadnionej przyczyny wcześniej niż z upływem 14 dni od ogłoszenia aktu w odpowiednim publikatorze, istotnie narusza prawo. W ocenie Sądu nie uzasadniały zastosowania art. 4 ust. 2 ustawy okoliczności dotyczące niebilansowania się kosztów funkcjonowania gminnego systemu odbioru odpadów komunalnych po tym jak wyłoniony został przedsiębiorca mający świadczyć na rzecz gminy usługi odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości, zaś gmina działająca poprzez swoje organy wykonawcze i prawodawcze powinna była uwzględnić uwarunkowania prawne dotyczące wejścia w życie przepisów miejscowych dotyczących stawek opłaty, przystępując do działań organizatorskich związanych z zadaniem jakie spoczywa na niej zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (I SA/GI 1024/24, I SA/GI 1025/24)²⁰.

- wkroczenia przez radę miejską w kompetencje prezydenta poprzez wprowadzenie do budżetu zmian wykraczających poza projekt złożony przez organ wykonawczy

W ocenie organu nadzoru rada miejska przekroczyła swoje kompetencje wprowadzając zmiany wykraczające poza projekt prezydenta miasta. Izba argumentowała, że rada, przesuując środki z modernizacji lokali mieszkalnych na dotacje celowe dla kultury fizycznej, dokonała zmiany przedmiotu, co narusza wyłączność inicjatywy budżetowej organu wykonawczego.

Sąd uznał skargę za bezzasadną, wskazując, że skarbnik miasta, reprezentujący organ wykonawczy, złożył autopoprawkę do projektu uchwały co oznaczało zgodę na proponowane zmiany. Ponadto Sąd podkreślił, że inicjatywa uchwalodawcza organu wykonawczego nie ogranicza rady w kształtowaniu treści uchwał budżetowych, o ile nie prowadzi to do zwiększenia deficytu, co w tej sprawie nie miało miejsca. Sąd podkreślił, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wprowadzać zmiany w projektach uchwał budżetowych przedstawionych przez organy wykonawcze o ile te zmiany zostały zaakceptowane przez organ wykonawczy i nie naruszają przepisów dotyczących deficytu budżetowego (I SA/Ld 36/25).

²⁰ Od wyroków WSA: I SA/GI 1024/24 i I SA/GI 1025/24 Gmina złożyła skargi kasacyjne do NSA. NSA wyrokami: III FSK 446/25 i III FSL 447/25 oddalił skargi kasacyjne Gminy.

W 2025 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 rio w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie ustalenia budżetu gminy, z uwagi na zaplanowanie w uchwale budżetowej wydatku na zadanie dotyczące „Ochrony przyrody – pomoc dzikim zwierzętom”

Organ nadzoru uznał, że gmina nie jest uprawniona do wykonywania zadań związanych z odławianiem i uśmiercaniem lub odstrzałem redukcyjnym zwierzyny łownej albowiem postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi nie należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. W konsekwencji wskazany wydatek uznano za bezprawny, wprowadzony do uchwały budżetowej bez podstawy prawnej.

Rozpoznając sprawę Sąd zauważył, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, przy czym normatywny katalog zadań własnych ma charakter otwarty. Zadania własne gminy należy postrzegać jako prawne zobowiązania do realizacji celu, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty zgodnie z zasadą pomocniczości, przy czym mogą to być zadania obowiązkowe (gdy zostały tak określone w ustawie; art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) oraz nieobowiązkowe. Gmina nie musi zatem poszukiwać szczególnego unormowania ustawowego, aby podjąć się, np. doraźnie, realizacji zadania leżącego w interesie społeczności lokalnej o publicznym znaczeniu (np. z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, o których jest mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.), jeżeli do wykonania danego zadania nie został prawnie wyznaczony inny organ władzy publicznej albo z ustawy wynika zakaz podejmowania przez gminę działań w określonym obszarze. W ocenie Sądu gmina musi mieć możliwość podejmowania na rzecz swoich mieszkańców (wręcz wszystkich przebywających na jej terytorium) czynności interwencyjnych o znaczeniu lokalnym w sytuacji, gdy nie można ponad wszelką wątpliwość wskazać organu/podmiotu, w którego gestii leży dane zadanie. Musi mieć również w takiej sytuacji możliwość sfinansowania takich czynności z własnych środków. W przeciwnym razie mieszkańcy gminy (osoby przebywające na jej terytorium) mogliby zostać pozbawieni bieżącej pomocy lokalnej administracji publicznej.

W ocenie Sądu nie zasługują na akceptację zapatrywania organu nadzoru wymagającego w każdej materii mającej znaczenie dla społeczności lokalnej wyraźnej podstawy prawnej do podjęcia przez gminę działania, albowiem oznaczałoby to w istocie ogromną dysfunkcjonalność samorządu terytorialnego i brak sprawczości w sprawach o lokalnym znaczeniu, wymagających niezwłocznego działania i nieznoszących zwłoki. Stanowisko organu, w ocenie Sądu, pozostaje też w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP i ustawy o samorządzie gminnym, w których zawarto normy domniemania właściwości gminy w razie braku regulacji szczegółowej (V SA/Wa 2018/25, V SA/Wa 2270/25).

- uchwała kolegium rio w przedmiocie stwierdzenia częściowej nieważności uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, z uwagi na zaplanowanie w uchwale przedsięwzięcia dotyczącego „Ochrony przyrody – pomoc dzikim zwierzętom”

Organ nadzoru uznał, że gmina nie jest uprawniona do wykonywania zadań związanych z odławianiem i uśmiercaniem lub odstrzałem redukcyjnym zwierzyny łownej. Postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi nie należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. Wskazany wydatek uznano za bezprawny, wprowadzony do uchwały budżetowej bez podstawy prawnej.

W ocenie Sądu, w wykonywaniu zadań publicznych, które nie są określane ustawowo, gmina ma prawnie zapewnioną samodzielność i samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową dotyczącą wykonywanych zadań własnych na podstawie budżetu gminy. Zadania własne gminy należy postrzegać jako prawne zobowiązania do realizacji celu, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty zgodnie z zasadą pomocniczości, przy czym mogą to być zadania obowiązkowe oraz nieobowiązkowe. Gmina nie musi zatem poszukiwać szczegółowego unormowania ustawowego, aby podjąć się np. doraźnie, realizacji zadania leżącego w interesie społeczności lokalnej o publicznym znaczeniu, jeżeli do wykonania danego zadania nie został prawnie wyznaczony inny organ władzy publicznej albo z ustawy wynika zakaz podejmowania przez gminę działań w określonym obszarze (V SA/Wa 2017/25).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. do rozpatrzenia przez wojewódzkie sądy administracyjne pozostało pięć skarg wniesionych przez jst.

W roku 2025 jst oraz izby złożyły do Naczelnego Sądu Administracyjnego łącznie 12 skarg kasacyjnych. NSA w roku sprawozdawczym rozpatrzył 23 skargi, w tym trzy wniesione w roku 2025 oraz 20 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 2025 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 publicznych¹, 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 ustrojowych².

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 naprawczego³.

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.

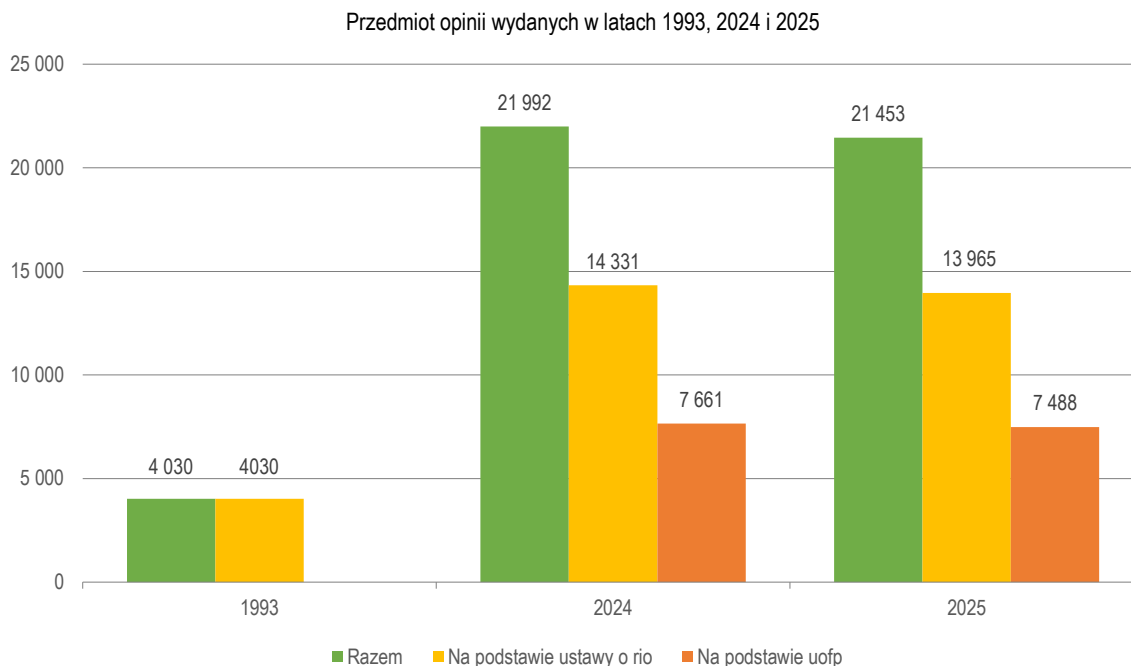
Ponadto, o wydaniu negatywnej opinii o przedłożonym przez zarząd powiatu, zarząd województwa oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sprawozdaniu z wykonania budżetu prezes izby informuje właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o czym stanowi art. 21 ust. 2 ustawy 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 2025 r. składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały łącznie **21 453 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: 17 462 opinie dotyczące gmin, 605 – miast na prawach powiatu, 2 259 – powiatów, 120 – województw, 1 000 – związków jst oraz siedem – związku metropolitalnego). Przedmiot wydanych opinii wskazuje, że 13 965 opinii (65,1% wydanych) dotyczyło spraw określonych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a 7 488 opinii (34,9% 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 jej opiniowania zarówno na etapie projektu uchwały budżetowej przedstawionego przez zarząd jst, jak i uchwały budżetowej podjętej przez organ stanowiący jst (4 761 opinii, co stanowi 22,2% wszystkich wydanych opinii). Dla porównania w 2024 r. wydano łącznie 21 992 opinie, z tego 14 331 opinii (65,2%) na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i 7 661 opinii (34,8%) 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.



Wyniki działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych wskazują, że w 2025 r. wydano o 539 (2,5%) opinii mniej niż w 2024 r.

W 2025 r. zmniejszyła się łączna liczba opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej i uchwale budżetowej jst. Na podstawie art. 246 ust. 1 i 3 uofp, wydano łącznie 4 761 opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych i w uchwałach budżetowych jst, co przy 4 943 opiniach wydanych w 2024 r. oznacza spadek o 182 (3,7%). Na podstawie art. 246 ust. 1 uofp wydano o 29 opinii więcej niż w roku poprzednim (1,3%) o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych jst. W wyniku badania projektów uchwał budżetowych jst na rok 2026, składy orzekające izb wydały 2 304 opinie o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu, podczas gdy w 2024 r., na podstawie badanych projektów uchwał budżetowych na rok 2025, wydano w tym przedmiocie 2 275 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 211 (7,9%). Składy orzekające izb wydały 2 457 opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych, podczas gdy w 2024 r. wydano w tym przedmiocie 2 668 opinii.

Z porównania liczby opinii dotyczących możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwałach budżetowych jst na rok 2025 i odpowiednio opinii o projektach tych uchwał wynika, że na etapie podejmowania uchwał budżetowych oraz dokonywania ich zmian wystąpiło zwiększenie budżetów deficytowych o 153 w stosunku do założeń przedstawionych w projektach tych uchwał (w poprzednich latach również wystąpiło zwiększenie budżetów deficytowych i dotyczyło w 2024 r. – 393 przypadków, a w 2023 r. – 55 przypadków).

Jednocześnie w 2025 r. spadła liczba opinii o możliwości spłaty kredytu i pożyczki oraz opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych natomiast wzrosła liczba opinii 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 2025 r. 1 907 (z tego 1 637 o możliwości spłaty kredytu, pożyczki, 246 o możliwości wykupu papierów wartościowych i 24 o możliwości spłaty innych zobowiązań niż kredyty i pożyczki zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp), co przy 2 291 opiniach wydanych w 2024 r. oznacza spadek o 384 (16,8%). Opinii o możliwości spłaty kredytu i pożyczki w 2025 r. wydano o 214 mniej niż w 2024 r. (11,6%), a opinii o wykupie papierów wartościowych o 183 mniej niż w 2024 r. (42,7%). Zwiększyła 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 2025 r. składy orzekające wydały 24 opinie w tym zakresie, podczas gdy w 2024 r. – 11 opinii.

W 2025 r. wystąpił zatem spadek 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 2025 r. Oprócz przychodów zwrotnych, w uchwałach budżetowych na 2025 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 2025 r. m.in. niewykorzystanymi w 2024 r. dodatkowymi środkami z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej przekazanymi jst w grudniu 2024 r. (tzw. „kroplówki”), środkami Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, a także środkami Funduszu Pomocy utworzonego w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy.

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 2025 r. zostało wydanych pięć opinii, w roku 2024 została wydana jedna 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, 2024 i 2025

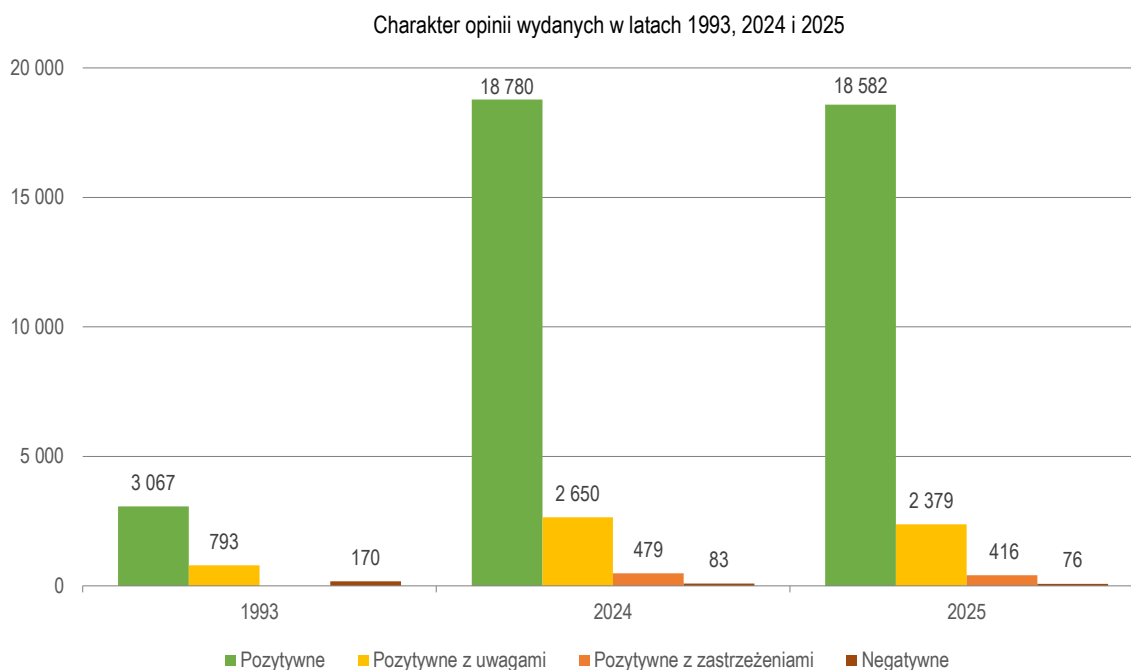
Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii			Charakter opinii wydanych w 2025 r.				Liczba odwołań wniesionych w 2025 r.
	1993	2024	2025	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne	
Ogółem, z tego w sprawie:	4 030	21 992	21 453	18 582	2 379	416	76	11
– projektów uchwał budżetowych jst	495	3 025	3 011	2 225	692	83	11	1
– projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	-	3 024	3 010	2 382	530	83	15	3
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej	-	2 275	2 304	2 038	197	58	11	1
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej	-	2 668	2 457	2 322	98	35	2	-
– prawidłowości planowanej kwoty długu	-	2 718	2 727	2 486	198	40	3	-
– możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego	130	1 862	1 661	1 502	119	38	2	1
– możliwości wykupu papierów wartościowych,	4	429	246	190	38	18	-	-
– sprawozdań z wykonania budżetu jst	1 288	2 988	3 008	2 506	446	52	4	4
– wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	-	2 987	3 007	2 927	57	9	14	-
– o udzielenie absolutorium	-	2 968	2 983	2 924	54	5	-	-
– o nieudzielenie absolutorium	-	19	24	3	3	4	14	-
– uchwał o nieudzieleniu absolutorium	-	15	17	3	-	-	14	1
– programu postępowania naprawczego	-	1	5	1	4	-	-	-

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 17 opinii, w tym 14 negatywnych (w 2024 r. – 15 opinii, w tym osiem negatywnych).

Liczba wydanych w 2025 r. opinii o projektach uchwał budżetowych (3 011), o projektach wieloletnich prognoz finansowych (3 010), o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2024 (3 008) i o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za rok 2024 (3 007) 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 2025 r. składy orzekające izb wydały łącznie 18 582 opinie pozytywne (86,6% wydanych), 2 379 opinii pozytywnych z uwagami (11,1% wydanych), 416 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (1,9% wydanych) i 76 opinii negatywnych (0,4% wydanych). Spośród 76 opinii negatywnych 56 dotyczyło gmin, pięć – miast na prawach powiatu, siedem – powiatów, siedem – związków jst oraz jedna – województwa. Dla porównania – w 2024 r. wydano 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), podczas gdy w pierwszym roku działalności izb opinie pozytywne (3 067 opinii) stanowiły zaledwie 76,1% wydanych.



W 2025 r. odnotowano wzrost udziału opinii pozytywnych – do 86,6% wydanych (o 1,2 punktu procentowego). Spadł udział opinii pozytywnych z uwagami z 12,0% do 11,1% wydanych oraz pozytywnych z zastrzeżeniami z 2,2% do 1,9% wydanych. W 2025 r. nie zmienił się udział opinii negatywnych – 0,4%, przy czym ich liczba zmalała z 83 opinii w 2024 r. do 76 w 2025 r. (spadek o siedem opinii, tj. o 8,4%). Podobnie jak w roku poprzednim, najczęściej negatywnych opinii (26) wydano o przedkładanych projektach uchwał, z których 15 dotyczyło 3 010 opiniowanych projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych (0,5%), a 11 dotyczyło 3 011 opiniowanych projektów uchwał budżetowych (0,4%). Ponadto, na podstawie projektów uchwał budżetowych i projektów wieloletnich prognoz finansowych, izby wydały 11 negatywnych opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu (0,5%). Wyniki opiniowania wskazują, że w sprawach związanych z opiniowaniem przedłożonych przez jst projektów uchwał na rok 2026 wydano łącznie 37 negatywnych opinii, co stanowiło 48,7% łącznej liczby negatywnych opinii wydanych w 2025 r. Dla porównania – w 2024 r. na 6 049 opiniowanych projektów uchwał wydano 34 negatywne opinie, co stanowiło 41,0% 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 uofp⁴. Wyniki opiniowania wskazują, że niedopełnienie przez jst obowiązku zachowania relacji z art. 243 uofp stanowiło podstawę wydania większości

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.

negatywnych opinii o projektach wieloletnich prognoz finansowych, o projektach uchwał budżetowych oraz o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych na rok 2026⁵. 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 8⁶, a także brak realistyczności zaplanowanych kwot, w tym w szczególności dochodów majątkowych, wydatków bieżących, w tym wydatków na obsługę długu i przychodów, w tym w tytule nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków.

Na podstawie przyjętych przez jst wieloletnich prognoz finansowych oraz uchwał budżetowych na rok 2025 (5 184 dokumenty) – stanowiących w świetle art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 3 uofp odrębny przedmiot opiniowania – składy orzekające izb wydały trzy negatywne opinie w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (w 2024 r. przy ocenie tych dokumentów wydano osiem negatywnych opinii). W negatywnych opiniach wskazywano na naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp.

W związku z 1 907 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 384 wniosków mniej niż w 2024 r.) składy orzekające izb wydały dwie negatywne opinie (o możliwości spłaty pożyczki). Podstawą wydania opinii negatywnych o możliwości spłaty pożyczki była negatywna ocena zamiaru dalszego zadłużania się przez jst dokonana przez skład orzekający, zarówno w świetle danych historycznych, jak i sposobu projekcji kluczowych wartości wpływających na relację, o której mowa w art. 242 oraz art. 243 uofp.

Dla porównania – w 2024 r. w związku z 2 291 wnioskami organów wykonawczych jst izby wydały jedną negatywną opinię 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 2025 r. sprawozdań z wykonania budżetu jst (3 008) oraz wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (3 007), a także przekazanych do nadzoru uchwał organów stanowiących gmin w sprawie nieudzielenia organowi wykonawczemu absolutorium (17 uchwał) składy orzekające izb negatywnie zaopiniowały 32 dokumenty, z tego: cztery sprawozdania z wykonania budżetu za 2024 r., 14 wniosków komisji rewizyjnych w sprawie nieudzielenia absolutorium oraz 14 uchwał organów stanowiących gmin w sprawie nieudzielenia absolutorium. Dla porównania – w 2024 r. w analogicznych sprawach wydano również 32 negatywne opinie.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2024 i 2025 według przedmiotu opiniowania i kategorii jednostek prezentuje **tabela 9**.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości:

- **w opiniach o projektach uchwał budżetowych na rok 2026** (3 011 opinii, w tym 692 pozytywne z uwagami, 83 pozytywne z zastrzeżeniami i 11 negatywnych) składy orzekające izb kwestionowały możliwość uchwalenia budżetu w projektowanych wielkościach, w tym z uwagi na:
 - niezachowanie w 2026 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, 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 w tytule 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 2024 rok oraz uchwały budżetowej na 2025 rok,

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 2026–2029 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. 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).

- zaplanowanie nierealnego wzrostu dochodów (w tym z tytułu podatku od nieruchomości i ze sprzedaży majątku gminy) oraz spadku wydatków (w tym wydatków na wynagrodzenia) w porównaniu z kwotami planowanymi na 2025 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,
 - nieprawidłowego określenia upoważnień dla organów wykonawczych,
 - braku utworzenia lub wadliwego określenia wysokości obligacyjnych 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 kryzysowym⁷,
 - 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 doszkalać 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 oraz braku środków z lat ubiegłych,
 - 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 gminach⁸), ochrony środowiska (art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁹), profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi¹⁰), a także środków Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, Rządowego Programu Odbudowy Zabytków oraz 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** (3 010 opinii, w tym 530 pozytywnych z uwagami, 83 pozytywne z zastrzeżeniami i 15 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

⁷ Dz. U. z 2026 r. poz. 574.

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.

- 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 siedmiu latach poprzedzających rok budżetowy (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 (w tym z tytułu podatku od nieruchomości) i majątkowych oraz 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 2026,
- 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,
 - błędne ustalenie limitu zobowiązań dla przedsięwzięć, w szczególności ustalenie limitu zobowiązań w kwocie wyższej niż suma limitów wydatków zaplanowanych dla danego przedsięwzięcia,
 - rozbieżności w zakresie okresu realizacji przedsięwzięć, łącznych nakładów finansowych, limitu wydatków lub nazwy przedsięwzięcia w porównaniu z ostatnią uchwałą w sprawie wpf z 2025 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 2026 (2 304 opinie, w tym 197 pozytywnych z uwagami, 58 pozytywnych z zastrzeżeniami i 11 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 2026 przychodami pochodzącymi z nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków, 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 2025 r.,
- 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 2025 (2 457 opinii, w tym 98 pozytywnych z uwagami, 35 pozytywnych z zastrzeżeniami i dwie negatywne) 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 nadwyżki budżetowej 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 środków 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** (2 727 opinii, w tym 198 pozytywnych z uwagami, 40 pozytywnych z zastrzeżeniami i trzy negatywne) – 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 uofp¹¹,
 - 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,
 - ryzyko niezachowania w roku budżetowym 2025 i kolejnych latach relacji określonej w art. 243 uofp,
- 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 1 907 opinii, w tym 157 opinii pozytywnych z uwagami, 56 pozytywnych z zastrzeżeniami i dwie negatywne) – 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,
 - negatywnej oceny zamiaru dalszego zadłużania się przez jst dokonanej przez skład orzekający, zarówno w świetle danych historycznych, jak i sposobu projekcji kluczowych wartości wpływających na relację, o której mowa w art. 242 oraz art. 243 uofp,
 - wskazania, że w przypadku gminy, która jest w trakcie spłaty pożyczki udzielonej z budżetu państwa, warunkiem

¹¹ 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).

- pozytywnego zakończenia procesu ubiegania się przez gminę o pożyczkę długoterminową wspierającą zieloną transformację miast w Banku Gospodarstwa Krajowego jest uzyskanie pisemnej zgody na takie działanie ze strony Skarbu Państwa,
- 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;
 - **w opiniach o przedłożonych sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2024** wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami (3 008 opinii, w tym 446 pozytywnych z uwagami, 52 pozytywne z zastrzeżeniami i cztery negatywne) 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 z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich,
 - wysoki poziom zobowiązań i deficytu operacyjnego, rzutujący na stabilność finansową jst, a także doprowadzenie do realnego zagrożenia utraty zdolności realizacji zadań publicznych w 2024 r. i kolejnych latach budżetowych,
 - przeznaczenie na wydatki roku 2024 przekazanej zaliczkowo w grudniu roku budżetowego pierwszej raty środków stanowiących należne dochody jst z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych na rok 2025 lub pierwszej raty należnej subwencji ogólnej na rok 2025, a także niezwróconych do końca 2024 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 ustaw¹², tj. przekroczenie przez łączną kwotę długu jst na koniec 2024 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,

¹² Dz. U. poz. 1964.

- 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 2024 r. dochodów ze sprzedaży nieruchomości oraz wydatków majątkowych,
- 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 o stanie mienia jst danych wymaganych przepisem art. 267 ust. 1 pkt 3 uofp, w tym danych o dochodach jst uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych, o udziałach w spółkach prawa handlowego, a także o zmianach w stanie mienia jst jakie zaistniały od dnia złożenia poprzedniej informacji,
- okoliczności wskazujące na niezachowanie dyscypliny finansów publicznych;
- **w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych** organów stanowiących jst w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2024 (3 007 opinii, w tym 57 pozytywnych z uwagami, dziewięć pozytywnych z zastrzeżeniami i 14 negatywnych – wśród których składy orzekające wydały 24 opinie o wnioskach o nieudzielenie absolutorium, w tym trzy pozytywne z uwagami, cztery pozytywne z zastrzeżeniami i 14 negatywnych) – wskazywano komisjom rewizyjnym organów stanowiących jst na:
 - niedopełnienie obowiązku zaopiniowania wykonania budżetu, o którym mowa w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 30 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, w związku ze sformułowaniem wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), zarządowi powiatu lub zarządowi województwa, 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, niskiego udziału środków pozyskanych przez gminę z funduszy zewnętrznych w strukturze dochodów budżetu gminy, wykonania wydatków na realizację jednego zadania inwestycyjnego, 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, bez sformułowania żadnego zarzutu oraz bez stwierdzenia żadnych nieprawidłowości, które mogłyby stanowić podstawę negatywnej oceny wykonania budżetu przez burmistrza, na podstawie przypuszczeń sformułowanych przez komisję rewizyjną (niepopartych faktycznymi ustaleniami), a także bez 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,
 - niezasadne sformułowanie zarzutu w zakresie podjęcia przez burmistrza decyzji o przeznaczeniu środków na zakup udziałów w spółce prawa handlowego, podczas gdy rada gminy podjęła uchwałę w sprawie zasad wnoszenia i zbywania udziałów i akcji w spółkach handlowych przez gminę, a zatem burmistrz działał w granicach upoważnienia udzielonego przez radę,
 - 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 2024 rok, np. na podstawie ograniczonej komunikacji organu wykonawczego z radą, braku propozycji rozwiązań systemowych, braku kompleksowej diagnozy sytuacji jednostek organizacyjnych i propozycji działań naprawczych, braku inicjatywy w zakresie rozwiązywania

- problemów powiatu oraz planowania jego rozwoju, a także politycznego wykorzystywania funkcji przez niektórych członków zarządu powiatu,
- brak przeprowadzenia przez komisję rewizyjną kontroli gospodarki finansowej jednostki w trakcie roku budżetowego,
 - 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** (17 opinii, w tym 14 negatywnych) składy orzekające izb – po dokonaniu oceny spełnienia wymogów formalnoprawnych, jak też materialnoprawnych przesłanek podjęcia uchwały – zarzuciły organom stanowiącym gmin:
 - 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 absolutorijnej 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) – 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 2024 rok (np. w oparciu o kwestie nierozwiązywania podstawowych problemów mieszkańców, depopulacji miasta, zaniedbania czystości w mieście, braku toalety w rynku, awarii sieci wodociągowej, bezprawnych zwolnień kierowników jednostek organizacyjnych, utratę doświadczonych i zaangażowanych pracowników urzędu), a także brak wykazania na sesji absolutorijnej, jakimi przesłankami kierowała się rada nie udzielając absolutorium organowi wykonawczemu za 2024 rok (rada nie wykazała, iż budżet roku 2024 został zrealizowany w sposób nieprawidłowy, czyli niezgodny z uchwałą budżetową na 2024 r.),
 - podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium burmistrzowi z tytułu wykonania budżetu gminy za 2024 r. bez uprzedniego wniosku komisji rewizyjnej i opinii organu nadzoru o takim wniosku, co spowodowało, że procedowanie nad uchwałą w sprawie nieudzielenia absolutorium odbywało się z pominięciem ważnych przesłanek ustawowych, a w związku z tym tryb przyjmowania uchwały przez radę obciążony został poważnymi wadami formalno-prawnymi, rzutującymi na aspekt legalności całego aktu,
 - podjęcie uchwały z naruszeniem art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wobec podjęcia decyzji w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi bez rozstrzygnięcia absolutorium w wyniku głosowania – projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium nie uzyskał bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady,
 - podjęcie uchwały w sprawie absolutorium bez przeprowadzenia dyskusji (debaty) odnoszącej się do wykonania budżetu w poprzednim roku budżetowym. 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 programach postępowania naprawczego jst**, przyjętych przez organy stanowiące jst – (pięć opinii, w tym cztery opinie pozytywne z uwagami) – opinie dotyczyły dwóch gmin (dwie opinie zostały wydane o programach i trzy o ich zmianach) – składy orzekające izb zwracały uwagę na nierealistyczne do pozyskania oszczędności, na przyjęcie niewystarczających działań naprawczych czy działań naprawczych obciążonych dużym ryzykiem. Ponadto składy orzekające zwracały uwagę na liczne wady formalne oraz niespójności występujące w programach postępowania naprawczego¹³.

¹³ Szerzej o programach postępowania naprawczego w Rozdziale V. części I *Sprawozdania*.

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 określono 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 2025 r. do kolegiów izb wniesiono **11 odwołań** od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2024 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:

- opinii negatywnej o możliwości spłaty pożyczki przez jst,
- opinii negatywnej o projekcie uchwały budżetowej na 2026 r.,
- trzech opinii (dwóch pozytywnych z uwagą i jednej negatywnej) o projektach uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej,
- opinii negatywnej o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2026 r.,
- czterech opinii (dwóch pozytywnych z uwagami i dwóch negatywnych) o sprawozdaniach z wykonania budżetu jst za rok 2024,
- opinii pozytywnej o uchwale organu stanowiącego gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium.

W 2025 r. kolegia izb rozpatrzyły **10 odwołań** organów jst od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2024 r. – 15) wniesionych w 2025 r. Do rozpatrzenia w 2026 r. pozostało odwołanie od opinii o możliwości spłaty pożyczki przez jst.

Kolegia izb – w wyniku rozpatrzenia odwołań od uchwał składów orzekających w sprawie opinii – postanowiły o **oddaleniu 10 odwołań**, z tego od: opinii negatywnej o projekcie uchwały budżetowej na 2026 r., trzech opinii (dwóch pozytywnych z uwagą i jednej negatywnej) o projektach uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, opinii negatywnej o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2026 r., czterech opinii (dwóch pozytywnych z uwagami i dwóch negatywnych) o sprawozdaniach z wykonania budżetu jst za rok 2024 oraz opinii pozytywnej o uchwale organu stanowiącego jst 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 projekcie uchwały budżetowej, o projektach wieloletnich prognoz finansowych oraz o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, kolegia podzieliły ocenę dokonaną przez składy orzekające, uznając m.in. za słuszną ocenę odnośnie braku realistyczności planowanych do uzyskania w 2026 r. dochodów budżetowych (w tym z tytułu podatku od nieruchomości i ze sprzedaży majątku gminy) oraz wydatków (w tym wydatków na wynagrodzenia oraz na funkcjonowanie placówek oświatowych) w porównaniu z kwotami planowanymi na 2025 rok, wzrostu zadłużenia jst (w tym przekraczającego poziom 60% planowanych dochodów w poszczególnych latach objętych wpf).

W przypadku odwołań od opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu jst kolegium podzieliło całościową ocenę dokumentów obrazujących wykonanie budżetu, uznając m.in. za słuszne stanowisko składów orzekających, które negatywnie oceniły sytuację, w której wykonany deficyt przekracza zaplanowany, a o źródłach jego pokrycia decyduje organ wykonawczy jst, wykorzystując w 2024 r. m.in. środki stanowiące dochód kolejnego roku budżetowego (udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych) a także środki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach. W przypadku opinii pozytywnych z uwagami, kolegia izb podzieliły stanowiska prezentowane przez składy orzekające odnośnie niezgodności w uchwale budżetowej limitu wydatków na przedsięwzięcie z limitem dla danego roku przewidzianym w wpf (naruszenia art. 231 uopf) oraz oceny rosnącego zadłużenia miasta spowodowanego zaciąganiem kolejnych tytułów dłużnych i wskazania na potrzebę kontynuowania działań przez organy miasta, zmierzających do sukcesywnego ograniczania wysokości zadłużenia.

W odniesieniu do odwołania od opinii pozytywnej o uchwale organu stanowiącego gminy w sprawie nieudzielenia

absolutorium kolegium podzieliło stanowisko składu orzekającego o braku podstaw do zakwestionowania negatywnej oceny wykonania budżetu sformułowanej przez radę miasta oraz o uznaniu, że uchwała podjęta została zgodnie z wymogami formalno-prawnymi wynikającymi z przepisów art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 18a ust. 3, art. 28a ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 uofp. Skład orzekający uznał, że uchwała spełniła wymogi formalno-prawne konieczne do podjęcia uchwały w przedmiocie absolutorium. We wniosku o nieudzielenie absolutorium komisja rewizyjna wskazała zarówno stan faktyczny wykonania budżetu, jak również elementy, które w jej ocenie uzasadniają nieudzielenie absolutorium. Komisja oceniła wykonanie budżetu w zakresie legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Burmistrz i skarbnik w trakcie sesji absolutoryjnej odnieśli się do uwag zawartych w opinii komisji rewizyjnej, a podjęcie uchwały w sprawie absolutorium zostało poprzedzone dyskusją radnych, którzy w większości podzielili motyw, przyczyny i przesłanki wpływające z wniosku komisji rewizyjnej.

Decyzja kolegium izby w sprawie rozpatrzenia odwołania od opinii wydanej przez skład orzekający, zgodnie z orzecnictwem sądownoadministracyjnym, 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 czterech przypadkach wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst za rok 2024 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 kompleksowych¹ 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 2025 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 889 kontroli, w tym 691 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 117 razy.

Kontroli doraźnych, których celem jest m.in. weryfikacja zasadności wniesionych do izb informacji o potencjalnych naruszeniach prawa, w 2025 r. zrealizowano 75.

Sprawdzanie wykonania wniosków pokontrolnych realizowano także w formie odrębnych kontroli sprawdzających, w 2025 r. wykonano sześć takich kontroli.

Bardzo ważnym powodem zrealizowania w 2025 r. mniejszej liczby dodatkowych kontroli było odejście z pracy 51 doświadczonych inspektorów kontroli w wydziałach kontroli gospodarki finansowej. Na koniec 2025 r. w wydziałach kontroli zatrudnionych było 450 osób (wraz z naczelnikami). Ponadto przyjęto 48 inspektorów, ale przygotowanie ich do samodzielnej pracy trwa około dwóch do trzech lat.

Regionalne izby obrachunkowe w 2025 r. zweryfikowały zasadność łącznie 494 doniesień oraz informacji o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach (w tym m.in. pisma otrzymane z policji, prokuratury, CBA, KAS, Krajowego Biura Wyborczego, wojewodów, posłów i senatorów, rzeczników dyscypliny finansów publicznych, wójtów/burmistrzów, starostów, radnych a także od innych instytucji, osób prawnych i fizycznych, redakcje czasopism 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 2025 r., zgodnie z uchwałą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Nr 5/2024 z dnia 27 listopada 2024 r., regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły kontrolę koordynowaną pn. „Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na funkcjonowanie organów stanowiących” oraz uchwałą Nr 6/2024 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 27 listopada 2024 r. „Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego”. Skrócona informacja o wynikach kontroli koordynowanych znajduje się w rozdziale IV pkt 2 i 3. Pełna informacja dotycząca tych kontroli przedstawiona została w odrębnych opracowaniach.

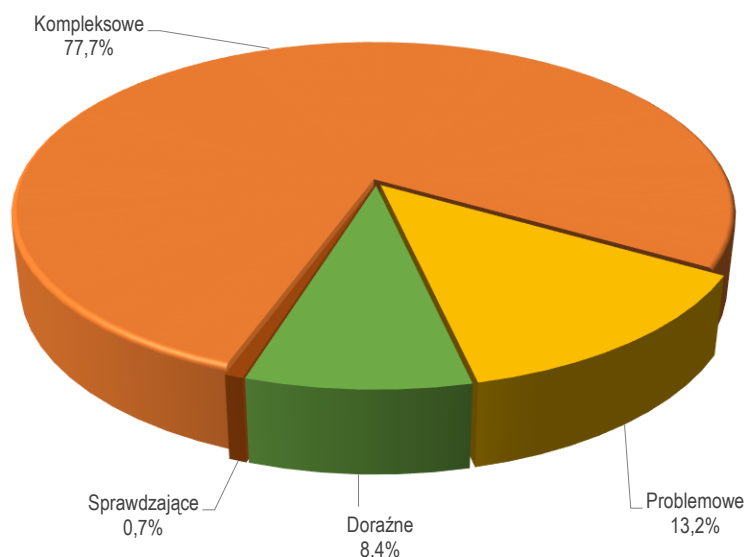
Wzorem lat ubiegłych, największy udział w strukturze kontroli wg ich rodzaju stanowiły kontrole kompleksowe – 77,7%. Udział kontroli problemowych wynosił 13,2% i związany był m.in. z kontrolami koordynowanymi. Kontrolami doraźnymi, m.in. związanymi z koniecznością weryfikacji bieżąco uzyskiwanych informacji na temat jst, ich jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów podlegających kontroli przeprowadzono 8,4%. 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 2025 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:	889	100,0	691	100,0	117	100,0	75	100,0	6	100,0
Województwa samorządowe	20	2,2	14	2,0	5	4,3	1	1,3	-	x
Powiaty ziemskie	121	13,6	111	16,1	6	5,1	4	5,3	-	x
Miasta na prawach powiatu	15	1,7	8	1,2	6	5,1	1	1,3	-	x
Gminy ogółem, z tego:	611	68,7	553	80,0	24	20,5	28	37,3	6	100,0
– miejskie	59	6,6	50	7,2	6	5,1	3	4,0	-	x
– miejsko-wiejskie	169	19,0	147	21,3	7	6,0	10	13,3	5	83,3
– wiejskie	383	43,1	356	51,5	11	9,4	15	20,0	1	16,7
Związki jst	9	1,0	5	0,7	4	3,4	-	x	-	x
Stowarzyszenia jst	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	113	12,8	-	x	72	61,6	41	54,8	-	x

Struktura kontroli przeprowadzonych w 2025 r.



W roku 2025 w jednostkach organizacyjnych jst przeważały kontrole problemowe – 63,7%, natomiast doraźne stanowiły 36,3% wszystkich kontroli.

Kontrole jednostek organizacyjnych jst, samorządowych osób prawnych i innych jednostek przeprowadzone w 2025 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:	113	100,0	-	x	72	100,0	41	100,0	-	x
Jednostki budżetowe	93	82,3	-	x	60	83,3	33	80,5	-	x
Zakłady budżetowe	5	4,4	-	x	3	4,2	2	4,9	-	x
Samorządowe osoby prawne ¹⁾	15	13,3	-	x	9	12,5	6	15,6	-	x

¹⁾ W tym instytucje kultury, sp zoz.

Z analizy liczby nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli w poszczególnych kategoriach jednostek w 2025 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 2025 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:	9 146	10,3	8 571	12,4	349	3,0	206	2,7	20	3,3
Województwa samorządowe	96	4,8	86	6,1	9	1,8	1	1,0	-	x
Powiaty ziemskie	800	6,6	784	7,1	12	2,0	4	1,0	-	x
Miasta na prawach powiatu	92	6,1	68	8,5	21	3,5	3	3,0	-	x
Gminy ogółem, z tego:	7 777	12,7	7 615	13,8	59	2,5	83	3,0	20	3,3
– miejskie	590	10,0	563	11,3	20	3,3	7	2,3	-	x
– miejsko-wiejskie	2 088	12,4	2 036	13,9	17	2,4	18	1,8	17	3,4
– wiejskie	5 099	13,3	5 016	14,1	22	2,0	58	3,9	3	3,0
Związki jst	39	4,3	18	3,6	21	5,3	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne:	342	3,0	-	x	227	3,2	115	2,8	-	x
– jednostki budżetowe	239	2,6	-	x	150	2,5	89	2,7	-	x
– zakłady budżetowe	65	13,0	-	x	48	16,0	17	8,5	-	x
– samorządowe osoby prawne ¹⁾	38	2,5	-	x	29	3,2	9	1,5	-	x

¹⁾ W tym instytucje kultury, sp zoz.

1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W rezultacie przeprowadzonych czynności kontrolnych w 2025 r. stwierdzono **9 146** przypadków nieprawidłowości², których łączna wartość wyniosła **5 215,7 mln zł**.

Nieprawidłowości w 2025 r., analogicznie jak w latach poprzednich, zostały połączone w kilka podstawowych grup zagadnień: ustalenia ogólnooorganizacyjne, księgowość i sprawozdawczość, ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu, dochody budżetowe, wydatki budżetowe, zamówienia publiczne, rozliczenie otrzymanych i udzielonych

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.

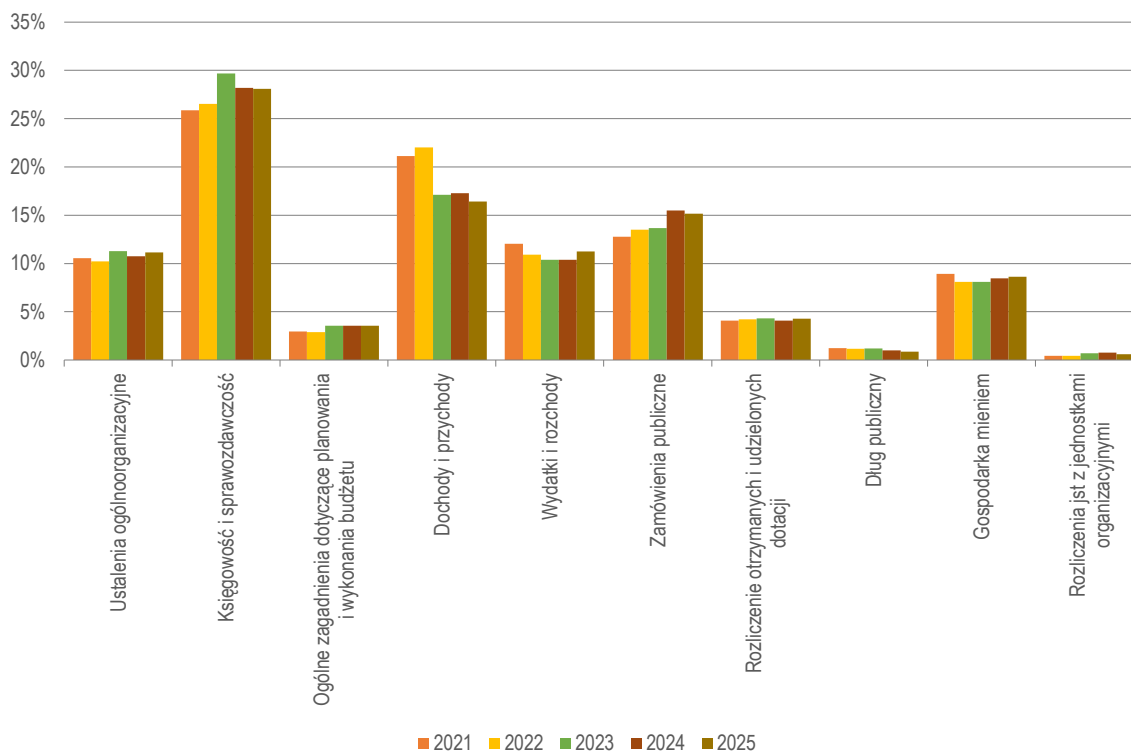
dotacji, dług publiczny, gospodarka mieniem, rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi.

Największy udział w ogólnej liczbie stwierdzonych nieprawidłowości stanowiły nieprawidłowości w zakresie działań związanych z realizacją budżetu – 31,2%, w tym dochodów i przychodów (16,4%) oraz wydatków i rozchodów (11,2%), jak również w zagadnieniach dotyczących księgowości i sprawozdawczości (28,1%), zamówień publicznych (15,2%), ustaleń ogólnooorganizacyjnych (11,1%) oraz gospodarki mieniem (8,6%).

Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli regionalnych izb obrachunkowych w latach 2021–2025

Wyszczególnienie	Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli w latach:									
	2021		2022		2023		2024		2025	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Ogółem, z tego:	10 152	100,0	10 709	100,0	9 848	100,0	10 037	100,0	9 146	100,0
Ustalenia ogólnooorganizacyjne	1 072	10,6	1 093	10,2	1 112	11,3	1 079	10,8	1 018	11,1
Księgowość i sprawozdawczość	2 625	25,9	2 843	26,5	2 922	29,7	2 830	28,2	2 570	28,1
Wykonanie budżetu, w tym:	3 668	36,1	3 837	35,8	3 059	31,1	3 135	31,2	2 855	31,2
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	301	3,0	308	2,9	351	3,6	356	3,5	324	3,6
– dochody i przychody	2 144	21,1	2 360	22,0	1 684	17,1	1 736	17,3	1 503	16,4
– wydatki i rozchody	1 223	12,0	1 169	10,9	1 024	10,4	1 043	10,4	1 028	11,2
Zamówienia publiczne	1 298	12,8	1 445	13,5	1 345	13,7	1 556	15,5	1 386	15,2
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	415	4,1	451	4,2	426	4,3	410	4,1	393	4,3
Dług publiczny	124	1,2	125	1,2	117	1,2	101	1,0	80	0,9
Gospodarka mieniem	907	8,9	868	8,1	798	8,1	850	8,5	790	8,6
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	43	0,4	47	0,4	69	0,7	76	0,8	54	0,6

Procentowy udział rodzaju nieprawidłowości w latach 2021–2025



1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli

Ustalenia ogólnooorganizacyjne

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

W 2025 r. wystąpiło **1 018** 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 – 207,
- zaniechanie bądź nieprawidłowe prowadzenie audytu w jednostce do tego zobowiązanej – 118,
- niepowołanie zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nieprawidłowości w zakresie zatrudnienia sekretarza jst (np. nieogłoszenie naboru na wolne stanowisko) – 104,
- brak lub nieprawidłowe udokumentowanie systemu kontroli zarządczej w zakresie zasad zarządzania ryzykiem i mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych – 63,
- nieprzestrzeganie instrukcji kancelaryjnej (np. brak daty wpływu) – 63,
- naruszenie ustalonych w jednostce zasad zarządzania ryzykiem i mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych – 61,
- nieprawidłowe zorganizowanie wspólnej obsługi finansowo-księgowej – 60,
- 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) – 38,
- 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 – 36,
- nieprawidłowości dotyczące tworzenia i rejestrowania instytucji kultury – 22.

W latach 2021–2025 (do dnia zakończenia kontroli) w Urzędzie Miasta Wojkowice (woj. śląskie) zaniechano powołania zastępcy burmistrza miasta. Stanowisko to nie zostało przewidziane w strukturze organizacyjnej urzędu, określonej w obowiązującym (w okresie objętym kontrolą) regulaminie organizacyjnym urzędu miasta.

W Gminie Kuryłówka (woj. podkarpackie) nie obsadzono stanowiska zastępcy wójta gminy przewidzianego w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy w Kuryłówce.

Wójt Gminy Gostycyn (woj. kujawsko-pomorskie) powołał z dniem 1 czerwca 2024 r. dotychczasowego sekretarza gminy na stanowisko zastępcy wójta, z którym równocześnie nawiązano stosunek pracy na stanowisku Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Całość wynagrodzenia przysługująca pracownikowi zatrudnionemu na ww. stanowiskach wypłacana była ze środków zaplanowanych w GOPS.

Niezatrudnienie sekretarza gminy w Urzędzie Gminy Stare Pole (woj. pomorskie) w okresie od dnia 5 września 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 18 lipca 2025 r.

W okresie od 4 sierpnia 2023 r. do 31 stycznia 2024 r. w Urzędzie Gminy Szypliszki (woj. podlaskie) występowała sytuacja zatrudnienia dwóch pracowników na stanowisku zastępcy kierownika USC (łącznie w wymiarze 1 i 1/4 etatu) pomimo, że w okręgach liczących poniżej 50 000 mieszkańców wójt zatrudnia zastępcę kierownika urzędu stanu cywilnego. Możliwość zatrudnienia więcej niż jednego zastępcy kierownika urzędu stanu cywilnego ustawodawca przewidział w okręgach liczących powyżej 50 000 mieszkańców, natomiast Gmina Szypliszki liczy około 4 000 mieszkańców.

Kontrola przeprowadzona w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Lubrzy (woj. opolskie) wykazała niezatrudnienie głównego księgowego w okresie 15 miesięcy przed kontrolą oraz dopuszczenie w okresie wcześniejszym do pełnienia obowiązków głównej księgowej przez osobę niespełniającą warunków w zakresie niezbędnych kwalifikacji.

Burmistrz Miasta i Gminy Piekoszów (woj. świętokrzyskie) na podstawie zarządzeń oraz zawartej umowy o pracę, powierzył pełnienie obowiązków i odpowiedzialności z tytułu wykonywania zadań skarbnika czterem pracownikom urzędu, pomimo iż powoływanie i odwoływanie skarbnika należało do wyłącznej kompetencji rady miejskiej.

W Powiecie Poznańskim (woj. wielkopolskie) nie powierzono głównemu księgowemu obowiązków i odpowiedzialności w pełnym zakresie określonym w ustawie o finansach publicznych.

W latach 2023–2024 w Gminie Głowaczów (woj. mazowieckie) nie prowadzono audytu wewnętrznego, pomimo że ujęta w uchwale budżetowej kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 40 000 tys. zł.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Gminy w Dwikozach (woj. świętokrzyskie) wykazała, iż audyt wewnętrzny od 2021 r. prowadzony był w jednostce przez usługodawcę, który ukończył studia podyplomowe w zakresie audytu wewnętrznego, jednakże nie posiadał udokumentowanego przez kierownika jednostki potwierdzenia wykonywania czynności w wymiarze czasu pracy nie mniejszym niż 1/2 etatu, związanych z przeprowadzaniem audytu wewnętrznego pod nadzorem audytora wewnętrznego.

Pracownik zatrudniony na stanowisku audytora wewnętrznego w Urzędzie Gminy Szczawin Kościelny (woj. mazowieckie) nie spełniał wymagań kwalifikacyjnych dla tego stanowiska.

W Powiecie Przeworskim (woj. podkarpackie) audyt wewnętrzny w latach 2023–2024 prowadzony był przez audytora usługodawcę, zamiast przez audytora zatrudnionego w jednostce, pomimo iż ujęta w uchwale budżetowej na te lata kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 100 000 tys. zł.

W Urzędzie Gminy Lipnik (woj. świętokrzyskie) w planach audytu wewnętrznego sporządzonych przez audytora wewnętrznego na 2024 r. i na 2025 r. nie zawarto informacji na temat czasu planowanego na realizację czynności doradczych, monitorowanie realizacji zaleceń, realizację czynności sprawdzających oraz kontynuowanie zadań audytowych z roku poprzedniego. Natomiast w sprawozdaniu z wykonania planu audytu za 2024 r. sporządzonym przez audytora wewnętrznego nie zawarto informacji o monitorowaniu realizacji zaleceń oraz innych istotnych informacji związanych z funkcjonowaniem audytu wewnętrznego w jednostce w roku poprzednim.

W Urzędzie Gminy w Sławnie (woj. łódzkie) oraz w jednostkach organizacyjnych audytor wewnętrzny zatrudniony był na podstawie umowy zlecenia z dnia 2 stycznia 2023 r. obowiązującej do dnia 31 grudnia 2025 r. Jednostka nie przedstawiła jednak planu audytu, jak również nie udokumentowała wykonania czynności audytowych. Z wyjaśnień sekretarza gminy wynikało, że obecnie brak jest kontaktu z usługodawcą. Pomimo wezwań nie przedłożył on dokumentacji prowadzonego audytu. W związku z powyższym, izba stwierdziła, że kierownik jednostki zobowiązany jest nie tylko do zatrudnienia audytora, ale również do zapewnienia faktycznego prowadzenia audytu.

W Gminie Krzemieniewo (woj. wielkopolskie) wójt nie dokonał wyboru banku prowadzącego obsługę bankową budżetu Gminy na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, tj. bez przeprowadzenia postępowania zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Obsługa bankowa była realizowana na podstawie umowy zawartej na czas nieokreślony.

W Mieście i Gminie Rychwał (woj. wielkopolskie) umową na obsługę bankową Gminy w 2024 r. objęto Miejsko-Gminną Bibliotekę Publiczną w Rychwale, będącą samorządową instytucją kultury posiadającą osobowość prawną.

W Gminie Obrzycko (woj. wielkopolskie) w Biuletynie Informacji Publicznej nie udostępniono informacji o rejestrze instytucji kultury oraz sposobie udostępniania danych w nim zawartych.

W Gminie Obrzycko (woj. wielkopolskie) uchwałę regionalnej izby obrachunkowej w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu na 2024 r. opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 16 maja 2024 r. – 118 dni po terminie.

W latach 2021–2024 nie publikowano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Jaworze (woj. śląskie) sprawozdań budżetowych. Wszystkie sprawozdania budżetowe za lata 2021–2025 zostały umieszczone na stronie BIP Gminy Jaworze w trakcie trwania kontroli.

Podczas kontroli Miasta i Gminy Otmuchów (woj. opolskie) stwierdzono, że doszło do ustalenia jednej wspólnej polityki (zasad) rachunkowości dla wszystkich jednostek organizacyjnych gminy, których wspólną obsługę finansową, rachunkowość

i sprawozdawczość prowadzi Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie oraz dla jednostki obsługującej, zamiast odrębnych zasad rachunkowości dla każdej jednostki.

W Gminie Jabłoń (woj. lubelskie) urząd gminy prowadził obsługę finansowo-księgową jednostki oświatowej nieujętej w uchwale rady gminy.

Urząd Gminy Nowe Piekuty (woj. podlaskie) prowadzi wspólną obsługę dwóch zespołów szkolno-przedszkolnych oraz dwóch klubów dziecięcych – działających w formie jednostek budżetowych. Obowiązująca uchwała Rady Gminy Nowe Piekuty z 2015 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych nie wymienia jednak klubów dziecięcych jako jednostek objętych wspólną obsługą.

W Gminie Białopole (woj. lubelskie) wskazano – w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości jednostki obsługiwanej – wójta i skarbnika gminy, jako osoby upoważnione do zatwierdzania do wypłaty list wynagrodzeń pracowników tej jednostki.

Prowadzenie wspólnej obsługi jednostek oświatowych Gminy Dębno (woj. małopolskie) przez Urząd Gminy Dębno na podstawie porozumień w sprawie powierzenia prowadzenia obsługi finansowo-księgowej oraz kadrowo-płacowej, zawartych przez kierowników jednostek z wójtem gminy w latach 2015–2025 oraz zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy, podczas gdy podstawą do prowadzenia ww. obsługi powinna być stosowna uchwała rady gminy.

Prowadzenie przez Urząd Miasta i Gminy Szczucin (woj. małopolskie) wspólnej obsługi kasowej Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Radwanie oraz Samorządowego Żłobka w Szczucinie, mimo braku stosownej uchwały rady miejskiej.

W Gminie Chrostkowo (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono, że wydatki dotyczące jednostek obsługiwanych przez Urząd Gminy, tj. Zespołu Szkół w Chrostkowie oraz Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Chrostkowie były zatwierdzane do wypłaty przez wójta gminy lub jego zastępcę, co naruszało kompetencje zastrzeżone dla kierowników jednostek obsługiwanych.

W Powiecie Toruńskim (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono niezapewnienie kontroli zarządczej nad realizacją zadań powierzonych Centrum Usług Wspólnych Powiatu Toruńskiego w Browinie w zakresie prowadzenia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej domów społecznych oraz środowiskowych domów samopomocy, poprzez dopuszczenie do pobierania przez jednostkę obsługującą odpłatności za świadczoną obsługą od jednostek obsługiwanych. Ustalono, że Centrum, działające w formie jednostki budżetowej i otrzymujące środki na realizację swoich zadań z budżetu powiatu, obciążało jednostki obsługiwane, tj. domy pomocy społecznej oraz środowiskowe domy samopomocy, kosztami wykonywania usług z tytułu obsługi finansowej, prawnej, informatycznej, a także realizacji zamówień publicznych i spraw związanych z bezpieczeństwem pracy. Zapłata za ww. usługi uiszczana była na rachunek Centrum, a następnie odprowadzana na rachunek budżetu powiatu toruńskiego (za 2024 r. była to kwota 1 922,3 tys. zł).

W Powiecie Koszalińskim (woj. zachodniopomorskie) w 2022 r. utworzono jednostkę budżetową pn. Centrum Usług Wspólnych Powiatu Koszalińskiego (CUW) powołaną do wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych powiatu. W uchwale rady powiatu określono, że celem działania CUW jest świadczenie usług w ramach wspólnej obsługi w zakresie finansowo-księgowym, kadrowo-płacowym, administracyjno-organizacyjnym, zamówień publicznych, obsługi prawnej, informatycznej, zadań z zakresu BHP. CUW co miesiąc obciążało jednostki obsługiwane kosztami wykonania ww. usług, a pobrane z tego tytułu dochody odprowadzono do budżetu powiatu. W konsekwencji CUW pobrało nienależne wynagrodzenie za wykonywanie zadań dla realizacji których zostało utworzone, tj. prowadzenie obsługi jednostek organizacyjnych powiatu.

W Gminie Szypliszki (woj. podlaskie) zgodnie z kartą wzorów podpisów upoważnionymi do dysponowania rachunkami bankowymi obu obsługiwanych przez urząd gminy szkół byli wójt, skarbnik gminy oraz jako pełnomocnik – inspektor ds. księgowości budżetowej urzędu gminy. Osobami rzeczywiście wykonującymi dyspozycję środkami pieniężnymi były skarbnik gminy i inspektor ds. księgowości budżetowej, które również dokonywały samodzielnie m.in. operacji nielegalnego zapożyczania środków z rachunków ZFŚS szkół na przejściowe finansowanie budżetu gminy.

W Urzędzie Gminy w Rudzie Malenieckiej (woj. świętokrzyskie) w zakresie prowadzenia wspólnej obsługi przez urząd ustalono, że w kartach wzorów podpisów jednostek obsługiwanych jako osoby upoważnione do dysponowania środkami

znajdującymi się na rachunkach bankowych tych jednostek wskazano wójta, zastępcę wójta i sekretarza, zamiast kierowników jednostek obsługiwanych bądź osoby przez nich upoważnione.

Stwierdzono niedopełnienie przez Burmistrza Czchowa (woj. małopolskie) jako kierownika jednostki obsługującej, obowiązku określenia dla jednostek obsługiwanych zasad (polityki) rachunkowości, obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych oraz zasad inwentaryzacji.

W Szpitalu Zespolonym w Kaliszu (woj. wielkopolskie) dyrektor nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co przejawiało się brakiem skutecznego nadzoru nad działalnością komórek organizacyjnych, nieskutecznym egzekwowaniem przestrzegania procedur wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień, nieprawidłowym przepływem informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi a kierownictwem, brakiem powiązania ponoszonych wydatków z udzielonymi zamówieniami oraz niewłaściwym rozdzieleniem obowiązków w zakresie kontroli formalno-rachunkowej dokumentów i ich zatwierdzania do wypłaty.

Księgowość i sprawozdawczość

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji stwierdzono **2 570** przypadków działań stanowiących naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przepisów wewnętrznych na kwotę – **3 729,3 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) – 307,
- nieprawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji – 203,
- nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów – 202,
- dokonywanie zapisów księgowych z naruszeniem ustawy o rachunkowości – 198,
- wykazanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową – 177,
- nierzetelne wykazanie w księgach rachunkowych wartości aktywów i pasywów – 168,
- wykazanie w sprawozdaniach z operacji finansowych danych niezgodnych z ewidencją lub dokumentami – 152,
- wykazanie w sprawozdaniach budżetowych nieprawidłowych kwot skutków finansowych udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych – 145,
- sporządzenie nierzetelnych sprawozdań finansowych – 145,
- nieprawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych (np. prowadzenie wspólnych urzędzeń księgowych dla organu i jednostki; prowadzenie wspólnych ksiąg dla urzędu jst i jednostek obsługiwanych – 131,
- niebieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych (np. niesporządzenie w wymaganych terminach zestawień obrotów i sald kont księgi głównej) – 120,
- nieprawidłową wycenę aktywów lub pasywów (np. nieuprawniona aktualizacja, nieprawidłowe umorzenia) – 62,
- nieprowadzenie wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych – 58,
- księgowanie dowodów źródłowych niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości (np. bez czytelnego opisu operacji, bez dekretacji) – 50,
- brak zgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 48,
- zaniechanie lub nieprawidłowe rozliczenie inwentaryzacji – 46,
- niesprawdzalne prowadzenie ksiąg rachunkowych – 33,
- niezamknięcie ksiąg rachunkowych – 33,
- nieterminowe przekazanie sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań z operacji finansowych oraz sprawozdań finansowych – 29,
- nieprawidłowe prowadzenie gospodarki kasowej – 24,
- niesporządzenie, nieprzekazanie sprawozdań budżetowych, sprawozdań z operacji finansowych oraz sprawozdań finansowych – 15,
- poprawianie błędów w dowodach lub zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości – 14,
- nieprawidłowe lub niekompletne oznaczenie ksiąg rachunkowych – 6.

W Mieście i Gminie Lubień Kujawski (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono prowadzenie w latach 2022–2024 wspólnych ksiąg rachunkowych dla urzędu miejskiego i jednostek obsługiwanych przez ten urząd, tj.: Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubieniu Kujawskim, Zespołu Placówek Oświatowych w Lubieniu Kujawskim, Szkół Podstawowych w Kłóbce, w Kaliskach i Kanibrodzie, a także Żłobka.

W Urzędzie Miasta i Gminy w Połańcu (woj. świętokrzyskie) do dnia 10 lutego 2025 r. nie dokonano ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych na dzień kończący rok obrotowy 2023 i otwarcia ksiąg rachunkowych na początek roku obrotowego 2024, pomimo iż rada miejska w dniu 26 czerwca 2024 r. dokonała zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy Połaniec za 2023 r.

Podczas kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Strzelcach Opolskich (woj. opolskie) stwierdzono dokonanie zamknięcia ksiąg rachunkowych jednostki za 2024 r. ze 111-dniowym opóźnieniem.

Struktura ksiąg rachunkowych w Gminie Regnów (woj. łódzkie) zorganizowana została z naruszeniem wymagań określonych w ustawie o rachunkowości. Księgi rachunkowe urzędu prowadzono oddzielnie, w ramach tzw. rejestrów, w podziale na rejestr dochodów i rejestr wydatków, tworząc dla każdego z tych rejestrów komplet odrębnych ksiąg rachunkowych obejmujących dziennik, księgę główną i tworzone na podstawie tej księgi zestawienie obrotów i sald. Przyjęty w ten sposób podział ksiąg rachunkowych w komputerowym systemie finansowo-księgowym uniemożliwił uzyskanie wspólnej ewidencji księgowej dla dochodów i wydatków na poziomie księgi głównej i zestawień obrotów i sald. Każdy rejestr posiadał swój odrębny plan kont i niemożliwe było księgowanie operacji pomiędzy dwoma rejestrami.

W latach 2022–2025 zaniechano przeniesienia treści księgi głównej dla budżetu Powiatu Częstochowskiego (woj. śląskie) i dla jednostki organizacyjnej (starostwa powiatowego) za lata 2021–2024 na informatyczny nośnik danych w sposób umożliwiający odtworzenie i odczytanie treści tych ksiąg rachunkowych lub ich wydrukowania.

Burmistrz Miasta i Gminy Połaniec (woj. świętokrzyskie) w zarządzeniu w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości i zakładowego planu kont dla budżetu gminy oraz jednostki budżetowej nieprawidłowo określił zasady ewidencji na koncie 030 „Długoterminowe aktywa finansowe” nabytych udziałów, tj. pod datą zawarcia umowy lub zakupu udziałów, zamiast pod datą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. W konsekwencji powyższego w latach 2023–2024 w Urzędzie Gminy ujęto na koncie 030 „Długoterminowe aktywa finansowe” udziały w łącznej kwocie 3 310 tys. zł w miesiącu przelewu środków, zamiast pod datą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego.

Udziały objęte przez Miasto i Gminę Mielno (woj. zachodniopomorskie) w spółce Ekoprzedsiębiorstwo Sp. z o.o. w Mielnie w wyniku podwyższenia jej kapitału zakładowego, poprzez wniesienie wkładów niepieniężnych (aportów) o wartości 5 507,4 tys. zł i 8 710,9 tys. zł, zaksięgowano w ewidencji prowadzonej na koncie 030-01 pod datą sporządzenia aktów notarialnych, tj. 10 i 30 sierpnia 2022 r., zamiast po dokonaniu odpowiednich wpisów w Krajowym Rejestrze Sądowym, co nastąpiło odpowiednio 13 stycznia 2023 r. i 10 lipca 2024 r.

W Mieście i Gminie Szadek (woj. łódzkie) księgi rachunkowe urzędu – jako jednostki budżetowej – w 2025 r. otwarto bez zachowania zasady ciągłości. Niezgodność bilansu otwarcia na dzień 1 stycznia 2025 r. z bilansem zamknięcia kont jednostki (urzędu) na dzień 31 grudnia 2024 r. stwierdzono w zakresie kont księgowych: 225-3, 225-142, 080-26, 080-52, 080-98, 080-134, 201/551, 201/2200, 221-5, 221/10, 221-14, 800-2, 800-3, 800-4.

W 2024 r. w księgach rachunkowych jednostki Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski (woj. świętokrzyskie) zaniechano ujęcia na kontach 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” przychodów w łącznej kwocie 85 175,5 tys. zł będących dochodami budżetu Gminy Ostrowiec Świętokrzyski nieujętych w planach finansowych innych samorządowych jednostek budżetowych wpływających bezpośrednio na rachunek budżetu z tytułu: udziałów w PIT i CIT, dochodów związanych z realizacją zadań zleconych w części należnej budżetowi gminy oraz dochodów realizowanych na jej rzecz przez urzędy skarbowe.

Gmina Budziszewice (woj. łódzkie) zaniechała prowadzenia ewidencji na koncie 290 „Odpisy aktualizujące należności”, chociaż faktycznie posiadała 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. Gmina nie dokonywała jednak wyceny bilansowej należności w kwocie wymaganej zapłaty z uwzględnieniem zasady ostrożności.

W Powiecie Słubickim (woj. lubuskie) stwierdzono nieprawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej budżetu w zakresie zobowiązań finansowych. Zobowiązania z tytułu umowy pożyczki zostały ujęte w 2024 r. na koncie 134 „Kredyty bankowe” zamiast na koncie 260 „Zobowiązania finansowe”.

W Urzędzie Miejskim w Miliczu (woj. dolnośląskie) stwierdzono nierzetelne prowadzenie ewidencji księgowej na kontach analitycznych do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, tj. ewidencję prowadzono w sposób uniemożliwiający ustalenie stanu faktycznego rozrachunków na dzień 31 grudnia 2024 r.

Zrealizowane w latach 2021–2023 wyniki wykonania budżetu Miasta i Gminy Barwice (woj. zachodniopomorskie), tj. nadwyżkę za 2021 r. w kwocie 5 616,2 tys. zł oraz deficyty: za 2022 r. w kwocie 2 781,5 tys. zł i za 2023 r. w kwocie 8 399,9 tys. zł, przeksięgowano z konta 961 „Wynik wykonania budżetu” na konto 960 „Skumulowane wyniki budżetu” odpowiednio pod datami: 31 grudnia 2022 r., 29 grudnia 2023 r. i 31 grudnia 2024 r., zamiast pod datą zatwierdzenia przez radę miejską sprawozdania z wykonania budżetu, co nastąpiło odpowiednio: 30 czerwca 2022 r., 27 czerwca 2023 r. i 27 czerwca 2024 r.

W Gminie Banie (woj. zachodniopomorskie) w latach 2023–2024 ewidencję rozrachunków z tytułu diet radnych prowadzono na koncie 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”, zamiast na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”.

W Gminie Medyka (woj. podkarpackie) dokonywano zapisów księgowych na koncie 139 „Inne rachunki bankowe” w sposób niezgodny z wyciągami bankowymi, ponadto operacje związane z należnościami długoterminowymi z tytułu sprzedaży nieruchomości, której płatność rozłożono na raty oraz rozłożenia na raty zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego ujmowano na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki” zamiast na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe”, natomiast przekazane z budżetu gminy dotacje ujmowano na koncie 810 „Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje” pod datą przekazania transz dotacji, zamiast pod datą uznania dotacji za wykorzystaną lub rozliczoną.

W Mieście i Gminie Szamotuły (woj. wielkopolskie) na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe” ujmowano należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego za lata przyszłe (2025–2060) w łącznej kwocie 13 964,4 tys. zł, pomimo że należności te powstają i podlegają przypisowi w poszczególnych latach budżetowych. W konsekwencji zawyżono stan należności długoterminowych wykazanych w aktywach bilansu Urzędu Miasta i Gminy w poz. A.III oraz w pozycji N2 „Pożyczki” sprawozdania Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2024 r.

W Mieście i Gminie Krotoszyn (woj. wielkopolskie) w Urzędzie Miejskim na koncie 245 „Wpływy do wyjaśnienia” wykazywano nierozliczone od 2017 r. środki w kwocie 13,9 tys. zł. Pomimo upływu czasu nie dokonano ich wyjaśnienia ani rozliczenia, a przeprowadzona na koniec 2024 r. weryfikacja salda konta nie ujawniła nieprawidłowości.

W 2024 r. zaniechano ujęcia w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Częstochowie (woj. śląskie) operacji gospodarczych dotyczących dochodów z tytułu kar umownych naliczonych w związku z nieprawidłową realizacją usługi przewozowej w powiatowej komunikacji publicznego transportu zbiorowego dla powiatu częstochowskiego. Strony umówiły się, że naliczone kary umowne zostaną potrącone z faktur wykonawcy. W 2024 r. kary umowne potrącone z faktur od wszystkich przewoźników wyniosły łącznie 103,1 tys. zł, z czego 92,6 tys. zł zostało zwrócone na rachunek Wojewody, a pozostała kwota 10,5 tys. zł dotyczyła wkładu własnego powiatu. Skutkiem powyższego w sprawozdaniu jednostkowych Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2024 r. nie wykazano dochodu powiatu z tytułu naliczonej kary umownej w wysokości 10,5 tys. zł.

W latach 2021–2022 zaniechano bieżącego ewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Bojszowy (woj. śląskie) zmian w stanie środków trwałych na koncie 011 „Środki trwałe” w grupie 0 „Grunty”, w związku z nabyciem w latach 2021–2022 przez gminę prawa własności 41 działek w drodze komunalizacji na mocy 17 decyzji Wojewody Śląskiego. Dotyczyło to 41 działek nabytych na mocy 17 decyzji Wojewody Śląskiego, przyjętych na stan środków trwałych na koncie 011-00 „Środki trwałe – Grunty” w latach następujących po roku, w którym te decyzje stały się ostateczne. Tym samym w księgach rachunkowych urzędu nie ujęto: w 2021 r. – wartości działek w łącznej kwocie 1 212 tys. zł, w 2022 r.

– wartości działek w łącznej kwocie 17,5 tys. zł. W konsekwencji nie wykazano ww. danych w bilansie jednostki Urzędu Gminy Bojszowy sporządzonym według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. i na dzień 31 grudnia 2022 r.

W Gminie Redzikowo (woj. pomorskie) ujęto w 2024 r. zaangażowanie wydatków na koncie 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” na podstawie umów w innym okresie sprawozdawczym niż ten, w którym zawarto daną umowę.

W Starostwie Powiatu Wysokomazowieckiego (woj. podlaskie) księgi wykazywały na koniec 2024 r. nierzetelny stan środków pieniężnych – zaniżony o 80,7 tys. zł względem bankowego potwierdzenia sald. Ponadto na konto 800 „Fundusz jednostki” przeksięgowane zostały dochody w wysokości zaniżonej o kwotę 4 401,2 tys. zł a wydatki o kwotę 192,3 tys. zł.

W Urzędzie Gminy Nowe Piekuty (woj. podlaskie) prowadzono konto 011-1 „Grunty”, na którym ujmowano razem z wartością gruntów wartość znajdujących się na nich zabudowy. W konsekwencji nie amortyzowano wartości budynków i budowli ujętych na koncie 011-1.

W Gminie Radków (woj. świętokrzyskie) pod datą 31 grudnia 2024 r. w ewidencji urzędu dokonano przeksięgowania salda Ma konta 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” w kwocie 60 tys. zł na stronę Ma konta 800 „Fundusz jednostki – zrealizowane wydatki”, pomimo braku realizacji wydatków w tym zakresie. Analogiczna sytuacja wystąpiła w przypadku rachunku bankowego dla obsługi pożyczki na wyprzedzające finansowanie i pomimo, że konto 130 „Rachunek bieżący jednostki” wykazywało na dzień 31 grudnia 2024 r. saldo Wn w kwocie 126,2 tys. zł, to kwota niewykorzystanych środków na wydatki została przeniesiona z konta 223 na konto 800-02. W konsekwencji na dzień 31 grudnia 2024 r. saldo Wn konta 130 wykazujące stan środków zgromadzonych na rachunku bieżącym w faktycznej kwocie 186,1 tys. zł, nie miało odzwierciedlenia w saldzie Ma konta Urzędu 223.

W Gminie Radków (woj. świętokrzyskie) pod datą 31 grudnia 2024 r. dokumentem PK dokonano ujęcia na stronie Ma konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe” kwoty 898 tys. zł, która dotyczyła nadwyżki podatku VAT naliczonego nad należnym za listopad i grudzień 2023 r.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miasta i Gminy w Piekoszowie (woj. świętokrzyskie) wykazała, iż w latach 2021–2023 saldo Ma konta 290 „Odpisy aktualizujące należności” w kwocie 3 497,3 tys. nie było na koniec każdego roku budżetowego analizowane pod względem przyczyn utworzenia odpisu oraz dłużników, których odpis dotyczy. W trakcie trwania kontroli jednostka nie przedłożyła żadnych dokumentów, z których wynikałoby jakich dłużników odpis dotyczy oraz nie wyjaśniła prawidłowości kwoty odpisu. W konsekwencji kwota 3 497,3 tys. zł, ujęta na koncie 290 „Odpisy aktualizujące należności”, została uwzględniona w sporządzonych wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r., 31 grudnia 2022 r. oraz 31 grudnia 2023 r. bilansach urzędu w Aktywach w poz. B.II.4 „Pozostałe należności”.

W Gminie Medyka (woj. podkarpackie) w sposób nieprawidłowy i nierzetelny przeprowadzono inwentaryzację gruntów o wartości wykazanej w księgach rachunkowych jednostki na koniec 2022 r. w kwocie 2 568,5 tys. zł, dokonując jedynie porównania ogólnej wartości gruntów z danych księgowych z wartością gruntów w ewidencji mienia komunalnego, zamiast weryfikacji ich wartości z dokumentacją księgową.

W trakcie kontroli Gminy Kąkolewnica (woj. lubelskie) stwierdzono nieujawnienie, podczas przeprowadzonej przez jednostkę inwentaryzacji aktywów i pasywów wg stanu na 31 grudnia 2023 r., różnic pomiędzy stanem środków pieniężnych na rachunkach bankowych a stanem wykazany na kontach księgi głównej m.in.: 133 „Rachunek budżetu” (saldo konta zaniżono o 343,7 tys. zł), 135 „Rachunek środków na niewygasające wydatki” (saldo konta zawyżono o 247,5 tys. zł).

W wyniku kontroli w Gminie Rogóżno (woj. kujawsko-pomorskie) ustalono, że na dzień 31 grudnia 2023 r. zgodnie z potwierdzeniem salda otrzymanym z banku na rachunkach bankowych prowadzonych dla urzędu i budżetu gminy zgromadzonych było łącznie 5 100 tys. zł. Zgodnie z ewidencją syntetyczną prowadzoną dla kont budżetu i urzędu stan sald po stronie Wn wyniósł 96 950 tys. zł, a po stronie Ma 98 279 tys. zł. Wykazane salda nie odzwierciedlały stanu faktycznego.

W Urzędzie Gminy Kijewo Królewskie (woj. kujawsko-pomorskie) nie przeprowadzono i nie rozliczono inwentaryzacji materiałów i środków trwałych wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. Pomimo, że wójt gminy zarządził przeprowadzenie,

wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r., m.in. inwentaryzacji środków trwałych, materiałów i zapasów w drodze spisu z natury to do dnia kontroli ww. inwentaryzacja nie została zakończona.

W Zespole Szkół Ogólnokształcących w Sejnach (woj. podlaskie) ostatni wpis w ręcznie prowadzonej ewidencji analitycznej do konta 013 „Pozostałe środki trwałe” miał miejsce 27 lutego 2018 r. Na koniec 2024 r. saldo konta 013 wynikające z ewidencji analitycznej było niższe od salda konta syntetycznego 013 o 432,3 tys. zł. Mimo nierzetelnej ewidencji sporządzono w 2024 r. rozliczenie spisu z natury ustalając wartość niższą o 143,4 tys. zł od salda konta syntetycznego 013. Ponadto od grudnia 2010 r. w jednostce nie przeprowadzono inwentaryzacji środków trwałych ujętych na koncie 011 „Środki trwałe” i skontrum zbiorów bibliotecznych, a materiały o wartości 29,9 tys. zł zinwentaryzowano na koniec 2024 r. drogą weryfikacji.

W Urzędzie Gminy Brańsk (woj. podlaskie) pomimo ujęcia w sprawozdaniu z przebiegu inwentaryzacji, że nie stwierdzono niedoborów i nadwyżek, porównanie danych ewidencyjnych na dzień inwentaryzacji (30 listopada 2023 r.) z wynikami inwentaryzacji wskazuje rozbieżności m.in. w następujących pozycjach: środki trwałe – różnica 418,5 tys. zł, pozostałe środki trwałe – różnica 193,4 tys. zł.

Kontrola przeprowadzona w Mieście i Gminie Otmuchów (woj. opolskie) wykazała niesporządzenie sprawozdania Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2023 r. dla Gospodarstwa Komunalnego w Otmuchowie, jak również podpisanie sprawozdań: Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2023 r., Rb-27S oraz Rb-28S za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2023 r. przez kierowników jednostek organizacyjnych gminy Otmuchów, których obsługa finansowa oraz rachunkowość i sprawozdawczość prowadzona była przez Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie, zamiast przez Burmistrza jako kierownika jednostki obsługującej, co skutkuje tym, iż nie można uznać, że sprawozdania te zostały formalnie sporządzone.

W Gminie Puńsk (woj. podlaskie) w sprawozdaniach Rb-NDS za IV kwartał 2024 r. oraz za I kwartał 2025 r. w poz. D14. „niewykorzystane środki pieniężne (...)” nie wykazano środków dotyczących projektu „Poprawa efektywności energetycznej na Litwie”, dofinansowanego z UE w kwotach odpowiednio 268,3 tys. zł i 245,5 tys. zł. Natomiast w gminie Brańsk (woj. podlaskie) w sprawozdaniu Rb-NDS na koniec IV kwartału 2024 r. dane wykazane w poz. D14. były zaniżone o 166,4 tys. zł.

W Gminie Szypliszki (woj. podlaskie) w sprawozdaniu Rb-NDS za IV kwartał 2024 r. wykazano w poz. D16. „wolne środki...” kwotę 75,7 tys. zł, podczas gdy gmina nie posiadała żadnych wolnych środków oraz nie dysponowała całością nadwyżki niewykorzystanych środków z poz. D14. (brak kwoty 31,9 tys. zł, która została wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem w 2023 r.). Z kolei w sprawozdaniu Rb-NDS za I kwartał 2025 r. w poz. D14. wykazano kwotę 988,8 tys. zł, podczas gdy kwota ta powinna wynosić 796,3 tys. zł.

W sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2023 r. Gminy Baboszewo (woj. mazowieckie) w wierszu D231. „lokaty na okres wykraczający poza rok budżetowy” w kolumnie „Wykonanie” wykazano kwotę 2 458,8 tys. zł, pomimo że w 2023 r. nie zakładano lokat wykraczających poza rok budżetowy 2023.

W sprawozdaniu rocznym Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2024 r. Powiatu Grójeckiego (woj. mazowieckie) wykazano niezgodną z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej kwotę środków z tytułu niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym w wysokości 129,9 tys. zł.

W Gminie Bralin (woj. wielkopolskie) w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych od początku roku do dnia 31 grudnia 2024 r. w kolumnie „zaległości netto” wykazano kwotę 289,7 tys. zł dotyczącą zaległości podatkowych podmiotów będących w upadłości.

Nie wykazano w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S Urzędu Gminy Horodło (woj. lubelskie) za 2024 r. należności i zaległości z tytułu dochodów związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w części należnej budżetowi gminy (w rozdz. 85502 § 2360 w wysokości odpowiednio 762 tys. zł i 719 tys. zł). Dane te zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-27S jednostki bezpośrednio realizującej zadanie (GOPS), co świadczyło o nieprawidłowym dokonaniu merytorycznej kontroli prawidłowości otrzymanego od tej jednostki sprawozdania.

W Mieście Wojkowice (woj. śląskie) w sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym na koniec 2021 r., w poz. „Stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” wykazano środki na rachunku budżetu w wysokości innej, niż kwota tych środków wynikająca z dowodów bankowych. Łącznie saldo organu wg potwierdzenia sald na rachunkach wynosi 9 777,6 tys. zł. W ww. sprawozdaniu jako stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych wskazano kwotę 3 350,6 tys. zł – różnica pomiędzy saldami stanu środków na rachunkach bankowych przesłanymi przez banki, a saldem wykazanym w sprawozdaniu Rb-ST stanowiła kwotę 6 427 tys. zł.

W Gminie Szypliszki (woj. podlaskie) w sprawozdaniach Rb-28S i Rb-Z na koniec 2024 r. nie zostały wykazane zobowiązania wymagalne na kwotę 119,3 tys. zł, pomimo że termin ich płatności upłynął w 2024 r.

W Urzędzie Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego (woj. świętokrzyskie) w rocznym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2024 r. w kolumnie 9 „zaległości netto” w łącznej kwocie zaległości wykazano należności, których termin zapłaty minął, jednakże nie mogą być egzekwowane, tj. należności w kwocie 4 379,61 tys. zł dotyczące podmiotów względem których ogłoszono upadłość oraz objętych postępowaniem restrukturyzacyjnym.

W Samorządowym Zakładzie Wodociągów i Gospodarki Komunalnej w Ćmielowie (woj. świętokrzyskie) w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2024 r. nie wykazano zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw i usług na kwotę 291 tys. zł, które powstały na podstawie faktur, w przypadku których upłynął 30 dniowy termin płatności, a zawarte porozumienie przesuwające termin płatności z wierzycielem nie było ważne w świetle obowiązujących przepisów.

W Gminie Włoszczowa (woj. świętokrzyskie) w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2024 r. w pozycji N3.2 „depozyty na żądanie” wykazana została kwota 6 161,5 tys. zł, zamiast kwoty 1 049,8 tys. zł wynikającej z ewidencji księgowej kont budżetu: 133 „Rachunek budżetu”, 224 „Rozrachunki budżetu”, 240 „Pozostałe rozrachunki” i 909 „Rozliczenia międzykresowe” oraz kont urzędu: 130 „Rachunek bieżący jednostki” i 141 „Środki pieniężne w drodze” – różnica wynosi 5 111,7 tys. zł.

W trakcie kontroli Gminy Serokomla (woj. lubelskie) ustalono, że na koncie podatnika podatku od nieruchomości ujęte były przedawnione zaległości z tytułu podatku od nieruchomości (w wysokości 32,5 tys. zł), które następnie wykazane zostały w jednostkowych sprawozdaniach Rb-N za 2023 r. i 2024 r. jako należności wymagalne.

Burmistrz Miasta i Gminy Piekoszów (woj. świętokrzyskie) w sporządzonym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Urzędu wg stanu na koniec IV kwartału 2023 r., w wierszu E.4 „wymagalne zobowiązania” nie wykazał danych w kwocie 308 tys. zł dotyczących posiadanych przez jednostkę na koniec okresu sprawozdawczego zobowiązań wymagalnych z tytułu niezwróconych w terminie depozytów mających charakter gwarancji należytego wykonania zobowiązania (wadia i depozyty przyjęte przez jednostkę sprawozdającą się w celu zabezpieczenia należytego wykonania umów), które to dane wynikają z ewidencji księgowej konta 240 „Pozostałe zobowiązania” za ten sam okres sprawozdawczy.

W bilansie z wykonania budżetu Miasta i Gminy Nowe Miasteczko (woj. lubuskie) sporządzonym na dzień 31 grudnia 2024 r. stwierdzono niewłaściwe przedstawienie struktury zobowiązań finansowych w podziale na zobowiązania krótkoterminowe i długoterminowe. W pozycji I.1.1. „Krótkoterminowe zobowiązania (do 12 miesięcy)” nie wykazano kwoty 1 455,4 tys. zł.

W bilansie za 2024 r. Urzędu Gminy Adamów (woj. lubelskie) wykazano zawyżone pozostałe należności i zobowiązania – o kwotę 54,5 tys. zł.

Kontrola przeprowadzona w Mieście i Gminie Otmuchów (woj. opolskie) wykazała, że doszło do wykazania w bilansie jednostkowym urzędu miasta i gminy za 2023 r. nieprawidłowych danych dotyczących należności krótkoterminowych i zobowiązań krótkoterminowych, które zostały zaniżone odpowiednio o 376,5 tys. zł, jak również wyniku finansowego, poprzez wykazanie w pozycjach A.II.1 „Zysk netto” i A.II.2 „Strata netto”, kwot odpowiednio 69 279,9 tys. zł oraz 25 130,9 tys. zł, zamiast kwoty 44 149,0 tys. zł w pozycji A.II.1.

W bilansie jednostki budżetowej Urząd Gminy Dmosin (woj. łódzkie) sporządzonym na dzień 31 grudnia 2024 r., w pozycji A.II.1.1.1 „Grunty stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego, przekazane w użytkowanie wieczyste innym podmiotom”, wykazano wartość 0,00 zł, mimo że Gmina Dmosin posiadała ww. grunty, o łącznej wartości 99,8 tys. zł. Z kolei, w pozycji A.II.2 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, wykazano nieprawidłową kwotę 8 744,6 tys. zł, podczas gdy saldo konta 080 „Środki trwałe w budowie”, wynosiło 7 460,4 tys. zł. Różnica stanowiła kwotę 1 284,2 tys. zł i było to saldo konta 140 „Środki pieniężne w drodze”, które było nierealne i wystąpiło wskutek nieprawidłowej ewidencji operacji finansowych na tym koncie. W celu zrównoważenia aktywów i pasywów jednostki ujętych w bilansie zawyżono wartość salda konta 080.

W bilansie Gminy Kutno (woj. łódzkie) z wykonania budżetu na dzień 31 grudnia 2024 r. nierzetelnie wykazano kwotę w pozycji „Należności i rozliczenia – Należności od budżetów”. W pozycji tej wykazano m.in kwotę 456,6 tys. zł jako wartość przypadającego do zwrotu naliczonego VAT. Jednostka w trakcie roku zmniejszyła wydatki budżetu o kwotę podatku naliczonego, mimo braku wpływu środków z urzędu skarbowego. Zwrot podatku, który gmina otrzymała w 2025 r., nie został zaewidencjonowany jako dochód budżetu, wyrównując niedobór środków wynikający z memoriałowego zmniejszenia wydatków w roku 2024. Gmina nie miała podstaw do pomniejszania wydatków o kwotę przyszłego zwrotu środków wynikającą z rozliczenia omawianego podatku, a zwrot środków powinien być ewidencjonowany jako dochód budżetu roku, w którym środki te faktycznie wpłynęły na rachunek jednostki, stosownie do zasady kasowości rozliczeń budżetu.

W Gminie Chojnice (woj. pomorskie) nie prowadzono w 2024 r. ewidencji analitycznej do konta 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” i 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” według poszczególnych jednostek budżetowych, co uniemożliwia ustalenie stanu rozliczeń dochodów i wydatków z poszczególnymi jednostkami budżetowymi.

Wykonanie budżetu – ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu

W tej kategorii, dotyczącej ogólnych zasad planowania i wykonywania budżetu, kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały **324** przypadki nieprawidłowości na łączną kwotę **226,8 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) – 50,
- dokonanie wydatków z przekroczeniem granic planowanych wydatków w uchwale budżetowej, planie finansowym jednostki – 45,
- niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzenie planów finansowych, nieaktualizowanie tych planów – 41,
- nieprawidłowe klasyfikowanie w budżecie wydatków bieżących lub majątkowych – 28,
- nierealistyczne prognozowanie w wpf kwot dochodów, wydatków, przychodów lub rozchodów – 17,
- 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) – 15,
- nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków w ramach funduszu sołeckiego – 14,
- 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 – 12,
- nieodprowadzenie, nieterminowe odprowadzenie lub odprowadzenie w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jst ustawami – 9.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w uchwale budżetowej Gminy Wysokie (woj. lubelskie) na 2024 r. zaplanowano wydatki na realizację usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu gminy w kwocie o 17,5 tys. zł mniejszej niż zobowiązanie z tego tytułu wynikające z umowy zawartej z wykonawcą w dniu 4 grudnia 2023 r. oraz nieuwzględniającej zobowiązań z tytułu realizacji tych usług w grudniu 2023 r., które wyniosły 36,1 tys. zł.

Wpłaty Miasta Wojkowice (woj. śląskie) na rzecz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w Katowicach z tytułu organizacji transportu zbiorowego, wynikające z uchwał Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w Katowicach, zaplanowano w uchwalach budżetowych miasta na: 2021 r., 2023 r., 2024 r., 2025 r. w zaniżonych kwotach – łącznie o 2 770,8 tys. zł.

Wójt Gminy Kętrzyn (woj. warmińsko-mazurskie) zaniechał przekazywania kierownikom jednostek podległych informacji niezbędnych do opracowania projektów planów finansowych na 2024 r., co skutkowało nieopracowaniem projektów tych planów przez jednostki podległe.

W Gminie Brzozie (woj. kujawsko-pomorskie) nie egzekwowano od kierowników podległych jednostek organizacyjnych obowiązku przedłożenia zatwierdzonych projektów planów finansowych na 2023 r., 2024 r. i 2025 r.

Podczas kontroli Gminy Nowe Piekuty (woj. podlaskie) ustalono, że rada gminy nie podejmowała uchwał w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego gminy wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za poszczególne lata (co najmniej od 2021 r.), przyjmując błędnie, że podjęcie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium wójtowi gminy jest jednoznaczne z przyjęciem i zatwierdzeniem sprawozdania.

Wójt Gminy Gostycyn (woj. kujawsko-pomorskie) zaciągnął zobowiązanie w kwocie 132 tys. zł bez kontrasygnaty skarbnika gminy lub osoby przez nią upoważnionej, podpisując protokół uzgodnień z dnia 29 sierpnia 2024 r. w sprawie kupna działek na rzecz gminy za kwotę 132 tys. zł, płatną w 3 ratach (ostatnia rata najpóźniej do dnia 30 stycznia 2026 r.). Powyższy protokół (bez kontrasygnaty skarbnika gminy ani osoby przez niego upoważnionej) stanowił podstawę do zawarcia umowy sprzedaży (w formie aktu notarialnego) w dniu 10 września 2024 r.

Wójt Gminy Kijewo Królewskie (woj. kujawsko-pomorskie) zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie w kwocie 4 000 tys. zł, poprzez podpisanie umowy w dniu 28 października 2024 r. na realizację w latach 2024–2026 zadania inwestycyjnego pn. „Pierwszy etap budowy sieci kanalizacyjnej w Gminie Kijewo Królewskie”, które nie było ujęte w przedsięwzięciach inwestycyjnych w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Termin wykonania ww. umowy ustalono na 20 miesięcy od dnia jej podpisania, tj. do dnia 28 czerwca 2026 r.

W dniu 12 lipca 2024 r. Gmina Osieczna (woj. pomorskie) zaciągnęła zobowiązanie wieloletnie, poprzez zawarcie umowy na realizację zadania „Przebudowa i rozbudowa budynku Zespołu Szkół Publicznych w Szlachcie, gmina Osieczna” o wartości brutto 2 379 tys. zł w terminie 8 miesięcy od dnia zawarcia umowy, przekraczając o kwotę 2 331,4 tys. zł zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań określony w § 2 uchwały Rady Gminy Osieczna Nr LI/256/2023 z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Osieczna na lata 2024–2028 (ze zmianami). Przedmiotowe zadanie nie zostało ujęte w Wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik Nr 2 do ww. uchwały.

W kwietniu 2023 r. gmina wiejska Ustronie Morskie (woj. zachodniopomorskie) zawarła z wykonawcą umowę na realizację, w ciągu 12 miesięcy, zadania pn. „Budowa drogi dla rowerów na terenie Gminy Ustronie Morskie (droga rowerowa Kukinia-Rusowo)” za wynagrodzeniem w kwocie 4 155,9 tys. zł brutto. Zobowiązanie wieloletnie zostało zaciągnięte, pomimo że wydatków planowanych do poniesienia na ten cel w 2024 r. nie ujęto w WPF.

W Gminie Janowiec Wielkopolski (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniono przekroczenie w latach 2023–2024 zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych na łączną kwotę 56 tys. zł.

Kontrola stwierdziła nieprawidłowe ustalenie na koniec 2023 r. i na koniec 2024 r. w Gminie Zakrzewo (woj. kujawsko-pomorskie) wysokości przychodów 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, które zostały zawyżone w 2023 r. o kwoty odpowiednio 15 tys. zł i 1 203 tys. zł.

Stwierdzono niedozwolony sposób finansowania w latach 2023–2024 deficytu budżetu Miasta i Gminy Połaniec (woj. świętokrzyskie) kwotą 1 418,6 tys. zł, tj. niewykorzystaną do dnia 31 grudnia 2023 r. nadwyżką dochodów nad wydatkami z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu w kwocie 219,6 tys. zł, obcymi środkami pieniężnymi (sumami depozytowymi) w kwocie 650 tys. zł i środkami otrzymanymi z PFRON w kwocie 549 tys. zł.

W Gminie Włoszczowa (woj. świętokrzyskie) w 2023 r. pokryto część kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (119 tys. zł) pomimo, że burmistrz nie przedłożył radzie miejskiej projektu uchwały o pokryciu w 2023 r. części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W Gminie Szypliszki (woj. podlaskie) w 2024 r. dokonywano szeregu niezgodnych z prawem przejściowych zapożyczeń na finansowanie budżetu z rachunków ZFŚS urzędu i szkół w łącznej wysokości 1 018 tys. zł, przy czym do końca roku nie zwrócono na rachunek ZFŚS urzędu gminy kwoty 1,2 tys. zł. Przypadki zapożyczania środków z rachunku ZFŚS lub rachunku depozytów celem finansowania wydatków wystąpiły również: w Gminie Puńsk (woj. podlaskie) w 2024 r. na łączną kwotę 413 tys. zł (w tym również z rachunku projektów), w Gminie Rożwienica (woj. podkarpackie) w latach 2022–2023 w łącznej kwocie 2 543,1 tys. zł (z ZFŚS urzędu gminy i jednostek oświatowych oraz z rachunku sum depozytowych), w Gminie Chynów (woj. mazowieckie) ogółem w kwocie 730 tys. zł (z obcych sum depozytowych), w Gminie Wojcieszków (woj. lubelskie), która kwotę wysokości 50,7 tys. zł z ZFŚS przekazała na wydatki budżetowe jednostce oświatowej oraz w Gminie Dmosin (woj. łódzkie) w kwocie 30 tys. zł w 2023 r. i 104 tys. zł w 2024 r. (z ZFŚS).

W Gminie Sobków (woj. świętokrzyskie) w 2024 r. na rachunek sum depozytowych wpłynęło ogółem 29,6 tys. zł tytułem darowizny na wsparcie organizacji festynu w Sobkowie pn. „Krew darem życia” oraz organizacji Sylwestra 2024/2025, z których bezpośrednio pokryto wydatki na zorganizowanie ww. imprez (m.in. na zakup usług gastronomicznych, artykułów spożywczych, nagród, występ artystyczny, zabezpieczenie medyczne imprezy plenerowej) dokonując zapłaty w styczniu 2025 r., podczas gdy środki finansowe z tytułu darowizn powinny stanowić dochód gminy.

Kwoty zrealizowanych w listopadzie i grudniu 2023 r. wydatków Gminy Smyków (woj. świętokrzyskie) zostały zmniejszone o podatek VAT naliczony pomimo, iż faktyczny zwrot rozliczenia podatku VAT za ww. okres nastąpił w dniu 28.02.2024 r. Pomniejszenie zrealizowanych wydatków skutkowało wykazaniem w rocznym sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych Urzędu za 2023 r., kwoty wydatków wykonanych zaniżonych łącznie o kwotę 637,2 tys. zł.

Gmina Ochotnica Dolna (woj. małopolskie), w dniu 8 lutego 2023 r., udzieliła pożyczki własnej jednostce budżetowej, tj. Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Ochotnicy Dolnej w kwocie 50 tys. zł, na zabezpieczenie kosztów realizacji programów: Opieka wytchnieniowa (20 tys. zł) oraz Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej (30 tys. zł), podczas gdy jednostki budżetowe nie mogą być beneficjentem pożyczki z budżetu gminy jako odrębny, samodzielny pożyczkobiorca. Z wyjaśnień wynika, że celem przekazania środków było zabezpieczenie płynności finansowej jednostki oraz nieprzerwanej realizacji zadań wynikających z kontynuacji programów, w okresie oczekiwania na przekazanie środków zewnętrznych.

W Samorządowym Zakładzie Wodociągów i Gospodarki Komunalnej w Ćmielowie (woj. świętokrzyskie) zobowiązania wynikające z otrzymanych w 2024 r. faktur za odprowadzanie ścieków na kwotę 610 tys. zł regulowano nieterminowo, z opóźnieniem wynoszącym od 11 do 185 dni. W konsekwencji zapłacono odsetki w kwocie 20 tys. zł. Termin płatności zobowiązań przesunięto na okres od siedmiu do dziewięciu miesięcy, poprzez zawarcie z wierzycielem porozumienia w dniu 31 grudnia 2024 r., które w świetle obowiązujących przepisów nie było ważne.

Wykonanie budżetu – dochody i przychody

W grupie zagadnień dotyczących realizacji dochodów i przychodów regionalne izby obrachunkowe wykazały istotną liczbę nieprawidłowości – **1 503** przypadki na łączną kwotę **35,5 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) – 258,
- zaniechanie prowadzenia lub nieterminowe prowadzenie czynności windykacyjnych w zakresie zobowiązań podatkowych – 143,
- ustalenie zobowiązań podatkowych dla osób fizycznych w zakresie podatków lokalnych (rolny, leśny, od nieruchomości) niezgodnie z przepisami, w tym prawa lokalnego (stawki) – 128,
- nieegzekwowanie (zaniechanie wezwania do złożenia) deklaracji lub informacji podatkowych od podatników podatków lokalnych (rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych) – 108,
- nieprawidłowa realizacja niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym – 95,
- niezgodne z przepisami udzielanie ulg i zwolnień w zapłacie podatków lokalnych (rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych) – 90,
- nieprawidłowa realizacja dochodów o charakterze cywilnoprawnym – 90,
- 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) – 45,
- dopuszczenie do przedawnienia zobowiązań podatkowych i publicznoprawnych – 43,
- nieprawidłowe rozliczanie wpłat podatników (np. na zaległości i odsetki, nadpłaty) – 39,
- zaniechanie podejmowania czynności w celu wyegzekwowania należności o charakterze cywilnoprawnym – 37,
- niezgodne z przepisami inkaso podatków lokalnych (rolny, leśny, od nieruchomości), np. nieprawidłowe rozliczenie inkasentów, pobór zaległości – 31,
- niezgodne z przepisami udzielanie ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym – 15,
- dopuszczenie do przedawnienia należności o charakterze cywilnoprawnym – 15.

Kontrola realizacji dochodów z tytułu podatków lokalnych w gminach Bielsk Podlaski i Orla (woj. podlaskie) wykazała m.in. błędne opodatkowanie nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Ustalenia kontroli skutkowały przypisaniem należności w podatku od nieruchomości, potwierdzonym odpowiedziami o sposobie wykonania zaleceń, w wysokości wynoszącej odpowiednio 240,1 tys. zł i 217,8 tys. zł.

W Gminie Blizanów (woj. wielkopolskie) nieprawidłowo opodatkowano nieruchomości zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, co skutkowało zaniżeniem wymiaru podatku o kwotę 49,6 tys. zł.

W latach 2020–2025 organ podatkowy Miasta Darłowo (woj. zachodniopomorskie) opodatkował nieruchomości podatnika, stanowiące grunty o pow. 8 651 m² podatkiem od nieruchomości według stawki przewidzianej dla gruntów pozostałych, pomimo że ze złożonej przez podatnika informacji wynikało, że były one związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W konsekwencji należny w ww. okresie podatek zaniżono o łączną kwotę 26,1 tys. zł.

W trakcie kontroli Gminy Lubrza (woj. opolskie) stwierdzono niezachowanie zasady powszechności opodatkowania podatkiem od nieruchomości, na skutek nieobjęcia opodatkowaniem gruntów i budynków stanowiących nieruchomości gminne przekazane innym podmiotom w posiadanie zależne oraz budynku mieszkalnego, którego budowa została zakończona, co skutkowało w latach 2020–2025 zaniżeniem dochodów podatkowych gminy z tytułu podatku od nieruchomości o łączną kwotę 110,3 tys. zł.

Podczas kontroli Miasta i Gminy Praszka (woj. opolskie) stwierdzono ustalenie podatnikom zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości w nieprawidłowych wysokościach, na skutek niezwyfikowania stanu faktycznego w zakresie posiadanych przez tych podatników przedmiotów opodatkowania, pomimo rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z informacji podatkowych złożonych przez tych podatników a danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków. Skutkowało to zaniżeniem dochodów z tego tytułu za lata 2020–2025 łącznie co najmniej o kwotę 113,2 tys. zł. Ponadto stwierdzono nieprawidłowe zastosowanie w latach 2020–2023 zwolnienia podatkowego budowli należących do podatnika, na skutek nieprawidłowo ustalonego zakresu przedmiotowego zwolnienia wprowadzonego uchwałą Rady Miejskiej w Praszce, czego konsekwencją było zaniżenie należności podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości w wymienionych latach o kwotę łączną 20,2 tys. zł.

W Mieście i Gminie Kolaszki (woj. łódzkie) przeprowadzona kontrola ujawniła nieprawidłowości w opodatkowaniu pięciu podatników podatku od nieruchomości. Do czasu podpisania protokołu kontroli organ podatkowy wyjaśnił stan faktyczny, natomiast podatnicy złożyli stosowne korekty deklaracji na podatek od nieruchomości. Wymiar podatku został zwiększony o łączną kwotę 143,4 tys. zł.

W latach 2020–2025 w Gminie Gierałtowie (woj. śląskie) 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 deklaracji na podatek od nieruchomości. Do podatników w trakcie kontroli skierowano pisemne wezwania do złożenia wyjaśnień i korekt deklaracji na podatek od nieruchomości. W związku z tym, w trakcie kontroli czterech podatników złożyły korekty deklaracji podatkowych i wpłaciło łącznie 72,2 tys. zł.

W Gminie Strawczyn (woj. świętokrzyskie) nie dokonano weryfikacji deklaracji na podatek od nieruchomości złożonej na 2024 r. oraz lata poprzednie przez starostę kieleckiego, reprezentującego Skarb Państwa, który wykazał do

opodatkowania 29 142 m² gruntów stanowiących użytki rolne. Przedmiotowe grunty nie zostały zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, dlatego nie podlegały podatkowi od nieruchomości i z mocy ustawy nie podlegały opodatkowaniu podatkiem rolnym. Podatek od nieruchomości za lata 2020–2024 został zawyżony o 50,1 tys. zł.

W Urzędzie Gminy w Wilczycach (woj. świętokrzyskie) nie dokonano weryfikacji deklaracji na podatek od nieruchomości złożonej na 2024 r. przez podatnika, który zaniżył w deklaracji powierzchnię gruntów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz nie wykazał do opodatkowania budowli. W trakcie kontroli podatnik złożył korektę deklaracji na 2024 r., co spowodowało zwiększenie podatku od nieruchomości za 2024 r. o kwotę 55,4 tys. zł.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Gminy w Fałkowie (woj. świętokrzyskie) wykazała, iż organ podatkowy w latach 2020–2025 wydawał decyzje wymiarowe podatnikowi będącemu osobą prawną prowadzącą działalność gospodarczą w formie spółki prawa handlowego, zamiast wyegzekwować składanie deklaracji na podatek od nieruchomości. Kontrola ujawniła również, że organ podatkowy w latach 2022–2024 nie dokonywał rzetelnej kontroli składanych deklaracji na podatek od nieruchomości przez podatnika będącego osobą prawną prowadzącą działalność gospodarczą, w których nie wykazywał on do opodatkowania budowli. W konsekwencji we wskazanym okresie zaniżono należny gminie podatek o kwotę 52 tys. zł.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Gminy w Nowinach (woj. świętokrzyskie) wykazała, iż latach 2019–2024 wójt przyjmował bez zastrzeżeń deklaracje na podatek od nieruchomości od podatnika, będącego jednostką organizacyjną gminy, funkcjonującą w formie samorządowej instytucji kultury, w których podatnik nienależnie wykazał posiadane grunty, budynki i budowle jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W konsekwencji powyższego zawyżono kwotę podatku od nieruchomości za wskazany okres łącznie o kwotę 1 659,9 tys. zł.

Burmistrz Miasta i Gminy Połaniec (woj. świętokrzyskie) przyjął bez zastrzeżeń złożoną przez podatnika deklarację na podatek od nieruchomości na 2024 rok, pomimo iż nie wykazano w niej wynajmowanych od gminy (od 30 listopada 2007 r.) pomieszczeń biurowych (o powierzchni użytkowej 222,90 m²). W trakcie kontroli wezwano podatnika do złożenia korekt deklaracji za lata 2020–2025. Podatnik złożył korekty deklaracji i dokonał wpłaty podatku wraz z odsetkami (ogółem w kwocie 41,9 tys. zł).

Kontrola w Mieście i Gminie Nowogród Bobrzański (woj. lubuskie) wykazała, że wobec czterech podatników posiadających zaległości podatkowe w latach 2017–2024 na łączną kwotę 55,1 tys. zł organ podatkowy nie podjął skutecznych działań zmierzających do ich wyegzekwowania. Zaniechania te doprowadziły do przedawnienia zobowiązań podatkowych w dwóch przypadkach na łączną kwotę 6,9 tys. zł.

W Gminie Zarszyn (woj. podkarpackie) podejmowano ze zwałką czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych w stosunku do osób prawnych i fizycznych, będących podatnikami podatku od nieruchomości, 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 od osób fizycznych (w wys. 63,9 tys. zł) i osób prawnych (w wys. 779,4 tys. zł), w podatku od środków transportowych od osób fizycznych (w wys. 20,9 tys. zł) oraz w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w wys. 202,9 tys. zł).

W gminach Puńsk i Szypliszki (woj. podlaskie) wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste po aktualizacji ustalono z naruszeniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, co spowodowało zawyżenie należności od użytkowników wieczystych łącznie odpowiednio o 10,9 tys. zł i 8 tys. zł. W związku z ustaleniami kontroli kwoty tych nadpłat zostały rozliczone.

W Gminie Konarzyny (woj. pomorskie) od 2009 r. nie dokonano aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego dwóch nieruchomości gruntowych.

W Mieście Dęblin (woj. lubelskie) naliczano i pobierano (w latach 2009–2024) opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego gruntów w wysokości niższej od opłaty ustalonej po jej aktualizacji, co skutkowało zaniżeniem dochodów miasta w tym okresie o 13,2 tys. zł.

W Mieście Koło (woj. wielkopolskie) w latach 2021–2024 nie dokonywano waloryzacji czynszu dzierżawnego za nieruchomości gruntową zgodnie z postanowieniami umowy, co doprowadziło do zaniżenia należności z tytułu czynszu o łączną kwotę 322,7 tys. zł. Analogicznie brak waloryzacji czynszu za najem i dzierżawę stwierdzono w Gminie Wołyń (woj. lubelskie), co skutkowało zaniżeniem dochodów gminy o 10,4 tys. zł.

W Starostwie Powiatowym w Sandomierzu (woj. świętokrzyskie) stwierdzono, że zaniżono naliczone i pobrane opłaty z tytułu trwałego zarządu za lata 2021–2025 ogółem na kwotę 10,5 tys. zł.

W Gminie Grodziec (woj. wielkopolskie) nie podjęto skutecznych działań windykacyjnych w zakresie należności z tytułu najmu lokali użytkowych, polegających na nieskierowaniu do egzekucji komorniczej dwóch prawomocnych nakazów zapłaty, w wyniku czego należności w kwocie 15,1 tys. zł uległy przedawnieniu.

W Powiecie Zawierciańskim (woj. śląskie) nie podejmowano lub nieterminowo podejmowano czynności egzekucyjne mające na celu wyegzekwowanie należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa za okres od 2008 r. do 2025 r. na łączną kwotę 813,8 tys. zł. W stosunku do kwoty 465,5 tys. zł dłużnicy mogą podnieść zarzut przedawnienia zaległości.

W Samorządowym Zakładzie Wodociągów i Gospodarki Komunalnej w Ćmielowie (woj. świętokrzyskie) w latach 2017–2024 dopuszczono do przedawnienia należności cywilnoprawnych w kwocie 20 tys. zł, wskutek ograniczenia dochodzenia wierzytelności do wysyłania wezwań do zapłaty.

W Gminie Lipusz (woj. pomorskie) ujawniono pobieranie w 2024 r. opłaty miejscowej przez dwóch inkasentów w wysokości niezgodnej (zawyżonej bądź zaniżonej) z ustalonymi przez radę gminy stawkami.

W Mieście Hel (woj. pomorskie) w 2024 r. wydano pięć decyzji administracyjnych dotyczących zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do dróg niebędących publicznymi drogami gminnymi (dróg wewnętrznych).

Ustalenie opłaty za zajęcie pasa drogowego za inną liczbę dni niż wskazana we wniosku stwierdzono w Gminie Wojcieszków (woj. lubelskie). Nieprawidłowość skutkowała zaniżeniem należnej opłaty o 1,2 tys. zł.

W Gminie Słaboszów (woj. małopolskie) nieprawidłowo naliczono i pobrano w 2023 r. opłatę za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych poza miejscem sprzedaży, w wyniku czego powstała nadpłata w wysokości 2,8 tys. zł.

Urząd Miejski w Orniecie (woj. warmińsko-mazurskie) nie dopełnił obowiązków w zakresie prawidłowego ustalenia wysokości opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, poprzez błędne zakwalifikowanie przedsiębiorcy jako podmiotu rozpoczynającego działalność, w konsekwencji organ naliczył opłatę niższą niż należna budżetowi gminy.

W Gminie Przywidz (woj. pomorskie) stwierdzono wszczęcie w 2024 r., we wszystkich przypadkach objętych kontrolą, procedury mającej na celu ustalenie jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – po upływie od 280 do 355 dni od daty wpływu wypisu aktu notarialnego.

Gmina Kętrzyn (woj. warmińsko-mazurskie) zawarła umowę na wykonanie dokumentacji projektowej na termomodernizację z terminem realizacji do listopada 2024 r. Kontrola przeprowadzona we wrześniu 2025 r. ujawniła, że umowa nie została zrealizowana (ani rozwiązana), a gmina zaniechała naliczenia określonych w umowie kar, które do dnia kontroli wynosiły 129,1 tys. zł (po 302 dniach).

W szkołach prowadzonych m.in. przez gminy Kuźnica, Brańsk i Śniadowo (woj. podlaskie) część dochodów z opłat za żywnie pobranych od uczniów przeznaczono na inne cele niż zakup artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania posiłków. W odpowiedzi o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych poinformowano, że w wyniku działań podjętych na podstawie ustaleń kontroli zostały rozliczone z uczniami niewykorzystane na „wsad do kotła” opłaty za żywnie w łącznej wysokości odpowiednio: 55 tys. zł, 50,4 tys. zł i 30,8 tys. zł.

W Gminie Wiślica (woj. świętokrzyskie) dochody pobrane z tytułu opłat za żywienie dzieci w szkole za okres styczeń-grudzień 2024 r. oraz styczeń-czerwiec 2025 r. opłacone przez rodziców/opiekunów prawnych nie zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu miasta i gminy. Szacowana kwota pobranych i nieodprowadzonych dochodów z ww. tytułu wyniosła 78,7 tys. zł za okres wrzesień-grudzień 2024 r. oraz za okres styczeń-czerwiec 2025 r.

W jednostkach oświatowych Gminy Igołomia-Wawrzeńczyce (woj. małopolskie), w których funkcjonował catering, rodzice/opiekunowie dzieci ponosili 100% kosztów wyżywienia, a tym samym opłaty przez nich wnoszone za korzystanie przez dzieci z gorącego posiłku nie były przeznaczane jedynie na zakup artykułów żywnościowych.

W latach 2022–2025 ustalano, naliczano i pobierano opłaty za korzystanie z miejsc, obiektów i urządzeń na Cmentarzu Komunalnym w Czeladzi (woj. śląskie), inne niż związane z pochówkiem, pomimo braku podstaw do ich ustalenia wynikającego z przepisów prawa. Opłaty pobierane były przez Miejski Zarząd Gospodarki Komunalnej w Czeladzi, który zgodnie ze statutem tej jednostki organizacyjnej miasta Czeladź administrował cmentarzem komunalnym.

Stwierdzono niepodjęcie przed Radę Gminy w Łęczycy (woj. łódzkie) uchwał ustalających wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości oraz spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej.

W Gminie Jabłoń (woj. lubelskie) nie prowadzono odrębnego rachunku bankowego dla dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

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 podatkowa³.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2025 r. stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zaniżonych danych w sprawozdaniach w 121 kontrolowanych jednostkach, a w zakresie zawyżonych danych w sprawozdaniach w 108 kontrolowanych jednostkach. Wymiar finansowy różnic przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach budżetowych stwierdzone w 2025 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:	121	4 042,9	108	4 530,3
– skutki obniżenia górnych stawek podatków	61	1 809,1	39	1 485,9
– skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień	36	1 537,1	31	2 417,5
– skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa	24	696,7	38	626,9

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 przez 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.

Dane wykazywane w powyższym zakresie w sprawozdaniach budżetowych, składanych przez jst do regionalnych izb obrachunkowych i za ich pośrednictwem do Ministerstwa Finansów, stanowiły⁴ 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.

W sprawozdaniu Rb-PDP za 2023 r. Miasta i Gminy Miastko (woj. pomorskie) zaniżono o kwotę 410,5 tys. zł skutki finansowe wynikające z obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości.

W sprawozdaniu Rb-PDP za 2024 r. Gminy Chojnice (woj. pomorskie) zaniżono o kwotę 468,1 tys. zł skutki udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości.

W Mieście i Gminie Połaniec (woj. świętokrzyskie) skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości od osób prawnych w sprawozdaniu Rb-PDP: za 2021 r. – zaniżono o 58 tys. zł, za 2022 r. – zawyżono o 122 tys. zł, za 2023 r. – zawyżono o 137 tys. zł, a za 2024 r. – zawyżono o 190 tys. zł, w wyniku uwzględnienia przy ich obliczaniu powierzchni gruntów i budynków podlegających zwolnieniom ustawowym oraz nieuwzględnienia danych z korekt deklaracji za lata ubiegłe otrzymanych od podatników w danym roku.

W Gminie Łyszkowice (woj. łódzkie) w odniesieniu do sprawozdania Rb-PDP sporządzonego za 2024 r. stwierdzono, że zaniżono wykazaną w nim kwotę skutków obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od środków transportowych o 151,9 tys. zł. Wykazane w sprawozdaniu wartości w kolumnie „skutki obniżenia górnych stawek podatku” faktycznie stanowiły ustaloną w programie księgowo-podatkowym „Auta” wartość podatku z tytułu II raty za 2024 rok.

Kontrola prawidłowości danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP za 2024 r. Gminy Rutki (woj. podlaskie) wykazała zaniżenie skutków obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości o kwotę 98 tys. zł, a w podatku od środków transportowych o kwotę 65,6 tys. zł oraz skutków udzielonych na podstawie uchwały rady gminy zwolnień w podatku od nieruchomości o kwotę 12,7 tys. zł.

W Mieście i Gminie Krotoszyn (woj. wielkopolskie) w sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2024 r. wykazano zawyżone o kwotę 92,9 tys. zł skutki obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości od osób fizycznych.

W wyniku kontroli Gminy i Miasta Nowe Miasteczko (woj. lubuskie) stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-PDP za 2024 r. zawyżono skutki obniżenia górnych stawek podatków w zakresie podatku od nieruchomości o kwotę 1,4 tys. zł oraz zaniżono te skutki w podatku od środków transportowych o kwotę 109 tys. zł. Skutki udzielonych ulg i zwolnień zostały zaniżone w tym sprawozdaniu w podatku od nieruchomości od osób prawnych o kwotę 12,3 tys. zł, a od osób fizycznych zawyżone o kwotę 1 tys. zł. Natomiast skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy w zakresie umorzenia zaległości podatkowych w podatku od środków transportowych od osób fizycznych zostały zawyżone o kwotę 4,2 tys. zł, zaś w zakresie rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności, zwolnienia z obowiązku pobrania, ograniczenia poboru w podatku od nieruchomości od osób fizycznych zawyżone o kwotę 1,1 tys. zł.

W sprawozdaniu Rb-27S Gminy Liw (woj. mazowieckie) za 2024 r. i w sprawozdaniu Rb-PDP za ten rok wykazano zawyżone o 692,7 tys. zł skutki finansowe zwolnień z podatku od nieruchomości wprowadzonych przepisami uchwały Rady Gminy w Liwie.

W sprawozdaniu Rb-PDP za 2024 r. Gminy Wąsosz (woj. podlaskie) wykazane zostały zawyżone skutki zwolnień w podatku od nieruchomości, stosowanych na mocy uchwały rady gminy, o kwotę 258,8 tys. zł, co było pochodną bezpodstawnego wykazania w złożonej przez gminę deklaracji na podatek od nieruchomości, jako zwolnionych uchwałą,

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.

przedmiotów opodatkowania generujących wskazaną kwotę podatku, podczas gdy korzystały one ze zwolnienia ustawowego.

W Gminie Brzuze (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono wykazanie w sprawozdaniu Rb-PDP za 2023 r. zaniżonych skutków umorzeń zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości od osób prawnych o kwotę 59,5 tys. zł.

W latach 2024–2025 w Mieście i Gminie Sośnicowice (woj. śląskie) nieprawidłowo przeprowadzono czynności sprawdzające deklaracje na podatek od nieruchomości, złożone przez podatników zwolnionych z podatku od nieruchomości na podstawie uchwały rady miejskiej oraz nie wezwano jedenastu podatników do złożenia deklaracji bądź korekty deklaracji za lata 2024–2025. Brak prawidłowej weryfikacji deklaracji spowodował obliczenie, w celu sporządzenia sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S za 2024, zawyżonych skutków udzielonych ulg i zwolnień co najmniej o kwotę 1 282 tys. zł (tj. o kwotę podatku od wartości budowlanej), zaniżenie tych skutków co najmniej o 12,4 tys. zł (tj. o kwotę podatku od nieruchomości budynkowych) oraz o 62 tys. zł (tj. o kwotę podatku od nieruchomości gruntowych).

W sprawozdaniu Rb-PDP za 2023 r. Gminy Białopole (woj. lubelskie) wykazane zostały zawyżone skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy w zakresie rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności w podatku rolnym o kwotę 236,4 tys. zł.

Wykonanie budżetu – wydatki i rozchody

Regionalne izby obrachunkowe stwierdziły 1 028 przypadków, na łączną kwotę 229,2 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 – 368,
- nieterminowe regulowanie zobowiązań z tytułu dostaw, usług i robót budowlanych – 98,
- przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 43,
- dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania wydatków w zakresie wydatków na pozostałe zadania (np. sport, ochrona zdrowia, ochrona środowiska) – 43,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 43,
- wypłacanie wynagrodzenia za roboty, dostawy lub usługi bez potwierdzenia ich wykonania lub niezgodnie z umową – 31,
- 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 – 26,
- nieterminowe opłacenie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, FGŚP, PFRON, składek zdrowotnych, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 21,
- 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 Urzędzie Miasta i Gminy w Połańcu (woj. świętokrzyskie) w latach 2015–2024 wypłacano pracownikom na ich wnioski zaliczki na poczet wynagrodzenia. Pracownik odpowiedzialny w urzędzie za naliczenie wynagrodzenia nie był informowany o wypłaconych zaliczkach, w związku z czym nie były one potrącone pracownikom z należnego za dany miesiąc wynagrodzenia. W konsekwencji do dnia 31 grudnia 2024 r. nie dokonano rozliczenia oraz zwrotu pobranych w ww. okresie zaliczek na wynagrodzenia w kwocie ogółem 13,6 tys. zł. W trakcie trwania kontroli trzech pracowników dokonało zwrotu pobranych zaliczek w kwocie 4,5 tys. zł, natomiast w przypadku 15 byłych pracowników urzędu oraz jednego pracownika pozostającego w stosunku pracy, zaniechano podjęcia czynności mających na celu zwrot wypłaconych oraz nierozliczonych zaliczek na wynagrodzenia, a w konsekwencji dopuszczono do przedawnienia należności z ww. tytułu w kwocie 9,1 tys. zł.

Rada Gminy Dwikozy (woj. świętokrzyskie), w okresie od dnia 1 sierpnia 2021 r. do dnia końca kadencji wójta, tj. 5 maja 2024 r. nie podjęła uchwały dostosowującej wysokość wynagrodzenia miesięcznego wójta do wysokości minimalnej określonej przepisami prawa. Wskutek powyższego, w dniu 3 grudnia 2024 r. pomiędzy wójtem, zastępcą wójta oraz skarbnikiem została zawarta ugoda, w wyniku której Urząd Gminy Dwikozy zobowiązał się wypłacić na rzecz wójta kwotę 247,3 tys. zł tytułem „zaległej, nie wypłaconej części wynagrodzenia za pracę za okres od 1.08.2021 r. do 6.05.2024 r.”.

Wynagrodzenia Starosty Krapkowickiego, Wicestarosty Krapkowickiego oraz skarbnika w Powiecie Krapkowickim (woj. opolskie) nie zostały dostosowane do obowiązujących przepisów w związku ze spadkiem liczby mieszkańców tego powiatu, skutkiem czego zawyżono wypłacone wynagrodzenie dla ww. osób łącznie o kwotę 35,2 tys. zł.

W Gminie Wielgie (woj. kujawsko-pomorskie) nieprawidłowo ustalono i wypłacono wynagrodzenie dla zastępcy wójta w okresie od maja do grudnia 2024 r., poprzez jego zawyżenie o 14 tys. zł. Podczas kontroli ustalono, iż wójt gminy przyznał, zatrudnionemu w wymiarze 1/32 etatu zastępcy wójta, wynagrodzenie zasadnicze, które po przeliczeniu na jeden etat w ww. okresie przekraczało wartość stawki maksymalnej. Wskutek tego również dodatek za wieloletnią pracę (20%) został ustalony w zawyżonej wysokości.

Pracownikowi zatrudnionemu w wymiarze 1/2 etatu w Urzędzie Gminy Jaworze (woj. śląskie) w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 12 grudnia 2023 r. ustalono i wypłacono wynagrodzenie wyższe o 2,8 tys. zł brutto miesięcznie niż wynikało z Regulaminu wynagradzania pracowników.

Dyrektorowi Szpitala Powiatowego w Sandomierzu (woj. świętokrzyskie) ustalono w okresie od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 1 marca 2025 r. wynagrodzenie miesięczne zawyżone łącznie o kwotę 63,2 tys. zł. Powyższe wynikało z ustalenia wynagrodzenia w wysokości przekraczającej dopuszczalną maksymalną wartość określoną w ustawie o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz przepisami ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej odpowiednio na rok 2024 i 2025.

Ustalono, że dodatki specjalne przyznawano pracownikom za zadania wchodzące w zakresy ich czynności służbowych lub mających charakter stałych składników wynagrodzenia (poprzez coroczne przyznawanie ich na pełne lata kalendarzowe, bez wykazania konkretnego, okresowego zwiększenia obowiązków). Nieprawidłowo przyznano dodatki specjalne w Powiecie Krapkowickim (woj. opolskie): wicestarosć powiatu krapkowickiego, etatowemu członkowi zarządu powiatu krapkowickiego oraz skarbnikowi powiatu (w ostatnim przypadku również w celu zrekompensowania obniżenia wynagrodzenia) w łącznej kwocie 517,7 tys. zł oraz w powiecie głubczyckim (woj. opolskie): byłemu wicestarosć powiatu głubczyckiego, wicestarosć powiatu głubczyckiego, skarbnikowi powiatu oraz ośmiu pracownikom w łącznej kwocie 434,5 tys. zł.

Wicemarszałkom oraz pozostałym członkom Zarządu Województwa Świętokrzyskiego przyznano na okres sprawowania funkcji (nieprzerwanie od dnia 6 maja 2024 r.), dodatki specjalne w sposób stały, regularny i długookresowy. W uzasadnieniu ich przyznania dla każdej z ww. osób wskazano te same zadania polegające m.in. na: uczestnictwie we wskazanych wydarzeniach o charakterze regionalnym, krajowym i międzynarodowym, stałej współpracy z mediami, monitorowaniu przebiegu prac związanych z realizacją projektów w podległych komórkach organizacyjnych i podmiotach powiązanych organizacyjnie i właścicielsko czy udziale w obradach Młodzieżowego Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego oraz udziale we współpracy z organizacjami otoczenia biznesu, organizacjami pozarządowymi, społecznymi i pożytku publicznego. W konsekwencji dodatek specjalny stał się stałym elementem wynagrodzenia, związanym ze stałym wykonywaniem tych samych obowiązków. Łączna kwota wypłaconych dodatków specjalnych w okresie dla ww. osób w okresie od 6 maja 2024 r. do 31 października 2025 r. wyniosła 313,4 tys. zł.

Pracownikowi Starostwa Powiatowego w Kazimierzy Wielkiej (woj. świętokrzyskie) zatrudnionemu na 1/8 etatu wypłacono w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 lipca 2025 r. dodatek funkcyjny zawyżony łącznie o kwotę 20,5 tys. zł. Powyższe wynikało z ustalenia pracownikowi dodatku funkcyjnego w wysokości przekraczającej dopuszczalną maksymalną wartość określoną w regulaminie wynagradzania z uwzględnieniem zasady proporcjonalności wynagrodzenia.

W trakcie kontroli stwierdzono nieuzasadnione wypłacenie nagrody jubileuszowej pracownikowi Gminy Sosnowica (woj. lubelskie) za 20 lat pracy (w kwocie 11,2 tys. zł). Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w innej jednostce samorządu wynikało, że ten pracownik już otrzymał nagrodę za ten staż pracy, stąd kolejne wypłacenie nagrody za ten sam okres pracy nie miało podstaw prawnych.

Z ustaleń kontroli wynikało, że pracownikowi Gminy Komarówka Podlaska (woj. lubelskie) odchodzącemu na emeryturę, naliczono i wypłacono odprawę emerytalną w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia, mimo że z dokumentów wynikał ponad 20-letni okres pracy, uprawniający do odprawy w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia. Powyższe skutkowało zaniżeniem należnej odprawy o 12,6 tys. zł.

Kontrola ustaliła, że w 2024 r. w Gminie Krasnystaw (woj. lubelskie) sfinansowano część wynagrodzenia pracownika zajmującego się sprawami z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi w wysokości 37,6 tys. zł ze środków pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W Mieście i Gminie Czchów (woj. małopolskie) dopuszczono do niewykorzystania urlopu wypoczynkowego przez byłego burmistrza w terminie do dnia 30 września następnego roku, co dotyczyło: ośmiu dni z 2021 r. i 26 dni z 2022 r. Powyższe skutkowało obciążeniem budżetu gminy wydatkami z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w kwotach: 7,4 tys. zł brutto (dot. 2021 r.) oraz 24,2 tys. zł brutto (dot. 2022 r.). Analogicznie wydatkami z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop za 2022 r. przez byłego marszałka, wicemarszałka oraz członka Zarządu Województwa Małopolskiego obciążono budżet województwa w kwotach odpowiednio: 51,1 tys. zł brutto, 39,1 tys. zł brutto i 12,1 tys. zł brutto.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego nieprawidłowo obliczono i wypłacono w maju 2024 r. byłemu marszałkowi województwa oraz byłemu wicemarszałkowi województwa ekwiwalent za niewykorzystany urlop oraz odprawę pieniężną. Wysokość obu świadczeń, związanych z wygaśnięciem stosunku pracy, została tym pracownikom obliczona z pominięciem w podstawie naliczenia dodatku specjalnego stanowiącego składnik wynagrodzenia podlegający uwzględnieniu. Łączne zaniżenie świadczeń wyniosło: dla byłego marszałka – 18,7 tys. zł, dla byłego wicemarszałka – 33,7 tys. zł. Środki zostały wypłacone w wyniku kontroli.

W Gminie Kołbaskowo (woj. zachodniopomorskie) wypłacono wójtowi odprawę (w dniu 8 maja 2024 r.) w wysokości 19,7 tys. zł brutto, pomimo iż w wyniku wyborów przeprowadzonych w dniu 7 kwietnia 2024 r. został ponownie wybrany na następną kadencję.

Burmistrzowi Miasta Łaskarzew (woj. mazowieckie), którego stosunek pracy ustał z dniem 7 maja 2024 r. w związku z wygaśnięciem mandatu, bezpodstawnie wypłacono dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2024 r. w kwocie 4,3 tys. zł.

W Mieście i Gminie Pobiedziska (woj. wielkopolskie) członkom Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w 2024 r. wypłacono wynagrodzenia niezgodnie z obowiązującą uchwałą. Wynagrodzenia ustalano jako wielokrotność miesięcznego ryczałtu, wypłacając jego pełną wysokość za każde posiedzenie Komisji. W konsekwencji wynagrodzenia zawyżono o kwotę 47 tys. zł.

Radnym Rady Miejskiej w Piekoszowie (woj. świętokrzyskie) wypłacono w okresie styczeń-wrzesień 2025 r. diety zaniżone łącznie o kwotę 11,7 tys. zł. Powyższe wynikało z naliczenia diet niezgodnie z zasadami określonymi przez radę miejską.

W wyniku kontroli ustalono nieterminowe regulowanie zobowiązań skutkujące powstaniem na koniec roku zobowiązań wymagalnych przez Gminę Rożwienica (woj. podkarpackie) w wysokości 512,08 tys. zł (wymagalne na koniec 2023 r.) oraz przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Iwoniczu-Zdroju (woj. podkarpackie) w wysokości 586,5 tys. zł (na dzień 31.12.2023 r.) i 999 tys. zł (na dzień 31.12.2024 r.).

W latach 2022–2024 nieterminowo regulowano zobowiązania Miasta i Gminy Lubień Kujawski (woj. kujawsko-pomorskie) na łączną kwotę 3 370 tys. zł. Poddane kontroli faktury wobec czterech kontrahentów związane z realizacją dostaw i usług na łączną kwotę 1 836 tys. zł oraz część faktury w kwocie 1 535 tys. zł za budowę hali widowiskowo-sportowej przy ZPO w Lubieniu Kujawskim (w 2024 r.) zostały opłacone z opóźnieniem wynoszącym do 137 dni.

Gmina Iwanowice (woj. małopolskie) nie dokonała opłat należnych składek członkowskich z tytułu przynależności do Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania Jurajska Kraina za 2021 r. (18,1 tys. zł) oraz za 2022 r. (22,8 tys. zł).

W związku z organizacją w dniach: 15 sierpnia 2024 r. i 15 sierpnia 2025 r. Profilaktycznego Festynu Rodzinnego dla Gminy Smyków (woj. świętokrzyskie) dokonano wydatków w kwocie ogółem 130,1 tys. zł, które nie były ściśle związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz uzależnień, a stanowiły uboczny element oferty rozrywkowej, rekreacyjnej i muzycznej, podczas której na mocy wydanych jednorazowych zezwoleń przez wójta gminy prowadzona była sprzedaż napojów alkoholowych. Wydatki nie stanowiły zatem realizacji zadania określonego w części III pkt 2 Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii dla Gminy Smyków na 2024 r. i 2025 r.

W Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Stąporkowie (woj. świętokrzyskie) w 2024 r. nieterminowo regulowano zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz Funduszu Pracy za wszystkie

miesiące 2024 r. w kwocie ogółem 1 574 tys. zł. Z tytułu nieterminowego uregulowania składek zapłacono odsetki w łącznej kwocie 29 tys. zł.

W Powiecie Nyskim (woj. opolskie) doprowadzono do konieczności zapłaty odsetek w wysokości 393 tys. zł od środków uznanych przez Wojewodę Opolskiego za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, w wyniku zaniechania wystąpienia do wojewody o zmianę terminu oddania do użytkowania zadania, na którego realizację otrzymano dofinansowanie z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

Gmina Gorzkowice (woj. łódzkie) nie dochowała terminu ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu. Ostatnią uchwałę dotyczącą powyższego zagadnienia podjęto w dniu 27 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla strażaków ratowników ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Gorzkowice za udział w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, podczas gdy wysokość ww. ekwiwalentu pieniężnego powinna być ustalana przez radę gminy nie rzadziej niż raz na 2 lata.

W Gminie Jaświły (woj. podlaskie) nie wypłacano w latach 2024–2025 ekwiwalentu za akcje i działania ratownicze realizowane przez OSP na terenie gminy. Ustalony podczas kontroli należny a niewypłacony ekwiwalent wyniósł 52,9 tys. zł. Ponadto strażakom zaniżono wysokość ekwiwalentu za udział w szkoleniach o 0,8 tys. zł. Z kolei w Gminie Nowe Piekuty (woj. podlaskie) w latach 2022–2024 ekwiwalent ustalano jako kwotę proporcjonalną do liczby minut udziału w akcji lub działaniu ratowniczym, podczas gdy za każdą rozpoczętą godzinę od zgłoszenia wyjazdu ekwiwalent należy przyznać w pełnej stawce godzinowej. Wskutek powyższego ekwiwalent zaniżono łącznie o 10,5 tys. zł.

Podczas kontroli w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej w Lubrzy (woj. opolskie) stwierdzono bezpodstawne ponoszenie wydatków na zadania związane z funkcjonowaniem lokalu użytkowego, użyczonego na prowadzenie działalności gospodarczej-leczniczej. Wskutek powyższego w okresie od 1 czerwca 2023 r. do 30 kwietnia 2025 r. Gmina Lubrza poniosła wydatki związane z użytkowaniem tego lokalu w łącznej kwocie 48,7 tys. zł.

W Gminie Kętrzyn (woj. warmińsko-mazurskie) nierzetelnie dokumentowano operacje gospodarcze oraz nie przestrzegano w tym zakresie procedur wewnętrznych, co skutkowało wypłaceniem wynagrodzenia w łącznej kwocie 25 tys. zł bez potwierdzenia wykonania zleconych czynności audytowych.

W czasie kontroli Powiatu Krapkowskiego (woj. opolskie) stwierdzono dokonanie wydatku na zakup napojów alkoholowych (wódki) w ilości 11 sztuk (o pojemności 0,7 l każda) na łączną kwotę 0,8 tys. zł brutto celem ich wręczenia jako upominek dla trenerów wszystkich drużyn piłkarskich, tłumacza i kierowcy obozu sportowego dla młodzieży, który to wydatek nie mieścił się w zakresie działalności powiatu.

Kontrolując prawidłowość naliczenia wysokości odpisu na ZFŚS stwierdzono jego zaniżenie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego za lata 2024–2025 na łączną kwotę 84,4 tys. zł, z powodu zaniechania naliczania odpisu od pracowników przebywających na urlopach bezpłatnych. Z kolei w Szkole Podstawowej Nr 2 w Mońkach (woj. podlaskie) zawyżono odpis na 2024 r. o 23,6 tys. zł z powodu błędnego ustalenia liczby pracowników.

Ustalono zaniżenie jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli, wobec ich nieprawidłowego naliczenia: w Szkole Podstawowej w Boćkach (woj. podlaskie) o kwotę 59,6 tys. zł oraz w jednostkach prowadzących obsługę szkół, tj. w Urzędzie Gminy Szypliszki (woj. podlaskie) o kwotę 20,7 tys. zł, a w Urzędzie Gminy Przytuły (woj. podlaskie) o kwotę 19,4 tys. zł. Z kolei w Zespole Szkół w Grodzisku (woj. podlaskie) zawyżono jednorazowe dodatki uzupełniające dla nauczycieli łącznie o 24,2 tys. zł.

Zamówienia publiczne

W 2025 r. w zakresie wydatkowania środków publicznych w następstwie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁵ oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶ stwierdzono **1 386** przypadków nieprawidłowości na kwotę **844,5 mln zł**. Stwierdzone nieprawidłowości występowały na

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

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 – 301,
- nieprawidłowości związane z wniesieniem i zwrotem zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 220,
- nieprawidłowości dotyczące sporządzenia lub publikowania planu postępowań o udzielenie zamówień – 97,
- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie protokołu postępowania – 94,
- niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych, sporządzenie specyfikacji warunków zamówienia (przypadki inne niż dotyczące warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert) – 88,
- nieprawidłowości dotyczące sporządzenia sprawozdania o udzielonych zamówieniach – 59,
- nieprawidłowe ustalenie wartości zamówienia publicznego lub konkursu – 53,
- niezłożenie przez zobowiązanego do tego osoby oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania lub konkursu – 49,
- nieprawidłowości dotyczące zawarcia umowy (np. forma umowy, termin zawarcia, czas obowiązywania, treść umowy w stosunku do treści oferty, zawarcie umowy przed orzeczeniem KIO) – 46,
- 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 – 41,
- niezgodne z przepisami ustalenie kryteriów oceny ofert – 40,
- nieprawidłowe określenie przedmiotu zamówienia – 24,
- udzielenie zamówienia publicznego lub zawarcie umowy ramowej bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych – 23,
- niezgodne z przepisami ustalenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub wymaganych środków dowodowych do oceny ww. warunków – 20,
- dokonanie zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego, umowy na usługi społeczne i inne szczególne usługi lub umowy ramowej z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych – 15,
- udzielenie zamówienia publicznego lub zawarcie umowy ramowej z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych określających przesłanki zastosowania trybów: negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki – 9.

W Gminie Bralin (woj. wielkopolskie) zadanie w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych oraz prowadzenia punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK) wykonywano na podstawie umowy zawartej w dniu 14 października 2010 r. ze sp. z o.o., bez przeprowadzenia postępowania przewidzianego przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Wydatki poniesione na ten cel w samym tylko 2024 r. wyniosły łącznie 1 585,5 tys. zł.

W Wojewódzkim Szpitalu Zespolonym im. Ludwika Perzyny w Kaliszu (woj. wielkopolskie), w trakcie kontroli doraźnej stwierdzono, iż w 2024 r. dokonano wydatków bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych na łączną kwotę 13 783,8 tys. zł, w tym na zakup leków kwotę 11 901,7 tys. zł oraz zakup materiałów medycznych na kwotę 1 882,2 tys. zł.

Miasto i Gmina Piwniczna-Zdrój (woj. małopolskie) powierzała, w latach 2023–2024 i w 2025 r. (do dnia kontroli), usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, jednostce organizacyjnej gminy, tj. Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Piwnicznej-Zdroju, działającemu w formie zakładu budżetowego, a więc podmiotowi, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych. Tytułem realizacji ww. usługi zrealizowano wydatki w następujących kwotach: w 2023 r. – 2 278,5 tys. zł, w 2024 r. – 2 404,9 tys. zł, w okresie styczeń-lipiec 2025 r. – 1 406,5 tys. zł.

Gmina Serokomla (woj. lubelskie) zawarła w dniu 20 grudnia 2024 r. umowę kredytu długoterminowego (w kwocie 2 mln zł) z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych.

W Gminie Raclawice (woj. małopolskie) udzielono zamówienia na wykonanie robót remontowych na drogach gminnych w 2024 r., wykonawcy wybranemu z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, co było skutkiem zaniechania oszacowania wartości ww. usług. W wyniku kontroli ustalono, że ww. gmina przeprowadziła postępowanie w trybie zapytania ofertowego na podstawie wewnętrznej procedury i zawarła w dniu 13 marca 2024 r. umowę na realizację zadania pn. „Bieżące utrzymanie dróg gminnych w roku 2024 na terenie Gminy Raclawice”, za

wynagrodzeniem ryczałtowym ustalonym cyt. „do kwoty 130 tys. zł netto”. Faktycznie w okresie od marca do maja 2024 r. z tytułu realizacji ww. umowy została wypłacona wykonawcy kwota brutto 270,3 tys. zł.

Wartość zamówienia na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2024 r. w Gminie Nowodwór (woj. lubelskie) ustalono dla okresu 24 zamiast 36 miesięcy, co skutkowało jego udzieleniem bez stosowania procedur właściwych dla zamówień na usługi o wartości równej lub przekraczającej próg unijny.

W trakcie kontroli Miasta Czeladź (woj. śląskie) stwierdzono, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonym w 2024 r. w trybie podstawowym z możliwością prowadzenia negocjacji na usługi pn. „Zarządzanie węzłem przesiadkowym przy ul. Kombatantów w Czeladzi” o wartości umownej 239 tys. zł brutto, opisano przedmiot zamówienia w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący, poprzez pominięcie istotnych elementów dla prawidłowej kalkulacji ceny ofertowej oraz przyszłego świadczenia usług. Tym samym uniemożliwiono wykonawcom rzetelną wycenę tego zamówienia, a co z tym się wiąże, w sposób nieuprawniony zastosowano jedyne kryterium oceny ofert (cena oferty brutto – 100%).

Kontrola ustaliła, że w Gminie Lubień (woj. małopolskie) w 2023 r. zaniechano powołania komisji przetargowej, mimo iż szacunkowa wartość zamówienia na zagospodarowanie odpadów komunalnych (1 712,85 tys. zł netto, tj. 384,6 tys. euro) przekraczała progi unijne dla zamówień na dostawę i usługi (215 000 euro) i powołanie komisji było obowiązkowe.

Kontrola w Gminie Zbiczno (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała, że w postępowaniu pn. „Odbiór i zagospodarowanie stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Zbiczno w 2024 r.” o wartości szacunkowej 1 943 tys. zł członkowie komisji przetargowej oraz kierownik zamawiającego nie złożyli oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, które będą skutkowały koniecznością ich wyłączenia z postępowania.

W Powiecie Myślenickim (woj. małopolskie) w postępowaniu dotyczącym udzielenia kredytu długoterminowego, prowadzonym w 2023 r. naruszono zasadę przeprowadzania postępowania w sposób przejrzysty, m.in. poprzez przekazywanie Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (UPUE) sprostowań ogłoszenia o zamówieniu po upływie lub w dniu upływu terminu składania ofert wynikającego z opublikowanego ogłoszenia oraz dokonanie zmiany terminu składania ofert wyłącznie na stronie prowadzonego postępowania, a nie poprzez zmianę ogłoszenia o zamówieniu i zmianę SWZ. Z kolei w przypadku wprowadzenia zmiany w SWZ (zmniejszenie kwoty kredytu z 11 mln zł do 8 mln zł) zaniechano dokonania zmiany ogłoszenia o zamówieniu (opis przedmiotu zamówienia) w tym zakresie.

Gmina Małdyty (woj. warmińsko-mazurskie) zawarła z tym samym wykonawcą trzy odrębne umowy na dowóz uczniów (wrzesień, październik i listopad 2024 r.) na łączną kwotę 156,4 tys. zł, dzieląc tym samym zamówienie publiczne i pomijając procedurę udzielenia zamówienia na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Jak ustalono Miasto i Gmina Otmuchów (woj. opolskie) udzieliła w okresie 2023–2024 łącznie 31 zamówień na remonty i przebudowy dróg gminnych, w sytuacji, gdy pomiędzy tymi zamówieniami zachodziła tożsamość przedmiotowa, tożsamość czasowa i tożsamość podmiotowa. Pomimo, że zachodziły wszystkie trzy przesłanki, aby uznać, że mamy do czynienia z jednym zamówieniem, zamawiający dokonał jego podziału w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Na podkreślenie zasługuje fakt, że na 31 zamówień objętych analizą, 29 zrealizowanych zostało przez tego samego wykonawcę. Łącznie wydatkowano tytułem realizacji ww. umów kwotę 2 864,5 tys. zł.

Podczas kontroli Województwa Opolskiego stwierdzono podzielenie zamówień publicznych na zakup usług przeprowadzenia w 2024 r. kampanii promocyjnych, odrębne oszacowanie ich wartości (które łączna wysokość wynosiła 1 027 tys. zł), wszczęcie wobec każdej części postępowania o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym bez negocjacji, a w konsekwencji niezastosowanie do zamówień o tożsamym charakterze właściwej procedury przewidzianej ustawą, tj. procedury dla zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne.

W Gminie Siennica Różana (woj. lubelskie) przyjęto jako jedno z kryteriów oceny ofert w postępowaniu na modernizację dróg gminnych – długość okresu gwarancji, przewidując maksymalną punktację dla 60 miesięcy, który to okres jednocześnie został określony jako minimalny w innym miejscu specyfikacji, co powodowało pozorność tego kryterium.

W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, Gmina Wyszmyrzyce (woj. mazowieckie) zawarła umowę na kwotę 5 874,5 tys. zł z wykonawcą, który pomimo wezwania zamawiającego nie złożył informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie urzędującego członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, wymaganej zgodnie z ogłoszeniem o zamówieniu i specyfikacją warunków zamówienia na potwierdzenie braku podstaw wykluczenia.

Kontrola przeprowadzonego przez Powiat Sandomierski (woj. świętokrzyskie) zamówienia publicznego pn. „Remont zabytkowego budynku siedziby II Liceum Ogólnokształcącego im. Tadeusza Kościuszki w Sandomierzu” (o wartości szacunkowej 829,7 tys. zł) wykazała, że dokonano unieważnienia postępowania, pomimo że postępowanie nie było obciążone niemożliwością do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Uzasadnienie faktyczne i prawne nie wykazało łącznego zaistnienia trzech przesłanek, tj.: wady postępowania, nieusuwalności wady postępowania oraz wady uniemożliwiającej zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W Gminie Rogóźno (woj. kujawsko-pomorskie) zawarto umowę w sprawie zamówienia publicznego na „Dostawę energii elektrycznej w okresie od 01.06.2023 r. do 31.12.2023 r.” z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących formy pisemnej umowy. Kontrolujący ustalili, iż umowa zawierała podpisy elektroniczne ówczesnego wójta gminy oraz ówczesnego skarbnika, natomiast nie została opatrzona podpisem ze strony wykonawcy. W trakcie kontroli, tj. po zrealizowaniu przedmiotu umowy, wykonawca podpisał przedmiotową umowę.

W Gminie Kijewo Królewskie (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono, że w zakresie realizacji umowy na zadanie pn. „Pierwszy etap budowy sieci kanalizacyjnej w Gminie Kijewo Królewskie” doszło do nieuprawnionego dokonania zmian treści zawartej umowy w sprawie zamówienia publicznego w zakresie przedłużenia terminu realizacji zadania. Ujawniono, że zmiana umowy w zakresie terminu wykonania przedmiotu umowy została dokonana mimo braku przesłanek przewidzianych w jej zapisach.

Na podstawie umowy zawartej w dniu 22 grudnia 2022 r. Miasto Stargard (woj. zachodniopomorskie) udzieliło zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, na świadczenie usług w zakresie zarządzania parkingiem przy ul. Barnima w Stargardzie za wynagrodzeniem w kwocie 484,8 tys. zł brutto, dopuszczając w jej treści zmianę wysokości wynagrodzenia w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia. Aneks z dnia 30 listopada 2023 r. dokonano, na wniosek wykonawcy, zwiększenia wynagrodzenia o kwotę 17,6 tys. zł brutto, uzasadniając to niedoszacowaniem planowanych kosztów funkcjonowania i zarządzania parkingiem, pomimo że w umowie nie przewidziano możliwości zmiany wynagrodzenia z takiej przyczyny.

W Gminie Radków (woj. świętokrzyskie) zwrotu wadium w kwocie 12 tys. zł na rzecz kontrahenta, z którym zawarto umowę w sprawie zamówienia publicznego dokonano w dniu 25 lutego 2025 r., zamiast do dnia 24 września 2024 r. Ponadto zwrotu zabezpieczeń należytego wykonania umowy wniesionych przez kontrahentów w 2021 r. i 2023 r. w kwocie ogółem 54 tys. zł dokonano w czasie trwania kontroli, pomimo iż terminy zwrotu upłynęły w dniach: 21 stycznia 2022 r., 6 stycznia 2025 r. i 30 stycznia 2025 r.

Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji

Naruszenie przepisów regulujących udzielanie i otrzymywanie dotacji przez jednostki oraz ich rozliczanie w 2024 r. miało miejsce w **393** przypadkach na łączną kwotę **16,9 mln zł**. Do najczęściej występujących uchybień można zaliczyć:

- naruszenie zasad lub trybu udzielania dotacji na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – 83,
- naruszenie zasad lub trybu udzielania dotacji – pozostałe przypadki (np. sport, ochrona środowiska, opieka nad zabytkami, szkolnictwo wyższe, itd.) – 68,
- nieprawidłowe wykorzystanie lub rozliczenie otrzymanych przez jst dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone – 36,
- nieprawidłowości w zakresie przekazywania i rozliczania dotacji publicznym i niepublicznym jednostkom oświaty – 36,
- nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie dotacji udzielonych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – 36,
- nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie pozostałych, udzielonych dotacji – 22,
- zaniechanie dochodzenia przez jst zwrotu dotacji w sytuacjach wskazanych w ustawie o finansach publicznych – 9.

W Mieście Grudziądz (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono udzielenie i przekazanie w 2024 r. i 2025 r. dotacji celowych w ramach otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych dwóm klubom sportowym w łącznej wysokości 621 tys. zł z naruszeniem zasad udzielania dotacji, poprzez dopuszczenie w zawartych umowach refundacji wydatków poniesionych przez dotowanych przed dniem zawarcia umów.

W Gminie Sośno (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono udzielenie w 2024 r. dotacji celowej dla Gminnej Spółki Wodnej w Sośnie z naruszeniem zasad jej udzielania, poprzez przyznanie dotacji w kwocie wyższej o 15 tys. zł niż wynikająca ze złożonego wniosku oraz na zadania opiewające na kwotę 27 tys. zł, które zgodnie z harmonogramem realizacji zostały wykonane przed zawarciem umowy.

W Gminie Zbiczno (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniono udzielenie i przekazanie w 2023 r. dotacji w łącznej kwocie 26 tys. zł, na realizację zadania publicznego w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i rekreacji z naruszeniem zasad udzielania dotacji. Kontrola wykazała, że w przypadku trzech stowarzyszeń przyjęto oferty realizacji zadania publicznego podpisane wyłącznie przez jedną osobę reprezentującą beneficjenta, tj. niezgodnie z zapisami statutów tychże organizacji, w myśl których wymagane były podpisy dwóch osób umocowanych do działania w imieniu stowarzyszeń.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego kontrola wykazu dokumentów przedstawionych jako sfinansowane dotacją udzieloną w kwocie 100 tys. zł klubowi sportowemu wykazała, że w wykazie podano trzy faktury, które były ujęte także w rozliczeniu dotacji udzielonej temu klubowi w kwocie 35 tys. zł z budżetu Gminy Nowe Piekuty (woj. podlaskie), co stwierdzono podczas kontroli równoległe prowadzonej w tej gminie. Gmina była w posiadaniu kserokopii faktur dokumentujących rozliczenie dotacji. Jedna z trzech faktur wymienionych w wykazie przedłożonym do Urzędu Marszałkowskiego, na kwotę 7,8 tys. zł, została opisana w gminie jako w całości opłacona dotacją otrzymaną z budżetu gminy, co wskazuje, iż nie mogła być w ogóle ujęta w sporządzonym dla urzędu marszałkowskiego rozliczeniu dotacji.

W latach 2021–2025 z budżetu Miasta i Gminy Sośnicowice (woj. śląskie) udzielono dotacji celowej Gminnej Spółce Wodnej „Sośnicowice” w łącznej kwocie 500 tys. zł, pomimo braku stosownej uchwały Rady Miejskiej w Sośnicowicach w sprawie określenia zasad udzielania dotacji celowej ze środków budżetu dla spółek wodnych.

W Gminie Wilczyce (woj. świętokrzyskie) w nieprawidłowej wysokości ustalono i udzielono w 2024 r. dotację podmiotową dla Publicznej Szkoły Podstawowej prowadzonej przez stowarzyszenie. Wysokość dotacji została ustalona w wyniku uzgodnień dokonanych pomiędzy wójtem oraz władzami stowarzyszenia prowadzącego szkołę. Łączna kwota należnej dotacji dla szkoły w 2024 r. wynosiła 1 953 tys. zł, natomiast przekazano 1 395,6 tys. zł. Różnica między kwotą przekazaną a należną wynosi 557,4 tys. zł.

Instytucja kultury – Biblioteka Centrum Kultury w Piekoszowie (woj. świętokrzyskie) – ze środków otrzymanej dotacji podmiotowej w 2023 r. poniosła wydatki niezwiązane z jej działalnością, bowiem udzieliła wsparcia finansowego w wysokości 32 tys. zł dla stowarzyszeń i kół gospodyń wiejskich w postaci dotacji celowych.

Miasto Zakopane (woj. małopolskie) do dnia kontroli (maj 2025 r.) zaniechało rozliczenia dotacji udzielonych klubowi piłkarskiemu w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: w 2023 r. (sześć dotacji na łączną kwotę 74,8 tys. zł) i w 2024 r. (cztery dotacje na łączną kwotę 53,8 tys. zł). Niepodejmowanie działań celem rozliczenia ww. dotacji skutkowało równocześnie nieustaleniem i niedochodzeniem ewentualnych należności (dotacji do zwrotu). Nieustalenie prawidłowości wykorzystania dotacji nie pozwala też na ocenę czy salda Wn konta 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich” na koniec 2023 r. i 2024 r. były realne i prawidłowo wycenione, co uniemożliwiało stwierdzenie prawidłowości przedstawienia sytuacji finansowej w bilansach urzędu miasta.

W trakcie kontroli Gminy Wojcieszków (woj. lubelskie) ujawniono nieprawidłowości w zakresie obliczania dotacji dla publicznej szkoły podstawowej prowadzonej przez stowarzyszenie (w tym kwot przewidzianych na uczniów w części oświatowej subwencji ogólnej, wskaźnika zwiększającego oraz na uczniów niepełnosprawnych), czego konsekwencją było udzielenie w 2024 r. dotacji w wysokości zaniżonej o 947 tys. zł.

W Mieście Słupca (woj. wielkopolskie) udzielono dwóch dotacji dla klubów sportowych w łącznej kwocie 149 tys. zł na realizację zadań ujętych w Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii bez zastosowania przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W Gminie Rychtal (woj. wielkopolskie) dotację celową w kwocie 500 tys. zł dla Powiatu Kępińskiego na realizację zadania pn. „Rozbudowa istniejącego Oddziału Lecznico-Rehabilitacyjnego w Grębaninie o nowy budynek wraz z łącznikiem oraz przebudowa istniejącego budynku” przekazano 273 dni po terminie wskazanym w umowie.

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. – 29,4 tys. zł.

Podczas kontroli Powiatu Żarskiego (woj. lubuskie) w zakresie przekazywania i rozliczania dotacji oświatowych udzielanych dla niepublicznych jednostek systemu oświaty stwierdzono nieprawidłowe ustalenie wysokości należnej dotacji dla policealnej szkoły w 2024 r. Organ dotujący zastosował wobec uczniów, którzy uzyskali dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe lub dyplom zawodowy, nieaktualną miesięczną stawkę dotacji w wysokości 5,9 tys. zł, zamiast stawki obowiązującej w 2024 r. w wysokości 7,7 tys. zł. Powyższe skutkowało zaniżeniem kwoty przekazanej dotacji w 2024 r. o kwotę 69,2 tys. zł.

Gmina Nowosolna (woj. łódzkie) udzieliła w 2024 r. na rzecz ochotniczej straży pożarnej dotację celową w wysokości 100 tys. zł na pokrycie kosztów potrzebnych do realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa placu sołectkiego w Moskwie”, nie stosując otwartego konkursu ofert. Dotacja została przyznana OSP na zadanie niezwiązane z ochroną przeciwpożarową.

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 **80** przypadków nieprawidłowości na łączną kwotę **97,2 mln zł**, w tym m.in.:

- zaciągnięcie zobowiązań dłużnych bez wymaganej opinii rio o możliwości spłaty zobowiązania lub zaciągnięcie zobowiązań dłużnych z przekroczeniem limitów ustalonych w uchwale budżetowej – 15,
- udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst – 10,
- nieprawidłowości związane z zaciąganiem zobowiązań dłużnych (np. brak uchwały organu stanowiącego, niezrealizowanie celu emisji obligacji, itp.) – 9,
- nieprawidłowe określenie kwoty długu w wpf – 7,
- nierzetelne planowanie lub prognozowanie kwot spłat rozchodów i wydatków niezbędnych do obliczenia rocznego wskaźnika spłaty zobowiązań – 5.

Gmina Szprotawa (woj. lubuskie) zaciągnęła w dniu 18 grudnia 2023 r. oraz w dniu 18 grudnia 2024 r. zobowiązania z tytułu pożyczek w łącznej kwocie 9 294,2 tys. zł bez uzyskania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązań.

W dniu 24 lipca 2024 r. Wójt Gminy Złotoryja (woj. dolnośląskie) oraz skarbnik gminy podpisali akt notarialny (umowa sprzedaży) w sprawie nabycia przez gminę prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz własność posadowionego na tym gruncie, a stanowiącego odrębną nieruchomość budynku szybu wraz z urządzeniami wodociągowymi i kanalizacyjnymi oraz urządzeniami znajdującymi się w budynku szybu, za cenę 861,5 tys. zł brutto, która została rozłożona na 120 miesięcznych rat (ostatnia płatna 28 czerwca 2034 r.). W uchwałach Rady Gminy Złotoryja w sprawie budżetu gminy na 2024 r. oraz w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Złotoryja nie określono limitu zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów. Wójt gminy nie wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty wyżej wymienionego zobowiązania, pomimo że wartość zobowiązania zaciąganego w dniu zawarcia aktu notarialnego przekraczała 2,24% planowanych dochodów bieżących budżetu Gminy Złotoryja na 2024 rok.

W Gminie Nowy Żmigród (woj. podkarpackie) w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2024–2032 wykazano kwoty rozchodów budżetu w pozycji 5.1 „Spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych” w latach 2026–2027 w wysokości niższej niż wynikająca z harmonogramu spłat kredytów.

W Gminie Grodziec (woj. wielkopolskie) wójt zawarł trzy umowy o kredyt bankowy, w których upoważnił bank do obciążania rachunku bieżącego wskazanego w umowie kwotą wymagalnych zobowiązań wynikających z umowy, a w przypadku braku środków na tym rachunku do zaspokojenia roszczeń z tytułu umowy z pierwszych wpływów na ten rachunek lub opłat za prowadzenie rachunku niezależnie od innych dyspozycji, za wyjątkiem tytułów wykonawczych.

W Gminie Gostycyn (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono zaciągnięcie w 2024 r. przez wójta gminy zobowiązania z tytułu nabycia nieruchomości na raty z przekroczeniem limitu kwot określonych w uchwale budżetowej. Kontrola wykazała, że w dniu 10 września 2024 r. Wójt Gminy Gostycyn zawarł umowę nabycia nieruchomości, której cena była płatna w ratach. Ustalona cena nabycia wynosiła 132 tys. zł, a płatność została podzielona na trzy równe raty po 44 tys. zł każda: pierwsza rata została zapłacona w dniu 6 grudnia 2024 r., druga rata w dniu 30 stycznia 2025 r., a płatność trzeciej raty strony ustaliły do dnia 30 stycznia 2026 r. W uchwale budżetowej na rok 2024 nie zaplanowano limitu zobowiązań na ten cel. Limitu tego nie wprowadzono także w wyniku zmian budżetu w roku 2024. Tym samym organ stanowiący w uchwale budżetowej i jej zmianach nie udzielił organowi wykonawczemu upoważnienia do zaciągania tego typu zobowiązań.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miasta i Gminy w Piekoszowie (woj. świętokrzyskie) wykazała, iż w dniu 4 października 2023 r. burmistrz zawarł w formie aktu notarialnego umowę nabycia nieruchomości gruntowej za kwotę 4 500 tys. zł, płatną w latach 2023–2025 w rocznych ratach po 1 500 tys. zł każda. Na dzień zawarcia ww. umowy burmistrz nie posiadał opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach o możliwości spłaty innego zobowiązania zaliczanego do tytułu dłużnego przez gminę a ponadto zaciągnięcia ww. zobowiązania zaliczanego do tytułu dłużnego dokonano bez kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej.

W latach 2021–2024 Gmina Kłomnice (woj. śląskie) w umowach o kredyt w rachunku bieżącym wyrażała zgodę na obciążenie rachunku bieżącego gminy przez bank w celu spłaty jej zobowiązań z tytułu umowy przed wszystkimi innymi płatnościami oraz bez konieczności uzyskiwania odrębnych dyspozycji gminy.

W Mieście i Gminie Włoszczowa (woj. świętokrzyskie) dane wykazane w WPF w kol. 10.6 „Spłaty, o których mowa w poz. 5.1 wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych” załącznika nr 1 do uchwały rady miejskiej w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2024–2037 oraz w kolejnych zmianach WPF nie uwzględniały spłaty rat kredytowych wynikających z harmonogramu spłat do umowy kredytowej zawartej w dniu 22 lipca 2024 r. na kwotę ogółem 11 588,5 tys. zł z terminem spłaty w latach 2025–2037.

Wójt Gminy Smyków (woj. świętokrzyskie) w zawartej w dniu 15 lutego 2024 r. umowie o kredyt obrotowy w rachunku bieżącym udzielił bankowi pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym budżetu, w celu spłaty odsetek od zaciągniętego kredytu.

W Gminie Chocz (woj. wielkopolskie) w 2024 r. nieterminowo regulowano zobowiązania z tytułu sześciu pożyczek udzielonych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu. Raty pożyczek w łącznej kwocie 77,4 tys. zł regulowano po upływie terminów płatności, co skutkowało koniecznością zapłaty odsetek.

Gospodarka mieniem

W trakcie kontroli zagadnień z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym stwierdzono 790 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 29,2 mln zł. Najczęściej nieprawidłowości występowały w poniższych obszarach:

- nieprzestrzeganie przepisów określających procedury zbycia nieruchomości – 234,
- nieprzestrzeganie przepisów określających procedury innego niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste dysponowania mieniem komunalnym (najem, dzierżawa, trwały zarząd, itp.) – 206,
- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości – 104,
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. procedury ustanowienia prawa, aktualizowanie opłat, stawki, itp.) – 50,
- niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym lub uchwały o zasadach wynajmowania lokali mieszkalnych – 35,
- nieprawidłowe sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego – 24,

- nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości – 17,
- zbywanie (sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste) nieruchomości w trybie bezprzetargowym mimo braku ustawowo określonych przesłanek – 13.

W Gminie Hajnówka (woj. podlaskie) dokonano sprzedaży nieruchomości w IV przetargu (przeprowadzonym w dniu 29 maja 2024 r.), w którym cena wywoławcza była o 30% niższa (o 30,5 tys. zł) od wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, mimo że od zamknięcia III przetargu do czasu przeprowadzenia IV przetargu minęło ponad sześć miesięcy (III przetarg zakończony wynikiem negatywnym w dniu 16 listopada 2023 r.). Nieruchomość została w efekcie zbyta za cenę niższą o 28,5 tys. zł od jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

W 2024 r. Powiat Łębski (woj. pomorskie), dokonał sprzedaży, w drodze przetargu, pięciu nieruchomości Skarbu Państwa, których wartość została ustalona na podstawie niezaktualizowanych operatów szacunkowych.

W Mieście i Gminie Sośnicowice (woj. śląskie) w 2023 r. przy zbyciu w trybie bezprzetargowym lokalu użytkowego, o pow. 107,80 m², posadowionego na działkach gminnych, położonego w Sośnicowicach, nabywcę nieruchomości bezpodstawnie obciążono kosztami sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego.

W Mieście i Gminie Kaczory (woj. wielkopolskie) dokonano w 2024 r. zbycia lokalu mieszkalnego w trybie bezprzetargowym (za cenę 26,7 tys. zł) na rzecz osoby nieposiadającej prawa pierwszeństwa do jej nabycia. Nabywca lokalu mieszkalnego nie posiadał prawa najmu lokalu mieszkalnego, który stał się przedmiotem zbycia.

Gmina Nowa Brzeźnica (woj. łódzkie) na wniosek osoby fizycznej zbyła nieruchomość z pominięciem przetargu, na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, które przyznają w określonych sytuacjach prawo pierwokupu dzierżawcy. W kontrolowanym stanie faktycznym umowa dzierżawy została jednak już zakończona, co skutkowało wygaśnięciem prawa pierwokupu.

W Gminie Nozdrzec (woj. podkarpackie) stwierdzono nieprawidłowości przy sprzedaży gminnych nieruchomości gruntowych, polegające na: niezamieszczaniu w treści ogłoszenia o przetargu ustnym nieograniczonej informacji co do zobowiązań, których przedmiotem jest nieruchomość i obciążeń nieruchomości, niepodaniu w ogłoszeniu o II przetargu na sprzedaż nieruchomości terminu przeprowadzenia poprzedniego przetargu, niezamieszczaniu w treści protokołu z przetargu informacji, co do zobowiązań, których przedmiotem jest nieruchomość i obciążeń nieruchomości oraz podawaniu do publicznej wiadomości informacji o wynikach przeprowadzonych przetargów przed upływem terminu na zaskarżenie czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu.

We wszystkich objętych kontrolą przypadkach dotyczących sprzedaży w drodze przetargu ustnego nieograniczonego nieruchomości położonych w Gminie Marcinowice (woj. dolnośląskie) w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży podawano wartość nieruchomości wynikającą z operatów szacunkowych, a nie ich cenę.

Gmina Igołomia-Wawrzeńczyce (woj. małopolskie) dokonała w 2024 r. zamiany nieruchomości gminnych na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych (na potrzeby regulacji faktycznego przebiegu drogi gminnej) bez stosownej zgody rady gminy w tym zakresie.

W Gminie Zbójna (woj. podlaskie) zawarto w 2022 r. umowę najmu lokalu do prowadzenia działalności usługowo-handlowej na okres 10 lat, która nie została poprzedzona sporządzeniem wykazu nieruchomości przeznaczonej do wynajęcia oraz przeprowadzeniem przetargu na wyłonienie najemcy ani podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie wyrażenia zgody na bezprzetargowe zawarcie umowy najmu lokalu na ten okres.

Gmina Świdwin (woj. zachodniopomorskie) wynajęła osobie fizycznej budynki gospodarcze (o łącznej pow. 25,50 m²), które nie należały do gminnego zasobu nieruchomości, lecz stanowiły własność Skarbu Państwa. W konsekwencji, w latach 2001–2024, gmina pobrała nienależne dochody z tytułu czynszu najmu.

Gmina Nowa Brzeźnica (woj. łódzkie) zawarła z przedsiębiorcą aneks do umowy najmu lokalu użytkowego, przy udziale sołectwa. Celem najmu było prowadzenie sklepu spożywczo-przemysłowego. Zgodnie z umową, najemca zobowiązał się do zapłaty wynajmującemu czynszu w wysokości 0,8 tys. zł miesięcznie brutto, przy czym zapłata

miała następować do rąk sołtysa, z przeznaczeniem na potrzeby sołectwa. W konsekwencji, dochody z tytułu najmu nie były odprowadzane na rachunek bankowy gminy. W okresie od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. sołtys pobrał od najemcy środki w wysokości 28,8 tys. zł.

W Mieście Jedlni-Letnisku (woj. mazowieckie) stwierdzono zawarcie kolejnych umów dzierżawy, w zakresie tych samych nieruchomości z tymi samymi dzierżawcami, bez uzyskania zgody rady miejskiej.

W Mieście Łaskarzew (woj. mazowieckie) zawarto umowę dzierżawy na okres od 1 grudnia 2024 r. do 31 grudnia 2029 r., w trybie bezprzetargowym, bez uzyskania zgody rady miasta.

Kontrola w Gminie Wilków (woj. opolskie) wykazała niezachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym, poprzez niezagospodarowanie nieruchomości gruntowej zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w umowie zawartej z Agencją Nieruchomości Rolnych w sprawie nieodpłatnego przekazania gminie na własność nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W konsekwencji doprowadziło to do konieczności poniesienia przez gminę Wilków wydatków w łącznej wysokości 56,4 tys. zł, tytułem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nabytej nieodpłatnie nieruchomości wraz z kosztami sporządzenia operatu szacunkowego, na rzecz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie Ośrodek Terenowy w Opolu.

Gmina Iwanowice (woj. małopolskie) nie dysponowała, w latach 2022–2024, planem wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

W Mieście i Gminie Krotoszyn (woj. wielkopolskie) w informacji o stanie mienia za 2024 r. wykazano wartość środków trwałych Urzędu Miejskiego niezgodną z ewidencją księgową, zawyżoną o kwotę 2 651,4 tys. zł.

Rozliczenia jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi

W 2025 r. w zakresie rozliczeń budżetów jednostek samorządu terytorialnego z ich jednostkami organizacyjnymi stwierdzono nieprawidłowości w 54 przypadkach na łączną kwotę 7 mln zł, przy czym największa ich liczba dotyczyła nieegzekwowania od kierowników 19 jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań lub informacji o przebiegu wykonania planu finansowego. Niezgodnego z przepisami planowania, przekazywania i rozliczania dotacji podmiotowych i celowych dla instytucji kultury w sześciu przypadkach, pięć przypadków nieprawidłowości dotyczących przekazywania zakładowi budżetowemu środków wynikających z rozliczenia podatku VAT, niezgodnego z przepisami planowania i przekazywania dotacji przedmiotowych z budżetu pięciu jst, a także w jednym przypadku niedokonania wpłaty do budżetu nadwyżki środków obrotowych zakładu budżetowego i w jednym przypadku niezwrócenie w ustawowym terminie środków finansowych pozostających na wyodrębnionym rachunku dochodów jednostki budżetowej.

W Mieście Żywiec (woj. śląskie) realizując zadanie w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego oraz gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, nieprawidłowo ustalono zasady rozliczeń ze spółką komunalną Żywieckie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w zakresie pobieranych przez spółkę dochodów oraz dokonywanych przez gminę wydatków związanych z realizacją tego zadania. Spółka pobierała czynsze od najemców oraz wszelkie opłaty dodatkowe wraz z odsetkami za zaległości i dochody te przekazywała na rachunek Urzędu Miasta Żywca, po potrąceniu kosztów prowadzonych postępowań sądowych i egzekucyjnych, opłat za media, w tym również za oświetlenie części wspólnych budynków, oświetlenie zewnętrzne placów i chodników. W związku z powyższym nie ustalono pełnej kwoty dochodów i wydatków z tytułu realizacji tego zadania.

W Gminie Mielno (woj. zachodniopomorskie) zadania z zakresu administrowania oraz zarządzania cmentarzami komunalnymi należały do zadań statutowych samorządowego zakładu budżetowego pn. „Mieleński Ośrodek Sportu i Rekreacji w Mielnie”. Pomimo tego, że na ich realizację w roku 2022 przekazano z budżetu gminy dotację przedmiotową w wysokości 150 tys. zł, nie wyegzekwowano od zakładu obowiązku odprowadzenia na rachunek budżetu gminy pobranych dochodów z tytułu opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych, w łącznej kwocie 77,1 tys. zł.

W Gminie Brzozie (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono przekazywanie z budżetu gminy w latach 2023–2025 (do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych) środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług (nadwyżki podatku naliczonego nad należnym) na rachunek Samorządowego Zakładu Budżetowego „Wodociągi Gminne w Brzoziu”, tj. jednostki organizacyjnej Gminy Brzozie objętej centralizacją podatku VAT, pomimo braku uchwały

rady gminy, określającej zasady ustalania i przekazywania środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku VAT związanego z zakładem budżetowym. Kontrola wykazała, że zwrotu podatku VAT z rachunku budżetu gminy na rachunek bankowy zakładu budżetowego w latach 2023–2025 dokonano łącznie na kwotę 185 tys. zł.

W Mieście Bielsk Podlaski (woj. podlaskie) samorządowy zakład budżetowy pn. „Pływalnia Miejska” otrzymał w 2024 r. z budżetu miasta dotację przedmiotową w kwocie 2 489,7 tys. zł, natomiast zgodnie z rozliczeniem dotacja należna za 2024 r., ustalona względem zakresu zrealizowanych usług, wyniosła 2 432,3 tys. zł. Analiza danych zaprezentowanych przez zakład w sprawozdaniu Rb-30S za 2024 r. wykazała, że wykonanie kosztów wyniosło 4 087,3 tys. zł, natomiast koszty przy uwzględnieniu odpisów amortyzacyjnych i innych zmniejszeń to 4 402,8 tys. zł. Zatem dotacja wynosząca 2 432,3 tys. zł została ostatecznie przekazana zakładowi z naruszeniem ustawy o finansach publicznych, tj. w wysokości przekraczającej 50% kosztów działalności. W wyniku ustaleń kontroli nadwyżka dotacji w kwocie 230,9 tys. zł została zwrócona.

W Gminie Kuźnica (woj. podlaskie), zakład budżetowy Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w pięciu miesiącach 2024 r. wykazał nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym na łączną kwotę 10,7 tys. zł, natomiast w siedmiu miesiącach – podatek VAT podlegający wpłacie, w łącznej kwocie 60,8 tys. zł. Zatem ZGKiM powinien przekazać na rachunek budżetu gminy 50,1 tys. zł. Kontrola wykazała jednak, że zakład nie rozliczał się z gminą z tytułu podatku VAT. Budżet gminy ponosił zatem ekonomiczny ciężar tego podatku, co stanowiło finansowanie przez budżet gminy działalności zakładu w sposób nieprzewidziany przepisami prawa.

W Gminie Przeworsk (woj. podkarpackie) nie egzekwowano od Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury obowiązku sporządzania informacji z wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze danego roku budżetowego z uwzględnieniem stanu należności i zobowiązań oraz sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego instytucji kultury w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym.

W Gminie Oleśnica (woj. świętokrzyskie) nie wyegzekwowano od kierownika Samodzielnego Gminnego Ośrodka Zdrowia w Oleśnicy złożenia raportu o sytuacji ekonomiczno-finansowej celem przedłożenia go do oceny podmiotowi tworzącemu.

Niedostateczny nadzór nad formalną poprawnością przekazywanych Gminie Dębno (woj. małopolskie) sprawozdań podległej jednostki – Publicznego Żłobka w Sufczyźnie, wskutek przyjęcia sprawozdań budżetowych ww. jednostki: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2023 r. oraz bilansu jednostki za ten rok podpisanych przez Dyrektora Żłobka zamiast kierownika jednostki obsługującej, tj. Wójta Gminy Dębno.

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

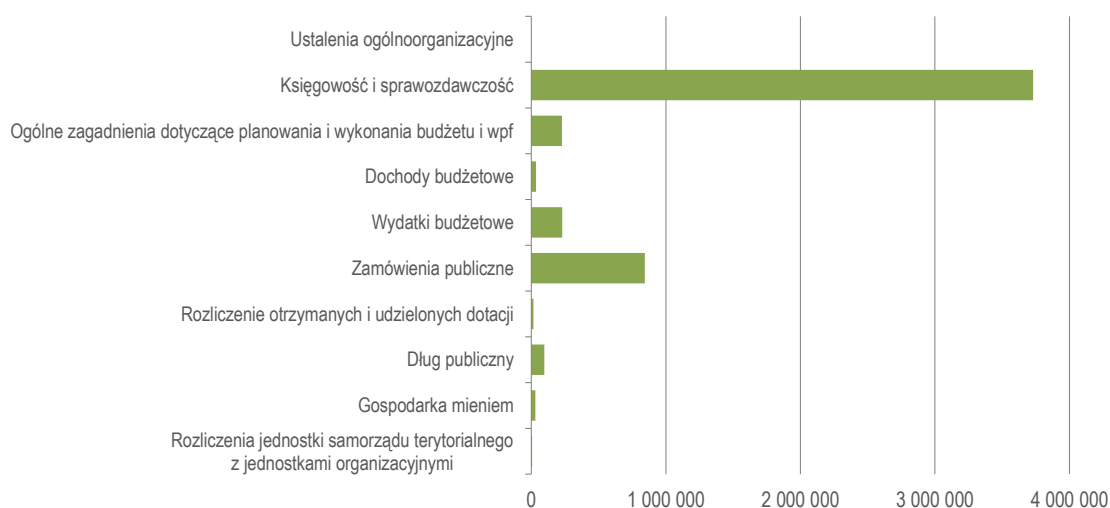
W trakcie 889 przeprowadzonych w 2025 r. kontroli ujawniono 9 146 różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek, na łączną kwotę 5 215 702 tys. zł. Ich struktura, ze względu na rodzaj, przedstawiała się następująco:

- uszczuplenia środków publicznych – 21 732 tys. zł,
- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 11 702 tys. zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 655 267 tys. zł,
- kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 6 937 tys. zł,
- kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo lub nierzetelnie – 216 tys. zł,
- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 3 646 811 tys. zł,
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 469 829 tys. zł,
- nieprawidłowości związane z planowaniem i wykonaniem budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej – 403 208 tys. zł.

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2025 r.

Zagadnienie	Kwota nieprawidłowości (w tys. zł)	Struktura (w %)
Ogółem, z tego:	5 215 702,0	100,0
– ustalenia ogólnooorganizacyjne	-	x
– księgowość i sprawozdawczość	3 729 302,8	71,5
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu i wpf	226 779,3	4,3
– dochody budżetowe	35 545,5	0,7
– wydatki budżetowe	229 187,9	4,4
– zamówienia publiczne	844 540,5	16,2
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	16 893,4	0,3
– dług publiczny	97 241,3	1,9
– gospodarka mieniem	29 201,2	0,6
– rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	7 010,1	0,1

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2025 r. (w tys. zł)



Największą część kwoty nieprawidłowości finansowych, wynoszącą **71,5%** ogólnej wartości, stanowiły niezgodności w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej powodujące nierzetelne prezentowanie danych o sytuacji majątkowej i finansowej jednostek na łączną kwotę **3 729 302,8 tys. zł**.

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

- zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów lub pasywów – 777 912 tys. zł,
- nieprawidłowej ewidencji operacji gospodarczych i finansowych (np. z naruszeniem zasad systematyki, niezgodnie z treścią operacji, na kontach nieprzewidzianych w planie kont) – 607 905 tys. zł,
- sporządzenia nierzetelnych sprawozdań finansowych – 592 960 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji – 591 204 tys. zł,
- wykazania w sprawozdaniach z operacji finansowych danych niezgodnych z ewidencją lub dokumentami – 245 448 tys. zł,
- nierzetelnego wykazywania w księgach rachunkowych wartości aktywów i pasywów – 210 280 tys. zł,
- zaniechanie lub nieprawidłowe rozliczenie inwentaryzacji – 169 300 tys. zł,
- wykazania w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową – 122 777 tys. zł.

Drugą co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z zamówieniami publicznymi – **844 540,5 tys. zł**. Największe wartościowo kwoty nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowości związanych z obowiązkiem zamieszczenia ogłoszeń w BZP lub przekazania do publikacji w Dz. Urz. UE – 350 108,5 tys. zł,

- nieprawidłowości dotyczących sporządzenia sprawozdania o udzielonych zamówieniach – 186 072,4 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) – 41 287,8 tys. zł,
- nieprawidłowości związanych z wniesieniem i zwrotem zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 39 381,0 tys. zł,
- niezgodne z przepisami ustalenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub wymaganych środków dowodowych do oceny ww. warunków – 36 560,3 tys. zł,
- nieprawidłowe ustalenie wartości zamówienia publicznego lub konkursu – 32 125,3 tys. zł,
- 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 – 28 490,2 tys. zł,
- niezgodne z przepisami ustalenie kryteriów oceny ofert – 28 205,5 tys. zł.

Trzecią co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z zagadnieniami dotyczącymi wydatków budżetowych – **229 187,9 tys. zł.**

W tej kategorii największe wartościowo nieprawidłowości dotyczyły:

- przekroczenie upoważnienia do zaciągania/zmiany zobowiązań lub zaciągnięcie/zmiana zobowiązań z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania/zmiany zobowiązań – 111 669,8 tys. zł,
- nieterminowe regulowanie zobowiązań z tytułu dostaw, usług i robót budowlanych – 42 704,8 tys. zł,
- dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania wydatków w zakresie wydatków na wynagrodzenia pracowników, koszty podróży służbowych, diety radnych i softysów – 9 297, 5 tys. zł,
- wypłacanie wynagrodzenia za roboty, dostawy lub usługi bez potwierdzenia ich wykonania lub niezgodnie z umową – 7 344,0 tys. zł,
- dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania wydatków w zakresie wydatków na pozostałe zadania JSFP (np.: sport, ochrona zdrowia, ochrona środowiska) – 6 259,9 tys. zł,
- nieterminowe opłacenie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, FGŚP, PFRON, składek zdrowotnych, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 3 246,9 tys. zł.

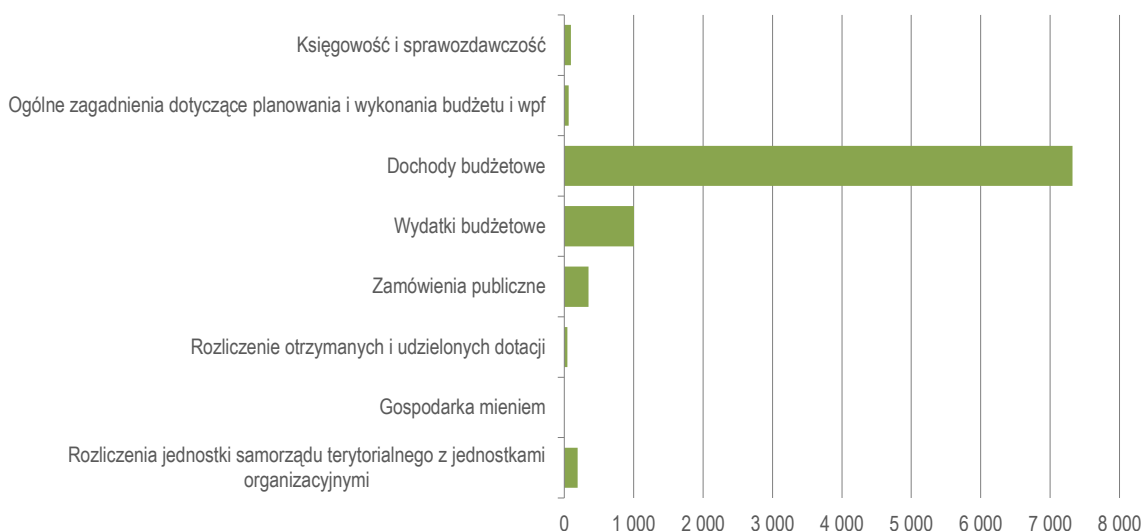
Korzyści finansowe

Realizacja działań kontrolnych w 2025 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 9 299,8 tys. zł.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2025 r.

Zagadnienie	Korzyści finansowe w 2025 r.		Korzyści finansowe w 2023 r. (w tys. zł)	Korzyści finansowe w 2024 r. (w tys. zł)	Wskaźnik dynamiki (w %)	
	Ogółem (w tys. zł)	Struktura (w %)			2025 r. do 2023 r.	2025 r. do 2024 r.
Ogółem, z tego:	9 299,8	100,0	26 543,9	9 482,9	35,0	98,1
– ustalenia ogólnoorganizacyjne	-	x	-	-	x	x
– księgowość i sprawozdawczość	95,1	1,0	2 123,1	36,4	4,5	261,3
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu i wpf	61,6	0,7	19,7	29,8	312,7	206,7
– dochody budżetowe	7 324,5	78,7	20 693,1	7 404,6	35,4	98,9
– wydatki budżetowe	1 002,3	10,8	710,1	1 055,1	141,1	95,0
– zamówienia publiczne	349,6	3,7	2 265,5	371,4	15,4	94,1
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	43,9	0,5	705,7	254,5	6,2	17,2
– dług publiczny	-	x	-	-	x	x
– gospodarka mieniem	191,9	2,1	26,6	299,1	721,4	64,2
– rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	230,9	2,5	-	32,0	x	721,6

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2025 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 – 7 219,4 tys. zł,
- oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 2 033,5 tys. zł,
- oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych/audytowych – 46,4 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 2025 r. izby wydały ogółem – **13 342** wnioski pokontrolne.

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych jednostki kontrolowane mogą składać do kolegium regionalnej izby obrachunkowej zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych. W 2025 r. jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia ogółem do **160** wniosków pokontrolnych, z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w **17** przypadkach, a oddalono zastrzeżenia w **143** przypadkach.

Liczba wniosków pokontrolnych oraz zastrzeżenia do wniosków i sposób ich rozpatrzenia w 2025 r.

Wyszczególnienie	Liczba wydanych wniosków pokontrolnych ogółem	Liczba wniosków pokontrolnych, do których wniesiono zastrzeżenia	Zastrzeżenia		
			oddalone	uwzględnione	uwzględnione w części
Ogółem, z tego:	13 242	160	143	17	-
– województwa samorządowe	122	7	6	1	-
– powiaty	1158	32	27	5	-
– gminy	11 478	120	110	10	-
– inne jednostki	484	1	-	1	-

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

W 2025 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie **510** zawiadomień, wniosków i sygnalizacji do innych organów.

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje	Liczba	
– do ministrów i kierowników urzędów centralnych	13	
– do wojewodów	24	
– do organów ścigania - prokuratury i policji	21	
– do kierowników innych jednostek	2	
– do komisji orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych	ogółem	415
	wg osób	582
	wg czynów	1 323
– do innych organów*	35	

* UOKIK, PIP, Administracja Skarbowa, NIK.

Do ministrów i kierowników urzędów centralnych skierowano **13** 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 **24** 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 **2** zawiadomienia.

Do organów ścigania przekazano ogółem **21** zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano łącznie **415** zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmujących **1 323** różnego rodzaju czyny, za popełnienie których odpowiedzialność ponosiło **582** osoby.

Zawiadomienia o naruszeniach dyscypliny finansów publicznych wg czynów 2025 rok

Zawiadomienia o naruszeniach dyscypliny finansów publicznych wg czynów w 2025 r.			Rodzaj czynu
Lp.	Naruszenie	Liczba czynów	
1	art. 5	50	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 ust. 1 pkt 1	1	Niedokonanie w terminie wpłaty do budżetu w należnej wysokości dochodów przez jednostkę budżetową, nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy.
3	art. 7	7	Przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce.
4	art. 8	64	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	124	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	1	Wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez darczyńcę lub organ dotujący; nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji; niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości; przyznanie lub przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej przyznawania lub przekazywania; niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji; niepodjęcie czynności zmierzających do odzyskania dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu lub innego podmiotu, z którego została przekazana, albo niedokonanie w terminie czynności poprzedzających dochodzenie zwrotu dotacji.
8	art. 14	17	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.

Zawiadomienia o naruszeniach dyscypliny finansów publicznych wg czynów w 2025 r.			Rodzaj czynu
Lp.	Naruszenie	Liczba czynów	
9	art. 15	209	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	4	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	332	Naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie zamówień publicznych.
12	art. 18 pkt 1	363	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	186	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	18	Zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą.
15	art. 18b	24	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	15	Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej.
Ogółem		1 427	

2. Informacja o wynikach kontroli koordynowanej „Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na funkcjonowanie organów stanowiących”

2.1. Główne założenia kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2025 r., zgodnie z uchwałą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Nr 5/2024 z dnia 27 listopada 2024 r.

Celem kontroli było sprawdzenie prawidłowości ustalania i wypłacania diet radnym organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w latach 2023–2024 oraz zebranie danych dotyczących wydatków ponoszonych przez właściwe urzędy/starostwa powiatowe związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego w latach 2021–2024.

Zbrano również informacje w zakresie regulacji zasad dotyczących diet radnych zawartych we właściwych uchwałach, tj. rozróżnienia wysokości należnej diety od pełnionej przez radnego funkcji w organie stanowiącym oraz krótkiej charakterystyki sposobu w jaki określono wysokość diet przysługujących poszczególnym radnym. Ponadto pobrano dane dotyczące problematyki uznawania przez jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie diet radnych za akt prawa miejscowego, tj. zweryfikowano czy w latach 2023–2024 w dalszym ciągu występowały rozbieżności w praktyce promulgacyjnej przywołanych uchwał we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym (jako warunek ich wejścia w życie).

Kontrolą przedmiotowego zagadnienia objętych zostało, w każdej jednostce, co najmniej pięciu radnych, w tym przewodniczący i wiceprzewodniczący właściwej rady/sejmiku. Bazowym okresem przyjętym do kontroli było sześć miesięcy w latach 2023–2024, odpowiednio trzy wybrane miesiące w 2023 r. i trzy wybrane miesiące w 2024 r.

Zagadnienia związane z kontrolą koordynowaną zbadano w 129 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym:

- 59 gminach wiejskich,
- 20 gminach miejsko-wiejskich,
- 5 gminach miejskich,
- 4 miastach na prawach powiatu,
- 29 powiatach ziemskich,
- 12 województwach samorządowych.

2.2. Wydatki poniesione przez kontrolowane jednostki na wypłaty diet w latach 2023–2024

Wykonane wydatki na wypłaty diet radnych kontrolowanych jednostek, w porównaniu do wykonanych wydatków ogółem w latach 2023–2024 przedstawiały się następująco.

Wykonane wydatki w 2023 r. na wypłaty diet radnych oraz ogółem wg typów jednostek

Typ jednostki samorządu terytorialnego	Liczba jednostek objętych kontrolą	Wykonane wydatki ogółem w 2023 r. (w zł)	Wykonane wydatki na wypłaty diet radnych w 2023 r. (w zł)
Gminy (w tym miasta na prawach powiatu)	88	9 264 364 726,34	21 038 222,86
Powiaty	29	4 604 083 763,38	14 396 161,37
Województwa	12	20 424 181 213,86	16 202 293,14
Razem	129	34 292 629 703,58	51 636 677,37

Wykonane wydatki w 2024 r. na wypłaty diet radnych oraz ogółem wg typów jednostek

Typ jednostki samorządu terytorialnego	Liczba jednostek objętych kontrolą	Wykonane wydatki ogółem w 2024 r. (w zł)	Wykonane wydatki na wypłaty diet radnych w 2024 r. (w zł)
Gminy (w tym miasta na prawach powiatu)	88	10 592 919 026,91	21 997 026,14
Powiaty	29	5 314 996 732,51	14 241 557,36
Województwa	12	21 636 359 500,46	15 819 571,06
Razem	129	37 544 275 259,88	52 058 154,56

Wykonane wydatki na wypłaty diet radnych kontrolowanych jednostek wzrosły rok do roku o kwotę łączną 421 477,19 zł.

Powyższe wynika ze wzrostu wykonanych wydatków na wypłaty diet w gminach oraz miastach na prawach powiatów, gdzie wzrost ten rok do roku wyniósł kwotę łącznie 958 803,28 zł, a jednocześnie ze spadku tych wydatków rok do roku w powiatach oraz województwach samorządowych o kwoty łącznie odpowiednio: 154 604,01 zł i 382 722,08 zł.

2.3. Ustalenia dotyczące uchwał regulujących zasady ustalania i wypłaty diet

W ramach kontroli koordynowanej zebrano informacje w zakresie problematyki uznawania przez jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie diet radnych za akt prawa miejscowego, tj. zweryfikowano czy w latach 2023–2024 w dalszym ciągu występowały rozbieżności w praktyce promulgacyjnej przywołanych uchwał we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym (jako warunek ich wejścia w życie). A ponadto pobrano dane dotyczące sposobu regulacji zasad, na jakich radnym przysługują diety, zawartych we właściwych uchwałach, tj. rozróżnienia wysokości należnej diety od pełnionej przez radnego funkcji w organie stanowiącym oraz krótkiej charakterystyki sposobu w jaki określono wysokość diet przysługujących poszczególnym radnym.

Dane w powyższym zakresie zebrano od wszystkich kontrolowanych jednostek z ograniczeniem wyłącznie do uchwał, które zostały uchwalone i weszły w życie w latach 2023–2024.

We wskazanym okresie 52 organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (z tego: 39 gmin oraz miast na prawach powiatu, ośmiu powiatów ziemskich oraz pięciu województw samorządowych) uchwały łącznie 70 uchwał (z tego: 53 uchwały dotyczące gmin oraz miast na prawach powiatu, 11 uchwał dotyczących powiatów ziemskich oraz sześć uchwał dotyczących województw samorządowych) w sprawie ustalenia lub zmiany zasad na jakich radnym przysługują diety.

Z danych pozyskanych z kontrolowanych jednostek wynika, że wszystkie przywołane wyżej uchwały zostały przekazane do organu nadzoru. W jednym tylko przypadku ustalono przekazanie przedmiotowej uchwały do niewłaściwego organu nadzoru.

Z wyżej wskazanych uchwał 65 zostało opublikowanych we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przyjętej próbie, właściwy organ nadzoru, podjął rozstrzygnięcia nadzorcze w stosunku do przywołanych uchwał siedem razy.

W zbadanym okresie liczba podjętych uchwał, które nie zostały opublikowane wyniosła pięć (co stanowiło zaledwie 7,14% przyjętej próby), stwierdzić należy, że stanowisko zgodnie z którym uchwała w sprawie diet nie jest aktem prawa miejscowego jest w zasadzie marginalne, tym samym charakter uchwał w sprawie zasad na jakich radnym przysługują diety został w skali kraju utrwalony, tj. w jednostkach samorządu terytorialnego, co do których zebrano informację,

powszechnie uznaje się wskazane uchwały za akt prawa miejscowego, które aby wejść w życie, wymagają promulgacji we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ponadto z danych pozyskanych w wyniku kontroli koordynowanej wynika, że we wszystkich uchwałach jakie zostały uchwalone oraz weszły w życie w latach 2023–2024, właściwy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając wysokość diet dla radnych, wziął pod uwagę funkcje pełnione przez poszczególnych radnych.

Z zebranych danych wynika również, iż najbardziej dominującym sposobem w jaki określano wysokość diet przysługujących poszczególnym radnym był ryczałt z możliwością potrąceń w wypadkach wskazanych w danej uchwale – takie regulacje zawierało aż 59 uchwał. W przypadku 10 uchwał ustalono inny sposób. Z materiałów kontroli wynika, iż było to określenie diety w stałej wysokości każdorazowo za udział w sesji lub pracach komisji; ewentualnie wysokość diety określano jako iloczyn maksymalnej kwoty diety oraz wskazanej wartości procentowej.

Natomiast w jednym przypadku, uchwała określała wysokość diet dla radnych jako ryczałt bez jednoczesnego uregulowania przypadków jego pomniejszania np. za nieuczestniczenie radnego w pracach właściwej rady. Wobec wskazanej uchwały właściwy organ nadzoru nie podejmował rozstrzygnięć nadzorczych.

2.4. Szczegółowe ustalenia kontroli

W ramach kontroli koordynowanej sprawdzono zagadnienia dotyczące:

- ustalenia kompletności zasad na jakich radnym organów stanowiących przysługują diety, oraz sposobu weryfikacji obecności na potrzeby naliczania wskazanego świadczenia,
- prawidłowości naliczania oraz wypłaty diety dla poszczególnych radnych z uwzględnieniem co najmniej przewodniczącego, wiceprzewodniczącego oraz minimum trzech pozostałych radnych w każdej jednostce,
- ujęcia w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych w sprawie naliczenia i wypłaty diet,
- prawidłowości wypłaty wynagrodzenia za pracę radnych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych danej jednostki za czas pełnienia funkcji radnego,
- poleceń służbowych przewodniczącego organu stanowiącego.

Przedmiotową kontrolę koordynowaną przeprowadzono za lata 2023–2024 w łącznie 129 jednostkach samorządu terytorialnego, obejmując kontrolą co najmniej trzy miesiące w roku 2023 i co najmniej trzy miesiące w 2024 roku (łącznie kontroli poddano operacje gospodarcze dotyczące co najmniej 774 miesięcy).

Kontrolą przedmiotowego zagadnienia objętych zostało co najmniej pięciu radnych w każdej jednostce, w tym przewodniczący i wiceprzewodniczący właściwego organu stanowiącego. Łącznie kontrolą objęto, zakresie prawidłowości naliczania i wypłaty diet, co najmniej 645 radnych.

Wyżej wskazany okres kontroli oraz liczba radnych stanowią minimum przyjęte do kontroli, gdyż w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości o charakterze systemowym badany okres oraz liczba radnych ulegały rozszerzeniu.

2.4.1. Ustalenia dotyczące uchwał w sprawie diet radnych

Działania kontrolne prowadzone w zakresie prawidłowości naliczania i wypłaty diet radnym w latach 2023–2024, ujawniły, że w zbadanych jednostkach występują niepełne regulacje dotyczące zasad na jakich radnym właściwych organów stanowiących przysługują diety, tj.:

- w 12 jednostkach na 129 zbadanych stwierdzono, iż właściwe uchwały nie zawierały terminu wypłaty diety dla radnego (wskazana sytuacja wystąpiła w: Gminie Gaworzyce, Gminie Przemków, Powiecie Polkowickim, Gminie Biłgoraj, Gminie Wysokie, Gminie Raciąż, Gminie Namysłów, Powiecie Przeworskim, Gminie Szczuczyn, Województwie Warmińsko-Mazurskim, Gminie Rychtal oraz Gminie Świdwin),
- z kolei w 18 jednostkach na 129 zbadanych ustalono, iż w ww. zasadach nie określono sposobu weryfikacji obecności poszczególnych radnych na potrzeby naliczania i wypłaty diety (wskazana sytuacja wystąpiła w: Gminie Sobótka, Gminie Golub-Dobrzyń, Gminie Chrostkowo, Gminie Biłgoraj, Gminie Raciąż, Gminie Olszanka, Gminie Lubrza, Gminie Bałtów, Gminie Bralin, Gminie Świdwin, Powiecie Ryckim, Powiecie Belchatowskim, Powiecie Piotrkowskim, Powiecie Przeworskim, Powiecie Sandomierskim, Województwie Pomorskim, Województwie Śląskim oraz Województwie Świętokrzyskim).

2.4.2. Ustalenia dotyczące prawidłowości naliczenia i wypłaty diet

Stosownie do art. 25 ust. 4 usg, art. 21 ust. 4 usg i art. 24 ust. 3 i 6 usw radnym właściwych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, na zasadach ustalonych przez te organy, przysługuje dieta. Działania kontrolne oraz stwierdzone nieprawidłowości ujawniły, iż podstawowym problemem dotyczącym prawidłowego naliczania diet dla radnych jest niejednorodność regulacji stanowiących zasady ich naliczania, a w szczególności mnogość opcji dotyczących potrącania diety za nieobecności oraz wyliczenia wysokości tego potrącenia, sposobu obliczenia diety bazowej dla radnego w ciągu miesiąca, niejednorodnych praktyk co do ustalania liczby mieszkańców na potrzeby ustalenia maksymalnej diety w ciągu miesiąca, metody ewentualnej waloryzacji wysokości należnych diet, braku jednoznacznych regulacji co do wypłaty diet za miesiące, w których nie odbywały się żadne prace organu stanowiącego (brak Sesji oraz posiedzeń Komisji) oraz za niepełne miesiące (np. początek/koniec kadencji).

Ze względu na przywołany brak jednolitych regulacji, co do zasad na jakich naliczane i wypłacane są diety, to stwierdzone nieprawidłowości pogrupowano wg podobieństwa przyczyn ich wystąpienia:

- w trzech jednostkach nieprawidłowo ustalono nieobecności radnych na potrzeby naliczenia diety za poszczególne miesiące w konsekwencji doszło do zawyżenia wysokości diety na łączną kwotę 889,00 zł oraz do zaniżenia wysokości diety na łączną kwotę 1 467,32 zł (nieprawidłowości wystąpiły w: Gminie Gaworzyce, Gminie Szczurowa oraz Województwie Lubelskim). W pozostałych przypadkach, o ile właściwa uchwała przewidywała obowiązek weryfikacji obecności, jednostki w prawidłowy sposób dokonywały tych ustaleń;
- w 10 jednostkach dokonywano nieprawidłowego potrącenia za nieobecności radnych przy naliczaniu diet za poszczególne miesiące w konsekwencji doszło do zawyżenia wysokości diety na łączną kwotę 6 024,52 zł oraz do zaniżenia wysokości diety na łączną kwotę 613,29 zł (nieprawidłowości wystąpiły w: Gminie Brzuze, Gminie Serokomla, Gminie Końskowola, Gminie Brzesko, Gminie Halinów, Gminie Roźwienica, Gminie Szczuczyn, Gminie Siemiatycze, Powiecie Przeworskim oraz Powiecie Łomżyńskim). W pozostałych przypadkach jednostki w prawidłowy sposób dokonywały potrąceń diet zgodnie z regulacjami wynikającymi z właściwych uchwał;
- w jednej jednostce doszło do nieprawidłowego naliczania i wypłat diet radnym poprzez przyjęcie do wyliczeń maksymalnej wysokości diety przysługującej radnemu gminy w ciągu miesiąca w gminie poniżej 15 tys. mieszkańców, zamiast kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w konsekwencji doszło do zawyżenia wysokości diety na łączną kwotę 69 094,93 zł (nieprawidłowość wystąpiła w Gminie Komańcza);
- w pięciu jednostkach doszło do wypłaty diet radnym za miesiące, w których nie odbywały się posiedzenia sesji ani komisji, co było niezgodne z właściwymi uchwałami w sprawie zasad na jakich radnym przysługują diety, w konsekwencji doszło do zawyżenia wysokości diety na łączną kwotę 412 765,23 zł (nieprawidłowości wystąpiły w: Gminie Dwikozy, Gminie Włoszczowa, Gminie Wodzisław, Mieście Tychy oraz Powiecie Zawierciańskim);
- w dwóch jednostkach doszło do nieprawidłowego waloryzowania wysokości diet jakie przysługują poszczególnym radnym (w obu jednostkach w uchwałach dotyczących diet uregulowano, że „kwoty diet radnych podlegają waloryzacji wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni, ogłoszonym przez prezesa GUS”), w konsekwencji doszło do zaniżenia wysokości diet na łączną kwotę 19 328,36 zł (nieprawidłowości wystąpiły w: Gminie Brzesko oraz Gminie Szczurowa);
- w trzech jednostkach doszło do wypłaty diet w wysokościach przekraczających maksymalną wysokość diety jaką radny może pobrać w ciągu miesiąca, w konsekwencji doszło do zawyżenia wysokości diety na łączną kwotę 86 807,70 zł (nieprawidłowości wystąpiły w: Gminie Dębno, Gminie Szczurowa oraz Powiecie Krapkowickim);
- w siedmiu jednostkach stwierdzono nieprawidłowe naliczanie i wypłatę diet radnym za okresy, za które zgodnie z właściwymi uchwałami radnym dieta nie przysługiwała albo przysługiwała w pełnej wysokości albo proporcjonalnie do okresu sprawowania mandatu, w konsekwencji doszło do zawyżenia wysokości diety na łączną kwotę 27 676,48 zł oraz zaniżenia wysokości diet na łączną kwotę 23 523,37 zł (nieprawidłowości wystąpiły w: Gminie Niebylec, Gminie Raniżów, Gminie Kuźnica, Gminie Siemiatycze, Gminie Zębówice, Powiecie Strzeleckim oraz Województwie Małopolskim);
- w sześciu jednostkach stwierdzono wypłatę diet po terminie określonym właściwą uchwałą dotyczącą zasad na jakich radnym przysługują diety (nieprawidłowości wystąpiły w: Gminie Niebylec, Gminie Raniżów, Gminie Kuźnica, Gminie Siemiatycze, Gminie Zębówice, Powiecie Strzeleckim oraz Województwie Małopolskim). W pozostałym zakresie diety wypłacano terminowo.

Nadto we wszystkich przypadkach ustalono, iż diety przekazywano właściwemu radnemu, tj. nie stwierdzono wypłaty diety na niewłaściwy rachunek bankowy albo wypłaty diety w kasie osobie do tego nieuprawnionej.

Z dokumentacji kontrolnej wynika ponadto, że w niektórych uchwałach uzależniających wypłatę diety od udziału w sesjach i komisjach występuje brak regulacji odnośnie miesięcy, w których właściwy organ stanowiący nie obradował.

Nieprawidłowości o najwyższym skutku finansowym występowały z powodu naliczenia i wypłaty diet za miesiące, w których nie odbywały się żadne prace organu stanowiącego (brak sesji oraz posiedzeń komisji) oraz za niepełne miesiące, tj. nieproporcjonalnie do okresu sprawowanego mandatu.

Najczęściej występującą nieprawidłowością powodującą skutek finansowy było niedokonywanie potrącenia przy naliczaniu diet za nieobecności radnych za poszczególne okresy.

2.4.3. Ustalenia dotyczące księgowości

Badaniem w ramach kontroli koordynowanej objęto prawidłowość ujęcia w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych w sprawie naliczenia i wypłaty diet radnym w latach 2023–2024. Działania kontrolne ujawniły następujące nieprawidłowości:

- w sześciu jednostkach stwierdzono księgowanie operacji gospodarczych dotyczących naliczenia i wypłaty diet z pominięciem kont zespołu 2. W pozostałym zakresie operacje gospodarcze dotyczące diet księgowano z uwzględnieniem kont zespołu 2 (nieprawidłowości wystąpiły w: Gminie Brzuze, Gminie Bytoń, Gminie Zbiczno, Gminie Łęczyca, Gminie Małkinia Górna oraz Gminie Świdwin);
- w ośmiu jednostkach stwierdzono księgowanie operacji gospodarczych dotyczących naliczenia i wypłaty diet na nieprawidłowym koncie, tj. w siedmiu przypadkach na koncie 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”, a w jednym przypadku na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, zamiast na koncie 240 – „Pozostałe rozrachunki”, co pozostawało w sprzeczności z zasadami funkcjonowania tych kont określonymi w obowiązujących w jednostkach zasadach (politykach) rachunkowości (nieprawidłowości wystąpiły w: Gminie Czernica, Gminie Sulejów, Gminie Lubrza, Gminie Dębno, Gminie Rychtal, Powiecie Przeworskim, Powiecie Głogowskim oraz Województwie Wielkopolskim). W pozostałym zakresie ww. operacje gospodarcze księgowano na właściwych kontach zgodnie z klasyfikacją zdarzeń określoną we właściwej polityce rachunkowości;
- w jednej jednostce doszło do nieprawidłowego zastosowania klasyfikacji budżetowej, tj. operację ujęto w dziale 750 Administracja publiczna, rozdziale 75095 Pozostała działalność, paragrafie 3030 Różne wydatki na rzecz osób fizycznych, zamiast w dziale 750 Administracja publiczna, rozdziale 75022 Rady gmin (miast i miast na prawach powiatu), paragrafie 3030 Różne wydatki na rzecz osób fizycznych (nieprawidłowość wystąpiła w Gminie Zbiczno);
- również w jednej jednostce doszło do ujęcia zdarzeń gospodarczych dotyczących wypłaty diet radnym w innym okresie sprawozdawczym niż okres, którego zdarzenie dotyczyło (nieprawidłowość wystąpiła w Gminie Słupca).

Ustalenia w zakresie prawidłowości ujmowania w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych w sprawie naliczenia i wypłaty diet radnym w latach 2023–2024 wskazują, iż kontrolowane jednostki prawidłowo dokonywały wskazanych czynności. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia nie miały charakteru systemowego i wynikały głównie z nieprawidłowego stosowania przepisów prawa.

2.4.4. Ustalenia dotyczące radnych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych

Zgodnie z art. 25 ust. 3 usg, art. 22 ust. 1 usp i art. 27 ust. 1 usw pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów stanowiących właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie natomiast z art. 80 Kodeksu pracy wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią.

Badaniu w ramach kontroli koordynowanej poddano zagadnienia dotyczące zasadności pobierania przez radnych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego wynagrodzenia za pracę w godzinach, w których wskazany pracownik (radny) wykonywał mandat.

Wskazane zagadnienie zbadano w 73 jednostkach samorządu terytorialnego podczas prowadzenia kontroli koordynowanej.

Nieprawidłowości polegające na wypłacie wynagrodzenia pracownikom będącym radnymi za czas nieprzepracowany w związku ze sprawowaniem w czasie pracy mandatu radnego wystąpiła w sześciu jednostkach organizacyjnych, w których zatrudnieni byli badani radni. Łączna wysokość nieprawidłowości w tym zakresie, tj. zawyżonego wynagrodzenia wyniosła kwotę 8 310,60 zł brutto.

W pozostałym zbadanym zakresie nie stwierdzono pobierania wynagrodzenia za czas nieprzepracowany z powodu sprawowania mandatu radnego.

2.4.5. Ustalenia dotyczące poleceń służbowych Przewodniczącego organu stanowiącego

W ramach kontroli koordynowanej zebrano również informacje co do sposobu realizacji materii uregulowanej w art. 21a usg, art. 19a usp i art. 21a usw, tj. wykazaniu czy kierownik jednostki w jakikolwiek sposób uregulował stosunki pomiędzy przewodniczącym rady/sejmiku a właściwymi pracownikami, którzy wykonują zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady/sejmiku, komisji i radnych, np. wskazując powyższe w zakresie obowiązków pracownika.

Zgodnie z art. 21a usg i tożsamych przepisów art. 19a usp oraz art. 21a usw przewodniczący właściwego organu stanowiącego w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu/starostwa wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady/sejmiku, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Wskazać jednak należy, że ze wskazanych wyżej przepisów nie wynika obowiązek wyznaczenia przez wójta/starostę/marszałka jako kierownika urzędu/starostwa pracowników wykonujących zadania związane z funkcjonowaniem rady/sejmiku, komisji i radnych.

Wskazane zagadnienie zweryfikowano we wszystkich 129 skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego.

Z materiałów zgromadzonych po przeprowadzonej kontroli wynika, że w 84 zbadanych jednostkach wyznaczono w sposób formalny pracownika danego urzędu/starostwa do wykonywania poleceń służbowych właściwego przewodniczącego. Dane kontrolne wskazują, iż dominującym sposobem wskazanego wyznaczenia było określenie właściwym pracownikom ds. rady/sejmiku omawianego obowiązku w zakresie czynności pracowniczych.

W pozostałych zbadanych przypadkach, tj. w 45 jednostkach do takiego formalnego wyznaczenia nie doszło, tj. nie uregulowano stosunków pomiędzy przewodniczącym rady/sejmiku a właściwymi pracownikami, którzy wykonują zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady/sejmiku, komisji i radnych, co wskazuje, że w znacznej części jednostek omawiane przepisy nie są realizowane w żaden sformalizowany sposób.

2.5. Postępowanie pokontrolne

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości w zakresie naliczania i wypłaty diet dla radnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego były przedmiotem 38 wystąpień pokontrolnych wskazujących na źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary oraz osoby odpowiedzialne. W przywołanych wystąpieniach wskazano łącznie 47 nieprawidłowości oraz zawarto 35 wniosków zmierzających do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności celem niedopuszczenia do ich ponownego wystąpienia w przyszłości.

Z prawa do złożenia do kolegium właściwej izby zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego skorzystały dwie ze skontrolowanych jednostek. Każdorazowo dotyczyło to wniosku zalecającego zapewnienie naliczania i wypłaty diet zgodnie z zasadami zawartymi we właściwych uchwałach. Złożone zastrzeżenia zostały w każdym przypadku oddalone.

Na skutek ustaleń kontroli do rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające złożono pięć zawiadomień o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto skierowane zostały trzy zawiadomienia do właściwych miejscowo organów nadzoru (województw) w zakresie regulacji zawartych we właściwych uchwałach w sprawie zasad na jakich radnym przysługują diety.

2.6. Podsumowanie ustaleń kontroli

Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez poszczególne regionalne izby obrachunkowe pozwoliły na stwierdzenie, że realizacja zadania dotyczącego naliczenia i wypłaty diet radnym organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w większości wykonywana jest prawidłowo. Kontrolowane jednostki co do zasady przestrzegały obowiązujących przepisów prawa, regulujących poszczególne zagadnienia związane z ustaleniem i wypłatą diet oraz ich księgowaniem. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia nie miały w poszczególnych kontrolowanych jednostkach charakteru powszechnego i najczęściej spowodowane były błędną interpretacją obowiązujących przepisów prawa bądź ich nieprzestrzeganiem, gdzie nie bez znaczenia pozostawała niejednorodność przedmiotowych regulacji.

Nieprawidłowości te skutkowały wypłaceniem wskazanych wyżej świadczeń w wysokości zawyżonej o kwotę łącznie 603 257,86 zł oraz zaniżonej o kwotę łącznie 44 932,34 zł.

Z analizy ustaleń zawartych w protokołach kontroli oraz stwierdzonych nieprawidłowości wynika, że doprecyzowania lub zmiany przepisów wymagają poniżej poruszone zagadnienia:

1. Potwierdzenie w przepisach ustrojowych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego charakteru prawnego diety radnego jako ryczałtu za pełnienie istotnej funkcji społecznej z mandatu lokalnej społeczności.

W doktrynie oraz orzecznictwie coraz częściej podkreśla się, iż radny, pełniąc swoją funkcję, pracuje na rzecz społeczności lokalnej, a nie na rzecz osobistego zysku. Dlatego też, wszelkie diety powinny być adekwatne do rzeczywistych wydatków poniesionych przez radnych. Dieta radnego, funkcjonuje więc jako świadczenie rekompensujące, a nie jako świadczenie wynikające z zatrudnienia. Powyższe zgodne jest ze stanowiskiem zaprezentowanym w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 406/14, w którym stwierdzono, iż głównym celem diety jest pokrycie kosztów i pokrycie strat poniesionych w wyniku wykonywania określonej roli. Jako świadczenie wyrównawcze (kompensacyjne) dieta nie może być obecnie kształtowana w aktach prawa miejscowego jako forma wynagrodzenia ekwiwalentnego za świadczenie pracy lub wykonywanie czynności wchodzących w zakres wykonywania mandatu radnego. W ocenie sądu, świadczenie w postaci diety ma jedynie wyrównywać jego beneficjentowi uszczerbek finansowy związany z pełnieniem funkcji radnego i niewykonywaniem w tym samym czasie pracy (czynności) w ramach stosunku pracy (innego stosunku zatrudnienia) lub prowadzonej działalności gospodarczej. Jest to więc ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego.

Jednakże z zebranych w toku kontroli danych wynika, iż dominującym sposobem w jaki określano wysokość diet przysługujących poszczególnym radnym był ryczałt z możliwością potrąceń w wypadkach wskazanych w danej uchwale. Kontrola skoordynowana wykazała, że w wielu przypadkach radni otrzymują diety pomimo braku realnej utraty dochodu, tj. gdy czas nieobecności w pracy związany z udziałem w pracach organów jednostki samorządu terytorialnego został następnie odrobiony u pracodawcy. Częstokroć również same posiedzenia organów stanowiących organizowane były w godzinach popołudniowych, tak aby nie kolidowały z pracą zawodową zasiadających w tym organie radnych. W praktyce oznaczało to, że udział w posiedzeniach nie powodował faktycznego uszczerbku finansowego wymagającego rekompensaty, co z kolei budzi wątpliwości co do zasadności wypłaty diet takim osobom. W szeregu obowiązujących aktualnie uchwał istnieją zapisy wprost przyznające radnym dietę również w miesiącach w których nie odbyły się sesje organów stanowiących.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż mandat radnego mogą sprawować osoby pozostające bez zatrudnienia, emeryci lub renciści, które z uwagi na swoją sytuację zawodową nie utracą wynagrodzenia w związku z wykonywaniem obowiązków radnego. W przypadku tych osób udział w pracach organów stanowiących co do zasady nie będzie wiązał się z utratą wynagrodzenia za pracę ani z koniecznością rezygnacji z aktywności zawodowej w konkretnym wymiarze czasu. Oznacza to, że funkcja kompensacyjna diety, rozumiana jako wyrównanie utraconego dochodu, w praktyce nie będzie występować albo będzie miała znacznie ograniczony charakter. Podobne uwagi można odnieść do radnych prowadzących działalność gospodarczą, którzy z kolei mogą po prostu wykonać swoje zawodowe obowiązki w innych godzinach.

Tym samym można dostrzec, że analiza praktyki ustalania zasad na jakich radnym przysługują diety wskazuje, że świadczenie to funkcjonuje jako swoiste quasi-wynagrodzenie za wykonywanie mandatu radnego, a nie wyłącznie rekompensata za ponoszone koszty czy utracone korzyści. Diety w praktyce są bowiem w znacznym stopniu oderwane od rzeczywistego występowania uszczerbku majątkowego po stronie radnego i są de facto stałym świadczeniem związanym z samym pełnieniem funkcji publicznej.

Podkreślić należy zresztą, że koncepcja ścisłego związku diety z udziałem w sesji organu stanowiącego pomija całkowicie inne działania, które powinny stanowić ważny element aktywności radnego jak choćby spotkania z mieszkańcami, przygotowywanie się do posiedzeń rady czy komisji, sporządzanie interpelacji czy wreszcie samokształcenie.

Zbadane przypadki obrazują również brak regulacji w uchwałach w zakresie metod weryfikacji działalności radnych poza udziałem w obradach organu stanowiącego. Jak opisano w wynikach kontroli, występują przypadki wypłaty diet za okresy, w których organ nie funkcjonował, a gdzie jednostki nie weryfikowały w żaden sposób działalności radnych na potrzeby ewentualnego naliczenia diet.

Warto zauważyć, że obowiązujące przepisy uzależniają maksymalną wysokość diet radnych od liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Konstrukcja ta sama w sobie wskazuje, że ustawodawca wiąże wysokość świadczenia przede wszystkim ze skalą funkcjonowania wspólnoty samorządowej oraz zakresem obowiązków wynikających z wykonywania mandatu, a nie wprost z rzeczywistą wysokością indywidualnie poniesionej szkody czy utraconego wynagrodzenia przez konkretnego radnego. Trudno bowiem przyjąć, aby radny w większej

jednostce samorządowej automatycznie ponosił proporcjonalnie wyższy uszczerbek majątkowy niż radny w jednostce o mniejszej liczbie mieszkańców.

W związku z powyższym, postulowana zmiana charakteru przysługującego radnym świadczenia z diety na ryczałt z tytułu sprawowania mandatu przez właściwego radnego porządkuje wyżej podniesione kwestie poprzez dostosowanie formy świadczenia do praktyki wykonywania mandatu i ogranicza wątpliwości związane z oceną, czy w konkretnym przypadku wystąpiła rzeczywista utrata dochodu wymagająca kompensaty. Ograniczyłaby ona również prawne ryzyko unieważnienia uchwał przez organy nadzoru czy sądy (na wniosek prokuratur).

Forma ryczałtowa sprzyja również przejrzystości i jednolitości zasad ustalania świadczeń dla wszystkich radnych, niezależnie od ich sytuacji zawodowej, a jednocześnie pozwala zachować możliwość obniżenia ryczałtu w przypadku nieusprawiedliwionej lub długotrwałej nieobecności radnego w pracach właściwych organów stanowiących. Powyższe nie ograniczyłoby również niezależności jednostek samorządu terytorialnego do samostanowienia, gdyż jednostki te dalej zachowywałyby prawo do określania zasad i wysokości omawianego świadczenia biorąc od uwagę funkcje sprawowane przez poszczególnych radnych oraz limity wskazane we właściwych przepisach.

Na koniec warto dodać, że najwięcej spośród stwierdzonych nieprawidłowości występowało na etapie naliczania diet za właściwe okresy, a spowodowane było to głównie niejednorodnością regulacji stanowiących zasady ich naliczania, a w szczególności mnogością opcji dotyczących potrącania diety za nieobecności oraz wyliczenia wysokości tego potrącenia, sposobu obliczenia diety bazowej dla radnego w ciągu miesiąca, metody ewentualnej waloryzacji wysokości należnych diet, braku jednoznacznych regulacji co do wypłaty diet za miesiące w których nie odbywały się żadne prace organu stanowiącego (brak Sesji oraz posiedzeń Komisji) oraz za niepełne miesiące (np. początek/koniec kadencji). Nadanie omawianemu świadczeniu charakteru ryczałtu mogłoby wyeliminować ww. problemy.

2. Dookreślenie, na podstawie jakich danych, właściwe jednostki samorządu terytorialnego powinny ustalać liczbę mieszkańców, od jakich uzależniona jest maksymalna wysokość diety przysługująca radnemu w ciągu miesiąca.

Przepisy w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy oraz powiatu nie określają, kogo należy uznawać za „mieszkańca”, jednak jak wynika z orzecznictwa, nie należy ograniczać pojęcia „mieszkańca” wyłącznie do pojęcia osoby zameldowanej na pobyt stały. Stałe zameldowanie nie zawsze pokrywa się z faktycznym miejscem stałego pobytu, gdy np. korzysta się z prawa do posiadania więcej niż jednego mieszkania lub gdy chodzi o bezdomnych lub wymeldowanych. Orzecznictwo eksponuje istotę stałego miejsca zamieszkania i niedopuszczalność pozbawiania praw osób, które stale zamieszkują na terenie gminy bez dokonania czynności stałego zameldowania.

Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 marca 2004 r. (GSK 34/04), w przypadku braku wskazania odpowiedniego sposobu ustalenia liczby ludności winno się kierować danymi o liczbie mieszkańców, jakie są opracowane w trybie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁷. Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o statystyce publicznej, wyniki obliczeń, opracowań i analiz dokonanych na podstawie zebranych w badaniach statystycznych statystyki publicznej danych statystycznych, zwane dalej „wynikowymi informacjami statystycznymi”, są powszechnie dostępne. Statystyka publiczna zapewnia równoprawny, równorzędny i równoczesny dostęp do wynikowych informacji statystycznych, a w szczególności do podstawowych wielkości i wskaźników. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego prowadzi system teleinformatyczny, na który składają się elektroniczna platforma gromadzenia danych statystycznych oraz elektroniczna platforma udostępniania wynikowych informacji statystycznych i innych zasobów informacyjnych (art. 28a ust. 1 ustawy o statystyce publicznej).

Pomimo powyższego prowadzone kontrole ujawniają, iż jednostki samorządu terytorialnego ustalają liczbę mieszkańców korzystając z danych np. z rejestru PESEL, czy z liczby mieszkańców pochodzących z rejestru wyborców. Wynika to z faktu braku jednoznacznego określenia z jakich danych winna wynikać liczba mieszkańców będąca podstawą do określenia maksymalnej wysokości diety przysługującej radnemu w ciągu miesiąca. Co więcej zdarzają się przypadki, w których wskazana maksymalna wysokość diety stanowi podstawę do faktycznego naliczenia należnej radnemu diety, co z uwagi na brak jednoznacznego wskazania źródła ustalenia liczby mieszkańców, prowadzi do nieprawidłowych naliczeń należnych diet. Ponadto bezpośrednie wskazanie źródła ustalenia liczby mieszkańców winno wyeliminować niejednorodną praktykę stosowaną przez jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym postuluje się wskazanie we właściwych przepisach rangi ustawowej, na podstawie jakich rejestrów właściwe jednostki samorządu terytorialnego powinny ustalać liczbę mieszkańców, od jakich uzależniona jest maksymalna wysokość diety należnej radnemu gminy oraz powiatu w ciągu miesiąca. W tym zakresie najbardziej rzetelnymi i jednocześnie publicznie dostępnymi danymi są informacje opracowywane na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1799 z późn. zm.

3. Informacja o wynikach kontroli koordynowanej „Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego”

3.1. Główne założenia kontroli

W 2025 r., zgodnie z uchwałą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Nr 6/2024 z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie tematu koordynowanej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2025 r., regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły kontrolę koordynowaną pn. „Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego”.

Przedmiotem kontroli koordynowanej było finansowanie przez jst świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁸. Ustawa ta przewiduje:

- finansowanie samorządowych programów polityki zdrowotnej
Ustawa daje jst możliwość opracowywania, wdrażania, realizowania i finansowania, na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, programów polityki zdrowotnej.
- finansowanie świadczeń gwarantowanych
Art. 9a ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych daje możliwość finansowania przez jst świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie gwarantowanym przez ustawę dla mieszkańców danej wspólnoty samorządowej w celu zaspokajania potrzeb w zakresie ochrony zdrowia.
- dofinansowanie programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej realizowanych przez inne podmioty
Na podstawie art. 48c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jst mogą dofinansować programy zdrowotne i programy polityki zdrowotnej inne niż realizowane przez tę jednostkę, polegające na profilaktyce chorób.

Celem kontroli było sprawdzenie prawidłowości dokonywania wydatków przez jst na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w tym sprawdzenie czy programy polityki zdrowotnej realizowane przez kontrolowane jednostki zostały przygotowane zgodnie z przepisami.

3.2. Skrócona analiza stanu prawnego

Zgodnie z art. 68 ust. 2 Konstytucji RP obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Co do warunków i zakresu udzielania tych świadczeń Konstytucja odsyła do ustaw. Ponadto Konstytucja RP nakłada na władze publiczne obowiązek zwalczania chorób epidemicznych.

Obowiązek realizacji zadań dotyczących ochrony zdrowia został nałożony na jst wszystkich szczebli.

W art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym pośród zadań własnych gminy wskazano ochronę zdrowia, a w pkt 16 – sprawy polityki prorodzinnej, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki medycznej.

Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych do zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należy w szczególności:

- 1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy,
 - 2) inicjowanie i udział w wytyczaniu kierunków przedsięwzięć lokalnych zmierzających do zaznajamiania mieszkańców z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia oraz ich skutkami,
 - 3) podejmowanie innych działań wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy.
- Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym powiaty realizują zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie promocji i ochrony zdrowia.

Do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez powiat należy w szczególności:

- 1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców powiatu – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami,

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1461 z późn. zm.

- 2) inicjowanie, wspomaganie i monitorowanie działań lokalnej wspólnoty samorządowej w zakresie promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej prowadzonych na terenie powiatu,
- 3) pobudzanie działań na rzecz indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności za zdrowie i na rzecz ochrony zdrowia,
- 4) podejmowanie innych działań wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych.

Przepis art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa nakłada na samorząd województwa obowiązek wykonywania zadań o charakterze wojewódzkim określonych ustawami, w szczególności w zakresie promocji i ochrony zdrowia.

Do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez samorząd województwa należy w szczególności:

- 1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozeznaczonych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców województwa – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami i powiatami,
- 2) opracowywanie i wdrażanie programów innych niż określone w pkt 1 służących realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia,
- 3) inspirowanie i promowanie rozwiązań w zakresie wzrostu efektywności, w tym restrukturyzacji w ochronie zdrowia,
- 4) podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb zdrowotnych mieszkańców województwa.

Zasady:

- a) finansowania świadczeń gwarantowanych dla mieszkańców danej wspólnoty samorządowej w celu zaspokajania potrzeb w zakresie ochrony zdrowia (art. 9a ustawy),
- b) opracowywania, wdrażania, realizowania i finansowania programów polityki zdrowotnej (art. 48 ust. 1 ustawy),
- c) dofinansowania programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej innych niż realizowane przez tę jednostkę, polegających na profilaktyce chorób (art. 48c ustawy)

– określa ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

3.2.1. Analiza stanu prawnego finansowania samorządowych programów polityki zdrowotnej

1. Zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jst mogą opracowywać, wdrażać, realizować i finansować programy polityki zdrowotnej. Zasady realizacji programów polityki zdrowotnej przez jst regulują w szczególności art. 5 pkt 29a, art. 48, art. 48a, art. 48aa, art. 48ab, art. 48b, art. 48d ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
2. Programy polityki zdrowotnej dotyczą w szczególności:
 - 1) ważnych zjawisk epidemiologicznych,
 - 2) innych niż określone w pkt 1 istotnych problemów zdrowotnych dotyczących całej lub określonej grupy świadczeniobiorców przy istniejących możliwościach eliminowania bądź ograniczania tych problemów,
 - 3) wdrożenia nowych procedur medycznych lub przedsięwzięć profilaktycznych skierowanych do zdefiniowanej populacji docelowej o określonej chorobie lub o określonym problemie zdrowotnym.
3. Projekt programu polityki zdrowotnej opracowuje się na podstawie mapy potrzeb zdrowotnych oraz dostępnych danych epidemiologicznych.
4. Projekt programu opracowuje się według wzoru wynikającego z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie wzoru programu polityki zdrowotnej, wzoru raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej oraz sposobu sporządzenia projektu programu polityki zdrowotnej i raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej.
5. Opracowany projekt programu przekazuje się Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, której Prezes wydaje opinię o programie. Rozpoczęcie wdrożenia, realizacji i finansowania programu polityki zdrowotnej może nastąpić wyłącznie po:
 - 1) uzyskaniu pozytywnej albo warunkowo pozytywnej opinii,
 - 2) po przesłaniu do Agencji oświadczenia o zgodności projektu programu polityki zdrowotnej z rekomendacją Prezesa Agencji.
6. Organem jst przyjmującym program polityki zdrowotnej jest:
 - 1) w gminie – rada gminy,
 - 2) w powiecie – rada powiatu,
 - 3) w województwie – zarząd województwa.
7. Przyjęcie programu przez organ jst powinno nastąpić po otrzymaniu pozytywnej opinii Prezesa Agencji o projekcie programu, chyba że taka opinia nie jest wymagana.

8. Stosownie do art. 12a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania w związku z realizacją programu polityki zdrowotnej którego projekt nie został przekazany do zaopiniowania przez Prezesa Agencji, pomimo istnienia takiego obowiązku lub którego projekt został negatywnie zaopiniowany przez Prezesa Agencji.
9. Wyboru realizatora programu polityki zdrowotnej jst dokonuje w drodze konkursu ofert. Jednostka samorządu terytorialnego zamieszcza ogłoszenie w swojej siedzibie i na swojej stronie internetowej co najmniej na 15 dni przed upływem wyznaczonego terminu składania ofert.
10. Na wniosek jst NFZ może przekazać na podstawie umowy środki na dofinansowanie programów polityki zdrowotnej realizowanych przez jst w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych określonych w wykazach świadczeń gwarantowanych.
11. Po zakończeniu realizacji programu polityki zdrowotnej jst sporządzają raport końcowy z realizacji programu.
12. Raport końcowy sporządza się według wzoru wynikającego z rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wzoru programu polityki zdrowotnej, wzoru raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej oraz sposobu sporządzenia projektu programu polityki zdrowotnej i raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej.
13. Raport końcowy sporządza się w terminie trzech miesięcy od dnia zakończenia realizacji programu polityki zdrowotnej i niezwłocznie przekazuje do Agencji oraz udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej podmiotu realizującego program.

3.2.2. Analiza stanu prawnego finansowania świadczeń gwarantowanych

1. Zasady finansowania świadczeń gwarantowanych przez jst reguluje w szczególności art. 9a w związku z art. 95a ust. 1 i art. 95c ust. 1, art. 9b ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
2. Podejmując decyzję o finansowaniu świadczeń gwarantowanych jst musi uwzględnić w szczególności:
 - 1) mapę potrzeb zdrowotnych,
 - 2) wojewódzki plan transformacji,
 - 3) dostępność do świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze województwa.
3. Przedmiotem finansowania przez jst mogą być tylko świadczenia gwarantowane, czyli świadczenia opieki zdrowotnej finansowane w całości lub współfinansowane ze środków publicznych na zasadach i w zakresie określonych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
4. Pełny zakres świadczeń gwarantowanych jest określony przez art. 15 ust. 2 ustawy o świadczeniach zdrowotnych.
5. Świadczenia opieki zdrowotnej finansowane w ten sposób mogą być wykonywane tylko dla mieszkańców danej jst, a nie dla wszystkich pacjentów. Przy czym o uprawnieniu do takiego świadczenia decyduje miejsce zamieszkania, a nie miejsce zameldowania pacjenta, choć może to przysparzać problemów administracyjnych.
6. Świadczenia gwarantowane są finansowane na podstawie umowy zawartej pomiędzy jst a świadczeniodawcą.
7. Jednostka samorządu terytorialnego zawiera w pierwszej kolejności (bez przeprowadzania konkursu ofert) umowę (bez stosowania Prawa zamówień publicznych) z podmiotem leczniczym:
 - 1) dla którego jest podmiotem tworzącym lub jedynym albo większościowym wspólnikiem albo akcjonariuszem w spółce kapitałowej,
 - 2) który udziela świadczeń gwarantowanych w zakresie odpowiadającym przedmiotowi umowy.
8. Jeżeli nie jest możliwe zawarcie umowy w powyższy sposób, jst zawiera umowę ze świadczeniodawcą wyłonionym w drodze konkursu ofert.
9. Wymagane jest ogłoszenie o przeprowadzeniu konkursu ofert w siedzibie jst i na stronie internetowej co najmniej na 15 dni przed upływem wyznaczonego terminu składania ofert.
10. W przypadku gdy świadczeniodawca jest stroną umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawartej z NFZ, umowa może obejmować wyłącznie świadczenia gwarantowane udzielane ponad kwotę zobowiązania NFZ wobec świadczeniodawcy w danym zakresie.
11. O zawarciu powyższej umowy jst jest obowiązana poinformować Prezesa NFZ. Świadczeniodawca jest obowiązany przesyłać do wiadomości NFZ w terminie do 10. dnia każdego miesiąca, za miesiąc poprzedni, kopię dokumentów rozliczeniowych przedstawianych jst. Kontrola powyższych obowiązków jest bardzo istotna ponieważ w przypadku niezgłoszenia zawarcia umowy na finansowanie świadczeń gwarantowanych przez jst może dojść do podwójnego finansowania tych samych świadczeń.

3.2.3. Analiza stanu prawnego dofinansowania programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej innych podmiotów

1. Na podstawie art. 48c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jst może udzielać dotacji celowej wybranemu w trybie konkursu ofert realizatorowi programu zdrowotnego lub programu polityki zdrowotnej:
 - 1) realizowanych przez inne podmioty:
 - a) NFZ – w przypadku programu zdrowotnego,
 - b) ministrów oraz inne jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku programu polityki zdrowotnej;
 - 2) polegających na profilaktyce chorób.
2. Dotacji udziela się na podstawie zawartej między jst a realizatorem programu umowy, która określa w szczególności:
 - 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji,
 - 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
 - 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w ustawie o finansach publicznych.
3. Kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania.
4. Podmiot otrzymujący dotację jest zobowiązany do rozliczenia się z dotacji.

3.3. Ustalenia kontroli

Kontrolą objęto 81 jednostek samorządu terytorialnego wybranych spośród jednostek każdego szczebla i każdego typu, choć nierównomiernie w skali kraju. Stanowiło to 2,9% wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Spośród 16 samorządów wojewódzkich skontrolowano 11 (68,7%).

Skontrolowano osiem powiatów (na terenie siedmiu województw) spośród 314 istniejących (2,5%).

Na 2 477 gmin istniejących w 2024 r. skontrolowano 62 gminy (w jednym przypadku była to jednostka organizacyjna gminy) (2,5%), w tym:

- 16 gmin wiejskich, w tym jednostka organizacyjna gminy,
- 24 gmin miejsko-wiejskich,
- 22 gmin miejskich, z czego dziewięć miast na prawach powiatu.

Reprezentacja gmin wiejskich (1,1% wszystkich gmin tego typu) wśród jednostek kontrolowanych była niższa niż gmin miejsko-wiejskich (3,4% wszystkich gmin tego typu) i istotnie niższa niż gmin miejskich (7,3% wszystkich gmin tego typu).

Kontrolą objęto wydatki jst na świadczenia na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w wysokości 33 746 280,58 zł, z tego:

- 12 552 481,80 zł wydatkowanych przez 11 samorządów wojewódzkich,
- 4 920 982,94 zł wydatkowane przez 8 powiatów,
- 7 627 394,40 zł wydatkowane przez 9 miast na prawach powiatów,
- 2 191 275,01 zł wydatkowanych przez 12 innych miast,
- 3 566 003,02 zł wydatkowanych przez 24 gmin miejsko-wiejskich,
- 2 888 143,41 zł wydatkowanych przez 16 gmin wiejskich, w tym jedną jednostkę organizacyjną.

Regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły kontrolę koordynowaną w formie:

- 28 kontroli doraźnych jednostek (34,5%),
- 53 kontroli kompleksowych gospodarki finansowej danej jst (65,5%).

W przypadku kontroli doraźnych przebieg kontroli dokumentowano protokołem kontroli, stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W sytuacji, gdy zagadnienia objęte kontrolą koordynowaną stanowiły część kompleksowej kontroli, przebieg tej części kontroli dokumentowano w protokole kontroli kompleksowej.

3.3.1. Ustalenia kontroli w zakresie finansowania samorządowych programów polityki zdrowotnej

Rozwiązania prawne umożliwiające finansowanie samorządowych programów polityki zdrowotnej (do zmiany w dniu 1 stycznia 2015 r. określane jako programy zdrowotne) obowiązują najdłużej spośród omawianych instrumentów finansowania przez jst, co przekłada się na ich względnie największe wykorzystanie przez jednostki.

Kontrola wykazała, że nie jest to instrument powszechnie stosowany w samorządzie terytorialnym.

Kontrolą objęto wydatki 54 jst na realizację programów polityki zdrowotnej w wysokości 25 585 008,72 zł, z tego:

- 11 402 486,85 zł wydatkowanych przez osiem samorządów wojewódzkich,
- 1 899 438,94 zł wydatkowanych przez pięć powiatów,
- 5 596 596,40 zł wydatkowanych przez dziewięć miast na prawach powiatów,
- 1 773 429,01 zł wydatkowanych przez 10 innych miast,
- 2 961 201,95 zł wydatkowane przez 14 gmin miejsko-wiejskich,
- 1 951 855,57 zł wydatkowanych przez osiem gmin wiejskich, w tym jedną jednostkę organizacyjną.

Programy polityki zdrowotnej objęte kontrolą dotyczyły szerokiego spektrum problemów zdrowotnych. Zagadnienia, które pojawiły się w programach to m.in.:

- 1) wykrywanie osteoporozy,
- 2) wspieranie leczenia niepłodności mieszkańców, w tym metodą zapłodnienia pozaustrojowego *in vitro*,
- 3) profilaktyka zakażeń wirusem brodawczaka ludzkiego (HPV),
- 4) szczepienia profilaktyczne przeciwko grypie, w tym osób starszych,
- 5) profilaktyka zakażeń meningokokowych,
- 6) profilaktyka zakażeń pneumokokowych,
- 7) profilaktyka chorób naczyniowych-mózgowych,
- 8) profilaktyka chorób układu krążenia,
- 9) wykrywanie wad wzroku u dzieci,
- 10) wykrywanie wad słuchu u dzieci,
- 11) rehabilitacja, w szczególności osób starszych,
- 12) problemy psychiczne,
- 13) opieka nad osobami starszymi,
- 14) wykrywanie nowotworów.

W związku z planowaniem, organizacją i finansowaniem programów polityki zdrowotnej przez jst stwierdzono 99 naruszeń, w tym:

- 11 naruszeń w województwach,
- pięć naruszeń w powiatach,
- 20 naruszeń w miastach na prawach powiatów,
- 19 naruszeń w innych gminach miejskich,
- 29 naruszeń w gminach miejsko-wiejskich,
- 15 naruszeń w gminach wiejskich, w tym jednej jednostce organizacyjnej gminy.

Skutki finansowe naruszeń związanych z planowaniem, organizacją i finansowaniem programów polityki zdrowotnej zostały określone na kwotę 10 150 474,45 zł, z tego:

- 4 325 218,96 zł przypadało na działalność trzech samorządów wojewódzkich,
- 1 081 222,00 zł przypadało na działalność jednego powiatu,
- 1 688 724,60 zł przypadało na działalność czterech miast na prawach powiatów,
- 1 282 796,46 zł przypadało na działalność siedem innych miast,
- 1 323 946,75 zł przypadało na działalność 10 gmin miejsko-wiejskich,
- 448 565,68 zł przypadało na działalność pięć gmin wiejskich, w tym jednej jednostki organizacyjnej.

Ujawnione naruszenia dotyczące opracowywania, wdrażania, realizowania i finansowania programów polityki zdrowotnej przez jst stwierdzone przez regionalne izby obrachunkowe podczas kontroli zostały podzielone na:

- 1) naruszenia dotyczące przyjęcia programu polityki zdrowotnej,
- 2) naruszenia dotyczące realizacji programu polityki zdrowotnej,
- 3) naruszenia dotyczące finansowania realizatora programu polityki zdrowotnej,
- 4) naruszenia dotyczące niewłaściwej klasyfikacji budżetowej wydatków na realizację programu polityki zdrowotnej,
- 5) naruszenia dotyczące raportu z realizacji programu polityki zdrowotnej dla Prezesa Agencji.

Naruszenia dotyczące przyjęcia programu polityki zdrowotnej

- 1) zorganizowanie, wdrożenie, zrealizowanie i sfinansowanie programu polityki zdrowotnej bez uchwały rady miejskiej w tym zakresie – Miasto Leszno (woj. wielkopolskie), Gmina Wodzisław (woj. świętokrzyskie),
- 2) dokonanie zmiany programu polityki zdrowotnej bez uchwały rady miejskiej w tym zakresie – Miasto Kielce (woj. świętokrzyskie),

- 3) przyjęcie program polityki zdrowotnej przed uzyskaniem opinii Prezesa Agencji – Województwo Opolskie,
- 4) zorganizowanie, wdrożenie, zrealizowanie i sfinansowanie w 2020 r. i 2023 r. programu polityki zdrowotnej bez złożenia Prezesowi Agencji oświadczenia o zgodności projektu programu polityki zdrowotnej z rekomendacją wydaną przez Prezesa – Miasto Włocławek (woj. kujawsko-pomorskie),
- 5) nieuwzględnienie w programie polityki zdrowotnej zmian wskazanych w opinii Prezesa Agencji przed rozpoczęciem realizacji programu – Miasto Zambrów (woj. podlaskie), Województwo Opolskie, Gmina Sulmierzyce (woj. łódzkie),
- 6) niesporządzenie programu polityki zdrowotnej na wzorze z rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wzoru programu polityki zdrowotnej i raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej oraz sposobu sporządzenia projektu programu polityki zdrowotnej i raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej – Gmina Zbąszynek (woj. lubuskie),
- 7) niezaktualizowanie programu polityki zdrowotnej według wzoru programu wynikającego z przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wzoru programu polityki zdrowotnej, wzoru raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej oraz sposobu sporządzenia projektu programu polityki zdrowotnej i raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej – Miasto Zambrów (woj. podlaskie), Miasto Kielce (woj. świętokrzyskie).

Naruszenia dotyczące powierzenia realizacji programu polityki zdrowotnej

- 1) wybór realizatorów programów polityki zdrowotnej bez przeprowadzenia konkursu ofert – Miasto Opole (woj. opolskie), Gmina Wodzisław (woj. świętokrzyskie), Ośrodek Pomocy Społecznej w Kobylnicy (woj. pomorskie),
- 2) opublikowanie ogłoszenia o konkursie na realizatora programu polityki zdrowotnej w terminie krótszym niż 15 dni przed terminem składania ofert – Miasto Białystok (woj. podlaskie), Miasto Legionowo (woj. mazowieckie), Gmina Pilchowice (woj. śląskie),
- 3) nieopublikowanie ogłoszenia o konkursie na realizatora programu polityki zdrowotnej w swojej siedzibie – Miasto Tczew (woj. pomorskie),
- 4) nierzetelne przeprowadzenie konkursu ofert na realizatora programu polityki zdrowotnej – Gmina Borne Sulinowo (woj. zachodniopomorskie), Gmina Pilchowice (woj. śląskie),
- 5) zawarcie z realizatorem programu polityki zdrowotnej umowy niezgodnej z warunkami konkursu ofert – Miasto Leszno (woj. wielkopolskie).

Naruszenia dotyczące finansowania realizatora programu polityki zdrowotnej

- 1) zawarcie umowy o realizację programu polityki zdrowotnej bez kontrasygnaty skarbnika – Miasto Tczew (woj. pomorskie),
- 2) bezpodstawne udzielenie dotacji celowej na realizację programu polityki zdrowotnej zamiast zakupu usług medycznych – Powiat Poznański (woj. wielkopolskie), Miasto Darłowo (woj. zachodniopomorskie), Gmina Wodzisław (woj. świętokrzyskie), Miasto Opole (woj. opolskie), Województwo Opolskie,
- 3) sfinansowanie realizacji programu polityki zdrowotnej dotacją udzieloną na podstawie ustawy o działalności leczniczej – Powiat Poznański (woj. wielkopolskie),
- 4) nieterminowe regulowanie zobowiązania w związku z realizacją programu polityki zdrowotnej – Gmina Ośno Lubuskie (woj. lubuskie), Miasto Leszno (woj. wielkopolskie), Gmina Sulmierzyce (woj. łódzkie),
- 5) przekroczenie planu wydatków przy zawieraniu umowy na realizację programu polityki zdrowotnej – Gmina Ośno Lubuskie (woj. lubuskie),
- 6) nierzetelne weryfikowanie rozliczenia z tytułu realizacji umowy przez realizatora programu polityki zdrowotnej – Miasto Zambrów (woj. podlaskie), Województwo Wielkopolskie, Miasto Krosno (woj. podkarpackie), Miasto Leszno (woj. wielkopolskie), Gmina Połaniec (woj. świętokrzyskie),
- 7) nierzetelne weryfikowanie wykonania innych obowiązków umownych przez realizatora programu polityki zdrowotnej – Województwo Wielkopolskie, Województwo Podlaskie, Miasto Białystok (woj. podlaskie), Miasto Leszno (woj. wielkopolskie), Gmina Połaniec (woj. świętokrzyskie),
- 8) nieprawidłowe ujmowanie zaangażowania wydatków na realizację programu polityki zdrowotnej na koncie 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” lub na koncie 999 „Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat” – Miasto Koło (woj. wielkopolskie), Gmina Połaniec (woj. świętokrzyskie),
- 9) nieujęcie wieloletniego programu polityki zdrowotnej w wykazie przedsięwzięć załączanym do wieloletniej prognozy finansowej gminy – Miasto Żary, Gmina Żary (woj. lubuskie), Gmina Zbąszynek (woj. lubuskie), Gmina Radomyśl Wielki (woj. podkarpackie), Gmina Wodzisław (woj. świętokrzyskie), Gmina Tuszów Narodowy (woj. podkarpackie), Gmina Ośno Lubuskie (woj. lubuskie).

Naruszenia dotyczące niewłaściwej klasyfikacji budżetowej wydatków na realizację programu polityki zdrowotnej

Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wydatki na programy polityki zdrowotnej winny być klasyfikowane w dziale 851 Ochrona zdrowia, rozdziale 85149 Programy polityki zdrowotnej, w § 4280 Zakup usług zdrowotnych. W toku kontroli ujawniono przypadki klasyfikowania ich w innych działach, rozdziałach i paragrafach, np.:

- 1) w dziale 852 Pomoc społeczna, rozdziale 85295 Pozostała działalność, w § 4300 Zakup usług pozostałych – Gmina Borne Sulinowo (woj. zachodniopomorskie),
- 2) w dziale 851 Ochrona zdrowia, ale w rozdziale 85195 Pozostała działalność, w § 4300 Zakup usług pozostałych – Miasto Głogów (woj. dolnośląskie), Gmina Miękinia (woj. dolnośląskie),
- 3) w dziale 851 Ochrona zdrowia, ale w rozdziale 85195 Pozostała działalność – Województwo Warmińsko-mazurskie, Miasto Darłowo (woj. zachodniopomorskie) i Gmina Gościno (woj. zachodniopomorskie), Gmina Tuchola (woj. kujawsko-pomorskie), Miasto Krosno (woj. podkarpackie),
- 4) w dziale 851 Ochrona zdrowia, ale w rozdziale 85121 Lecznictwo ambulatoryjne – Gmina Połaniec (woj. świętokrzyskie), Gmina Wodzisław (woj. świętokrzyskie),
- 5) w dziale 851 Ochrona zdrowia, ale w rozdziale 85121 Lecznictwo ambulatoryjne i w § 4300 Zakup usług pozostałych – Gmina Barwice (woj. zachodniopomorskie),
- 6) w § 4300 Zakup usług pozostałych – Miasto Nowa Sól (woj. lubuskie), Gmina Radomyśl Wielki (woj. podkarpackie), Gmina Tuszów Narodowy (woj. podkarpackie), Gmina Ośno Lubuskie (woj. lubuskie),
- 7) w § 2780 Dotacja celowa przekazana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie programów polityki zdrowotnej – Miasto Darłowo (woj. zachodniopomorskie),
- 8) w paragrafach dotacyjnych: 2360, 2810, 2830 – Powiat Poznański (woj. wielkopolskie).

Ponadto w rozdziale 85149 Programy polityki zdrowotnej zamiast w rozdziale 85195 Pozostała działalność klasyfikowano:

- 1) wydatki na promocję z zakresu zdrowia publicznego w 2023 r. – Miasto Nowa Sól (woj. lubuskie),
- 2) inne wydatki niedotyczące realizacji programu polityki zdrowotnej – Powiat Oświęcimski (woj. małopolskie) i Powiat Myślenicki (woj. małopolskie).

Naruszenia dotyczące raportu z realizacji programu polityki zdrowotnej dla Prezesa Agencji

- 1) brak sporządzenia raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej – Województwo Wielkopolskie, Miasto Biłgoraj (woj. lubelskie),
- 2) nieterminowe sporządzenie raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej – Województwo Śląskie, Miasto Żary, Gmina Żary (woj. lubuskie), Gmina Ośno Lubuskie (woj. lubuskie), Miasto Zambrów (woj. podlaskie), Gmina Marki (woj. mazowieckie), Miasto Włocławek (woj. kujawsko-pomorskie),
- 3) sporządzenie za organizatora raportu końcowego przez realizatorów programu polityki zdrowotnej – Miasto Zambrów (woj. podlaskie),
- 4) niesporządzenie raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej zakończonego przedterminowo – Gmina Wodzisław (woj. świętokrzyskie),
- 5) nierzetelnie sporządzenie raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej – Miasto Legionowo (woj. mazowieckie),
- 6) niezłożenie Prezesowi Agencji raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej – Gmina Zbąszynek (woj. lubuskie), Miasto Włocławek (woj. kujawsko-pomorskie), Gmina Tuszów Narodowy (woj. podkarpackie),
- 7) zaniechanie niezwłocznego przekazania Prezesowi Agencji raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej, który został sporządzony w terminie – Miasto Krosno (woj. podkarpackie),
- 8) niezamieszczenie raportu końcowego na stronie BIP – Miasto Włocławek (woj. kujawsko-pomorskie), Gmina Tuszów Narodowy (woj. podkarpackie), Gmina Pilchowice (woj. śląskie), Miasto Zambrów (woj. podlaskie), Gmina Połaniec (woj. świętokrzyskie),
- 9) niezamieszczenie raportu końcowego niezwłocznie po jego sporządzeniu na stronie BIP – Województwo Małopolskie, Województwo Warmińsko-mazurskie, Powiat Oświęcimski (woj. małopolskie), Gmina Marki (woj. mazowieckie), Gmina Nieporęt (woj. mazowieckie), Gmina Sulmierzyce (woj. łódzkie), Miasto Kielce (woj. świętokrzyskie), Ośrodek Pomocy Społecznej w Kobylnicy (woj. pomorskie).

3.3.2. Ustalenia kontroli w zakresie finansowania świadczeń gwarantowanych

Możliwość finansowania przez jst świadczeń gwarantowanych pojawiła się w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w dniu 15 lipca 2016 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw⁹.

Kontrola wykazała, że nie jest to instrument powszechnie stosowany w samorządzie terytorialnym.

Kontrolą objęto wydatki 16 jst na realizację gwarantowanych świadczeń zdrowotnych w wysokości 6 891 828,20 zł, z tego:

- 198 600,00 zł wydatkowanych przez jeden samorząd wojewódzki,
- 3 021 544,00 zł wydatkowane przez trzy powiaty,
- 1 993 340,00 zł wydatkowanych przez dwa miasta na prawach powiatów,
- 384 353,00 zł wydatkowane przez trzy inne miasta,
- 415 027,20 zł wydatkowanych przez dwie gminy miejsko-wiejskie,
- 878 964,00 zł wydatkowane przez pięć gmin wiejskich, w tym jedną jednostkę organizacyjną.

W związku z zawieraniem i realizacją przez jst umów o świadczenia gwarantowane stwierdzono 17 naruszeń, w tym:

- jedno naruszenie w powiecie,
- trzy naruszenia w miastach na prawach powiatów,
- pięć naruszeń w innych gminach miejskich,
- cztery naruszenia w gminach miejsko-wiejskich,
- cztery naruszenia w gminach wiejskich.

Skutki finansowe naruszeń związanych z zakupem dodatkowych gwarantowanych świadczeń zdrowotnych zostały określone na kwotę 1 624 878,20 zł, z tego:

- 87 948,00 zł przypadało na działalność jednego powiatu,
- 740 868,00 zł przypadało na działalność dwóch miast na prawach powiatów,
- 366 035,00 zł przypadało na działalność dwóch innych miast,
- 415 027,20 zł przypadało na działalność dwóch gmin miejsko-wiejskich,
- 15 000 zł przypadało na działalność jednej gminy wiejskiej.

W toku kontroli stwierdzono przypadki następujących naruszeń:

- 1) zawarto umowy z podmiotami, które nie zostały wybrane w wyniku konkursu na świadczeniodawcę – Gmina Kraśnik (woj. lubelskie), Gmina Dębno (woj. zachodniopomorskie) oraz Miasto Radzyń Podlaski (woj. lubelskie);
- 2) w kilku przypadkach umowy zawarte ze świadczeniodawcami nie zawierały wszystkich elementów, o których mowa w art. 9b ust. 5 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – Gmina Kraśnik (woj. lubelskie), Miasto Radzyń Podlaski (woj. lubelskie) oraz Gmina Dębno (woj. zachodniopomorskie);
- 3) nieterminowo płacono wynagrodzenie świadczeniodawcy – Miasto Białystok (woj. podlaskie);
- 4) nie poinformowano Prezesa NFZ o zawarciu umowy – Miasto Białystok (woj. podlaskie), Gmina Dębno (woj. zachodniopomorskie), Miasto Głogów (woj. śląskie), Gmina Kraśnik (woj. lubelskie), Miasto Radzyń Podlaski (woj. lubelskie), Gmina Rawicz (woj. wielkopolskie), Gmina Sulmierzyce (woj. łódzkie), Miasto Włocławek (woj. kujawsko-pomorskie), Miasto Żary (woj. lubuskie);
- 5) dokonano wydatków na zakup dodatkowych świadczeń gwarantowanych bez stosowania przepisów ustawy o finansowaniu świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych – Powiat Strzelecki (woj. opolskie).

3.3.3. Ustalenia kontroli w zakresie dofinansowania programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej innych podmiotów

Możliwość dofinansowania przez jst programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej innych niż realizowane przez daną jednostkę, polegających na profilaktyce chorób, pojawiła się w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w dniu 1 stycznia 2017 r., na mocy art. 30 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym¹⁰.

Kontrolą objęto wydatki 17 jst na dofinansowanie programów polityki zdrowotnej i programów zdrowotnych innych podmiotów w wysokości 1 269 443,66 złotych, z tego:

⁹ Dz. U. poz. 960.

¹⁰ Dz. U. poz. 1916.

- 951 394,95 zł wydatkowanych przez jeden samorząd wojewódzki,
- 37 458,00 zł wydatkowanych przez dwa miasta na prawach powiatów,
- 33 493,00 zł wydatkowane przez trzy inne miasta,
- 189 773,87 zł wydatkowanych przez osiem gmin miejsko-wiejskich,
- 57 323,84 zł wydatkowane przez trzy gminy wiejskie.

Przy zawieraniu i wykonywaniu umów dotyczących dofinansowania przez jst programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej innych niż realizowane przez daną jednostkę stwierdzono dwa naruszenia (po jednym w mieście na prawach powiatu i innej gminie miejskiej).

Skutki finansowe naruszeń związanych z zakupem dodatkowych gwarantowanych świadczeń zdrowotnych zostały określone na kwotę 58 500,00 zł, z tego:

- 28 500,00 zł przypadało na działalność jednego miasta na prawach powiatów,
- 30 000,00 zł przypadało na działalność jednego innego miasta.

Kontrola w zakresie dofinansowania programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej innych podmiotów wykazała, że:

- 1) nieterminowo przekazywano w latach 2023–2024 dotację celową podmiotom realizującym program profilaktyki zakażeń pneumokokowych dla osób dorosłych z województwa kujawsko-pomorskiego organizowany przez Województwo Kujawsko-Pomorskie w łącznej wysokości 28 500,00 zł – Miasto Włocławek (woj. kujawsko-pomorskie),
- 2) nieterminowo przekazano realizatorowi programu dotację na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie programów polityki zdrowotnej organizowanego przez Województwo Wielkopolskie w kwocie 30 000,00 zł – Miasto Złotów (woj. wielkopolskie).

3.4. Postępowanie pokontrolne

Ustalone w wyniku kontroli nieprawidłowości zostały ujęte, stosownie do obowiązku wynikającego z przepisów art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w 81 wystąpieniach pokontrolnych.

Wystąpienia pokontrolne zostały przekazane przez regionalne izby obrachunkowe kierownikom kontrolowanych jednostek w terminie 60 dni od dnia podpisania protokołu.

W wystąpieniach sformułowano 105 wniosków pokontrolnych dotyczących tematyki kontroli koordynowanej, w tym:

- 11 wniosków skierowano do województw,
- osiem wniosków skierowano do powiatów,
- 44 wnioski skierowano do gmin miejskich,
- 42 wnioski skierowano do pozostałych gmin.

Wnioski miały na celu wyeliminowanie tych nieprawidłowości i doprowadzenie do zgodnego z prawem funkcjonowania kontrolowanych jednostek w badanym zakresie.

W toku czynności kontrolnych wystąpiły również przypadki nieprawidłowości i uchybień o incydentalnym charakterze lub które zostały wyeliminowane w trakcie kontroli, w związku z udzielonym przez przeprowadzających kontrolę inspektorów instruktażem, które nie były przedmiotem wydanych wniosków pokontrolnych.

W kierowanych do jednostek wystąpieniach pokontrolnych najliczniejsze były wnioski dotyczące finansowania programów polityki zdrowotnej.

Wnioski te zostały pogrupowane na:

- 1) wnioski dotyczące przyjęcia programu polityki zdrowotnej,
- 2) wnioski dotyczące realizacji programu polityki zdrowotnej,
- 3) wnioski dotyczące finansowania realizatora programu polityki zdrowotnej,
- 4) wnioski dotyczące niewłaściwej klasyfikacji budżetowej wydatków na realizację programu polityki zdrowotnej,
- 5) wnioski dotyczące raportu z realizacji programu polityki zdrowotnej dla Prezesa Agencji.

Wnioski dotyczące przyjęcia programu polityki zdrowotnej

Przedmiotem wniosków pokontrolnych było w szczególności:

- 1) zapewnienie, aby organizowanie, wdrażanie, realizowanie i finansowanie programu polityki zdrowotnej poprzedzone było podjęciem uchwały przez radę gminy w sprawie przyjęcia programu polityki zdrowotnej,
- 2) dokonywanie zmian w realizacji programu polityki zdrowotnej (w tym termin realizacji) na podstawie uchwały rady gminy,

- 3) podejmowanie uchwały o przyjęciu programu polityki zdrowotnej po uzyskaniu wymaganej opinii Prezesa Agencji odnośnie projektów tychże programów,
- 4) przestrzeganie obowiązku przesyłania do Agencji oświadczenia o zgodności projektu programu polityki zdrowotnej z rekomendacją,
- 5) uwzględnienie w treści programu polityki zdrowotnej – w przypadku zamiaru jego dalszej kontynuacji – uwag Agencji, ponieważ pozytywna opinia Agencji została wydana pod warunkiem uwzględnienia tych uwag,
- 6) wprowadzanie w całości wszystkich zmian w przyjętym projekcie programu polityki zdrowotnej wskazanych w warunkowo pozytywnej opinii Prezesa Agencji przed rozpoczęciem wdrożenia, realizacji i finansowania programu polityki zdrowotnej,
- 7) sporządzanie programu polityki zdrowotnej według wzoru określonego przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wzoru programu polityki zdrowotnej, wzoru raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej oraz sposobu sporządzenia projektu programu polityki zdrowotnej i raportu końcowego z realizacji programu polityki.

Wnioski dotyczące realizacji programu polityki zdrowotnej

W zakresie realizacji programów polityki zdrowotnej wskazano na konieczność:

- 1) wyboru realizatora programu polityki zdrowotnej w drodze konkursu ofert, stosownie do art. 48b ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- 2) publikowania ogłoszenia o konkursie na wybór realizatora programu polityki zdrowotnej na co najmniej 15 dni przed wyznaczonym terminem składania ofert, jak tego wymaga art. 48b ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- 3) zamieszczania w siedzibie jednostki ogłoszeń o przeprowadzaniu konkursów ofert na wybór realizatora programów polityki zdrowotnej, zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- 4) opracowywania dokumentacji konkursowej dotyczącej zlecenia realizacji programu polityki zdrowotnej w sposób umożliwiający wybór najkorzystniejszej oferty, a w szczególności sporządzenia wzoru oferty uwzględniającego wycenę zabiegów,
- 5) weryfikowanie złożonych ofert na realizację programów polityki zdrowotnej, stosownie do postanowień zawartych w ogłoszeniu o konkursie ofert, mając na uwadze art. 48b ust. 1, 2 i 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- 6) zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej zapewniającej zgodność zawieranych umów z warunkami konkursów dotyczących tych umów, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 68 ustawy o finansach publicznych.

Wnioski dotyczące finansowania realizatora programu

- 1) Zapewnienie kontrasygnowania umów powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) lub osobę przez niego upoważnioną.
- 2) Zaprzestanie udzielania dotacji celowych realizatorom programów polityki zdrowotnej organizowanych na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
- 3) W umowach o realizację programu polityki zdrowotnej zawieranych na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zaprzestanie odwoływania się do przepisów ustawy o działalności leczniczej dotyczących udzielania dotacji podmiotowi wykonującemu działalność leczniczą.
- 4) Przestrzegania ustalonych w zakładowym planie kont zasad ewidencjonowania rozrachunków z wykonawcami umów zawartych w celu realizacji programu polityki zdrowotnej.
- 5) Prawidłowe stosowanie w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości klasyfikacji wydatków określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
- 6) Przekazywanie realizatorom programów wybranym w trybie art. 48b ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych środków w formie wynagrodzenia za wykonane świadczenia zdrowotne, a nie w formie dotacji celowej.
- 7) Zapewnienie stosowania prawidłowego paragrafu klasyfikacji budżetowej dla wydatków z tytułu programów polityki zdrowotnej realizowanych, które nie mają charakteru dotacji, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

- 8) Dokonywanie wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
- 9) Dokonywanie wydatków w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej stosownie do art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
- 10) Wskazywano również na konieczność dołożenia większej staranności w zakresie sprawdzania prawidłowości danych zawartych w fakturach za realizację programu polityki zdrowotnej, w tym ich zgodności z załączoną do nich dokumentacją, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości niezwłocznego występowania o dokonanie korekty faktur lub dokumentacji stanowiącej podstawę ich wystawienia.
- 11) Egzekwowanie od realizatorów programu polityki zdrowotnej wskazywania w fakturach terminu płatności zgodnego z postanowieniami umowy.
- 12) Szczegółowe monitorowanie realizacji programów przy rozliczaniu umów dotyczących realizacji programów polityki zdrowotnej oraz egzekwowanie kar umownych za niespełnienie warunków zawartych w umowach, stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.
- 13) Wypłacanie wynagrodzenia zleceniobiorcy zgodnie z zawartą umową na realizację programu polityki zdrowotnej, tj. po uprzedniej weryfikacji przez zleceniodawcę złożonej faktury oraz sprawozdania potwierdzającego zrealizowanie poszczególnych działań określonych w umowie.
- 14) Egzekwowanie od podmiotu realizującego program opieki zdrowotnej określonego umową obowiązku składania sprawozdań z realizacji programu lub wskazywanie w umowie okoliczności wyłączających ten obowiązek.
- 15) Przy wykonywaniu umów na realizację programów polityki zdrowotnej:
 - 1) egzekwowanie postanowień umów, a w szczególności:
 - a) terminowości składania sprawozdań częściowych, faktur częściowych sprawozdań merytorycznych z realizacji programów polityki zdrowotnej,
 - b) szczegółowego monitorowania realizacji programów;
 - 2) korzystanie z przewidzianych uprawnień kontrolnych.
- 16) Egzekwowanie od realizatorów programów zdrowotnych przestrzegania obowiązków wynikających z zawartych umów, w tym przy weryfikacji sprawozdań miesięcznych oraz rocznych z realizacji programów polityki zdrowotnej.
- 17) Zawieranie pisemnych aneksów do umów w sytuacji dokonywania przesunięć kosztów pomiędzy poszczególnymi pozycjami ustalonymi w umowach na realizację programów zdrowotnych.
- 18) Ujmowanie w księgach rachunkowych jednostki zaangażowania wydatków budżetowych na podstawie zawartych umów, tj. pod faktyczną datą powstania zaangażowania środków, w tym ujmowanie wartości umowy, której wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym – na koncie 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, natomiast kwotę wydatków budżetowych dotyczących przyszłych lat – na koncie 999 „Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat”, stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w związku z zasadami funkcjonowania tych kont określonymi w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r., mając na uwadze § 8 ust. 4 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych stanowiącej załącznik Nr 38 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹.
- 19) Wykazywanie w wykazie przedsięwzięć do wieloletniej prognozy finansowej umowy w sprawie wieloletnich programów polityki zdrowotnej wykraczającej poza rok budżetowy, zgodnie z art. 226 ust. 3 w związku z ust. 4 ustawy o finansach publicznych.
- 20) Zaciąganie wieloletnich zobowiązań finansowych zgodnie z upoważnieniem udzielonym przez radę gminy, stosownie do wymogów określonych w art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wnioski dotyczące niewłaściwej klasyfikacji budżetowej wydatków na realizację programu polityki zdrowotnej

- 1) Wydatki na realizację programów polityki zdrowotnej klasyfikować w dziale 851 Ochrona zdrowia, rozdziale 85149 Programy polityki zdrowotnej, w paragrafie dotyczącym usług zdrowotnych, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w związku z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
- 2) W rozdziale 85149 Programy polityki zdrowotnej ujmować jedynie wydatki, które dotyczą programów polityki zdrowotnej w rozumieniu ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

¹¹ Dz. U. poz. 133 z późn. zm.

Wnioski dotyczące raportu z realizacji programu polityki zdrowotnej dla Prezesa Agencji

- 1) Zgodnie z art. 48a ust. 13 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych sporządzić raport końcowy z realizacji programu według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie wzoru programu polityki zdrowotnej, wzoru raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej oraz sposobu sporządzenia projektu programu polityki zdrowotnej i raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej, mając na uwadze, że, stosownie do art. 48a ust. 15 ustawy, raport sporządza się w terminie trzech miesięcy od dnia zakończenia realizacji programu polityki zdrowotnej i niezwłocznie przekazuje do Agencji oraz udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej podmiotu.
- 2) Egzekwować należyta realizację obowiązków sprawozdawczych przez podmioty realizujące program polityki zdrowotnej, zarówno w zakresie terminowości jak i zawartości merytorycznej sporządzanej dokumentacji.
- 3) Sporządzać raport końcowy z realizacji programu polityki zdrowotnej, mając na uwadze, że nie czyni zadość dyspozycji tego przepisu przekazanie Agencji raportów sporządzanych przez poszczególnych realizatorów programu na podstawie umów.
- 4) W raporcie końcowym z realizacji programu polityki zdrowotnej zamieszczać prawidłowe dane o kosztach jego realizacji, mając na uwadze art. 48a ust. 14 pkt 6 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz wzór raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej, stanowiący załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wzoru raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej oraz sposobu sporządzenia projektu programu polityki zdrowotnej i raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej.

Wnioski dotyczące finansowania świadczeń gwarantowanych

- 1) Świadczeniodawcę dodatkowych świadczeń gwarantowanych opieki zdrowotnej wylaniać w drodze konkursu ofert, stosownie do art. 9b ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
- 2) W zawartej ze świadczeniodawcą umowie zawierać postanowienia wymagane art. 9b ust. 5 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
- 3) O zawarciu umowy informować Prezesa NFZ, zgodnie z art. 9b ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
- 4) Zobowiązać odpowiedzialnych pracowników do dołożenia należytej staranności przy weryfikacji prawidłowości i opisywaniu faktur otrzymywanych od świadczeniodawcy w tym w zakresie terminu płatności, mając na względzie zapewnienie opłacania faktur za realizację świadczeń gwarantowanych w terminach wynikających z zawartych umów.
- 5) W przypadku finansowania dodatkowych świadczeń gwarantowanych stosować normy wynikające z art. 9a i art. 9b ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Wnioski dotyczące dofinansowania programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej innych podmiotów

- 1) Przekazywać dotacje celowe udzielane w ramach programów polityki zdrowotnej w terminach określonych w umowach zawartych na podstawie art. 48c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w związku z art. 250 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
- 2) Przestrzegać zasad dokonywania wydatków określonych w ustawie o finansach publicznych, w szczególności wydatków publicznych dokonywać w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy.

Na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych kontrolowanej jednostce przysługuje prawo zgłoszenia do kolegium rio zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa rio. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Z prawa do złożenia zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego skorzystały dwie z kontrolowanych jednostek:

- Miasto Leszno, którego Prezydent złożył zastrzeżenia do Kolegium RIO w Poznaniu,
- Województwo Opolskie, którego Zarząd złożył zastrzeżenia do Kolegium RIO w Opolu.

Jednostki wnoszące zastrzeżenie stanowiły 2,5% wszystkich skontrolowanych jst.

Uchwałą Nr 22.1265.2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 19 listopada 2025 r. zastrzeżenia złożone przez Prezydenta Miasta Leszna zostały oddalone.

Uchwałą Nr 24/26/2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 9 października 2025 r. zastrzeżenie złożone przez Zarząd Województwa Opolskiego zostało oddalone.

Na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia zawiadomić rio o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Kierownicy wszystkich kontrolowanych jednostek poinformowali rio o podjętych działaniach.

W wyniku dokonanych w trakcie kontroli ustaleń ujawniono okoliczności wskazujące na możliwość popełnienia czynów skutkujących odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i skierowano do właściwych miejscowo rzeczników dyscypliny finansów publicznych stosowne zawiadomienia.

Przedmiotem zawiadomień była możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z:

- 1) przedłużeniem terminu wykonania programu polityki zdrowotnej poza wskazany w uchwale rady miasta okres. Stwierdzona nieprawidłowość została uznana przez RIO w Kielcach za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 12a pkt 1 oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 2) dokonaniem z naruszeniem prawa wydatków po zmianie umów o realizację programu polityki zdrowotnej w zakresie sposobu i terminu realizacji. Stwierdzona nieprawidłowość została uznana przez RIO w Kielcach za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 3) przekazaniu w 2024 r. dotacji celowych z budżetu dla podmiotów realizujących program profilaktyki zakażeń pneumokokowych dla osób dorosłych z naruszeniem zasad ich przekazywania, tj. po terminie określonym w umowach. Stwierdzona nieprawidłowość została uznana przez RIO w Bydgoszczy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RIO w Katowicach zawiadomiła Śląski Urząd Wojewódzki o funkcjonowaniu w obiegu prawnym uchwał rady gminy w sprawie przyjęcia programu polityki zdrowotnej, przyjmowanych od lat w niezmienionej formie, pomimo zmiany w tym zakresie przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

3.5. Podsumowanie ustaleń kontroli

W trakcie przeprowadzonych przez izby kontroli sprawdzono wydatki na kwotę 33 746 280,58 zł, z tego:

- 25 585 008,72 zł wydane na realizację programów polityki zdrowotnej,
- 6 891 828,20 zł wydane na realizację dodatkowych gwarantowanych świadczeń zdrowotnych,
- 1 269 443,66 zł wydane na dofinansowanie programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej realizowanych przez inne podmioty.

Kontrolę koordynowaną przeprowadzono w 81 jednostkach: 11 województwach, ośmiu powiatach, dziewięciu miastach na prawach powiatów, 13 gminach miejskich, 24 gminach miejsko-wiejskich i 16 gminach wiejskich.

W 54 jednostkach skontrolowano realizację programów polityki zdrowotnej. Podczas kontroli stwierdzono 99 naruszeń.

W 16 jednostkach skontrolowano finansowanie dodatkowych gwarantowanych świadczeń zdrowotnych. Podczas kontroli stwierdzono 17 uchybień.

W 17 jednostkach skontrolowano dofinansowanie programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej organizowanych przez inne podmioty. Podczas kontroli stwierdzono dwie nieprawidłowości.

W trakcie przeprowadzonych przez izby kontroli dotyczących finansowania świadczeń zdrowotnych na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych stwierdzono, że nie dochodzi do licznych i istotnych naruszeń przepisów regulujących zasady finansowania. Jednostki, co do zasady prawidłowo finansują te świadczenia.

Najliczniejsze oraz stosunkowo zróżnicowane są naruszenia dotyczące realizacji przez jst własnych programów polityki zdrowotnej. Duża liczba uchybień wynika z faktu, że jest to instrument najczęściej wykorzystywany przez jst. Niemniej spora część uchybień wynika z zaniedbań jednostek, w szczególności uchybień dotyczących procedury.

Jednym ze źródeł trudności były zmiany przepisów dotyczących organizowania, finansowania i wdrażania programów polityki zdrowotnej, w szczególności co do kontynuowanych programów, które zostały pozytywnie zaopiniowane przez Prezesa Agencji przed zmianami przepisów.

Należy zwrócić uwagę na specyficzny sposób finansowania programu polityki zdrowotnej przez jednostkę, która go organizuje oraz przez inną jst, która go dofinansowuje. Organizator finansuje realizatora programu poprzez zapłatę wynagrodzenia za zakup usług. Zapłata wynagrodzenia następuje po zakończeniu realizacji usług i jego wysokość wynika z rozmiaru wykonanych usług. Tymczasem inna jst, która dofinansowuje realizatora tego samego programu polityki zdrowotnej czyni to poprzez udzielenie mu dotacji celowej. Wyplata dotacji następuje co do zasady przed rozpoczęciem realizacji programu, w wysokości odpowiadającej planowanemu zakresowi. Dopiero po zakończeniu realizacji programu

realizator rozlicza dotację i zwraca jednostce niewykorzystane środki.

Z analizy stwierdzonych nieprawidłowości wynika, że doprecyzowania lub zmiany wymagają przepisy dotyczące sporządzania raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej przekazywanego do Agencji.

Art. 48a ust. 15 w związku z ust. 13 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nakłada na organizatora obowiązek sporządzenia w terminie trzech miesięcy od dnia zakończenia realizacji programu polityki zdrowotnej raportu końcowego z realizacji programu według wzoru określonego przez Ministra Zdrowia i niezwłocznego przekazania go do Agencji oraz udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej organizatora.

Kontrolowane jednostki podnosiły, że możliwe jest różnorakie rozumienie terminu zakończenia realizacji programu. Możliwe jest przyjęcie, że będzie to:

- dzień zakończenia przez realizatora czynności,
- dzień upływu terminu na realizację programu przewidzianego w umowie z realizatorem,
- dzień ostatecznego rozliczenia programu,
- dzień zakończenia programu określony przez właściwy organ ustalający program.

W odniesieniu do pozostałych mechanizmów finansowania świadczeń zdrowotnych przez jst zwraca uwagę stosunkowo niewielkie ich wykorzystanie przez jednostki, mimo relatywnie prostej procedury wdrażania.

4. 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 przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹² (za 2024 r.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹³ (za okresy sprawozdawcze rozpoczynające się od dnia 1 stycznia 2025 r.). 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 finansowych¹⁴.

Zadaniem izb jest kontrola sprawozdań przekazanych przez jst i przesłanie do Ministerstwa Finansów tych sprawozdań w formie elektronicznej, 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 2025 r. izby skontrolowały łącznie **112 401 sprawozdań z wykonania budżetów jst**, z tego 81 502 sprawozdania budżetowe i 30 899 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 18 448 korekt sprawozdań, co stanowiło 16,4% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań (w 2024 r. – 16,6%). W 2025 r. jst przekazały o 464 sprawozdania (o 0,4%) mniej niż w 2024 r., przy czym liczba korekt zmniejszyła się o 294 (o 1,6%).

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2024 i 2025 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych jst skontrolowane w latach 2024 i 2025

2024			2025		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
112 865	18 742	16,6	112 401	18 448	16,4

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

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 454 z późn. zm.

¹³ Dz. U. poz. 133 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

- urzędy skarbowe na rzecz jst, a także udziału jst w opłacie od napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych 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 jst¹⁵ (w sprawozdaniach Rb-27S za 2024 rok) oraz w art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jst¹⁶ (w sprawozdaniach Rb-27S za okresy sprawozdawcze rozpoczynające się od dnia 1 stycznia 2025 r.), np. z tytułu opłaty od posiadania psów, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - 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,
 - braku uzasadnienia korekty sprawozdania Rb-PDP,
 - 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 a także źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych, 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

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 356 z późn. zm.

¹⁶ Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.

- 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,
- 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), a także należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w przypadku spłat dokonanych w okresie sprawozdawczym za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji,
 - 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 2025 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 ekonomicznych¹⁷. 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 2024 r. przysługiwała pięciu gminom, z tego trzem z województwa dolnośląskiego i dwóm z województwa śląskiego¹⁸. Oprócz jednostek uprawnionych wniosek złożyła jedna gmina z obszaru województwa śląskiego.

W 2025 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 2025 r. izby otrzymały i skontrolowały **28 486** sprawozdań w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych będących samorządowymi osobami prawnymi (w tym 1 369 korekt).

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,

¹⁷ Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 16 października 2025 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2024 (Dz. U. poz. 1486).

- niewykazania lub nieprawidłowego wykazania kwot zobowiązań z tytułu odsetek jednostek posiadających osobowość prawną,
- braku spójności danych pomiędzy sprawozdaniami.

W 2025 r. izby otrzymały i przekazały do Ministerstwa Finansów **5 485** sprawozdań SP-1 w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (w tym 510 korekt), sporządzanych przez jst na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁹ 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 leśnego²⁰.

Na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²¹, 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 2025 r. izby przekazały **2 594** sprawozdania (w tym 55 korekt).

Ponadto w 2025 r. izby realizowały, na podstawie art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela²², obowiązek gromadzenia sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2024 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) **2 903** sprawozdania przekazane do izb przez jst (w tym 95 korekt).

Izby w 2025 r. otrzymały także do wiadomości w systemie zarządzania budżetami jst BeSTi@ **60 855** sprawozdań dotyczących realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (wraz z korektami), z tego 47 605 sprawozdań Rb-50 i 13 250 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 Polskiej²³ izby przekazały do Ministerstwa Finansów w 2025 r. w formie elektronicznej **3 112 skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego** (wraz z korektami).

W 2025 r. zarządy jst przekazały również w postaci dokumentu elektronicznego **16 342** sprawozdania finansowe sporządzone za rok 2024 (wraz z korektami), w tym 3 437 bilansów z wykonania budżetu jst.

Łącznie w 2025 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło **232 178** sprawozdań.

5. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie 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 prezes izby przekazuje informacje 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.

Obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła system oparty na określaniu potrzeb finansowych jst w pięciu kategoriach (wyrównawcze, oświatowe, rozwojowe, ekologiczne, uzupełniające). Potrzeby wyrównawcze ustala się dla jednostki samorządu terytorialnego, w której indywidualny wskaźnik zamożności jest równy albo niższy od procentowej wartości wskaźnika zamożności, ustalonego odpowiednio dla danej kategorii jst. Z kolei indywidualny wskaźnik zamożności jst oblicza się dzieląc sumę podstawowych dochodów podatkowych danej jst przez przeliczeniową liczbę jej mieszkańców. Do obliczenia wskaźników zamożności, przyjmuje się dane o podstawowych dochodach podatkowych, wykazane za rok bazowy w sprawozdaniach jst z uwzględnieniem korekt złożonych w terminie do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy.

¹⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 707 z późn. zm.

²⁰ Dz. U. poz. 2455.

²¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 500.

²² Dz. U. z 2026 r. poz. 515.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 342 z późn. zm.

Do podstawowych dochodów podatkowych zaliczane są 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. Wielkość kwot dochodów podatkowych i skutków ich obniżenia wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2024 r. z uwzględnieniem korekt złożonych do końca czerwca 2025 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty potrzeb wyrównawczych jst na rok 2026. 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 2025 r. nieprawidłowościach były wysyłane przez izby do Ministerstwa Finansów. Dotyczyły one nieprawidłowo sporządzonych w latach 2020–2024 sprawozdań Rb-PDP w 132 gminach (w 2024 r. – 129) i zawierały dane ze 159 korekt tych sprawozdań (w 2024 r. – 160).

Na podstawie przeprowadzonych w 2025 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 pojawiające się przy zwrocie przez jst niewykorzystanej dotacji przeznaczonej na realizację własnych zadań bieżących gminy,
 - nieprawidłowości pojawiające się przy zwrocie przez jst niewykorzystanej dotacji przeznaczonej na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej;
- 3) zawyżenia kwoty wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego wskazanych we wniosku do wojewody o ich częściowy zwrot.

Rozdział V.

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

Institucja 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 ustaw¹. 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 uchwała 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 ustaw². 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 2025 r. dwie jst: Miasto i Gmina Sanok oraz Miasto i Gmina Bodzentyn, po uprzednim wezwaniu przez izby opracowały, uchwaliły i przedłożyły programy postępowania naprawczego. Gmina Sanok przedłożyła izbie program w wyznaczonym terminie. Ponadto, dwukrotnie w ciągu roku jednostka dokonywała zmian programu postępowania naprawczego, które również zostały przedłożone do izby i przez nią zbadane. Gmina Bodzentyn w wyznaczonym terminie nie uchwaliła i nie przedłożyła do regionalnej izby obrachunkowej programu postępowania naprawczego. W związku z tym, w wyniku działań izby oraz wojewody, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji działając w oparciu o art. 240a ust. 11 uofp, zawiesił organy gminy i ustanowił zarząd komisaryczny. Program postępowania naprawczego Gminy Bodzentyn został uchwalony przez komisarza rządowego i przedłożony do właściwej izby, przy czym przed zaopiniowaniem został zmieniony dwukrotnie. Ponadto w ciągu roku program postępowania naprawczego Gminy Bodzentyn został jeszcze raz zmieniony i przedłożony do izby celem zbadania.

Regionalne izby obrachunkowe w 2025 r. wydały pięć opinii w tym przedmiocie:

- do Gminy Sanok trzy opinie pozytywne z uwagami (jedna do programu, dwie do zmiany programu),
- do Gminy Bodzentyn dwie opinie, z czego pozytywna z uwagami do programu i pozytywna do zmiany programu.

Składy orzekające izb, opiniując przedłożone programy postępowania naprawczych, zwracały uwagę na nierealistyczne do pozyskania oszczędności, na przyjęcie niewystarczających działań naprawczych czy działań naprawczych obciążonych dużym ryzykiem. Ponadto składy orzekające zwracały uwagę na liczne wady formalne oraz niespójności występujące w programach postępowania naprawczego.

¹ Dz. U. poz. 1646 z późn. zm.

² Dz. U. poz. 2500 z późn. zm.

Programy postępowania naprawczego opracowane w 2025 r.

Miasto i Gmina Sanok

Program postępowania naprawczego został opracowany na lata 2025–2027, przy czym działania naprawcze założono przede wszystkim na rok 2025. Główną przyczyną powodującą zagrożenie realizacji zadań publicznych na jakie wskazała gmina, to zadłużenie, którego obsługa oraz spłata przekroczyła możliwości finansowe gminy. Wysokość posiadanego zadłużenia to pochodna realizowanych na przestrzeni lat inwestycji oraz znaczący wzrost wydatków bieżących. Na przestrzeni czterech lat nastąpił wzrost wydatków na wynagrodzenia o 35,44%, na wydatki na transport i łączność o 162,67%, na oświatę i wychowanie o 47,06%. Znaczącą zmianą w wydatkach był wzrost wydatków na obsługę długu, które w 2024 r. wzrosły o 22,92% w stosunku do roku 2023. W gminie powstały wysokie zobowiązania wymagalne.

Przedsięwzięcia mogące mieć wpływ i powodujące poprawę sytuacji, skutkującą spełnieniem ustawowych relacji określonych art. 242–244 uofp, można podzielić na działania zwiększające dochody, działania minimalizujące wydatki oraz restrukturyzującą zadłużenia.

Działania polepszające stronę dochodową budżetu podczas realizacji postępowania naprawczego na jakie wskazała jst, to: podniesienie cen biletów komunikacji miejskiej, podwyższenie stawek podatku od nieruchomości oraz stawek czynszu za lokale użytkowe. Wśród przedsięwzięć naprawczych obniżających wydatki, gmina wskazała: zmniejszenie zatrudnienia i ograniczenie kosztów administracyjnych w urzędzie, rezygnację z wydatków na promocję jednostki, wstrzymanie dotacji dla innych jst, zmniejszenie zatrudnienia w placówkach oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych, rezygnację z przyznawania stypendiów oraz nagród i wyróżnień za wyniki sportowe, za wyniki w nauce i szczególne osiągnięcia w nauce i kulturze. Gmina zaplanowała również uchylene uchwały dotyczącej jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka. W celu poprawy sytuacji finansowej, wśród przedsięwzięć naprawczych, Gmina Sanok wskazała na konieczność ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa, która w części miała służyć restrukturyzacji zadłużenia. Na podstawie art. 240b ust. 1 uofp izba ustaliła budżet Miasta i Gminy Sanok.

W trakcie roku gmina dokonała zmiany programu postępowania naprawczego (w związku ze złożeniem wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa), w której dokonała weryfikacji założonych działań naprawczych oraz ich efektów ekonomicznych. Ponadto zostały ujednolicone dane wynikające z programu postępowania naprawczego, budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. Druga aktualizacja programu postępowania naprawczego zawierała przede wszystkim nowe działania naprawcze, wśród których wskazano: wzrost dochodów z tytułu świadczenia usług przez MOSiR, obniżenie diet radnym, sprzedaż nieruchomości i zmniejszenie prowizji za zarządzanie strefą płatnego parkowania.

Miasto i Gmina Bodzentyn

Komisarz rządowy dla Miasta i Gminy Bodzentyn opracował program postępowania naprawczego na lata 2025–2027. Na zagrożenie realizacji zadań wpłynęło przede wszystkim wysokie zadłużenie oraz powstałe w wyniku tego wydatki na obsługę długu. Gmina jest poręczycielem, do roku 2038, pożyczki na ponad 20 mln zł, co istotnie obniża jej zdolność kredytową. Do braku płynności finansowej przyczyniły się wysokie wydatki bieżące, głównie na oświatę, stagnacja dochodów bieżących i niedostosowanie harmonogramu spłaty istniejących zobowiązań do możliwości finansowych gminy. Nie bez znaczenia są także zobowiązania wymagalne na bardzo wysokim poziomie.

Program postępowania naprawczego zawiera działania naprawcze przynoszące dochody: wprowadzenie opłaty klimatycznej, zwiększenie dochodów z podatku od środków transportowych, wprowadzenie opłaty parkingowej i sprzedaż nieruchomości. Wśród przedsięwzięć naprawczych minimalizujących wydatki budżetu, zaplanowano: ograniczenie zatrudnienia w urzędzie i jednostkach podległych, zmniejszenie ryczałtu za wykorzystanie pojazdów prywatnych do celów służbowych i zmniejszenie dotacji dla klubów sportowych i stowarzyszeń. Program postępowania naprawczego przewiduje restrukturyzującą zadłużenia i jako główne narzędzie umożliwiające odzyskanie stabilności finansowej gminy wskazuje pozyskanie pożyczki z budżetu państwa.

Rada Miejska w Bodzentynie dokonała zmiany programu postępowania naprawczego, ze względu na konieczność aktualizacji wartości i wskaźników przyjętych w programie postępowania naprawczego, w szczególności wysokości wnioskowanej kwoty pożyczki oraz uwzględnienia zmian w zakresie założonych przychodów i wydatków stanowiących podstawę programu.

W 2025 r. jedna jst realizowała program postępowania naprawczego uchwalony w latach wcześniejszych: Miasto i Gmina Łagów (program postępowania naprawczego uchwalony w 2024 r. na lata 2024–2026).

Rozdział VI.

Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Poprzez wprowadzenie zmian do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹ 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 84 raporty (dla 59 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
2025	1	-	-	-	-	1
Łącznie w latach 2004–2025	59	4	18	1	2	84

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).

W 2025 r. jedynie Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach sporządziła raport o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, który dotyczył gminy.

Do sporządzonego raportu jednostka nie wniosła zastrzeżeń.

W 2025 r. raport o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego został sporządzony z inicjatywy regionalnej izby obrachunkowej w związku z trudną sytuacją finansową jednostki.

Miasto i Gmina Bodzentyn²

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 2022–2024.

Gmina Bodzentyn, z powodu zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem relacji wynikającej z art. 243 uofp została w 2024 r. wezwana przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do opracowania programu postępowania naprawczego.

Program postępowania naprawczego nie został przez gminę uchwalony co skutkowało zawieszeniem organów gminy i ustanowieniem zarządu komisarycznego. Program postępowania naprawczego został uchwalony przez komisarza rządowego, a jego głównym założeniem było uzyskanie w 2025 r. pożyczki z budżetu państwa z przeznaczeniem na planowany deficyt budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz restrukturyzację istniejącego zadłużenia.

Na dzień sporządzenia raportu gmina znajdowała się w trudnej sytuacji finansowej o czym świadczyło niedokonanie spłaty kredytu w rachunku bieżącym zaciągniętego na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w 2024 r.; finansowanie w latach 2022–2024 wydatków budżetu oraz deficytu z niedozwolonych przepisami źródeł, czego konsekwencją było m.in. niedokonanie zwrotu środków na rachunek Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa i, w związku z tym, powstanie zobowiązań wymagalnych z tego tytułu, nieprzekazanie środków finansowych dla podległych jednostek oświatowych celem wypłaty wynagrodzeń pracownikom oraz uregulowania składek ZUS, co doprowadziło do nieterminowej wypłaty wynagrodzeń przez te jednostki, wystąpienia zobowiązań wymagalnych, a także konieczności odroczenia terminu płatności składek do ZUS oraz opłaty prolongacyjnej.

Na trudną sytuację finansową wskazywał również systematyczny wzrost zadłużenia gminy w latach 2022–2024. Łączna kwota długu gminy na koniec 2024 r. wyniosła 93,9% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem, 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, a więc nie przekroczyła dopuszczalnego limitu określonego w art. 296c ust. 2 uofp. Niemniej jednak Gmina Bodzentyn nie dokonała w 2024 r. płatności z tytułu składek wobec ZUS w kwocie 1 337 509,39 zł, które to zobowiązania nie powiększyły długu gminy w związku z podpisaniem ugody odraczającej te płatności. Gmina posiadała również niewymagalne (potencjalne) zobowiązania z tytułu poręczenia udzielonego Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Bodzentyn sp. z o.o., które na koniec 2024 r. wyniosły 20 909 840,93 zł. Istniało zatem realne zagrożenie, że mogą one w przyszłości obciążyć budżet gminy.

Trudna sytuacja finansowa gminy wynikała z nierealistycznych założeń budżetu, które przejawiały się w planowaniu poszczególnych pozycji dochodów budżetowych w wysokościach przewyższających realne możliwości ich pozyskania, a wydatków w wysokościach niezapewniających terminowego regulowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań, braku należytego monitorowania sytuacji finansowej gminy oraz procesów związanych z wykonaniem budżetu, a także braku skutecznego nadzoru nad Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych Bodzentyn sp. z o.o. w zakresie oceny jego kondycji ekonomiczno-finansowej, udzielanie z budżetu Gminy Bodzentyn pożyczek krótkoterminowych dla spółki, a następnie ich umarzanie czy wydanie decyzji umarzającej spółce podatek od nieruchomości w 2022 r. w kwocie 1 187 410,44 zł skutkującej uszczupleniem dochodów Gminy Bodzentyn. W raporcie zawarto również informację, że gmina nie ma możliwości wykonywania ustawowych zadań, nie będzie w stanie spłacić zobowiązań dłużnych oraz zrealizować budżetu roku 2025 jeśli nie zostanie jej udzielona pożyczka z budżetu państwa.

W opracowanym raporcie Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach wskazała na konieczność przestrzegania podstawowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej, w szczególności poprzez:

- podjęcie działań mających na celu uzyskanie pożyczki z budżetu państwa,
- stałe monitorowanie poziomu długu i związanego z nim indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 uofp,

² Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach. Raport o stanie gospodarki finansowej Miasta i Gminy Bodzentyn <https://bip.kielce.rio.gov.pl/kategorie/240-raporty-o-stanie-gospodarki-finansowej-jst/artykuly/652-raportu-o-stanie-gospodarki-finansowej-miasta-i-gminy-bodzentyn?lang=PL> [dostęp: 1 czerwca 2026 r.].

- realne planowanie dochodów, w szczególności z podatków i opłat lokalnych oraz podjęcie i przeprowadzenie działań na rzecz optymalizacji dochodów z powyższych źródeł,
- planowanie wydatków na poziomie umożliwiającym terminowe regulowanie zobowiązań, aby zabezpieczyły środki na płatności wynikające z zaciągniętych umów i zobowiązań, w tym publicznoprawnych, z tytułu wynagrodzeń, składek i pochodnych, rozpoczętych inwestycji oraz stanowiły nieprzekraczalny limit stosownie do zapisów art. 52 ust. 1 uofp,
- optymalizowanie wydatków budżetowych, poprzez podejmowanie działań oszczędnościowych,
- rezygnację z realizacji wszystkich zadań nieobligatoryjnych i niepodejmowanie nowych inwestycji,
- realizowanie postanowień umowy wykonawczej zawartej ze spółką w zakresie wypłaty rocznej rekompensaty,
- zaprzestanie angażowania w wykonanie budżetu środków niedozwolonych w świetle art. 217 ust. 2 uofp,
- uchwalanie budżetów nadwyżkowych lub zrównoważonych na kolejne lata budżetowe celem spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz pożyczki z budżetu państwa przy jednoczesnym zachowaniu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej,
- zachowanie dyscypliny finansów publicznych oraz działanie organów Gminy Bodzentyn zgodne z prawem i podjętą uchwałą w sprawie Programu Postępowania Naprawczego na lata 2025–2027,
- wdrożenie skutecznych mechanizmów kontrolnych, które zapewnią prawidłową i oszczędną gospodarkę finansową, w tym dochodzenie zaległości budżetowych oraz terminowe regulowanie zobowiązań,
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych Bodzentyn sp. z o.o. umożliwiające szybkie reagowanie w sytuacjach pogorszenia wyników działalności spółki.

Miasto i Gmina Bodzentyn otrzymała pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 55 527 252,51 zł, z ostatecznym terminem spłaty pożyczki do 31 grudnia 2050 r.

Rozdział VII.

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

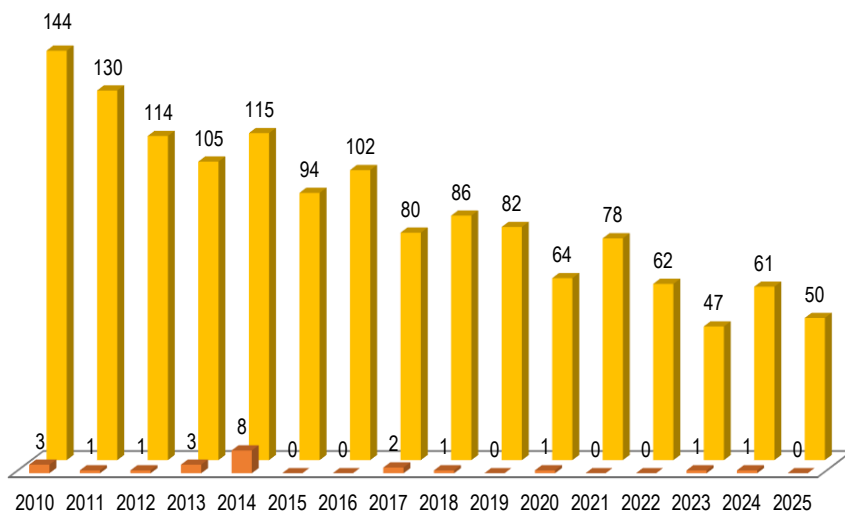
Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych na mocy art. 13 pkt 9 nakłada na izby obowiązek rozpatrzenia powiadomień skarbnika (głównego księgowego budżetu jst) o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Rozpatrywanie powiadomień należy do właściwości komisji powołanej spośród członków 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 ustrojowe¹.

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 2025 r. do izb nie wpłynęły powiadomienia o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby w 2025 r., podobnie jak w latach poprzednich, wskazują na nieprzedkładanie skarbnikom umów do kontrasygnaty i tym samym realizację umów nieposiadających kontrasygnaty skarbnika.



- Liczba powiadomień rio przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jst) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika
- Liczba stwierdzonych w toku kontroli przypadków braku kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach

¹ Art. 46 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662); art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 z późn. zm.); art. 57 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2026 r. poz. 720).

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 administracyjnego¹. 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 2025 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 567 skarg dotyczących zadań lub działalności organów jednostek samorządu terytorialnego (w 2024 r. – 372 skargi). 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, 203 skargi odnosiły się do zadań lub działalności organów stanowiących jst. Działając w ramach swojej właściwości, regionalne izby obrachunkowe rozpatrzyły i załatwiły 168 skarg w sprawach finansowych, dotyczących podjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwał objętych nadzorem sprawowanym przez izby, a także jedną skargę odnoszącą się do braku podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy. W 28 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, a sześć skarg niezawierających imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawiono bez rozpoznania².

Zarzuty podnoszone w rozpatrzonych przez regionalne izby obrachunkowe skargach dotyczyły:

- 1) naruszenia trybu podejmowania uchwał (49), w tym w zakresie:
 - uchybienia obowiązkowi zapewnienia jawności działania rady gminy i zapewnienia transmisji z obrad rady gminy,
 - nieprzedstawienia radnym opinii regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej,
 - nieprawidłowego trybu zwołania sesji rady gminy,
 - braku skutecznego powiadomienia rannych o terminie sesji,
 - terminu przekazania projektu uchwały radnym,
 - podjęcia uchwały niewłaściwą większością głosów,
 - zaniechania wyłączenia się radnych z udziału w głosowaniu nad uchwałą dotyczącą interesu prawnego tych radnych,
 - niezachowania terminów obowiązujących w toku prac nad projektem budżetu,
 - braku zaopiniowania przed sesją projektu uchwały budżetowej przez komisje stałe rady gminy,
 - rozbieżności pomiędzy projektami uchwał poddanymi konsultacjom społecznym a podjętymi uchwałami,
 - podjęcia uchwały z naruszeniem postanowień statutu gminy,
 - braku poddania pod głosowanie wniosku wprowadzającego zmiany do projektu uchwały budżetowej,
 - uchybień w zakresie procedowania zmian do uchwały budżetowej przez komisje organu stanowiącego,
 - przeprowadzenia sesji rady gminy w trybie zdalnym,
 - niedochowania terminu dostarczenia radnym materiałów na sesję;
- 2) uchwał w sprawie:
 - a) budżetu i jego zmian (34), w tym w zakresie:
 - naruszenia wyłącznej inicjatywy organu wykonawczego do dokonywania zmian uchwały budżetowej,
 - zwiększenia kwoty planowanego deficytu budżetu pomimo trudnej sytuacji finansowej jednostki,
 - nieuwzględnienia w uchwale budżetowej wydatków na spłatę zobowiązań wymagalnych w prawidłowej wysokości,
 - braku zabezpieczenia w uchwale budżetowej środków na dotacje udzielane przez jednostkę samorządu terytorialnego,
 - niezaplanowania w budżecie odpowiedniej kwoty wydatków niezbędnej do realizacji zwartych przez gminę umów wieloletnich,

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

² Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

- wprowadzenia przez radę gminy poprawek do projektu uchwały budżetowej bez zgody organu wykonawczego,
 - nieutworzenia w uchwale budżetowej rezerwy celowej,
 - dokonania bez zgody organu wykonawczego gminy zmiany w planie wydatków majątkowych,
 - braku realistyczności budżetu,
 - wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej zmniejszających plan wydatków bez właściwego uzasadnienia,
 - niezgodności dokonanych zmiany w budżecie gminy z regulaminem budżetu obywatelskiego,
 - braku uwzględnienia w uchwale budżetowej zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego,
 - dokonania zmiany powodującej przeznaczenie środków z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na cele inne niż przeciwdziałanie alkoholizmowi;
- b) zaciągania zobowiązań (pięć), w tym w zakresie:
- nieprawidłowego przeznaczenia środków z pozyskiwanych z emisji obligacji,
 - wyrażenia zgodny na zaciągnięcie zobowiązania wykraczającego poza rok budżetowy,
 - bezpodstawnego zaciągnięcia przez miasto zobowiązania finansowego wynikającego z pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach Krajowego Planu Odbudowy,
 - niewłaściwego określenia celu zaciągnięcia pożyczki długoterminowej;
- c) określania zasad udzielania i wysokości dotacji (19), w tym w zakresie:
- braku spójności niektórych postanowień uchwały z załącznikiem do tej uchwały,
 - obowiązków związanych z prowadzeniem kontroli wprowadzonych uchwałą w sprawie trybu udzielania rozliczania dotacji dla szkół i placówek,
 - wprowadzenia możliwości udzielenia dotacji na wydatki ponoszone przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji,
 - udzielania dotacji z budżetu gminy na dofinansowanie inwestycji polegających na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków,
 - określenia przez organ stanowiący jst elementów umowy o udzielenie dotacji,
 - przyznania dotacji celowej na sfinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków;
 - ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotacje na podstawie ustawy o sporcie;
- d) podatków i opłat lokalnych (33), w tym w zakresie:
- wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogącej nieproporcjonalnie obciążać mieszkańców kosztami systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, bez realnego powiązania z ilością generowanych odpadów,
 - nieuprawnionego podwyższenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - wprowadzenia różnych metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami i komunalnymi,
 - zawyżenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - zróżnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami prowadzące do nierównego traktowania mieszkańców,
 - wybrania niewłaściwej metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
 - błędnych sformowań we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - nieprawidłowości dotyczących określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości,
 - zaniżania stawek podatku od nieruchomości,
 - ustalenia stawek podatku od środków transportowych w nieprawidłowej wysokości;
- e) absolutorium (osiem), w tym w zakresie:
- nieuzasadnionego nieudzielenia absolutorium wójtowi gminy,
 - nieprawidłowości w pracach komisji rewizyjnej dotyczących absolutorium,
 - sporządzenia uchwały o udzieleniu absolutorium, pomimo że wynik głosowania wskazywał na jego nieudzielenie,
 - udzielenia absolutorium wójtowi gminy pomimo braku przedłożenia radnym sprawozdania z wykonania budżetu gminy;

- f) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (15), w tym w zakresie:
- braku danych dotyczących prognozowanego kształtowania się długu i przewidywanego poziomu zobowiązań w kolejnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową,
 - nierealistyczności wieloletniej prognozy finansowej,
 - wprowadzenia do wieloletniej prognozy finansowej nowego przedsięwzięcia bez zgody organu wykonawczego gminy,
 - zamieszczenia w wieloletniej prognozie finansowej nieprawidłowych danych,
 - braku ujęcia w wieloletniej prognozie finansowej gminy przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
- g) uchwał w innych sprawach (pięć), w tym w zakresie:
- udzielenia pomocy finansowej dla powiatu na zadanie obejmujące rozbudowę drogi powiatowej,
 - przekazania środków finansowych z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu samochodu osobowego dla Komendy Powiatowej Policji,
 - pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych bez określenia kwoty dopłaty do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W roku 2025, w relacji do roku poprzedniego, o 47,4% wzrosła łączna liczba skarg podlegających rozpatrzeniu przez regionalne izby obrachunkowe, odnoszących się do uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego objętych nadzorem izb. W największym stopniu zdecydował o tym wzrost liczby skarg zawierających zarzuty w zakresie trybu podejmowania uchwał – z 23 w roku 2024 do 49 w roku 2025, a także skarg dotyczących uchwał w sprawie określania zasad udzielania i wysokości dotacji (z 10 do 19) i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (z 10 do 15). Skargi odnoszące się do trybu podejmowania uchwał stanowiły 29,2% rozpatrzonych przez regionalne izby obrachunkowe skarg. Natomiast co piąta skarga dotyczyła uchwał budżetowych i ich zmian (20,2%), a także uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych (19,6%).

Skargi dotyczące uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w latach 2024 i 2025

Skargi w sprawie	2024		2025		Dynamika 2024 = 100% (4:2)
	Liczba skarg	Struktura (w %)	Liczba skarg	Struktura (w %)	
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	114	100,0	168	100,0	147,4
– trybu podejmowania uchwał	23	20,1	49	29,2	213,0
– budżetu i jego zmian	31	27,2	34	20,2	109,7
– zaciągania zobowiązań	1	0,9	5	3,0	500,0
– określania zasad udzielania i wysokości dotacji	10	8,8	19	11,3	190,0
– podatków i opłat lokalnych	30	26,3	33	19,6	110,0
– absolutorium	4	3,5	8	4,8	200,0
– wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	10	8,8	15	8,9	150,0
– inne	5	4,4	5	3,0	100,0

Najwięcej skarg na działalność organów stanowiących wniosły osoby fizyczne, w tym pełniące funkcję radnych, a w dalszej kolejności organy wykonawcze jst i osoby prawne.

Kolegia regionalnych izb obrachunkowych w wyniku czynności nadzorczych podejmowanych w stosunku do uchwał organów stanowiących jst, na które wpłynęły skargi, w 22 przypadkach orzekły o nieważności uchwał, a w czterech stwierdziły nieistotne naruszenie prawa. Podmioty, które wnoszą skargi, były informowane o wyniku postępowania nadzorczego w ramach czynności związanych z załatwianiem skarg.

W 2025 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęły także 364 skargi dotyczące zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W jednym przypadku, odnoszącym się do zarządzenia wójta gminy w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy, sprawa została rozpatrzona i załatwiona przez regionalną izbę obrachunkową, z uwagi na właściwość nadzorczą izby. Pozostałe skargi, zgodnie z wymogiem określonym przez art. 231 Kodeksu postępowania administracyjnego, zostały przekazane do właściwych organów, względnie skarżącym wskazano organy właściwe do ich rozpatrzenia, poza przypadkami skarg anonimowych, niezawierających danych podmiotów wnoszących skargi.

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 2025 r. izby zorganizowały 83 szkolenia, w których udział wzięło 7 477 osób. Dzięki wysiłkowi włożonemu w latach poprzednich w przygotowanie techniczne do prowadzenia szkoleń w formie online regionalne izby obrachunkowe były w stanie prowadzić działalność informacyjną i szkoleniową w dwóch formach: online oraz stacjonarnie. Za pośrednictwem dostępnych platform w formie online izby zorganizowały 33 szkolenia (36 w roku 2024), zaś w formie stacjonarnych wykładów i warsztatów 50 szkoleń (61 w roku 2024). 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 oraz centrów usług wspólnych, przedstawiciele organów wykonawczych, przewodniczący organów stanowiących, radni, sołtysi, sekretarze, radcy prawni, pracownicy zajmujący się wymiarem podatków i przygotowaniem uchwał podatkowych, pracownicy zajmujący się w jst obsługą korespondencji elektronicznej, informatycy, główni księgowi oraz pracownicy jednostek organizacyjnych jst. W szkoleniach uczestniczyli również pracownicy izb.

Szkolenia radnych i pracowników jst w latach 1993, 2024 i 2025

Lata	Ogółem		z tego szkolenia przeprowadzone:							
			samodzielnie				z innymi podmiotami			
	liczba szkoleń	liczba uczestników	stacjonarnie		online		stacjonarnie		online	
			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	.	.
2024	97	8 603	54	4 656	36	3 471	7	476	-	-
2025	83	7 477	41	3 706	33	3 095	9	676	-	-

Tematyka przeprowadzonych szkoleń obejmowała zagadnienia związane z gospodarką finansową samorządu terytorialnego, w tym m.in.:

- projekt uchwały budżetowej na 2026 r. oraz projekt wieloletniej prognozy finansowej na rok 2026 i lata następne,
- wybrane elementy dotyczące uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej oraz ich zmian, w tym w zakresie upoważnień, limitów do zaciągania zobowiązań dłużnych, funduszu sołeckiego, a także realizacji budżetu i wpf w kontekście naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- kredyty i pożyczki oraz obligacje w praktyce nadzorczej i opiniodawczej rio,
- klasyfikacja budżetowa, zasady klasyfikowania dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych,
- dotacje udzielone z budżetów jst,
- rozliczanie dotacji najczęściej udzielanych z budżetów jst,
- pomoc publiczna udzielana przez jst – zmiany i nowości w 2025 r.,
- podatek od nieruchomości oraz podatek rolny w 2025 r. – nowe wyzwania dla gminnych organów podatkowych,
- ulgi w podatkach i opłatach lokalnych – czyli wszystko o umorzeniach, odroczeniach i rozłożeniu na raty,
- wszystko o egzekucji z nieruchomości wnioskowanej przez gminy,
- podatnik zmarły – jego podatek, zaległości i nadpłaty,

- wymiar opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- wykonanie budżetu i procedura absolutoryjna – rola i zadania komisji rewizyjnej,
- dochody z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych – ewidencja księgowa i sprawozdawczość,
- zamknięcie ksiąg rachunkowych i sprawozdania finansowe jst za 2024 rok,
- najczęściej występujące nieprawidłowości w sprawozdaniach o zobowiązaniach i należnościach – szczególne zasady sporządzania sprawozdań za IV kwartał,
- akty prawa miejscowego stanowione przez jst,
- aktualne problemy związane z tworzeniem funduszu sołeckiego oraz wydatkowaniem jego środków,
- wybrane czyny z zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- inwentaryzacja z perspektywy skarbnika, przeprowadzanie i rozliczanie inwentaryzacji w roku 2025 w jednostkach sektora finansów publicznych,
- wdrożenie Krajowego Systemu e-Faktur.

Prowadzącymi szkolenia byli m.in. pracownicy izb, pracownicy UOKiK, pracownicy urzędów wojewódzkich oraz urzędów gmin, pracownicy urzędów skarbowych, eksperci z zakresu różnych dziedzin gospodarki finansowej jst, pracownicy naukowcy 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 2025 r. izby udzieliły 801 pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych z tego 130 (16,2%) dotyczyło Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, w tym: charakteru środków Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych oraz możliwości odliczania przez jst podatku VAT naliczonego od wydatków poniesionych na realizację inwestycji objętej dofinansowaniem z RFPL (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).

Pozostałe odpowiedzi i wyjaśnienia dotyczyły m.in.:

- **podatków i opłat lokalnych**, w tym: możliwości opodatkowania podatkiem od nieruchomości wiat na wózki sklepowe (art. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), możliwości zawarcia umowy cywilnoprawnej z sołtysiem na doręczanie decyzji ustalających wysokość zobowiązań podatkowych (art. 144 ustawy Ordynacja podatkowa, art. 24d ustawy o samorządzie gminnym), prowadzenia postępowania dotyczącego podatku od nieruchomości w związku z wyłączeniem organu podatkowego (art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 82b § 1 i 2, art. 132, art. 299 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa), możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej po raz drugi (art. 98 a ustawy o gospodarce nieruchomościami), dopuszczalności pokrycia ze środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi kosztów nabycia działki na potrzeby budowy PSZOK (art. 6r ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), przedawnień zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym (art. 70 § 8 ustawy Ordynacja podatkowa);
- **sprawozdawczości jst**, w tym: sposobu ujmowania należności krótko i długoterminowych w sprawozdaniu Rb-27S (§ 3 ust. 1 pkt 2 załącznika Nr 38 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej), sposobu wykazywania w sprawozdaniu Rb-27S środków w drodze (§ 3 ust. 1 pkt 4 załącznika Nr 38 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej), właściwego prezentowania danych dotyczących wierzyciela w zakresie udzielonego poręczenia dla szpitala w sytuacji, gdy umowa poręczenia została zawarta z bankiem (art. 41 ust. 5 uofp, rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych), wykazywania w sprawozdaniu Rb-N należności rozłożonych na raty z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (rozporządzenie Ministra

Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych), podpisywania sprawozdań finansowych w przypadku pozostawiania przez jednostki oświatowe we wspólnej obsłudze jednostki obsługującej (art. 6a, 6c ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 53 ust. 1, 2 i 5 uofp, § 33 ust. 6 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);

- **klasyfikacji budżetowej**, w tym: sposobu klasyfikowania dochodów na zadania współfinansowane ze środków europejskich otrzymanych od lidera projektu nienależącego do sektora finansów publicznych (art. 127 ust. 2 uofp, rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dowodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych), sposobu klasyfikowania wydatków, dotyczących bieżącego utrzymania cieków naturalnych, stanowiących własność Skarbu Państwa (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, art. 238 ust. 1, art. 252 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo wodne); prawidłowego klasyfikowania środków z Programu Kolej+ (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dowodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych);
- **zasad gospodarowania mieniem komunalnym**, w tym: możliwości sprzedaży węgla, nabytego przez gminę na podstawie ustawy o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych, który nie został przez gminę sprzedany w okresie obowiązywania powołanej ustawy (art. 3 ust. 1 ustawy o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych, art. 43 ustawy o samorządzie gminnym), wskazania organu właściwego do podjęcia decyzji o przekazaniu mienia samorządowemu zakładowi budżetowemu (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 14–16 uofp), możliwości sfinansowania z budżetu gminy remontu boiska ogólnodostępnego, znajdującego się na nieruchomości, której gmina nie jest właścicielem, a którą dysponowałaby w oparciu o umowę użyczenia zawartą na czas nieokreślony (art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, art. 27 ustawy o sporcie);
- **zaciągania zobowiązań**, w tym: konieczności ujmowania umów leasingu operacyjnego oraz umów leasingu o takim samym charakterze zawieranych przez zakłady budżetowe w: wieloletniej prognozie finansowej, limicie zobowiązań w uchwale budżetowej, sprawozdaniu Rb-Z oraz występowania o opinię w zakresie możliwości spłaty zobowiązania wynikającego z umowy leasingu (art. 709¹ ustawy Kodeks cywilny, art. 3 ust. 4 ustawy o rachunkowości, komunikat Ministra Finansów w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia aktualizacji Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 5 „Leasing, najem i dzierżawa”), obowiązku ponownego wystąpienia do rio o opinię w sprawie możliwości spłaty długu w sytuacji zmiany pierwotnie zawartej umowy kredytu (art. 91 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp);
- **zamówień publicznych**, w tym: zmiany umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadami komunalnymi bez konieczności przeprowadzania nowego postępowania przetargowego (art. 455 ustawy Prawo zamówień publicznych), obowiązku ustalania regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł netto (od 1 stycznia 2026 r. próg stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych w Polsce wzrósł ze 130 000 zł do 170 000 zł netto) przez szkoły (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych), możliwości udzielenia zamówienia z wolnej ręki zakupu biletów miesięcznych przez gminę realizującą zadanie w zakresie transportu dzieci do szkół i przedszkoli u wykonawcy realizującego już zadanie gminy w zakresie transportu publicznego na regularnej trasie komunikacji publicznej, na której usługi świadczy wyłącznie ten jeden przewoźnik (art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo zamówień publicznych);
- **pracowników samorządowych**, w tym: wypłaty pracownikom świadczeń w formie dopłat do usług zdrowotnych i dopłat do karnetów sportowych (art. 36, art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych), możliwości zrzeczenia się diety z tytułu pełnienia funkcji radnego w sytuacji przebywania na urlopie dla poratowania zdrowia (art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym), wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego wójtowi, którego kadencja upłynęła w maju 2024 (art. 2 ust. 3 pkt 4 lit. b ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej), wliczania do podstawy wymiaru zasiłku chorobowego i macierzyńskiego kwot dodatku motywacyjnego (art. 36 ust. 1, art. 47 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, uchwała Nr 62 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024–2027”);
- **placówek oświatowych**, w tym: możliwość zakupu kabiny akustycznej ze środków dotacji oświatowej (art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym), dopuszczalności pokrywania ze środków pochodzących z dotacji oświatowej kosztów

- świadczenia usług przez inspektora ochrony danych osobowych (art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, art. 10 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe), finansowanie z budżetu gminy dodatkowej lekcji religii (art. 12 ust. 1 o systemie oświaty, art. 109 ustawy Prawo oświatowe);
- **funduszu sołeckiego**, w tym: dopuszczalności przeznaczenia środków pochodzących z funduszu sołeckiego na sfinansowanie kilku godzin zajęć jazdy konnej oraz hipoterapii dla dzieci z terenu sołectwa (art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), możliwości sfinansowania wykonania wodociągu ze środków pochodzących z funduszu sołeckiego (art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, art. 216 ust. 2 pkt. 1 uofp), przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego na zakup czujników czadu/gazu i przekazania ich indywidualnym osobom (art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym), wydatkowania środków z funduszu sołeckiego na zakup zaprawiarki do zboża (art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim), możliwości finansowania ze środków funduszu sołeckiego zadania dotyczącego pogłębienia źródła na działce będącej we władaniu wspólnoty wsi (art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, art. 44 ust. 2 i 3, art. 216 ust. 2 pkt 1 uofp, art. 7 ustawy o samorządzie gminnym);
 - **zasad i form finansowania zadań jst**, w tym: ponoszenia przez powiat wydatków obejmujących świadczenie usług tzw. lekarza „koronera” (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyny), możliwości wsparcia koła łowieckiego w zakresie dofinansowania dokarmiania zwierzyny (art. 1 i art. 13 ustawy Prawo łowieckie, art. 54 pkt 5 ustawy o lasach, art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 403 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska), możliwości przeznaczenia rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe na wydatki i zakupy inwestycyjne związane z realizacją zadań wynikających z programu ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, art. 154 ust. 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej).

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 2024 r.*

Publikacje pracowników zamieszczane były przede wszystkim na łamach miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych „Finanse Komunalne”. Artykuły pracowników izb ukazywały się również w czasopiśmie: „Studia Prawnoustrojowe”, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny”. Ponadto jeden z członków kolegium opracował komentarz pt. „Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z komentarzem wprowadzającym”. Pracownicy izb wygłaszali referaty na wielu konferencjach i seminariach.

W 2025 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. rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, 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 2025 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 publicznej² 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 2025 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 dostępności³, oraz informacje nt. koordynatora do spraw dostępności⁴, a począwszy od 2024 r., zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów⁵, 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 związku z prowadzoną działalnością kontrolną 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.

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.

Niektóre z dokumentów i informacji zamieszczane były przez izby na odrębnych serwisach własnych, z odesłaniem (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 2024 roku*, wstępne wyniki opiniowania przez regionalne izby obrachunkowe projektów budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2025 r., projektów wieloletnich prognoz finansowych oraz możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej.

Udostępnianie informacji na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów

Regionalne izby obrachunkowe w 2025 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 2025 r. wpłynęło do izb 508 wniosków o udostępnienie informacji publicznej (tj. o 31,6% więcej niż w roku poprzednim), z których 60,8% stanowiły wnioski od osób fizycznych (309), a pozostała część – 39,2% (199) została złożona przez inne podmioty, m.in. fundacje, stowarzyszenia, firmy prywatne, banki, przedstawiciele 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:

- wystąpienia pokontrolne, dokumenty związane z przeprowadzonymi kontrolami, w tym w zakresie zamówień publicznych,
- 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 dotyczące wykształcenia, wynagrodzeń oraz kadencji członków kolegium,
- informacje w zakresie stosowanych przez izbę systemów informatycznych, systemów informacji prawnej oraz korzystania z systemów opartych na sztucznej inteligencji,
- informacje nt. liczby samochodów służbowych,
- 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 umorzeniu postępowania ze względu na brak uzupełnienia wniosku w terminie, a w jednym przypadku o odmowie udostępnienia informacji ze względu na ochronę informacji niejawnych oraz ochronę innych tajemnic ustawowo chronionych.

Wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych

Podobnie jak w latach poprzednich, regionalne izby obrachunkowe w 2025 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 gmin¹). 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 wchodzi 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. W dniu 27 marca 2025 r. na dwuletnią kadencję 2025–2027 wybrany został Damian Grzelka – Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach (krrio@kielce.rio.gov.pl). Zastępcami Przewodniczącego wybrani zostali: 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 2025 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.:

- zajęcie stanowiska w kwestii propozycji uregulowania zasad finansowania kosztów pomocy zwierzętom dziko żyjącym (wolnym), które uległy wypadkom – wymagającym czasowej opieki,
- wypracowanie stanowiska w zakresie interpretacji art. 44 i art. 216 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- zagadnienia dotyczące zasad ustalania przez kierowników niektórych urzędów rozkładu czasu pracy,

¹ Dz. U. Nr 113, poz. 734 z późn. zm.

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 zakresie dopuszczalności sfinansowania z rezerwy celowej na zarządzenie kryzysowe tegorocznych zadań związanych z ochroną ludności i obroną cywilną,
- problematyka poruszona w petycji dotycząca głównego księgowego w jednostce obsługującej oraz jego zadań wobec jednostki obsługiwanej,
- analiza propozycji zmiany przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- 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,
- współpraca z Ministerstwem Finansów w zakresie uchwał podatkowych gmin,
- 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 2026 rok niezbędnych do zapewnienia ich bieżącego funkcjonowania, ustalanie tematów kontroli koordynowanych w 2026 r. oraz 2027 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 2025 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 2025 i 2026 roku,
 - oceny potrzeby nowelizacji tabeli miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego,
 - opiniowania projektu ustawy o likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.
2. Ministerstwem Finansów m.in. w zakresie:
 - opiniowania projektów ustaw, w tym: o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw,
 - opiniowania projektów rozporządzeń, w tym: 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, w sprawie szczegółowych zasad sporządzania przez jednostki inne niż banki, zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji skonsolidowanych sprawozdań finansowych grup kapitałowych, w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych; w sprawie szczególnych zasad rachunkowości zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji,
 - opiniowania projektu dokumentu pn. „*Wieloletnia Prognoza Finansowa Jednostki Samorządu Terytorialnego. Metodologia opracowania – Aktualizacja 2025*”,
 - uzgodnień roboczych dotyczących klasyfikacji budżetowej – „Klasyfikacja paragrafów dochodów, przychodów i środków oraz paragrafów wydatków i środków”,
 - uzgodnień dotyczących mapowania kont księgowych dla nowo projektowanego słownika znaczników, dedykowanego samorządowym zakładom budżetowym,
 - wyjaśnienia wątpliwości dotyczących konstrukcji uchwał rad gmin w zakresie określania wysokości stawek podatku od nieruchomości,
 - 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 2026 r.
4. Ministerstwem Klimatu i Środowiska w zakresie zaopiniowania propozycji zmiany przepisów w zakresie doprecyzowania zasad prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego do gromadzenia środków z opłat zagospodarowanie odpadami komunalnymi.
5. Komisją Ustawodawczą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie opiniowania ustawy o zmianie ustawy – Prawo

oświatowe, projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym.

6. Działem Analiz i Opracowań Tematycznych Senatu Rzeczypospolitej 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 Polityki Regionalnej, Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Komisji Finansów Publicznych, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji Finansów Publicznych.

Przewodniczący oraz przedstawiciele KR RIO brali również udział w: III Ogólnopolskim Zjeździe Skarbników, Forum Samorządowych Centrów Usług Wspólnych, XXI Kongresie Gmin Wiejskich, Europejskim Kongresie Samorządów, Krajowym Kongresie Forów Skarbników, Forum Bankowo-Samorządowym, w Dolnośląskiej Radzie na rzecz Energii i Klimatu, w panelu ekspertów organizowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli „Uszczelnianie systemu podatku dochodowego od osób prawnych”, w pracach zespołu roboczego ds. przeprowadzenia analizy możliwości częściowej centralizacji działania audytu wewnętrznego, w posiedzeniu Zespołu do Spraw Ustroju Samorządu, Obszarów Miejskich i Metropolitalnych KWRiS, w konferencji zorganizowanej przez Urząd Miasta Łodzi oraz Komisje Skarbników Miast Unii Metropolii Polskich pn. „Audyt sprawozdań finansowych miast UMP – teraźniejszość i przyszłość JZP”, w konferencji jubileuszowej z okazji XXX-lecia Urzędu Zamówień Publicznych, symposium poświęconym kontroli procesu zakupowego, w konferencji inauguracyjnej projekt z udziałem Urzędu Zamówień Publicznych: „Data-driven Public Procurement Reform in Poland”, w XVII Międzynarodowym Forum Finansowo-Bankowym, pt. Integracja w finansach – społeczeństwo, gospodarka, państwo.

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:

- Forum Samorządowych Centrów Usług Wspólnych,
- VII Krajowy Kongres Forum Skarbników,
- IX Krajowy Kongres Sekretarzy,
- IX Forum Rachunkowości Budżetowej,
- Dwunastą edycję konkursu Mistrz Finansów Publicznych,
- XVII Forum Finansów Publicznych,
- XX Forum Przetargów Publicznych.

Krajowa Rada RIO udzielała na bieżąco informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej zainteresowanym podmiotom.

W skład Krajowej Rady w 2025 r. wchodził: Dariusz Renczyński i Ewa Czołpińska (RIO w Białymstoku), Daniel Jurewicz i Halina Strzelecka (RIO w Bydgoszczy), Luiza Budner-Iwanicka (RIO w Gdańsku), Daniel Kołodziej i Mirosław Cer (RIO w Katowicach), Damian Grzelka i Wojciech Czerw (RIO w Kielcach), Jolanta Nowakowska i Patrycja Krupa-Różańska (RIO w Krakowie), 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), Mirosław Paczocha i Piotr Świątek (RIO w Rzeszowie), Bogusław Staszewski i Marek Fras (RIO w Szczecinie), Wojciech Tarnowski i Maciej Maurycy Dąbrowski (RIO w Warszawie), Lucyna Hanus i Joanna Radziejka (RIO we Wrocławiu), Ryszard Zajączkowski (RIO w Zielonej Górze).

2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2025 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 2025 r. odbyło się jedno spotkanie robocze zespołu ds. przetwarzania i analizy danych poświęcone:
- rozbudowie i aktualizacji szablonów raportów analitycznych w systemie BeSTi@ – umożliwiającym 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 2025 r. przedstawiciele Zespołu aktywnie uczestniczyli w dostosowaniu systemu BeSTi@ do zmian w zakresie sprawozdawczości budżetowej oraz finansowej, wynikających z nowego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej³ oraz zmiany rozporządzenia 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 Polskiej⁴ oraz wprowadzonych w trakcie roku zmian rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵.

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.

Ponadto wybrani członkowie Zespołu brali aktywny udział w testach akceptacyjnych kolejnych aktualizacji obu systemów. Przetestowano łącznie dziewięć nowych wersji systemów, spośród których cztery trafiły do wszystkich użytkowników.

W 2025 r. przedstawiciele Zespołu ds. Rozwoju Technologii Informatycznych przy KR RIO kontynuowali współpracę z Ministerstwem Finansów w ramach 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. W 2025 r. odbyło się szereg spotkań, głównie w formule on-line jak i stacjonarnej, poświęconych budowie poszczególnych modułów nowego systemu (analiza biznesowa, makiety, funkcjonalności).

Ponadto w 2025 r. odbyło się robocze spotkanie informatyków regionalnych izb obrachunkowych, podczas którego omawiane były zagadnienia dotyczące m.in.:

- stanu przygotowań izb do wdrożenia Krajowego Systemu e-Faktur KSeF,
- przeglądu zasobów sprzętowych izb, analizy potrzeb związanych z unowocześnieniem środowiska informatycznego w izbach,
- możliwości wdrożenia sztucznej inteligencji w pracy regionalnych izb obrachunkowych,
- prezentacja rozwiązania do zdalnej aktualizacji systemu BeSTi@.

W ramach otrzymanych w 2025 r. środków z przeznaczeniem na niezbędne dla funkcjonowania izb wydatki w zakresie infrastruktury IT oraz zakup sprzętu informatycznego izby dokonały zakupów sprzętu informatycznego oraz elementów infrastruktury IT (m.in. serwery, komputery stacjonarne, laptopy, monitory, macierze dyskowe, urządzenia brzegowe, drukarki, kserokopiarki, kamery internetowe, urządzenia do tworzenia kopii zapasowych bezpieczeństwa) wraz z niezbędnym oprogramowaniem.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 133).

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 marca 2025 r. zmieniające rozporządzenie 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 (Dz. U. poz. 347).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 10 września 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1241).

System elektronicznego nadzoru prawnego

W 2016 r. dwie regionalne izby obrachunkowe zapoczątkowały wdrożenie systemu elektronicznego nadzoru prawnego (e-Nadzór), 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 2025 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 z e-Nadzoru do jst w postaci dokumentu elektronicznego za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (ePUAP) lub usługi e-Doręczenia.

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:

Propozycje zmian przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących programu postępowania naprawczego (art. 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych)

W związku z doświadczeniami wynikającymi ze stosowania art. 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ (dalej: uofp) oraz obserwowaną w ostatnich latach sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego, zasadne jest rozważenie wprowadzenia zmian legislacyjnych zmierzających do zwiększenia efektywności i adekwatności mechanizmu programu postępowania naprawczego. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że obecne brzmienie art. 240a uofp w niektórych aspektach ogranicza możliwość skutecznego i trwałego przywrócenia równowagi finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a także nie zapewnia wystarczających narzędzi wczesnej reakcji na pogarszającą się sytuację finansową.

W związku z powyższym proponuje się następujące zmiany w treści art. 240a uofp:

1. Dodanie ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio w razie naruszenia przez jednostkę samorządu terytorialnego zasad określonych w art. 242–244 w trakcie roku budżetowego oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego.”.

Stosownie do art. 240a ust. 1 uofp w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego 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. Proponowana zmiana obejmuje dodanie regulacji umożliwiającej wezwanie przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej jednostki samorządu terytorialnego do opracowania programu postępowania naprawczego także w sytuacji, gdy w trakcie roku budżetowego dojdzie do niespełnienia relacji określonych w art. 242–244 uofp oraz nastąpi zagrożenie realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Obecna regulacja koncentruje się na etapie uchwalania budżetu lub wieloletniej prognozy finansowej. Nie odnosi się jednak wprost do sytuacji, w której budżet i wieloletnia prognoza finansowa zostały uchwalone zgodnie z ustawowymi wymogami, lecz w trakcie roku budżetowego nastąpiło pogorszenie sytuacji finansowej skutkujące niespełnieniem ustawowych relacji oraz wystąpiło zagrożenie realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań publicznych. Tego rodzaju sytuacje mogą wynikać z nagłego spadku dochodów, wzrostu wydatków bieżących, konieczności realizacji nieprzewidzianych zadań lub zmian w otoczeniu makroekonomicznym.

Brak jednoznacznej podstawy prawnej do uruchomienia procedury naprawczej na etapie wykonywania budżetu może prowadzić do opóźnionej reakcji systemowej i pogłębiania się trudności finansowych jednostki. Wprowadzenie wyraźnej normy umożliwiającej działanie w trakcie roku budżetowego wzmocni funkcję prewencyjną nadzoru regionalnych izb obrachunkowych, przyczyni się do ograniczenia ryzyka utraty płynności finansowej oraz zapobiegnie eskalacji problemów w kolejnych latach budżetowych.

Rozwiązanie to pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą stabilności finansów publicznych oraz służy ochronie realizacji zadań publicznych.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.

2. Zmiana treści ust. 2.

Obecna treść przepisu:

„2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych.”.

Propozycja zmiany:

„2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 5 kolejnych lat budżetowych.”.

Obecnie obowiązujące ograniczenie, przewidujące maksymalny trzyletni okres obowiązywania programu postępowania naprawczego, w praktyce może okazać się niewystarczające dla przeprowadzenia realnych i trwałych działań sanacyjnych. Problemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego mają zazwyczaj charakter strukturalny i wynikają z wieloletnich zobowiązań inwestycyjnych, obciążeń długiem, presji wydatkowej w obszarze zadań bieżących oraz ograniczonej elastyczności dochodowej. Odbudowa nadwyżki operacyjnej, restrukturyzacja wydatków oraz dostosowanie poziomu zobowiązań do relacji określonych w art. 242–244 uopf wymagają często horyzontu czasowego przekraczającego trzy lata budżetowe.

Utrzymanie trzyletniego limitu czasowego może prowadzić do podejmowania działań krótkookresowych, nakierowanych na formalne spełnienie ustawowych relacji, kosztem stabilności finansowej w dłuższym okresie. Wydłużenie okresu, na jaki może zostać uchwalony program postępowania naprawczego, umożliwi dostosowanie czasu jego realizacji do rzeczywistej skali problemów finansowych jednostki, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności organu stanowiącego za przyjęte rozwiązania oraz bez ryzyka nadmiernego, gwałtownego ograniczania wydatków inwestycyjnych lub społecznie wrażliwych. Rozwiązanie to zwiększy racjonalność planowania finansowego oraz sprzyjać będzie trwałemu przywróceniu równowagi budżetowej.

3. Dodanie ust. 7a:

„7a. W okresie realizacji programu postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego zamieszcza w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu, o którym mowa w art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, informację o stopniu realizacji tego programu według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku budżetowego.”.

Obowiązujące przepisy nie przewidują ustawowego obowiązku okresowego raportowania stopnia realizacji programu postępowania naprawczego. W praktyce ogranicza to możliwość bieżącej oceny skuteczności wdrażanych działań oraz utrudnia identyfikację ewentualnych zagrożeń dla realizacji założeń programu. Wprowadzenie obowiązku raportowania zwiększy przejrzystość finansową, umożliwi monitoring postępów w realizacji programu oraz pozwoli na podejmowanie działań korygujących.

Proponowane rozwiązanie nie narusza konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, lecz mieści się w ramach ustawowo określonego nadzoru nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego, sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe. Ma ono charakter porządkujący i służy wzmocnieniu dyscypliny finansowej oraz transparentności działań naprawczych.

Podsumowując, proponowane zmiany w treści art. 240a uopf mają na celu zwiększenie efektywności mechanizmu postępowania naprawczego poprzez wydłużenie możliwego horyzontu działań sanacyjnych, umożliwienie wcześniejszej reakcji na pogorszenie sytuacji finansowej jednostki oraz wprowadzenie systemowego monitorowania realizacji programu. Rozwiązania te przyczynią się do wzmocnienia stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, poprawy jakości zarządzania finansami publicznymi oraz zwiększenia bezpieczeństwa realizacji zadań publicznych.

Propozycja zmiany przepisu art. 51 ust. 3, 6, 7, 8 i 9 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych

Art. 51 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych² reguluje kwestie dotyczące rozliczeń między gminami w zakresie pokrycia kosztów dotacji w sytuacji, gdy dziecko korzysta z wychowania przedszkolnego w gminie, której nie jest mieszkańcem.

Treść art. 51 ust. 3, 6, 7, 8 i 9:

„3. Jeżeli do niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 17 ust. 3, uczęszcza uczeń objęty wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończy 6 lat, niebędący mieszkańcem gminy dotującej to przedszkole, który nie jest uczniem niepełnosprawnym, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej zgodnie z art. 17 ust. 3, do wysokości iloczynu podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli

² Dz. U. z 2026 r. poz. 650.

określonej dla gminy dotującej i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania niepublicznych przedszkoli, o których mowa w art. 17 ust. 3, w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, pomniejszając powyższy iloczyn o przewidzianą kwotę potrzeb oświatowych dla gminy dotującej na ucznia na dany rok budżetowy. W przypadku braku na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 17 ust. 3, zamiast wskaźnika procentowego określonego w zdaniu pierwszym przyjmuje się wskaźnik procentowy w wysokości 75%.

6. Jeżeli do oddziału przedszkolnego w niepublicznej szkole podstawowej, o którym mowa w art. 19 ust. 3, uczęszcza uczeń objęty wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończy 6 lat, niebędący mieszkańcem gminy dotującej tę szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny, który nie jest uczniem niepełnosprawnym, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej zgodnie z art. 19 ust. 3 do wysokości iloczynu podstawowej kwoty dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, określonej dla gminy dotującej, i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania niepublicznych szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, o których mowa w art. 19 ust. 3, w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, pomniejszając powyższy iloczyn o przewidzianą kwotę potrzeb oświatowych dla gminy dotującej na ucznia na dany rok budżetowy. W przypadku braku na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji niepublicznej szkoły podstawowej, w której zorganizowano oddział przedszkolny, o której mowa w art. 19 ust. 3, zamiast wskaźnika procentowego określonego w zdaniu pierwszym przyjmuje się wskaźnik procentowy w wysokości 75%.

7. Jeżeli do publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 20 ust. 1, uczęszcza uczeń objęty wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończy 6 lat, niebędący mieszkańcem gminy dotującej tę inną formę wychowania przedszkolnego, który nie jest uczniem niepełnosprawnym, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej zgodnie z art. 20 ust. 1 do wysokości iloczynu podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli określonej dla gminy dotującej i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania publicznych innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 20 ust. 1, w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, pomniejszając powyższy iloczyn o przewidzianą kwotę potrzeb oświatowych dla gminy dotującej na ucznia na dany rok budżetowy. W przypadku braku na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 20 ust. 1, zamiast wskaźnika procentowego określonego w zdaniu pierwszym przyjmuje się wskaźnik procentowy w wysokości 50%.

8. Jeżeli do niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1, uczęszcza uczeń objęty wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończy 6 lat, niebędący mieszkańcem gminy dotującej tę inną formę wychowania przedszkolnego, który nie jest uczniem niepełnosprawnym, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej zgodnie z art. 21 ust. 1 do wysokości iloczynu podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli określonej dla gminy dotującej i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1, w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, pomniejszając powyższy iloczyn o przewidzianą kwotę potrzeb oświatowych dla gminy dotującej na ucznia na dany rok budżetowy. W przypadku braku na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1, zamiast wskaźnika procentowego określonego w zdaniu pierwszym przyjmuje się wskaźnik procentowy w wysokości 50%.

9. Jeżeli do niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 3, uczęszcza uczeń objęty wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończy 6 lat, niebędący mieszkańcem gminy dotującej tę inną formę wychowania przedszkolnego, który nie jest uczniem niepełnosprawnym, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej zgodnie z art. 21 ust. 3 do wysokości iloczynu podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli określonej dla gminy dotującej i wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 3, w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji, pomniejszając powyższy iloczyn o przewidzianą kwotę potrzeb oświatowych dla gminy dotującej na ucznia na dany rok budżetowy. W przypadku braku na terenie gminy zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 3, zamiast wskaźnika procentowego określonego w zdaniu pierwszym przyjmuje się wskaźnik procentowy w wysokości 40%."

Z brzmienia powołanych przepisów wynika, że w celu ustalenia w jakiej wysokości koszty dotacji pokrywa gmina, której mieszkańcem jest uczeń uczęszczający w innej gminie do wskazanych w nich formach wychowania przedszkolnego, należy dokonać obliczenia polegającego na pomnożeniu podstawowej kwoty dotacji na ucznia dla danej formy wychowania przedszkolnego obowiązującej w gminie dotującej oraz wskaźnika procentowego ustalonego na potrzeby dotowania tej formy wychowania przedszkolnego w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji.

Od tak ustalonego iloczynu należy następnie odjąć przewidzianą kwotę potrzeb oświatowych dla gminy dotującej na ucznia na dany rok budżetowy.

Wątpliwości w stosowaniu przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania pojawiają się w sytuacji, gdy gmina zobowiązana do pokrycia kosztów udzielonej dotacji zdecydowała o podwyższeniu wskaźnika procentowego na potrzeby dotowania form wychowania przedszkolnego stosownie do art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. W praktyce występują bowiem sytuacje, gdy wskaźnik procentowy ustalony w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji jest wyższy od wskaźnika procentowego obowiązującego w gminie dotującej. W takich przypadkach prezentowane są dwa stanowiska. Jedno wskazuje na literalne brzmienie przywołanych przepisów, które nakazuje stosowanie przy rozliczeniu kosztów dotacji wskaźnika procentowego kwoty zwrotu dotacji ustalonego w gminie zobowiązanej do pokrycia kosztów udzielonej dotacji. Jeżeli zatem gmina zobowiązana do pokrycia kosztów udzielonej dotacji zdecydowała o podwyższeniu wskaźnika procentowego na potrzeby dotowania np. przedszkoli, to wówczas wskaźnik ten będzie miał również zastosowanie przy ustalaniu wysokości zwrotu kosztów dotacji dla gminy dotującej przedszkole. Odmienne stanowisko wskazuje, przywołując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2007 r. (sygn. akt K 19/07), że stosowanie „podwyższonego” wskaźnika procentowego jest nieprawidłowe, gdyż skutkuje w praktyce pokrywaniem przez gminę kosztów dotacji większych niż wypłacone.

Wobec wskazanych powyżej wątpliwości interpretacyjnych zasadne wydaje się ustalenie zasad rozliczania kosztów udzielonych dotacji pomiędzy gminami w sposób jednolity i niepozostawiający istotnych rozbieżności interpretacyjnych.

Propozycja zmian regulacji zawartych w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe odnoszących się do zasad finansowania korzystania przez uczniów z posiłków (art. 106 ust. 4 i art. 106a ust. 2 ustawy)

Aktualne brzmienie art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe³:

„4. Do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej, o których mowa w ust. 3, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki.”

Proponowane brzmienie art. 106 ust. 4:

„4. Opłaty wnoszone za korzystanie przez uczniów z posiłków nie mogą przewyższać wartości artykułów żywnościowych wykorzystanych do przygotowania posiłków.”

Aktualne brzmienie art. 106a ust. 2:

„2. Korzystanie z posiłku, o którym mowa w ust. 1, jest dobrowolne i odpłatne.”

Proponowane brzmienie art. 106a ust. 2:

„2. Korzystanie z posiłku, o którym mowa w ust. 1, jest dobrowolne i odpłatne. Przepisy art. 106 stosuje się odpowiednio.”

Proponuje się doprecyzowanie art. 106 i art. 106a ustawy Prawo oświatowe, poprzez jednoznaczne wskazanie, iż regulacja ujęta w art. 106 tej ustawy ma zastosowanie także w przypadku zapewnienia żywienia w formie zakupu posiłków przygotowywanych poza szkołą. Powyższe zmiany legislacyjne są niezbędne w celu wyeliminowania nierównego traktowania uczniów korzystających z gorącego posiłku w szkole, w zakresie ponoszonych opłat, w zależności od sposobu ich podawania w szkołach (stołówka lub dostarczanie posiłków przez podmiot zewnętrzny np. w ramach usługi cateringowej).

Na konieczność ww. zmian legislacyjnych wskazano już w *Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku*.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w następnych latach, np. przez RIO w Krakowie w 2024 r. (Zespół Obsługi Edukacji w Łukowicy, G. Mszana Dolna) i 2025 r. (G. Lubień, G. Jablonka, G. Igołomia-Wawrzeńczyce), potwierdziły po raz kolejny, że przepisy art. 106 i art. 106a ustawy Prawo oświatowe były różnie interpretowane przez organy prowadzące szkoły (jst), co skutkowało nierównym obciążaniem rodziców uczniów kosztami przygotowania posiłków w zależności od miejsca ich przygotowania. Wobec braku jednoznacznego określenia zasady finansowania kosztów posiłków zapewnianych przez podmiot zewnętrzny, w dalszym ciągu, w przypadku przygotowywania posiłków poza szkołą, rodzice ponosili w większości przypadków pełny koszt tych posiłków, na rzecz podmiotu, z którym niejednokrotnie sami (bez udziału szkoły czy organu prowadzącego) zawierali umowy. Ponoszenie samych kosztów surowców spożywczych (zgodnie z art. 106 ust. 4 ww. ustawy) dotyczyło wyłącznie rodziców dzieci uczęszczających do szkół, które posiadają stołówkę.

Wątpliwości co do stosowania ww. przepisów ustawy Prawo oświatowe nasuwają się w związku z interpretacjami przedstawianymi przez samo Ministerstwo Edukacji Narodowej, które w odpowiedzi na zapytania (interpelacje) w powyższej

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1043 z późn. zm.

sprawie odpowiadało, iż zasady odpłatności polegające na pokrywaniu przez rodziców jedynie kosztów produktów odnoszą się wyłącznie do posiłków spożywanych w stołówce szkolnej, nie zaś do posiłków dostarczanych przez firmy cateringowe lub ajenta. Przykładowo w piśmie z dnia 25 marca 2025 r. skierowanym do Prezesa Zarządu Forum Skarbników MEN wskazuje jednoznacznie, że „W przypadku posiłków dostarczanych w formie cateringu lub wydawanych w stołówce prowadzonej przez ajenta, przepisy art. 106 nie mają zastosowania”.

Tymczasem zgodnie z konstytucyjną zasadą równości należy przyjąć, że norma z art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe obowiązuje zarówno w przypadku przygotowania posiłków w kuchni zlokalizowanej w szkole, jak i zapewnienia uczniom posiłków, które przygotowywane są poza szkołą. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, zgodnie z którym w przypadku braku stołówki szkolnej, organ prowadzący ma obowiązek pokrycia wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków do zorganizowanej przez gminę stołówki (jadalni) – por. wyroki NSA: z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 1554/10 oraz z dnia 20 kwietnia 2022 r. sygn. akt III OSK 1043/21, który podtrzymuje wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 października 2018 r. sygn. akt I SA/Gd 557/18. Artykuł 106a ustawy Prawo oświatowe stanowi uzupełnienie art. 106 tejże ustawy, wskazując na obowiązek zapewnienia gorącego posiłku w szkole podstawowej. Odmienna interpretacja naruszałaby zasadę równości obywateli wobec prawa. W wyroku NSA z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OSK 567/09 Sąd wskazał, że: „Opłaty za korzystanie z posiłku w stołówce zorganizowanej w publicznej szkole czy też publicznym przedszkolu zgodnie z art. 67 a ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinny być ustalane przez radę gminy jako równowartość surowców wykorzystanych do ich przygotowania. Pozostałe koszty, takie jak wynagrodzenie pracowników, składki naliczane od ich wynagrodzeń oraz nakłady na utrzymanie kuchni powinny obciążać organ prowadzący. W przypadku braku kuchni w placówce, co powoduje, że organ prowadzący nie ponosi kosztów wyżej wymienionych, rodzi po stronie tego organu obowiązek pokrycia wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków do zorganizowanej przez gminę stołówki (jadalni)”. Analogicznie NSA w wyroku z 20 kwietnia 2022 r. sygn. akt III OSK 1043/21 potwierdził, że opłata za posiłek ucznia w publicznej szkole lub publicznym przedszkolu powinna odpowiadać tylko wydatkom ponoszonym na zakup artykułów żywnościowych przeznaczonych do przygotowania posiłków.

Podobne wnioski, w zakresie konieczności podjęcia działań legislacyjnych, zmierzających do doprecyzowania art. 106 i 106a ustawy Prawo oświatowe, w celu wyeliminowania możliwości nierównego traktowania uczniów korzystających z gorącego posiłku w szkole, w zakresie ponoszonych opłat, ujęto w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 grudnia 2024 r. skierowanym do Ministra Edukacji. W wystąpieniu (s. 12) przedstawiono informacje zbieżne z ustaleniami kontroli koordynowanej przeprowadzonej przez Regionalne Izby Obrachunkowe w latach 2020–2021. Równocześnie, publikując w dniu 10 lutego 2025 r. informację o wynikach kontroli *Propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania*, przeprowadzonej przez 5 delegatur NIK w różnych jednostkach (szkoły, ministerstwa), NIK podkreśliła dalszą bezczynność legislacyjną w powyższym zakresie i dołączyła odpowiedź Minister Edukacji z dnia 28 lipca 2025 r. (pismo znak: DKA-ZK.0911.1.2024.DB).

W związku z powyższym w dalszym ciągu proponowana jest zmiana przepisów, tak aby jednoznacznie wynikał z nich obowiązek ponoszenia odpłatności wyłącznie za artykuły żywnościowe zarówno w przypadku przygotowania posiłków w kuchni prowadzonej przez szkołę, jak i w przypadku zapewnienia przez szkołę spożycia posiłków przygotowywanych przez podmiot zewnętrzny.

Wnioski *de lege ferenda*, które zostały przyjęte przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych w latach poprzednich, których powtórzenie zasadne jest w niniejszym Sprawozdaniu:

Propozycja rozszerzenia katalogu podmiotów, wobec których możliwe jest zastosowanie mechanizmu wstrzymania przekazywania dotacji (art. 36 ust. 3–6 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych)

Art. 36 ust. 6–8 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych 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 wspomaganie 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.

Propozycje zmian ustawy o finansach publicznych

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. 274

a) art. 274 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„Audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli w dwóch kolejnych latach budżetowych kwota wykonanych dochodów i przychodów lub kwota wykonanych wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 65 000 tys. zł.”.

b) w art. 274 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„Audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego począwszy od dnia 1 kwietnia roku budżetowego następującego po upływie okresu, o którym mowa w ust. 3.”.

c) proponuje się zwiększenie limitu kwoty wykonanych dochodów i przychodów lub kwoty wykonanych wydatków i rozchodów ujętych w sprawozdaniach rocznych z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, po przekroczeniu których powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego (art. 274 ust. 3 uofp) oraz wyższego limitu tych kwot dotyczącego możliwości zlecenia wykonywania audytu usługodawcy niezatrudnionemu w jednostce (art. 278 ust. 3 uofp) – do 160 000 tys. zł.

Zgodnie z art. 274 ust. 3 uofp audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł. Stosownie do art. 275 ww. ustawy, audyt wewnętrzny prowadzi:

- 1) audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce albo
- 2) usługodawca niezatrudniony w jednostce.

W myśl art. 278 ust. 3 uofp w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł. Powyższe oznacza, że gdy ujęta w uchwale budżetowej suma dochodów i przychodów albo suma wydatków i rozchodów będzie równa lub przewyższy 100 000 tys. zł, kierownik jednostki jest zobowiązany do zatrudnienia audytora wewnętrznego. Ze względu na wyższe wartości dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego rok do roku, wzrost wartości budżetowych przewidujących obowiązek przeprowadzenia audytu w jednostce jest uzasadniony.

Dotychczasowe przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają wprost momentu od kiedy należy zatrudnić audytora wewnętrznego. Przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe kontrole wykazały szereg nieprawidłowości w zakresie prawidłowego prowadzenia audytu. Wśród problemów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stosowania powyższych przepisów najwięcej wątpliwości dotyczyło prawidłowej interpretacji momentu, od którego należy rozpocząć prowadzenie audytu (zatrudnienie audytora). W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy w uchwalonym budżecie (pierwotnym) wymóg z art. 274 ust. 3 uofp nie był spełniony, a przekroczenie kwot nastąpiło w trakcie roku budżetowego – w różnym czasie, w niektórych jednostkach w ostatnim kwartale roku. W praktyce występują również sytuacje, gdy w trakcie roku następują zmiany budżetu powodujące przekroczenie wymaganych ustawowo kwot, a następnie kolejne zmiany powodują zmniejszenie wielkości budżetowych (poniżej wymaganego progu). Aby uniknąć wątpliwości, w którym momencie należy spełnić wymóg prowadzenia audytu proponuje się zmianę art. 274 ust. 3 uofp i uzależnienie prowadzenia audytu od wykonanych wielkości budżetowych z kolejnych następujących po sobie dwóch lat budżetowych.

W sytuacji gdy w jednostce w kolejnych dwóch latach kwota wykonanych dochodów i przychodów lub kwota wykonanych wydatków i rozchodów przekroczy wysokość określoną w ustawie, z dniem 1 kwietnia kolejnego roku budżetowego powstanie obowiązek prowadzenia audytu (zatrudnienia audytora). Rozwiązanie to pozwala kierownikowi jednostki na podjęcie odpowiednich działań i terminowe rozpoczęcie prowadzenia audytu w jednostce.

Należy również dodać, iż Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego, wskazywała na potrzebę poprawy efektywności funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego i wnioskowała m.in. o doprecyzowanie przepisów dotyczących momentu powstania obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych oraz zmianę kwoty, po przekroczeniu której powstaje obowiązek prowadzenia audytu.

Celowość podwyższenia progów zobowiązujących do prowadzenia audytu potwierdzają również zgromadzone dane o kosztach audytu, w szczególności gdy jest realizowany przez usługodawcę. Roczne nakłady na to zadanie w jednostkach objętych kontrolą oscylowały pomiędzy 5 tys. zł a 50 tys. zł. Samo zestawienie tych wielkości wskazuje, że w przypadku najmniejszych jednostek, realizacja obowiązku prowadzenia audytu ma w istocie charakter formalny, a zatem nie przynosi realnych korzyści sektorowi finansów publicznych.

Wskazać należy, że prowadzenie audytu w jednostkach samorządu terytorialnego nabiera znaczenia ze względu na objęcie naruszeniem w myśl art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo nie zawierania umowy z usługodawcą, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Brak jednoznacznego przepisu wskazującego termin wdrożenia audytu wewnętrznego skutkuje ryzykiem popełnienia czynu określonego ww. przepisem ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3) 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 ujednoczenia przepisów regulujących zakaz głosowania radnych w jednostkach samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących ich interesu prawnego

Stosownie do treści art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, 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 z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵: 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. Drebnkowski, 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

⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 662.

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 z późn. zm.

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 sołectkiego. 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 z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶. 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,

⁶ Dz. U. z 2026 r. poz. 720 z późn. zm.

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.

Propozycje zmian w ustawie o samorządzie gminnym

W art. 60 po ust. 2 dodanie ust. 3 ustawy w brzmieniu:

„3. Wójt, burmistrz, prezydent miasta może upoważnić swojego zastępcę, powołanego zgodnie z art. 26a, do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, o których mowa w art. 257 i art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”.

Z postanowień art. 257 uopf wynikają uprawnienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu.

Przepisy prawa przewidują także sytuacje, gdy z powodu czasowej przeszkody w wykonywaniu mandatu przez wójta – spowodowanej jedną z okoliczności wymienionych w art. 28g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca (pierwszy zastępca).

W orzecznictwie sądów administracyjnych spotyka się rozbieżne interpretacje możliwości delegowania uprawnień organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie na inne osoby, w tym na zastępcę (wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r. sygn. II GSK 273/16, wyrok NSA z dnia 15 marca 2019 r., sygn. I GSK 1072/18, w których Sąd doszedł do przekonania, że przepisy prawa nie stwarzają podstawy scedowania uprawnień organu wykonawczego na inne osoby, w tym zastępcę oraz m.in. wyrok NSA z 16 lipca 2020 r., sygn. I GSK 620/20, wyrok WSA w Rzeszowie z 28 maja 2020 r., sygn. I SA/Rz 228/20 w których składy sędziowskie uznały, że nie ma przeszkód by w ramach dekoncentracji zadań, wydane w tym zakresie zarządzenie zostało podpisane przez zastępcę wójta w ramach udzielonego mu pełnomocnictwa na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Proponowana zmiana zakłada wprowadzenie do ustawy przepisu wyrażającego wprost kompetencję zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta) do dokonywania zmian budżetu w przypadku nieobecności organu wykonawczego.

Powyższe zapewni jednocześnie ciągłość realizacji zadań jednostki oraz stanowi ujednolicenie rozwiązań zastosowanych w pozostałych ustawach samorządowych.

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.

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 wnioski 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 31 grudnia 2025 r.) 404 związków (w tym 270 posiadających status aktualnie działających oraz 134 zlikwidowanych lub przekształconych), z czego:

- rejestr związków międzygminnych obejmuje 323 pozycje (z tego 191 posiadających status aktualnie działających);
- rejestr związków powiatów obejmuje 8 pozycji (z tego 6 posiadających status aktualnie działających);
- rejestr związków powiatowo-gminnych obejmuje 73 pozycje (wszystkie posiadające status aktualnie działających).

W 2025 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 zmian⁷, 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

⁷ Dz. U. poz. 2334.

zmian⁸ 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 zmian⁹.

Propozycja uregulowania prawnych form władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne gminy

Zgodnie z art. 51a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰: „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 ureguje 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 niejednorodnych 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.

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, przeznaczają 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 oraz ustawą z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, 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

⁸ Dz. U. poz. 2327.

⁹ Dz. U. poz. 2282.

¹⁰ Dz. U. z 2026 r. poz. 399.

że na wyposażenie tych osób lub jednostek organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa przeznaczają 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 zmiany treści art. 20a ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach

Art. 20a ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach¹¹ otrzymuje brzmienie:

„Biblioteka publiczna, której organizatorem jest gmina działająca na obszarze danego powiatu, 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.”.

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, nie działającej w mieście będącym siedzibą samorządu powiatowego – jednak jest to kwestionowane 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

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2393.

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.

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2025 r.

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń					Wyniki badania nadzorczego								
		Ogółem w 2024 r.	Ogółem w 2025 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	z tego:					
										nieważne w części	nieważne w całości				
3	4	5	6	7	8	9	10	11	12						
1	2														
1	budżetu	3 051	3 050	x	2 830	220	86	129	5	4	1				
2	zmian budżetu	121 488	115 022	83 309	113 494	1 528	601	797	56	41	15				
3	wieloletniej prognozy finansowej i zmian	31 448	31 433	2 688	30 892	541	295	155	90	60	30				
4	procedury uchwalania budżetu	158	184	9	168	16	1	3	12	5	7				
5	zaciągania zobowiązań	2 861	2 428	477	2 367	61	5	33	23	10	13				
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący	1 431	1 081	x	1 051	30	x	24	6	x	6				
7	udzielania pożyczek	242	215	115	212	3	x	x	3	x	3				
8	udzielania poręczeń	54	82	32	77	5	x	3	1	x	1				
9	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego	17 285	15 030	320	14 180	850	38	109	698	479	219				
10	podatków i opłat lokalnych, w tym: - opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	11 102 2 547	8 823 2 574	1 x	8 332 2 371	491 203	65 18	73 38	349 145	250 111	99 34				
11	pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	644	835	x	827	8	3	x	5	4	1				
12	absolutorium	2 946	2 973	x	2 939	34	11	1	22	1	21				
13	pozostałe uchwały i zarządzenia	9 087	7 428	696	7 309	119	10	11	97	61	36				
	a) wydatków niewygasających	920	761	x	750	11	x	x	11	8	3				
	b) funduszu sołeckiego	665	622	x	598	24	3	1	20	16	4				
	c) zatwierdzenia sprawozdań	2 379	2 586	x	2 580	6	4	x	2	x	x				
	Ogółem	201 797	188 584	87 647	184 678	3 906 ¹⁾	1 115	1 338	1 367	915	452				

¹⁾ W tym: 44 uchwały i 30 zarządzeń z naruszeniem prawa doliczających 2024 r.; 9 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 3 uchwały z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jest usunięta nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2025 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	
2024	201 797	197 390	97,8	4 407	2,2	1 306	0,6	1 376	0,7	1 634	0,8	884	0,4	750	0,4	
2025	188 584	184 678	97,9	3 906¹⁾	2,1	1 115	0,6	1 338	0,7	1 367	0,7	915	0,5	452	0,2	
z tego:																
- gminy	155 260	151 830	97,8	3 430	2,2	983	0,6	1 186	0,8	1 191	0,8	799	0,5	392	0,3	
- powiaty	19 584	19 277	98,4	307	1,6	87	0,4	99	0,5	116	0,6	77	0,4	39	0,2	
- miasta na prawach powiatu	8 879	8 771	98,8	108	1,2	18	0,2	37	0,4	44	0,5	28	0,3	16	0,2	
- województwa samorządowe	2 783	2 773	99,6	10	0,4	-	x	1	0,0	9	0,3	5	0,2	4	0,1	
- związki jst	2 000	1 949	97,5	51	2,6	27	1,4	15	0,8	7	0,4	6	0,3	1	0,1	
- związek metropolitalny	78	78	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

¹⁾ W tym: 44 uchwały i 30 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2024 r., a zbadanych w 2025 r.; 9 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 3 uchwały z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2025 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	
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	
2025	3 050	2 830	92,8	220	7,2	86	2,8	129	4,2	5	0,2	4	0,1	1	0,0	
z tego:																
- gminy	2 434	2 239	92,0	195	8,0	78	3,2	112	4,6	5	0,2	4	0,2	1	0,0	
- powiaty	315	301	95,6	14	4,4	4	1,3	10	3,2	-	x	-	x	-	x	
- miasta na prawach powiatu	68	61	89,7	7	10,3	1	1,5	6	8,8	-	x	-	x	-	x	
- województwa samorządowe	17	17	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- związki jst	215	211	98,1	4	1,9	3	1,4	1	0,5	-	x	-	x	-	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 2025 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	
2024	121 488	119 902	98,7	1 586	1,3	681	0,6	777	0,6	65	0,1	37	0,0	28	0,0	
2025	115 022	113 494	98,7	1 528¹⁾	1,3	601	0,5	797	0,7	56	0,0	41	0,0	15	0,0	
z tego:																
- gminy	93 957	92 610	98,6	1 347	1,4	531	0,6	711	0,8	46	0,0	36	0,0	10	0,0	
- powiaty	12 452	12 328	99,0	124	1,0	52	0,4	62	0,5	5	0,0	2	0,0	3	0,0	
- miasta na prawach powiatu	6 464	6 433	99,5	31	0,5	7	0,1	16	0,2	-	x	-	x	-	x	
- województwa samorządowe	1 418	1 414	99,7	4	0,3	-	x	1	0,1	3	0,2	1	0,1	2	0,1	
- związki jst	712	690	96,9	22	3,1	11	1,5	7	1,0	2	0,3	2	0,3	-	x	
- związek metropolitalny	19	19	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

¹⁾ W tym: 44 uchwały i 30 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2024 r., a zbadanych w 2025 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 2025 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:														
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:							z tego:			
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczętle postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2	
																7
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	1	10,0	
2024	31 448	30 814	98,0	634	2,0	364	1,2	145	0,5	124	0,4	56	0,2	68	0,2	
2025	31 433	30 892	98,3	541¹⁾	1,7	295	0,9	155	0,5	90	0,3	60	0,2	30	0,1	
z tego:																
- gminy	26 168	25 699	98,2	469	1,8	255	1,0	134	0,5	79	0,3	54	0,2	25	0,1	
- powiaty	3 490	3 441	98,6	49	1,4	26	0,7	14	0,4	9	0,3	6	0,2	3	0,1	
- miasta na prawach powiatu	922	908	98,5	14	1,5	7	0,8	5	0,5	2	0,2	-	x	2	0,2	
- województwa samorządowe	248	248	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- związki jst	594	585	98,5	9	1,5	7	1,2	2	0,3	-	x	-	x	-	x	
- związek metropolitalny	11	11	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

¹⁾ W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowość we własnym zakresie).

Tabela 6. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2025 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:														
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:							z tego:			
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczętle postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2	
																7
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	
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	
2025 - ogółem, z tego:	2 973	2 939	98,9	34	1,1	11	0,4	1	0,0	22	0,7	1	0,0	21	0,7	
- udzielenie	2 951	2 935	99,5	16	0,5	11	0,4	1	0,0	4	0,1	1	0,0	3	0,1	
- nieudzielenie	22	4	18,2	18	81,8	-	x	-	x	18	81,8	-	x	18	81,8	
z tego:																
- gminy																
- ogółem, z tego:	2 377	2 351	98,9	26	1,1	9	0,4	-	x	17	0,7	1	0,0	16	0,7	
- udzielenie	2 361	2 348	99,4	13	0,6	9	0,4	-	x	4	0,2	1	0,0	3	0,1	
- nieudzielenie	16	3	18,8	13	81,3	-	x	-	x	13	81,3	-	x	13	81,3	
- powiaty																
- ogółem, z tego:	313	307	98,1	6	1,9	1	0,3	-	x	5	1,6	-	x	5	1,6	
- udzielenie	307	306	99,7	1	0,3	1	0,3	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	6	1	16,7	5	83,3	-	x	-	x	5	83,3	-	x	5	83,3	
- miasta na prawach powiatu																
- ogółem, z tego:	66	66	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- udzielenie	66	66	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	-	-	x	-	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:	200	198	99,0	2	1,0	1	0,5	1	0,5	-	x	-	x	-	x	
- udzielenie	200	198	99,0	2	1,0	1	0,5	1	0,5	-	x	-	x	-	x	
- 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 2025 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	% 5:2	z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	w tym:				z tego:	
									% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono
1		3	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	132	81	51	38,6	5	3,8	45	34,1	1	0,8	.	X	.	X
2024	42 864	40 878	1 986	4,6	179	0,4	364	0,8	1 416	3,3	781	1,8	635	1,5
2025	36 106	34 523	1 583¹⁾	4,4	122	0,3	256	0,7	1 194	3,3	809	2,2	385	1,1
z tego:														
- gminy	30 324	28 931	1 393	4,6	110	0,4	229	0,8	1 044	3,4	704	2,3	340	1,1
- powiaty	3 014	2 900	114	3,8	4	0,1	13	0,4	97	3,2	69	2,3	28	0,9
- miasta na prawach powiatu	1 359	1 303	56	4,1	3	0,2	10	0,7	42	3,1	28	2,1	14	1,0
- województwa samorządowe	1 084	1 078	6	0,6	-	-	-	X	6	0,6	4	0,4	2	0,2
- związki międzygminne	279	265	14	5,0	5	1,8	4	1,4	5	1,8	4	1,4	1	0,4
- związek metropolitalny	46	46	-	100,0	X	-	-	X	-	X	-	X	-	X

¹⁾ W tym: 2 uchwały z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jest usunęła nieprawidłowość we własnym zakresie); 9 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 określenia 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 ustaloną 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 wydobycie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki
 - ~ rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu
 - ~ udzielania pomocy innej jednostce samorządu terytorialnego
 - ~ wydzielenie 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 zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami

Tabela 8. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2025 r.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2024	2025
1	2	3	4
I.	Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:	201 797	188 584
	- uznane za nieważne	1 634	1 367
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 306	1 115
II.	Liczba skarg skierowanych do WSA, w tym:	56	36
	- na uchwały kolegiów izb skierowane przez jednostki samorządu terytorialnego	51	30
	- na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego skierowane przez izby	5	6
III.	Liczba wydanych przez WSA orzeczeń dotyczących skarg na uchwały kolegiów izb skierowane przez jednostki samorządu terytorialnego	45	31
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego	16	11
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	14	9
	- w części oddalających skargi i w części uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	2	-
	- umarzających postępowanie	-	-
	- inne rozstrzygnięcia (np. odrzucenie skargi)	13	11
IV.	Liczba wydanych przez WSA orzeczeń dotyczących skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego skierowane przez izby	4	9
	- oddalających skargi regionalnych izb obrachunkowych	2	2
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego	2	4
	- umarzających postępowanie	-	-
	- inne rozstrzygnięcia (naruszenie prawa bez stwierdzenia nieważności)	-	3
V.	Liczba spraw nierozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia	11	5

Tabela 9. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2025 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	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,	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	-	-	
3	2025 r. - ogółem:	21 453	18 582	2 379	416	76
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	3 011	2 225	692	83	11
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	3 010	2 382	530	83	15
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	2 304	2 038	197	58	11
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 457	2 322	98	35	2
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 727	2 486	198	40	3
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	1 661	1 502	119	38	2
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	246	190	38	18	-
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	3 008	2 506	446	52	4
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	3 007	2 927	57	9	14
	- o udzielenie absolutorium,	2 983	2 924	54	5	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	24	3	3	4	14
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	17	3	-	-	14
k) programu postępowania naprawczego.	5	1	4	-	-	
z tego:						
4	2025 r. - gminy	17 462	15 151	1 937	318	56
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 417	1 752	592	65	8
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 416	1 914	429	62	11
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	1 884	1 670	159	47	8
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 016	1 910	72	32	2
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 305	2 111	157	34	3
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	1 384	1 276	77	29	2
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	199	156	32	11	-
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 412	2 003	370	35	4
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	2 411	2 356	45	3	7
	- o udzielenie absolutorium,	2 398	2 354	42	2	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	13	2	3	1	7
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	13	2	-	-	11
k) programu postępowania naprawczego.	5	1	4	-	-	

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
5	2025 r. - powiaty	2 259	2 001	215	36	7
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	314	247	59	8	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	314	250	53	11	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	265	240	19	6	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	270	256	13	1	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	307	285	20	2	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	136	125	9	2	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	21	19	1	1	-
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	314	277	35	2	-
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	314	301	6	3	4
	- o udzielenie absolutorium,	308	301	6	1	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	6	-	-	2	4
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	4	1	-	-	3
k) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-	
6	2025 r. - miasta na prawach powiatu	605	435	125	40	5
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	65	45	12	7	1
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	65	37	20	7	1
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	60	45	10	4	1
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	63	49	12	2	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	68	45	20	3	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	130	91	32	7	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	22	11	5	6	-
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	66	50	12	4	-
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	66	62	2	-	2
	- o udzielenie absolutorium,	63	61	2	-	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	3	1	-	-	2
	j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
k) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-	
7	2025 r. - województwa samorządowe	120	109	9	1	1
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	16	13	3	-	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	16	13	3	-	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	16	15	1	-	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	15	15	-	-	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	16	16	-	-	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	7	6	1	-	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	2	2	-	-	-
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	16	15	1	-	-
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	16	14	-	1	1
	- o udzielenie absolutorium,	14	14	-	-	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	2	-	-	1	1
	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	2025 r. - związki jednostek samorządu terytorialnego	1 000	879	93	21	7
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	198	167	26	3	2
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	198	167	25	3	3
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	78	67	8	1	2
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	92	91	1	-	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	30	28	1	1	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	4	4	-	-	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	2	2	-	-	-
	h) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	199	160	28	11	-
	i) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	199	193	4	2	-
	- o udzielenie absolutorium,	199	193	4	2	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
j) uchwał o nieudzieleniu absolutorium.	-	-	-	-	-	
9	2025 r. - związki metropolitalne	7	7	-	-	-
	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,	1	1	-	-	-
	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 2025 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 jednego mieszkańca*

Rozdział I. Uchwalanie budżetu i jego zmiany

1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Projekty budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2025 r. zostały opracowane według zasad określonych w Dziale V Rozdział 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹. Zgodnie z brzmieniem art. 238 uoof 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 uoof. Ustawowego terminu przedłożenia regionalnym izbom obrachunkowym projektów uchwał budżetowych na 2025 r. dochowało 91,3% jst (w 2024 r. – 89,9%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2025 r.

Wyszczególnienie	Liczba przedłożonych projektów budżetów na 2025 r.				
	Ogółem	do 15.11.2024 r.	w %	po 15.11.2024 r.	w %
Ogółem, z tego:	3 011	2 748	91,3	263	8,7
– gminy	2 413	2 197	91,0	216	9,0
– miasta na prawach powiatu (w tym M.St. Warszawa)	66	64	97,0	2	3,0
– powiaty	314	297	94,6	17	5,4
– województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x
– związki jst	201	173	86,1	28	13,9
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x

Składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych, zgodnie z przepisem art. 13 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych², wydają opinie o przedłożonych przez jednostki samorządu terytorialnego projektach budżetów. Oceniając projekty budżetów na 2025 r. (bez względu na datę wydania opinii) składy orzekające wydały 3 011 opinii, z tego 2 183 opinie pozytywne, 737 opinii pozytywnych z uwagami, 80 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami i 11 opinii negatywnych. W stosunku do roku ubiegłego liczba opinii pozytywnych zwiększyła się z 2 131 do 2 183. W porównaniu z rokiem ubiegłym zmniejszyła się natomiast liczba opinii pozytywnych z uwagami z 781 do 737, opinii pozytywnych z zastrzeżeniami z 85 do 80, zaś opinii negatywnych z 12 do 11. Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na 2025 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2025 r.

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:							
		pozytywne	w %	pozytywne z uwagami	w %	pozytywne z zastrzeżeniami	w %	negatywne	w %
Ogółem, z tego:	3 011	2 183	72,5	737	24,5	80	2,6	11	0,4
– gminy	2 413	1 715	71,1	628	26,0	63	2,6	7	0,3
– miasta na prawach powiatu (w tym M.St. Warszawa)	66	45	68,2	16	24,2	5	7,6	-	x
– powiaty	314	246	78,3	63	20,1	3	1,0	2	0,6
– województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x
– związki jst	201	160	79,6	30	14,9	9	4,5	2	1,0
– 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 2025 r. poz. 1483 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 uoip 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 uoip.

Z ogólnej liczby budżetów 94,8% samorządów uchwaliło budżety na 2025 r. do 31 grudnia 2024 r. (na 2024 r. – 91,9%), do 31 stycznia 2025 r. budżety uchwaliło 5,1% jednostek (w 2025 r. – 7,8%). Na 2025 r. regionalne izby obrachunkowe ustaliły budżet dla jednej jst.

Zgodnie z przepisem art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych jst, które nie zachowały relacji określonych w art. 242–244 uoip, a opracowały program postępowania naprawczego i uzyskały pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, mają możliwość uchwalenia budżetu. Na 2025 r. na podstawie ww. przepisu zostały uchwalone dwa budżety i są one ujęte w ogólnej liczbie budżetów uchwalonych do 31 stycznia 2025 r.

W myśl natomiast przepisu art. 240a ust. 8 uoip, w przypadku nieopracowania programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu, budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa. W latach 2024–2025 regionalne izby obrachunkowe nie ustaliły dla żadnej jst budżetu na podstawie ww. przepisu.

W roku 2025 regionalne izby obrachunkowe ustaliły jeden budżet jst na podstawie art. 240b ust. 1 uoip, natomiast w 2024 r. żaden budżet nie został ustalony na ww. podstawie. Na podstawie art. 240 ust. 3 uoip został ustalony przez regionalne izby obrachunkowe budżet dla jednej jst (w 2024 r. trzy budżety).

Terminy uchwalenia budżetów na 2025 r.

Wyszczególnienie	Liczba budżetów	Liczba uchwalonych budżetów						Liczba budżetów ustalonych przez rio					
		do 31.12.2024 r.	w %	do 31.01.2025 r.	w %	po 31.01.2025 r. art. 240a ust. 4 uoip	w %	na podstawie art. 240 ust. 3 uoip	w %	na podstawie art. 240a ust. 8 uoip	w %	na podstawie art. 240b ust. 1 uoip	w %
Ogółem, z tego:	3 011¹⁾	2 854	94,8	154	5,1	-	x	1³⁾	0,0	-	x	1³⁾	0,0
– gminy	2 413 ²⁾	2 312	95,8	99	4,1	-	x	1	0,0	-	x	1	0,0
– miasta na prawach powiatu (w tym M.St. Warszawa)	66	65	98,5	1	1,5	-	x	-	x	-	x	-	x
– powiaty	314	305	97,1	9	2,9	-	x	-	x	-	x	-	x
– województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
– związki jst	201 ¹⁾	155	77,1	45	22,4	-	x	-	x	-	x	-	x
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ W ogólnej liczbie budżetów ujęty jest budżet Związku Powiatowo-Gminnego Powiatu Łańcuch (tj. 0,03% uchwalonych budżetów i 0,5% uchwalonych budżetów związków jst), a który nie jest ujęty w poszczególnych kolumnach dotyczących terminów uchwalania budżetów. Związek został utworzony w trakcie roku budżetowego.

²⁾ W porównaniu z rokiem ubiegłym w 2025 r. zwiększyła się liczba budżetów uchwalonych przez gminy, gdyż na 2025 r. po raz pierwszy uchwalili budżet Gmina Grabówka utworzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 października 2024 r. w sprawie utworzenia gminy Grabówka (Dz. U. poz. 1454) oraz Gmina Szczawa utworzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 października 2024 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa (Dz. U. poz. 1453).

³⁾ Wartość procentowa budżetów ustalonych przez izby wynosi 0,03% budżetów jst ogółem i 0,04% budżetów gmin, przy zastosowaniu zaokrąglenia do jednej cyfry po przecinku – 0,0%.

2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian

Uchwalanie budżetu, zgodnie z zapisami ustaw ustrojowych³, 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

³⁾ Art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684 z późn. zm.), art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2026 r. poz. 720).

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 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 2025 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 państwa⁴ 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 2 673 organów wykonawczych jst, co stanowiło 95,1% jst.

Samorzady 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 2025 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst i zbadanych przez izby wyniosła 115 022 i była o 5,3% niższa niż w 2024 r. (2024 r. – 121 488 uchwał i zarządzeń).

Zmiany wprowadzone w budżetach na 2025 r. spowodowały wzrost planowanych wydatków ogółem o 1,5%, w tym wydatków bieżących o 5,7% oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 10,9% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

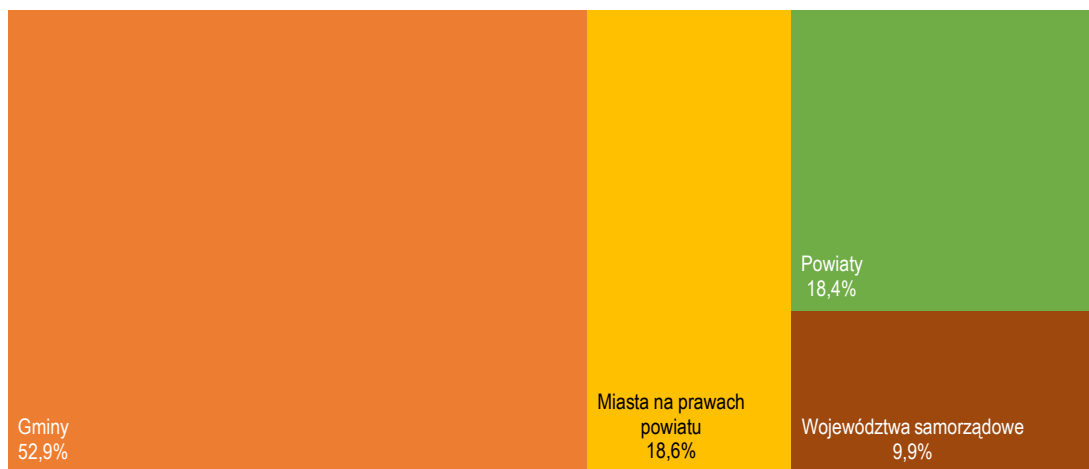
⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 337 z późn. zm. (w 2026 r. art. 111 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa został uchylony przez art. 17 pkt 51 ustawy z dnia 23 stycznia 2026 r. o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 203).

Zmiany budżetów jst w 2025 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:	459 128 464,5	474 673 121,2	100,0	100,0	103,4
– dochody bieżące, w tym:	390 067 131,3	410 534 881,4	85,0	86,5	105,2
– PIT i CIT	201 552 727,7	201 595 767,2	43,9	42,5	100,0
– dotacje i środki	44 215 655,0	58 355 394,7	9,6	12,3	132,0
– dochody majątkowe	69 061 333,2	64 138 239,8	15,0	13,5	92,9
Wydatki ogółem, z tego:	497 700 132,9	505 351 848,0	100,0	100,0	101,5
– wydatki bieżące	372 453 138,6	393 750 732,3	74,8	77,9	105,7
– wydatki majątkowe	125 246 994,4	111 601 115,7	25,2	22,1	89,1
Deficyt budżetu	-38 571 668,4	-30 678 726,8	x	x	x

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 263 uofp⁵ mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Organy stanowiące jst podjęły w 2025 r. – 798⁶ uchwał o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego na łączną kwotę 1 626 018 tys. zł (w 2024 r. – 750 uchwał na kwotę 1 341 646 tys. zł). Środki finansowe przeznaczone na realizację wydatków niewygasających, zgodnie z obowiązującymi przepisami, powinny być gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jst. W 2025 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 2025, dlatego też na wyodrębnione rachunki wydatków niewygasających została przekazana kwota 1 621 541 tys. zł.

Udział poszczególnych typów jst w ogólnej kwocie wydatków niewygasających*



* Wydatki niewygasające w związkach jst – 0,2%.

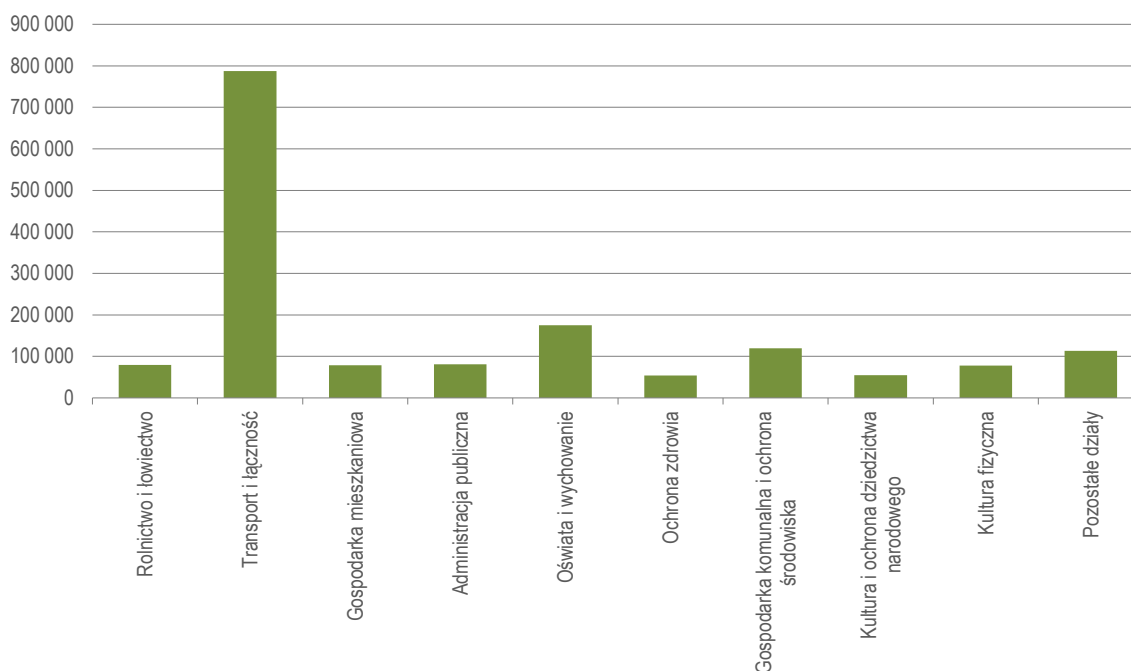
⁵ Organy stanowiące jst mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. W podjętej uchwale organ stanowiący ustala wykaz wydatków oraz określa ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym. Łącznie z wykazem wydatków, 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 w 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.

⁶ Liczba podjętych uchwał w sprawie wydatków, które nie wygasły z upływem 2025 r. podjętych do końca 2025 r. również tych, które objęto badaniem nadzorczych izb w 2026 r.

Wydatki niewygasające dotyczyły w 90,1% zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (np. przedłużającej się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych⁷ 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, planów ogólnych).

Wydatki, które niewygasły z upływem roku budżetowego 2025 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 2025 r., do nadzoru regionalnych izb obrachunkowych zostały przekazane trzy zarządzenia o blokowaniu planowanych wydatków. Przyczyną blokowania planowanych wydatków był nadmiar posiadanych środków oraz naruszenie zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 254 uofp. Blokowaniem objęte były wydatki bieżące w jednostkach budżetowych. W 2024 r. podjęto natomiast jedno zarządzenie w sprawie blokowania planowanych wydatków.

4. Poprawność dokonywanych zmian

Nieprawidłowości stwierdzone w uchwałach budżetowych oraz w uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżety w 2025 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 2025 tak jak w 2024 r., bez naruszenia prawa podjęto 98,7% uchwał i zarządzeń zmieniających budżet. Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w Rozdziale II. pkt 2. części I. *Sprawozdania*.

⁷ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793).

Rozdział II.

Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

1. Wprowadzenie

Od 1 stycznia 2025 r. obowiązuje nowy system finansowania jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzony ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹. Reforma stanowi największą przebudowę systemu finansowania samorządów od czasu wejścia w życie poprzedniej ustawy z 2003 r. o dochodach jst.

Nowa ustawa wprowadziła kompleksową modyfikację sposobu finansowania jst, obejmując zmiany struktury i zwiększenie strumienia transferów z budżetu państwa w dochodach jst, co szczegółowo zaprezentowane zostało w kolejnych rozdziałach części II *Sprawozdania* dotyczących wykonania budżetu przez jst w 2025 r. Poniżej natomiast – na podstawie uzasadnienia do projektu ustawy oraz danych udostępnionych przez Ministerstwo Finansów² – przedstawiono najważniejsze założenia reformy oraz zasady i mechanizmy finansowania jst w nowym systemie.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzającej kompleksową reformę systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego nastąpiły istotne zmiany mające na celu ustabilizowanie finansów jst poprzez większy udział dochodów własnych, wprowadzenie obiektywnych zasad naliczania środków finansowych oraz ograniczenie nadmiernych przepływów środków między jst a budżetem państwa.

Wprowadzone zmiany zostały przygotowane jako odpowiedź na wieloletnie problemy systemowe zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego, dotyczące przede wszystkim: niestabilności dochodów jst, uzależnienia dochodów od zmian podatkowych wprowadzanych centralnie, niewystarczającego uwzględnienia rzeczywistych potrzeb wydatkowych samorządów, ograniczonej przewidywalności dochodów jst oraz pogłębiających się dysproporcji finansowych pomiędzy poszczególnymi kategoriami jst.

Główne cele wprowadzonych zmian³

➤	Wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, od których zależą możliwości realizacji zadań i rozwoju samorządów (zgodnie z przyjętymi głównym źródłem dochodów JST są dochody podatkowe, zaś subwencje z budżetu państwa mają charakter uzupełniający).
➤	Oparcie zasilenia finansowego jst na dochodach wynikających z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych (co ma ustabilizować dochody jst z tytułu udziału w PIT i CIT i uniezależnić je od wpływu zmian podatkowych).
➤	Obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej jst oparte na obiektywnych i mierzalnych parametrach (w celu zapewnienia systemowi dochodów jst przejrzystości, apolityczności i adekwatności kryteriów podziału środków).
➤	Zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych (przyjęte rozwiązania uwzględniają m.in. specyfikę poszczególnych kategorii jst, obejmując zarówno kwestię zróżnicowań dochodowych jak również kwestię potrzeb wydatkowych jst wynikających z realizowanych zadań).
➤	Uelastycznienie systemu oraz ograniczenie nadmiernie rozbudowanego przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a jst (przyjęte rozwiązania zmierzają do ograniczenia przepływów środków pomiędzy samorządami a budżetem państwa, m.in. poprzez likwidację tzw. „janosikowego”).
➤	Zwiększenie wpływu strony samorządowej na podział środków dla jst (ustawa przewiduje wprowadzenie do systemu dochodów jst rozwiązań stwarzających możliwość podziału – przy udziale strony samorządowej – środków finansowych w zależności od zmieniających się z roku na rok warunków realizacji zadań w jst).

Nowy model finansowania oparto na założeniu, że podstawowym źródłem dochodów jst ma być udział w dochodach podatkowych (PIT i CIT), natomiast subwencja ogólna ma mieć charakter uzupełniający. Zgodnie z założeniami Ministerstwa Finansów przedstawionymi wraz z projektem ustawy – ustalenie dochodów jst na 2025 r. w oparciu o rozwiązania przyjęte

¹ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.).

² Projekt ustawy o dochodach jst wraz z oceną skutków regulacji (porównanie dochodów) <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>. Kwoty dochodów jednostek samorządu terytorialnego na rok 2025, potrzeby finansowe podlegające sfinansowaniu oraz szczegółowe dane wykorzystane do ich obliczenia <https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-dochodow-jednostek-samorządu-terytorialnego-na-rok-2025-potrzeby-finansowe-podlegajace-sfinansowaniu-oraz-szczegolowe-dane-wykorzystane-do-ich-obliczenia>.

³ Uzasadnienie do projektu ustawy o dochodach jst z dnia 15 lipca 2024 r.

w nowym systemie w porównaniu do szacownych dochodów ustalonych na zasadach wynikających z ustawy z 2003 r. było korzystniejsze dla wszystkich jst⁴ (wzrost należnych w 2025 r. dochodów jst ogółem o 16 039 328 tys. zł).

Porównanie dochodów jst ustalonych na 2025 r. w na podstawie „starej” i „nowej” ustawy o dochodach jst (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Szacowane dochody jst na rok 2025		
	Stara ustawa	Nowa ustawa	Różnica (+)
Ogółem jst, z tego:	233 225 402,3	249 264 730,3	16 039 327,9
– gminy	99 455 984,0	106 527 193,8	7 071 209,9
– Miasto St. Warszawa	15 756 884,9	17 006 716,9	1 249 832,0
– miasta na prawach powiatu	61 810 869,6	65 311 388,7	3 500 519,1
– powiaty	33 523 123,5	35 686 117,7	2 162 994,2
– województwa samorządowe	22 678 540,4	24 733 313,1	2 054 772,7

Porównanie dochodów jst ustalonych na 2025 r. w na podstawie „starej” i „nowej” ustawy o dochodach jst (w tys. zł)



Nowa ustawa o dochodach jst określa źródła dochodów jst, zasady ustalania i przekazywania jst dochodów własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa oraz zasady ustalania potrzeb finansowych jst i ich finansowania. Źródła dochodów własnych w porównaniu do ustawy z 2003 r., nie uległy zmianie i – stosownie do Konstytucji RP – zostały

⁴ Projekt ustawy o dochodach jst wraz z oceną skutków regulacji (porównanie dochodów) <https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorządu-terytorialnego>.

podzielone na dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa. Zgodnie z art. 3 ustawy dochodami własnymi jst w rozumieniu ustawy są również dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych. Dochodami jst mogą być także środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią.

W omawianej ustawie w większości utrzymany został katalog dotacji dla jst z budżetu państwa. Nie wprowadzono zmian w zakresie zasad udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami. Jednostki samorządu terytorialnego mogą również otrzymywać dotacje na finansowanie zadań realizowanych na mocy porozumienia z inną jst lub z organami administracji rządowej.

Rozwiązania przyjęte w nowej ustawie w zasadniczy sposób zmieniły m.in. zasady ustalania udziałów samorządów w podatkach dochodowych (PIT i CIT), wprowadziły pojęcie potrzeb finansowych oraz nowy mechanizm redystrybucyjny – „korektę zamożności”. Nowy model finansowania oparto na założeniu, że podstawowym źródłem dochodów jst mają być dochody podatkowe (PIT i CIT), natomiast subwencja ogólna ma mieć charakter uzupełniający.

Nowe rozwiązania przyjęte w ustawie:

Zmiany w zakresie dochodów jst z tytułu udziału w podatkach dochodowych – podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowym od osób prawnych (CIT)

- dochody jst z tytułu udziału w podatku PIT i podatku CIT ustalone jako procent od faktycznych dochodów podatników danego podatku z terenu danej jst (do 2024 r. dochód samorządów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT naliczany był na podstawie podatku należnego),
- uniezależnienie dochodów jst od skutków zmian w systemie podatkowym (dotyczącymi m.in. ulg, odliczeń od dochodu, wprowadzanych ulg i zwolnień podatkowych, podwyższenia kwoty wolnej od podatku), co oznacza większą stabilność finansową i przewidywalność w planowaniu swoich budżetów,
- waloryzacja dochodu podatników PIT/CIT do warunków roku budżetowego,
- określenie nowych procentowych udziałów w dochodach z tytułu PIT i CIT dla każdej kategorii jst (wskaźniki procentowe w nowym systemie zapewnić mają dochody, które przewyższają dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT ustalone na wcześniej obowiązujących zasadach),
- rozszerzenie katalogu dochodów z PIT, w których samorzady terytorialne partycypują, o podatek PIT pobierany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

Potrzeby finansowe jst

- wprowadzenie pojęcia potrzeb finansowych jst – finansowanych zwiększonymi dochodami z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, a – w przypadku, gdy są one niewystarczające – subwencją ogólną z budżetu państwa (potrzeby finansowe są elementem kalkulacyjnym do ustalenia subwencji ogólnej z budżetu państwa),
- potrzeby finansowe jednostki samorządu terytorialnego, podlegające sfinansowaniu to suma potrzeb:
 - wyrównawczych,
 - oświatowych,
 - rozwojowych,
 - ekologicznych,
 - uzupełniających.

Wprowadzenie mechanizmu korekty zamożności (w miejsce wpłat z tytułu tzw. „janosikowego”)

- korekta zamożności ustalana zarówno na podstawie dochodów podatkowych, jak i subwencji ogólnej, która wcześniej w systemie nie była uwzględniana,
- parametry korekty jednolite dla wszystkich kategorii jst (jeżeli wskaźnik zamożności danej jst jest większy od 120% wskaźnika zamożności danej kategorii jst, to korekta zamożności stanowi 50% nadwyżki wskaźnika zamożności danej jst ponad 120% wskaźnika zamożności danej kategorii jst),
- korekta zamożności dokonywana jest poprzez obniżenie kwoty zwiększonych dochodów z PIT i CIT (jst nie ponoszą wydatków na rzecz budżetu państwa w postaci wpłat tzw. „janosikowego”).

Wydzielenie miast na prawach powiatu jako oddzielnej kategorii jst w ramach systemu dochodów jst

- precyzyjne ustalenie potrzeb finansowych – wydzielenie miast na prawach powiatu umożliwia dokładniejsze określenie potrzeb finansowych tych samorządów,
- uwzględnienie specyfiki i struktury wydatkowej (dostosowanie systemu finansowania do specyficznych potrzeb rozwojowych i wydatkowych miast na prawach powiatu),
- wydzielenie obejmuje wszystkie elementy systemu dochodów jst, zarówno w zakresie udziału w podatkach PIT i CIT, jak i ustalania potrzeb finansowych.

Wprowadzenie jednej rezerwy uzupełniającej dochody jst

- jedna rezerwa uzupełniająca dochody jst (w miejsce kilku rozdronionych), z elastycznymi kryteriami podziału,
- wielkość rezerwy ustalona jako 1% kwoty potrzeb finansowych ustalonych dla wszystkich jst, powiększonej o 700 000 tys. zł,
- przeznaczenie rezerwy w danym roku budżetowym na dofinansowanie zadań o szczególnie ważnym dla samorządu terytorialnego znaczeniu społecznym lub gospodarczym,
- wprowadzenie jednej rezerwy uzupełniającej ma na celu uproszczenie systemu finansowania samorządów, zwiększenie elastyczności i alokacji środków oraz wzmocnienie roli samorządów w podejmowaniu decyzji dotyczących wykorzystania tych środków.

Nowa ustawa o dochodach jst wyodrębniła ponadto **kategorię jst jaką są miasta na prawach powiatu** (zgodnie z ustawą z 2003 r. miasta na prawach powiatu finansowane były zarówno w części gminnej i części powiatowej). Wydzielenie miast na prawach powiatu ma na celu bardziej precyzyjne ustalenia potrzeb finansowych tej grupy jst, z uwzględnieniem specyfiki wydatkowej, od której zależą potrzeby wyrównawcze samorządów. W związku z wydzieleniem miast na prawach powiatu w oddzielną kategorię jst przypisano im odrębną od gmin i powiatów wysokość udziału w podatku PIT i CIT⁵.

Zmiana sposobu naliczania dochodów z PIT i CIT

System obowiązujący do 2024 r.		Nowy model od 2025 r.
Do końca 2024 r. dochody jst z PIT i CIT były ustalane na podstawie podatku należnego.	→	Od 2025 r. dochody jst z PIT i CIT ustalane są jako procent od dochodów podatników: <ul style="list-style-type: none"> – zamieszkałych na obszarze danej jst (PIT), – posiadających siedzibę na obszarze danej jst (CIT).
System ten był silnie uzależniony od: <ul style="list-style-type: none"> – polityki podatkowej państwa, – zakresu ulg podatkowych, – wysokości kwoty wolnej, – zmian podstawy opodatkowania. 	→	Przyjęte rozwiązanie: <ul style="list-style-type: none"> – stabilizuje dochody jst, – wzmacnia związek między rozwojem lokalnym a dochodami jst, – poprawia przewidywalność planowania budżetowego, – zwiększa odporność systemu na zmiany podatkowe.

Zasadniczej zmianie uległa podstawa naliczania dochodów jst z tytułu udziału w podatkach dochodowych oraz ich procentowy udział. Ustawa wprowadziła nowe zasady ustalania dochodów jst z tytułu udziału w podatkach dochodowych. Dochody jst z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT liczone są od dochodów podatników danego podatku odpowiednio zamieszkałych lub mających siedzibę na obszarze danej jst. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami kwota rocznego dochodu jst z tytułu udziału w podatku PIT ustalana jest jako iloczyn dochodów podatników podatku PIT zamieszkałych na obszarze danej jst i udziału w podatku PIT (tj. dla gmin – 7,0%, miast na prawach powiatu – 8,6%, powiatów – 2,0%, województw – 0,35%). Do wyliczeń będą wykorzystywane najbardziej aktualne dane, które są dostępne, czyli za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata. Analogiczne podejście przyjęto dla ustalania kwoty rocznego dochodu jst z tytułu udziału w podatku CIT (wysokość udziału jst w podatku CIT wynosi dla gmin – 1,6%, miast na prawach powiatu – 2,2%, powiatów – 1,7%, województw – 2,3%).

Wysokość udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób fizycznych

PIT	CIT
Wysokość udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, wynosi dla: <ul style="list-style-type: none"> – gminy – 7,0%, – miasta na prawach powiatu – 8,6%, – powiatu – 2,0%, – województwa – 0,35% – dochodów podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.	Wysokość udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, wynosi dla: <ul style="list-style-type: none"> – gminy – 1,6%, – miasta na prawach powiatu – 2,2%, – powiatu – 1,7%, – województwa – 2,3% – dochodów podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

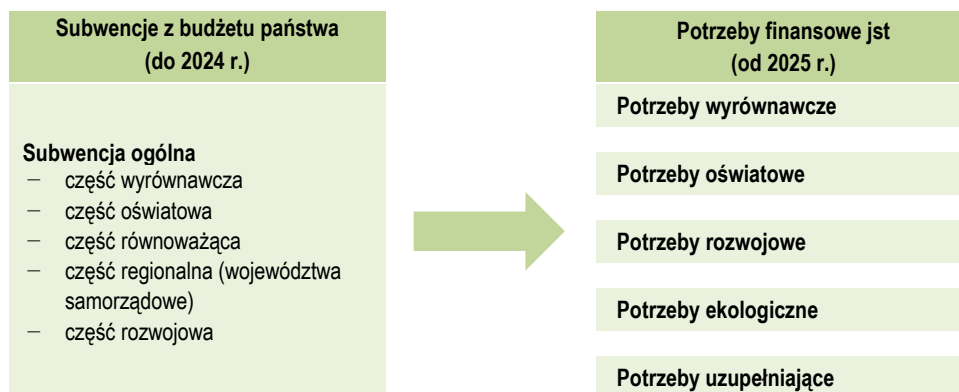
W celu urealnienia danych o dochodach podatników podatku PIT i CIT do warunków roku budżetowego przewidziano ich waloryzację: w przypadku dochodów podatników podatku PIT – wskaźnikiem dynamiki przeciętnego wynagrodzenia i dynamiki zatrudnienia, w przypadku dochodów podatników podatku CIT – dynamiką nominalnego PKB z uwzględnieniem wzrostu gospodarczego i inflacji. Przyjęte wskaźniki waloryzacji są wskaźnikami obiektywnymi, powszechnie znanymi i prognozowanymi oficjalnie dla potrzeb budżetowych. Rozszerzony został – o podatek PIT pobierany w formie ryczałtu od

⁵ W odróżnieniu od wcześniejszych rozwiązań nie jest to suma wysokości udziałów we wpływach z podatkach PIT i CIT w części gminnej i powiatowej. Na podstawie bowiem ustawy z 2003 r. miasta na prawach powiatu – po rozdzieleniu na część gminną i powiatową – były relatywnie bardziej zamożne na tle pozostałych gmin i powiatów i w efekcie poprzednio w mniejszym zakresie były beneficjentami części wyrównawczej subwencji ogólnej. W nowym systemie natomiast, po wydzieleniu miast na prawach powiatu w oddzielną kategorię, porównywanie zamożności następuje wyłącznie w ramach miast na prawach powiatu i dzięki temu część miast, uznawanych w poprzednim systemie za względnie bogate, stało się beneficjentami kwot wyrównawczych.

przychodów ewidencjonowanych – katalog dochodów z PIT, w których partycypują jst⁶. Poszerzenie bazy podatkowej o ryczałt od przychodów ewidencjonowanych ma neutralizować negatywne skutki dla budżetów jst wynikające ze zmian opodatkowania przez podatników i przechodzenia na ryczałt.

Potrzeby finansowe jst

Nowa ustawa wprowadziła istotne zmiany w systemie finansowania jst, zastępując dotychczasowe części subwencji ogólnej pojęciem potrzeb finansowych jst. Zgodnie z art. 23 ustawy potrzeby finansowe jednostki samorządu terytorialnego, podlegające sfinansowaniu, to suma potrzeb: wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych i uzupełniających. Potrzeby te finansowane są głównie ze zwiększonych dochodów jst z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT i są elementem kalkulacyjnym do ustalenia subwencji ogólnej. W sytuacji, gdy środki te okażą się niewystarczające do pokrycia naliczonych potrzeb finansowych, danej jst przyznana zostaje subwencja ogólna z budżetu państwa.



Zasady ustalania potrzeb finansowych jst i ich finansowania (rozdział 4 uod)

Potrzeby wyrównawcze

Ustawa w obszarze potrzeb wyrównawczych wprowadziła zasadniczą zmianę związaną z uwzględnieniem nowego elementu, jakim są zróżnicowane potrzeby wydatkowe jst. Mają na to wpływ m.in. czynniki społeczno-demograficzne, jak np. liczba i struktura wiekowa ludności, liczba dzieci, bezrobotnych, ubogich lub grup wymagających opieki społecznej, czy różnice w koszcie dostarczenia danej usługi jst.

Wprowadzono jednolite kryteria identyfikacji poziomu zamożności samorządów z uwzględnieniem nie tylko dysproporcji dochodowych między poszczególnymi jst, ale również zróżnicowania potrzeb wydatkowych. Do 2024 r. część wyrównawcza subwencji w zakresie kwoty podstawowej ustalana była na podstawie dochodów podatkowych na mieszkańca faktycznego. W nowym systemie wprowadzono zmianę polegającą na ustaleniu potrzeb wyrównawczych z uwzględnieniem „liczby mieszkańców przeliczeniowych”⁷. Liczba tych mieszkańców jest ustalana na podstawie liczby mieszkańców faktycznie zamieszkałych w danej jst, skorygowanej o indeks potrzeb wydatkowych⁸.

⁶ Mając na uwadze różnice systemowe pomiędzy podatkiem pobieranym na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej oraz podatkiem pobieranym od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19% a podatkiem ryczałtowym od przychodów ewidencyjnych, przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym dochody z ryczałtu zostały ustalone jako 14% przychodów ryczałtowych. Taki sam procent stanowią – w relacji do przychodów – dochody ze skali podatkowej, czy podatku liniowego z pozarolniczej działalności gospodarczej.

⁷ Zgodnie z art. 25 ustawy przeliczeniową liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego oblicza się jako iloczyn indeksu bieżących potrzeb wydatkowych danej jednostki samorządu terytorialnego i liczby mieszkańców danej kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Przeliczeniowa liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego nie może być niższa niż 75% i wyższa niż 125% liczby jej mieszkańców. Różnicę między liczbą mieszkańców danej kategorii jednostek samorządu terytorialnego a przeliczeniową liczbą jej mieszkańców dzieli się proporcjonalnie pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego z danej kategorii jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego, które osiągnęły minimalną albo maksymalną przeliczeniową liczbę mieszkańców.

⁸ Zgodnie z uzasadnieniem do projektu nowej ustawy o dochodach jst takie podejście jest dostosowane do realiów, wynikających m.in. z trudności w opracowaniu jednolitych standardów kosztowych dla poszczególnych rodzajów usług realizowanych przez jst. Podejście do kwestii uwzględniania zróżnicowanych potrzeb wydatkowych zostało oparte w dużej mierze na metodologii, która została wypracowana przez Ministerstwo Finansów we współpracy z Bankiem Światowym.

Potrzeby oświatowe

Przyjęte rozwiązania zakładają, że globalna kwota potrzeb oświatowych ustalana jest co do zasady analogicznie jak obecna część oświatowa subwencji ogólnej, czyli podstawą ustalenia pozostaje kwota z roku poprzedniego, z uwzględnieniem zmiany zakresu realizowanych zadań oświatowych. Podział globalnej kwoty potrzeb oświatowych następuje zgodnie z rozporządzeniem wydawanym przez ministra właściwego do spraw oświaty.

W odróżnieniu do wcześniejszych rozwiązań, zwiększono globalną kwotę potrzeb oświatowych o równowartość kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (zamiana formy finansowania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego z dotacji celowych z budżetu państwa na dochody własne) oraz skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli wychowania przedszkolnego (do 2024 r. w kalkulacji części oświatowej subwencji ogólnej uwzględniane były wyłącznie skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez jst).

Potrzeby rozwojowe

Potrzeby rozwojowe ustalane są w podziale na poszczególne kategorie jst. Ustalona dla każdej kategorii jst kwota potrzeb rozwojowych, dzielona jest na dwie pule:

- 60% pulę podstawową, rozdysponowaną pomiędzy jst proporcjonalnie do liczby mieszkańców, przy czym ustala się minimalną kwotę dla najmniejszych ludnościowo samorządów,
- 40% pulę inwestycyjną, dzieloną pomiędzy jst proporcjonalnie do udziału przeliczeniowych wydatków majątkowych jednostki w przeliczeniowych wydatkach majątkowych danej kategorii jst.

Przeliczeniowe wydatki majątkowe jst ustalane są jako średnia z trzech ostatnich lat, przy zastosowaniu wag określonych w ustawie, gdzie najwyższe wagi mają wydatki własne, następnie wydatki majątkowe na programy finansowane z udziałem środków unijnych, a najmniejsze inwestycje realizowane ze środków rządowych. Taka konstrukcja podziału potrzeb rozwojowych gwarantuje każdej jst dochody z tego tytułu.

Potrzeby ekologiczne

Potrzeby ekologiczne – jako dodatkowe wsparcie finansowe dla jst – ustalane są dla wszystkich jst, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, m.in. parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu oraz strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach, a także obszary Natura 2000. Wielkość potrzeb ekologicznych zależy od powierzchni poszczególnych form ochrony przyrody oraz stawki przyjętej dla danej formy ochrony. W przypadku gdy jeden obszar jest objęty różnymi formami ochrony przyrody, do wyliczeń potrzeb ekologicznych przyjmowany jest obszar o najwyższej wadze.

Potrzeby te dla danego samorządu terytorialnego obliczane są jako suma iloczynów powierzchni danego obszaru chronionego i stawki za 1 ha powierzchni obszaru chronionego, przy czym nadaje poszczególnym formom ochrony przyrody różne wagi, w zależności od wartości przyrodniczej oraz stopnia ograniczeń działalności gospodarczej danego obszaru.

Potrzeby uzupełniające

Przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym w pierwszym roku obowiązywania ustawy – zagwarantowano wzrost dochodów każdej jst w stosunku do dochodów ustalonych na podstawie obowiązującej ustawy z 2003 r.

W kolejnych latach potrzeby uzupełniające jst ustalane będą w wysokości odpowiadającej zwaloryzowanej kwocie uzupełnienia dochodów z roku poprzedniego.

Korekta z tytułu zamożności

Mając na uwadze duże zróżnicowanie dochodowe jst w Polsce, utrzymany został system **korekty zamożności** z wprowadzonymi jednak zasadniczymi zmianami. Korekta zamożności dotyczy tylko najbogatszych samorządów, przy czym w stosunku do wcześniejszego rozwiązania (korekty w postaci wpłat tzw. „janosikowego”) wprowadzono następujące zmiany:

- korekta zamożności liczona jest zarówno na podstawie dochodów podatkowych, jak i subwencji ogólnej, która w poprzednim systemie nie jest uwzględniana,
- parametry korekty są jednolite dla wszystkich kategorii jst (jeżeli wskaźnik zamożności danej jst jest większy od 120% wskaźnika zamożności danej kategorii jst, to korekta zamożności stanowi będzie 50% nadwyżki wskaźnika zamożności danej jst ponad 120% wskaźnika zamożności danej kategorii jst),
- jst nie ponoszą już wydatków na rzecz budżetu państwa w postaci wpłat tzw. „janosikowego” – korekta zamożności dokonywana jest co do zasady poprzez obniżenie kwoty zwiększonych dochodów z PIT i CIT.

Korekta z tytułu zamożności (art. 32 uod)

→	Kwota dochodów jst na rok budżetowy podlega korekcie z tytułu zamożności, jeżeli dochody jednostki samorządu terytorialnego w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców tej jednostki samorządu terytorialnego są wyższe od 120% dochodów w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców odpowiedniej kategorii jednostek samorządu terytorialnego.
→	Korektę z tytułu zamożności oblicza się, mnożąc przeliczeniową liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego przez różnicę między dochodami w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego a 120% dochodów w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców odpowiedniej kategorii jednostek samorządu terytorialnego oraz przez wskaźnik 0,5.
→	Przez dochody, stanowiące podstawę ustalenia korekty z tytułu zamożności, rozumie się łączne dochody z tytułu podstawowych dochodów podatkowych oraz subwencji ogólnej, pomniejszone o kwotę odpowiadającą sumie potrzeb oświatowych i rozwojowych.
→	Korekty z tytułu zamożności dokonuje się przez pomniejszenie dochodu jst z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, a jeżeli kwota korekty z tytułu zamożności jest wyższa niż kwota tego dochodu, to dodatkowo pomniejsza się jst tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych. W przypadku województw pomniejszenia dokonuje się w pierwszej kolejności z dochodu z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, a jeżeli kwota korekty z tytułu zamożności jest wyższa niż kwota tego dochodu, to dodatkowo pomniejsza się dochód z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Nowa ustawa wprowadza jedną **rezerwę uzupełniającą** dochody jst z elastycznymi kryteriami podziału. Wielkość rezerwy ustalona została jako 1% kwoty potrzeb finansowych ustalonych dla wszystkich jst, powiększonej o 700 000 tys. zł. Rezerwa jest przeznaczona w danym roku budżetowym na dofinansowanie zadań o szczególnie ważnym dla samorządu terytorialnego znaczeniu społecznym lub gospodarczym, zaś jej podział następuje z udziałem strony samorządowej.

W nowej ustawie, odmiennie niż w ustawie z 2003 r., **rokiem bazowym**, kluczowym dla ustalania dochodów jst, jest rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata. Dane o dochodach podatników, na podstawie których obliczane są roczne dochody jst z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, pochodzą ze złożonych zeznań podatkowych za rok bazowy. W zakresie zasad i trybu przekazywania dochodów jst wprowadzone regulacje stanowią w przeważającej części powtórzenie dotychczasowych rozwiązań. Tak jak w latach wcześniejszych, jst są informowane w terminach do dnia 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy oraz w terminie 14 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej o: rocznych kwotach dochodów z tytułu udziału w podatku PIT i CIT, rocznych kwotach subwencji ogólnej z budżetu państwa, a także o elementach kalkulacyjnych do ustalenia ww. dochodów, jak potrzeby finansowe na rok budżetowy (o kwocie każdej z potrzeb finansowych) i korekcie z tytułu zamożności.

Przepisy nowej ustawy miały zastosowanie po raz pierwszy do:

- ustalenia i przekazywania dochodów jst na rok 2025,
- ustalenia i przekazywania dochodów związku metropolitalnego na rok 2025,
- opracowania projektu ustawy budżetowej i projektów uchwał budżetowych na rok 2025,
- ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2025,
- opracowania projektów uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na rok 2025,
- uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej rok 2025,
- udzielania dotacji na rok 2025.

Dodatkowo w art. 117 ustawy zawarto rozwiązanie zobowiązujące ministra właściwego do spraw finansów publicznych do przedłożenia, do dnia 30 czerwca 2026 r., reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego informacji o skutkach obowiązywania ustawy wraz z ewentualnymi propozycjami zmian.

Ustalenie dochodów jst na 2025 r. wg ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jst

Źródła danych i wskaźników przyjętych do naliczania dochodów jst w pierwszym roku obowiązywania ustawy, czyli dla 2025 r. określono w przepisach przejściowych i dostosowujących (rozdział 10 uod).

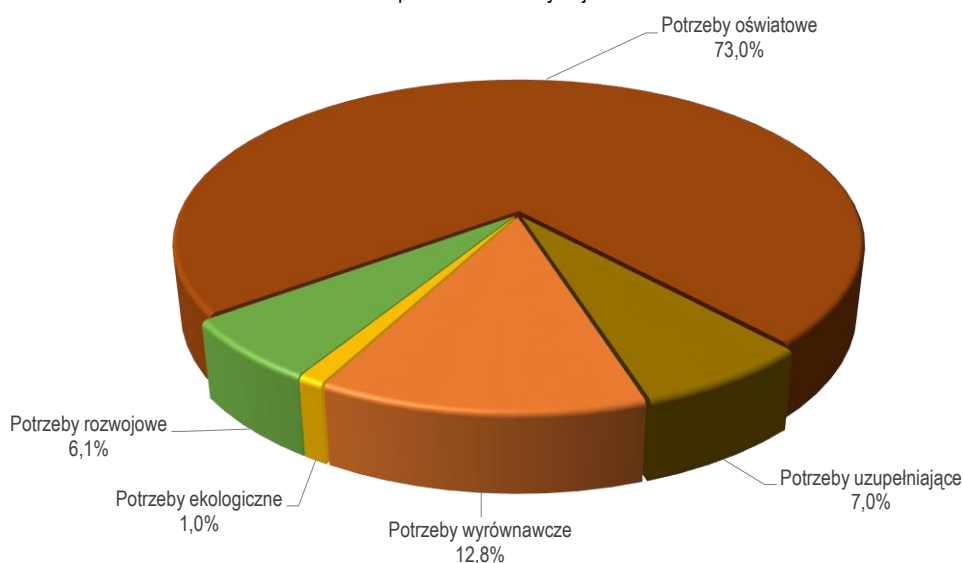
Zgodnie z art. 79 ustawy, dochody podatników podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatników podatku dochodowego od osób prawnych na rok 2025, ustalono na podstawie danych zawartych w złożonych za rok 2022 zeznaniach podatkowych (według stanu na dzień 10 marca 2024 r.). W celu ustalenia dochodów podatników podatku PIT i CIT na 2025 r. dokonano waloryzacji ich dochodów z roku 2022 odpowiednio o: 37,1% i 29,5%.

Dla 2025 r. przyjęto ponadto w ustawie rozwiązanie solidarnościowe, zgodnie z którym w pierwszym roku obowiązywania ustawy łączne dochody jst nie mogły być wyższe niż 112% jej łącznych dochodów ustalonych na 2025 r. na podstawie ustawy o dochodach jst z 2003 r. (z uwzględnieniem rozliczenia dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT za 2023 rok i z uwzględnieniem premii aktywizującej i inwestycyjnej subwencji rozwojowej).

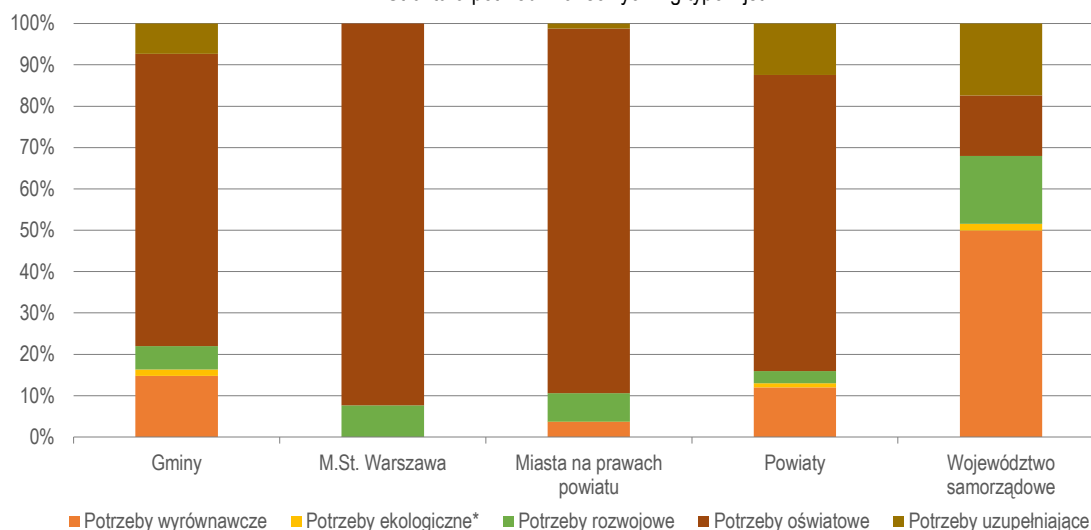
Potrzeby finansowe ustalone jst ustalone na 2025 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Potrzeby finansowe	z tego:				
		potrzeby wyrównawcze	potrzeby ekologiczne	potrzeby rozwojowe	potrzeby oświatowe	potrzeby uzupełniające
Ogółem jst, z tego:	140 547 397	18 034 954	1 469 334	8 620 259	102 652 279	9 770 571
– gminy	68 015 740	10 038 327	1 086 336	3 816 597	48 077 605	4 996 875
– Miasto St. Warszawa	5 786 931	-	1 683	441 426	5 343 822	-
– miasta na prawach powiatu	34 824 095	1 287 811	11 836	2 399 526	30 700 362	424 559
– powiaty	24 325 748	2 918 219	245 302	716 760	17 419 470	3 025 997
– województwa samorządowe	7 594 883	3 790 597	124 177	1 245 950	1 111 019	1 323 140

Struktura potrzeb finansowych jst w 2025 r.



Struktura potrzeb finansowych wg typów jst



* Potrzeby ekologiczne miast na prawach powiatu i M.St. Warszawa – stanowią 0,03% ich potrzeb finansowych ogółem.

Potrzeby wyrównawcze

W stosunku do systemu wyrównawczego, zawartego w ustawie z 2003 r., w nowej ustawie wprowadza się nowy element, jakim są zróżnicowane potrzeby wydatkowe jst. Jednocześnie wyrównywanie potencjału dochodowego między jednostkami danej kategorii jst następuje na podstawie dochodów podatkowych na mieszkańca przeliczeniowego. Istotnym

elementem odróżniającym wprowadzone rozwiązania w zakresie wyrównywania dochodów, od rozwiązań zawartych w ustawie z 2003 r., jest wprowadzenie **indeksu potrzeb wydatkowych (IPW)**, czyli liczbowej miary potrzeb wydatkowych w samorządzie uwzględniającej obiektywne determinanty zróżnicowanych wydatków w największych obszarach działalności samorządów.

Metodologia wyliczenia indeksu potrzeb wydatkowych na 2025 r. obejmowała identyfikację głównych obszarów zadań stanowiących największą część wydatków bieżących (netto) budżetów jst (w celu ustalenia największych obszarów wydatkowych bieżących netto dla każdej kategorii samorządu wyliczone zostały średnie wydatki bieżące netto z trzech ostatnich lat w danym obszarze wydatkowym), oraz dokonanie wyboru obiektywnych determinant mogących wpływać na zróżnicowanie wielkości wydatków bieżących jst i obliczenie liczby mieszkańców przeliczeniowych z wykorzystaniem indeksu potrzeb wydatkowych⁹. W celu obliczenia na rok 2025 kwoty potrzeb wyrównawczych jednostek samorządu terytorialnego przyjęto wartości determinant dla poszczególnych jst dostępne na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego (według stanu na dzień 31 maja 2024 r.), natomiast w zakresie podstawowych dochodów podatkowych określonych – dochody wykazane za rok 2023 w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, 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.

Gminy

Obszar wydatkowy	Determinanta
Administracja publiczna	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej
Oświata i wychowanie – wychowanie przedszkolne	Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola
Oświata i wychowanie – szkoły	Liczba oddziałów w szkołach podstawowych
Polityka społeczna	Liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Ilość wody dostarczonej i ścieków bytowych odprowadzonych siecią kanalizacyjną [dam ³]
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej
Transport i łączność	Liczba mieszkańców w wieku 20–64
Pozostałe	Liczba mieszkańców

Miasta na prawach powiatu

Obszar wydatkowy	Determinanta
Transport i łączność	Liczba pracujących ogółem
Oświata i wychowanie – wychowanie przedszkolne	Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola
Administracja publiczna	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej
Oświata i wychowanie – szkoły	Liczba oddziałów w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i policealnych
Polityka społeczna	Liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej (łącznie z filiami); $\beta - 0,8065$ Liczba zarejestrowanych bezrobotnych; $\beta - 0,1935$
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Suma powierzchni parków spacerowo-wypoczynkowych, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej oraz średniej powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie letnim i powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie zimowym – będąca w gestii miasta (w ha)
Pozostałe	Liczba mieszkańców

⁹ Przeliczeniowa liczba mieszkańców jst ustalana jest jako iloczyn indeksu potrzeb wydatkowych danej jednostki i liczby mieszkańców danej kategorii jst; przy czym indeks potrzeb wydatkowych jst jest sumą częściowych indeksów potrzeb wydatkowych tej jednostki ustalonych dla głównych obszarów wydatkowych.

Powiaty

Obszar wydatkowy	Determinanta
Administracja publiczna	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej
Polityka społeczna	Liczba mieszkańców zakładów stacjonarnych pomocy społecznej podległych samorządowi powiatu (łącznie z filiami); $\beta - 0,3712$ Liczba bezrobotnych zarejestrowanych; $\beta - 0,6288$
Oświata i wychowanie – szkoły	Liczba oddziałów w szkołach ponadpodstawowych i policealnych
Transport i łączność	Długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej [w km]; $\beta - 0,1632$ Liczba mieszkańców w wieku 20–64; $\beta - 0,8368$
Pozostałe	Liczba mieszkańców

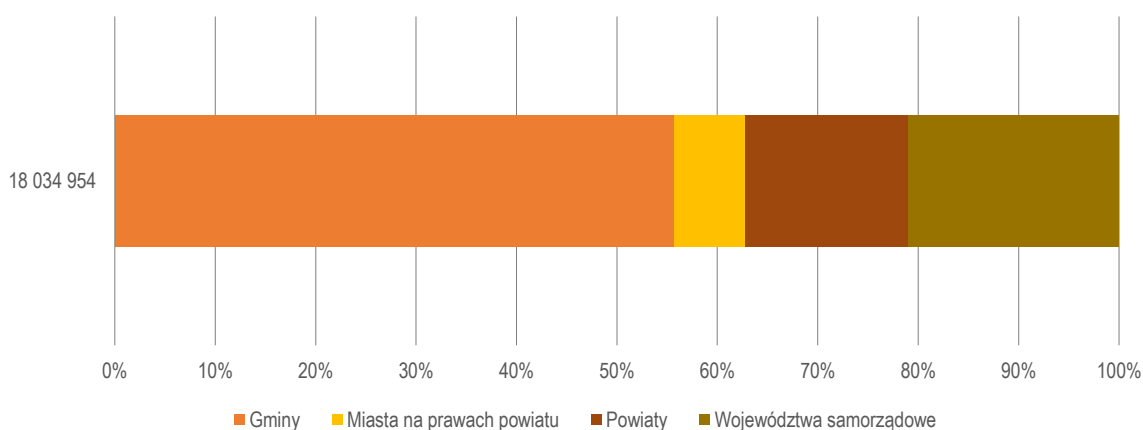
Województwa

Obszar wydatkowy	Determinanta
Transport i łączność	Suma długości dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej i długości linii kolejowych eksploatowanych [w km]
Administracja	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej
Polityka społeczna	Suma liczby bezrobotnych zarejestrowanych i liczby osób w wieku poprodukcyjnym
Ochrona zdrowia	Liczba mieszkańców
Pozostałe	Liczba mieszkańców

Powyższe obszary wydatkowe i wartości ich wag, determinanty wpływające na potrzeby wydatkowe w danym obszarze wydatkowym oraz wysokości współczynników regresji dla poszczególnych determinant zostały określone do wycieszenia potrzeb wyrównawczych na rok 2025¹⁰. Potrzeby wyrównawcze – ustalone w łącznej kwocie 18 034 954 tys. zł – ustalone były dla jst, w których wskaźnik zamożności w przypadku:

- gmin, powiatów i województw – nie jest wyższy od 100% wskaźnika zamożności ustalonego odpowiednio dla danej kategorii jst,
- miast na prawach powiatu – nie jest wyższy od 80% wskaźnika zamożności ustalonego dla wszystkich miast na prawach powiatu.

Potrzeby wyrównawcze wg typów jst



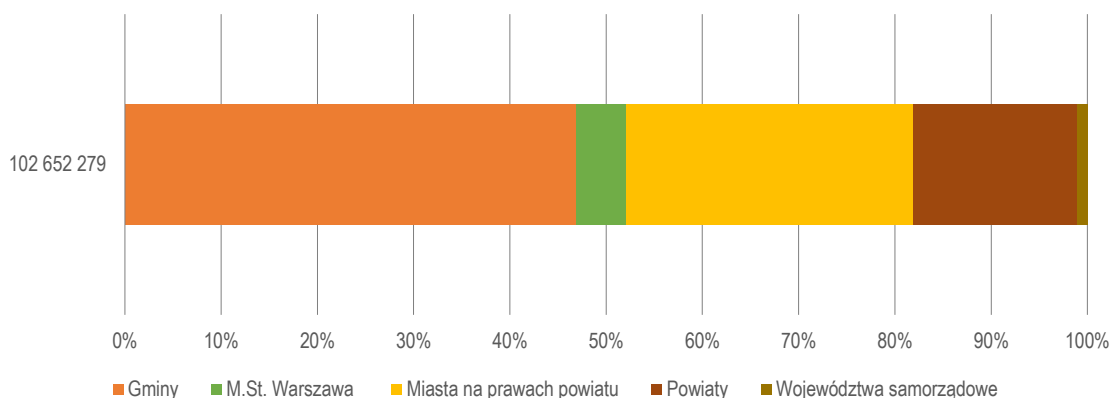
¹⁰ Docelowo, dla poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego obszary wydatkowe i wartości ich wag, determinanty wpływające na potrzeby wydatkowe w danym obszarze wydatkowym oraz wysokość współczynników regresji dla poszczególnych determinant, określać będzie minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, z uwzględnieniem w szczególności zróżnicowania zadań realizowanych i wydatków bieżących ponoszonych na te zadania przez jst, źródła finansowania tych zadań, a także mając na względzie, że determinanty wpływające na potrzeby wydatkowe powinny w istotny sposób odzwierciedlać wysokość wydatków bieżących w danym obszarze wydatkowym i ich zróżnicowanie.

Potrzeby oświatowe

Analogicznie, jak do 2024 r. część oświatowa subwencji ogólnej, ustalone zostały potrzeby oświatowe dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, tj. w wysokości nie mniejszej niż w roku poprzedzającym rok budżetowy, skorygowane o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizacji zadań oświatowych. Podział globalnej kwoty potrzeb oświatowych na poszczególne jst nastąpił zgodnie z rozporządzeniem wydawanym przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. W nowym systemie w kwocie potrzeb oświatowych uwzględnione zostały ponadto skutki wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli prowadzonych przez jst. Ponadto, globalne potrzeby oświatowe zostały zwiększone o równoważność kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.

Kwota potrzeb oświatowych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na 2025 r. wyniosła 102 652 279 tys. zł (art. 81 ustawy).

Potrzeby oświatowe wg typów jst



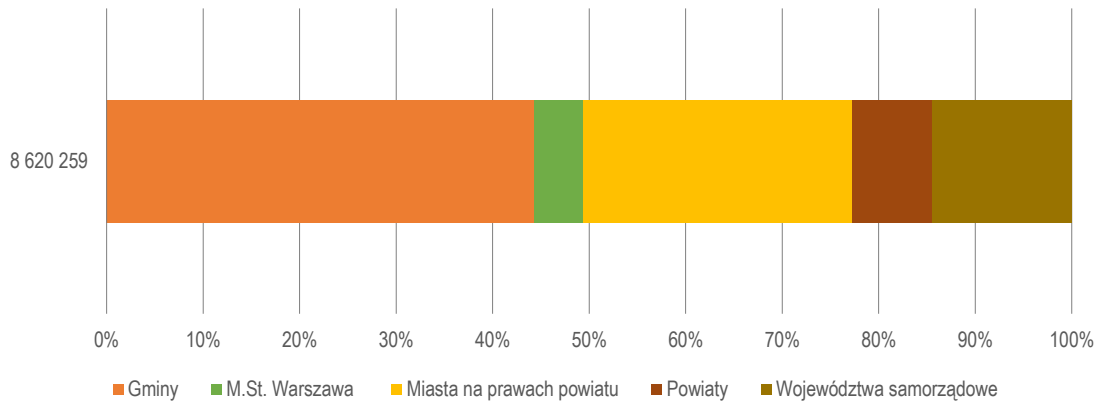
Potrzeby rozwojowe

Globalna kwota środków dla danej kategorii jst odpowiada 23% kwoty wydatków majątkowych pomniejszych oraz równoważność wykonanych przez nie dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz innych środków przeznaczonych na inwestycje. Na rok 2025 przeliczeniowe wydatki majątkowe obliczone zostały jako sumę iloczynów: wydatków majątkowych własnych, wydatków majątkowych na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uoip oraz pozostałych wydatków majątkowych. Do podziału na rok 2025 przyjęto, że najwyższa waga przypisana była do wydatków własnych, mniejsza – do wydatków majątkowych na programy finansowane z udziałem środków unijnych, a najmniejsza waga do wydatków na inwestycje realizowane ze środków rządowych. Docelowo poziom wag przypisanych do wydatków majątkowych, określany będzie w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, z uwzględnieniem zróżnicowania tych wydatków i źródeł ich finansowania. W celu wyeliminowania incydentalnych zdarzeń, do ustalania globalnej kwoty potrzeb rozwojowych, jak również przy podziale na poszczególne jst, przyjęto średnie dochody i wydatki z trzech ostatnio dostępnych lat.

Ustalona dla każdej kategorii jst kwota potrzeb rozwojowych, podzielona została na dwie pulę: 60% pulę podstawową, rozdysponowaną pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do liczby mieszkańców, przy czym zaproponowano ustalenie minimalnej kwoty dla najmniejszych ludnościowo samorządów oraz 40% pulę inwestycyjną, dzieloną pomiędzy jednostki proporcjonalnie do udziału przeliczeniowych wydatków majątkowych jednostki w przeliczeniowych wydatkach majątkowych danej kategorii jst. W celu obliczenia na rok 2025 potrzeb rozwojowych jst przyjęto dane o wydatkach i dochodach za lata 2021–2023 wykazane w sprawozdaniach budżetowych jst z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w terminie do dnia 31 maja 2024 r.

Potrzeby rozwojowe jst w 2025 r. wyniosły ogółem 8 620 259 tys. zł (w tym w gminach – 3 816 597 tys. zł, w M.St. Warszawa – 441 426 tys. zł, w miastach na prawach powiatu – 2 399 526 tys. zł, w powiatach – 716 760 tys. zł i w województwach samorządowych – 1 245 950 tys. zł).

Potrzeby rozwojowe wg typów jst

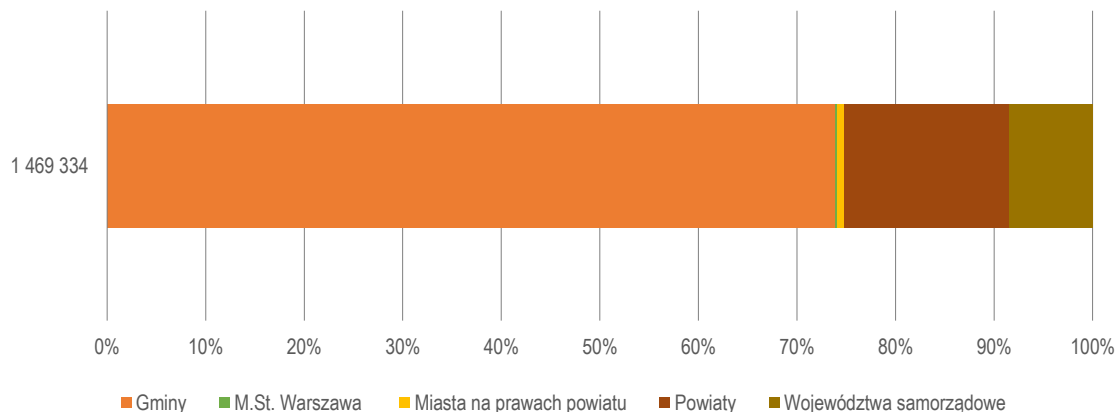
Potrzeby ekologiczne

Potrzeby ekologiczne ustalone zostały dla jst, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione (parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu oraz strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach, a także obszary Natura 2000). Kwota potrzeb ekologicznych została obliczana na podstawie powierzchni ww. obszarów, z uwzględnieniem wagi danego obszaru chronionego i stawki bazowej właściwej dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęto, że obszary prawnie chronione wprowadzające największe ograniczenia będą mieć wyższą wagę niż obszary z mniejszymi ograniczeniami. Najwyższą wagę przypisano parkom narodowym i rezerwatom przyrody, bowiem, parki narodowe, z uwagi na większą powierzchnię mają większy wpływ na możliwości rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego, dlatego też mają wyższą wagę niż rezerваты przyrody. W przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu waga danego obszaru uzależniona jest od reżimu ochronnego obowiązującego w danym obszarze. Dla obszarów Natura 2000 przyjęto wagę 0,15, biorąc pod uwagę, że samo wyznaczenie obszaru Natura 2000 nie jest jednoznaczne z wprowadzeniem istotnych ograniczeń rozwojowych z uwagi na brak bezpośrednio obowiązujących zakazów na terenie obszarów Natura 2000. Jednocześnie przyjęto zasadę, że do wyliczeń potrzeb ekologicznych danej jednostki przyjmuje się powierzchnię obszarów prawnie chronionych o najwyższej wadze.

Przyjęto założenie, że stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru prawnie chronionego, będzie zróżnicowana dla różnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego i w roku 2025 wyniesie: 310 zł dla gmin oraz miast na prawach powiatu, 70 zł dla powiatów i 35 zł dla województw. W kolejnych latach stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru prawnie chronionego podlegać będzie waloryzacji o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku poprzedzającego rok budżetowy, w stosunku do analogicznego okresu roku bazowego, przy czym wskaźnik cen ustalany będzie na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie 20 dni po upływie pierwszego półrocza. Ustalanie kwot potrzeb ekologicznych dla poszczególnych jst przypisane jest ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Łączna kwota potrzeb ekologicznych jst wyniosła 2025 r. wyniosła 1 469 334 tys. zł.

Potrzeby ekologiczne wg typów jst

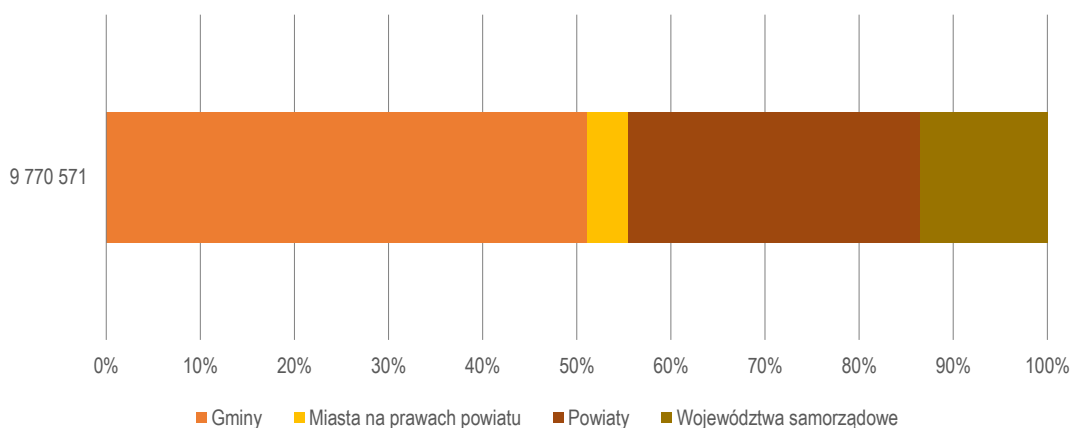


Potrzeby uzupełniające

Kwota potrzeb na 2025 r. została określona w przepisach przejściowych. W celu obliczenia na 2025 r. potrzeb uzupełniających określono minimalną kwotę dochodów jst w roku 2025 w wysokości odpowiadającej: 106,0% dochodów tej jst w roku 2024 albo kwocie dochodów jednostki obliczonych na rok 2025 zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jst z 2003 r. – w przypadku gdy kwota ta jest wyższa niż kwota stanowiąca 106,0% dochodów jst w 2024 r. W przypadku gdy minimalna kwota dochodów była wyższa od dochodów jst ustalonych na rok 2025 zgodnie z niniejszą ustawą, dla jednostki samorządu terytorialnego ustalono na rok 2025 r. kwotę potrzeb uzupełniających w wysokości zapewniającej osiągnięcie minimalnej kwoty dochodów.

W kolejnych latach potrzeby uzupełniające jst ustalane będą w wysokości odpowiadającej zwaloryzowanej kwocie uzupełnienia dochodów z roku poprzedniego.

Potrzeby uzupełniające wg typów jst



Subwencja ogólna

Nowa ustawa zakłada, że podstawowym źródłem dochodów jst będą dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, zatem subwencja ogólna ma charakter uzupełniający te dochody. Na 2025 r. subwencja ogólna z budżetu państwa ustalona była dla jst, w których naliczone potrzeby finansowe były wyższe niż kwota zwiększonych dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT.

Kwota zwiększonych dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT została zdefiniowana jako kwota kalkulacyjna. Kwota ta dla 2025 r. ustalana była jako różnica między łączną kwotą dochodu danej jst z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, ustaloną na 2025 r. na podstawie projektowanych skutków nowych rozwiązań a łączną kwotą jej dochodów z tych tytułów ustaloną na 2025 r. zgodnie z ustawą z 2003 r. W 2025 r. subwencję otrzymało 2 510 jst, w tym 2 163 gminy, 57 miast na prawach powiatu, 275 powiatów i 15 województw samorządowych.

W kolejnych latach kwota ta będzie iloczynem kwoty kalkulacyjnej danej jednostki z roku poprzedzającego rok budżetowy i wskaźnika ustalonego jako iloraz jej dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT z roku budżetowego, i jej dochodów z tych tytułów z roku poprzedzającego rok budżetowy, zaś subwencja ogólna z budżetu państwa będzie naliczana dla jst w przypadku, kiedy wzrost zwiększonej części dochodów podatkowych, czyli wzrost kwoty kalkulacyjnej, będzie niewystarczający do pokrycia wzrostu potrzeb finansowych.

Korekta z tytułu zamożności

Przyjęto jednolite dla wszystkich kategorii jst parametry korekty. W przypadku gdy wskaźnik zamożności danej jst jest większy od 120% wskaźnika zamożności danej kategorii jst, to korekta z tytułu zamożności wynosić będzie 50% nadwyżki wskaźnika zamożności danej jst ponad 120% wskaźnika zamożności danej kategorii jst. Samorządy, którym naliczone zostały korekty z tytułu zamożności, nie dokonywały wpłat do budżetu państwa, zaś korekta ta dokonywana była poprzez obniżenie kwoty dochodów z tytułu udziału w podatku PIT i CIT. W przypadku gmin, miast na prawach powiatu i powiatów pomniejszane były w pierwszej kolejności dochody z tytułu udziału w podatku PIT, natomiast w przypadku województw – dochody z tytułu udziału w podatku CIT.

Zgodnie z art. 89 ustawy, obliczając na rok 2025 korektę z tytułu zamożności nie uwzględnia się kwoty odpowiadającej potrzebom uzupełniającym jednostki.

Wskaźnik zamożności, o którym mowa w art. 24 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Wskaźnik zamożności
Gminy	4 504,5
Miasto St. Warszawa	9 827,2
Miasta na prawach powiatu	6 563,7
Powiaty	1 047,0
Województwo samorządowe	555,2

W 2025 r. korekta z tytułu zamożności dotyczyła 293 jst, w tym 247 gmin, Miasto St. Warszawa, trzech miast na prawach powiatu, 41 powiatów oraz jednego województwa samorządowego.

Rezerwa na uzupełnienie dochodów jst

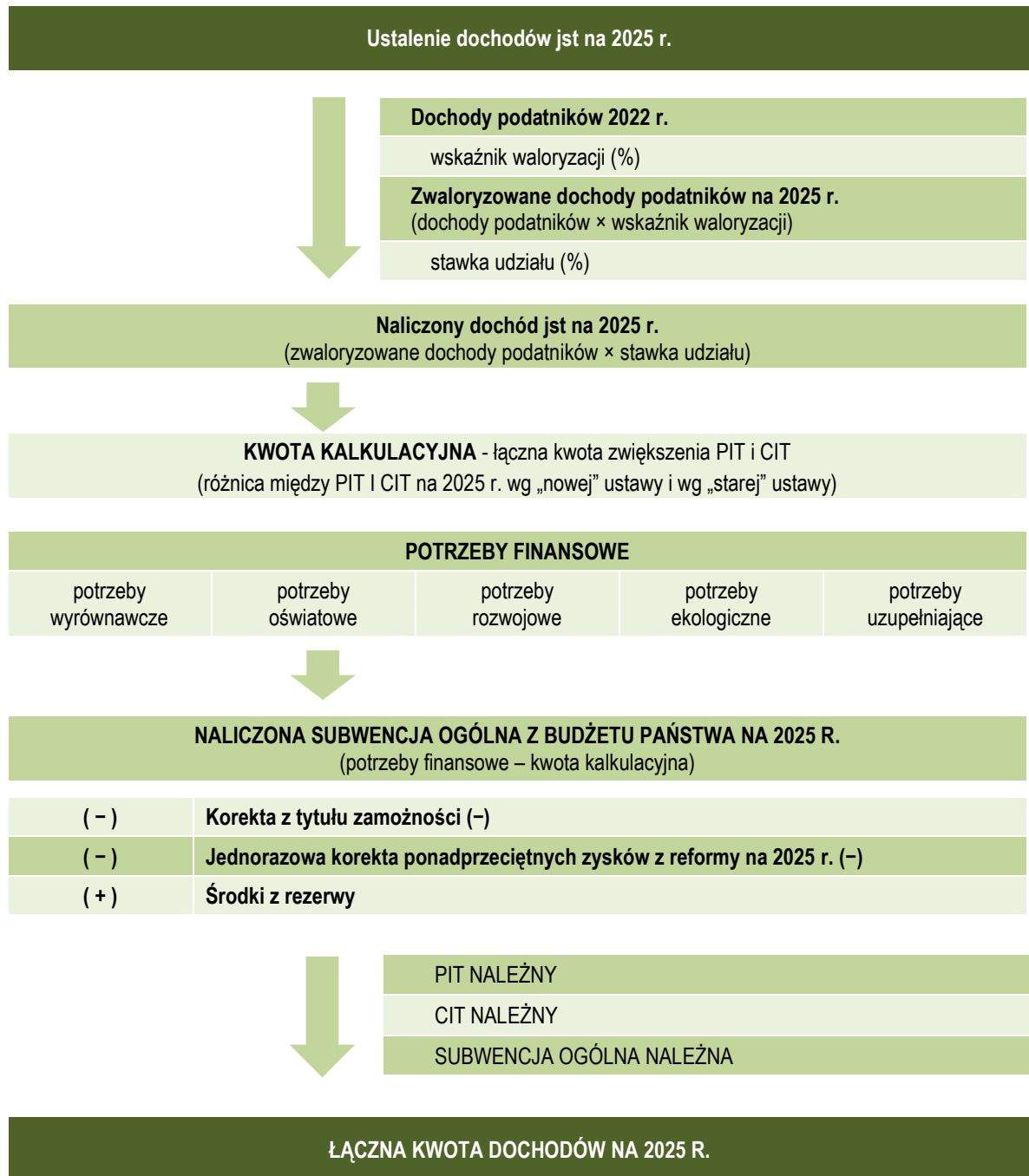
W stosunku do dotychczasowych rozwiązań, zgodnie z którymi w ramach subwencji ogólnej tworzone były trzy rezerwy, przewidziano utworzenie jednej rezerwy w wysokości 1% kwoty potrzeb finansowych ustalonych dla wszystkich jst. W 2025 r. rezerwa na uzupełnienie dochodów wynosiła 1 700 000 tys. zł i podlegała zwiększeniu o kwotę 700 000 tys. zł (art. 89 ust. 1).

Korekta z tytułu zamożności, rezerwa i subwencja ogólna – wg liczby jst

Wyszczególnienie	Korekta z tytułu zamożności	Rezerwa na gwarantowane kwoty minimalne	Subwencja
	Liczba jst		
Ogółem jst, z tego:	293	1 953	2 510
– gminy	247	1 726	2 163
– Miasto St. Warszawa	1	-	-
– miasta na prawach powiatu	3	1	57
– powiaty	41	224	275
– województwa samorządowe	1	2	15

Dochody jst w 2025 r. zgodnie z nową ustawą o dochodach jst

Wyszczególnienie	Potrzeby finansowe	Korekta z tytułu zamożności	Rezerwa na gwarantowane kwoty minimalne	Należne kwoty		
				PIT	CIT	Subwencja
Ogółem, z tego:	140 547 397,4	-5 466 133,3	1 646 676,9	173 452 600,7	28 157 340,9	46 074 572,3
– gminy	68 015 739,8	-1 941 115,9	1 341 534,3	79 593 251,4	3 261 171,4	22 456 521,4
– Miasto St. Warszawa	5 786 931,1	-1 263 577,4	-	12 662 939,6	4 343 777,3	-
– miasta na prawach powiatu	34 824 095,1	-153 059,4	1 400,0	52 968 724,5	4 686 263,8	7 914 767,3
– powiaty	24 325 748,1	-928 628,1	294 952,7	21 461 526,5	3 464 994,6	10 146 052,9
– województwa samorządowe	7 594 883,2	-1 179 752,6	8 789,9	6 766 158,7	12 401 133,8	5 557 230,7



2. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

Wybrane wielkości budżetów jst w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	362 015 287,4	431 411 403,1	468 212 138,5	98,6	100,0	108,5
Bieżące, w tym:	308 979 086,7	378 341 845,0	410 760 698,5	100,1	87,7	108,6
Transfery z bp*, z tego:	172 921 689,5	226 438 768,2	251 641 354,8	100,0	53,7	111,1
PIT	51 735 390,0	80 609 011,9	173 452 600,7	100,0	37,0	215,2
CIT	21 813 012,0	26 370 289,0	28 157 340,9	100,0	6,0	106,8
Subwencja ogólna, w tym:	99 373 287,5	119 459 467,3	50 031 413,2	100,2	10,7	41,9
Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst	15 102 268,0	2 874 406,9	3 962 881,6	102,6	0,8	137,9
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	47 350 929,1	57 160 504,4	56 663 024,1	97,1	12,1	99,1
Dotacje na zadania zlecone**	26 235 212,2	33 283 617,0	32 576 110,6	99,3	7,0	97,9
Majątkowe, w tym:	53 036 200,7	53 069 558,0	57 451 439,9	89,6	12,3	108,3
Dotacje i środki na inwestycje	47 095 583,4	47 555 225,5	51 953 617,4	89,6	11,1	109,2
Wydatki ogółem, z tego:	384 955 202,4	432 230 693,2	466 393 210,0	92,3	100,0	107,9
Bieżące, w tym:	291 835 199,4	345 713 248,4	371 493 932,5	94,3	79,7	107,5
Wynagrodzenia i pochodne	126 811 564,3	157 763 572,1	173 983 771,7	97,1	37,3	110,3
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	23 833 774,2	27 991 417,6	26 952 975,8	97,6	5,8	96,3
Dotacje	36 948 892,0	45 958 400,3	51 114 143,3	97,7	11,0	111,2
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	6 170 503,1	6 351 855,8	6 418 944,4	88,3	1,4	101,1
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 603 619,8	3 690 079,8	6 457 592,7	74,1	1,4	175,0
Majątkowe, w tym:	93 120 003,0	86 517 444,8	94 899 277,5	85,0	20,3	109,7
Wydatki inwestycyjne, w tym:	87 665 316,0	81 850 609,2	89 568 164,6	84,5	19,2	109,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	19 575 728,2	7 811 965,3	16 203 990,6	80,0	3,5	207,4
Wynik budżetu	-22 939 915,0	-819 290,1	1 818 928,5	x	x	x
Wynik operacyjny	17 143 887,3	32 628 596,7	39 266 766,0	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	65 904 060,7	53 299 811,8	64 139 020,9	x	100,0	120,3
Zaciągnięcie długu zwrotnego	21 302 540,6	19 596 275,9	19 546 128,0	x	30,5	99,7
Wolne środki i nadwyżka	44 287 642,4	33 394 732,3	44 248 683,0	x	69,0	132,5
Rozchody ogółem, w tym:	11 498 701,3	13 478 137,0	18 592 678,3	x	100,0	137,9
Splata długu zwrotnego	8 992 876,4	10 519 258,8	14 592 402,2	x	78,5	138,7
Należności ogółem, w tym:	31 042 133,7	30 804 109,2	29 928 030,2	x	100,0	97,2
Należności wymagalne	29 483 017,1	29 134 907,0	27 932 552,9	x	93,3	95,9
Kwota długu, w tym:	102 723 749,9	111 056 898,4	115 537 395,8	x	100,0	104,0
Zobowiązania wymagalne	103 517,7	83 853,9	51 369,8	x	0,0	61,3
Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:	7 212 558,1	7 921 403,8	9 360 527,3	x	100,0	118,2
SP ZOZ	7 103 208,4	7 836 013,2	9 282 501,4	x	99,2	118,5

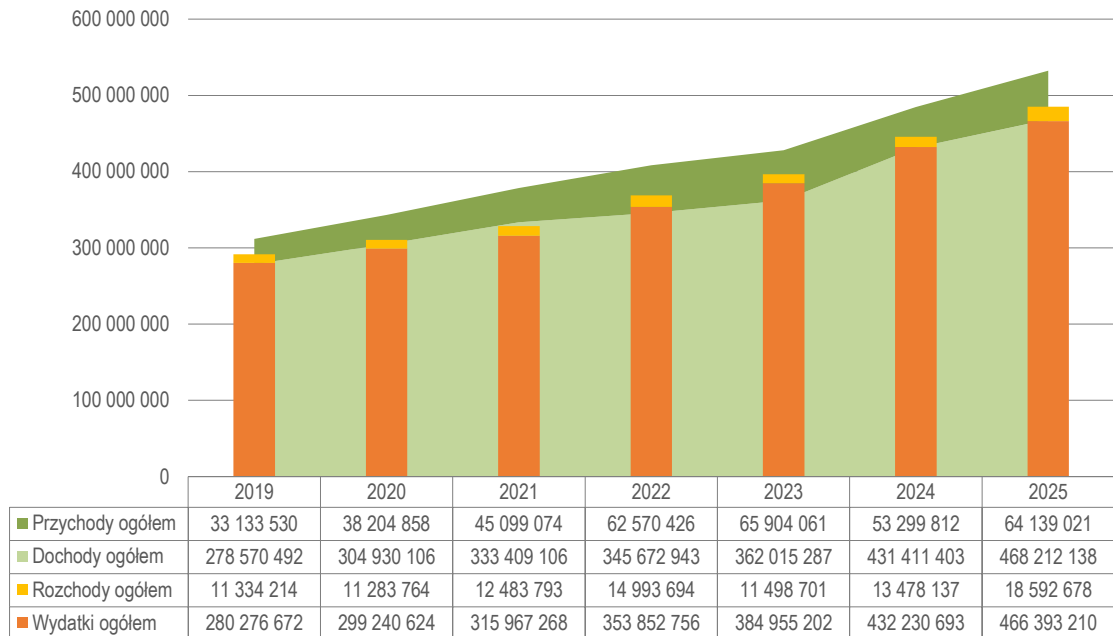
* Transfery z bp rozumiane jako środki przekazywane z budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. PIT, CIT i subwencja.

** Zgodnie z art. 126 uofp.

Liczba jednostek samorządu terytorialnego według wielkości budżetu (dochodów ogółem) oraz typów jednostek w 2025 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba jst wg typów						Struktura (w %)					
	Gminy	M.St. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe	Jst ogółem	Gminy	M.St. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe	Jst ogółem
(do 25>	52	-	-	-	-	52	1,9	x	x	x	x	1,9
(25 do 50>	733	-	-	-	-	733	26,1	x	x	x	x	26,1
(50 do 75>	632	-	-	5	-	637	22,5	x	x	0,2	x	22,7
(75 do 100>	359	-	-	18	-	377	12,8	x	x	0,6	x	13,4
(100 do 250>	511	-	-	226	-	737	18,2	x	x	8,0	x	26,2
(250 do 500>	112	-	2	62	-	176	4,0	x	0,1	2,2	x	6,3
więcej niż 500	14	1	63	3	16	97	0,5	0,0	2,2	0,1	0,6	3,5
Razem	2 413	1	65	314	16	2 809	85,9	0,0	2,3	11,2	0,6	100,0

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody jst w latach 2019–2025



2.1. Dochody

Dochody budżetowe jst w latach 2023–2025

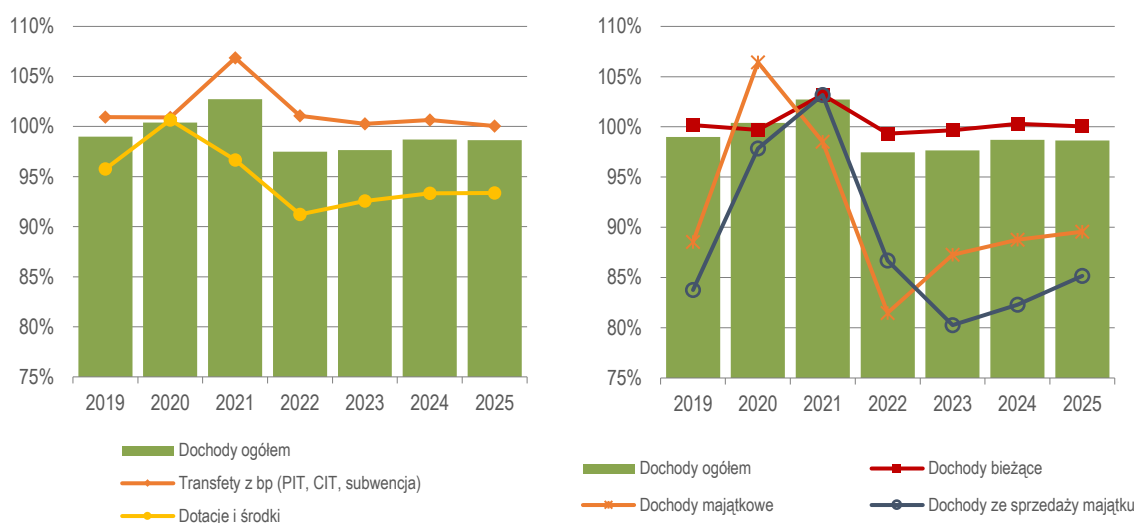
Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	362 015 287,4	431 411 403,1	468 212 138,5	98,6	100,0	108,5
Transfery z bp*, z tego:	173 259 149,8	226 708 337,1	252 366 448,4	100,0	53,9	111,3
Subwencja ogólna	99 710 747,8	119 729 036,2	50 756 506,8	100,2	10,8	42,4
Udziały w PIT	73 548 402,0	106 979 300,9	173 452 600,7	100,0	37,0	215,2
Udziały w CIT	21 813 012,0	26 370 289,0	28 157 340,9	100,0	6,0	106,8
Dotacje i środki	94 446 512,5	104 715 729,8	108 616 641,5	93,4	23,2	103,7
Pozostałe dochody	94 309 625,1	99 987 336,1	107 229 048,6	101,1	22,9	107,2

* Vide str. 198.

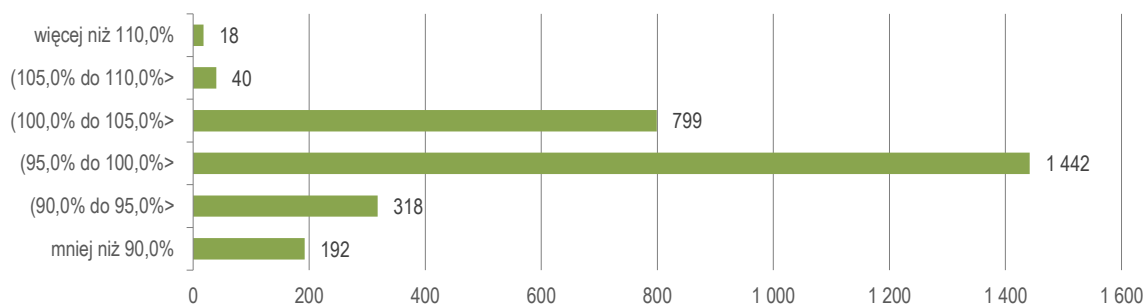
W 2025 r. dochody budżetowe jst zostały zrealizowane na poziomie 98,6% planu, co – podobnie jak w roku poprzednim – potwierdza relatywnie wysoką trafność planowania budżetowego. Pomimo niepełnego wykonania planu, skala odchyień była niewielka, a głównym źródłem niepełnego wykonania planu pozostawały dochody o charakterze najbardziej zmiennym, czyli dotacje i środki przekazywane przez podmioty zewnętrzne – wskaźnik ich realizacji wyniósł 93,4%. 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. Ponad dwukrotnie niższe niż rok wcześniej wykonanie dochodów z tytułu subwencji ogólnej na korzyść wpływów z tytułu udziałów jednostek w PIT wynika z przepisów nowej ustawy o dochodach jst z 2024 r., która zmieniła zasady finansowania samorządów. Do końca 2024 r. środki subwencji przekazywane były w kilku częściach, głównie na potrzeby oświatowe. Od 2025 r. zastąpiono je pojęciem „potrzeb finansowych jst”, które mają być w pierwszej kolejności pokrywane ze zwiększonych udziałów w podatkach PIT i CIT. Jeśli okażą się one niewystarczające, samorządy otrzymują subwencję ogólną z budżetu państwa, przy czym potrzeby finansowe są podstawą do jej wyliczenia.

Pośród typów jst tylko M.St. Warszawa wykonało dochody ogółem wyższe niż plan (102,3%).

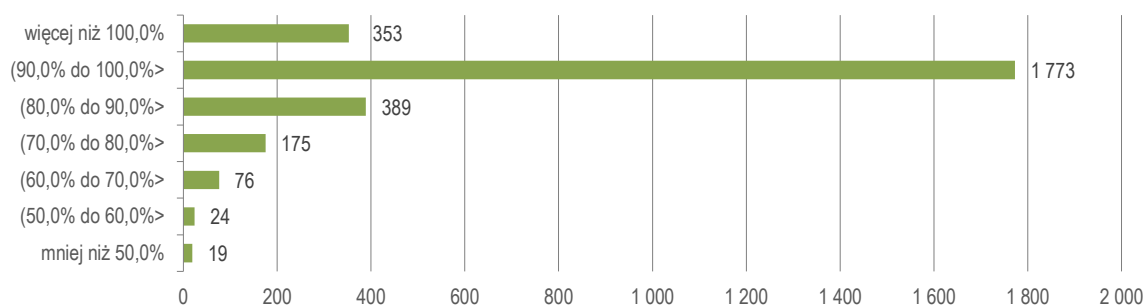
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów jst w latach 2019–2025



Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2025 r.

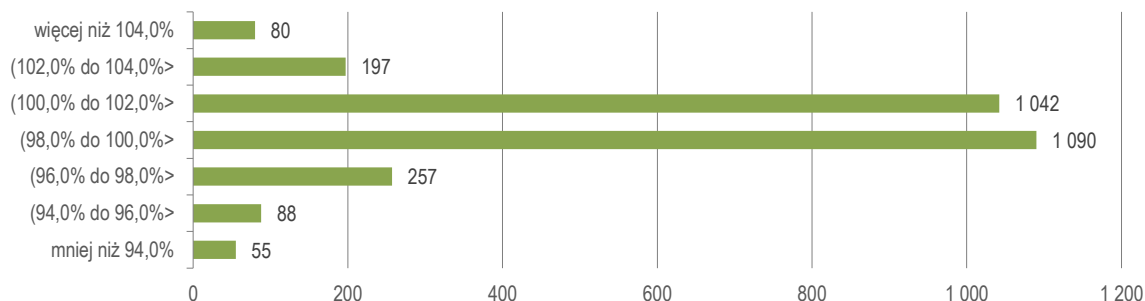


Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów z tytułu dotacji i środków w 2025 r.



Dochody bieżące z reguły osiągają wyższy stopień realizacji planu niż dochody majątkowe. W 2025 r. ich wykonanie nieznacznie przekroczyło założenia (100,1%), podczas gdy dochody majątkowe osiągnęły 89,6% planowanej wartości. Różnica ta wynika przede wszystkim z większej niepewności związanej z planowaniem wpływów ze sprzedaży majątku należącego do jst.

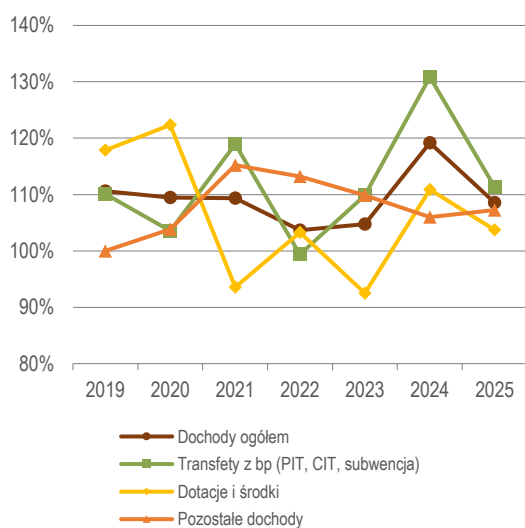
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2025 r.



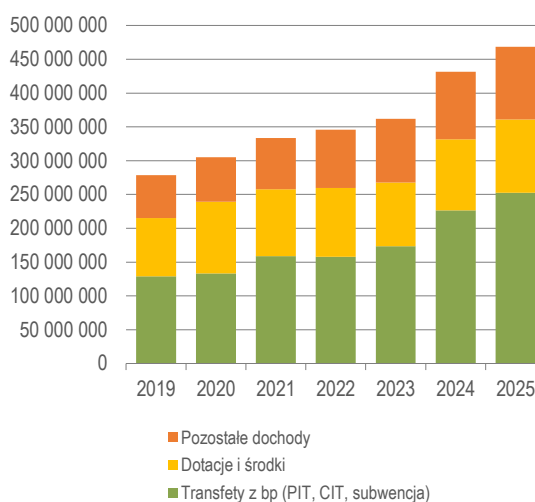
Uzyskiwane przez gminy i miasta na prawach powiatu wpływy z podatków i opłat lokalnych osiągnęły poziom 41,6% ubiegłorocznych wpływów. Było to wynikiem zmian wynikających z nowej ustawy o dochodach z 2024 r., która wprowadziła nowy sposób naliczania dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, uniezależniając je od zmian w systemie podatkowym np. w zakresie ulg dla podatników, w związku z czym z podatków i opłat lokalnych wyłączone zostały dochody z tytułu udziałów jednostek we wpływach z PIT i CIT. Pozostałe wpływy zaliczane do podstawowych dochodów podatkowych, o których mowa w art. 24 ust. 5 pkt 1 ww. ustawy były zbliżone do wielkości ubiegłorocznych.

Wykorzystując przysługujące im kompetencje, organy stanowiące jst podejmowały uchwały w sprawie obniżenia maksymalnych stawek podatków lokalnych. W rezultacie dochody jst w 2025 r. były niższe o 6 122 050 tys. zł w porównaniu z możliwym do osiągnięcia poziomem, co stanowiło 11,2% zrealizowanych podstawowych dochodów podatkowych. Największy wpływ na spadek dochodów miało obniżenie stawek podatku od nieruchomości (59,8%) oraz podatku od środków transportowych (34,7%). Dodatkowo decyzje organów podatkowych dotyczące udzielania ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń spowodowały zmniejszenie wpływów do budżetów jst o 931 284 tys. zł, czyli o 1,7% podstawowych dochodów podatkowych. Podobnie jak w przypadku obniżenia stawek, największe znaczenie miały tu rozstrzygnięcia dotyczące podatku od nieruchomości (98,6%).

Dynamika dochodów jst w latach 2019–2025 (rok poprzedni = 100%)



Dochody jst w latach 2019–2025 (w tys. zł)

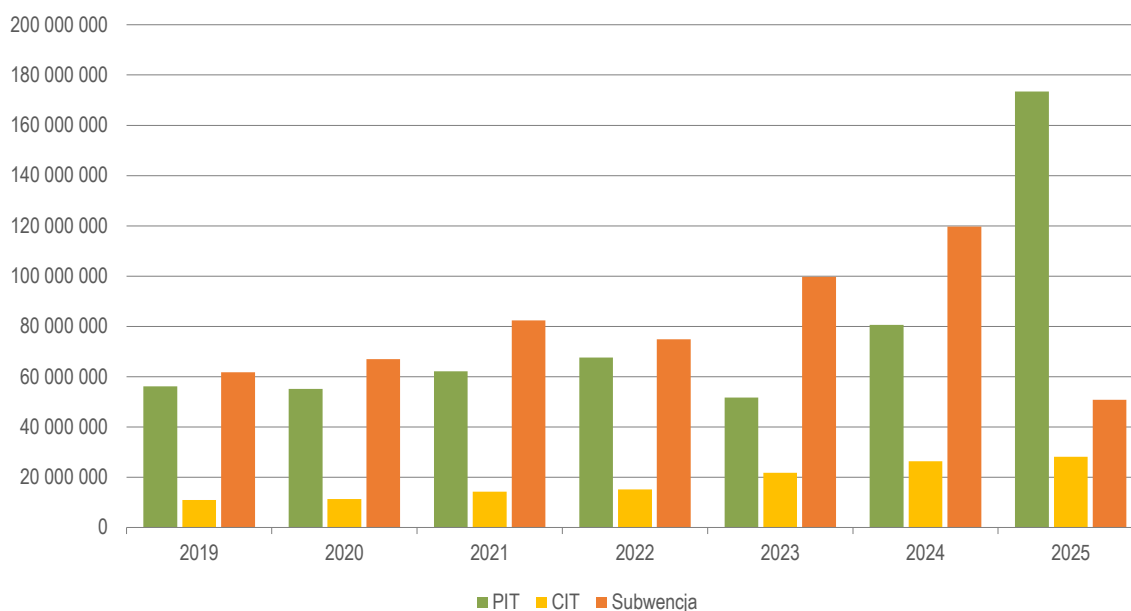


Analiza dochodów jst w 2025 r. na tle lat poprzednich wskazuje, że po okresie dużych zmian i wahań nastąpiło uspokojenie sytuacji finansowej. Dochody ogółem wzrosły o 8,5% w stosunku do 2024 r. (po uwzględnieniu inflacji na poziomie 3,6% realnie zwiększyły się o 4,9%), co oznacza dalszy ich wzrost, ale już znacznie wolniejszy niż rok wcześniej. Zwiększenie dochodów średnio o 9% miało miejsce we wszystkich typach jst z wyłączeniem M.St. Warszawy, w którym dochody osiągnęły poziom 99,1% dochodów ubiegłorocznych.

W 2025 r. sytuacja dochodowa samorządów pozostawała korzystna – 76% jednostek odnotowało wzrost dochodów w porównaniu z rokiem poprzednim. Większość samorządów realizowała dochody bieżące na poziomie zbliżonym do planu lub go przekraczającym, podczas gdy dochody majątkowe częściej nie osiągały zakładanych wartości. Wskazuje to na utrzymującą się większą przewidywalność dochodów bieżących niż majątkowych. Najwyższy stopień realizacji dochodów majątkowych osiągnęły województwa samorządowe – głównie za sprawą otrzymanych dotacji i środków o majątkowym charakterze (wzrost o 72,0%).

Po wyraźnej różnicy w dynamice wzrostu dochodów bieżących i majątkowych w latach 2023–2024 w porównaniu z latami wcześniejszymi, rok 2025 charakteryzował się stabilnym tempem ich wzrostu – dochody bieżące wzrosły o 8,6% a majątkowe o 8,3%. Sugeruje to, że po okresie intensyfikacji napływu środków, dynamika zarówno dochodów bieżących, jak i majątkowych wchodzi w fazę stabilniejszego, ale mniej dynamicznego wzrostu, typową dla okresu po silnych, często jednorazowych impulsach wzrostowych.

Dochody jst z tytułu transferów z budżetu państwa w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Najwyższą dynamikę wzrostu dochodów ogółem odnotowano w przypadku udziałów jst w podatku PIT – dochody z tego tytułu wzrosły aż o 115,2% względem 2024 r., osiągając poziom 173 452 601 tys. zł. Jednocześnie odnotowano wyraźny spadek dochodów z tytułu subwencji ogólnej, która do budżetów jst wpłynęła w 2025 r. na poziomie przeszło połowę mniejszym niż rok wcześniej (41,9%). Tak znacząca zmiana wskaźników dynamiki tych grup dochodów wynika ze zmienionych zasad finansowania jst wprowadzonych nową ustawą o dochodach jst z 2024 r., która zakłada zaspokajanie potrzeb finansowych jst dochodami z tytułu udziału w PIT i CIT, a dopiero gdy dochody te staną się niewystarczające – subwencją ogólną z budżetu państwa.

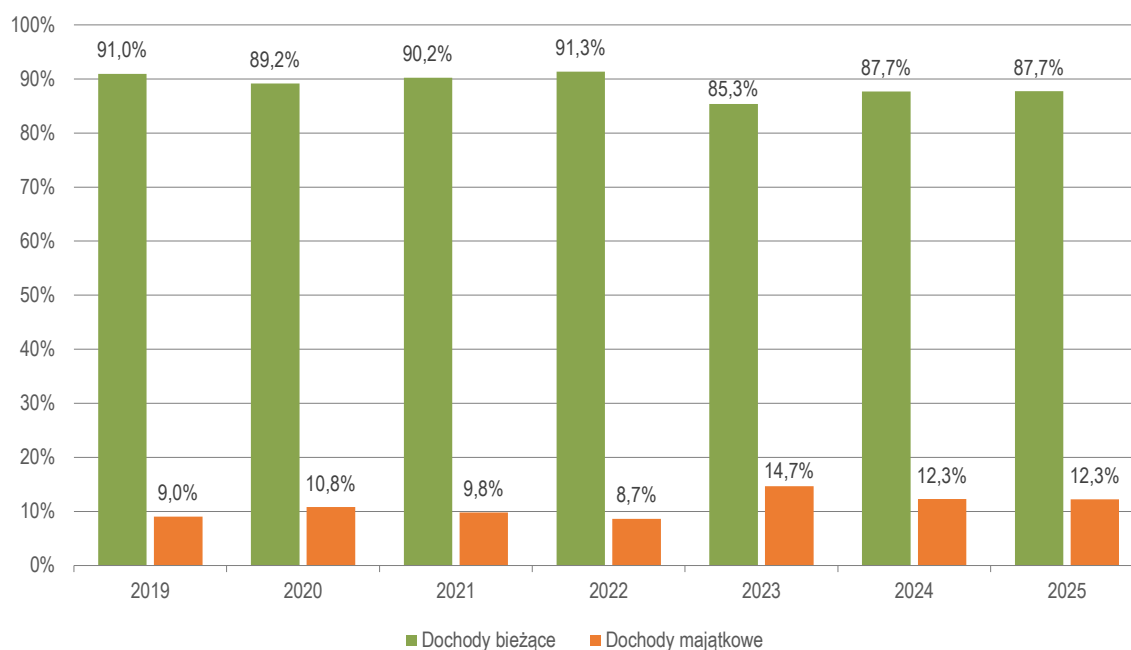
Dotacje i środki były większe od uzyskanych rok wcześniej o 3,7%, głównie za sprawą wyższych niż rok wcześniej wpływów z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań własnych (o 31,2%). Dochody z tytułu dotacji i środków przeznaczonych zarówno na zadania bieżące jak i majątkowe oscylowały we wszystkich typach jst na poziomie roku ubiegłego, poza województwami samorządowymi, w których wzrosły one odpowiednio o 21,8% i 72,0%. Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które były w głównej mierze środkami o charakterze majątkowym, nie osiągnęły poziomu zeszłorocznego i stanowiły 85,3% wpływów ubiegłorocznych. Z kolei środki z Funduszu Pomocy na pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa pozostały na poziomie roku ubiegłego (101,3%) i miały one charakter głównie bieżący.

Pozostałe dochody, obejmujące m.in. wpływy z majątku czy podatki i opłaty lokalne, również wzrosły, osiągając poziom 107,2% wartości z 2024 r.

Struktura dochodów ogółem jst w latach 2019–2025



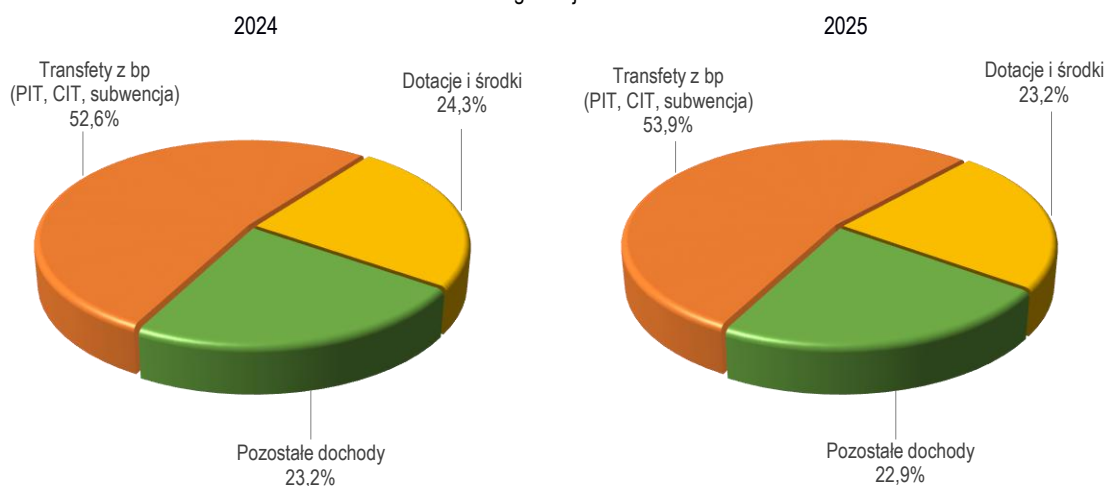
Struktura dochodów ogółem jst w latach 2019–2025



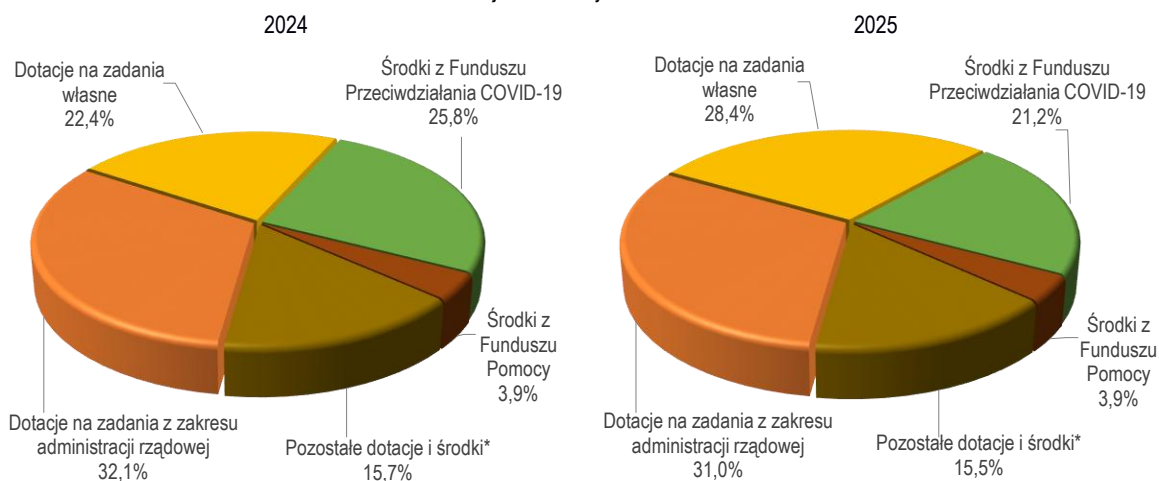
Analiza struktury dochodów samorządowych wskazuje na utrzymanie wysokiej stabilności w ujęciu ogólnym, przy jednoczesnych, bardziej wyraźnych zmianach zachodzących wewnątrz poszczególnych kategorii dochodów. W dalszym ciągu zdecydowanie dominującą pozycję zajmują dochody bieżące, których udział w dochodach ogółem utrzymał się na poziomie 87,7%, podczas gdy dochody majątkowe pozostały na relatywnie niskim, lecz stabilnym poziomie 12,3%.

W obrębie głównych źródeł dochodów również nie doszło do gwałtownych przesunięć, choć widoczna jest lekka zmiana kierunkowa. Udział transferów z budżetu państwa nieznacznie wzrósł, przekraczając 53% dochodów ogółem, podczas gdy udział dotacji i środków oraz pozostałych dochodów uległ niewielkiemu obniżeniu. Taki układ wskazuje na rosnące znaczenie dochodów o charakterze systemowym i względnie stabilnym, przy jednoczesnym ograniczeniu roli źródeł bardziej uznaniowych lub zależnych od realizacji konkretnych projektów.

Struktura dochodów ogółem jst w latach 2024 i 2025

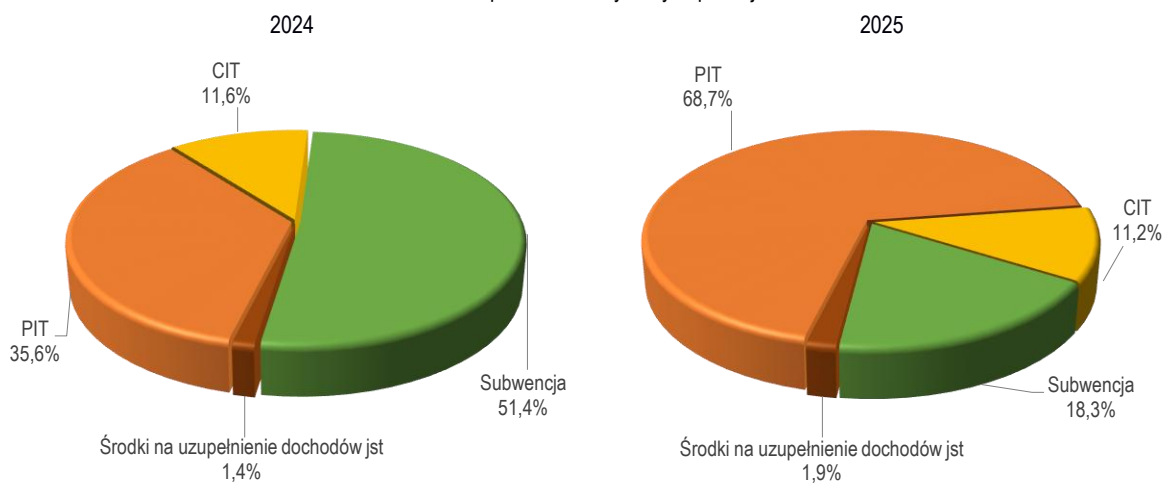


Struktura dotacji i środków jst w latach 2024 i 2025



* W tym m.in. na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura transferów z budżetu państwa¹⁾ otrzymanych przez jst w latach 2024 i 2025



¹⁾ Na wykresie nie ujęto części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej w strukturze mniej niż 0,1%.

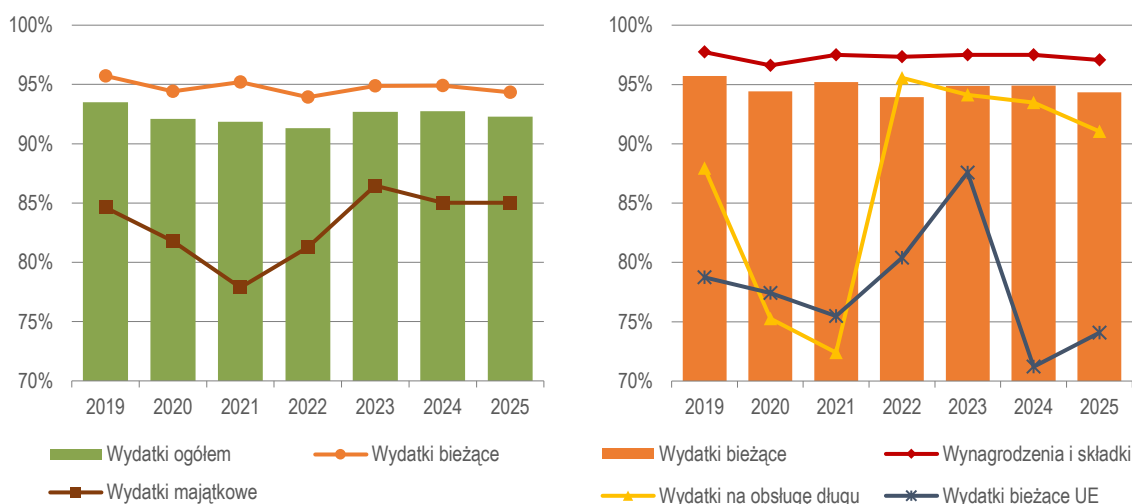
Najbardziej istotne zmiany widoczne są w strukturze transferów z budżetu państwa. W 2025 r. nastąpiło wyraźne przesunięcie w kierunku dochodów z tytułu udziałów w podatku PIT, których udział w tej grupie znacząco wzrósł (o 33,1 punktu procentowego), jednocześnie wypierając dotychczas dominującą subwencję ogólną, której znaczenie wyraźnie się zmniejszyło. Udziały w podatku CIT pozostały przy tym na stosunkowo stabilnym poziomie. Taka zmiana odzwierciedla nowy model finansowania jst, w którym większy nacisk położono na dochody powiązane z bazą podatkową, podczas gdy subwencja pełni rolę uzupełniającą, co w dłuższej perspektywie oznaczać może większe powiązanie sytuacji finansowej samorządów z kondycją gospodarki i bazą podatkową.

Również w obrębie dotacji i środków można zaobserwować pewne przesunięcia strukturalne. Wzrosło znaczenie dotacji na zadania własne kosztem dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej i pozostałych dotacji oraz środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Świadczy to o stopniowym wygaszaniu instrumentów o charakterze nadzwyczajnym, związanych z wcześniejszymi kryzysami.

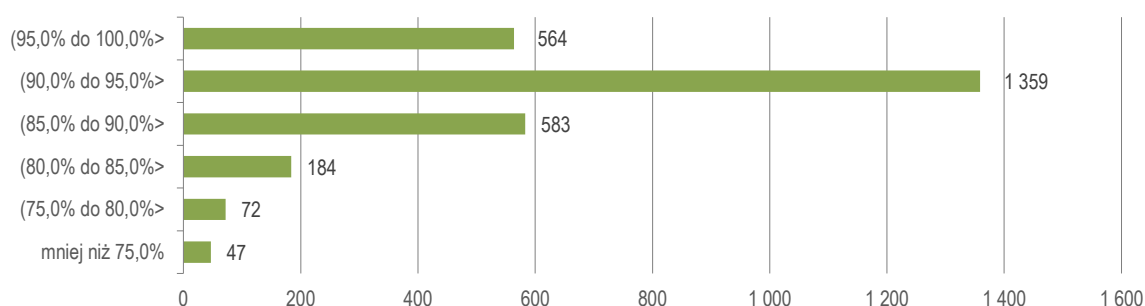
2.2. Wydatki

Wydatki budżetowe zostały zrealizowane w wysokości 466 393 210 tys. zł. Tak jak w poprzednich latach, jst nie wykonały ich w pełni – w stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wydatków wyniosła 92,3% i była mniejsza o 0,4 punktu procentowego w odniesieniu do roku poprzedniego (w 2024 r. – 92,7%). W 2025 r. – podobnie jak na przestrzeni lat – samorzady wykazywały większą precyzję w planowaniu wydatków bieżących niż majątkowych. Poziom zrealizowanych wydatków bieżących wyniósł 94,3% i był niższy o 0,6 punktu procentowego w stosunku do roku 2024 (w 2024 r. – 94,9%), natomiast wydatki majątkowe wykonano na poziomie 85,0% (identycznie w 2024 r. – 85,0%).

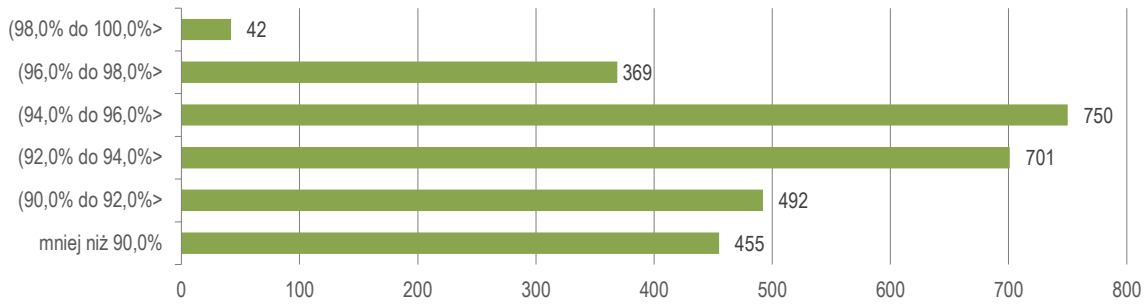
Wykonanie planu wybranych grup wydatków jst w latach 2019–2025



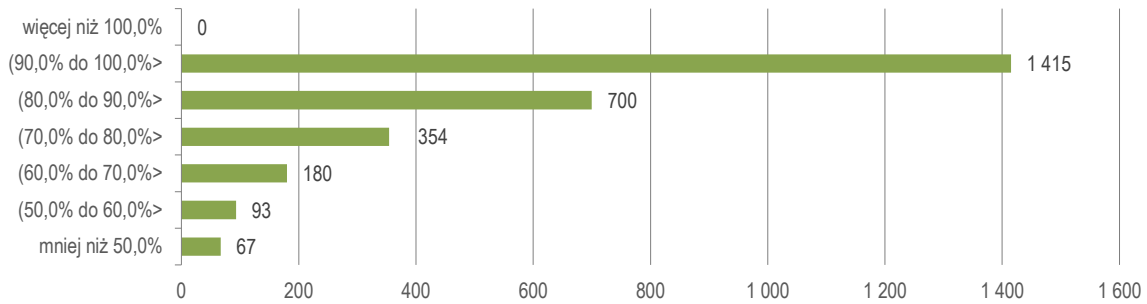
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2025 r.



Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2025 r.

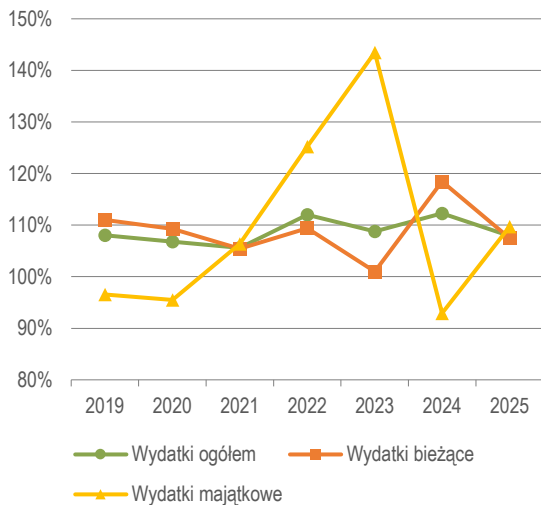


Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2025 r.

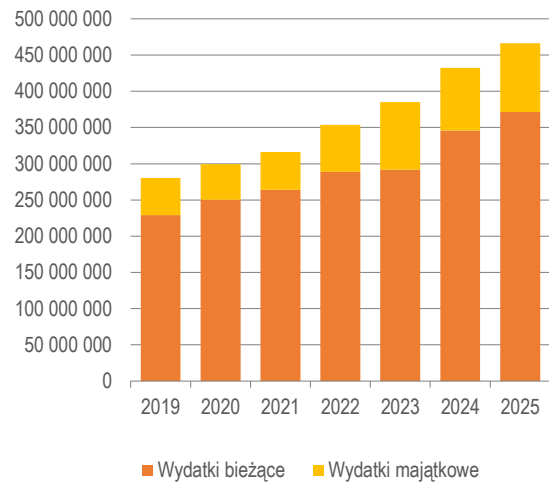


W roku 2025 utrzymane zostało zjawisko większej dynamiki dochodów niż wydatków – wzrost wydatków był o 0,6 punktu procentowego niższy niż dochodów. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 7,9%, realnie o 4,3% uwzględniając 3,6% wskaźnik inflacji (rok wcześniej odnotowano wzrost wydatków o 12,3%, uwzględniając 3,6% wskaźnik inflacji w 2024 r. wzrosły one realnie o 8,7%). Przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w jst w kraju wyniosło 7,5% i było niższe niż rok wcześniej o 11,0 punktów procentowych. Spośród wydatków bieżących najwyższy wskaźnik dynamiki odnotowały wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp – 175,0% (w 2024 r. – 80,2%), wydatki na dotacje na zadania bieżące – 111,2% (w 2024 r. – 124,4%) a także wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane – 110,3% (w 2024 r. – 124,4%). W 2025 r. wskaźnik dynamiki wydatków majątkowych wyniósł 109,7% i był wyższy w stosunku do 2024 r. o 16,8 punktu procentowego (w 2024 r. wyniósł 92,9%).

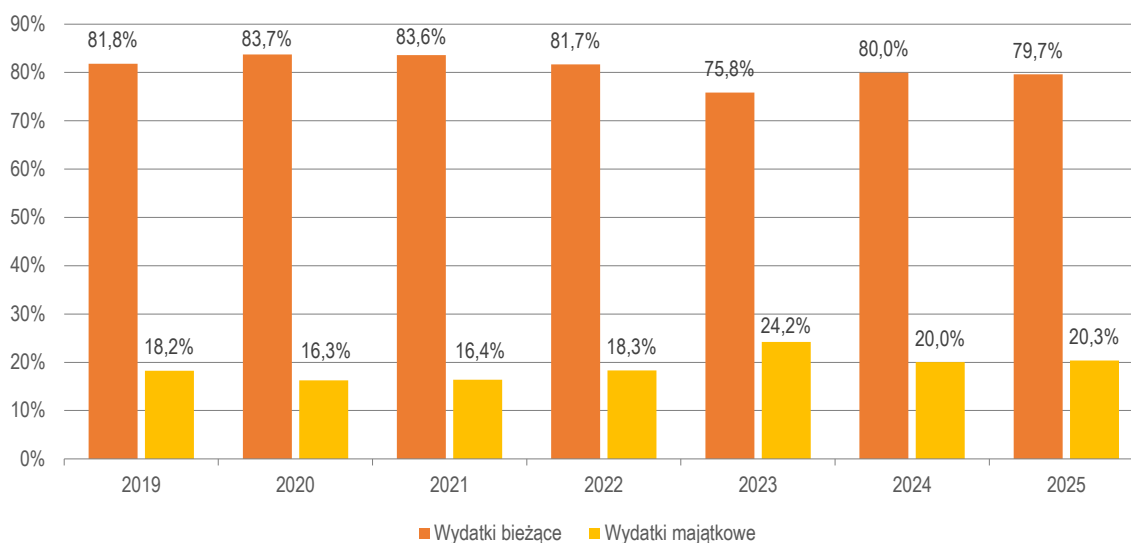
Dynamika wydatków jst w latach 2019–2025 (rok poprzedni = 100%)



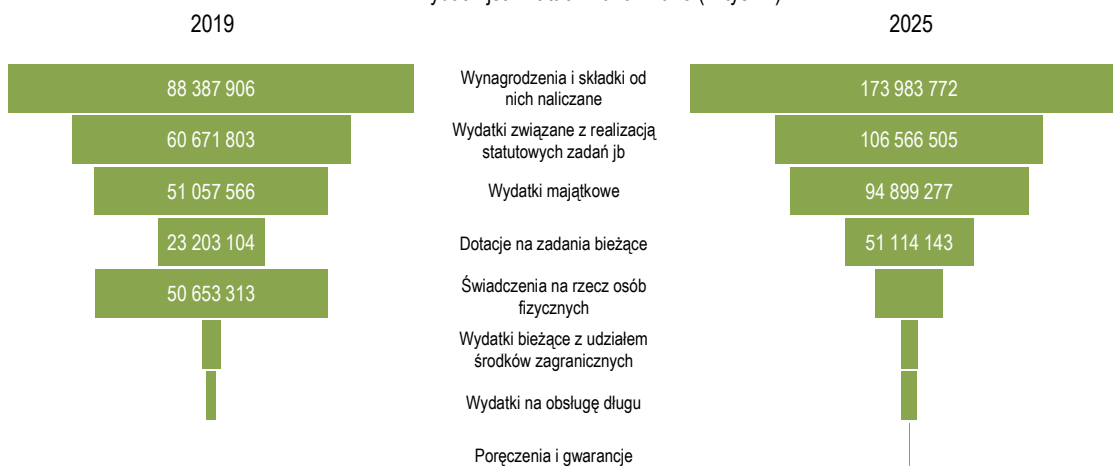
Wydatki jst w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2025



Wydatki jst w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)

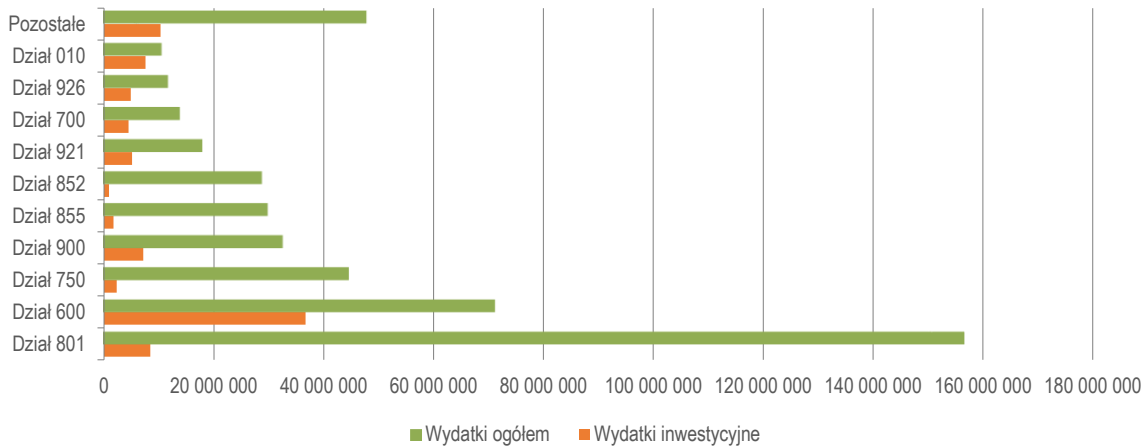


W 2025 r. – odmiennie jak w 2024 r. – w strukturze wydatków zaszły zmiany polegające na spadku udziału wydatków bieżących i wzroście wydatków majątkowych. Udział części bieżącej zmniejszył się o 0,3 punktu procentowego w porównaniu z rokiem poprzednim i osiągnął poziom 79,7%, natomiast część budżetów dotycząca wydatków majątkowych wzrosła do poziomu 20,3%. Zgodnie z tendencją obserwowaną w latach wcześniejszych, wydatki ogółem jst koncentrowały się głównie na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem (33,6%), transportem i łącznością (15,3%) oraz administracją publiczną (9,6%), natomiast wydatki inwestycyjne w 41,0% przeznaczane były przez jst na zadania związane z transportem i łącznością. W jst ogółem, po jednorocznym spadku w 2024 r. do poziomu 78,5%, zwiększyła się liczba jst, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi – stanowiły 93,2% ogółu jst i ich liczba była największa od lat (2 618 spośród 2 809 jst). W 2025 r. w strukturze wydatków jst ogółem odnotowano znaczny wzrost wydatków na zadania z zakresu obrony narodowej (dział 752) – jst przeznaczyły na ten cel 3 630 554 tys. zł (w 2024 r. – 39 841 tys. zł), co stanowiło 0,8% ogółu wydatków; w głównej mierze dominowały tu wydatki inwestycyjne, których udział w tej grupie wyniósł 3,1%. Realizacja części wydatków z zakresu obrony narodowej została przesunięta na rok 2026¹¹. Wydatki jst ogółem na działania związane z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w 2025 r. kształtowały się na tym samym poziomie co rok wcześniej – stanowiły 0,9% ogółu wydatków¹² (wydatkowano 4 088 514 tys. zł).

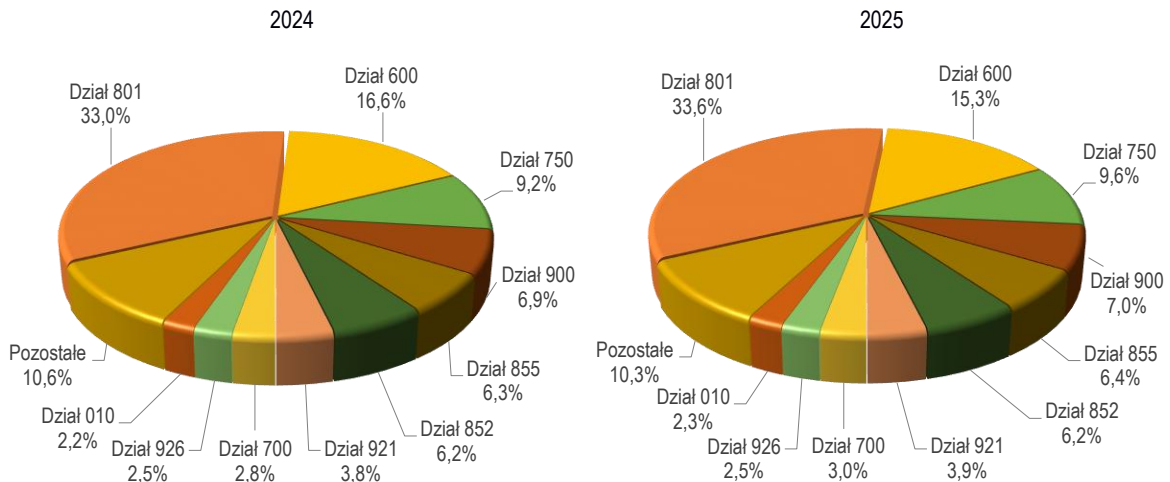
¹¹ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2025 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2025 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 1785), w załącznikach Nr 1 i Nr 2 ustalono plan finansowy i ostateczne terminy dokonania wydatków w dziale 752 „Obrona narodowa” rozdziale 75295 „Pozostała działalność” na 30 marca 2026 r. na kwotę 47 108 277 zł.

¹² 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 2025 r. (w tys. zł)

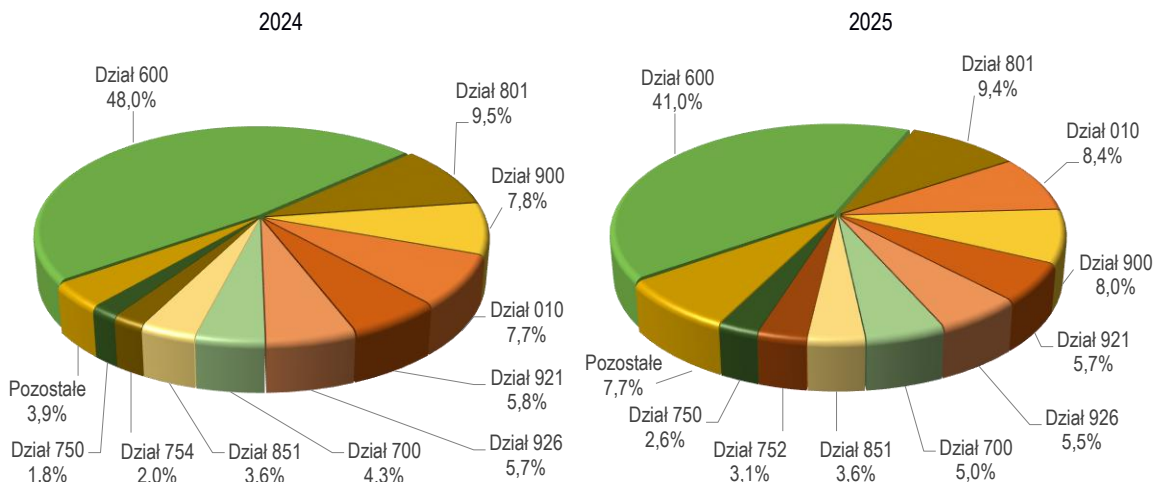


Struktura wydatków ogółem jst według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2024 i 2025



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 2024 i 2025



Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 752 – Obrona narodowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

2.3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody jst w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Wynik budżetu	-22 939 915,0	-819 290,1	1 818 928,5	x	x
– nadwyżka	2 930 422,9	9 847 781,1	11 177 144,1	x	x
– deficyt	-25 870 338,0	-10 667 071,2	-9 358 215,6	x	x
Przychody ogółem, w tym:	65 904 060,7	53 299 811,8	64 139 020,9	100,0	120,3
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	21 302 540,6	19 596 275,9	19 546 128,0	30,5	99,7
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 194 899,4	424 095,3	750 950,9	1,2	177,1
– wolne środki i nadwyżka	44 287 642,4	33 394 732,3	44 248 683,0	69,0	132,5
Rozchody ogółem, w tym:	11 498 701,3	13 478 137,0	18 592 678,3	100,0	137,9
– spłata długu zwrotnego, w tym:	8 992 876,4	10 519 258,8	14 592 402,2	78,5	138,7
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	707 851,8	993 636,6	1 225 642,4	6,6	123,3

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W 2025 r. budżety jst zamknęły się *per saldo* nadwyżką budżetową w wysokości 1 818 928 tys. zł (przy planowanym deficycie 30 678 727 tys. zł), co oznacza istotne odchylenie pomiędzy planem a wykonaniem, sięgające około 32,5 mld zł. Zjawisko to potwierdza utrwaloną tendencję, w której rzeczywiste wykonanie budżetów regularnie przewyższa założenia planowe, przy czym rozmiar tych odchyleń z roku na rok się zwiększa. Główne przyczyny tego zjawiska to niedoszacowanie dochodów (zwłaszcza z transferów zewnętrznych oraz środków o charakterze jednorazowym) oraz niewykonanie części wydatków, głównie inwestycyjnych.

Podobna prawidłowość występuje także w przypadku wyniku operacyjnego, który na koniec roku zazwyczaj kształtuje się na bardziej korzystnym poziomie.

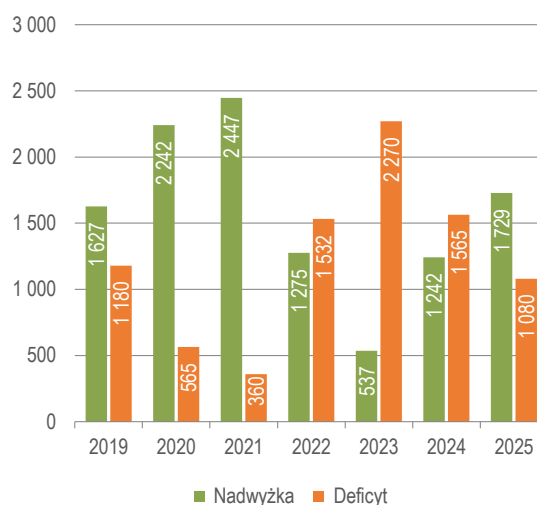
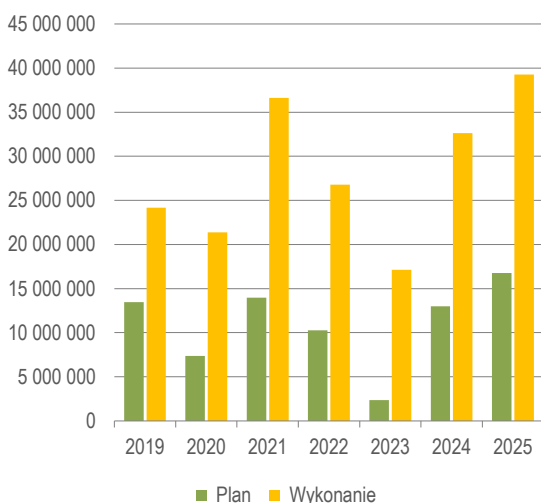
Wynik operacyjny* jst w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody bieżące	308 979 086,7	378 341 845,0	410 760 698,5	87,7	108,6
Wydatki bieżące	291 835 199,4	345 713 248,4	371 493 932,5	79,7	107,5
Wynik operacyjny	17 143 887,3	32 628 596,7	39 266 766,0	x	x
– nadwyżka operacyjna	19 402 831,2	33 555 723,0	39 642 295,4	x	x
– deficyt operacyjny	-2 258 943,9	-927 126,3	-375 529,4	x	x

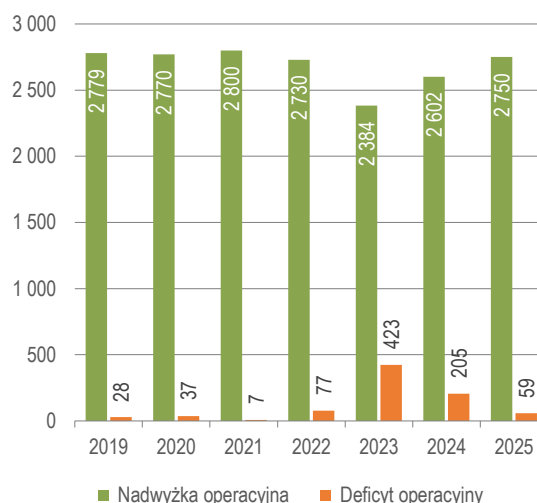
* Na podstawie danych ze sprawozdań Rb-NDS jst, rozumiany jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

Wynik budżetu (*per saldo*) jst w latach 2019–2025 (w tys. zł)

Liczba jst z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2019–2025

Wynik operacyjny (*per saldo*) jst w latach 2019–2025 (w tys. zł)

Liczba jst z nadwyżką i deficytem operacyjnym (wykonanie) w latach 2019–2025

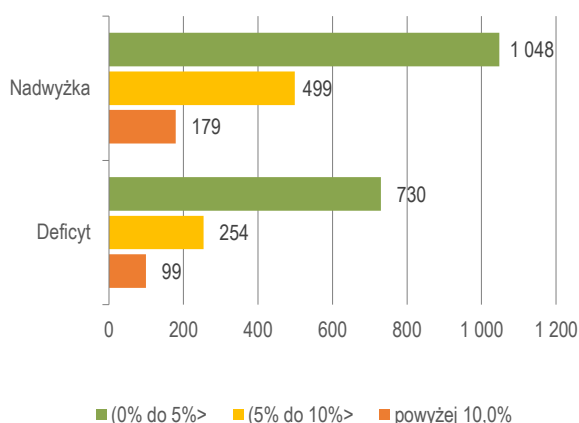


Samorządy wszystkich typów planowały zakończyć rok *per saldo* ujemnym wynikiem budżetowym, ostatecznie tylko miasta na prawach powiatu i wyodrębnione spośród nich M.St. Warszawa osiągnęły *per saldo* dochody mniejsze od wydatków. Szybszy wzrost dochodów niż wydatków przełożył się na wyraźne ograniczenie udziału jednostek z deficytem wśród wszystkich jst – wskaźnik ten spadł rok do roku o 17,3 punktu procentowego (z 55,8% do 38,4%). W efekcie, po raz pierwszy od trzech lat, więcej jednostek zakończyło rok z nadwyżką budżetową niż z deficytem.

Najwyższy odsetek jst z nadwyżką budżetową wystąpił w powiatach – 75,8%. Dodatni wynik budżetu osiągnęło też dziewięć województw samorządowych i ponad połowa gmin (60,2%), natomiast największy odsetek jednostek z ujemnym wynikiem odnotowano w miastach na prawach powiatu (53,8%).

Rozkład liczby jst według relacji nadwyżki/deficytu do dochodów jst w 2025 r.

Przedziały	Gminy	M. St. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe	JST ogółem
	liczba jst z nadwyżką					
0%–5%	881	-	28	134	5	1 048
5%–10%	421	-	1	77	-	499
powyżej 10%	148	-	1	26	4	179
liczba jst z deficytem						
0%–5%	644	1	22	58	5	730
5%–10%	224	-	12	16	2	254
powyżej 10%	95	-	1	3	-	99

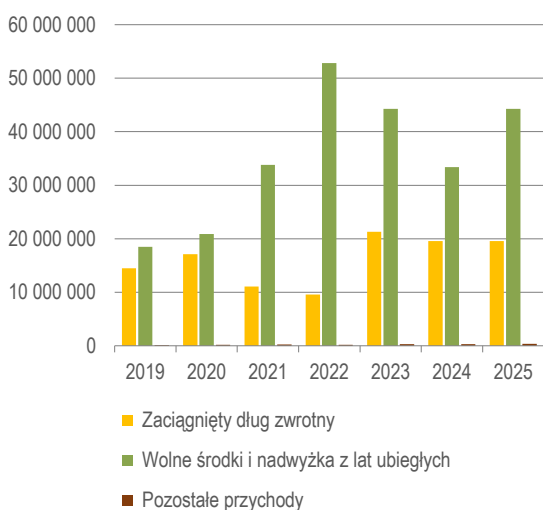


W 2025 r. przychody jst zwiększyły się o 20,3%, głównie za sprawą wyższych wpływów o charakterze bezzwrotnym – nadwyżki budżetowej oraz wolnych środków, które wzrosły o 32,5% i nadal stanowiły przeważającą część przychodów (69,0%). Jednocześnie samorządy w podobnym stopniu jak rok wcześniej korzystały z finansowania zwrotnego, obejmującego kredyty, pożyczki oraz emisję papierów wartościowych. Szczególnie dynamiczny, bo aż 77,1%, wzrost odnotowano w przypadku środków związanych z realizacją projektów ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp, co znajduje odzwierciedlenie w wydatkach samorządowych na realizację tych projektów, które wzrosły w stosunku do ubiegłego roku o 75,0% w części bieżącej i 107,4% w części majątkowej.

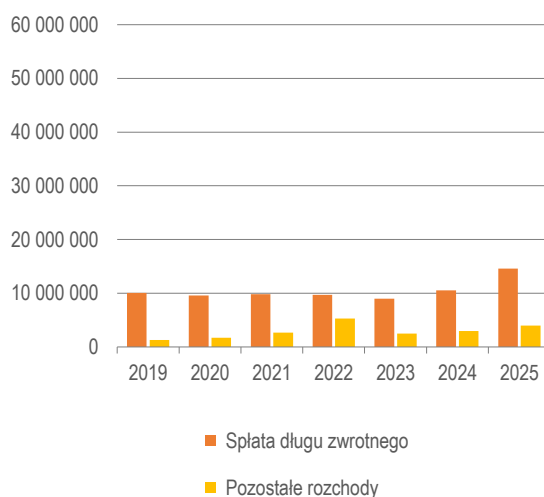
W 2025 r. ponownie wzrosły rozchody jst ogółem – o 37,9%, co było przede wszystkim konsekwencją zwiększenia wydatków na spłatę zadłużenia (o 38,7%). Wskazuje to na wyraźniejsze ukierunkowanie samorządów na obsługę i redukcję zobowiązań. Jednocześnie spłaty związane z projektami finansowanymi ze źródeł zewnętrznych zwiększyły się o 23,3%, co można wiązać z przejściem do etapu rozliczania wcześniej zrealizowanych inwestycji.

Wyższa dynamika rozchodów związanych ze spłatą zadłużenia niż przychodów pozyskiwanych z tego tytułu, obserwowana w ostatnich latach, przyczyniła się do stopniowego wzrostu liczby jst wolnych od zobowiązań wynikających z kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji. W 2025 r. takich jednostek było 254, podczas gdy pięć lat wcześniej ich liczba wynosiła 122. Znaczącą rolę odgrywają w tym zakresie bezzwrotne źródła finansowania, przede wszystkim nadwyżka budżetowa i wolne środki, które stanowią dominującą część przychodów samorządowych i są coraz częściej wykorzystywane do pokrywania potrzeb budżetowych jst.

Przychody jst w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Rozchody jst w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu jst a zmiana kwoty długu w latach 2019–2025 (w tys. zł)



2.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Rok 2025 był kolejnym rokiem, po wcześniejszej dwuletniej tendencji wzrostowej, w którym utrzymał się wzrost kwoty długu generowanej przez jst. Wielkość zadłużenia ogółem wyniosła 115 537 396 tys. zł i zwiększyła się w stosunku do ubiegłego roku o 4,0% (w 2024 r. – 8,1%), przy czym koszty obsługi zadłużenia wzrosły o 1,2% (w 2024 r. – 2,8%).

W strukturze zadłużenia nadal dominują zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, które wyniosły 106 000 653 tys. zł i stanowiły w 2025 r. – 91,7% zobowiązań ogółem, ich wielkość wzrosła w 2025 r. o 3,1%. Wśród rodzajów zobowiązań zaliczanych do kredytów i pożyczek najwięcej, bo 70,0% stanowiły umowy kredytu i pożyczki, 28,6% papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, natomiast pozostałe 1,4% to umowy nienazwane o charakterze kredytu lub pożyczki, sprzedaż na raty, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego oraz leasing finansowy. Drugą grupę zobowiązań wg tytułów dłużnych stanowiły zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, posiadających płynny rynek wtórny, które stanowią 8,2% udziału w długu, a ich wielkość wzrosła w 2025 r. o 15,9%. Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jst w 79,3% miały charakter krajowy. Podobnie jak w latach poprzednich, główną grupą wierzycieli były banki – 91,4%.

Wyższa dynamika dochodów niż długu miała wpływ na spadek poziomu relacji zobowiązań do dochodów – relacja ta w 2025 r. wyniosła 24,7% i była niższa niż rok wcześniej o jeden punkt procentowy.

Zobowiązania wymagalne wyniosły 51 370 tys. zł – ich wskaźnik dynamiki zmniejszył się o 38,7%¹³.

W 2025 r. samorządy udzieliły o 26,1% więcej poręczeń i gwarancji niż rok wcześniej – kwota poręczonych zobowiązań zaciągniętych przez inne podmioty wyniosła 618 959 tys. zł. Wartość niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń wyniosła 4 203 907 tys. zł i była mniejsza o 140 848 tys. zł w stosunku do roku poprzedniego¹⁴, zmniejszyła się również wartość wymagalnych zobowiązań z tego tytułu (do poziomu 13 190 tys. zł).

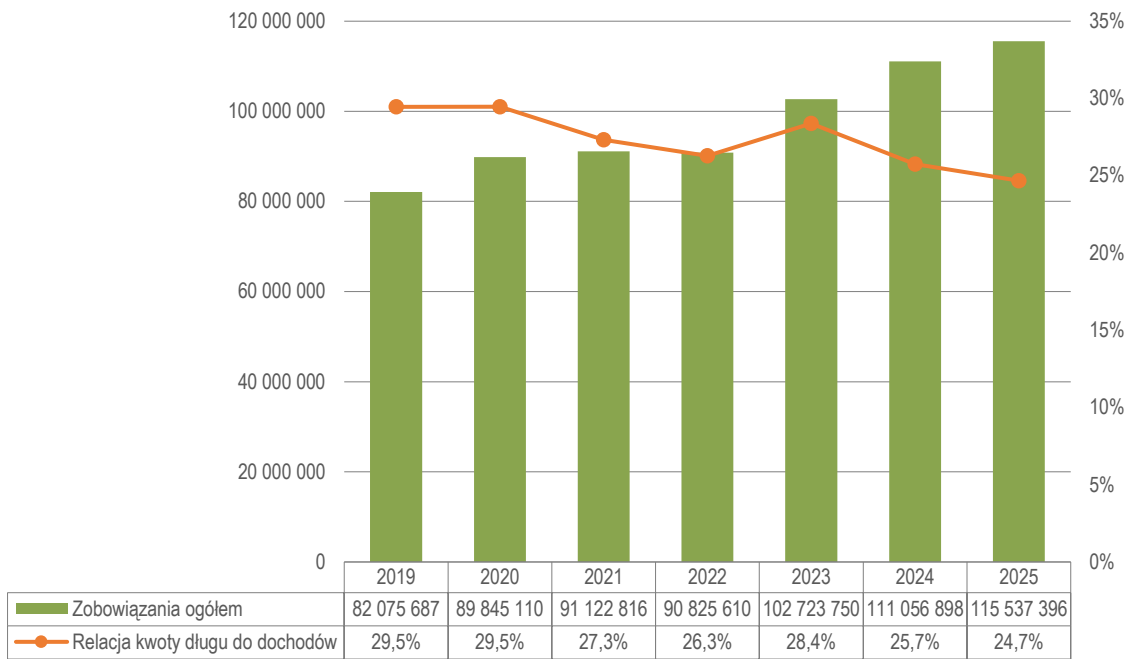
Kwota należności jst wyniosła 29 928 030 tys. zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyła się o 2,8%, zmniejszyły się również należności wymagalne – o 4,1% i na koniec roku wyniosły 27 932 552 tys. zł. Kwota zaległości jst ogółem wyniosła 31 726 218 tys. zł i stanowiła 6,8% dochodów wykonanych¹⁵.

¹³ 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).

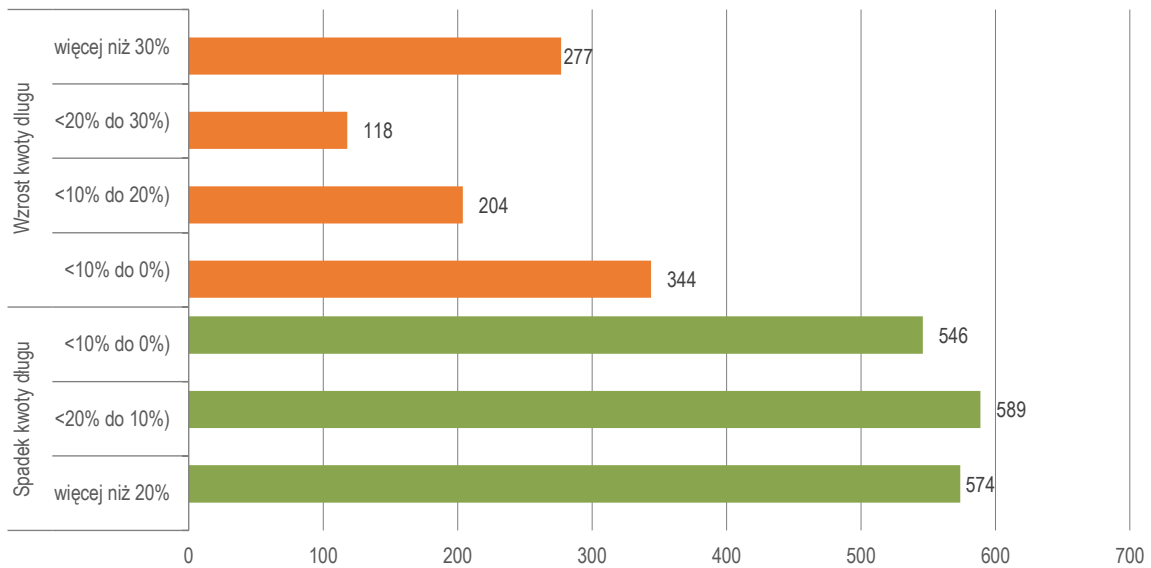
¹⁴ Pamiętać należy, że zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1207) w latach 2023–2025 do wyliczenia indywidualnego wskaźnika jst z art. 243 ustawy o finansach publicznych nie zalicza się potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

¹⁵ Kwota zaległości wynika ze sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jst za 2025 r.

Poziom zadłużenia jst oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2019–2025

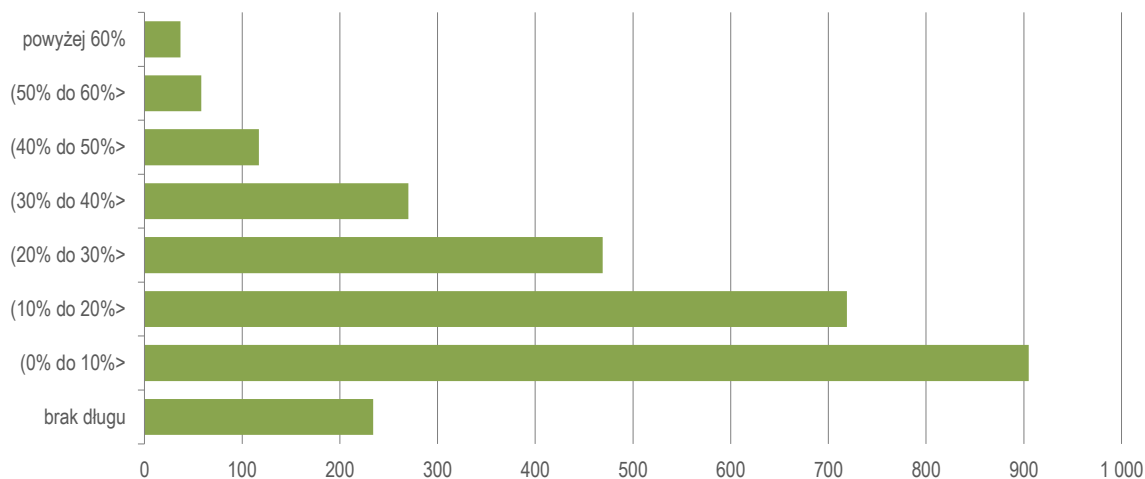


Rozkład liczby jst* według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2025 r.



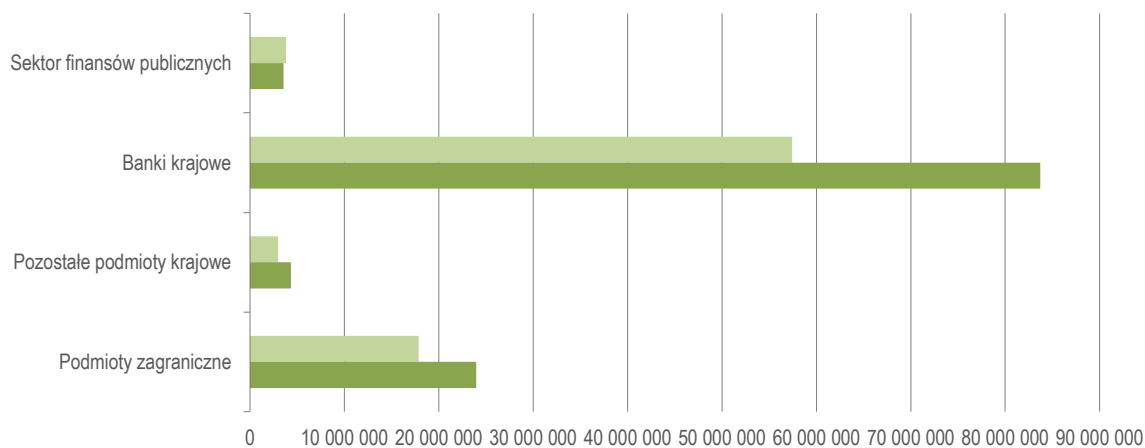
* Na wykresie nie ujęto jst, które w latach 2024 i 2025 nie były zadłużone.

Rozkład liczby jst według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2025 r.



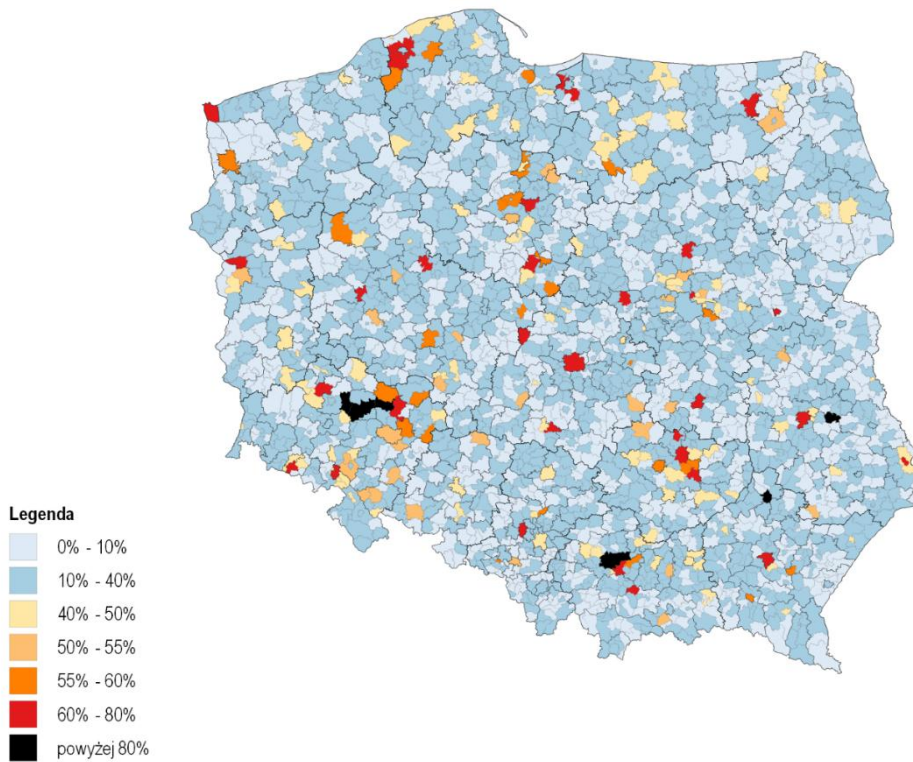
	brak długu	(0% do 10%>	(10% do 20%>	(20% do 30%>	(30% do 40%>	(40% do 50%>	(50% do 60%>	powyżej 60%
■ Liczba jst	234	905	719	469	270	117	58	37

Struktura kwoty długu jst według wierzycieli w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)

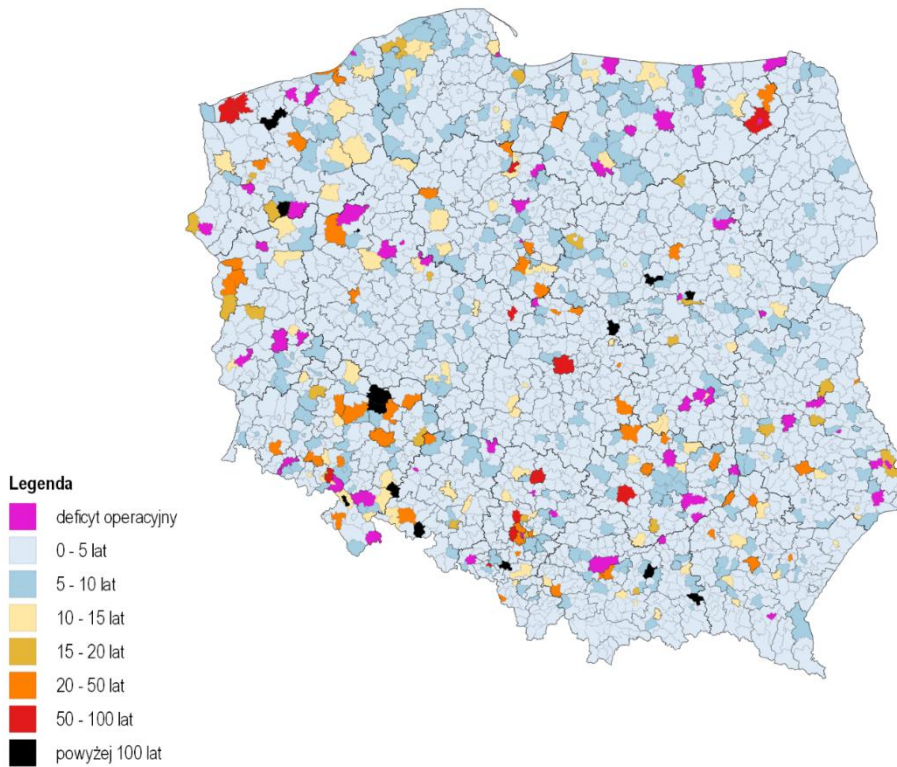


	Podmioty zagraniczne	Pozostałe podmioty krajowe	Banki krajowe	Sektor finansów publicznych
■ 2019	17 847 531	2 974 475	57 418 227	3 835 454
■ 2025	23 968 760	4 320 483	83 709 104	3 539 049

Relacja łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2025 r.¹⁶



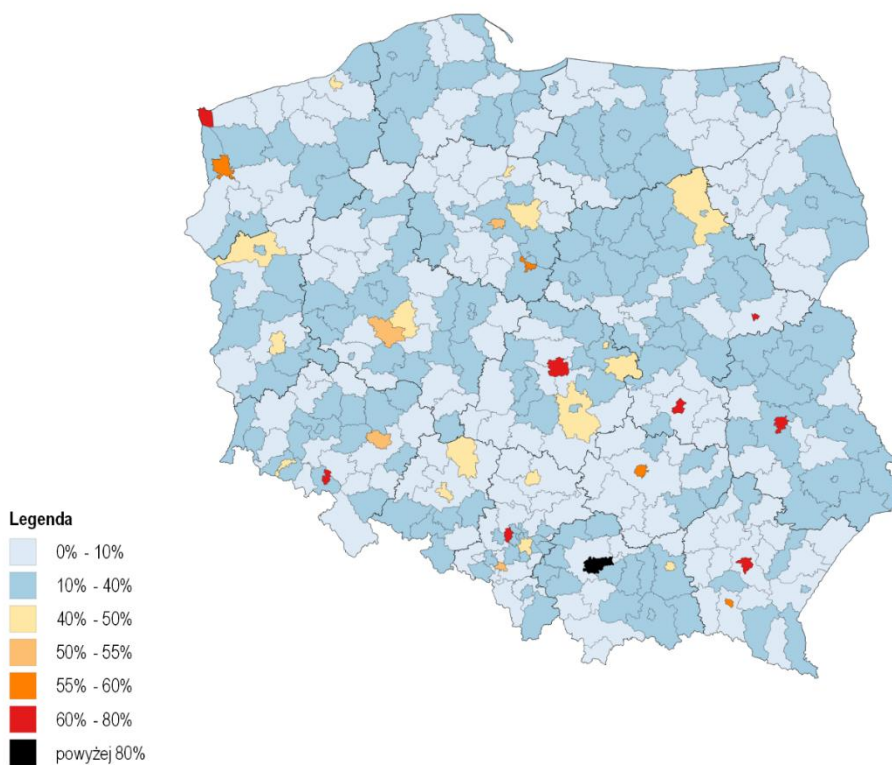
Relacja kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2025 r.¹⁷



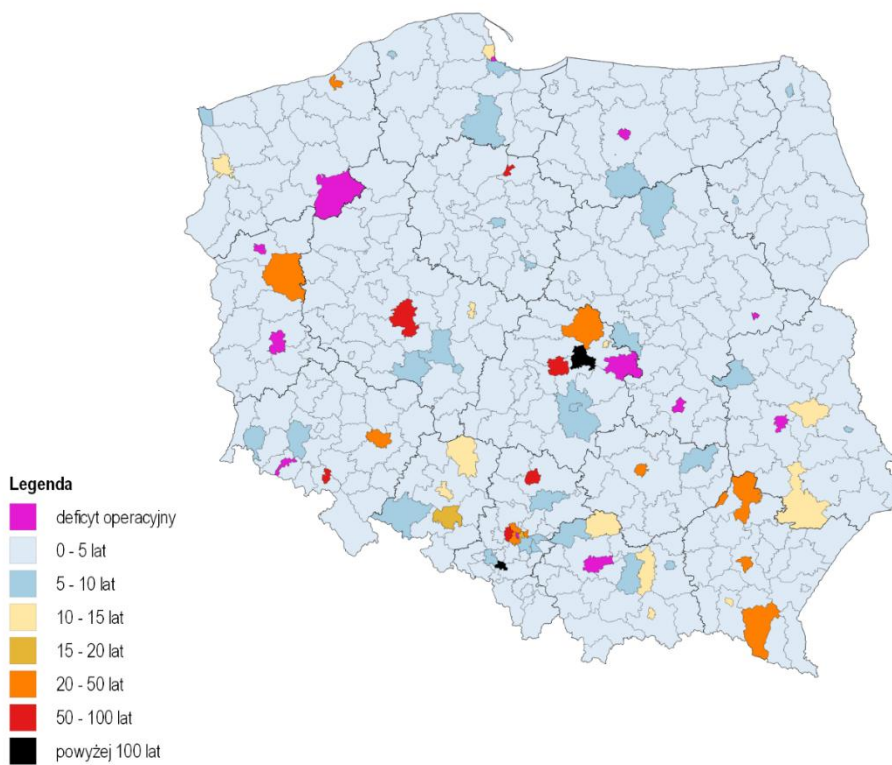
¹⁶ Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

¹⁷ Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2025 r.

Relacja łącznej kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2025 r.¹⁸



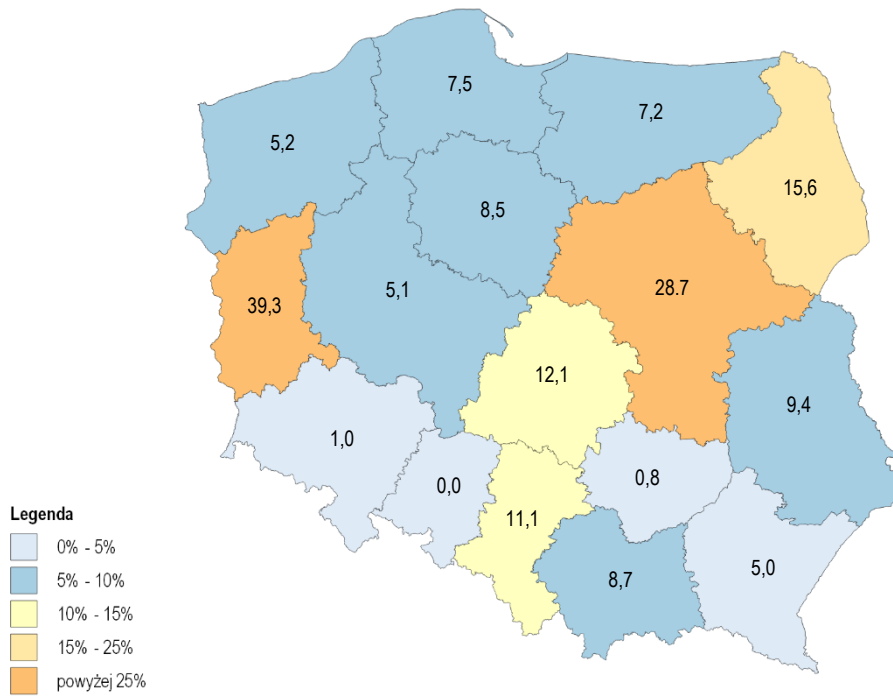
Relacja kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2025 r.¹⁹



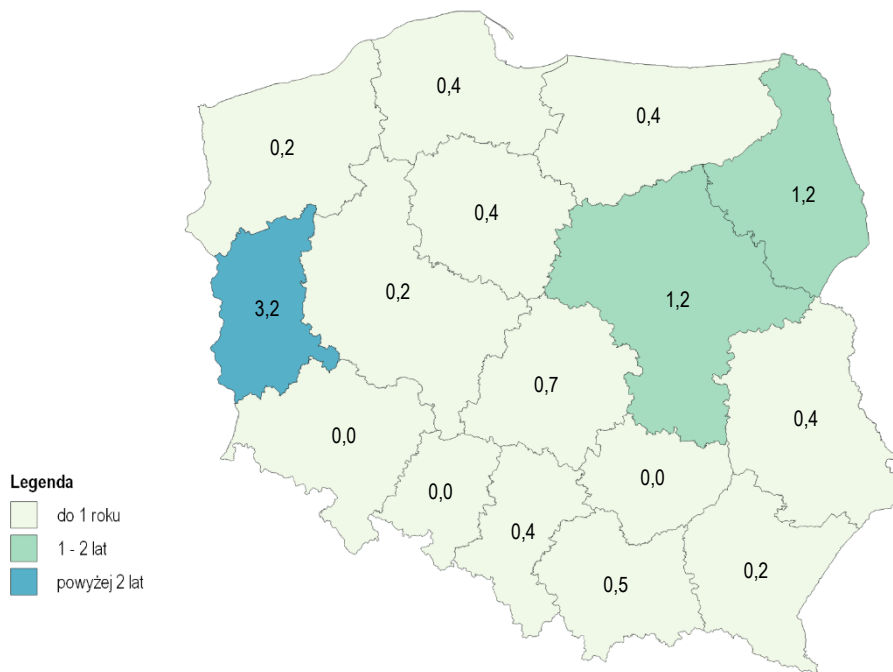
¹⁸ Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

¹⁹ Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2025 r.

Relacja łącznej kwoty długu województw samorządowych do ich dochodów w 2025 r.²⁰



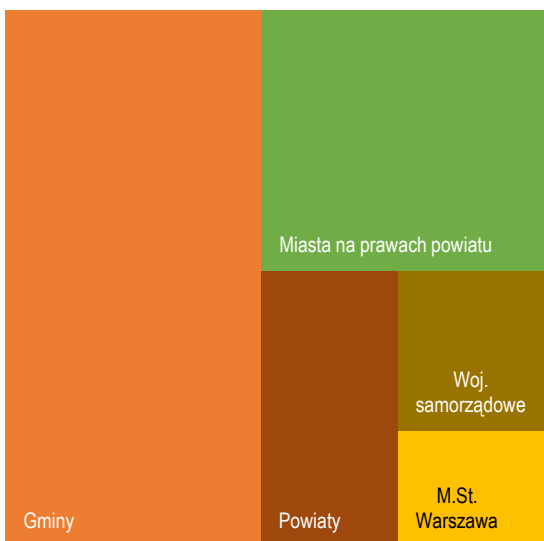
Relacja kwoty długu województw samorządowych do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2025 r.²¹



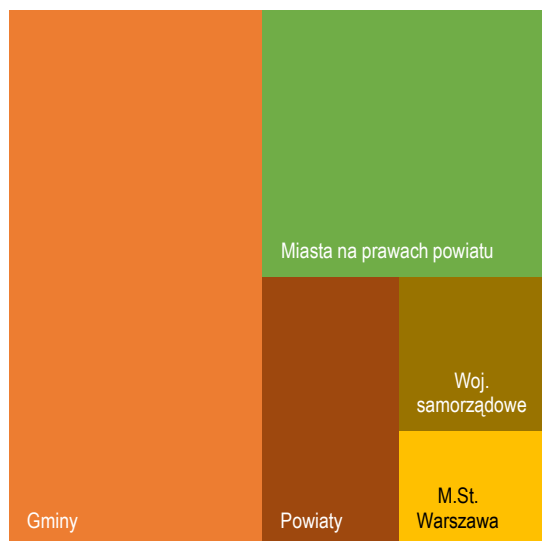
²⁰ Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

²¹ Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2025 r.

Dochody ogółem



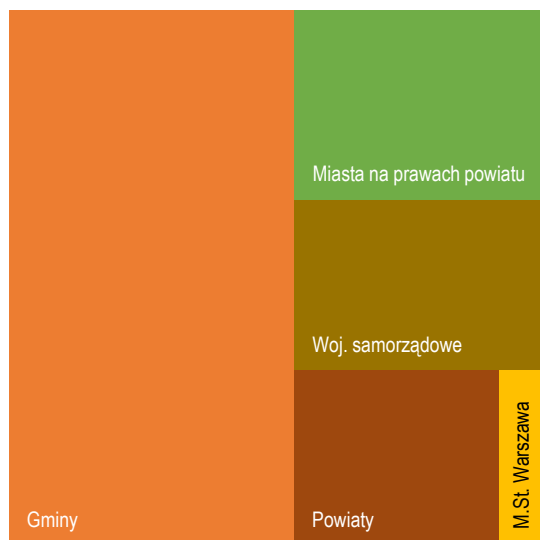
Wydatki ogółem



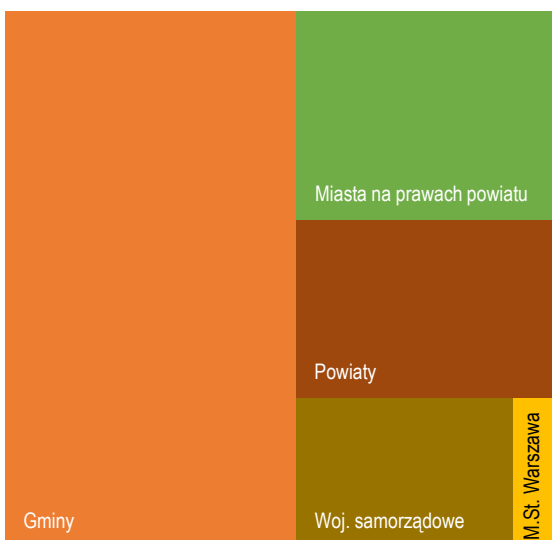
Transfery z bp (PIT, CIT, subwencja)



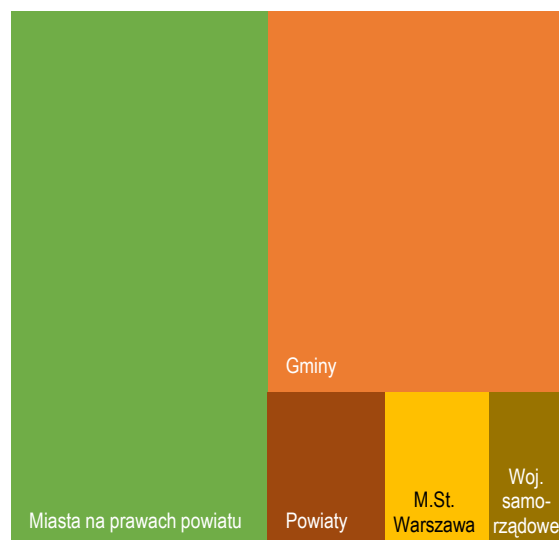
Wydatki majątkowe



Dotacje i środki



Kwota długu



W 2025 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 46,6% składała się ze zobowiązań miast na prawach powiatu, w 37,9% gmin, 6,2% powiatów, 5,5% M.St. Warszawy i w 3,8% województw samorządowych. Zadłużenie samorządu terytorialnego stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 5,9%. W 2025 r. jst gospodarowały dochodami sięgającymi 78,8% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe były równe 53,6% wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa.

3. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie²²

Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych (inaczej: środki zagraniczne) przedstawione w niniejszym punkcie sprawozdania obejmują środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp oraz środki pochodzące z pożyczek i kredytów zagranicznych z międzynarodowych instytucji finansowych. Kwoty dochodów i wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględniają paragrafy dochodowe i wydatkowe z czwartą cyfrą: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

3.1. Dochody ze źródeł zagranicznych

Kwota pozyskanych przez jst środków na dofinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych w 2025 r. wyniosła 20 541 122 tys. zł i była wyższa o 56,5% od zrealizowanych w 2024 r., a ich udział stanowił 4,4% dochodów ogółem (w 2024 r. – 3,0%).

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody jst na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2023–2025²³

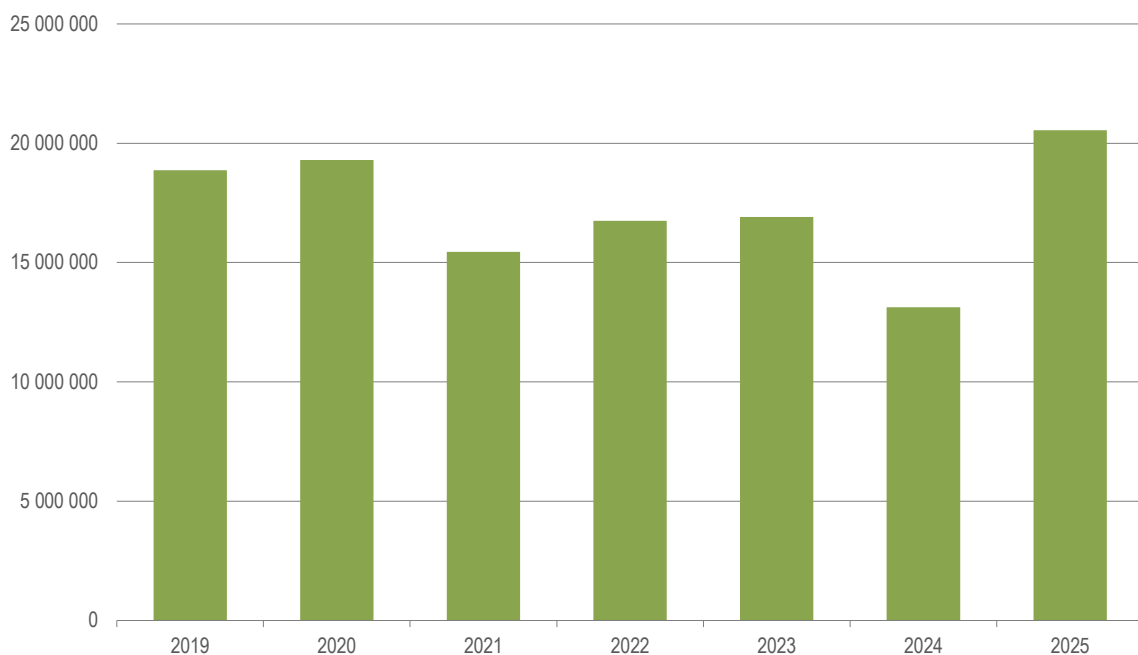
Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	16 915 478,9	13 128 045,7	20 541 122,0	85,6	4,4	156,5
Budżet środków europejskich	13 367 195,3	9 226 859,6	15 186 120,0	83,7	3,2	164,6
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 294 896,4	1 456 873,1	2 131 270,7	88,9	0,5	146,3
Środki ze źródeł zagranicznych	2 253 387,2	2 444 313,0	3 223 731,4	93,3	0,7	131,9
Wydatki ogółem*, z tego:	24 493 578,0	11 581 713,3	22 815 241,8	80,4	4,9	197,0
Budżet środków europejskich	14 045 194,7	5 242 990,5	13 548 924,1	78,1	2,9	258,4
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	7 862 070,2	3 891 747,6	6 337 928,6	82,3	1,4	162,9
Środki ze źródeł zagranicznych	2 586 313,1	2 446 975,3	2 928 389,0	87,9	0,6	119,7
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	1 194 899,4	424 095,3	750 950,9	x	x	177,1
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	707 851,8	993 636,6	1 225 642,4	x	x	123,3

* Wydatki ogółem 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 klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

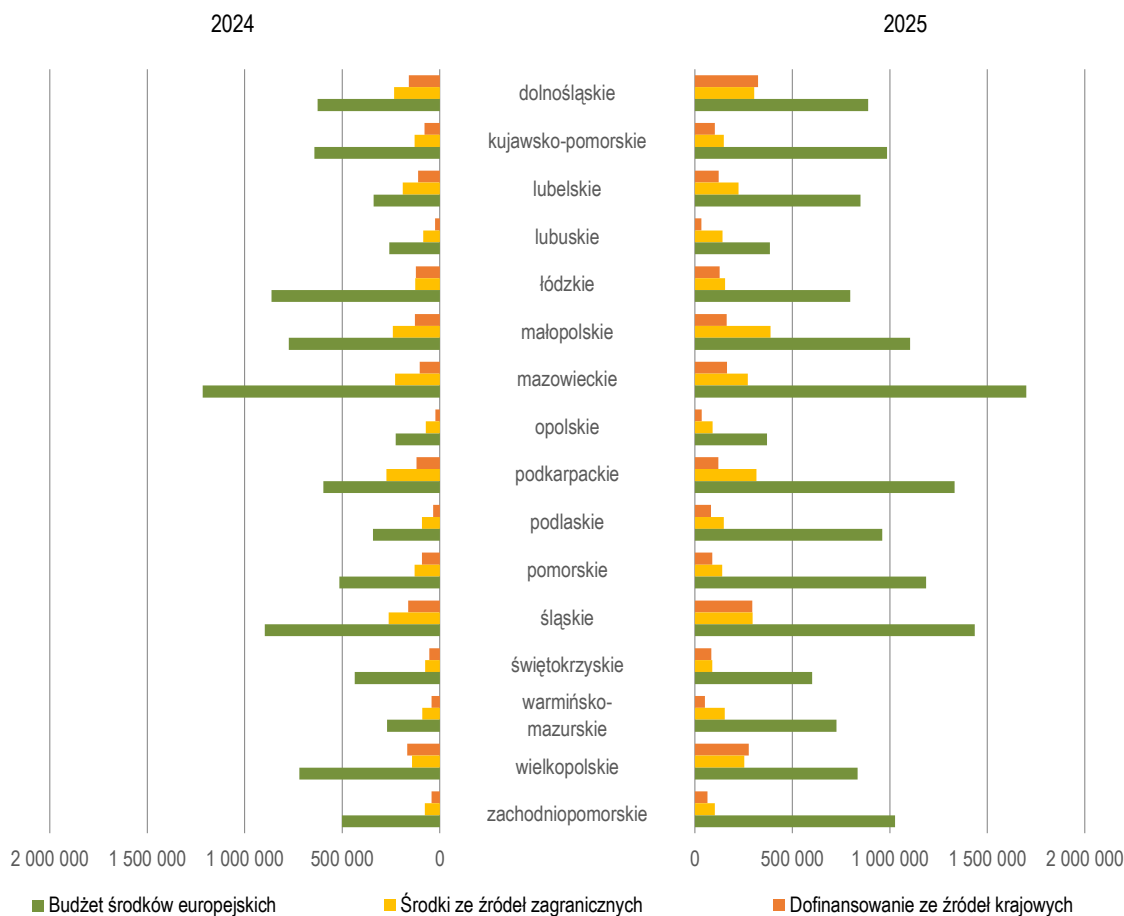
²² Niniejszy punkt *Sprawozdania* dotyczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych.

²³ W tabelach i wykresach niniejszego punktu *Sprawozdania* dofinansowanie ze źródeł krajowych oznacza dochody i wydatki z czwartą cyfrą 2, 4, 6 i 9, finansowanie ze źródeł zagranicznych oznaczają dochody i wydatki z czwartą cyfrą 1, 3, 5 i 8, ponadto wyodrębniono dochody i wydatki nimi finansowane z budżetu środków europejskich – cyfra 7.

Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2024 i 2025 według województw (w tys. zł)



Najwyższe dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w 2025 r. uzyskały jst województw: mazowieckiego (2 136 585 tys. zł), śląskiego (2 025 680 tys. zł) i podkarpackiego (1 768 054 tys. zł). Dochody pozyskane przez te jst stanowiły 28,9% dochodów na programy i projekty realizowane 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 2025 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:	20 541 122	6 495 295	14 045 827	31,6	68,4
dolnośląskie	1 517 401	536 572	980 829	35,4	64,6
kujawsko-pomorskie	1 234 954	474 036	760 917	38,4	61,6
lubelskie	1 194 199	416 170	778 030	34,9	65,2
lubuskie	560 008	167 794	392 214	30,0	70,0
łódzkie	1 078 214	491 065	587 150	45,5	54,5
małopolskie	1 654 892	674 964	979 927	40,8	59,2
mazowieckie	2 136 585	408 715	1 727 871	19,1	80,9
opolskie	494 877	189 623	305 254	38,3	61,7
podkarpackie	1 768 054	459 456	1 308 599	26,0	74,0
podlaskie	1 192 282	215 118	977 164	18,0	82,0
pomorskie	1 415 645	326 342	1 089 303	23,1	77,0
śląskie	2 025 680	838 786	1 186 894	41,4	58,6
świętokrzyskie	776 540	298 490	478 051	38,4	61,6
warmińsko-mazurskie	932 672	221 485	711 187	23,8	76,3
wielkopolskie	1 364 950	495 644	869 306	36,3	63,7
zachodniopomorskie	1 194 169	281 038	913 132	23,5	76,5

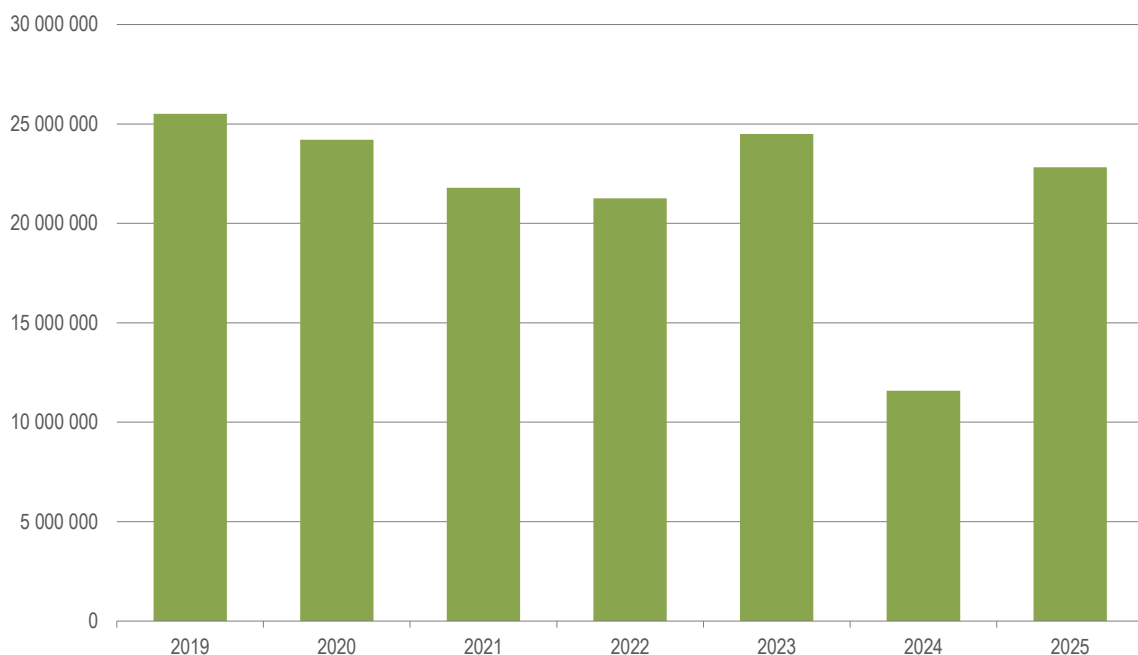
Wśród dochodów jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych przeważały, podobnie jak w latach poprzednich, dochody majątkowe wynoszące 14 045 827 tys. zł, co stanowiło 68,4% pozyskanych dochodów ogółem, natomiast dochody bieżące wyniosły 6 495 295 tys. zł i stanowiły 31,6% dochodów. W porównaniu do 2024 r., w strukturze dochodów zwiększył się udział dochodów majątkowych o 1,0 punkt procentowy (z 67,4% do 68,4%), a zmniejszył się odpowiednio udział dochodów bieżących. Zarówno dochody bieżące jak i majątkowe wykazywały, podobnie jak w latach poprzednich, znaczne terytorialne zróżnicowanie ich wysokości.

Najwyższy wzrost procentowy dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych wystąpił łącznie w jst województwa podlaskiego (o 155% z 467 646 tys. zł do 1 192 282 tys. zł) oraz warmińsko-mazurskiego (o 131,6% z 402 629 tys. zł do 932 672 tys. zł), natomiast spadek dochodów wystąpił łącznie w jst województwa łódzkiego (o 2,9% z 1 110 767 tys. zł do 1 078 214 tys. zł).

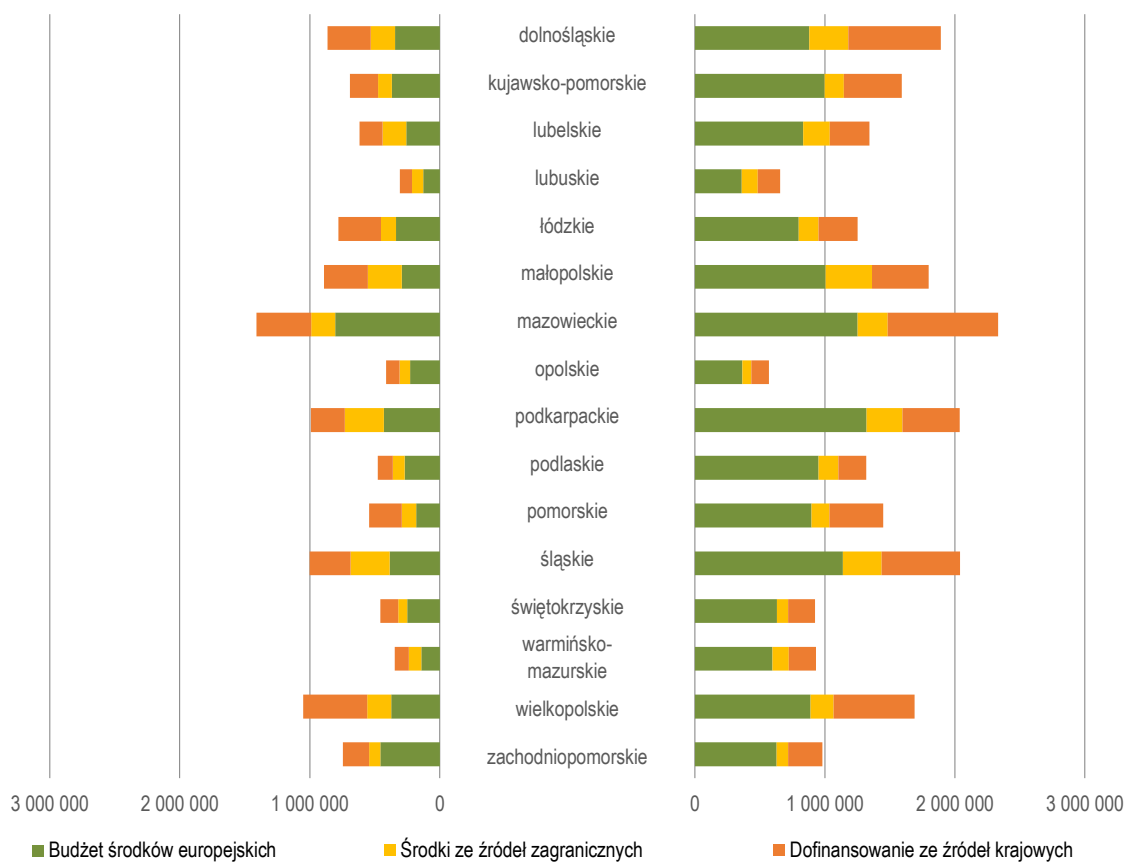
3.2. Wydatki ze źródeł zagranicznych

Wydatki finansowane środkami zagranicznymi w 2025 r. wyniosły 22 815 242 tys. zł i były wyższe o 97,0% w porównaniu z rokiem poprzednim, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 4,9% (w 2024 r. – 2,7%).

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2024 i 2025 według województw (w tys. zł)



Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w 2025 r. wyniosły łącznie 22 815 242 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 – 2 333 566 tys. zł, śląskiego – 2 040 644 tys. zł i podkarpackiego – 2 037 117 tys. zł. Natomiast najwyższe wzrosty wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych zanotowano łącznie w jst województwa podlaskiego (o 176,6% z 476 754 tys. zł do 1 318 872 tys. zł) i pomorskiego (o 166,7% z 543 498 tys. zł do 1 449 644 tys. zł).

Udział wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach jst finansowanych środkami zagranicznymi w 2025 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:	22 815 242	6 458 206	2 410 558	37,3	28,3	16 357 036	71,7
dolnośląskie	1 893 327	557 501	190 562	34,2	29,5	1 335 826	70,6
kujawsko-pomorskie	1 592 335	457 581	151 725	33,2	28,7	1 134 754	71,3
lubelskie	1 343 253	410 292	161 374	39,3	30,5	932 961	69,5
lubuskie	655 635	168 133	74 706	44,4	25,6	487 502	74,4
łódzkie	1 252 084	498 949	198 353	39,8	39,9	753 135	60,2
małopolskie	1 799 251	622 886	231 001	37,1	34,6	1 176 365	65,4
mazowieckie	2 333 566	415 163	175 050	42,2	17,8	1 918 403	82,2
opolskie	569 479	193 090	69 091	35,8	33,9	376 390	66,1
podkarpackie	2 037 117	472 925	156 839	33,2	23,2	1 564 192	76,8
podlaskie	1 318 872	199 118	81 566	41,0	15,1	1 119 754	84,9
pomorskie	1 449 644	327 208	125 798	38,5	22,6	1 122 436	77,4
śląskie	2 040 644	816 990	287 121	35,1	40,0	1 223 654	60,0
świętokrzyskie	925 545	315 501	122 421	38,8	34,1	610 044	65,9
warmińsko-mazurskie	930 892	217 092	92 300	42,5	23,3	713 800	76,7
wielkopolskie	1 691 347	513 157	179 626	35,0	30,3	1 178 190	69,7
zachodniopomorskie	982 253	272 622	113 025	41,5	27,8	709 631	72,3

We wszystkich województwach dominowały wydatki finansowane środkami z budżetu środków europejskich, które wyniosły 13 548 924 tys. zł, stanowiąc 2,9% ogółu wydatków jst. Znacznie niższe było dofinansowanie ze źródeł krajowych w wysokości 6 337 929 tys. zł, które stanowiło 1,4% wydatków jst.

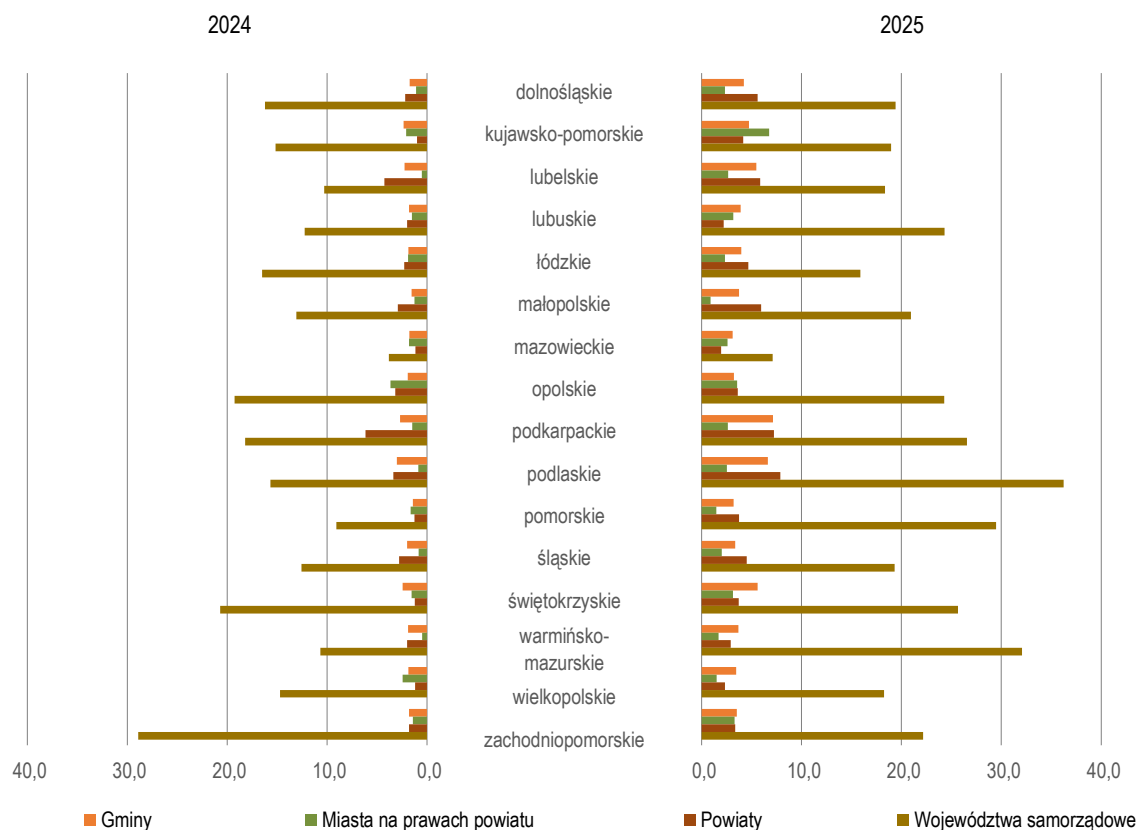
W strukturze wydatków finansowanych z udziałem środków zagranicznych od lat niezmiennie przeważają wydatki majątkowe, które w 2025 r. wyniosły 16 357 036 tys. zł, stanowiąc 71,7% tych wydatków. Najwyższe wydatki majątkowe zrealizowały łącznie jst województwa mazowieckiego – 1 918 403 tys. zł oraz województwa podkarpackiego – 1 564 192 tys. zł, przy czym najwyższe wzrosty wydatków majątkowych finansowanych środkami zagranicznymi zanotowano łącznie w jst województwa warmińsko-mazurskiego (o 245,0%), województwa pomorskiego (o 205,0%) i województwa podlaskiego (o 215,5%).

Udział wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach budżetowych ogółem w 2025 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:	466 393 210	13 548 924	2 928 389	6 337 929	2,9	0,6	1,4
dolnośląskie	37 535 724	880 536	300 529	712 263	2,4	0,8	1,9
kujawsko-pomorskie	24 384 155	997 674	148 751	445 910	4,1	0,6	1,8
lubelskie	23 493 820	833 129	203 488	306 636	3,6	0,9	1,3
lubuskie	12 077 299	360 802	123 392	171 440	3,0	1,0	1,4
łódzkie	28 516 069	798 645	153 743	299 697	2,8	0,5	1,1
małopolskie	40 501 247	1 006 535	355 129	437 587	2,5	0,9	1,1
mazowieckie	75 837 224	1 253 164	229 694	850 708	1,7	0,3	1,1
opolskie	11 113 198	365 283	69 927	134 269	3,3	0,6	1,2
podkarpackie	25 330 269	1 320 754	275 185	441 178	5,2	1,1	1,7
podlaskie	14 687 881	950 462	152 572	215 838	6,5	1,0	1,5
pomorskie	30 099 440	896 934	138 072	414 638	3,0	0,5	1,4
śląskie	50 243 347	1 137 917	297 978	604 749	2,3	0,6	1,2
świętokrzyskie	14 005 173	632 522	86 085	206 938	4,5	0,6	1,5
warmińsko-mazurskie	16 580 260	595 884	126 813	208 194	3,6	0,8	1,3
wielkopolskie	41 344 704	888 878	179 468	623 001	2,2	0,4	1,5
zachodniopomorskie	20 643 401	629 808	87 563	264 882	3,1	0,4	1,3

* Obejmuje wyłącznie wydatki kwalifikowane.

Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w układzie województw w latach 2024 i 2025 (w %)



W 2025 r., tak jak w okresach poprzednich, wśród wszystkich typów jst, najwyższy udział wydatków na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem odnotowano w województwach samorządowych, w których stanowiły średnio 20,1% (w pozostałych typach jst udział w wydatkach ogółem nie przekraczał 4,2%). Wynika to z faktu, że wydatki województw samorządowych obejmują wydatki na projekty własne oraz wydatki stanowiące transfer środków do innych beneficjentów (jako instytucja płatnicza).

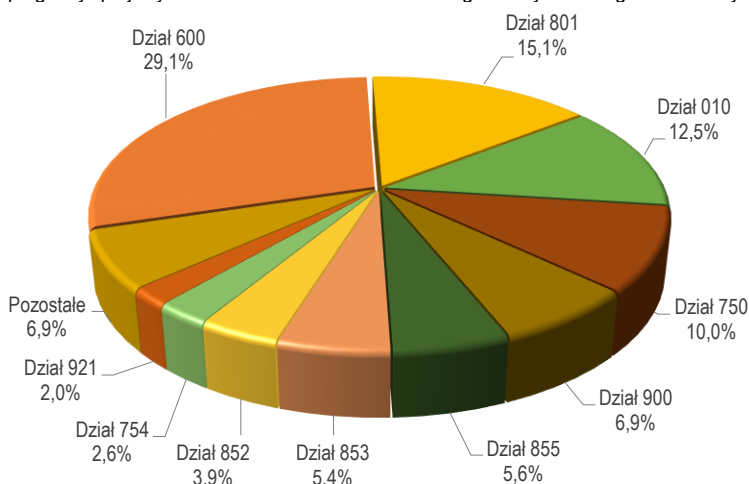
Wydatki majątkowe na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych w podziale na typy jst w 2025 r. (w tys. zł)



W 2025 r. najwyższe wydatki majątkowe na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych zrealizowały gminy w wysokości 7 494 471 tys. zł, co stanowiło 45,8% tych wydatków; niższe wydatki wykonały województwa samorządowe – 4 262 377 tys. zł (26,1% wydatków), miasta na prawach powiatu – 2 275 816 tys. zł (13,9% wydatków) i powiaty – 1 652 668 tys. zł (10,1% wydatków). Dodatkowo M.St. Warszawa zrealizowało te wydatki w kwocie 671 704 tys. zł, co stanowiło 4,1% ogółu tych wydatków.

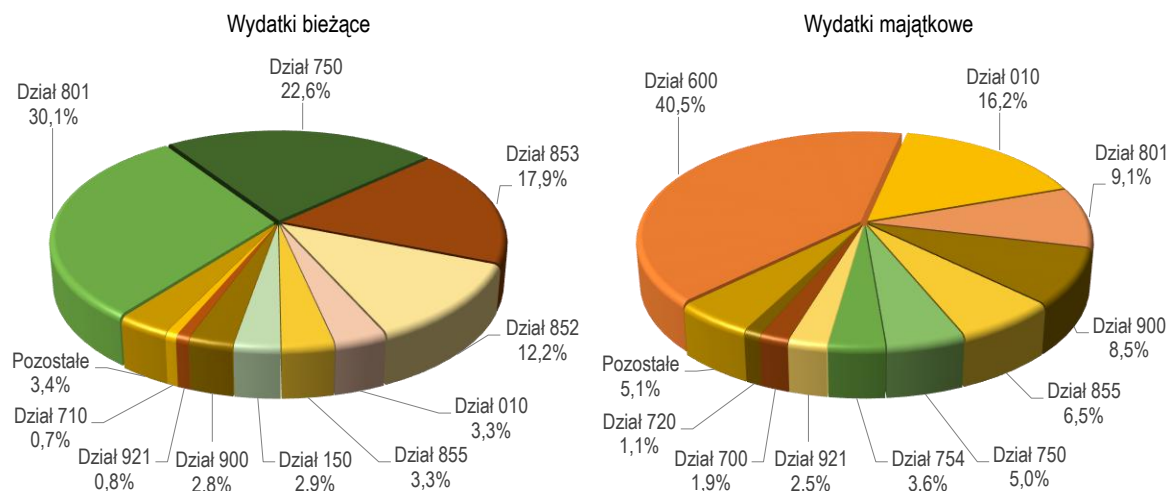
Wydatki na projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych ponoszone były w różnych działach klasyfikacji budżetowej. Kierunki wydatkowania tych środków zaprezentowano poniżej.

Struktura wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych według działów klasyfikacji budżetowej w 2025 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 855 – Rodzina, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, 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 2025 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 750 – Administracja publiczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 855 – Rodzina, dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 710 – Działalność usługowa, dział 600 – Transport i łączność, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 720 – Informatyka.

Największe wydatki finansowane środkami zagranicznymi jst zrealizowały w zakresie transportu i łączności (29,1% wydatków), oświaty i wychowania (15,1% wydatków), rolnictwa i łowiectwa (12,5% wydatków) oraz administracji publicznej (10,0% wydatków).

Kierunki dokonanych wydatków były jednak różne w zależności od rodzaju wydatków. W grupie wydatków bieżących największy udział, miały wydatki na programy i projekty dotyczące oświaty i wychowania (30,1% wydatków bieżących), administracji publicznej (22,6% wydatków bieżących) oraz pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (17,9% wydatków bieżących). Natomiast w wydatkach majątkowych największy udział, podobnie jak roku poprzednim, miały wydatki majątkowe z zakresu transportu i łączności (40,5% wydatków majątkowych) oraz rolnictwa i łowiectwa (16,2% wydatków majątkowych).

Rozdział III.**Wykonanie budżetów przez gminy**

Wybrane wielkości budżetów gmin w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	170 256 688,4	201 841 692,8	219 943 781,8	97,9	100,0	109,0
Bieżące, w tym:	140 542 273,4	169 484 943,8	186 920 682,7	99,9	85,0	110,3
Transfery z bp*, z tego:	70 985 743,9	91 288 018,1	107 348 867,2	100,0	48,8	117,6
PIT	21 655 562,4	33 469 074,4	79 593 251,4	100,0	36,2	237,8
CIT	2 277 245,7	2 860 618,0	3 261 171,4	100,0	1,5	114,0
Subwencja ogólna, w tym:	47 052 935,8	54 958 325,7	24 494 444,4	100,1	11,1	44,6
Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst	8 385 924,3	1 914 296,2	2 037 635,6	101,3	0,9	106,4
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	23 467 736,2	29 764 281,5	26 742 149,3	97,3	12,2	89,8
Dotacje na zadania zlecone**	15 062 592,4	19 612 163,4	17 880 041,2	99,4	8,1	91,2
Majątkowe, w tym:	29 714 415,0	32 356 749,0	33 023 099,2	87,7	15,0	102,1
Dotacje i środki na inwestycje	27 058 151,7	29 910 770,0	30 625 534,8	87,9	13,9	102,4
Wydatki ogółem, z tego:	180 989 005,4	203 750 813,7	217 469 238,5	91,1	100,0	106,7
Bieżące, w tym:	133 126 892,8	156 269 895,4	167 694 054,4	93,4	77,1	107,3
Wynagrodzenia i pochodne	58 260 234,1	72 493 560,6	80 183 231,0	96,1	36,9	110,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	16 232 027,1	19 760 781,9	18 478 803,1	97,6	8,5	93,5
Dotacje	12 341 170,5	15 227 965,7	16 929 173,6	96,8	7,8	111,2
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	2 566 401,0	2 554 979,9	2 545 951,5	89,0	1,2	99,6
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	992 415,8	545 551,6	1 496 534,3	65,8	0,7	274,3
Majątkowe, w tym:	47 862 112,7	47 480 918,4	49 775 184,1	84,3	22,9	104,8
Wydatki inwestycyjne, w tym:	45 901 853,0	45 861 419,0	47 858 930,2	83,9	22,0	104,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	7 272 364,4	3 424 794,1	7 442 566,3	77,2	3,4	217,3
Wynik budżetu	-10 732 317,0	-1 909 120,9	2 474 543,3	x	x	x
Wynik operacyjny	7 415 380,7	13 215 048,5	19 226 628,2	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	33 292 384,3	27 022 379,6	29 895 444,1	x	100,0	110,6
Zaciągnięcie długu zwrotnego	9 032 772,8	8 696 454,5	7 453 544,7	x	24,9	85,7
Wolne środki i nadwyżka	24 094 071,9	18 176 119,2	22 258 454,7	x	74,5	122,5
Rozchody ogółem, w tym:	5 667 352,8	5 834 385,7	6 996 102,3	x	100,0	119,9
Splata długu zwrotnego	4 290 985,5	4 797 602,3	6 198 389,0	x	88,6	129,2
Należności ogółem, w tym:	11 703 097,2	10 727 694,3	10 974 458,7	x	100,0	102,3
Należności wymagalne	11 185 276,8	10 213 422,6	10 485 257,5	x	95,5	102,7
Kwota długu, w tym:	38 824 386,0	42 684 738,1	43 811 023,7	x	100,0	102,6
Zobowiązania wymagalne	62 847,2	59 070,5	42 422,3	x	0,1	71,8
Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:	68 583,7	72 080,3	74 772,7	x	100,0	103,7
SP ZOZ	42 828,8	52 024,7	59 210,7	x	79,2	113,8

* Transfery z bp rozumiane jako środki przekazywane z budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. PIT, CIT i subwencja.

** Zgodnie z art. 126 uofp.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody gmin na realizację programów przy udziale środków zagranicznych w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	5 245 053,7	4 525 184,6	7 953 724,7	79,9	3,6	175,8
Budżet środków europejskich	4 471 919,3	3 736 849,0	6 434 473,4	77,4	2,9	172,2
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	345 941,4	322 105,6	538 020,0	86,1	0,2	167,0
Środki ze źródeł zagranicznych	427 193,0	466 230,0	981 231,4	96,2	0,4	210,5
Wydatki ogółem*, z tego:	8 270 876,1	3 976 036,8	8 991 568,0	76,8	4,1	226,1
Budżet środków europejskich	5 066 899,9	2 156 034,9	6 179 829,2	75,7	2,8	286,6
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	2 728 398,4	1 246 294,1	2 138 995,6	76,8	1,0	171,6
Środki ze źródeł zagranicznych	475 577,8	573 707,8	672 743,1	88,6	0,3	117,3
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	436 851,8	344 799,8	348 341,9	x	x	101,0
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	323 529,5	433 625,7	656 286,5	x	x	151,3

* 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.

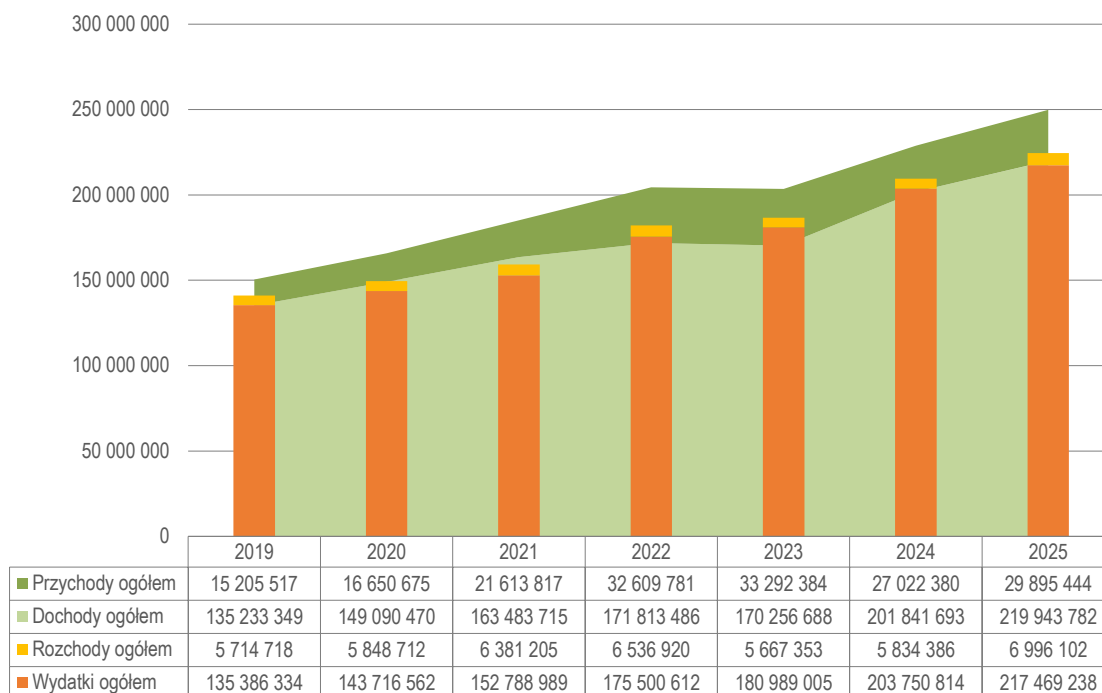
W 2025 r. odnotowano znaczący, bo aż ponad 126-procentowy wzrost wydatków (tj. o 5 015 531 tys. zł), będący bezpośrednim efektem kumulacji otrzymanych środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp (m.in. z KPO) oraz przesunięcia niewykorzystanych funduszy z roku ubiegłego. Do budżetów gmin przekazano o 3 428 540 tys. zł (tj. o 75,8%) środków zagranicznych więcej niż w roku poprzednim.

Liczba gmin według wielkości budżetu (dochodów ogółem) oraz typów gmin w 2025 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Gminy				Struktura (w %)			
	Ogółem	miejskie	miejsko- wiejskie	wiejskie	Ogółem	miejskie	miejsko- wiejskie	wiejskie
do 25>	52	1	3	48	2,2	0,0	0,1	2,0
(25 do 50>	733	23	97	613	30,4	1,0	4,0	25,4
(50 do 75>	632	20	195	417	26,2	0,8	8,1	17,3
(75 do 100>	359	20	138	201	14,9	0,8	5,7	8,3
(100 do 150>	317	49	148	120	13,1	2,0	6,1	5,0
(150 do 200>	134	38	66	30	5,5	1,6	2,7	1,2
(200 do 250>	60	17	27	16	2,5	0,7	1,1	0,7
powyżej 250	126	68	44	14	5,2	2,8	1,8	0,6
Razem	2 413	236	718	1 459	100,0	9,7	29,8	60,5

Grupa gmin dysponująca budżetami nieprzekraczającymi 25 mln zł dochodów ogółem kolejny rok z rządu uległa zmniejszeniu w stosunku do roku poprzedniego – spadek o 33 jednostki. Jeszcze większa redukcja wystąpiła w grupie gmin dysponujących budżetami w przedziale od 25 do 50 mln zł, tj. o 96 jednostek, z czego największy udział miały gminy wiejskie – spadek o 61 podmiotów.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody gmin w latach 2019–2025 (w tys. zł)



1. Dochody

Dochody budżetowe gmin w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	170 256 688,4	201 841 692,8	219 943 781,8	97,9	100,0	109,0
Transfery z bp*, z tego:	70 985 743,9	91 288 018,1	107 567 279,4	100,0	48,9	117,8
Subwencja ogólna	47 052 935,8	54 958 325,7	24 712 856,5	100,1	11,2	45,0
Udziały w PIT	21 655 562,4	33 469 074,4	79 593 251,4	100,0	36,2	237,8
Udziały w CIT	2 277 245,7	2 860 618,0	3 261 171,4	100,0	1,5	114,0
Dotacje i środki	50 525 888,0	59 675 051,5	57 367 684,1	92,1	26,1	96,1
Pozostałe dochody	48 745 056,6	50 878 623,2	55 008 818,3	100,3	25,0	108,1

* Vide str. 227.

W 2025 r. dochody budżetowe gmin zrealizowane zostały w kwocie 219 943 782 tys. zł, co stanowiło 97,9% planu. W porównaniu z 2024 r. nastąpił ich nominalny wzrost o 9,0%, a realnie zwiększyły się o 5,4% (przy wskaźniku inflacji wynoszącym 3,6%). Analizując dane z ostatniego dziesięciolecia należy zauważyć, że po incydentalnym odwróceniu w 2023 r. tendencji wzrostowej osiąganych przez gminy dochodów, od 2024 r. nastąpiła jej kontynuacja.

Nowa ustawa o dochodach¹ zasadniczo zmieniła metodologię ustalania kwot rocznego dochodu przypadającego gminom z tytułu wpływów z podatków PIT i CIT, a także zasady przyznawania subwencji ogólnej. Dotychczasowy model naliczania dochodów jest z tytułu udziału w PIT i CIT, oparty na podatku należnym, został zastąpiony systemem opartym na dochodach podatników z terenu danej jednostki, bez uwzględniania dochodów (przychodów) zwolnionych z opodatkowania. Określono również nowe współczynniki do wyliczania wielkości udziałów w podatkach, w których uwzględniono m.in. różnice w wielkości i zamożności jst. Ustalono, że subwencja ogólna z budżetu państwa ma przysługiwać tylko tym jednostkom, które nie będą miały dochodów podatkowych wystarczających na pokrycie swoich wydatków. Ma być kalkulowana z uwzględnieniem

¹ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.).

tw. potrzeb finansowych jst, w tym: wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych, uzupełniających – zrezygnowano z podziału subwencji ogólnej na części.

W 2025 r. wartość wpływów z tytułu udziału w podatku PIT w stosunku do roku poprzedniego wzrosła dynamicznie – o 137,8%, osiągając wartość 79 593 251 tys. zł (w 2024 r. – 33 469 074 tys. zł). Zmiany wprowadzone nową ustawą o dochodach miały korzystny wpływ również na dochody gmin z tytułu udziału w podatku CIT – wzrost o 14,0%.

Dochody gmin z tytułu transferów z budżetu państwa w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Natomiast, w związku z innym podejściem do subwencji, która w świetle przytoczonej ustawy ma pełnić jedynie funkcję uzupełniającą, dochody z tytułu subwencji ogólnej odnotowały głęboki, ponad 55-procentowy spadek w stosunku do roku poprzedniego z 54 958 326 tys. zł w 2024 r. do 24 494 444 tys. zł w 2025 r. (248 gmin nie otrzymało subwencji). Wzorem lat ubiegłych budżety gmin zostały zasilone środkami z rezerwy na uzupełnienie dochodów, które wzrosły o 17,9% (tj. o 341 752 tys. zł).

W 2025 r. nadal znaczącym źródłem dochodów gmin, choć zredukowanym o 15,4% w stosunku do roku poprzedniego, były środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które stanowiły 7,8% dochodów ogółem i wyniosły 17 185 629 tys. zł. Jedynie 0,4% tych środków zostało przeznaczone na wydatki bieżące (w 2022 r. relacja ta wyniosła 77,9%). Prawie całość środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, podobnie jak w roku poprzednim, przeznaczono na inwestycje (Fundusz Inwestycji Strategicznych Polski Ład, Rządowy Fundusz Odbudowy Zabytków). Trwający konflikt zbrojny w Ukrainie nadal generował potrzebę funkcjonowania Funduszu Pomocy, z którego gminom przekazano kwotę 1 318 856 tys. zł. Należy jednak zaznaczyć, że kwota ta była kolejny rok z rzędu niższa w porównaniu ze środkami przekazanymi w pierwszym roku wojny.

W 2025 r. zauważalny jest wyraźny wzrost finansowania zadań własnych – pula przekazanych z budżetu państwa dotacji w porównaniu z 2024 r. zwiększyła się o jedną czwartą (tj. o 2 719 296 tys. zł). Głównym czynnikiem wzrostu dotacji było otrzymanie znacznych środków na zadania z zakresu ochrony ludności w związku z wejściem w życie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej², pomimo wyeliminowania dotacji na zdania przedszkolne, które zgodnie z ustawą o dochodach jst zostały włączone w potrzeby oświatowe, finansowane subwencją ogólną. Z kolei wartość dotacji przekazanych gminom na realizację zadań zleconych odnotowała spadek o kwotę 1 543 284 tys. zł (tj. o 7,9%) w relacji do roku poprzedniego. Pomimo 25-procentowego wzrostu dotacji celowych na zadania własne spadki w obszarze zadań zleconych oraz pozostałych środków spowodowały, że ogólna wartość otrzymanych dotacji i środków uległa obniżeniu o kwotę 2 307 367 tys. zł (tj. 3,9%).

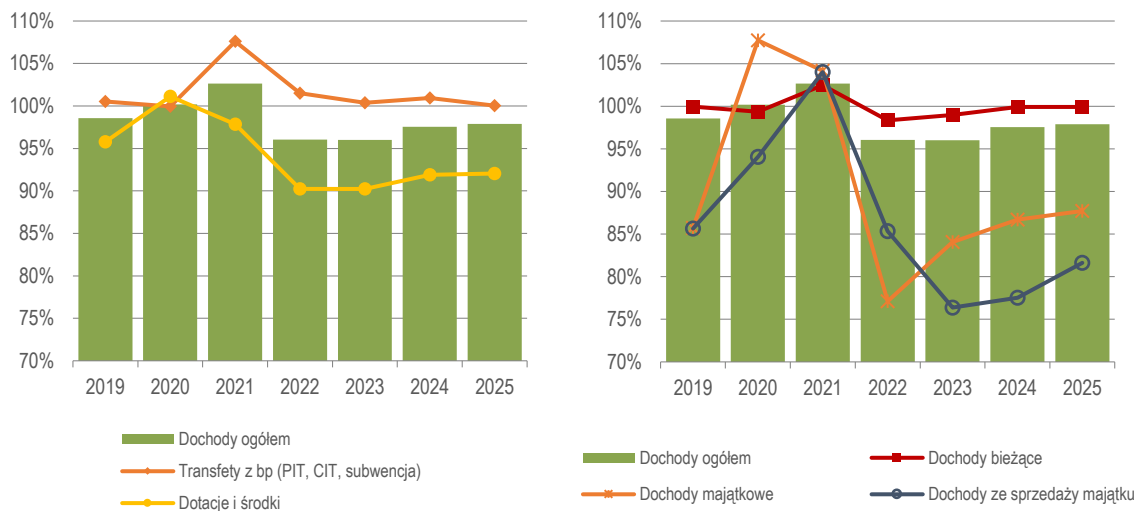
Analiza sprawozdań budżetowych z ostatnich lat potwierdza, że podatek od nieruchomości utrzymuje dominującą pozycję w strukturze dochodów gmin (w roku 2025 jego udział wyniósł 10,8%), a realizacja wpływów z podatku od

² Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907 z późn. zm.).

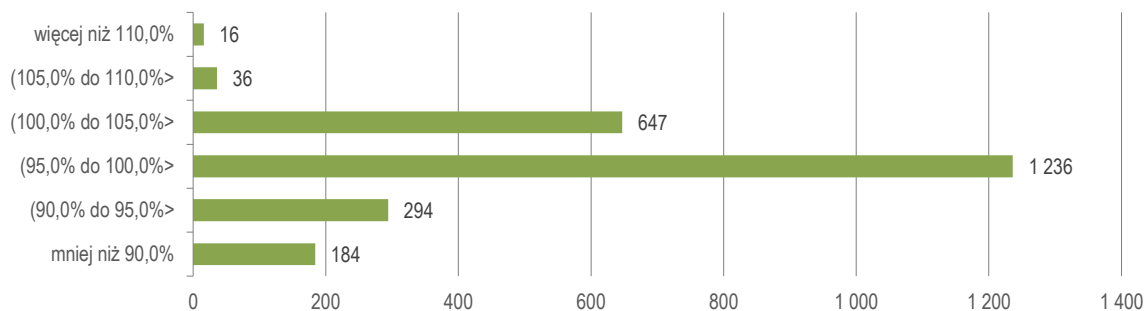
nieruchomości osiągała poziom zbliżony do planowanego. Dochody z tytułu podatku od nieruchomości wykazują trwałą dynamikę wzrostu, odnotowując wyższe wartości w każdym kolejnym roku (w 2023 r. – wzrost o 11,4%, w 2024 r. – wzrost o 11,9%, w 2025 r. – wzrost o 9,2%).

Uzyskiwane przez gminy wpływy z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w ostatnich trzech latach również były wyższe rok do roku – o 8,1%, 3,4% i 10,6%, pomimo utrzymującej się tendencji braku realizacji planu dochodów (wykonanie w latach 2023–2025 kształtowało się na poziomie, odpowiednio: 96,7%, 96,2% i 97,2%).

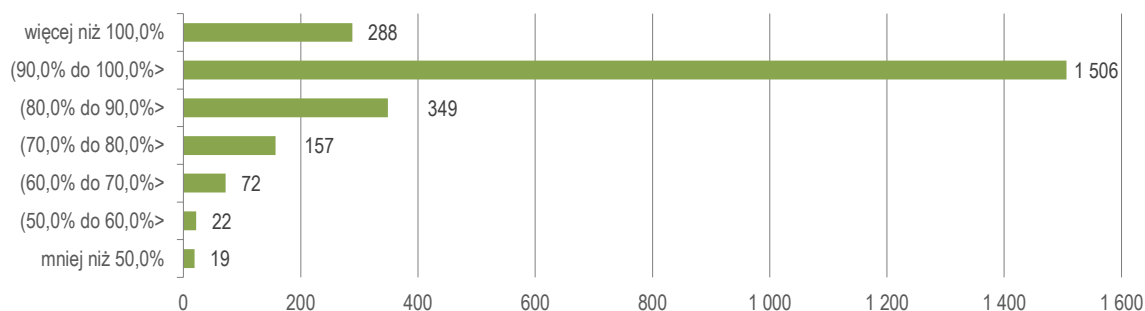
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów gmin w latach 2019–2025



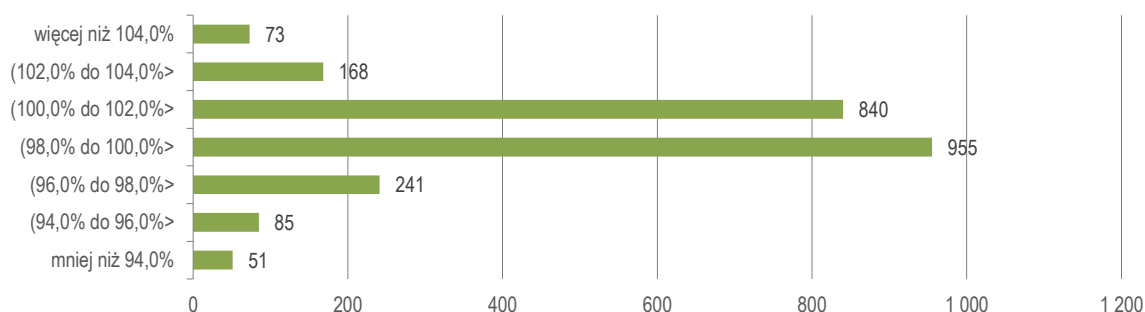
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2025 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów z tytułu dotacji i środków w 2025 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2025 r.

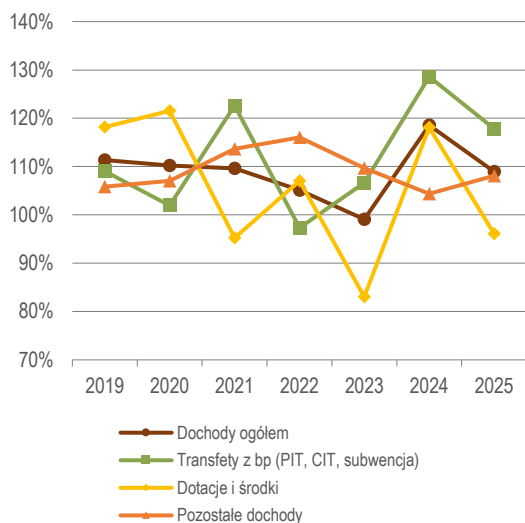


W 2025 r. struktura dochodów pod względem podziału na dochody bieżące i majątkowe nie uległa istotnym zmianom w odniesieniu do poprzedniego roku (przesunięcie na korzyść dochodów bieżących o jeden punkt procentowy).

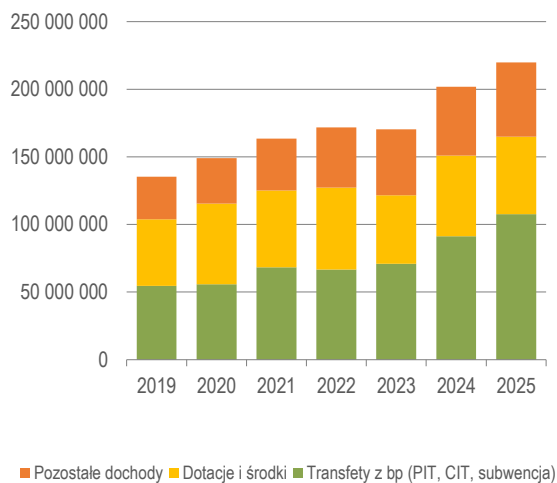
Zgromadzone przez gminy środki w 48,9% opierały się na dochodach transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie wpływów z PIT i CIT oraz subwencji, w 26,1% na dotacjach i środkach, a 25,0% stanowiły pozostałe dochody. Pomimo wprowadzenia radykalnej zmiany w mechanizmie przekazywania dochodów jst, utrzymał się dotychczasowy trend w strukturze dochodów, charakteryzujący się systematycznym wzrostem udziału transferów z PIT, CIT i subwencji, przy jednoczesnym spadku udziałów obejmujących dotacje i środki oraz pozostałe dochody.

W stosunku do roku poprzedniego udział transferów z budżetu państwa (PIT, CIT, subwencja) w strukturze dochodów ogółem uległ minimalnemu wzrostowi (o 3,7 punktu procentowego). Z kolei udział dochodów z tytułu dotacji i środków spadł o 3,5 punktu procentowego w stosunku do 2024 r., a udział pozostałych dochodów był niższy o 0,2 punktu procentowego.

Dynamika dochodów gmin w latach 2019–2025 (rok poprzedni = 100%)



Dochody gmin w latach 2019–2025 (w tys. zł)



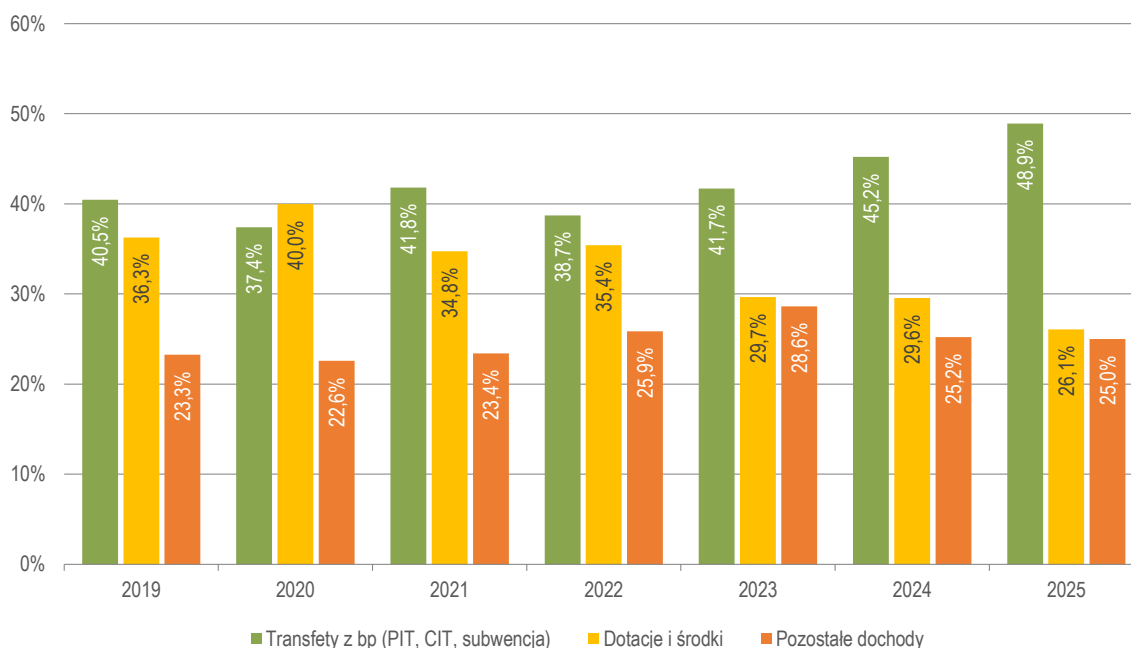
W strukturze dotacji i środków wystąpiły zmiany w porównaniu rok do roku. Spadki odnotowano w: udziale środków z Funduszu Pomocy – o 0,1 punktu procentowego, udziale dotacji na zadania zlecone – o 1,4 punktu procentowego oraz udziale środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – o 4,0 punkty procentowe, natomiast udział dotacji na zadania własne wzrósł o 5,5 punktu procentowego i stanowił 23,7% omawianej struktury. Wzrost tego udziału był spowodowany w głównej mierze przekazaniem gminom dotacji na realizację nowego zadania własnego z zakresu ochrony ludności. Ich wartość stanowiła 9,5% sumy dotacji na zadania własne, z czego 77,4% obejmowały dochody o charakterze majątkowym, w wysokości 996 610 tys. zł. W 2024 r. miał miejsce wzrost wartości dotacji na zadania zlecone, który był bezpośrednio uwarunkowany m.in koniecznością przeprowadzenia wysokonakładowych wyborów do rad gmin, wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego. W 2025 r. udział tych dotacji w analizowanej strukturze uległ obniżeniu do 31,5% (z 32,9% w 2024 r.).

W związku ze zmianami legislacyjnymi w strukturze dochodów pochodzących z transferów z budżetu państwa nastąpiły zasadnicze zmiany. Dynamiczny wzrost odnotował udział dochodów z PIT (z 36,7% w 2024 r. do 74,0% w 2025 r.),

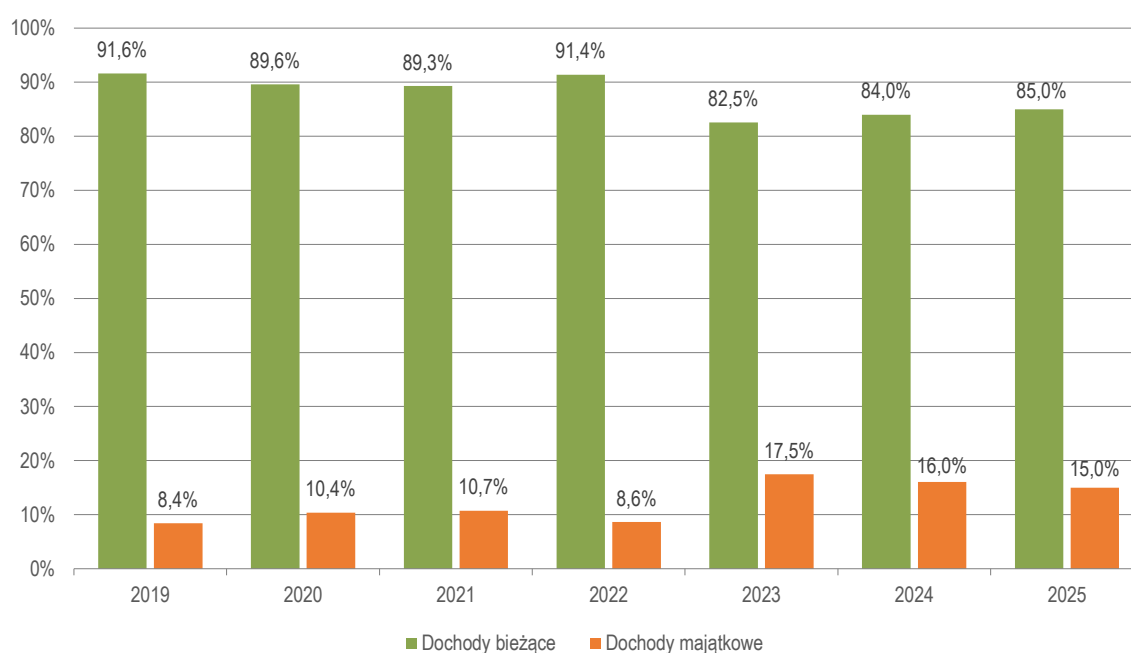
natomiast udział subwencji został znacznie zredukowany (z 58,1% w 2024 r. do 20,9% w 2025 r.). Udziały wpływów z CIT oraz środków na uzupełnienie dochodów pozostały na zbliżonym poziomie w relacji do poprzedniego roku. W 2023 r. udział dochodów z PIT i CIT w 177 gminach nie przekroczył 5% ich dochodów ogółem, w 2024 r. ilość tych gmin spadła do 78, natomiast w ostatnim roku nie było już takich gmin.

Dominacja dochodów bieżących w strukturze dochodów ogółem została utrzymana i stanowiła 85,0% globalnej kwoty, przy 15-procentowym udziale dochodów majątkowych. Dochody bieżące wzrosły nominalnie o 10,3%, a realnie o 6,7% w stosunku do roku 2024 i wyniosły 186 920 683 tys. zł. Dzięki zwiększonemu finansowaniu inwestycji (wzrost dotacji i środków na inwestycje o 2,4%, tj. o 714 765 tys. zł) odnotowano nominalnie wyższe dochody majątkowe gmin w relacji do roku poprzedniego – wzrost o 2,1% (tj. 33 023 099 tys. zł), jednakże biorąc pod uwagę wskaźnik inflacji, ich realna wartość stanowiła 98,5% wykonanych dochodów majątkowych z 2024 r.

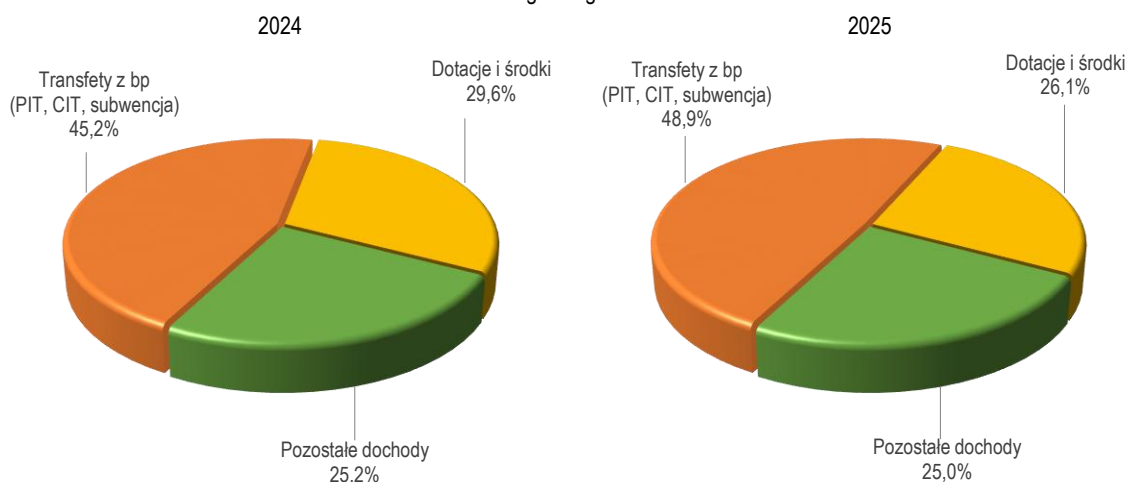
Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2019–2025



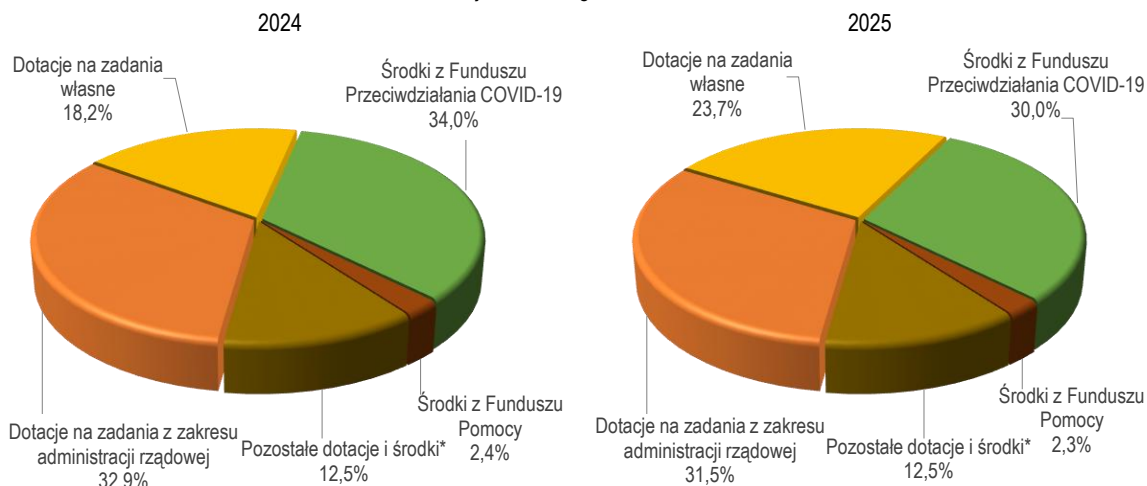
Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2019–2025



Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2024 i 2025

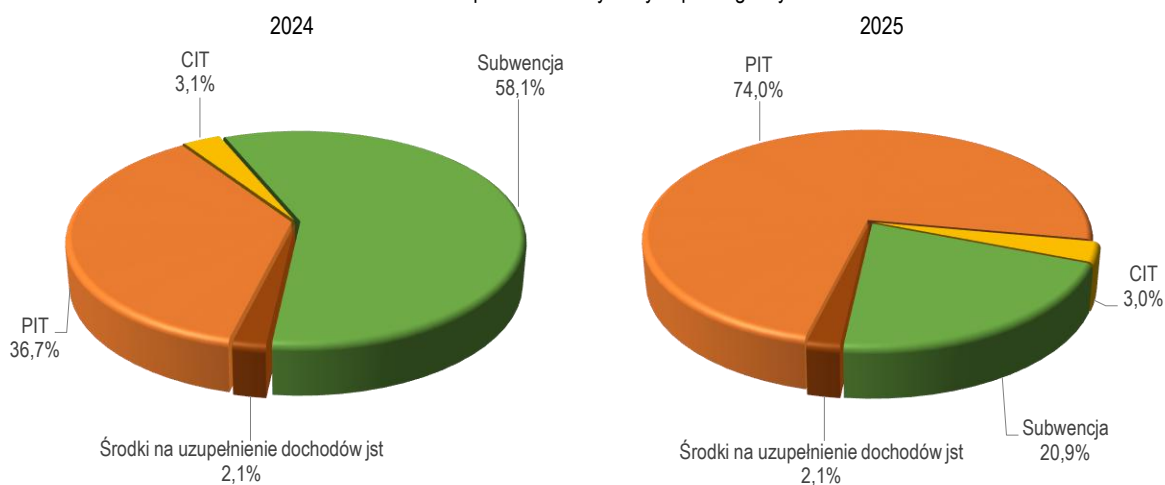


Struktura dotacji i środków gmin w latach 2024 i 2025

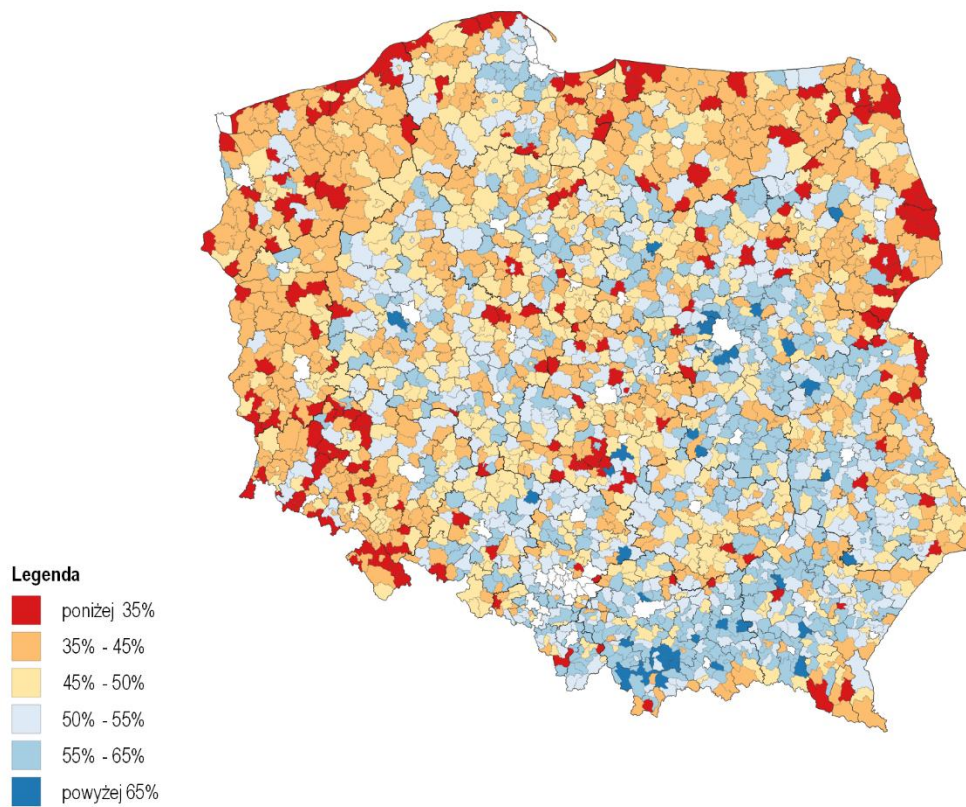


* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

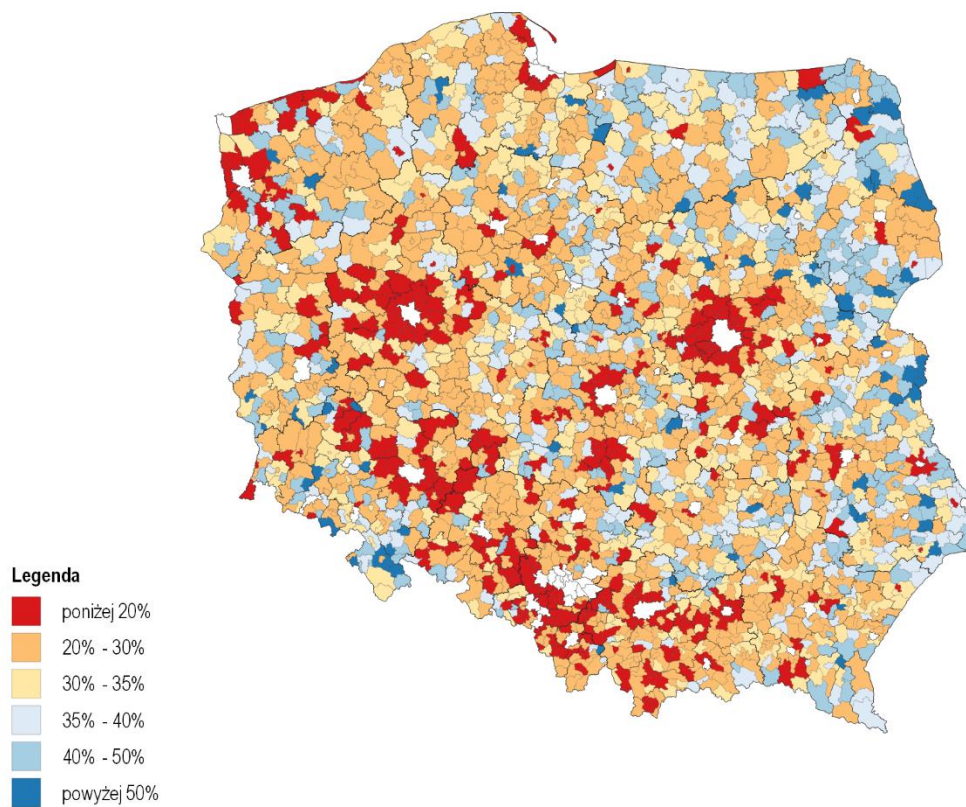
Struktura transferów z budżetu państwa¹⁾ otrzymanych przez gminy w latach 2024 i 2025



Udział transferów z bp (PIT, CIT, subwencja) w dochodach ogółem gmin w 2025 r.



Udział dotacji i środków w dochodach ogółem gmin w 2025 r.



Potencjalne dochody podatkowe

Organy stanowiące gmin uchwaliły na 2025 r. stawki podatków niższe od maksymalnych o 5 388 944 tys. zł, co stanowiło 14,7% możliwych do uzyskania dochodów podatkowych ogółem (w 2024 r. – 8,1%). Najistotniejsze skutki finansowe obniżenia górnych stawek dotyczyły, tak jak w latach poprzednich, podatku od nieruchomości (63,9%) i podatku od środków transportowych (29,9%).

Wydane przez organy podatkowe gmin decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń wyniosły 788 079 tys. zł i obniżyły o 2,1% możliwe do uzyskania dochody podatkowe (w 2024 r. o 1,2%). Podobnie jak w latach wcześniejszych, w roku 2025 skutki finansowe wydanych przez organy podatkowe decyzji, dotyczyły głównie podatku od nieruchomości – 98,5% ogólnej kwoty (w roku poprzednim – 97,2%).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się kwotą 6 177 023 tys. zł (wobec 6 620 757 tys. zł w 2024 r.). Statystyczna gmina w 2025 r. zrealizowała dochody podatkowe niższe o 2 560 tys. zł od możliwych do uzyskania (o 186 tys. zł mniej niż w 2024 r.).

Dochody podatkowe¹⁾ gmin możliwe do uzyskania w latach 2024 i 2025 (w tys. zł)

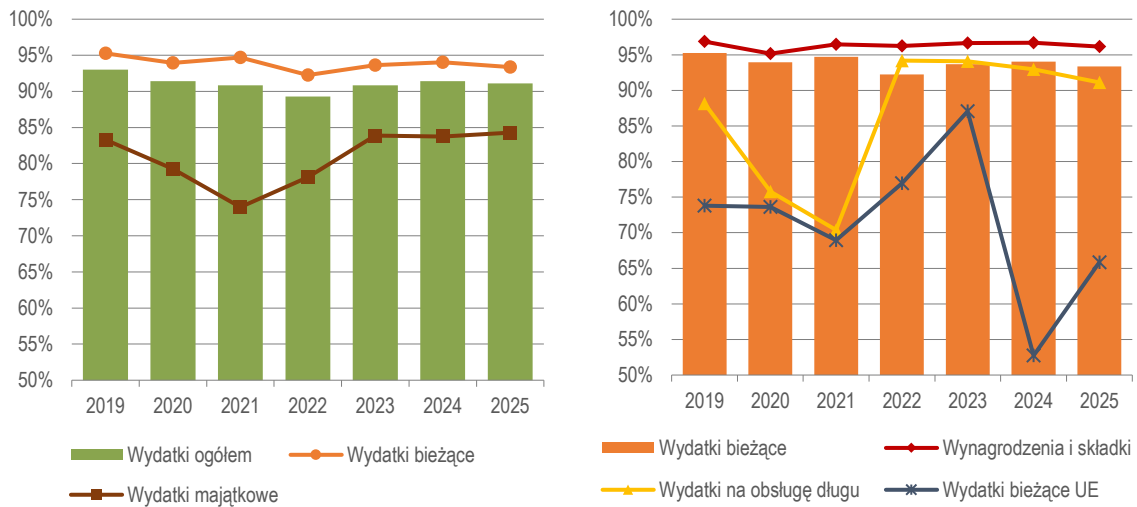
Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania			
	Razem	z tego:		
		wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
2024				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	71 300 357,0	64 679 600,2	5 742 702,2	878 054,6
– PIT, CIT	36 329 692,4	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
2025				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	36 673 701,1	30 496 678,0	5 388 944,4	788 078,7
– podatek rolny	2 581 313,3	2 237 868,8	336 503,9	6 940,6
– podatek od nieruchomości	27 982 322,8	23 764 267,9	3 442 106,7	775 948,1
– podatek leśny	427 183,2	424 551,1	1 764,5	867,6
– podatek od środków transportowych	2 733 870,6	1 121 007,0	1 608 841,6	4 022,0
– pozostałe podatki i opłaty	2 949 345,8	2 948 983,2	-	362,6

¹⁾ Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin.

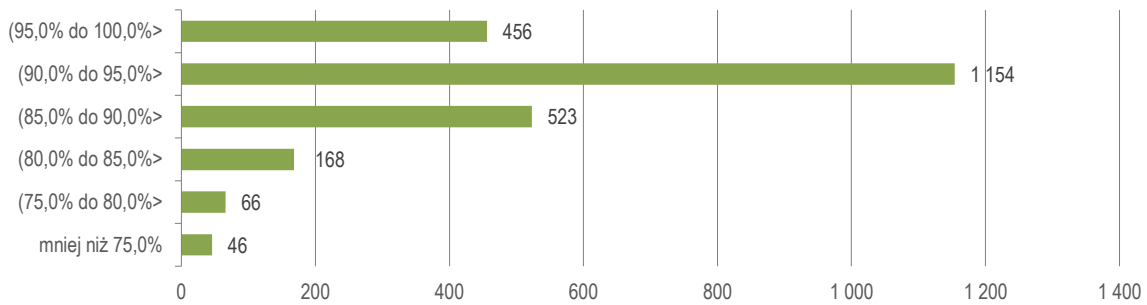
2. Wydatki

Wydatki budżetowe gmin w 2025 r. wyniosły 217 469 238 tys. zł, w tym bieżące 167 694 054 tys. zł oraz majątkowe 49 775 184 tys. zł. W analizowanym okresie zrealizowano 91,1% zaplanowanych wydatków ogółem (w 2024 r. – 91,4%), 93,4% wydatków bieżących (w 2024 r. – 94,0%) i 84,3% wydatków majątkowych (w 2024 r. – 83,7%). Na wzrost wykonania wydatków w 2025 r. miały wpływ w szczególności transfery środków z budżetu państwa (PIT, CIT, subwencja) oraz wpływ dodatkowych środków pochodzących z różnego rodzaju funduszy i programów wsparcia. W odniesieniu do 2024 r. poziom realizacji wydatków ogółem uległ zmniejszeniu o 0,3 punktu procentowego. Przy nominalnym wzroście wydatków ogółem o 6,7% w odniesieniu do roku poprzedniego, ich realna wartość przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji (3,6% na koniec 2025 r.) – wzrosła o 3,1%.

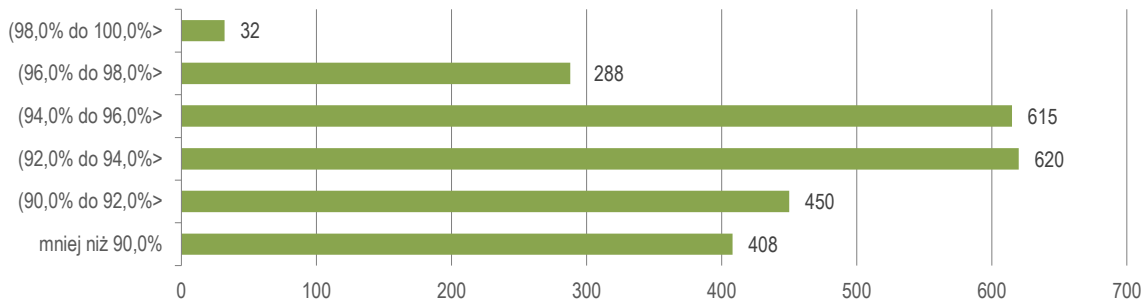
Wykonanie planu wybranych grup wydatków gmin w latach 2019–2025



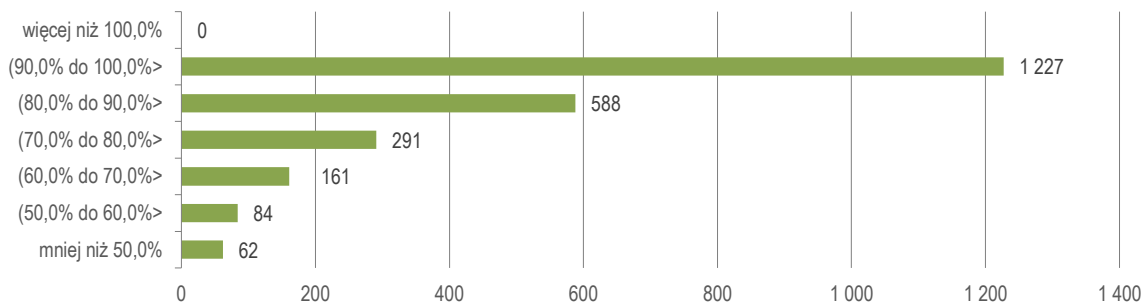
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2025 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2025 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2025 r.



W 2025 r. głównym motorem wzrostu wydatków ogółem (wzrost o 6,7%) było dynamiczne zwiększenie wydatków bieżących (wzrost o 7,3%). Można to było zauważyć w grupie wydatków na:

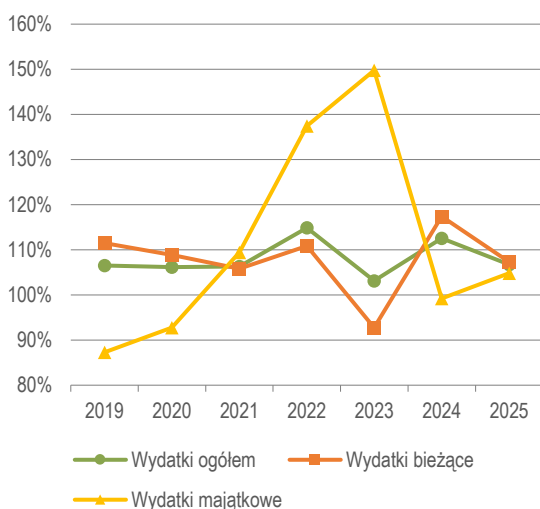
- wynagrodzenia i pochodne – wzrost o 10,6%,
- dotacje – wzrost o 11,2%,
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp – wzrost o 174,3%.

Pomimo zaobserwowanego wzrostu nakładów w ramach wydatków bieżących należy również wskazać grupy, w których poniesione wydatki uległy zmniejszeniu w odniesieniu do roku poprzedniego:

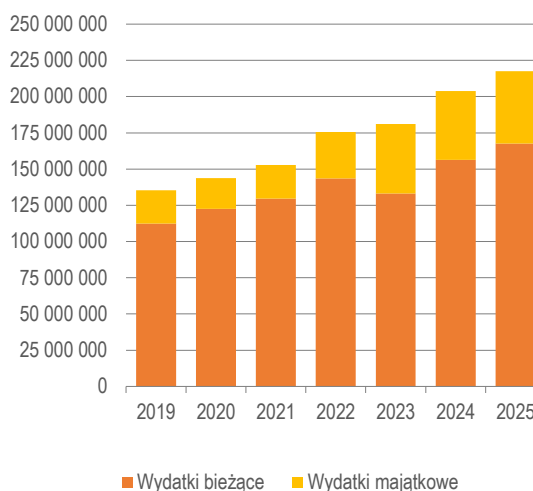
- świadczenia dla osób fizycznych – spadek o 6,5%,
- wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje – spadek o 0,4%.

Ponadto odnotowano wzrost wydatków majątkowych o 4,8%. Nakłady na wydatki inwestycyjne wzrosły (o 4,4%), natomiast znaczący wzrost wystąpił w wydatkach związanych z projektami współfinansowanymi ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp – o 117,3%.

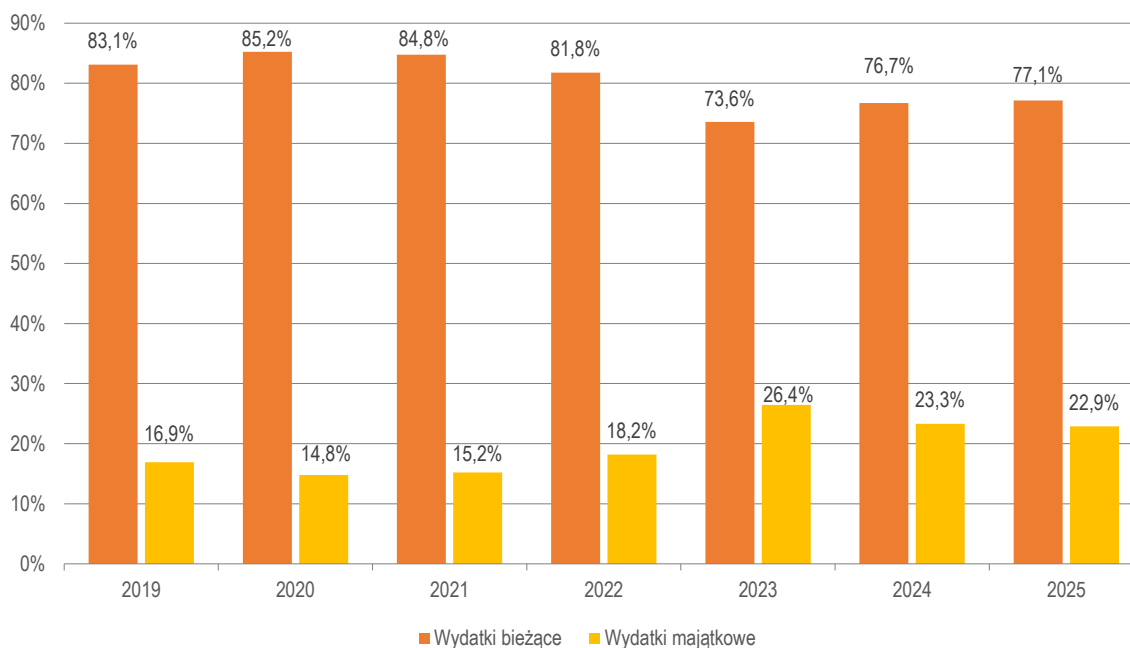
Dynamika wydatków gmin w latach 2019–2025
(rok poprzedni = 100%)



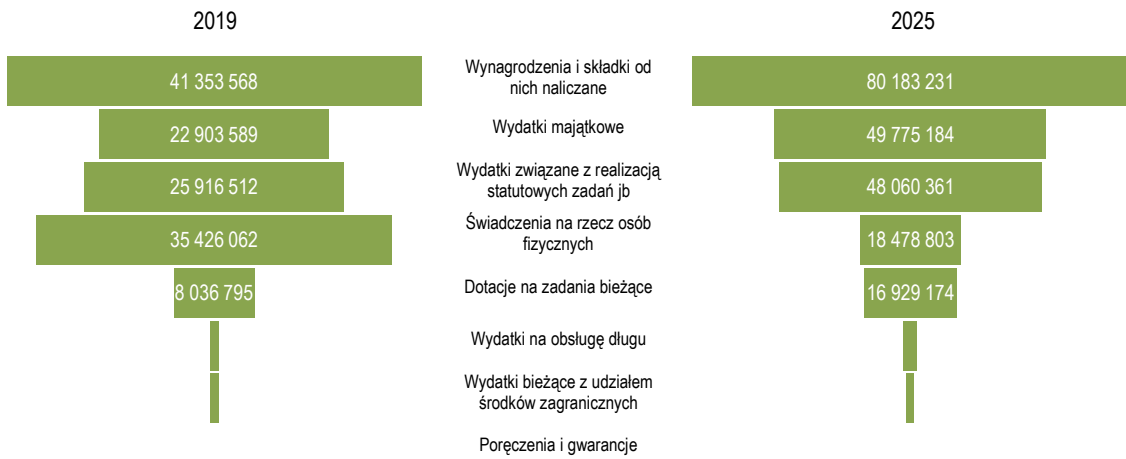
Wydatki gmin w latach 2019–2025
(w tys. zł)



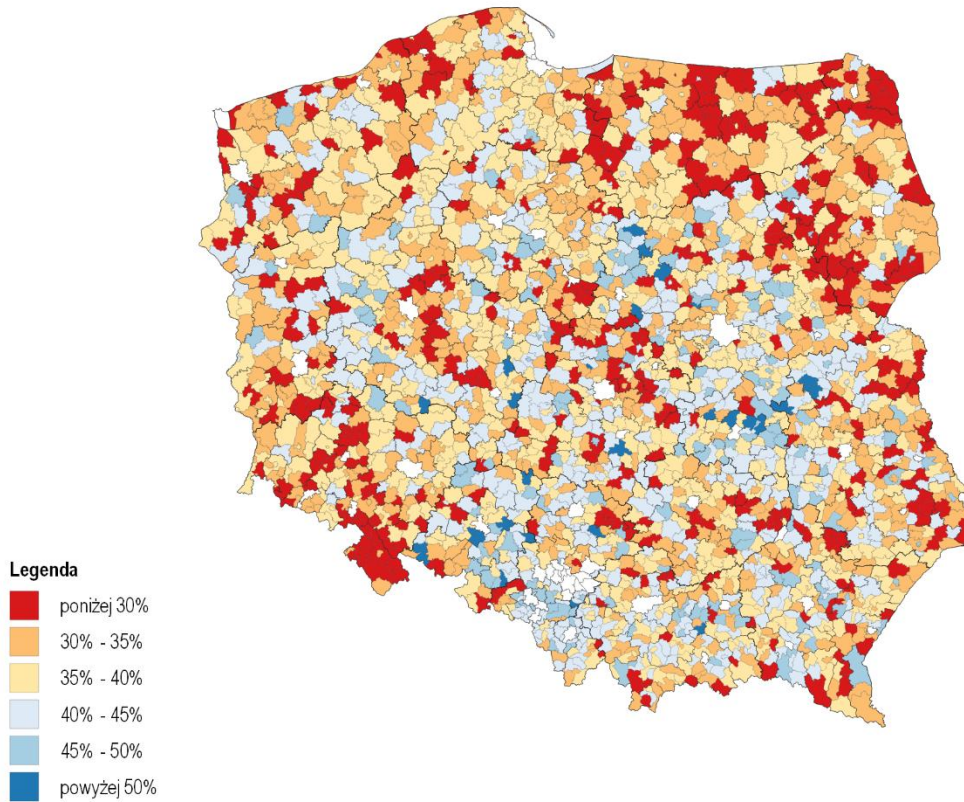
Struktura wydatków ogółem gmin w latach 2019–2025



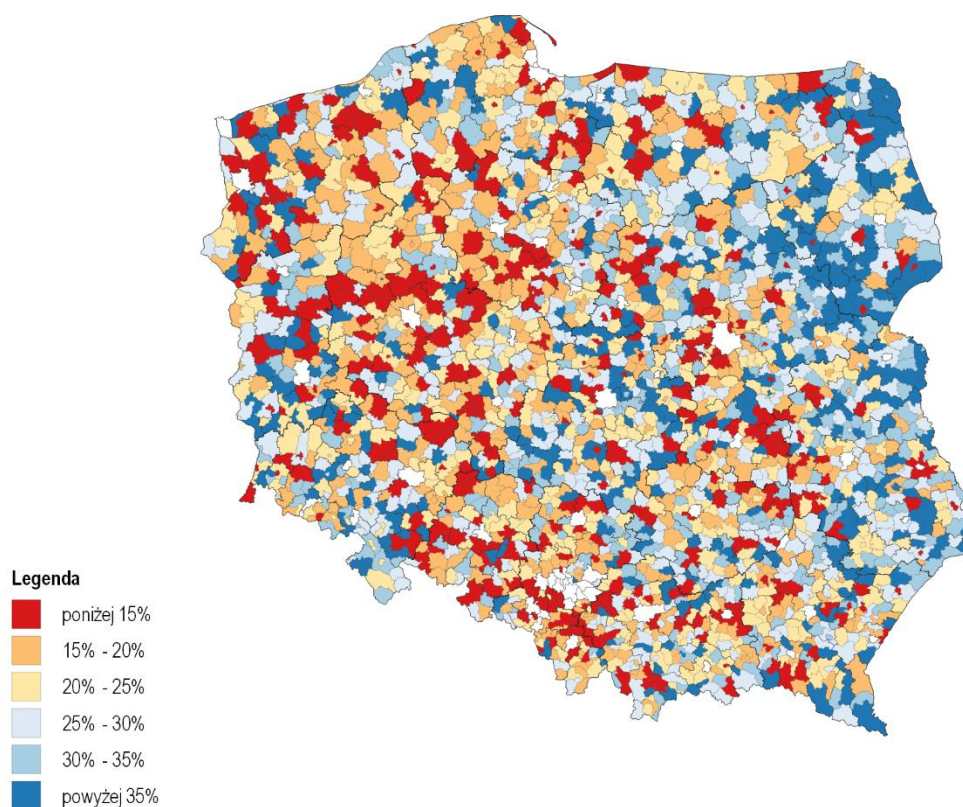
Wydatki gmin w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)



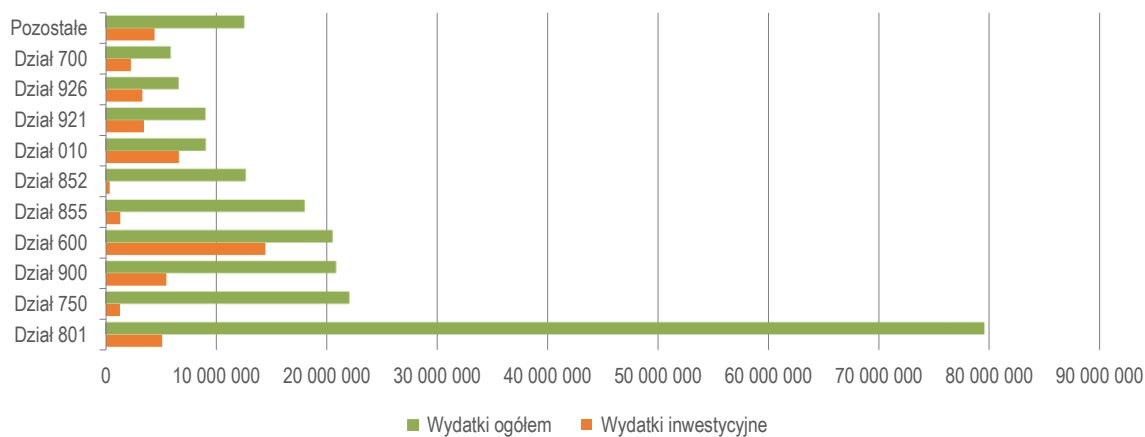
Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem gmin w 2025 r.



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w 2025 r.



Wydatki gmin według działów klasyfikacji budżetowej w 2025 r. (w tys. zł)



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, 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 2024 i 2025.

Dynamika wydatków ogółem wskazuje na jej wyraźny wzrost o 6,7% w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrost wydatków bieżących (o 7,3%) oraz wydatków majątkowych (o 4,8%) spowodował, że udział wydatków bieżących w strukturze wydatków ogółem wzrósł o 0,4 punktu procentowego i stanowił 77,1%, podczas gdy udział wydatków majątkowych spadł do 22,9% (w 2024 r. – 23,3%).

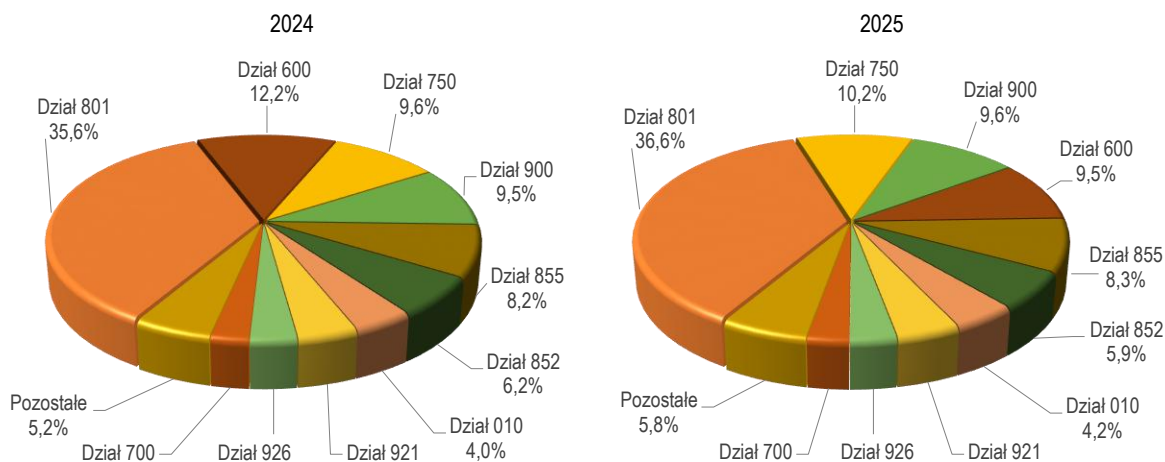
W 2025 r. największy wzrost w strukturze wydatków ogółem odnotowano w dziale 801 Oświata i wychowanie, których udział stanowił 36,6% (w roku 2024 – 35,6%). Dział ten, podobnie jak w latach poprzednich, stanowił największą część wydatków ogółem gmin.

Najmniejszą część wydatków ogółem gminy przeznaczyły na wydatki klasyfikowane w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa – jedynie 2,7%. Należy jednak zauważyć, że jest to udział większy niż w 2024 r. (o 0,2 punktu procentowego).

Z kolei wydatki inwestycyjne poniesione w dziale 600 Transport i łączność, podobnie jak w 2024 r., stanowiły największą część wydatków majątkowych w 2025 r. – 30,1%. Pomimo, że ich udział w strukturze wydatków inwestycyjnych był niższy niż w 2024 r. (o 10,2 punktu procentowego), to nadal był najwyższy z odnotowanych w 2025 r.

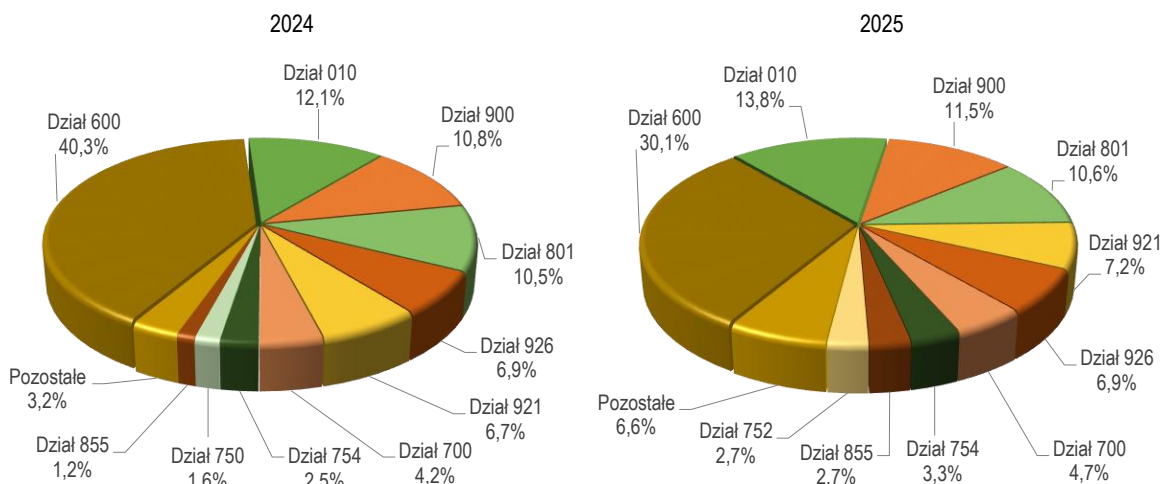
Spośród wydatków inwestycyjnych najmniejszą część środków gminy przeznaczyły na wydatki klasyfikowane w dziale 855 Rodzina oraz w dziale 752 Obrona narodowa, jedynie 2,7% w każdym z działów. Należy jednak zauważyć, że w przypadku wydatków sklasyfikowanych w dziale 855 jest to udział większy niż w 2024 r. (o 1,5 punktu procentowego), z kolei wydatki na obronę narodową w 2024 r. nie występowały samodzielnie w strukturze wydatków majątkowych.

Struktura wydatków ogółem gmin według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2024 i 2025



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, 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 2024 i 2025



Dział 600 – Transport i łączność, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 855 – Rodzina, dział 752 – Obrona narodowa, dział 750 – Administracja publiczna.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody gmin w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Wynik budżetu	-10 732 317,0	-1 909 120,9	2 474 543,3	x	x
– nadwyżka	1 176 256,5	4 155 788,4	6 359 636,7	x	x
– deficyt	-11 908 573,6	-6 064 909,3	-3 885 093,4	x	x
Przychody ogółem, w tym:	33 292 384,3	27 022 379,6	29 895 444,1	100,0	110,6
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	9 032 772,8	8 696 454,5	7 453 544,7	24,9	85,7
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	436 851,8	344 799,8	348 341,9	1,2	101,0
– wolne środki i nadwyżka	24 094 071,9	18 176 119,2	22 258 454,7	74,5	122,5
Rozchody ogółem, w tym:	5 667 352,8	5 834 385,7	6 996 102,3	100,0	119,9
– spłata długu zwrotnego, w tym:	4 290 985,5	4 797 602,3	6 198 389,0	88,6	129,2
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	323 529,5	433 625,7	656 286,5	9,4	151,3

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W latach 2020 i 2021 gminy uzyskiwały *per saldo* nadwyżki budżetowe, natomiast od 2022 r. do 2024 r. osiągnięte dochody były niższe od zrealizowanych wydatków – gminy kończyły rok deficytem budżetowym. Z kolei rok 2025 ponownie zamknął się nadwyżką, a wynik budżetu *per saldo* wyniósł 2 474 543 tys. zł. W relacji do dochodów stanowił 1,1%, przy zakładanym deficycie na poziomie 6,2% planowanych dochodów. Dodatkim wynikiem – wynoszącym 6 359 637 tys. zł rok budżetowy zakończyły 1 452 jednostki, tj. 60,2% ogółu gmin (w 2024 r. było ich 1 014). Deficyt budżetowy wystąpił w 961 gminach i było ich o 436 mniej niż w roku poprzednim.

Deficyt budżetowy gmin w 51,5% finansowany był środkami pochodzącymi ze źródeł zwrotnych, tj. zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji, które odnotowały spadek o 1,5 punktu procentowego w stosunku do 2024 r., w 19,6% wolnymi środkami, w 8,1% nadwyżką budżetową z lat ubiegłych, a w 20,8% środkami z pozostałych źródeł, o których mowa w art. 217 ustawy o finansach publicznych.

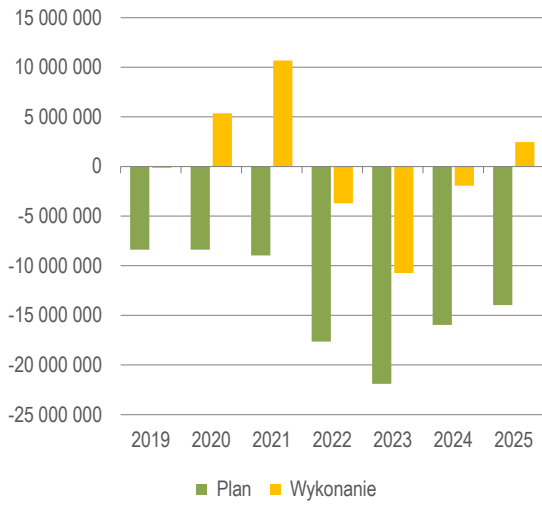
Wynik operacyjny* gmin w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody bieżące	140 542 273,4	169 484 943,8	186 920 682,7	85,0	110,3
Wydatki bieżące	133 126 892,7	156 269 895,4	167 694 054,4	77,1	107,3
Wynik operacyjny	7 415 380,7	13 215 048,5	19 226 628,2	x	x
– nadwyżka operacyjna	8 138 987,1	13 592 930,9	19 311 091,9	x	x
– deficyt operacyjny	-723 606,5	-377 882,4	-84 463,7	x	x

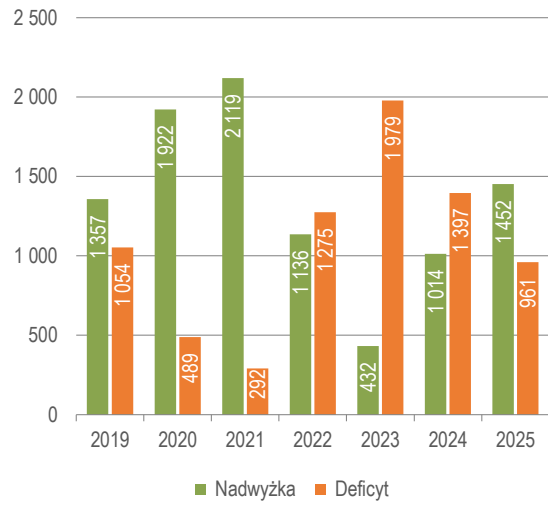
* Na podstawie danych ze sprawozdań Rb-NDS gmin, rozumiany jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

Deficyt operacyjny (sytuacja finansowa, gdy wydatki bieżące przewyższają dochody bieżące) w 2025 r. odnotowało 47 gmin (tj. 1,9% ogółu). Ich liczba zbliżona była do poziomu z roku 2022, kiedy ujemny wynik bieżący wystąpił w 57 jednostkach. Po kryzysowym 2023 r., w którym aż 347 (tj. 14,4% ogółu) gmin odnotowało deficyt operacyjny, w roku następnym sytuacja uległa znaczącej poprawie, a liczba jednostek z ujemnym wynikiem bieżącym spadła niemal o połowę (do 183 gmin).

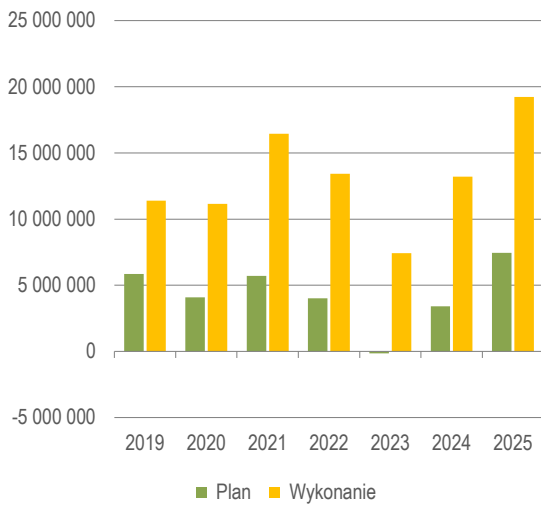
Wynik budżetu (per saldo) gmin w latach 2019–2025 (w tys. zł)



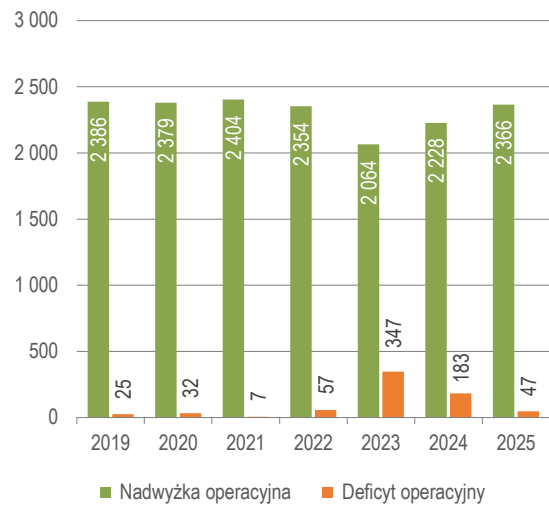
Liczba gmin z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2019–2025



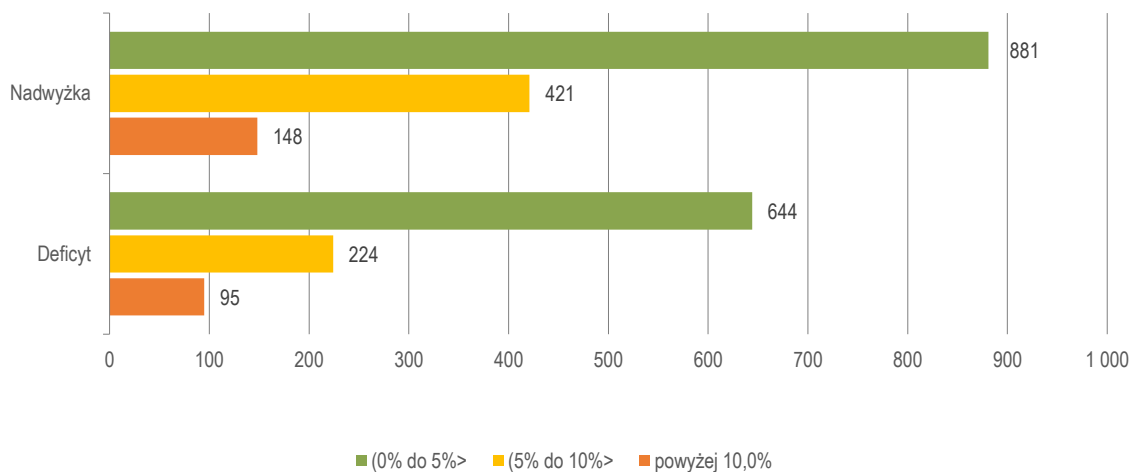
Wynik operacyjny (per saldo) gmin w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Liczba gmin z nadwyżką i deficytem operacyjnym (wykonanie) w latach 2019–2025



Rozkład liczby gmin wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów w 2025 r.

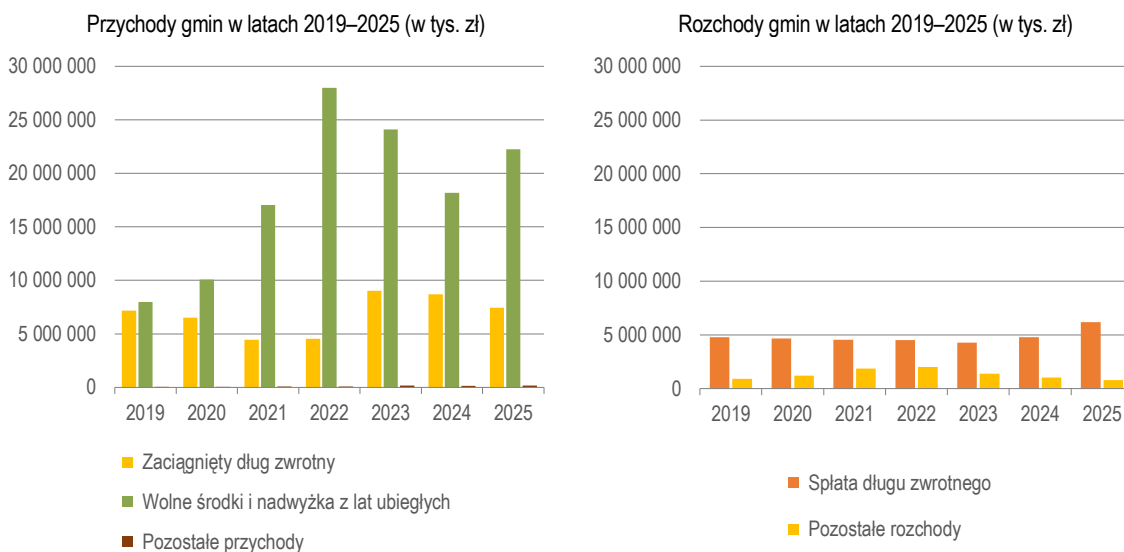


Zrealizowane przez gminy w 2025 r. przychody z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych kolejny rok z rzędu były niższe, tj. o 14,3% w porównaniu z rokiem poprzednim, natomiast ich udział w strukturze przychodów spadł o 7,3 punktu procentowego i stanowił 24,9% ogólnej kwoty (w 2024 r. – 32,2%). W ostatnich trzech latach można zauważyć pozytywną korelację pomiędzy niższym zadłużaniem się jednostek a rosnącymi transferami środków z budżetu państwa (PIT, CIT, subwencja).

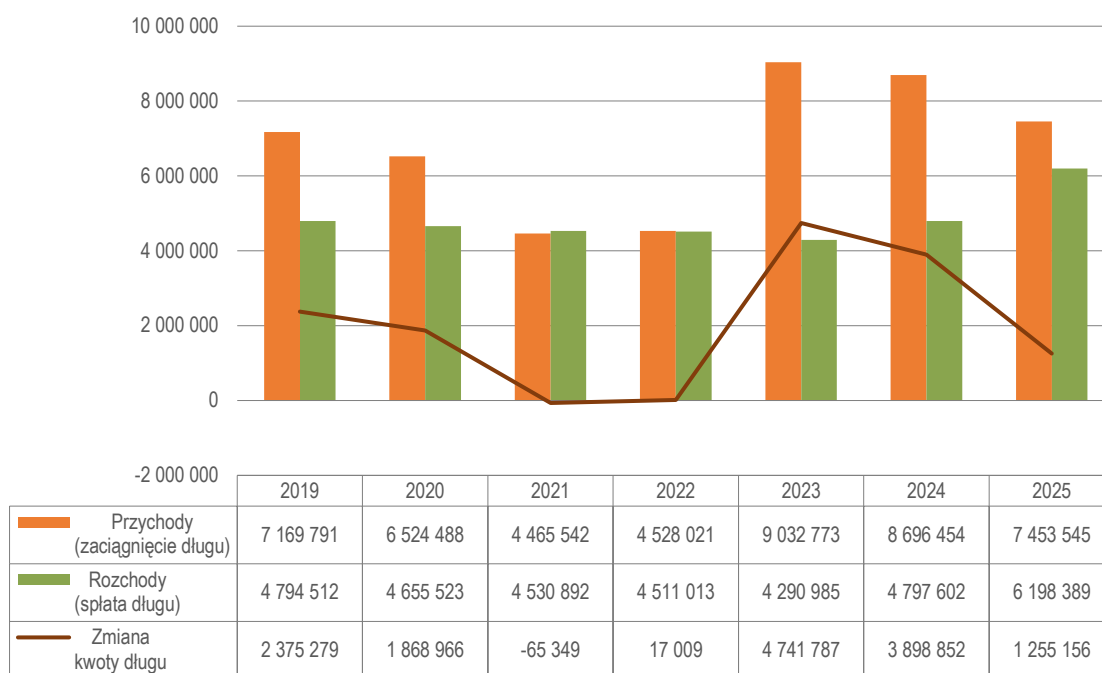
Długu zwrotnego zaciągniętego przez gminy w związku z realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych było o jeden procent więcej w stosunku do poprzedniego roku, a jego udział w strukturze przychodów wyniósł 1,2%. Na spłatę długu zaciągniętego na realizację tych zadań gminy przeznaczyły o 51,3% środków więcej niż w poprzednim roku.

Wypracowane w budżetach gmin wolne środki i nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych w analizowanym okresie odnotowały wzrost w ujęciu rok do roku, osiągając wysoki poziom 22 258 455 tys. zł i były o 22,5% (tj. o 4 082 336 tys. zł) wyższe w stosunku do 2024 r. Znaczny wzrost stanu wolnych środków i nadwyżki budżetowej wynikał w głównej mierze z przekazania dodatkowych środków z budżetu państwa oraz środków unijnych. Wynik ten jest jednak niższy od rezultatów wypracowanych w latach 2022 i 2023 (odpowiednio 28 003 581 tys. zł i 24 094 072 tys. zł). Ich udział w strukturze przychodów w relacji do 2024 r. wzrósł o 7,2 punktu procentowego i stanowił 74,5% 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 (2023 i 2024) zaobserwowano tendencję spadkową – zarówno pod względem ich wartości, jak i udziału w strukturze przychodów. Natomiast w 2025 r. nastąpiło odwrócenie powyższej tendencji.

W 2025 r. zauważalny jest wzrost kwoty rozchodów ogółem w stosunku do roku poprzedniego – o 19,9%, w tym rozchodów przeznaczonych na spłatę długu – wzrost o 29,2%. Spłata długu stanowiła 88,6% kwoty rozchodów gmin i była o 1 400 787 tys. zł wyższa w porównaniu z 2024 r.



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu gmin a zmiana kwoty długu w latach 2019–2025 (w tys. zł)



4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Analiza porównawcza zobowiązań zaliczanych do długu publicznego w latach od 2019 do 2025 oparta została na dwóch głównych wielkościach, tj. zobowiązaniach ogółem (poziomie zadłużenia) oraz relacji kwoty długu do dochodów.

W 2019 r. zobowiązania ogółem wynosiły 32 410 134 tys. zł. W kolejnym roku zaobserwowano wzrost zadłużenia, o 1 825 816 tys. zł. W latach 2021 i 2022 odnotowano spadek zadłużenia kolejno o 60 256 tys. zł i o 70 004 tys. zł. Jednak w latach od 2023 do 2025 ponownie odnotowano znaczny wzrost zadłużenia, odpowiednio o 4 718 696 tys. zł – w 2023 r., o 3 860 352 tys. zł – w 2024 r. oraz o 1 126 286 tys. zł – w 2025 r., kolejno osiągając wartości 38 824 386 tys. zł, 42 684 738 tys. zł oraz 43 811 024 tys. zł. W analizowanym okresie zauważyć można tendencję wzrostową w poziomie zadłużenia gmin.

W strukturze zadłużenia dominują zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, które wyniosły 42 429 782 tys. zł i stanowiły 96,8% zobowiązań ogółem. Największą część tych zobowiązań (65,3%) to zobowiązania z tytułu umów kredytów i pożyczek, 33,4% stanowiły papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, a pozostałe 1,2% to m.in. umowy nienazwane o charakterze kredytu lub pożyczki, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego czy sprzedaż na raty. Kolejną grupę zobowiązań wg tytułów dłużnych stanowiły zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, posiadających płynny rynek wtórny (1 337 319 tys. zł, tj. 3,1% zobowiązań ogółem). Zobowiązania wymagalne wyniosły 42 422,34 tys. zł i stanowiły 0,1% zobowiązań ogółem.

Gminy zadłużały się głównie u wierzycieli krajowych 43 811 023 tys. zł, co stanowi niemal 100,0% łącznej kwoty zobowiązań. Podstawową grupą wierzycieli tworzyły banki krajowe, w stosunku do których udział zobowiązań w 2025 r. wyniósł 89,6% zobowiązań ogółem. Zobowiązania wobec kolejnych grup wierzycieli stanowiły: 4,2% wobec pozostałych podmiotów krajowych oraz 5,7% wobec podmiotów z sektora finansów publicznych. Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych obejmowały mniej niż 0,1% zobowiązań ogółem.

Zobowiązania wymagalne gmin na koniec 2025 r. wyniosły 42 422 tys. zł. W odniesieniu do roku 2024 uległy obniżeniu o 28,2%. Podobnie udzielone przez gminy poręczenia i gwarancje były niższe o 64,8%, a ich wartość stanowiła 73 683 tys. zł.

W 2019 r. relacja długu do dochodów wynosiła 24,0%. W kolejnych latach wskaźnik ten systematycznie spadał, notując kolejno: 23,0% w 2020 r. oraz 20,9% w 2021 r., by w 2022 r. osiągnąć minimum na poziomie 19,9%. Po przejściowym wzroście do 22,8% w 2023 r., relacja ta ponownie wkroczyła w trend spadkowy, obniżając się do 21,1% w 2024 r. i powracając do poziomu 19,9% w roku 2025.

Jednocześnie należy podkreślić, że w ogólnej kwocie zadłużenia ujęto także wymagalne depozyty i wadia (zabezpieczenia umów), które nie zostały zwrócone w terminie. Choć legislacja nakazuje traktować je analogicznie do zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw towarów i usług, ich specyfika sprawia, że nie stanowią one bezpośredniego

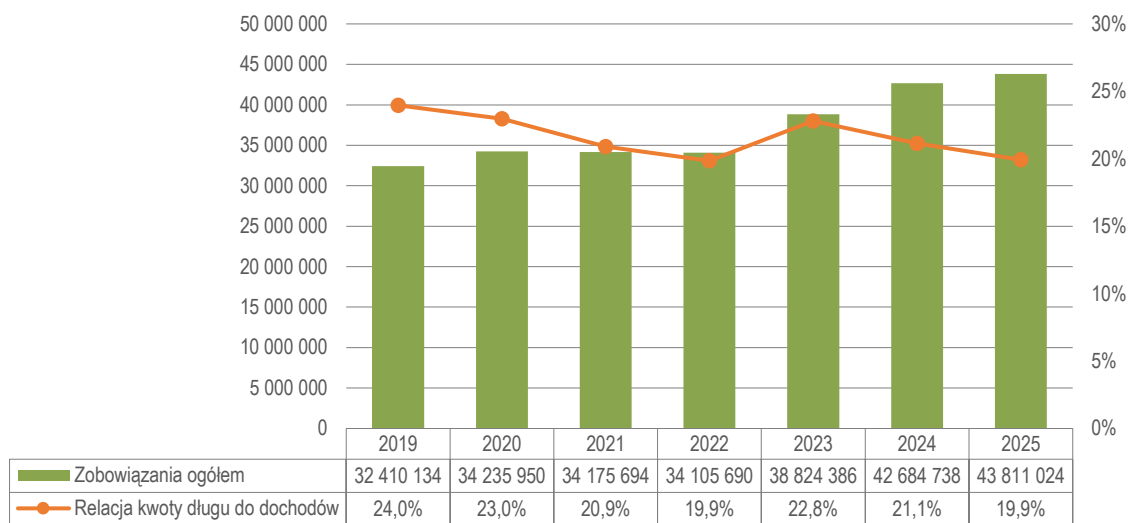
obciążenia dla wydatków budżetu.

Liczba gmin, które na koniec roku budżetowego 2025 nie były zadłużone zwiększyła się o 42, tj. do 205 jednostek. Zobowiązania wymagalne gmin były niższe o 28,2%, natomiast liczba gmin, które w 2025 r. wykazały zobowiązania wymagalne (286) była zbliżona do liczby gmin z roku poprzedniego (290).

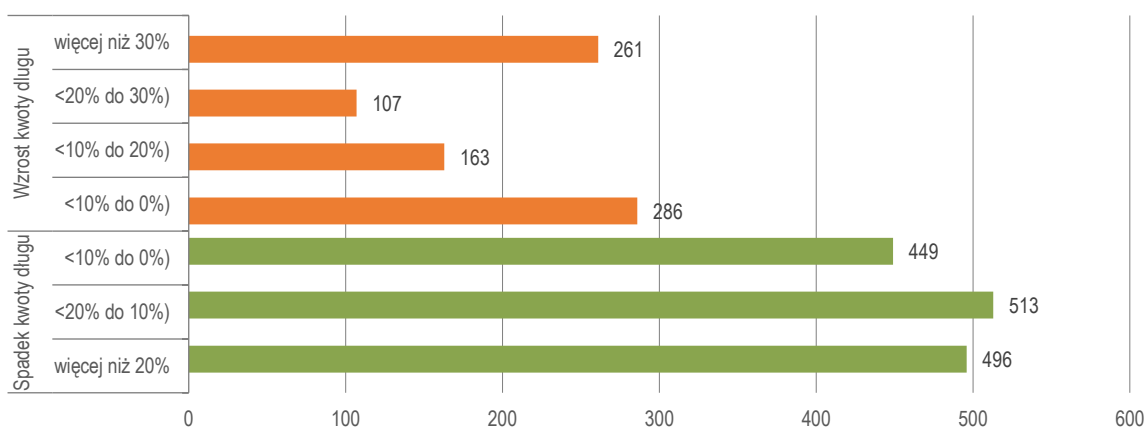
Łączna wartość należności oraz wybranych aktywów finansowych miast na prawach powiatu na 31 grudnia 2025 r. wyniosła 10 974 459 tys. zł i była wyższa o 2,3% niż w roku poprzednim. Główną część stanowiły należności wymagalne – 95,5% należności ogółem (w 2024 r. – 95,2%), które wzrosły o 2,7% w porównaniu do roku poprzedniego. Obniżyła się w porównaniu z rokiem poprzednim wartość należności z tytułu poręczeń i gwarancji o 32,6% i wyniosła 4 836 tys. zł, z kolei zwiększyła się wartość spłat dokonanych za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji do poziomu 1 594 tys. zł (o 9,5%).

Na koniec 2025 r. należności pozostałe do zapłaty – zaległości netto³ gmin wyniosły 10 335 130 tys. zł i stanowiły 4,7% dochodów wykonanych.

Poziom zadłużenia gmin oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2019–2025



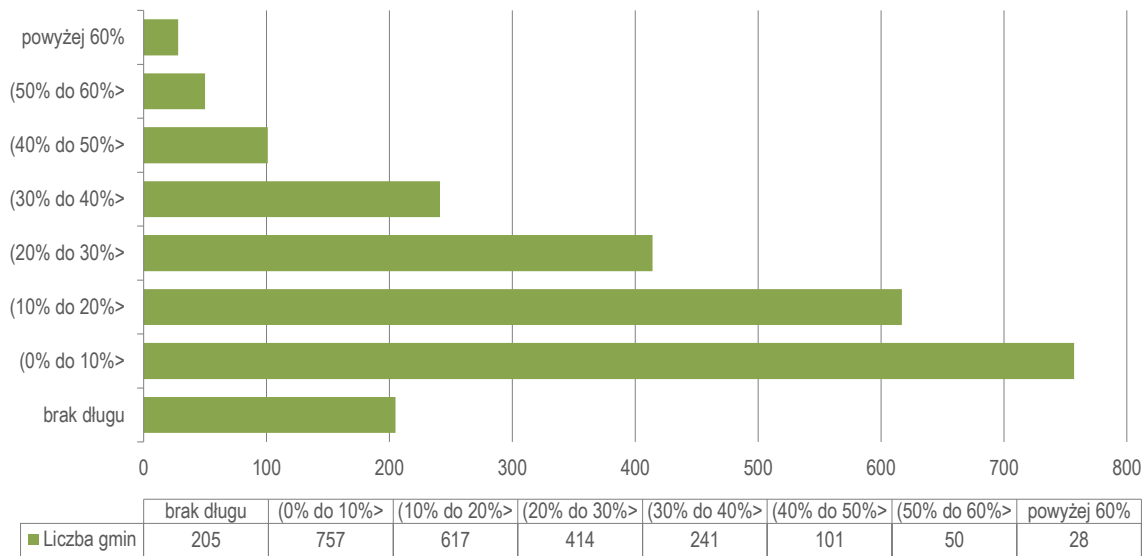
Rozkład liczby gmin* w 2025 r. według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu



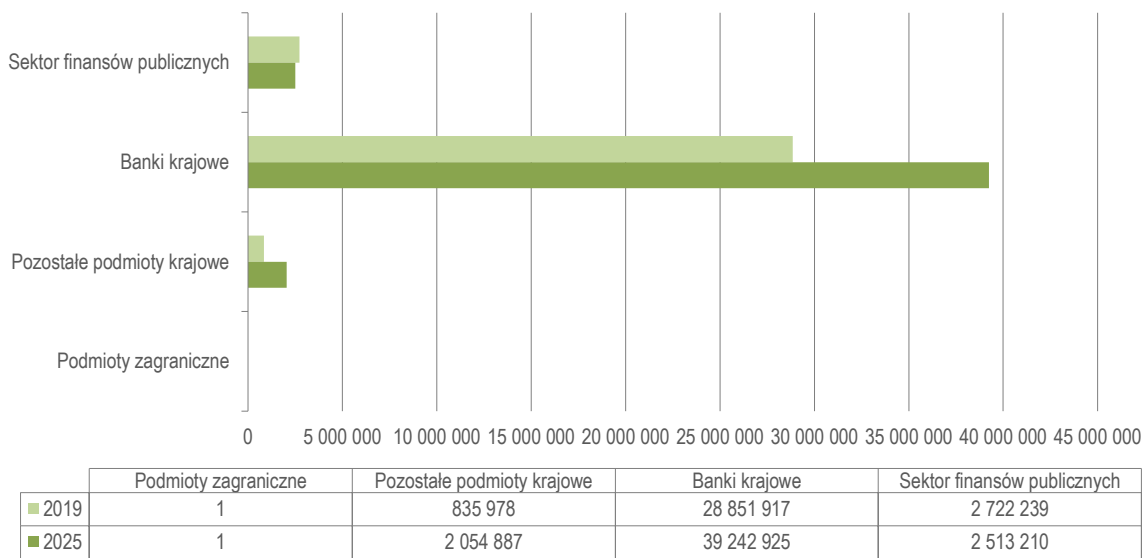
* Na wykresie nie ujęto gmin, które w latach 2024 i 2025 nie były zadłużone.

³ Wykazane w kolumnie 9 sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-27S).

Rozkład liczby gmin według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2025 r.



Struktura kwoty długu gmin według wierzycieli w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)



Rozdział IV.**Wykonanie budżetu przez Miasto Stołeczne Warszawa**

Wybrane wielkości budżetu M.St. Warszawy w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, tego:	21 740 182,6	28 379 232,3	28 125 200,2	102,3	100,0	99,1
Bieżące, w tym:	20 463 157,7	27 076 685,2	26 968 273,2	101,3	95,9	99,6
Transfery z bp*, z tego:	11 406 690,2	17 405 206,8	17 094 488,3	100,0	60,8	98,2
PIT	5 798 725,7	9 546 707,7	12 662 939,6	100,0	45,0	132,6
CIT	1 918 039,1	2 595 082,4	4 343 777,3	100,0	15,4	167,4
Subwencja ogólna, w tym:	3 689 925,4	5 263 416,7	87 771,4	100,0	0,3	1,7
Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst	249 354,6	-	87 771,4	100,0	0,3	x
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	1 280 822,9	1 545 673,4	1 456 679,8	99,8	5,2	94,2
Dotacje na zadania zlecone**	546 818,4	685 925,4	708 829,5	99,5	2,5	103,3
Majątkowe, w tym:	1 277 024,9	1 302 547,1	1 156 927,0	133,1	4,1	88,8
Dotacje i środki na inwestycje	873 848,5	1 019 582,0	925 607,7	138,3	3,3	90,8
Wydatki ogółem, z tego:	24 186 815,7	27 573 417,9	28 362 577,3	93,8	100,0	102,9
Bieżące, w tym:	20 611 120,8	24 627 546,8	25 291 765,8	94,6	89,2	102,7
Wynagrodzenia i pochodne	7 266 871,3	8 899 114,0	10 052 062,7	99,1	35,4	113,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	641 704,3	674 265,1	663 114,5	98,9	2,3	98,3
Dotacje	2 420 231,1	3 242 449,5	3 561 347,1	97,4	12,6	109,8
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	185 449,0	195 458,3	226 025,2	54,6	0,8	115,6
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	43 046,2	20 110,5	35 052,9	67,5	0,1	174,3
Majątkowe, w tym:	3 575 694,9	2 945 871,1	3 070 811,5	88,1	10,8	104,2
Wydatki inwestycyjne, w tym:	2 855 543,4	2 471 534,1	2 568 792,1	86,1	9,1	103,9
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	388 316,3	519 456,8	671 704,4	94,7	2,4	129,3
Wynik budżetu	-2 446 633,1	805 814,3	-237 377,0	x	x	x
Wynik operacyjny	-147 963,1	2 449 138,4	1 676 507,4	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	4 344 817,0	2 298 271,4	3 912 587,6	x	100,0	170,2
Zaciągnięcie długu zwrotnego	384 000,0	615 987,2	1 024 408,0	x	26,2	166,3
Wolne środki i nadwyżka	3 960 817,0	1 682 284,2	2 888 179,6	x	73,8	171,7
Rozchody ogółem, w tym:	215 901,3	715 901,3	1 036 595,6	x	100,0	144,8
Splata długu zwrotnego	215 901,3	215 901,3	486 595,6	x	46,9	225,4
Należności ogółem, w tym:	2 313 258,8	2 419 381,1	2 507 842,1	x	100,0	103,7
Należności wymagalne	2 309 935,8	2 417 338,7	2 505 953,4	x	99,9	103,7
Kwota długu, w tym:	5 395 391,8	5 784 626,2	6 303 774,0	x	100,0	109,0
Zobowiązania wymagalne	1 834,7	1 008,2	852,3	x	0,0	84,5
Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:	648,1	319,4	403,9	x	100,0	126,5
SP ZOZ	312,4	174,9	314,2	x	77,8	179,7

* Transfery z bp rozumiane jako środki przekazywane z budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. PIT, CIT i subwencja.

** Zgodnie z art. 126 uofp.

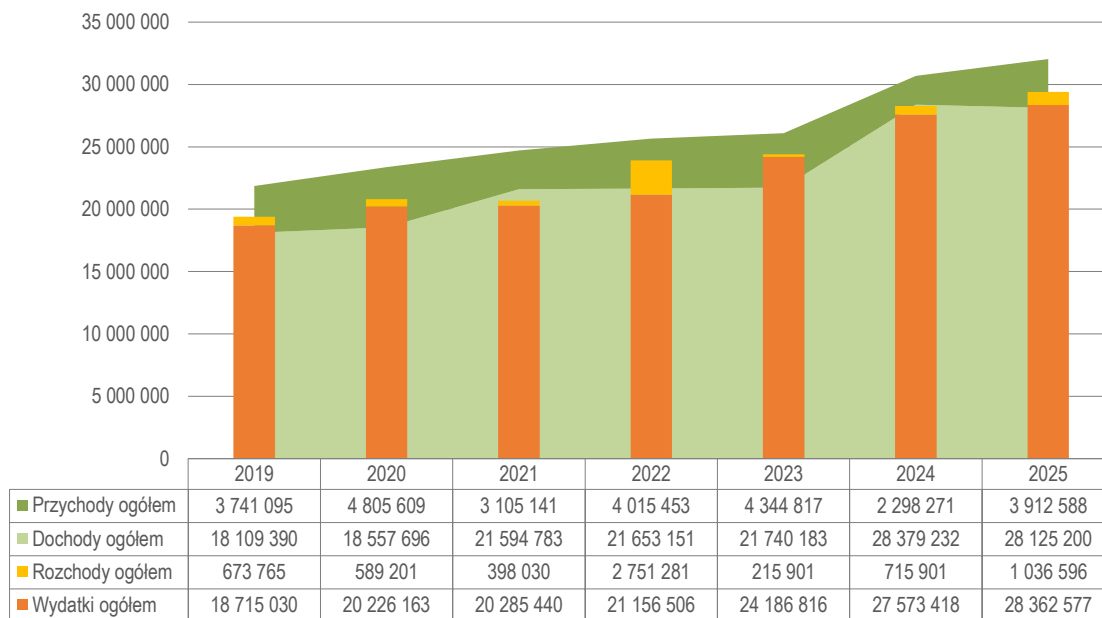
Miasto Stołeczne Warszawa (funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹) jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu z wyodrębnionymi 18 dzielnicami jako jednostkami pomocniczymi. Dzielnice mają własny organ stanowiący – radę, wybraną w wyborach powszechnych oraz organ wykonawczy – zarząd, wybierany przez radnych dzielnicy.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody M.St. Warszawy na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	594 753,7	673 475,0	592 030,9	175,7	2,1	87,9
Budżet środków europejskich	582 636,5	650 145,9	550 578,9	181,7	2,0	84,7
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 818,9	7 390,8	21 727,2	214,1	0,1	294,0
Środki ze źródeł zagranicznych	10 298,3	15 938,3	19 724,7	82,7	0,1	123,8
Wydatki ogółem*, z tego:	431 362,5	539 567,4	706 757,3	92,8	2,5	131,0
Budżet środków europejskich	367 915,2	350 494,6	324 783,0	89,4	1,2	92,7
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	46 895,3	177 359,8	368 083,2	96,8	1,3	207,5
Środki ze źródeł zagranicznych	16 552,0	11 713,0	13 891,1	79,9	0,0	118,6
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	1 765,3	1 765,3	59 457,6	x	x	3 368,2

* 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 2019–2025 (w tys. zł)



¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1817.

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 finansową².

1. Dochody

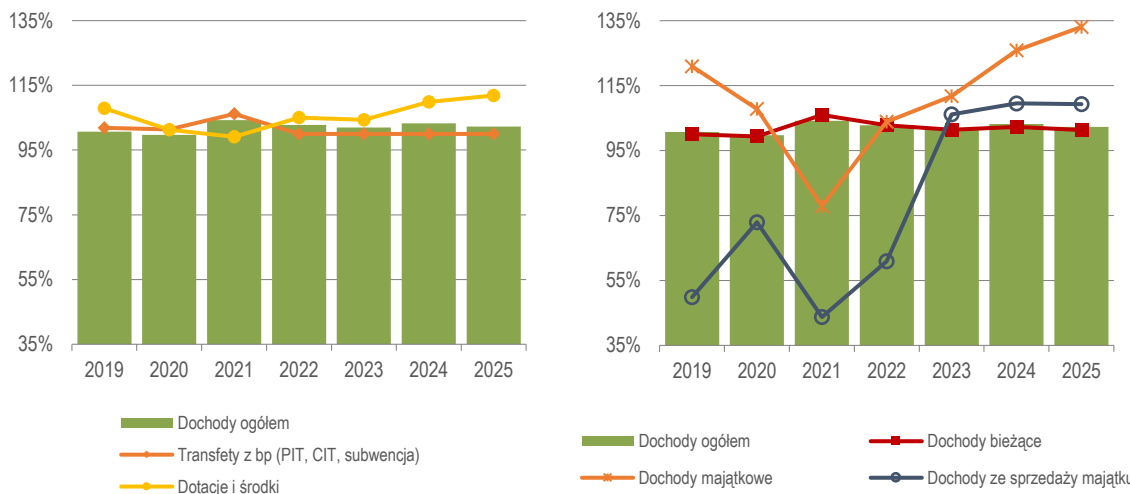
Dochody budżetowe M.St. Warszawy w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	21 740 182,6	28 379 232,3	28 125 200,2	102,3	100,0	99,1
Transfery z bp*, z tego:	11 424 690,2	17 407 706,8	17 107 361,0	100,0	60,8	98,3
Subwencja ogólna	3 707 925,4	5 265 916,7	100 644,2	100,0	0,4	1,9
Udziały w PIT	5 798 725,7	9 546 707,7	12 662 939,6	100,0	45,0	132,6
Udziały w CIT	1 918 039,1	2 595 082,4	4 343 777,3	100,0	15,4	167,4
Dotacje i środki	2 154 671,4	2 565 255,4	2 382 287,5	111,9	8,5	92,9
Pozostałe dochody	8 160 821,0	8 406 270,0	8 635 551,7	104,5	30,7	102,7

* Vide str. 248.

W 2025 r. dochody budżetowe M.St. Warszawy zrealizowane zostały w kwocie 28 125 200 tys. zł, tj. 102,3% planu, czyli na poziomie wyższym od planowanego o 625 890 tys. zł. W porównaniu do dochodów z 2024 r. zmalały one o 0,9%, a biorąc pod uwagę 3,6% wskaźnik inflacji – o 4,5%. Tempo wzrostu dochodów było niższe niż rok wcześniej o 31,4 punktu procentowego. Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 26 968 273 tys. zł (101,3% planu), a dochody majątkowe w kwocie 1 156 927 tys. zł i były wyższe o 33,1% 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 138,3% planu (129,1% – w 2024 r.). W porównaniu z rokiem 2024 dochody bieżące zmniejszyły się o 0,4%, natomiast dochody majątkowe zmniejszyły się o 11,2%.

Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów M.St. Warszawy w latach 2019–2025



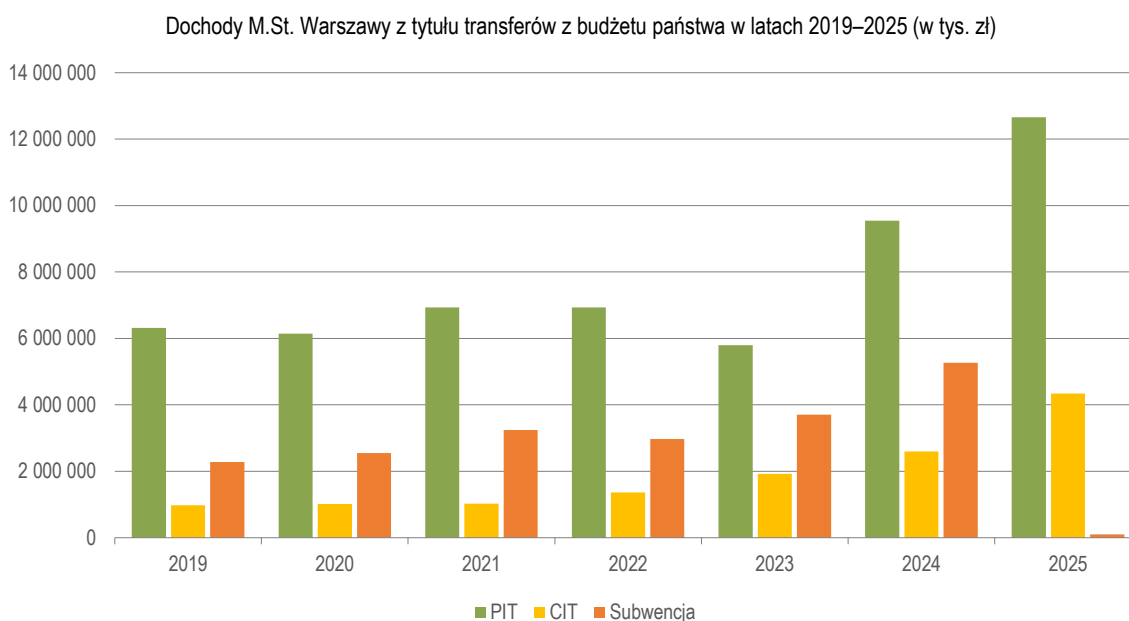
Największą część dochodów M.St. Warszawy (60,8%) stanowią dochody z transferów z budżetu państwa, czyli udziałów w PIT i CIT oraz subwencji ogólnej, które w stosunku do 2024 r. zmniejszyły się o 300 346 tys. zł, tj. 1,7%. Wykonanie dochodów z udziałów w podatkach PIT i CIT oraz subwencji odpowiada kwocie wynikającej z otrzymanego

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.

zawiadomienia (100% planu). W roku 2025 wartość wpływów z tytułu udziału w podatku PIT była najwyższa od 2019 r. i wyniosła 12 662 940 tys. zł. Wzrosła ona w stosunku do roku poprzedniego o 32,6%. Wartość wpływów z tytułu udziału w podatku CIT wzrosła o 67,4% w stosunku do roku poprzedniego i wyniosła 4 343 777 tys. zł. Zmalała natomiast wartość wpływów z subwencji ogólnej o 98,1% w stosunku do roku 2024 i wyniosła 100 644 tys. zł.

Powyższe wskazuje na istotne przekształcenie struktury transferów z budżetu państwa. Wynika to bezpośrednio ze zmiany mechanizmu ustalania udziałów jednostek samorządu terytorialnego w PIT, który od 2025 r. oparty został na dochodach podatników, a nie na podatku należnym. Dochody jednostek samorządu terytorialnego stały się silnie powiązane z poziomem aktywności gospodarczej oraz sytuacją dochodową gospodarstw domowych.

Z systemu finansowania wyeliminowano wyodrębnioną część oświatową subwencji ogólnej jako odrębną kategorię redystrybucyjną. Subwencja ogólna została przekształcona w instrument o silniejszym charakterze wyrównawczym, którego wysokość uzależniono od relacji pomiędzy potrzebami wydatkowymi a potencjałem dochodowym jst. W praktyce oznacza to, że w jednostkach o wysokiej bazie podatkowej znaczenie transferów wyrównawczych zostało ograniczone, co wpłynęło na zmianę struktury dochodów samorządowych.



Wykonanie dochodów z tytułu dotacji i środków wyniosło 2 382 287 tys. zł (1 456 680 tys. zł w części bieżącej oraz 925 608 tys. zł w części majątkowej) i było niższe o 7,1% niż w roku poprzednim oraz stanowiło 8,5% wszystkich wykonanych dochodów.

Miasto Stołeczne Warszawa otrzymało 858 855 tys. zł dochodów z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań własnych, tj. o 21,3% mniej niż w roku poprzednim.

Dochody z tytułu dotacji na zadania zlecone zostały wykonane w kwocie 734 127 tys. zł, co oznacza wzrost o 4,7% (dotacja na bieżące zadania zlecone – wzrost o 3,3%).

Pomimo upływu czasu instrumenty kryzysowe w postaci środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 czy Funduszu Pomocy nadal miały wpływ na poziom dochodów M.St. Warszawy. Dochody z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły 90 255 tys. zł – wzrost o 173,2%, natomiast z Funduszu Pomocy Warszawa otrzymała 316 236 tys. zł – wzrost o 9,0%.

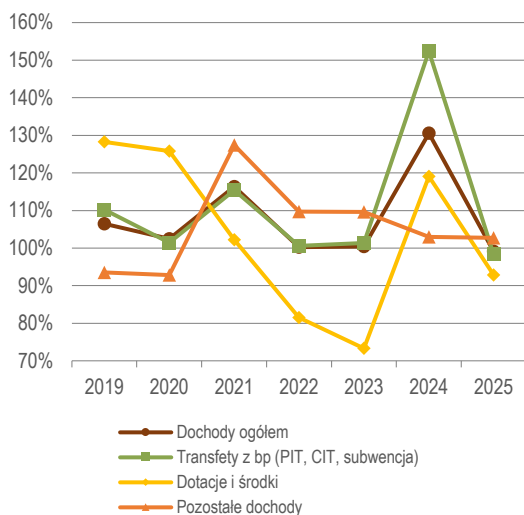
Pozostałe dochody zostały wykonane w kwocie 8 635 552 tys. zł, co oznacza wzrost o 2,7% w stosunku do roku poprzedniego oraz stanowi 30,7% wykonanych dochodów ogółem. Tempo wzrostu tej kategorii dochodów pozostało na poziomie zbliżonym do odnotowanego w 2024 r., kiedy wskaźnik dynamiki wyniósł 103,0%. Utrzymanie porównywalnej dynamiki wskazuje na kontynuację stabilnego trendu wzrostowego w analizowanym obszarze dochodów.

Dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych wykazywały zbliżoną dynamikę jak w latach poprzednich – w 2025 r. wzrosły o 1,8% (w 2022 r. – 1,6%, w 2023 r. – 6,5%, w 2024 r. – 1,9%).

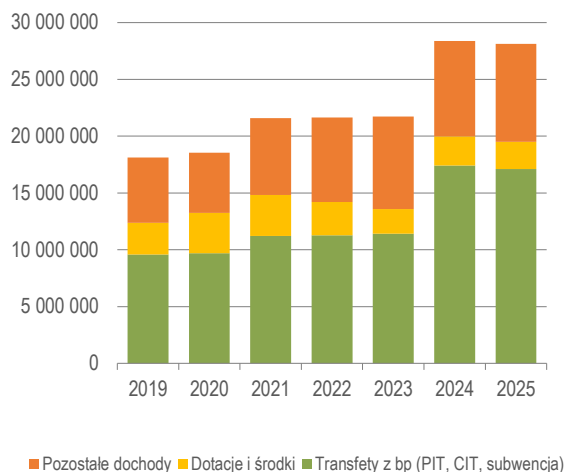
W 2025 r. odnotowano wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości o 6,8%, co oznacza spowolnienie tempa wzrostu w porównaniu do 2024 r., w którym dochody zwiększyły się o 7,5%. Taką samą tendencją zaobserwowano w przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdzie nastąpił spadek dynamiki dochodów do 79,9% (95,6% w 2024 r.).

W trakcie 2025 r. M.St. Warszawa pozyskało bezzwrotne środki związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp w łącznej kwocie 592 031 tys. zł (48 164 tys. zł dochodów bieżących i 543 867 tys. zł dochodów majątkowych). Wykonano 175,7% założonego planu, a dynamika tej kategorii dochodów wyniosła 87,9%. Był to wyraźny spadek po znaczącym wzroście w 2024 r. (dynamika 113,2%).

Dynamika dochodów M.St. Warszawy w latach 2019–2025
(rok poprzedni = 100%)



Dochody M.St. Warszawy w latach 2019–2025
(w tys. zł)

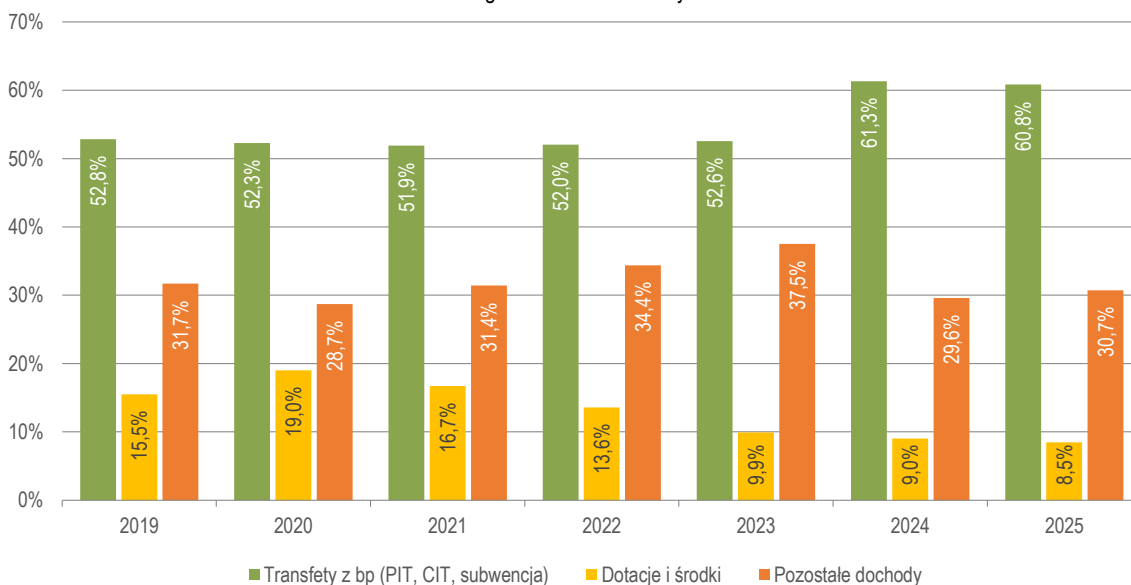


Na skutek reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2025 r. struktura dochodów M.St. Warszawy uległa istotnym zmianom.

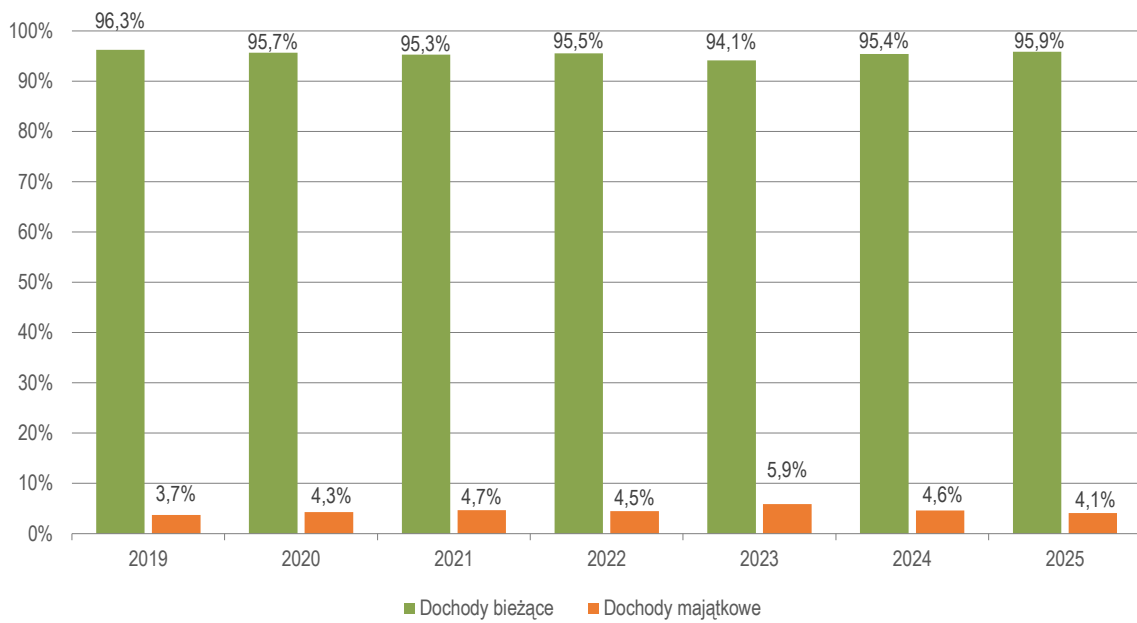
Największą część dochodów M.St. Warszawy w 2025 r. stanowiły udziały we wpływach z podatków państwowych (PIT i CIT) – 60,4%, tj. o 17,6 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim. Jednocześnie udział subwencji ogólnej uległ zmniejszeniu o 18,2 punktu procentowego – i wyniósł 0,4% dochodów ogółem. Jest to pochodną zmiany zasad finansowania samorządów z budżetu państwa, określonych nową ustawą o dochodach jst. Udział pozostałych dochodów w dochodach ogółem wyniósł 30,7% i był wyższy o 1,1 punktu procentowego w porównaniu z 2024 r. Z kolei udział dotacji i środków zmalał w stosunku do roku poprzedniego o 0,5 punktu procentowego i wyniósł 8,5% dochodów ogółem.

W 2025 r. dochody bieżące stanowiły 95,9% dochodów ogółem, co oznacza spadek o 0,5 punktu procentowego w stosunku do 2024 r. Dochody majątkowe w porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszyły się o 11,2% i stanowiły one 4,1% dochodów wykonanych ogółem.

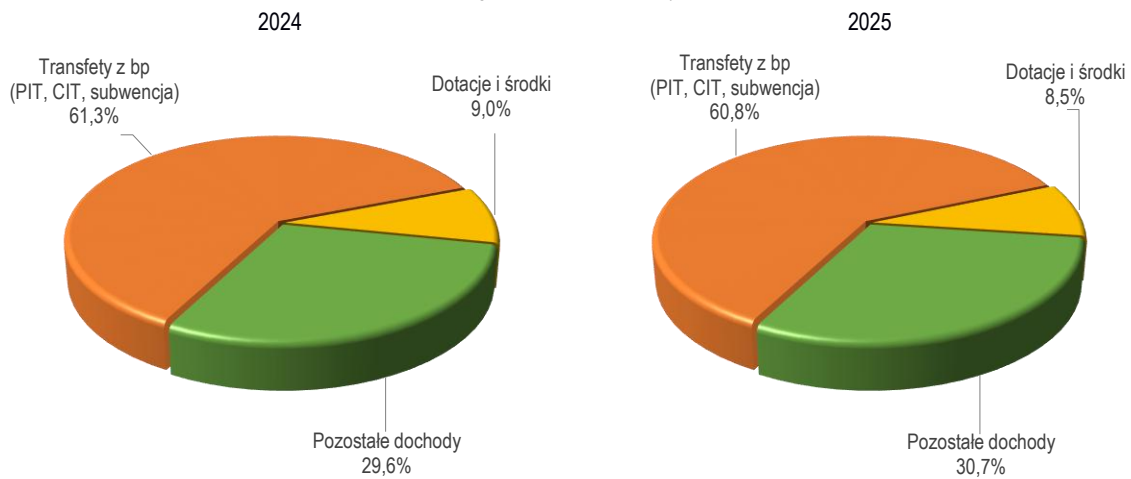
Struktura dochodów ogółem M.St. Warszawy w latach 2019–2025



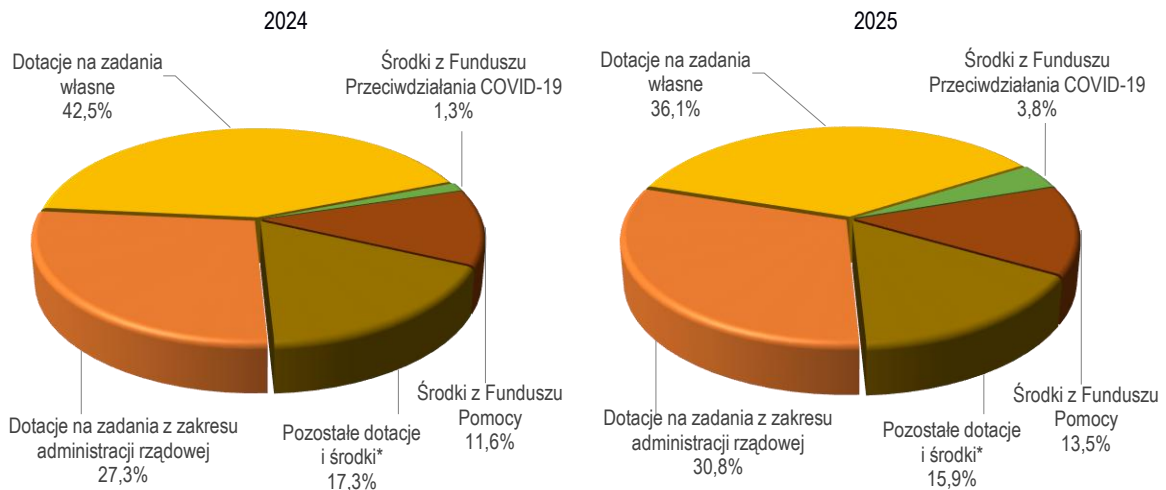
Struktura dochodów ogółem M.St. Warszawy powiatu w latach 2019–2025



Struktura dochodów ogółem M.St. Warszawy w latach 2024 i 2025

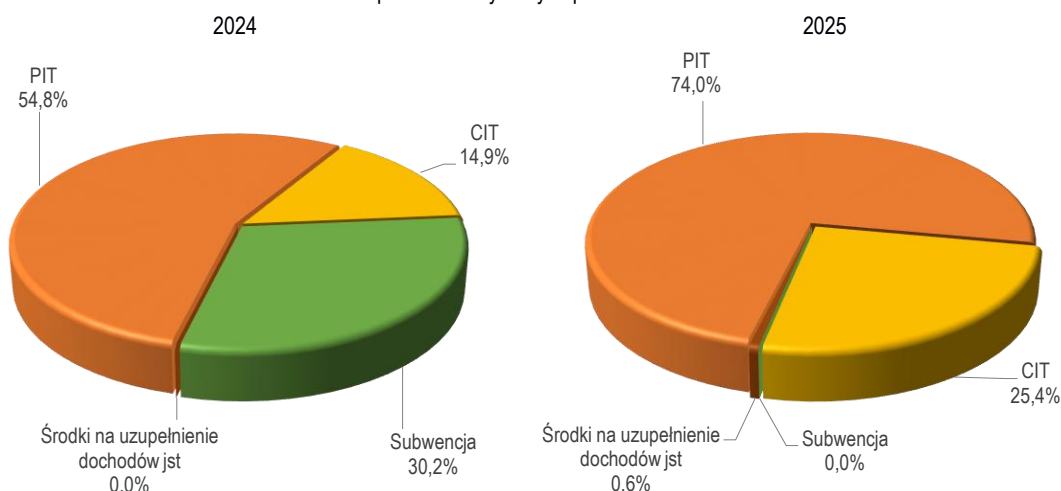


Struktura dotacji i środków M.St. Warszawy w latach 2024 i 2025



* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura transferów z budżetu państwa otrzymanych przez M.St. Warszawa w latach 2024 i 2025



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 2025 r. o 28 340 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim były niższe o 24 868 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 2 073 tys. zł (w roku poprzednim o 87 352 tys. zł).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 30 414 tys. zł (wobec 112 219 tys. zł w 2024 r.).

Dochody podatkowe¹⁾ M.St. Warszawy możliwe do uzyskania w latach 2024 i 2025 (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
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	-	0,4
– 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	-	-
2025				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	2 755 233,5	2 724 820,0	28 340,2	2 073,3
– podatek rolny	1 381,2	1 381,2	-	-
– podatek od nieruchomości	1 844 165,3	1 838 743,7	3 349,3	2 072,2
– podatek leśny	366,6	366,6	-	-
– podatek od środków transportowych	64 067,0	39 075,0	24 991,0	1,0
– pozostałe podatki i opłaty	845 253,4	845 253,4	-	-

¹⁾ Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdania Rb-PDP M.St. Warszawa.

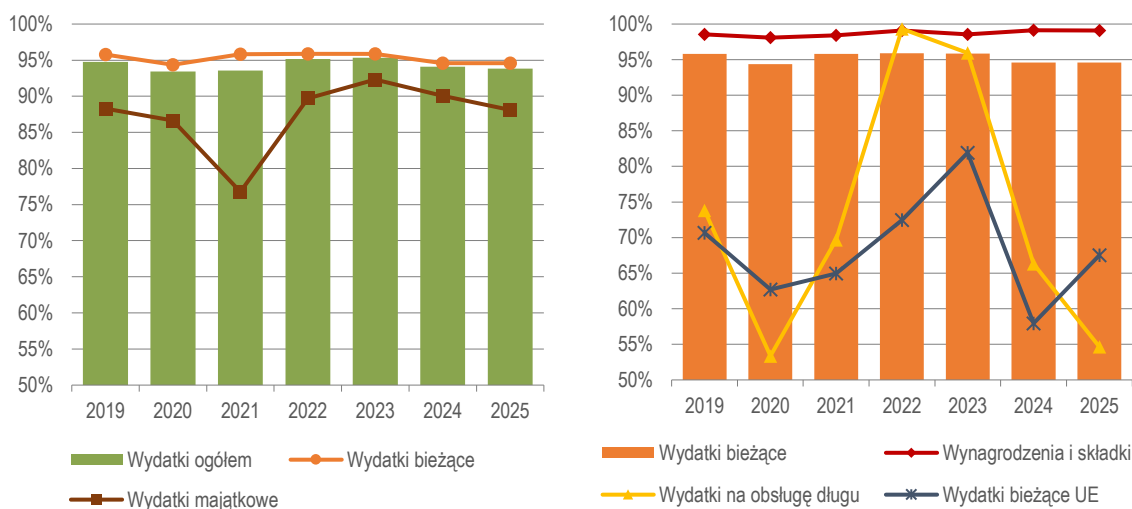
2. Wydatki

Wydatki budżetowe M.St. Warszawy zrealizowane zostały w wysokości 28 362 577 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, miasto nie wykonało ich w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 93,8%, a w roku poprzednim 94,1%. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 2,9%. Mimo nominalnego wzrostu wydatków ogółem o 2,9% ich realna wartość przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji (3,6%) – zmalała o 0,7% (rok wcześniej wzrosła o 10,4%). Wydatki bieżące stanowiły 89,2% wszystkich wydatków Warszawy, a wydatki majątkowe 10,8%.

Wykonanie wydatków bieżących, podobnie jak w latach poprzednich, nie osiągnęło zaplanowanych wartości i wyniosło tak jak w roku poprzednim 94,6%. Wydatki bieżące związane z projektami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp wykonano na poziomie 67,5% (w 2024 r. – 57,9%).

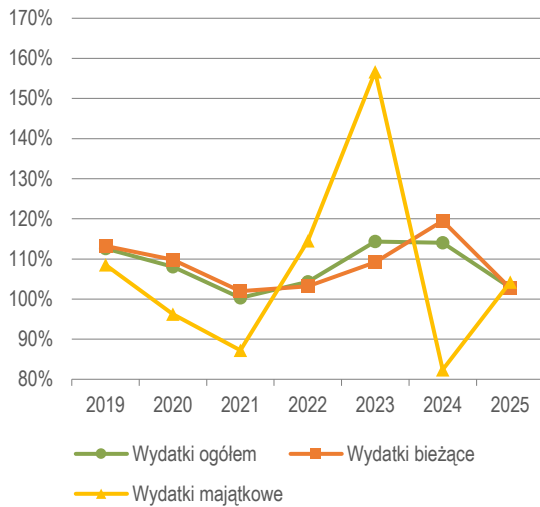
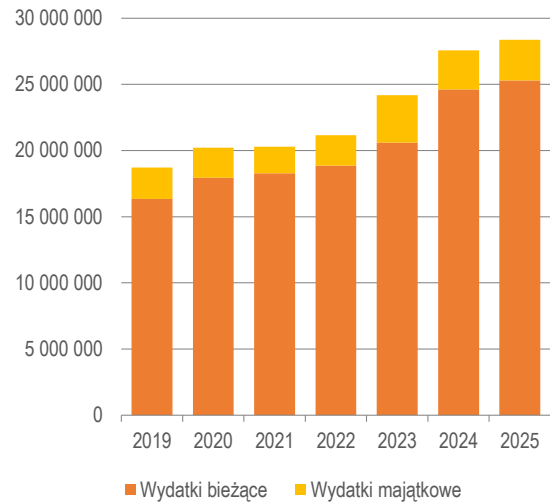
Wydatki bieżące ogółem były wyższe o 2,7% w stosunku do roku poprzedniego. Największy wzrost M.St. Warszawa zanotowało w wydatkach bieżących związanych z projektami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp o 74,3%, w porównaniu do 2024 r., w którym w porównaniu do 2023 r. wydatki te spadły o 53,3%. W roku 2025, w stosunku do roku 2024 również wydano więcej na wynagrodzenia i pochodne (o 13,0%), dotacje na zadania bieżące (o 9,8%) i obsługę długu (o 15,6%). Zmniejszyły się wydatki związane z realizacją statutowych zadań (o 7,3%) i wypłatą świadczeń na rzecz osób fizycznych (o 1,7%).

Wykonanie planu wybranych grup wydatków M.St. Warszawy w latach 2019–2025

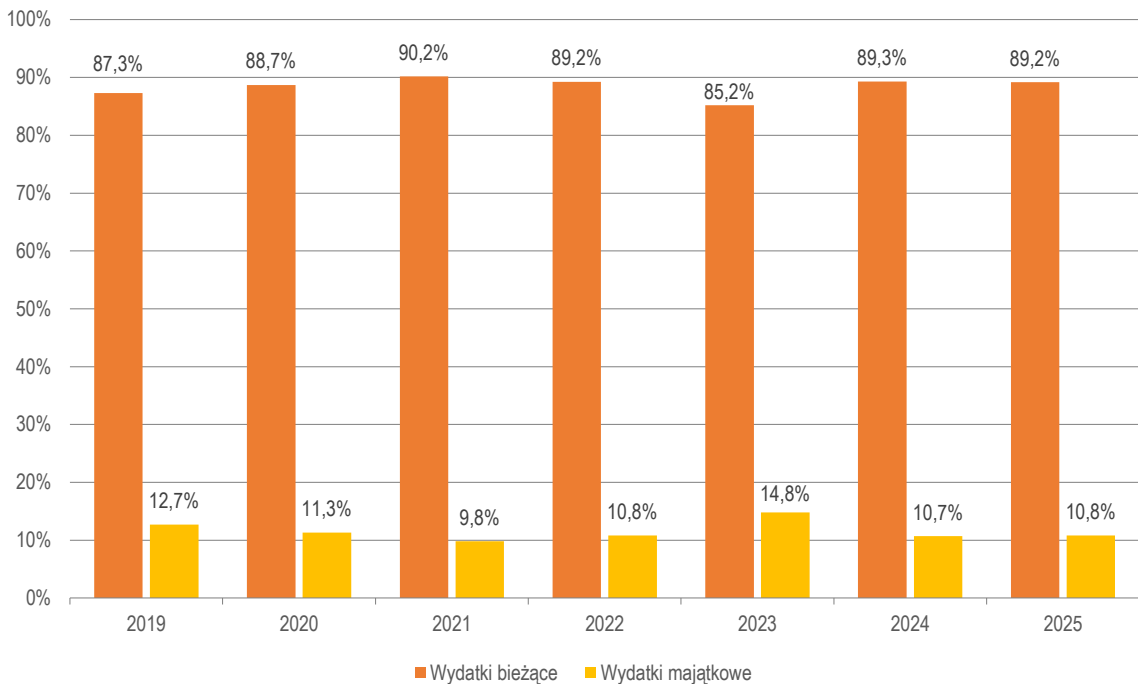


Wydatki majątkowe M.St. Warszawy to głównie wydatki inwestycyjne. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 88,1% (w 2024 r. – 90,0%) a wydatków inwestycyjnych w 86,1% (w 2024 r. – 88,4%).

W 2025 r. nastąpił wzrost wydatków inwestycyjnych w stosunku do roku poprzedniego o 3,9%, po spadku wydatków inwestycyjnych w roku 2024 w stosunku do roku 2023 o 13,4% i ich wzroście w roku 2023 w stosunku do roku 2022 o 66,2%. Wydatki inwestycyjne na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp wzrosły w stosunku do roku poprzedniego – o 29,3%. W roku 2024 w stosunku do roku 2023 wzrosły one o 33,8%, a w roku 2023, w stosunku do roku 2022 zmalały o 35,2%.

Dynamika wydatków M.St. Warszawy w latach 2019–2025
(rok poprzedni = 100%)Wydatki M.St. Warszawy w latach 2019–2025
(w tys. zł)

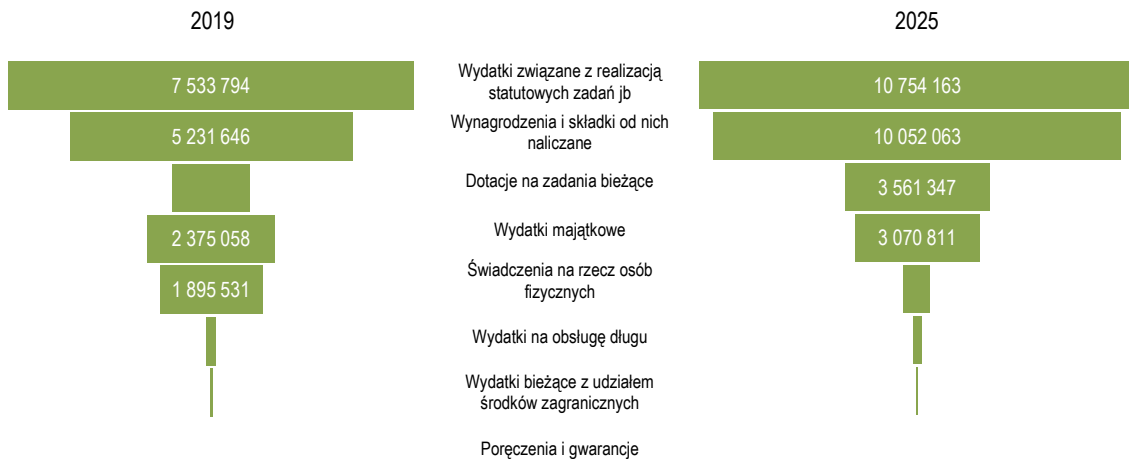
Struktura wydatków ogółem M.St. Warszawy w latach 2019–2025



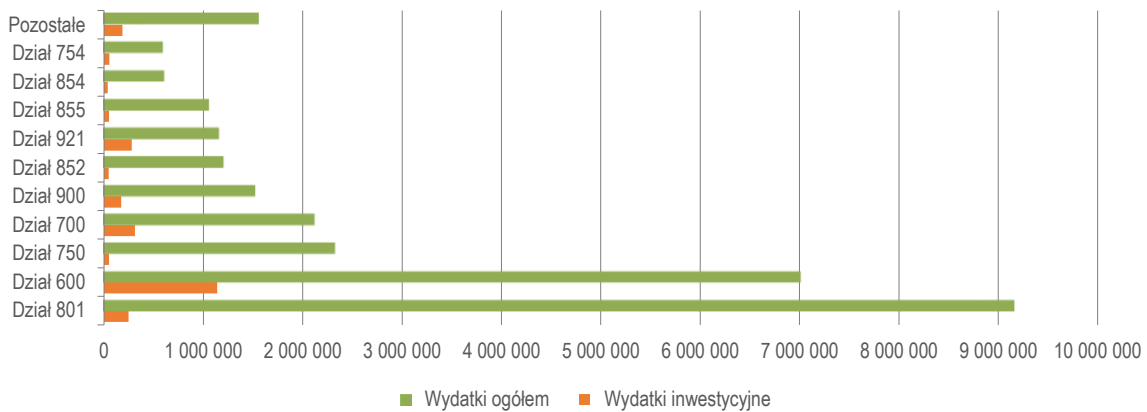
Wydatki bieżące M.St. Warszawy koncentrowały się głównie na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem, transportem i łącznością oraz administracją publiczną, natomiast wydatki inwestycyjne w przeważającej części przeznaczane były na zadania związane z transportem i łącznością, gospodarką mieszkaniową oraz kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego.

W związku z wejściem w życie przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej nastąpił dynamiczny wzrost wydatków w dziale 752 Obrona narodowa, z kwoty 1 161 tys. zł w 2024 r. do kwoty 88 878 tys. zł w 2025 r., wydatki te stanowiły 0,3% wydatków ogółem M.St. Warszawy i 1,5% wydatków inwestycyjnych.

Wydatki M.St. Warszawy w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)

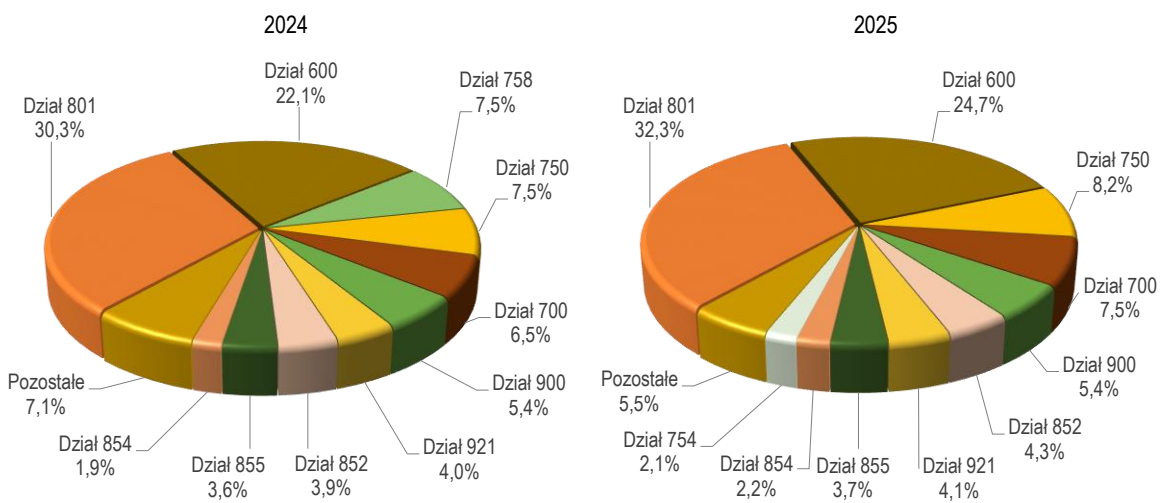


Wydatki M.St. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w 2025 r. (w tys. zł)



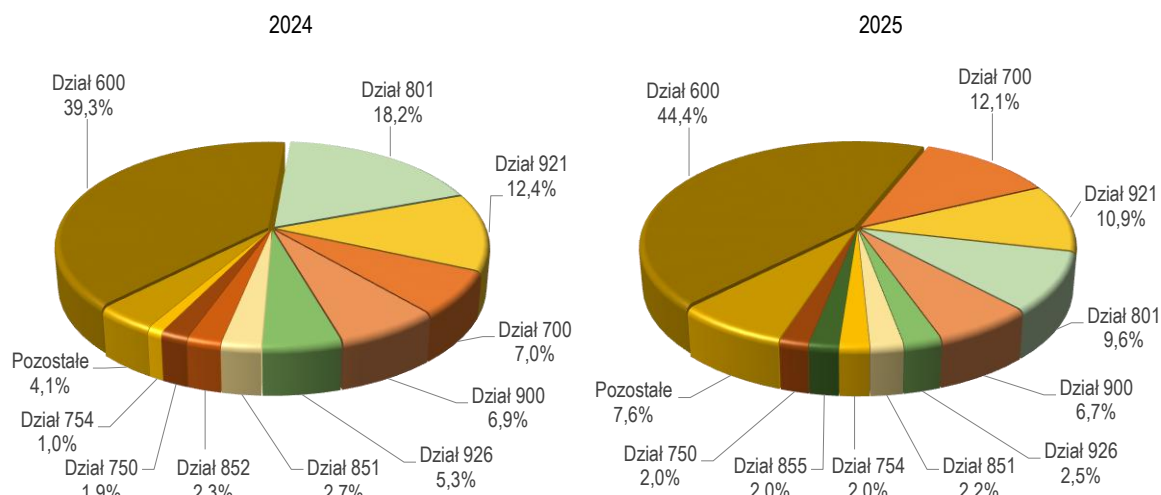
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 855 – Rodzina, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

Struktura wydatków ogółem M.St. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2024 i 2025



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 855 – Rodzina, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 758 – Różne rozliczenia.

Struktura wydatków inwestycyjnych M.St. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2024 i 2025



Dział 600 – Transport i łączność, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 855 – Rodzina, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 852 – Pomoc społeczna.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody M.St. Warszawy w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Wynik budżetu	-2 446 633,1	805 814,3	-237 377,0	x	x
– nadwyżka	-	805 814,3	-	x	x
– deficyt	-2 446 633,1	-	-237 377,0	x	x
Przychody ogółem, w tym:	4 344 817,0	2 298 271,4	3 912 587,6	100,0	170,2
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	384 000,0	615 987,2	1 024 408,0	26,2	166,3
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	-	-	-	x	x
– wolne środki i nadwyżka	3 960 817,0	1 682 284,2	2 888 179,6	73,8	171,7
Rozchody ogółem, w tym:	215 901,3	715 901,3	1 036 595,6	100,0	144,8
– spłata długu zwrotnego, w tym:	215 901,3	215 901,3	486 595,6	46,9	225,4
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 765,3	1 765,3	59 457,6	5,7	3 368,2

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W 2025 r. M.St. Warszawa zrealizowało dochody budżetowe niższe od wydatków o kwotę 237 377 tys. zł. W 2024 r. budżet zamknął się nadwyżką w wysokości 805 814 tys. zł, a w 2023 r. z deficytem w wysokości 2 446 633 tys. zł.

W 2025 r. przychody M.St. Warszawy wyniosły 3 912 588 tys. zł i były wyższe od przychodów roku 2024 o 70,2%. Składały się one z zaciągniętego długu zwrotnego w wysokości 1 024 408 tys. zł, który wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 66,3% oraz wolnych środków i nadwyżki w wysokości 2 888 180 tys. zł, które były wyższe w stosunku do roku poprzedniego o 71,7%. Zaciągnięty dług zwrotny stanowił 26,2% wszystkich przychodów, a wolne środki i nadwyżka 73,8%.

W 2025 r. rozchody M.St. Warszawy wyniosły 1 036 596 tys. zł i były wyższe w stosunku do roku 2024 o 44,8%. Spłata długu zwrotnego stanowiła 46,9% rozchodów ogółem i była wyższa od tej z roku 2024 o 125,4%.

W 2025 r. dynamika spłaty długu zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp wyniosła 3 368,2% (z kwoty 1 765 tys. zł do kwoty 59 458 tys. zł).

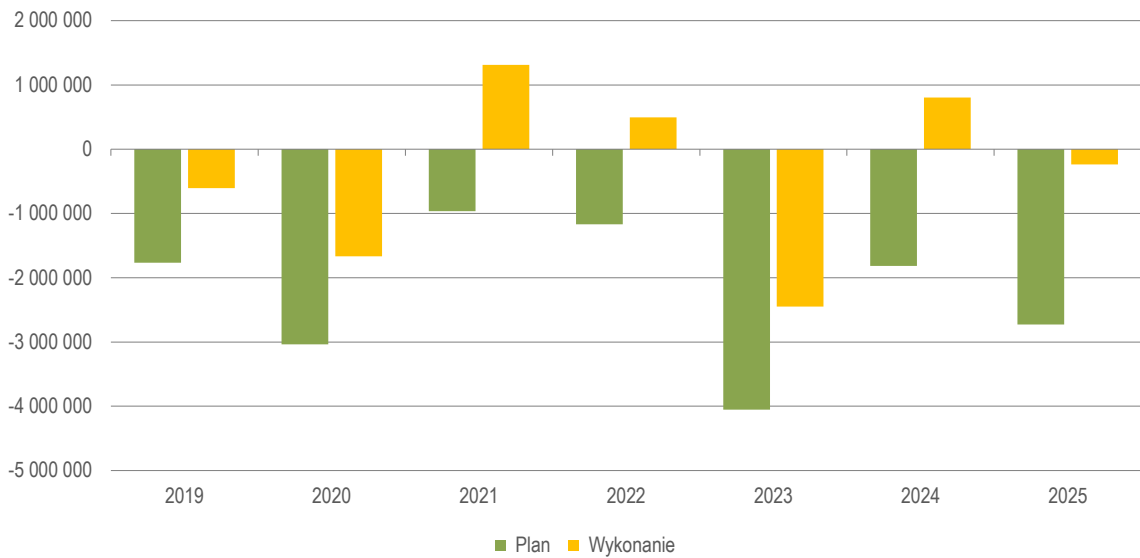
Wynik operacyjny* M.St. Warszawy w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody bieżące	20 463 157,7	27 076 685,2	26 968 273,2	95,9	99,6
Wydatki bieżące	20 611 120,8	24 627 546,8	25 291 765,8	89,2	102,7
Wynik operacyjny	-147 963,1	2 449 138,4	1 676 507,4	x	x
– nadwyżka operacyjna	-	2 449 138,4	1 676 507,4	x	x
– deficyt operacyjny	-147 963,1	-	-	x	x

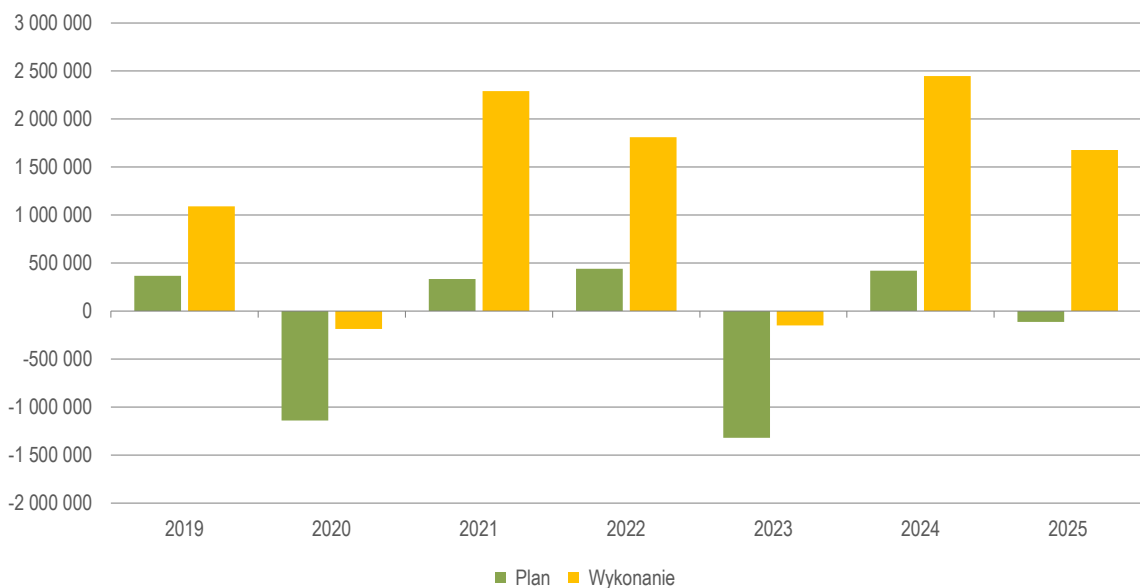
* Na podstawie sprawozdania Rb-NDS M.St. Warszawy, jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

Rok 2025, tak jak i rok 2024 M.St. Warszawa zamknęło nadwyżką operacyjną w wysokości odpowiednio 1 676 507 tys. zł i 2 449 138 tys. zł. W roku 2023 wystąpił deficyt operacyjny, gdzie dochody bieżące były niższe niż wydatki bieżące o 147 963 tys. zł.

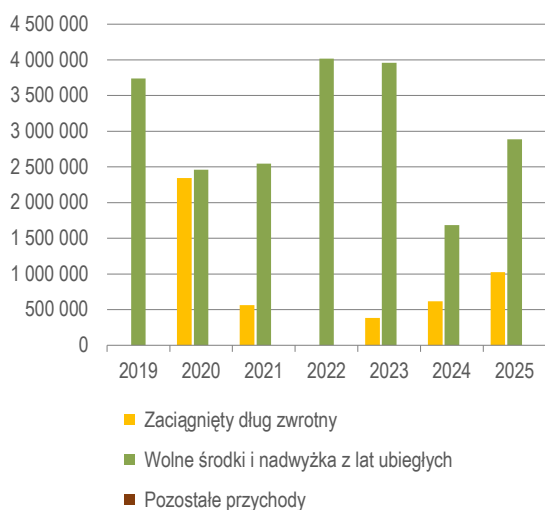
Wynik budżetu M.St. Warszawy w latach 2019–2025 (w tys. zł)



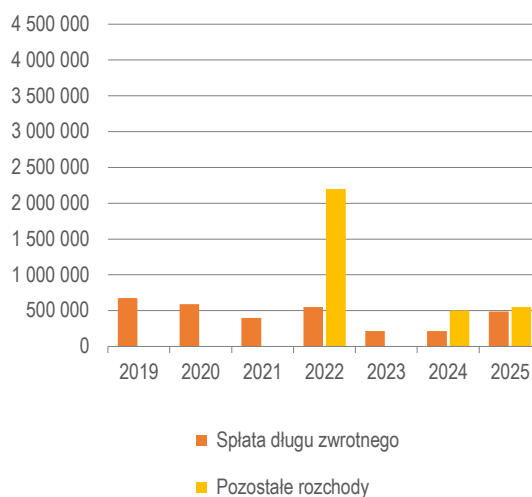
Wynik operacyjny M.St. Warszawy w latach 2019–2025 (w tys. zł)



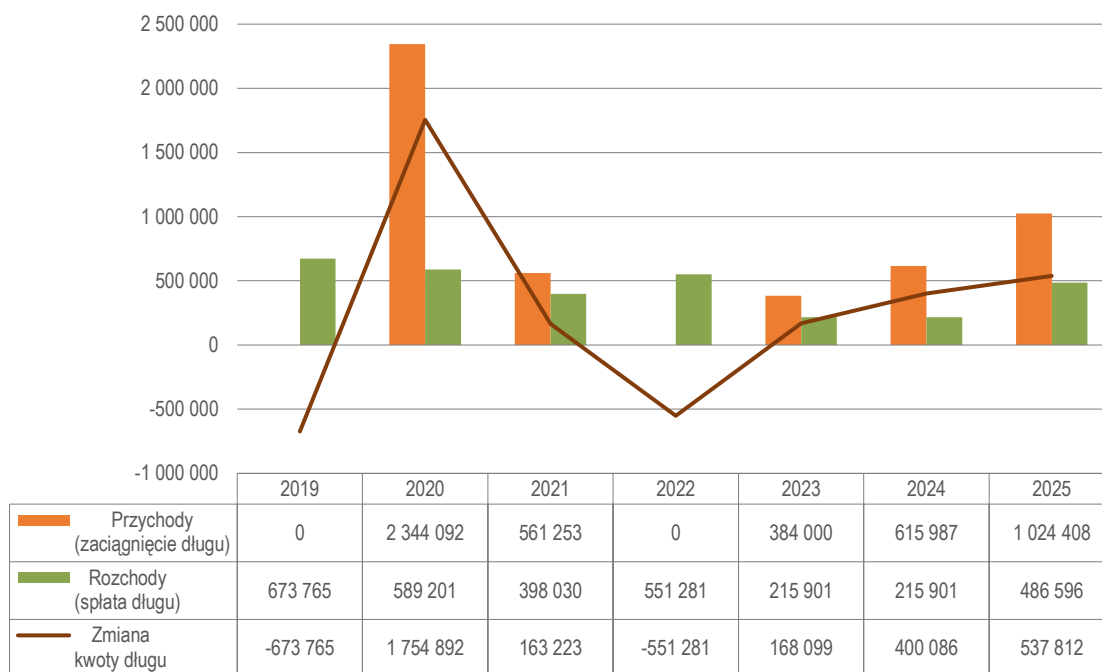
Przychody M.St. Warszawy w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Rozchody M.St. Warszawy w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu M.St. Warszawy a zmiana kwoty długu w latach 2019–2025 (w tys. zł)



4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Od 2023 r. kwota długu systematycznie wzrasta. W 2023 r. w stosunku do roku poprzedniego zobowiązania wzrosły o 2,3%. W 2024 r. zadłużenie wzrosło o kolejne 7,2% natomiast w 2025 r. o kolejne 9,0% i osiągnęło wartość 6 303 774 tys. zł, co stanowi 22,4% wykonanych dochodów ogółem. Relacja ta jest wyższa o 2,0 punkty procentowe od analogicznej relacji w roku poprzednim.

Na koniec 2025 r. zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych stanowiły 78,9%.

Zobowiązania wymagalne w 2025 r. wyniosły 852 tys. zł. Oznacza to spadek zobowiązań wymagalnych w stosunku do 2024 r. o 15,5%.

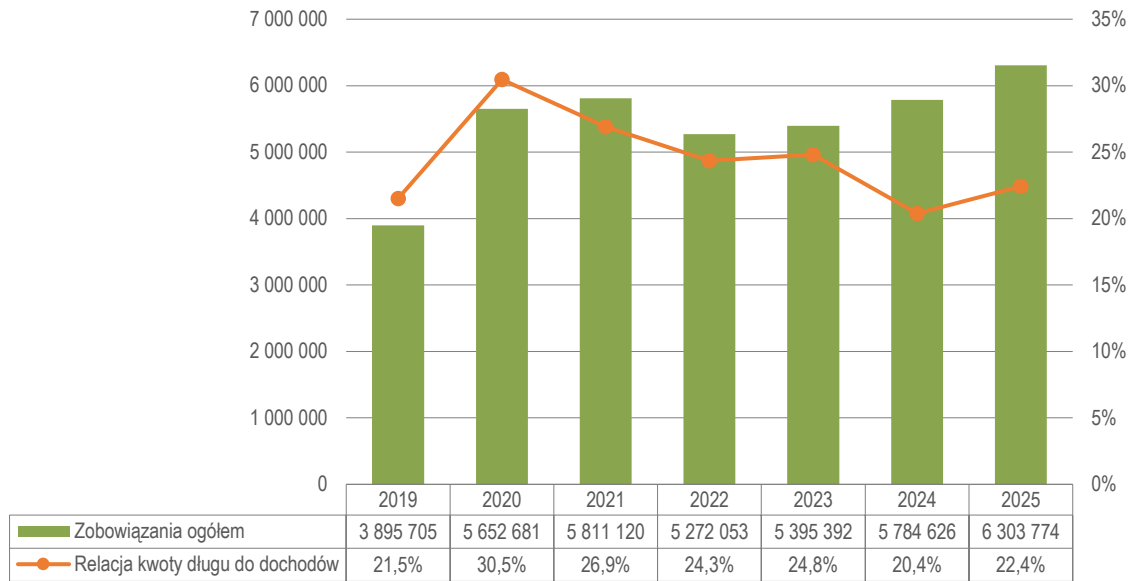
Należności wymagalne w 2025 r. wyniosły 2 505 953 tys. zł (wzrost o 3,7%) i stanowiły 8,9% dochodów wykonanych.

Na koniec 2025 r. należności pozostałe do zapłaty – zaległości netto³ M.St. Warszawy wyniosły 5 753 187 tys. zł i stanowiły 20,5% dochodów wykonanych.

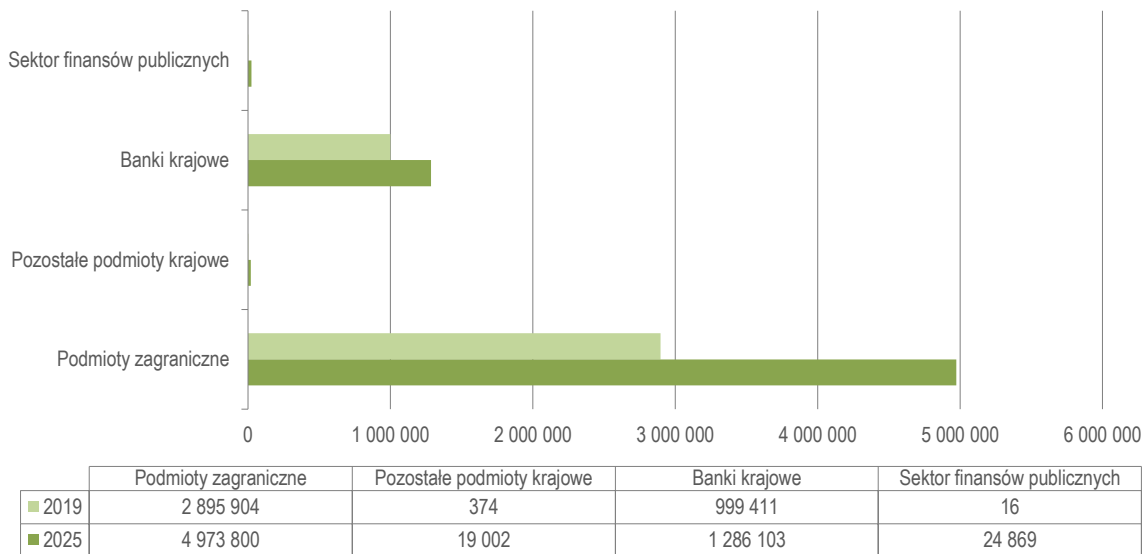
³ Wykazane w kolumnie 9 sprawozdania z wykonania planu dochodów jednostki samorządu terytorialnego (Rb-27S).

Niewymagalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zarówno na koniec 2024 r., jak i na koniec 2025 r. wyniosły 8 000 tys. zł.

Poziom zadłużenia M.St. Warszawy oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2019–2025



Struktura kwoty długu M.St. Warszawy według wierzycieli w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)



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

Wybrane wielkości budżetów miast na prawach powiatu w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	92 601 785,0	109 850 413,1	120 870 548,0	98,6	100,0	110,0
Bieżące, w tym:	83 310 686,6	102 590 264,8	112 010 142,0	99,8	92,7	109,2
Transfery z bp*, z tego:	44 493 065,9	59 284 567,6	66 311 321,9	100,0	54,7	111,6
PIT	16 853 349,9	26 109 036,1	52 968 724,5	100,0	43,8	202,9
CIT	3 068 144,0	3 804 783,3	4 686 263,8	100,0	3,9	123,2
Subwencja ogólna, w tym:	24 571 572,1	29 370 748,1	8 656 333,6	100,2	7,0	28,9
Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst	3 764 672,4	78 711,4	585 946,7	102,7	0,5	744,4
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	10 697 515,6	12 943 570,6	13 339 508,5	97,3	11,0	103,1
Dotacje na zadania zlecone**	5 730 587,6	7 203 210,0	7 538 087,5	99,4	6,2	104,6
Majątkowe, w tym:	9 291 098,4	7 260 148,3	8 860 406,0	85,0	7,3	122,0
Dotacje i środki na inwestycje	6 986 737,6	5 158 830,1	6 655 931,7	84,1	5,5	129,0
Wydatki ogółem, z tego:	101 208 790,5	112 791 042,8	123 835 525,4	94,3	100,0	109,8
Bieżące, w tym:	82 494 686,6	99 097 552,7	107 831 251,4	96,4	87,1	108,8
Wynagrodzenia i pochodne	35 175 646,1	43 940 896,4	48 256 301,5	98,2	39,0	109,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	5 703 311,9	6 263 938,0	6 361 197,6	98,5	5,1	101,6
Dotacje	11 731 394,3	15 191 578,5	17 012 808,8	98,7	13,7	112,0
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	2 623 541,3	2 858 499,1	2 955 307,4	93,3	2,4	103,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	580 682,9	314 233,3	736 161,5	62,0	0,6	234,3
Majątkowe, w tym:	18 714 103,9	13 693 490,1	16 004 274,0	82,2	12,9	116,9
Wydatki inwestycyjne, w tym:	16 676 085,2	11 921 185,6	14 083 601,7	80,8	11,4	118,1
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	6 338 924,6	1 150 197,4	2 243 825,1	70,3	1,8	195,1
Wynik budżetu	-8 607 005,4	-2 940 629,6	-2 964 977,5	x	x	x
Wynik operacyjny	816 000,0	3 492 712,2	4 178 890,6	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	15 883 805,8	12 684 248,8	16 049 678,3	x	100,0	126,5
Zaciągnięcie długu zwrotnego	9 536 294,5	8 431 083,3	9 416 689,5	x	58,7	111,7
Wolne środki i nadwyżka	6 287 782,6	4 214 608,7	6 610 740,7	x	41,2	156,9
Rozchody ogółem, w tym:	3 531 576,2	4 415 769,5	7 360 623,2	x	100,0	166,7
Splata długu zwrotnego	2 820 893,6	3 890 809,0	6 026 171,7	x	81,9	154,9
Należności ogółem, w tym:	10 688 493,3	10 877 460,9	11 149 280,2	x	100,0	102,5
Należności wymagalne	10 330 255,9	10 535 460,9	10 788 774,5	x	96,8	102,4
Kwota długu, w tym:	46 773 551,8	50 717 286,7	53 864 471,7	x	100,0	106,2
Zobowiązania wymagalne	29 454,8	22 160,3	4 098,3	x	0,0	18,5
Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:	1 217 412,6	1 313 946,3	1 466 082,6	x	100,0	111,6
SP ZOZ	1 184 535,3	1 286 590,2	1 439 651,8	x	98,2	111,9

* Transfery z bp rozumiane jako środki przekazywane z budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. PIT, CIT i subwencja.

** Zgodnie z art. 126 uofp.

Miasta na prawach powiatu stanowią szczególną kategorię jednostek samorządu terytorialnego (jst), łączącą zadania gminy i powiatu. Szeroki zakres realizowanych przez nie usług publicznych – od oświaty i transportu zbiorowego po gospodarkę komunalną oraz strategiczne inwestycje infrastrukturalne – determinuje znaczną skalę i specyficzną strukturę ich budżetów.

Rok 2025 jest pierwszym okresem funkcjonowania tych jednostek w nowym systemie finansowania, wprowadzonym ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Reforma ta gruntownie przebudowała relacje między głównymi źródłami finansowania, zmieniając proporcje między udziałem w państwowych podatkach dochodowych a subwencją ogólną. W konsekwencji rok 2025 wyznacza przejście od modelu opartego na mechanizmach redystrybucyjnych ku systemowi dochodów podatkowych, silniej powiązanych z lokalną bazą ekonomiczną.

Niniejsza część sprawozdania analizuje sytuację 65 miast na prawach powiatu (z wyłączeniem M.St. Warszawy).

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2023–2025

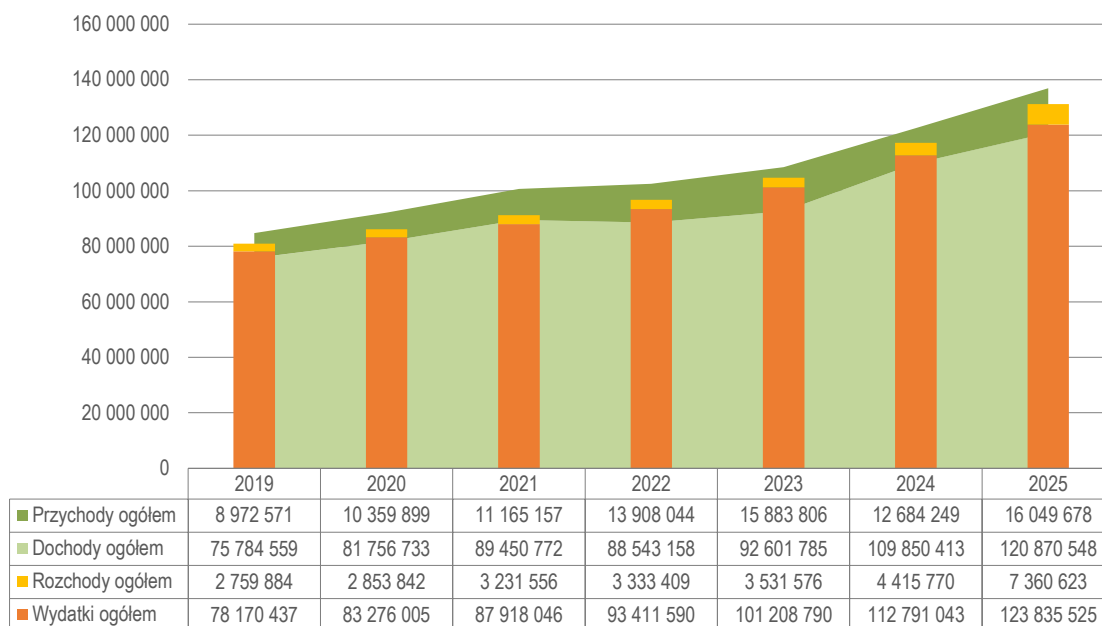
Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	4 240 806,0	2 301 070,0	2 692 940,8	73,0	2,2	117,0
Budżet środków europejskich	3 817 644,9	2 001 911,5	2 363 562,6	72,4	2,0	118,1
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	208 444,3	120 832,3	154 959,5	74,7	0,1	128,2
Środki ze źródeł zagranicznych	214 716,9	178 326,2	174 418,7	80,5	0,1	97,8
Wydatki ogółem*, z tego:	7 220 751,8	1 525 428,2	3 011 977,1	75,5	2,4	197,5
Budżet środków europejskich	3 933 466,6	483 610,9	1 891 625,6	73,2	1,5	391,1
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	2 732 068,1	876 993,8	919 171,4	83,4	0,7	104,8
Środki ze źródeł zagranicznych	555 217,0	164 823,5	201 180,1	66,5	0,2	122,1
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	721 711,3	73 381,0	401 460,8	x	x	547,1
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	255 919,0	477 330,5	430 371,9	x	x	90,2

* 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 2025 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba miast na prawach powiatu	Struktura (w %)
do 500>	2	3,1
(500 do 600>	4	6,2
(600 do 700>	7	10,8
(700 do 800>	4	6,2
(800 do 900>	5	7,7
(900 do 1 000>	2	3,1
powyżej 1 000	41	63,1
Razem	65	100,0

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu w latach 2019–2025 (w tys. zł)



1. Dochody

Dochody budżetowe miast na prawach powiatu w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	92 601 785,0	109 850 413,1	120 870 548,0	98,6	100,0	110,0
Transfery z bp*, z tego:	44 626 337,3	59 365 916,3	66 311 321,9	100,0	54,9	111,7
Subwencja ogólna	24 704 843,4	29 452 096,9	8 656 333,6	100,2	7,2	29,4
Udziały w PIT	16 853 349,9	26 109 036,1	52 968 724,5	100,0	43,8	202,9
Udziały w CIT	3 068 144,0	3 804 783,3	4 686 263,8	100,0	3,9	123,2
Dotacje i środki	17 684 253,2	18 102 400,7	19 995 440,2	92,5	16,5	110,5
Pozostałe dochody	30 291 194,6	32 382 096,1	34 563 785,9	99,6	28,6	106,7

* Vide str. 262.

Dochody ogółem miast na prawach powiatu w 2025 r. osiągnęły poziom 120 870 548 tys. zł, co oznacza wzrost o 10,0% w stosunku do roku 2024. Uwzględniając wskaźnik inflacji, który wyniósł 3,6% wartość osiągniętych dochodów realnie wzrosła o 6,4%.

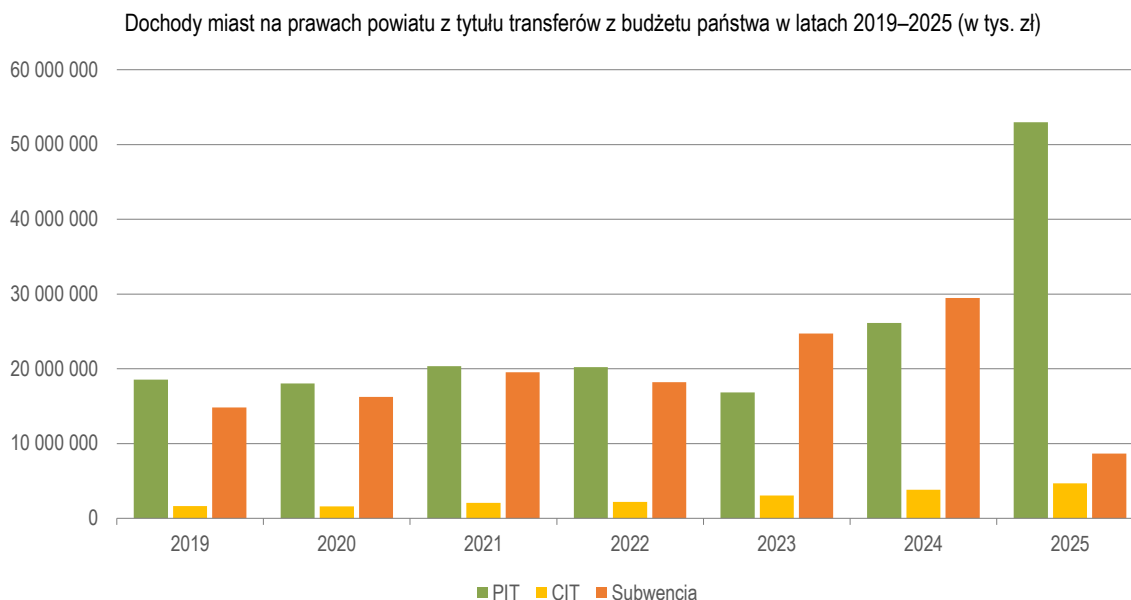
Dynamika wzrostu potwierdza, że mimo istotnej zmiany systemowej nie doszło do zaburzenia stabilności finansowej analizowanej kategorii jednostek. Jednocześnie stopień realizacji planu wynoszący 98,6% wskazuje na bardzo wysoką trafność prognozowania dochodów w warunkach nowego otoczenia prawnego.

Dochody bieżące miast na prawach powiatu w 2025 r. wyniosły 112 010 142 tys. zł i były wyższe o 9,2% niż w 2024 r. przy wysokim stopniu realizacji planu wynoszącym 99,8%. Dochody majątkowe osiągnęły poziom 8 860 406 tys. zł (wzrost o 22,0%), ich wykonanie stanowiło 85,0% planu.

Najbardziej istotnym elementem zmian w 2025 r. w zakresie dochodów miast na prawach powiatu był wzrost dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, które osiągnęły poziom 57 654 988 tys. zł, co oznacza wzrost o 92,7% rok do roku. Dochody z udziału w PIT wzrosły o 102,9%, osiągając 52 968 725 tys. zł, podczas gdy dochody z udziału w CIT wzrosły o 23,2% do poziomu 4 686 264 tys. zł. Tak silna dynamika wynika bezpośrednio ze zmiany mechanizmu ustalania udziałów jednostek samorządu terytorialnego w PIT, który od 2025 r. oparty został na dochodach podatkowych, a nie na podatku należnym. Dochody jednostek samorządu terytorialnego stały się silnie powiązane z poziomem aktywności gospodarczej oraz sytuacją dochodową gospodarstw domowych.

Powyższa zmiana doprowadziła do istotnego przekształcenia struktury transferów z budżetu państwa. Łączna wartość transferów (PIT, CIT oraz subwencja ogólna) wzrosła do 66 311 322 tys. zł (wzrost o 11,7%), jednak ich struktura uległa redefinicji. Subwencja ogólna spadła do poziomu 8 656 334 tys. zł (dynamika 29,4%), co oznacza spadek o 70,6% względem 2024 r.

Z systemu finansowania wyeliminowano wyodrębnioną część oświatową subwencji ogólnej jako odrębną kategorię redystrybucyjną. Subwencja ogólna została przekształcona w instrument o silniejszym charakterze wyrównawczym, którego wysokość uzależniono od relacji pomiędzy potrzebami wydatkowymi a potencjałem dochodowym jst. W praktyce oznacza to, że w jednostkach o wysokiej bazie podatkowej znaczenie transferów wyrównawczych zostało ograniczone, co wpłynęło na zmianę struktury dochodów samorządowych.



Wykonanie dochodów z tytułu dotacji i środków wyniosło 19 995 440 tys. zł (13 339 509 tys. zł w części bieżącej oraz 6 655 932 tys. zł w części majątkowej) i było wyższe o 10,5% niż w roku poprzednim.

Dochody z tytułu dotacji na zadania zlecone zostały wykonane w kwocie 7 906 654 tys. zł, co przełożyło się na wzrost o 8,4% (dotacja na bieżące zadania zlecone – wzrost o 4,6%). Pomimo upływu czasu instrumenty kryzysowe w postaci środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 czy Funduszu Pomocy nadal miały wpływ na poziom dochodów miast na prawach powiatu. Dochody z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniosły 2 079 642 tys. zł – wzrost o 11,4%, natomiast z Funduszu Pomocy powiaty grodzkie otrzymały 1 803 839 tys. zł – wzrost o 10,5%.

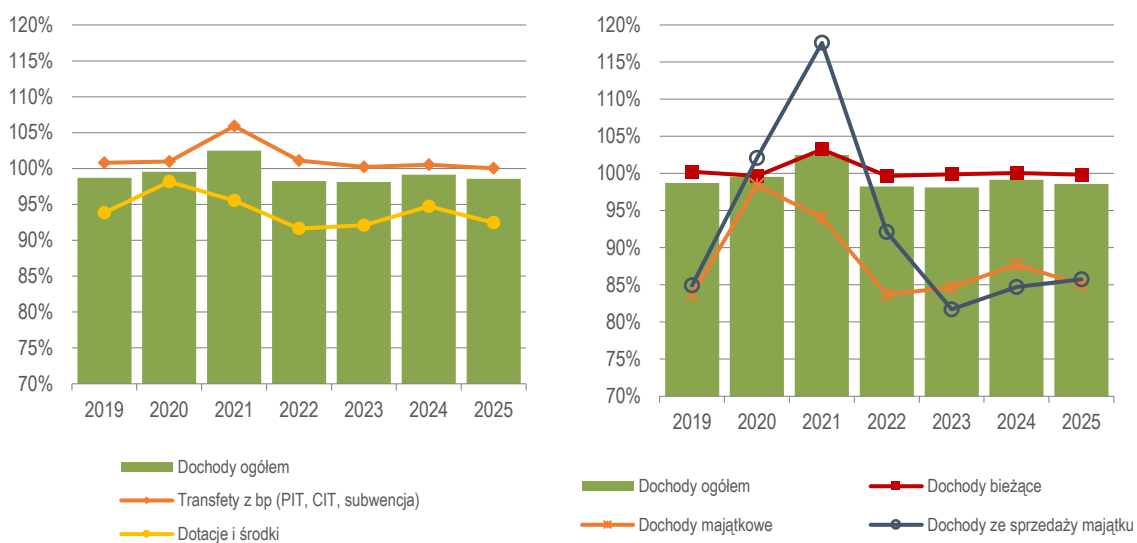
Pozostałe dochody zostały wykonane w kwocie 34 563 786 tys. zł, co oznacza wzrost o 6,7% w stosunku do roku poprzedniego. Tempo wzrostu tej kategorii dochodów pozostało na poziomie zbliżonym do odnotowanego w 2024 r., kiedy wskaźnik dynamiki wyniósł 106,9%. Utrzymanie porównywalnej dynamiki wskazuje na kontynuację stabilnego trendu wzrostowego w analizowanym obszarze dochodów.

Dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych wykazywały zbliżoną dynamikę jak w latach poprzednich – w 2025 r. wzrosły o 8,4% (w 2022 r. – 8,4%, w 2023 r. – 10,5%, w 2024 r. – 8,5%).

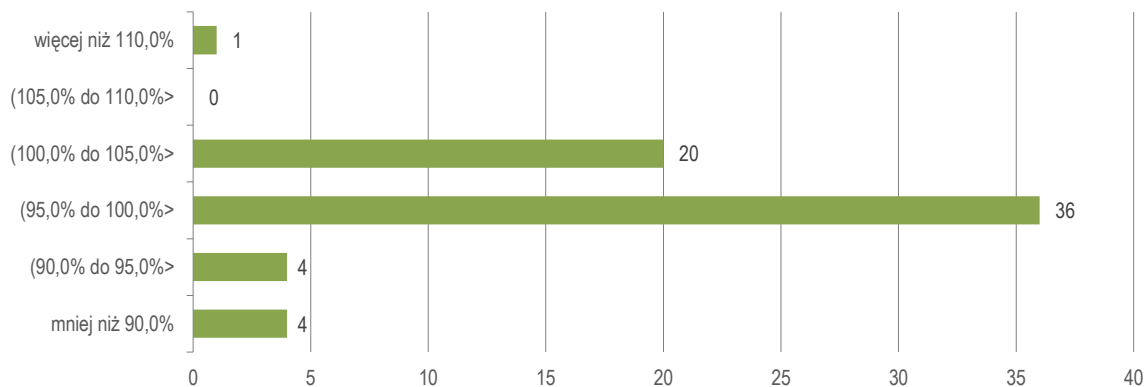
W 2025 r. odnotowano wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości o 5,9%, co oznacza spowolnienie tempa wzrostu w porównaniu do 2024 r., w którym dochody zwiększyły się o 12,2%. Odmienną tendencję zaobserwowano w przypadku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdzie nastąpiło przyspieszenie dynamiki dochodów – 110,7% (103,5% w 2024 r.). Wzrost ten może być związany z dostosowaniem stawek opłaty do rosnących kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W trakcie 2025 r. miasta na prawach powiatu pozyskiwały bezzwrotne środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp w łącznej kwocie 2 692 941 tys. zł. Pomimo wykonania jedynie 73,0% założonego planu dynamika tej kategorii dochodów wyniosła 117,0%. Było to wyraźnie odbicie po znaczącym spadku w 2024 r. (dynamika 54,3%).

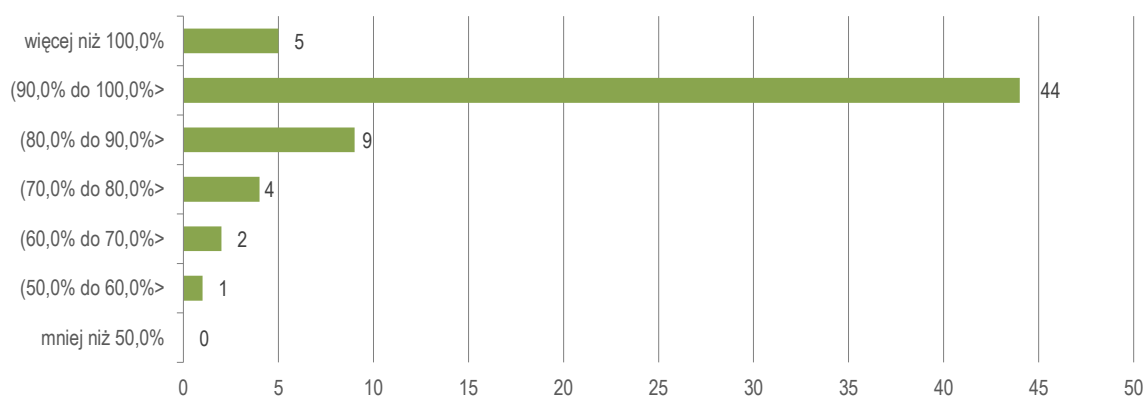
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów miast na prawach powiatu w latach 2019–2025



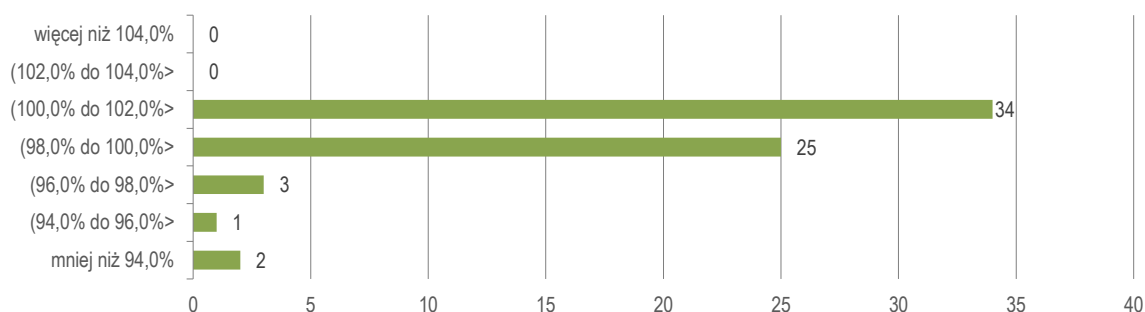
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2025 r.



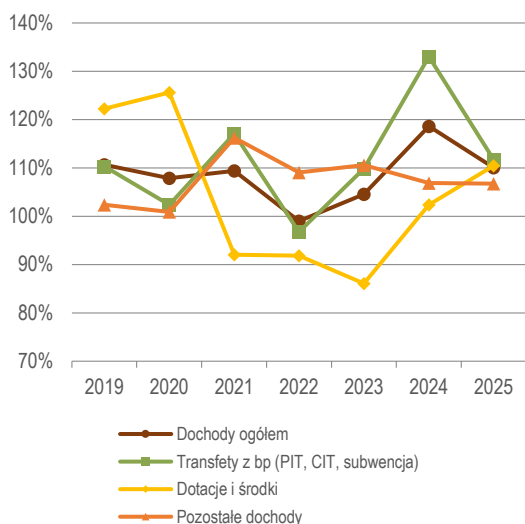
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów z dotacji i środków w 2025 r.



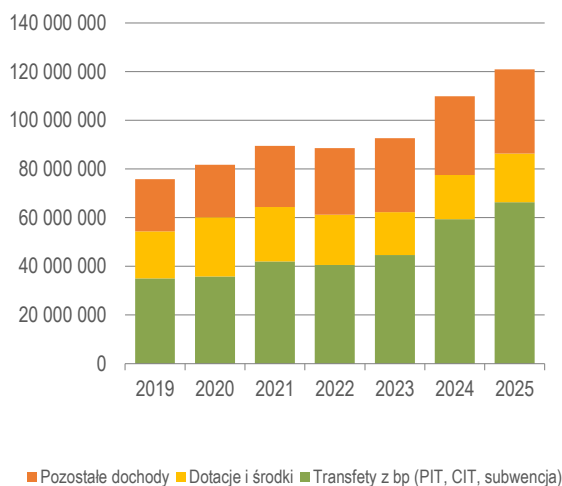
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2025 r.



Dynamika dochodów miast na prawach powiatu w latach 2019–2025 (rok poprzedni = 100%)



Dochody miast na prawach powiatu w latach 2019–2025 (w tys. zł)



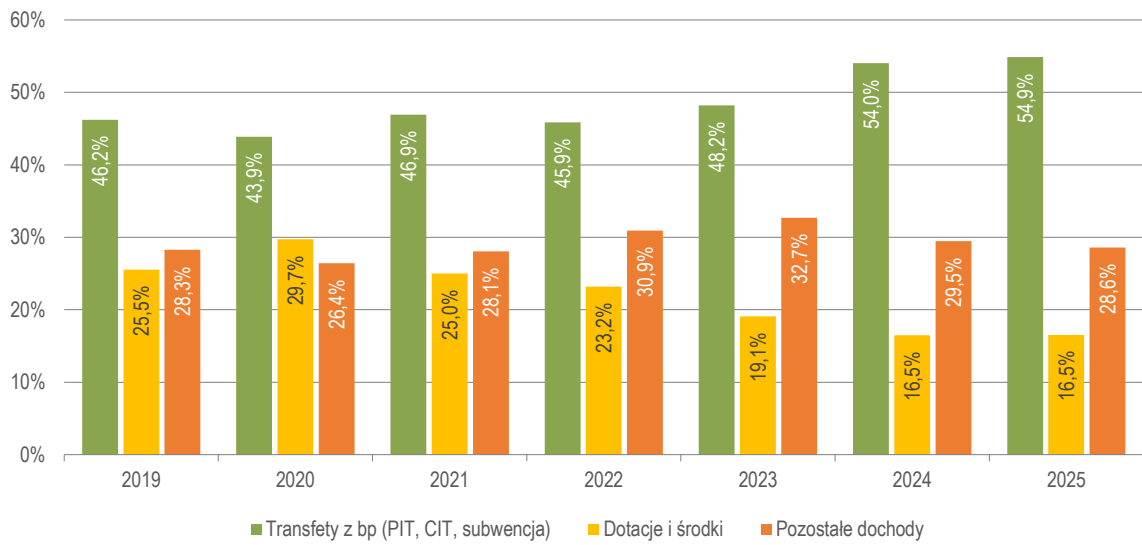
Na skutek reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2025 r. struktura dochodów miast na prawach powiatu uległa istotnym zmianom.

Największą część dochodów miast na prawach powiatu w 2025 r. stanowiły udziały we wpływach z podatków państwowych (PIT i CIT) – 47,7%, tj. o 20,5 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim. Jednocześnie udział subwencji ogólnej uległ zmniejszeniu o 19,6 punktu procentowego – i wyniósł 7,2% dochodów ogółem.

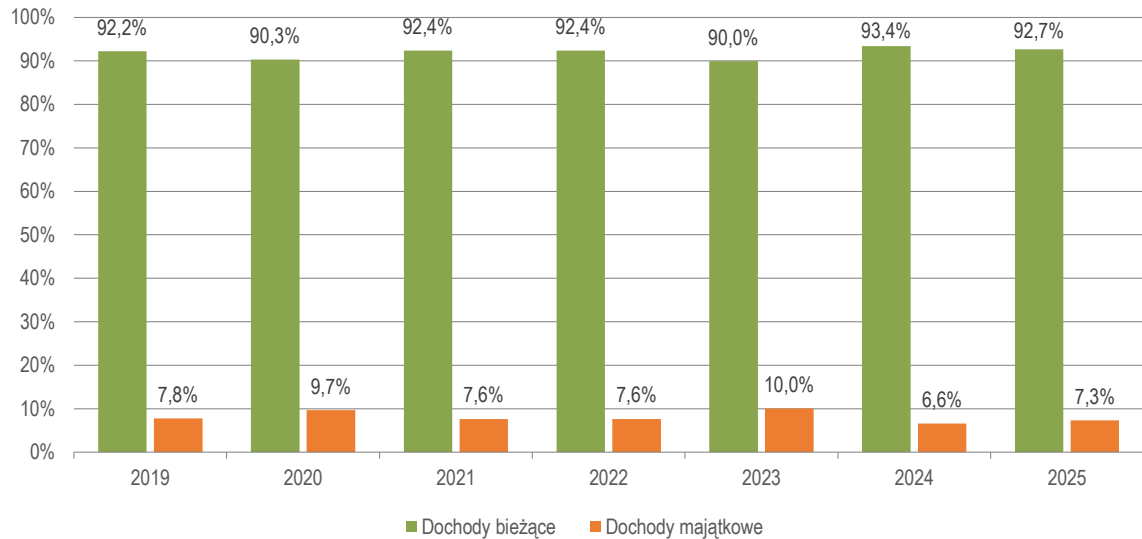
Udział pozostałych dochodów w dochodach ogółem wyniósł 28,6% i był niższy o 0,9 punktu procentowego w porównaniu z 2024 r. Z kolei udział dotacji i środków utrzymał się na poziomie identycznym jak w roku poprzednim i wyniósł 16,5% dochodów ogółem.

W 2025 r. dochody bieżące stanowiły 92,7% dochodów ogółem, co oznacza spadek o 0,7 punktu procentowego w stosunku do 2024 r. Pomimo dynamicznego wzrostu dochodów majątkowych, które w porównaniu z rokiem poprzednim zwiększyły się o 22,0%, ich znaczenie w strukturze dochodów ogółem nadal pozostało relatywnie niewielkie. Udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem wyniósł 7,3%, co oznacza wzrost jedynie o 0,7 punktu procentowego w stosunku do 2024 r. Wskazuje to, że pomimo wysokiej dynamiki wzrostu tej kategorii dochodów, zasadnicza struktura dochodów ogółem nie uległa znacznym zmianom. Istotnym elementem dochodów majątkowych pozostają środki zewnętrzne o charakterze inwestycyjnym. Dochody z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje stanowiły 5,5% dochodów ogółem, co odpowiadało 75,1% dochodów majątkowych. W porównaniu z 2024 r. ich udział zwiększył się o 0,8 punktu procentowego.

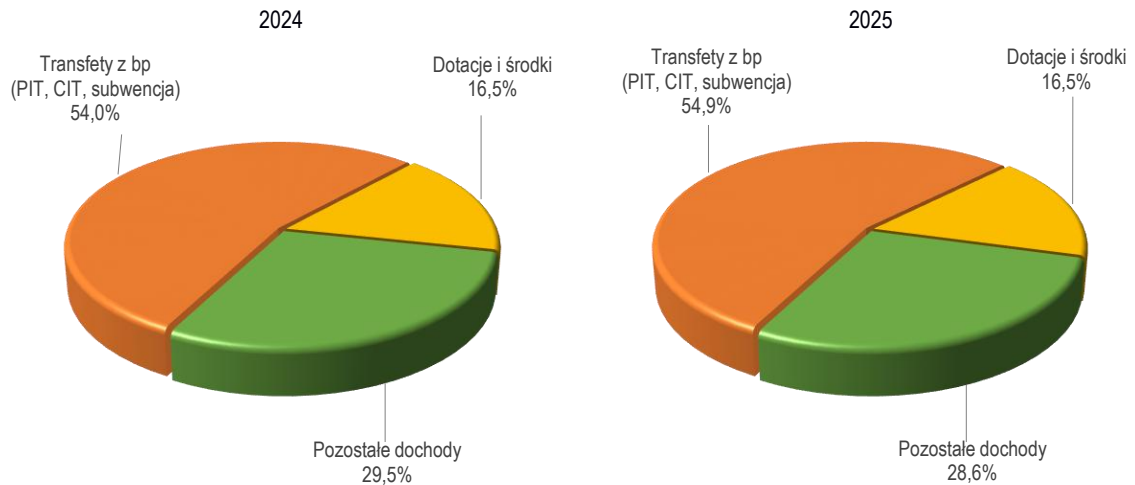
Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2019–2025



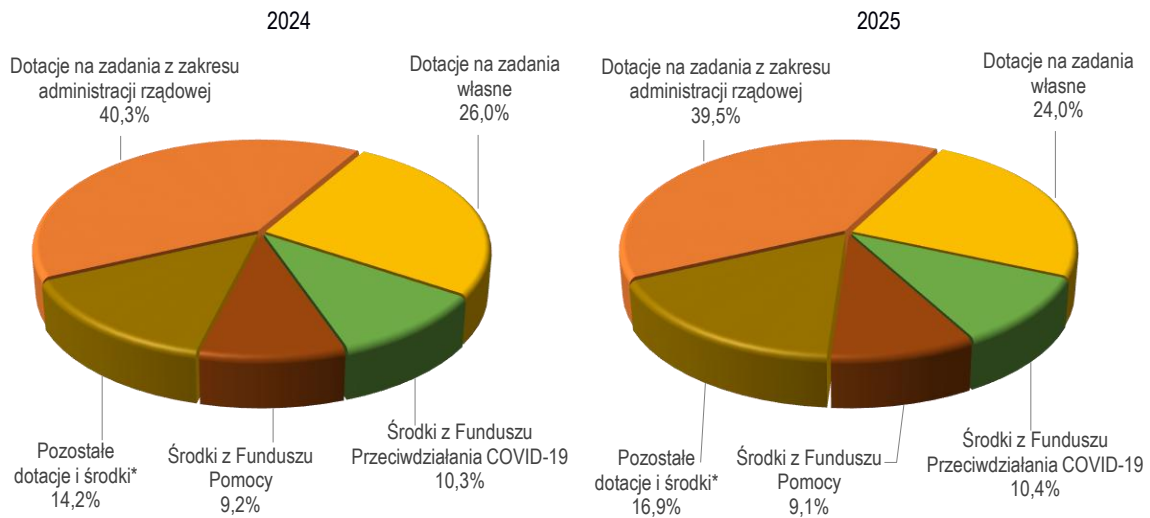
Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2019–2025



Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2024 i 2025

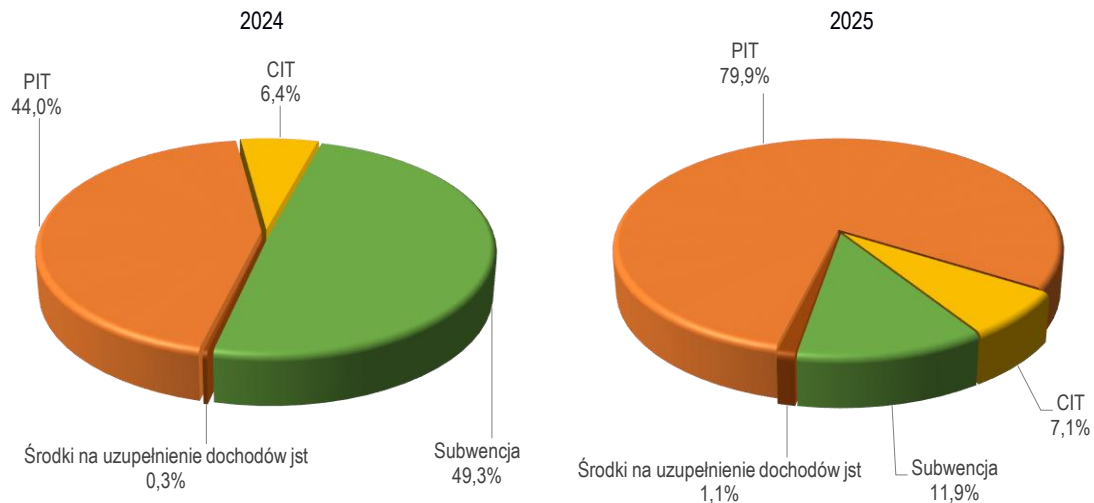


Struktura dotacji i środków miast na prawach powiatu w latach 2024 i 2025



* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura transferów z budżetu państwa¹⁾ otrzymanych przez miasta na prawach powiatu w latach 2024 i 2025



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 2025 r. o 704 765 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim niższe o 902 687 tys. zł). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły, jak w roku poprzednim, podatku od środków transportowych (490 872 tys. zł) i podatku od nieruchomości (213 722 tys. zł).

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 141 132 tys. zł (w roku poprzednim o 205 398 tys. zł).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 845 898 tys. zł (wobec 1 108 085 tys. zł w 2024 r.).

Dochody podatkowe¹⁾ miast na prawach powiatu możliwe do uzyskania w latach 2024 i 2025 (w tys. zł)

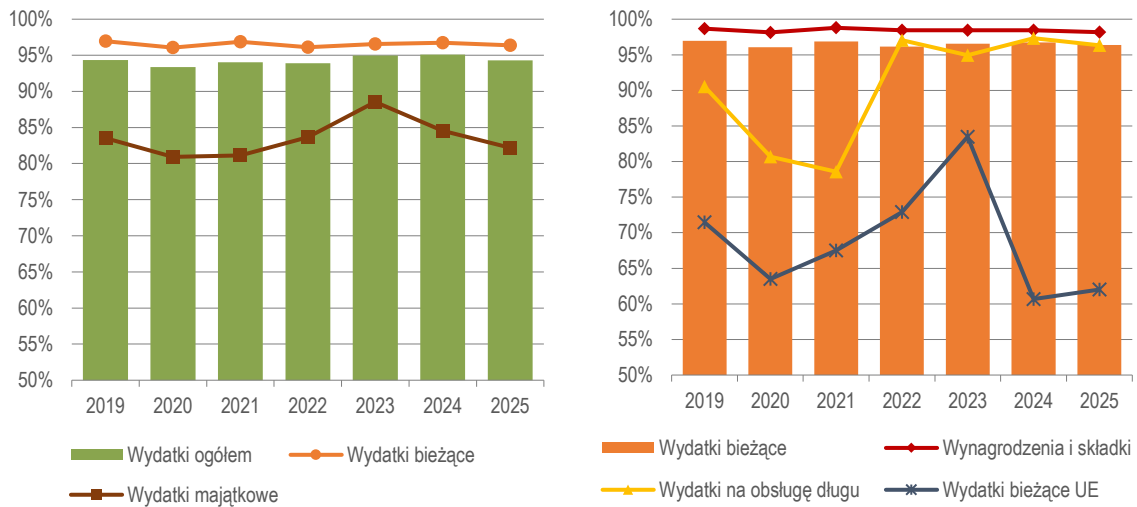
Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania			
	Razem	z tego:		
		wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
2024				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	38 541 084,7	37 432 999,7	902 686,9	205 398,1
– PIT, CIT	23 762 203,1	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
2025				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	15 176 772,3	14 330 874,7	704 765,4	141 132,2
– podatek rolny	31 271,6	31 050,4	171,7	49,6
– podatek od nieruchomości	12 485 011,9	12 130 951,9	213 721,7	140 338,2
– podatek leśny	6 272,2	6 235,4	-	36,8
– podatek od środków transportowych	850 522,1	358 972,0	490 872,0	678,2
– pozostałe podatki i opłaty	1 803 694,4	1 803 665,0	-	29,4

¹⁾ Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP miast na prawach powiatu.

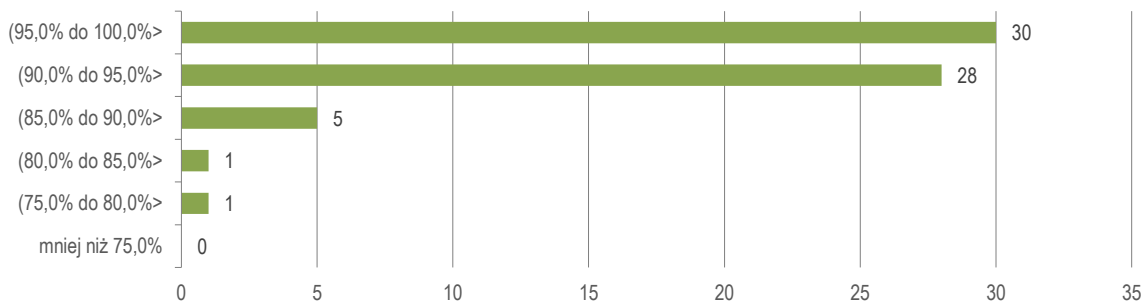
2. Wydatki

Miasta na prawach powiatu w 2025 r. zrealizowały wydatki ogółem w wysokości 123 835 525 tys. zł, które były wyższe względem roku ubiegłego o 9,8%. Powiaty grodzkie nie wykonały wszystkich zaplanowanych wydatków, ich średni poziom wykonania wyniósł 94,3% planu (w 2024 r. – 95,1%), chociaż był najwyższy spośród wszystkich typów samorządów. Tylko cztery miasta odnotowały spadek poziomu wydatków względem roku 2024 i tylko w dwóch miastach poziom wydatków ogółem nie przekroczył 500 000 tys. zł. W 18 jednostkach zrealizowane wydatki przekroczyły kwotę 2 000 000 tys. zł (w 2024 r. – 15). Dynamika wzrostu wydatków bieżących kształtowała się na poziomie 8,8%, a ich wysokość wyniosła 107 831 251 tys. zł. Wskaźnik wykonania planowanych wydatków bieżących w 2025 r. na poziomie 96,4% planu był zbliżony do wskaźników wykonania w ostatnich latach (2021 r. – 96,9%, 2022 r. – 96,1%, 2023 r. – 96,6%, 2024 r. – 96,8%). Kolejny rok z rzędu poziom planowanych przez powiaty grodzkie wydatków majątkowych i inwestycyjnych okazał się mało realistyczny w odniesieniu do faktycznego stopnia ich wykonania. W 2025 r. plan wydatków majątkowych został zrealizowany w 82,2% w kwocie 16 004 274 tys. zł, natomiast wydatków inwestycyjnych w 80,8% w kwocie 14 083 602 tys. zł. Po dużym spadku wydatków inwestycyjnych w poprzednim roku (o 28,5% w relacji do 2023 r.), w roku 2025 wydatki na inwestycje zwiększyły się o 2 162 416 tys. zł (tj. o 18,1% w relacji do 2024 r.). Niemal dwukrotny wzrost odnotowały wydatki miast na prawach powiatu ze środków europejskich oraz ze źródeł zagranicznych w 2025 r. (dynamika 197,5%) i zamknęły się kwotą 3 011 977 tys. zł.

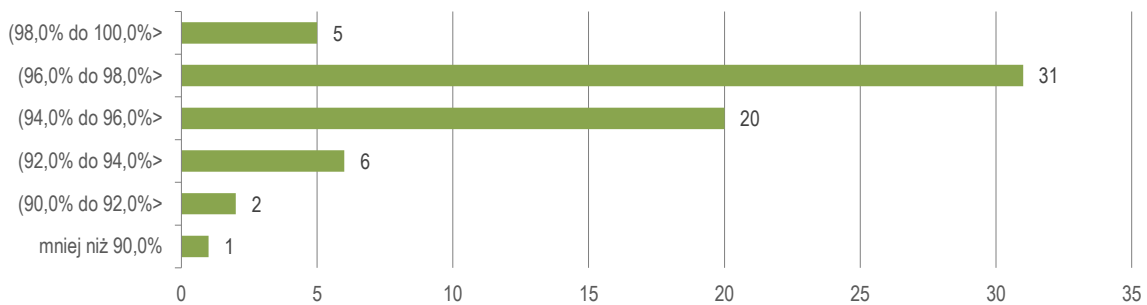
Wykonanie planu wybranych grup wydatków miast na prawach powiatu w latach 2019–2025



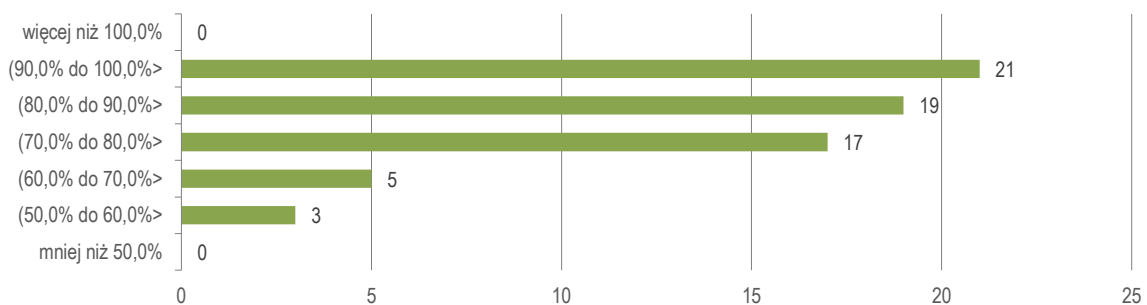
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2025 r.



Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2025 r.



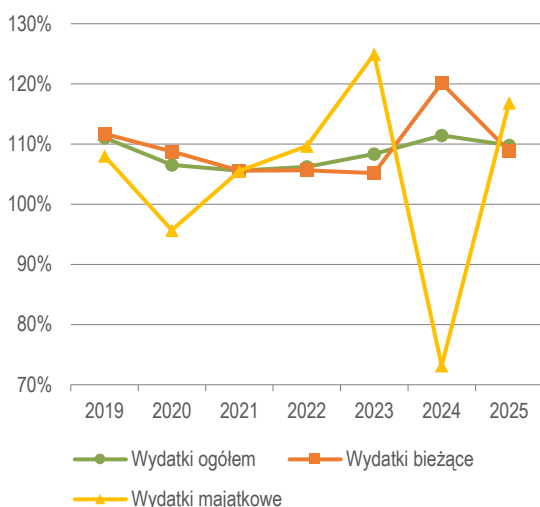
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2025 r.



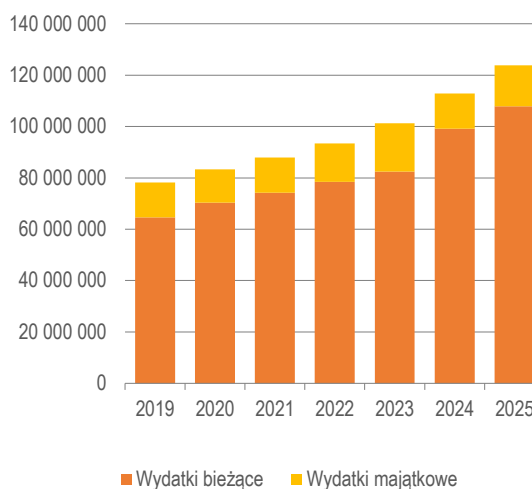
W 2025 r. podobnie kształtował się wskaźnik dynamiki dochodów i wydatków powiatów grodzkich, który wyniósł odpowiednio 110,0% i 109,8%. Kwota wydatków ogółem zwiększyła się w 2025 r. o 9,8% (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji realnie wzrosła o 6,2%), na co miał wpływ wzrost wydatków bieżących o 8,8% oraz wzrost wydatków majątkowych o 16,9% (w tym wydatków inwestycyjnych o 18,1%).

W większości grup wydatków bieżących odnotowano niewielkie wzrosty, z wyjątkiem wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji, które spadły o 18,4% względem 2024 r. Łącznie wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 9,8%. Koszty obsługi długu, po gwałtownych wzrostach w latach 2022–2023 (odpowiednio o 303,6% i 50,3%) w 2024 r. wzrosły o 8,6%, a w 2025 r. zwiększyły się już tylko o 3,5%. Mimo wyraźnego spowolnienia dynamiki, trzeci rok z rzędu ich udział w wydatkach ogółem przekroczył relatywnie wysoki próg 2%. Wydatki na dotacje na zadania bieżące rosły wolniej niż w latach poprzednich. W stosunku do 2024 r. wzrosły o 12,0% (w latach 2023–2024 wzrosty wyniosły odpowiednio 18,5% i 29,5%).

Dynamika wydatków miast na prawach powiatu w latach 2019–2025 (rok poprzedni = 100%)

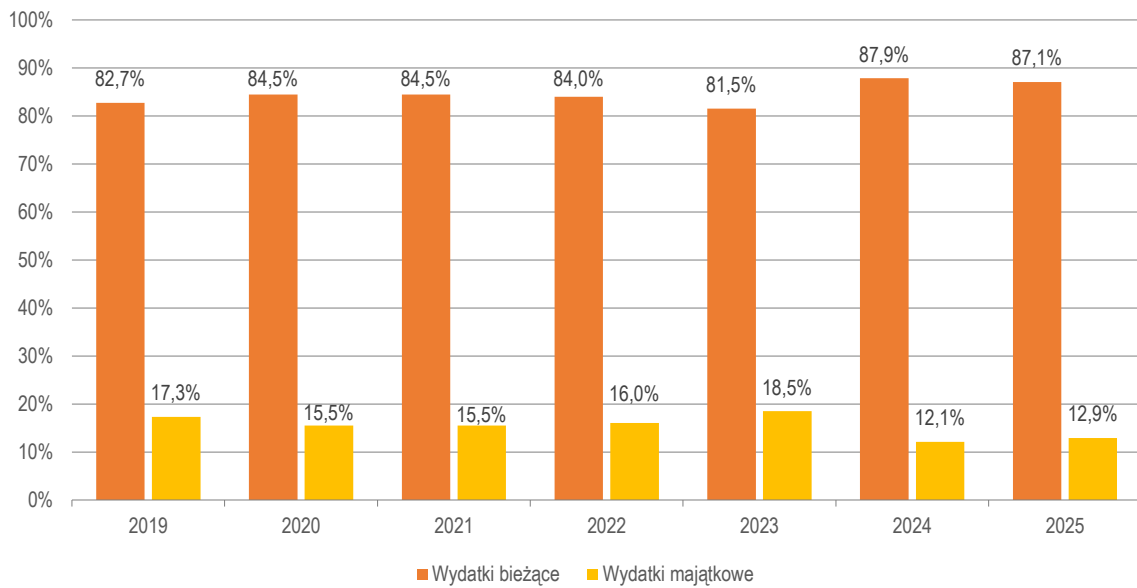


Wydatki miast na prawach powiatu w latach 2019–2025 (w tys. zł)

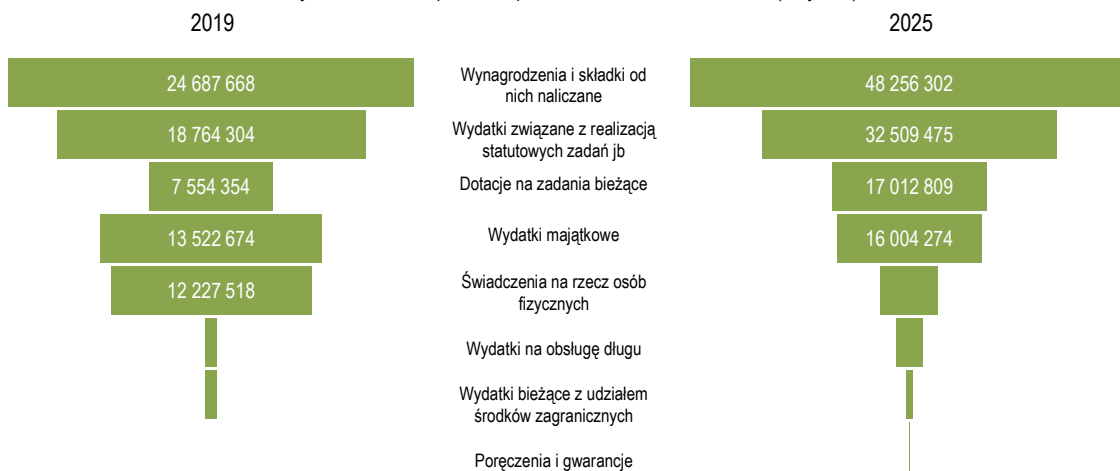


Rok 2025 przyniósł niewielkie zmiany w strukturze wydatków ogółem powiatów grodzkich. Po dość znacznym wzroście w 2024 r. udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem (z 81,5% do 87,9%) wydatki bieżące nieznacznie zmniejszyły swój udział i stanowiły 87,1% wydatków ogółem, natomiast wydatki majątkowe – 12,9% (w 2024 r. wydatki majątkowe stanowiły 12,1%). Mimo, że dynamika wzrostu nominalnych płac w gospodarce zaczęła spowalniać, to nadal pozostaje wysoka, dlatego utrzymał się wysoki udział wynagrodzeń wraz z pochodnymi w wydatkach ogółem i wyniósł tak jak w roku poprzednim 39,0%. Po kilku latach spadku udziału wydatków na inwestycje miast na prawach powiatu w wydatkach inwestycyjnych całego sektora samorządowego, w 2025 r. udział ten zwiększył się i wyniósł 15,7% (w 2022 r. – 21,6%, w 2023 r. – 19,0%, w 2024 r. – 14,6%). W 2025 r. dwie jednostki przekroczyły poziom 20% udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. W 2024 r. żadne z 65 miast na prawach powiatu nie osiągnęło tego poziomu (w latach 2020–2023 takich jednostek było odpowiednio dziewięć, pięć, sześć i 13). W 2025 r. – 15,9% wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich stanowiły wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp (w 2021 r. – 42,7%, w 2022 r. – 38,3%, w 2023 r. – 38,0%, w 2024 r. – 9,6%).

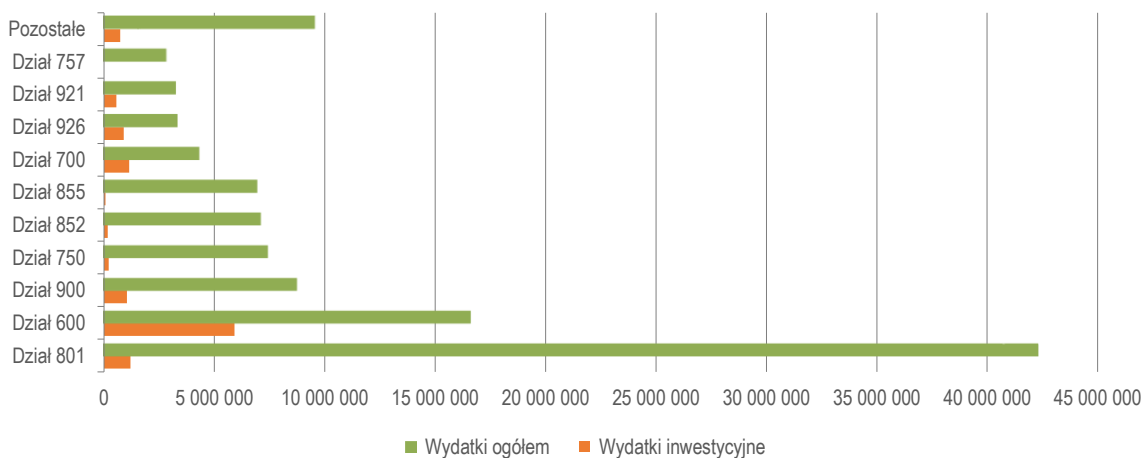
Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu w latach 2019–2025



Wydatki miast na prawach powiatu w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)



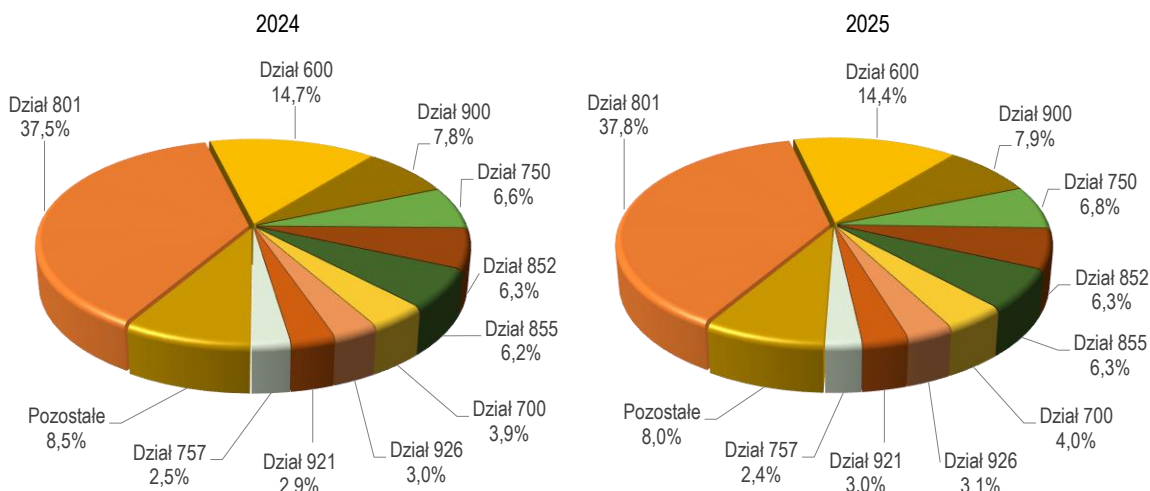
Wydatki miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w 2025 r. (w tys. zł)



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.

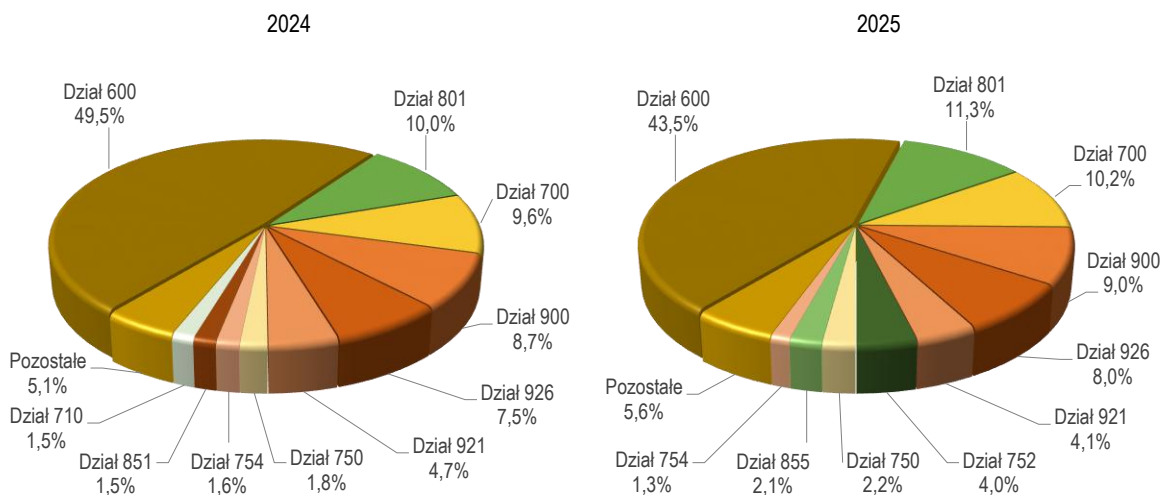
Z analizy struktury wydatków powiatów grodzkich wg działów klasyfikacji budżetowej wynika, że nadal podstawowym kierunkiem przeznaczania środków budżetowych było finansowanie wydatków na oświatę i wychowanie – 37,8%, następnie na transport i łączność – 14,4% oraz gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – 7,9%. W 2025 r. w porównaniu do roku poprzedniego miasta na prawach powiatu przeznaczyły na inwestycje o 18,1% więcej wydatków. Głównym obszarem inwestowania był niezmiennie transport i łączność (dział 600) – przeznaczono na nie wydatki w wysokości 6 129 003 tys. zł, co stanowi 43,5% ogólnej sumy wydatków inwestycyjnych (rok wcześniej 49,5%). Znaczący udział w łącznej kwocie wydatków poniesionych na inwestycje miały także wydatki realizowane w działach: 801 Oświata i wychowanie – 11,3%, 700 Gospodarka mieszkaniowa – 10,2% oraz 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 9,0%. W analizowanym okresie odnotowano skokowy wzrost wydatków inwestycyjnych w dziale 752 Obrona narodowa – z poziomu 657 tys. zł w 2024 r. do 563 349 tys. zł w 2025 r., co oznacza wzrost ponad 850-krotny, chociaż ich udział w łącznej kwocie na inwestycje jest niewielki (4,0%).

Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2024 i 2025



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 2024 i 2025



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 752 – Obrona narodowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 855 – Rodzina, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 710 – Działalność usługowa.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Planowany wynik budżetu miast na prawach powiatu, ustalony jako saldo nadwyżek i deficytów w 2025 r. stanowił deficyt budżetowy w wysokości 8 745 684 tys. zł. Realizacja dochodów na poziomie 98,6% i wydatków 94,3% planu spowodowała, że budżety miast na prawach powiatu zamknęły się *per saldo* deficytem w wysokości 2 964 977 tys. zł. Wykonany deficyt był niższy niż planowano w 2025 r. i pozostał na zbliżonym poziomie względem 2024 r. Obniżyła się również liczba miast z deficytem. W 2025 r. – 35 powiatów grodzkich zamknęło budżet wynikiem ujemnym (w 2022 r. i 2023 r. – 57, w 2024 r. – 49), co może świadczyć o poprawie sytuacji finansowej tej grupy jednostek samorządu terytorialnego. Łączna kwota deficytu powiatów grodzkich w 2025 r. wyniosła 3 967 043 tys. zł i stanowił 5,1% osiągniętych przez nie dochodów (w 2024 r. deficyt w kwocie 3 607 461 tys. zł stanowił 4,3% osiągniętych dochodów).

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Wynik budżetu	-8 607 005,4	-2 940 629,6	-2 964 977,4	x	x
– nadwyżka	176 242,5	666 830,9	1 002 065,6	x	x
– deficyt	-8 783 248,0	-3 607 460,5	-3 967 043,1	x	x
Przychody ogółem, w tym:	15 883 805,8	12 684 248,8	16 049 678,3	100,0	126,5
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	9 536 294,5	8 431 083,3	9 416 689,5	58,7	111,7
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	721 711,3	73 381,0	401 460,8	2,5	547,1
– wolne środki i nadwyżka	6 287 782,6	4 214 608,7	6 610 740,7	41,2	156,9
Rozchody ogółem, w tym:	3 531 576,2	4 415 769,5	7 360 623,2	100,0	166,7
– spłata długu zwrotnego, w tym:	2 820 893,6	3 890 809,0	6 026 171,7	81,9	154,9
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	255 919,0	477 330,5	430 371,9	5,8	90,2

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Kolejny rok zwiększyła się liczba miast na prawach powiatu, które pokrywają wydatki bieżące osiągniętymi dochodami bieżącymi. W 2025 r. nadwyżka operacyjna wystąpiła w 55 miastach na prawach powiatu (w 2024 r. takich miast było 48; w 2023 r. – 45). Jest to pozytywne zjawisko, które wpływa na zdolność do spłaty zobowiązań i finansowania inwestycji.

Wynik operacyjny* miast na prawach powiatu w latach 2023–2025

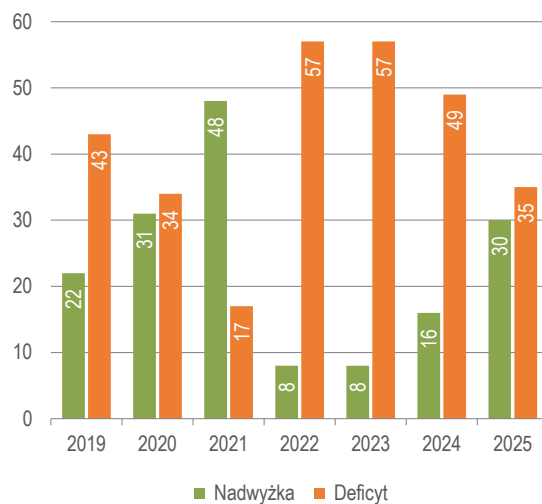
Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody bieżące	83 310 686,6	102 590 264,8	112 010 142,0	92,7	109,2
Wydatki bieżące	82 494 686,6	99 097 552,7	107 831 251,4	87,1	108,8
Wynik operacyjny	816 000,0	3 492 712,2	4 178 890,6	x	x
– nadwyżka operacyjna	2 067 934,5	4 025 417,5	4 463 806,5	x	x
– deficyt operacyjny	-1 251 934,5	-532 705,4	-284 915,9	x	x

* Na podstawie sprawozdań Rb-NDS miast na prawach powiatu, jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

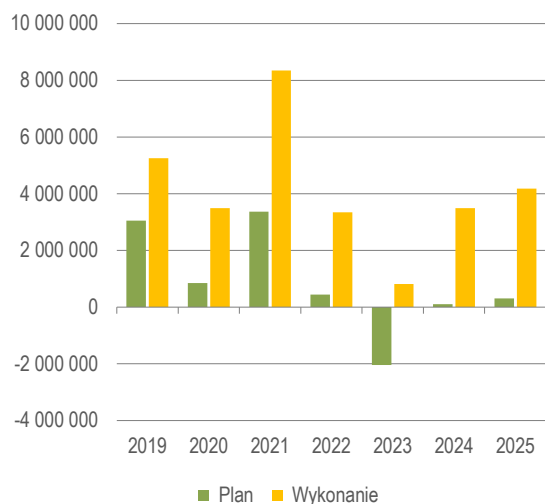
Wynik budżetu (per saldo) miast na prawach powiatu w latach 2019–2025 (w tys. zł)



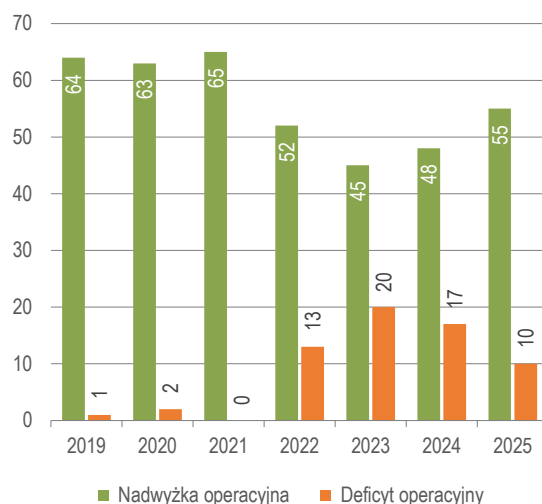
Liczba miast na prawach powiatu z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2019–2025



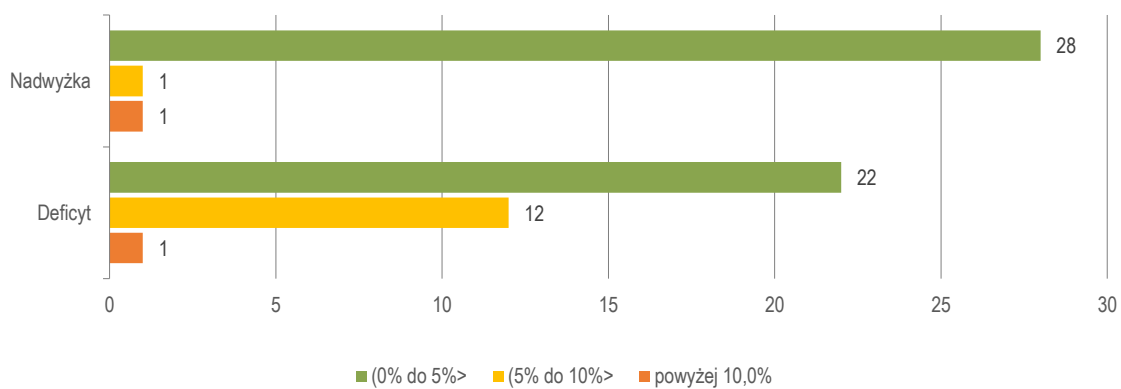
Wynik operacyjny (per saldo) miast na prawach powiatu w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Liczba miast na prawach powiatu z nadwyżką i deficytem operacyjnym (wykonanie) w latach 2019–2025

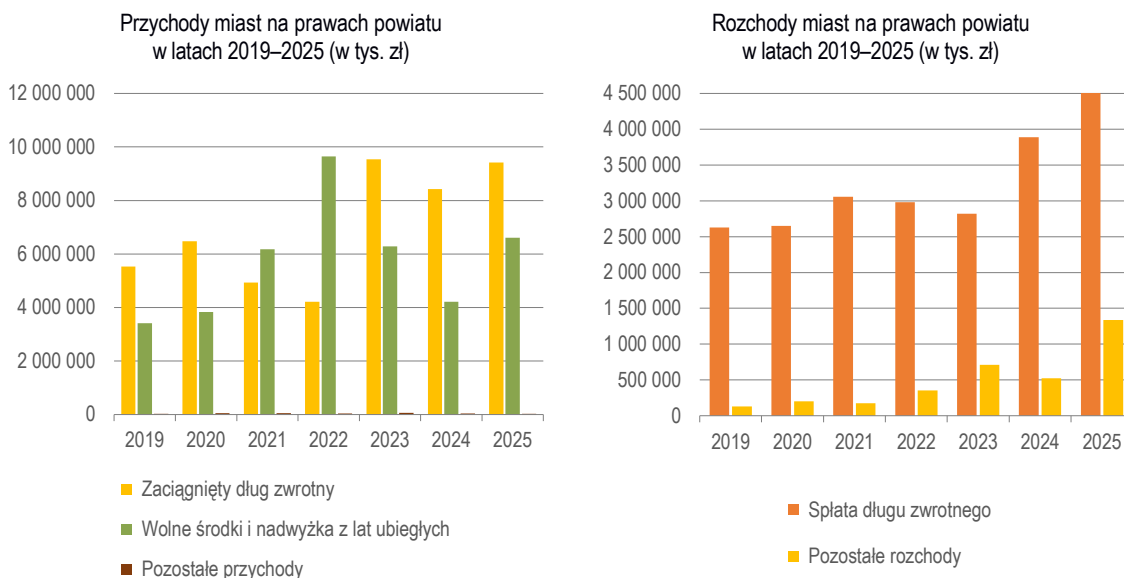


Rozkład liczby miast na prawach powiatu wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów miast na prawach powiatu w 2025 r.

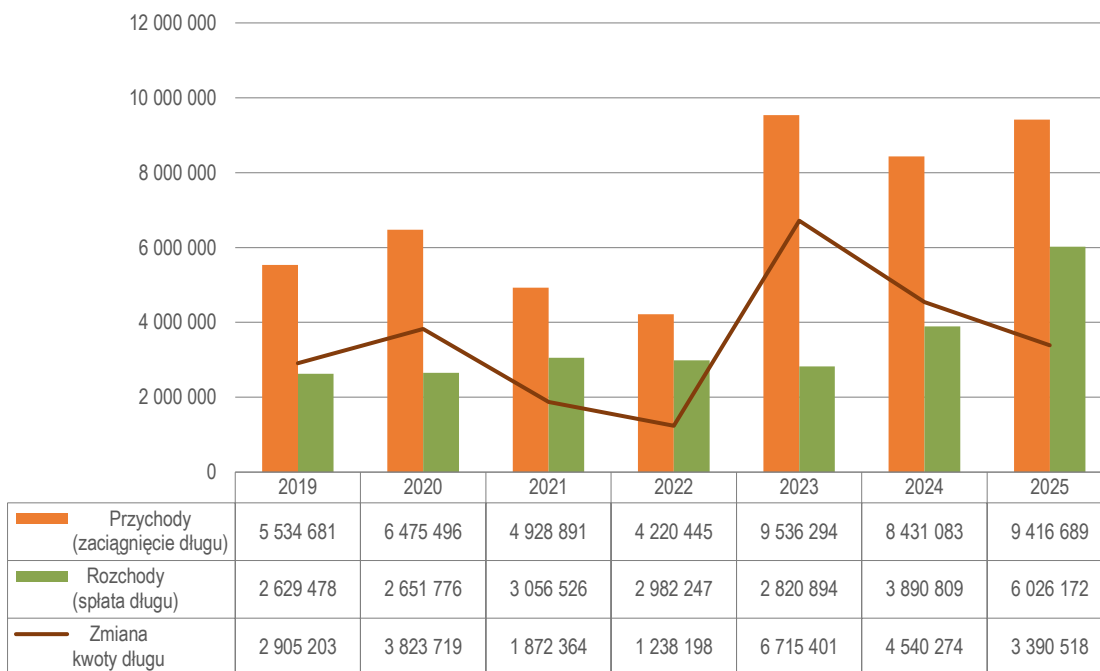


W 2025 r. odnotowano wzrost kwoty przychodów ogółem w stosunku do roku poprzedniego – o 26,5%, która wyniosła 16 049 678 tys. zł. Trzeci rok z rzędu dominują przychody o charakterze zwrotnym, czyli pochodzące z zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji, które stanowiły 58,7% ogółu przychodów. Udział tych przychodów w łącznej kwocie przychodów w latach 2023–2024 kształtował się na poziomie, odpowiednio: 60,0% i 66,5%. Z kolei przychody z tytułu wolnych środków oraz nadwyżki z lat ubiegłych stanowiły 41,2% przychodów ogółem. W 2023 r. było to 39,6%, a w 2024 r. – 33,2%.

Rozchody miast na prawach powiatu w 2025 r. wzrosły o 66,7%, podczas gdy w 2024 r. wzrost ten był niższy i wyniósł 25,0%. Ostatecznie zamknęły się kwotą 7 360 623 tys. zł. Rozchody jednostek, podobnie jak w roku poprzednim, przeznaczano przede wszystkim na spłatę długu, w kwocie 6 026 172 tys. zł, co stanowiło – 81,9% rozchodów ogółem (w 2024 r. – 88,1%).



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu miast na prawach powiatu a zmiana kwoty długu w latach 2019–2025 (w tys. zł)



4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Z roku na rok wzrasta zarówno wielkość zadłużenia miast na prawach powiatu, jak i jego udział w zadłużeniu całego sektora samorządowego. Dług powiatów grodzkich na koniec 2025 r. wyniósł 53 864 472 tys. zł i zwiększył się względem 2024 r. o 3 147 185 tys. zł (tj. o 6,2%).

Udział zobowiązań tej grupy jednostek na tle zobowiązań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w 2025 r. stanowił 46,6%¹. Pomimo wzrostu kwoty długu miast na prawach powiatu o 6,2%, poziom relacji zobowiązań do dochodów spadł o 1,6 punktu procentowego w odniesieniu do roku poprzedniego i wyniósł 44,6% (w 2024 r. wyniósł 46,2%).

Zmniejszyła się także liczba miast z wysokim wskaźnikiem zadłużenia. W dziewięciu miastach zaciągnięte zobowiązania przekroczyły 60,0% zrealizowanych dochodów (w 2024 r. – w 14). W porównaniu z rokiem ubiegłym zmniejszyła się liczba miast, w których wzrosła kwota zobowiązań. Kwota zadłużenia zwiększyła się w 40 miastach na prawach powiatu (w 2024 r. – w 47, w 2023 r. – w 55).

W strukturze zadłużenia nadal dominują zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, które wyniosły 46 815 319 tys. zł i obejmowały w 2025 r. – 86,9% zobowiązań ogółem. Największa część tych zobowiązań (70,2%) to zobowiązania z tytułu umów kredytów i pożyczek, 28,2% stanowiły papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, pozostałe 1,6% to m.in. umowy nienazwane o charakterze kredytu lub pożyczki czy sprzedaż na raty. Drugą grupę zobowiązań wg tytułów dłużnych stanowiły zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, posiadających płynny rynek wtórny, które stanowią 13,1% udziału w długu, a ich wielkość wzrosła w 2025 r. o 15,3%. Miasta na prawach powiatu zadłużały się głównie u wierzycieli krajowych (67,3% łącznej kwoty zobowiązań). Podstawową grupą wśród nich niezmiennie pozostają banki z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do których udział zobowiązań w 2025 r. wyniósł 62,9% zobowiązań ogółem. Drugą grupę stanowią zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych. W całości są to podmioty należące do strefy euro (32,7%).

Znacznie obniżyły się zobowiązania wymagalne miast na prawach powiatu – o 81,5% i na koniec 2025 r. wyniosły 4 098 tys. zł. W 2025 r. miasta na prawach powiatu udzieliły mniej poręczeń i gwarancji niż rok wcześniej – o 18,2% w wysokości 140 593 tys. zł. Zmniejszyła się także wartość niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, która wyniosła 1 492 569 tys. zł i była mniejsza o 111 241 tys. zł w stosunku do roku poprzedniego. Na koniec 2025 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne z tego tytułu.

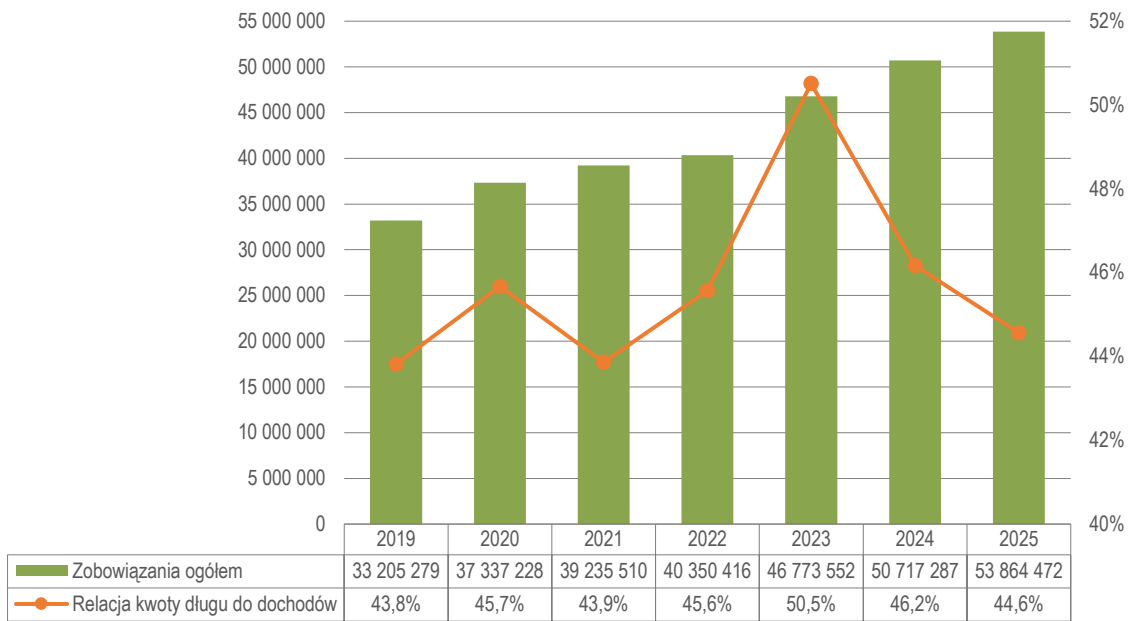
Łączna wartość należności oraz wybranych aktywów finansowych miast na prawach powiatu na 31 grudnia 2025 r. wyniosła 11 149 280 tys. zł i była wyższa o 2,5% niż w roku poprzednim. Główną część stanowiły należności wymagalne – 96,8% należności ogółem (w 2024 r. – 96,9%), które wzrosły o 2,4% w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrosła również w porównaniu z rokiem poprzednim wartość należności z tytułu poręczeń i gwarancji o 30,9% i wyniosła 43 865 tys. zł, z kolei zmniejszyła się wartość spłat dokonanych za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji do poziomu 15 018 tys. zł (o 18,4%).

Na koniec 2025 r. należności pozostałe do zapłaty – zaległości netto² miast na prawach powiatów wyniosły 13 157 384 tys. zł i stanowiły 10,9% dochodów wykonanych.

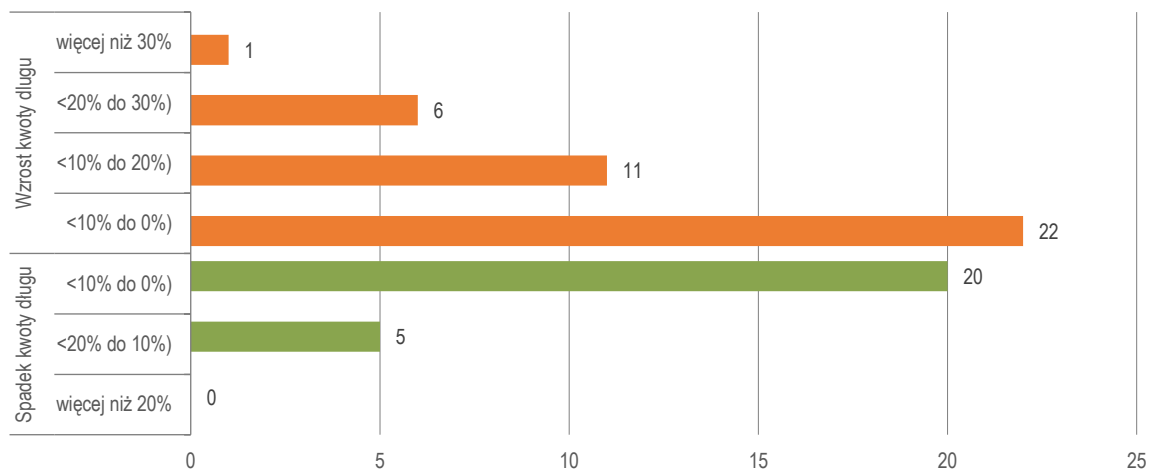
¹ W latach 2015–2024 udział ten stanowił odpowiednio: 38,2%; 39,3%; 39,5%; 38,1%; 40,5%; 41,6%; 43,1%; 44,4%; 45,5%; 45,7%.

² Wykazane w kolumnie 9 sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-27S).

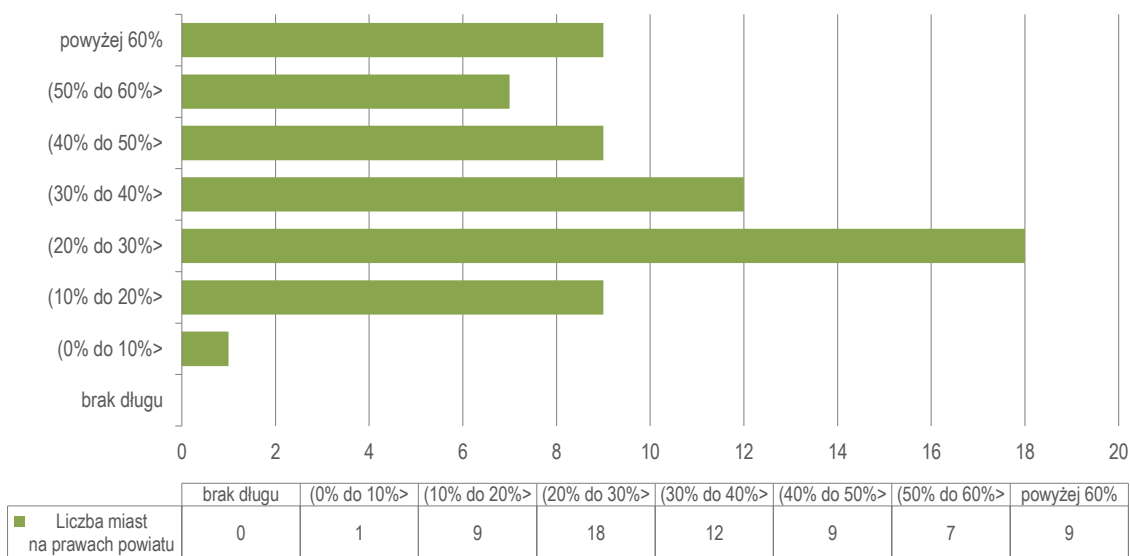
Poziom zadłużenia miast na prawach powiatu oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2019–2025



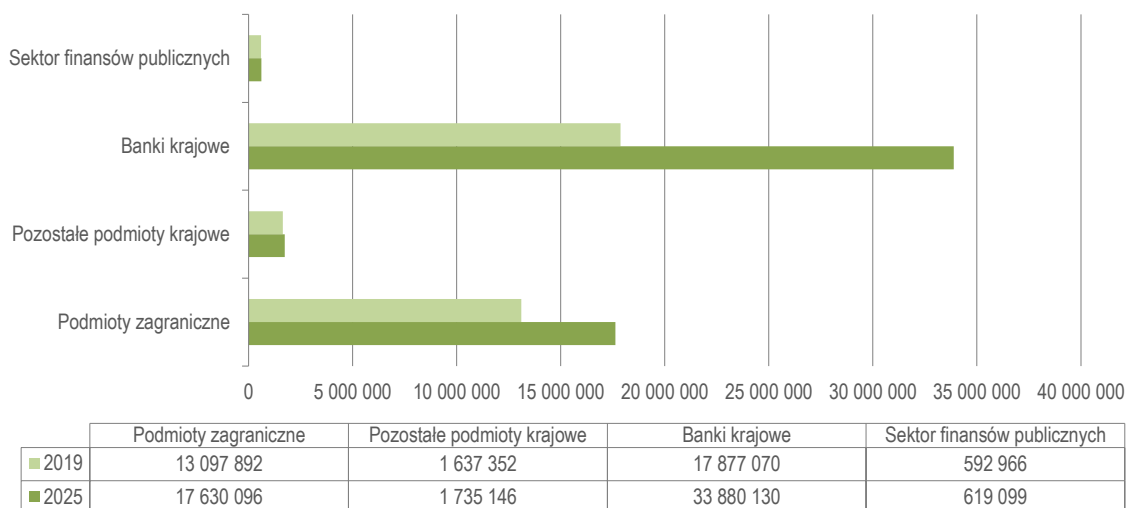
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2025 r.



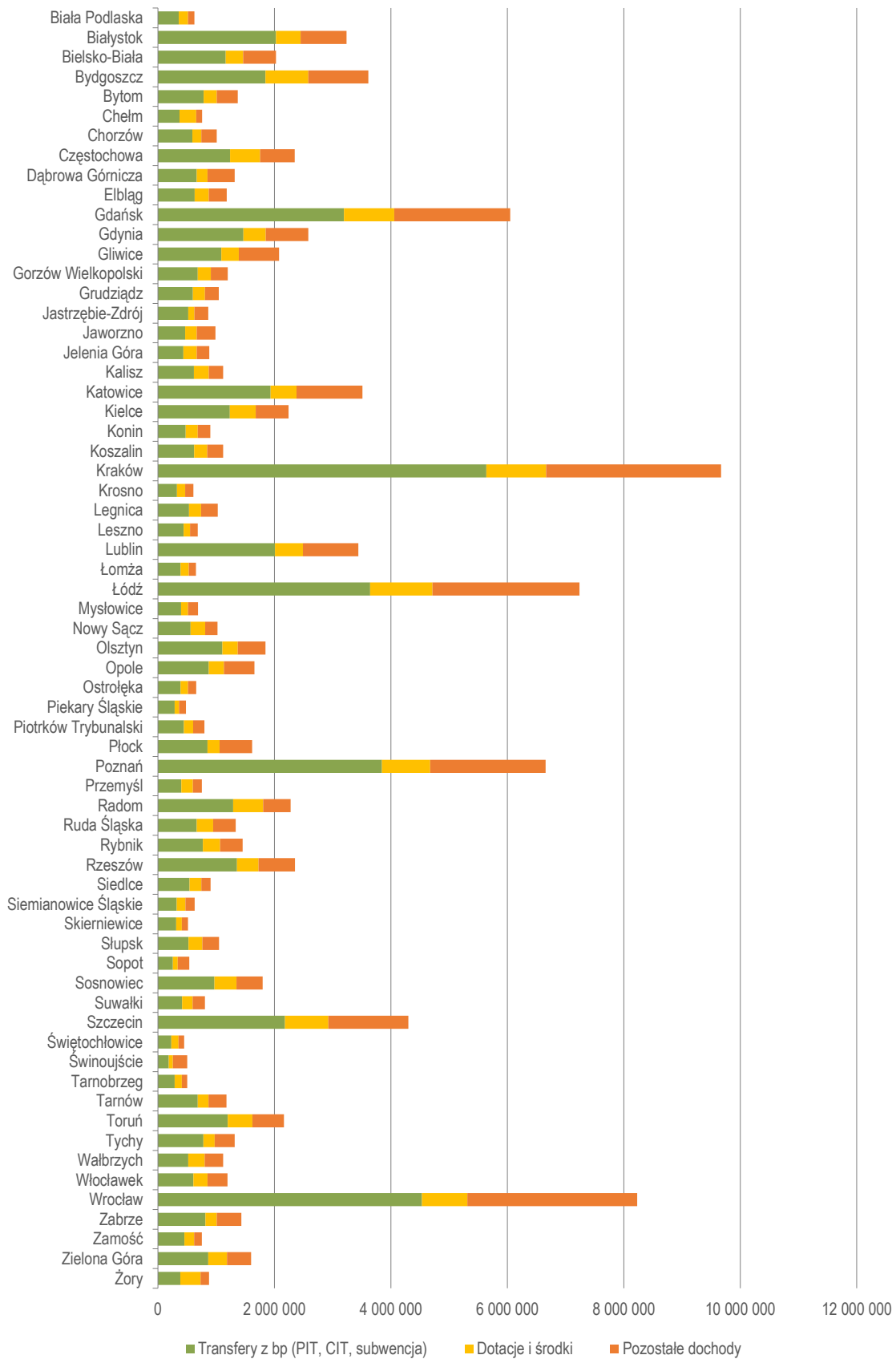
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2025 r.



Struktura kwoty długu miast na prawach powiatu według wierzycieli w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)

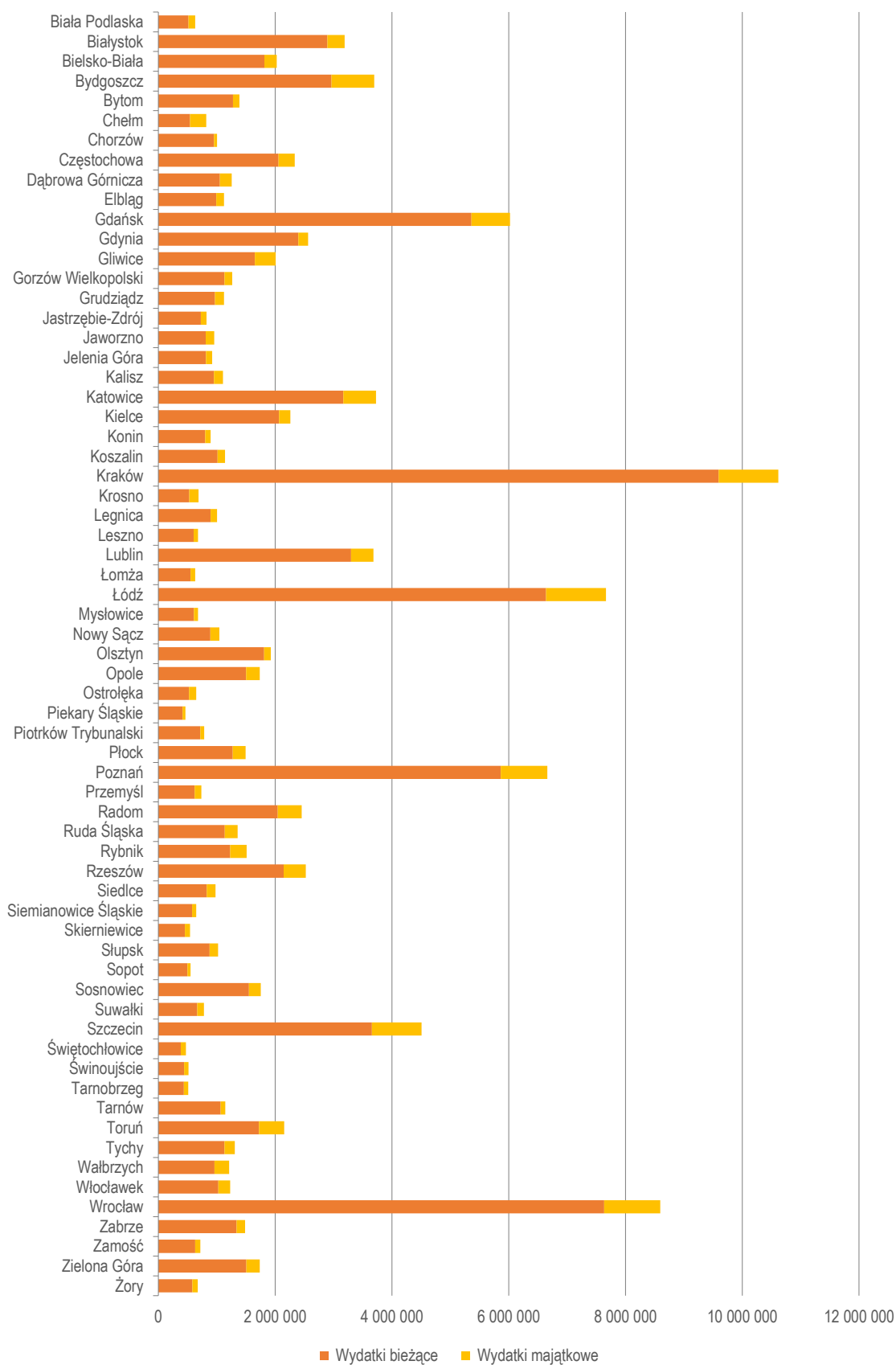


Dochody miast na prawach powiatu w 2025 r. (w tys. zł)

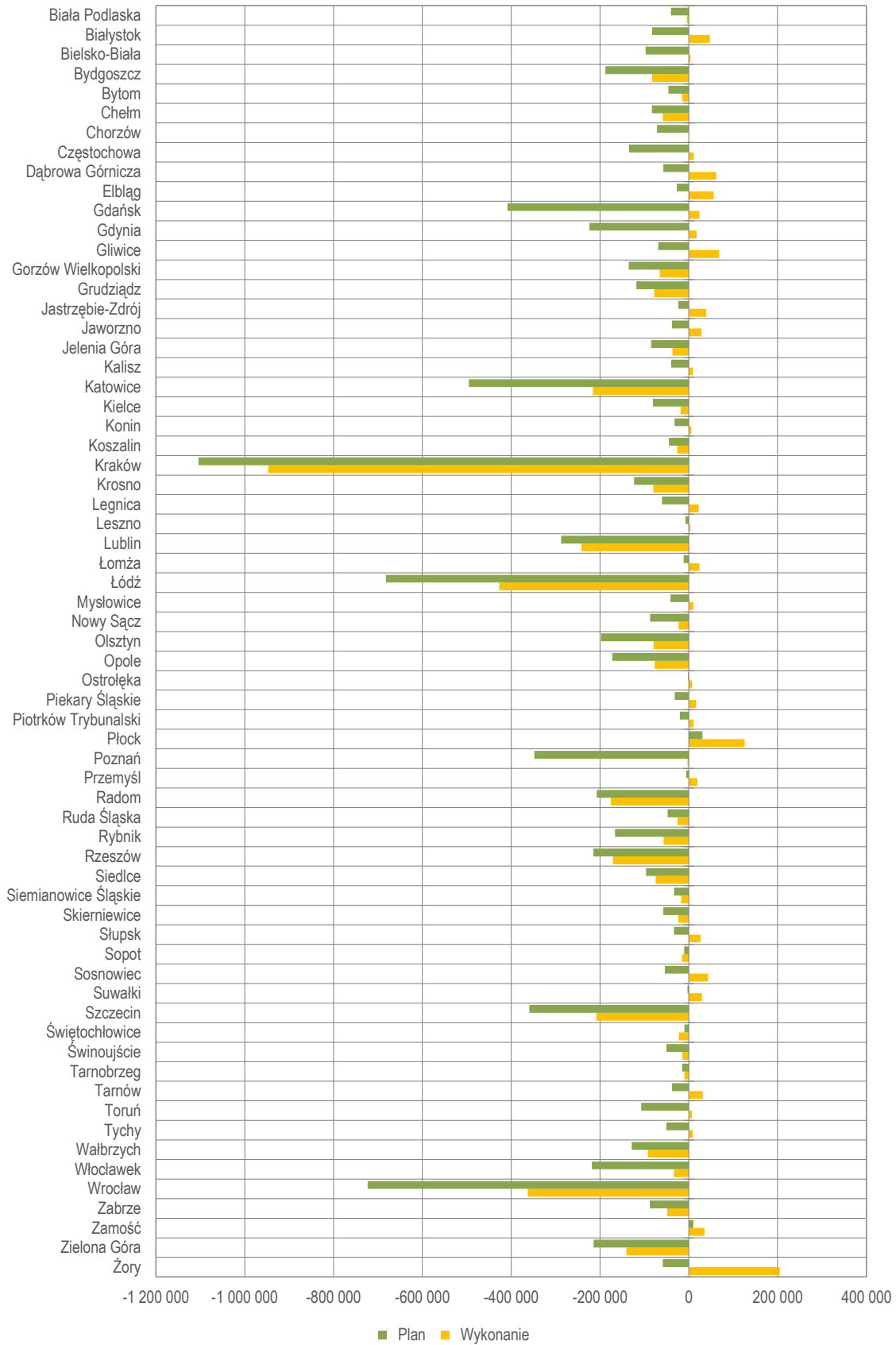


Rozdział V.

Wydatki miast na prawach powiatu w 2025 r. (w tys. zł)



Planowany i wykonany wynik budżetu miast na prawach powiatu w 2025 r. (w tys. zł)



Rozdział VI.**Wykonanie budżetów przez powiaty**

Wybrane wielkości budżetów powiatów w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	45 275 543,2	55 596 895,9	60 590 149,1	99,3	100,0	109,0
Bieżące, w tym:	37 380 098,9	47 337 958,8	52 550 492,8	100,4	86,7	111,0
Transfery z bp*, z tego:	24 502 338,3	33 100 199,5	36 298 246,1	100,2	59,9	109,7
PIT	5 780 456,1	8 920 467,9	21 461 526,5	100,1	35,4	240,6
CIT	475 133,2	597 023,6	3 464 994,6	100,0	5,7	580,4
Subwencja ogólna, w tym:	18 246 749,0	23 582 708,0	11 371 725,0	100,5	18,8	48,2
Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst	2 022 877,7	556 194,8	1 228 119,7	105,0	2,0	220,8
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	7 637 242,2	8 184 314,0	9 371 615,3	97,4	15,5	114,5
Dotacje na zadania zlecone**	3 168 773,3	3 798 513,6	4 281 797,7	99,3	7,1	112,7
Majątkowe, w tym:	7 895 444,3	8 258 937,1	8 039 656,3	92,7	13,3	97,3
Dotacje i środki na inwestycje	7 535 587,7	7 906 190,0	7 625 029,7	92,5	12,6	96,4
Wydatki ogółem, z tego:	46 836 239,0	54 925 539,1	58 747 803,1	92,3	100,0	107,0
Bieżące, w tym:	35 957 381,3	43 340 705,3	47 041 586,5	93,8	80,1	108,5
Wynagrodzenia i pochodne	22 612 942,6	28 182 052,8	30 812 916,8	97,3	52,4	109,3
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 169 088,4	1 196 250,4	1 350 099,4	93,5	2,3	112,9
Dotacje	2 810 062,4	3 660 798,5	4 134 446,5	95,7	7,0	112,9
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	452 923,0	453 272,3	437 196,8	85,3	0,7	96,5
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	652 475,3	442 285,5	832 801,1	67,1	1,4	188,3
Majątkowe, w tym:	10 878 857,7	11 584 833,8	11 706 216,6	86,8	19,9	101,0
Wydatki inwestycyjne, w tym:	10 806 445,0	11 506 522,9	11 561 158,9	86,7	19,7	100,5
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	850 533,9	832 965,1	1 622 598,2	80,8	2,8	194,8
Wynik budżetu	-1 560 695,8	671 356,8	1 842 346,0	x	x	x
Wynik operacyjny	1 422 717,6	3 997 253,4	5 508 906,3	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	7 361 377,4	6 198 398,4	6 768 410,5	x	100,0	109,2
Zaciągnięcie długu zwrotnego	1 744 473,3	1 212 750,9	850 978,1	x	12,6	70,2
Wolne środki i nadwyżka	5 564 967,1	4 939 056,1	5 862 592,9	x	86,6	118,7
Rozchody ogółem, w tym:	1 043 095,0	1 172 108,4	1 393 523,2	x	100,0	118,9
Splata długu zwrotnego	809 824,9	868 555,0	962 964,0	x	69,1	110,9
Należności ogółem, w tym:	997 488,7	1 080 214,9	1 239 388,6	x	100,0	114,7
Należności wymagalne	825 839,6	866 968,2	918 068,7	x	74,1	105,9
Kwota długu, w tym:	6 947 009,1	7 269 130,4	7 133 498,6	x	100,0	98,1
Zobowiązania wymagalne	8 592,4	1 139,3	1 326,8	x	0,0	116,5
Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:	2 764 295,0	3 212 719,7	3 706 453,5	x	100,0	115,4
SP ZOZ	2 763 702,3	3 212 180,0	3 706 453,5	x	100,0	115,4

* Transfery z bp rozumiane jako środki przekazywane z budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. PIT, CIT i subwencja.

** Zgodnie z art. 126 uofp.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody powiatów na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2023–2025

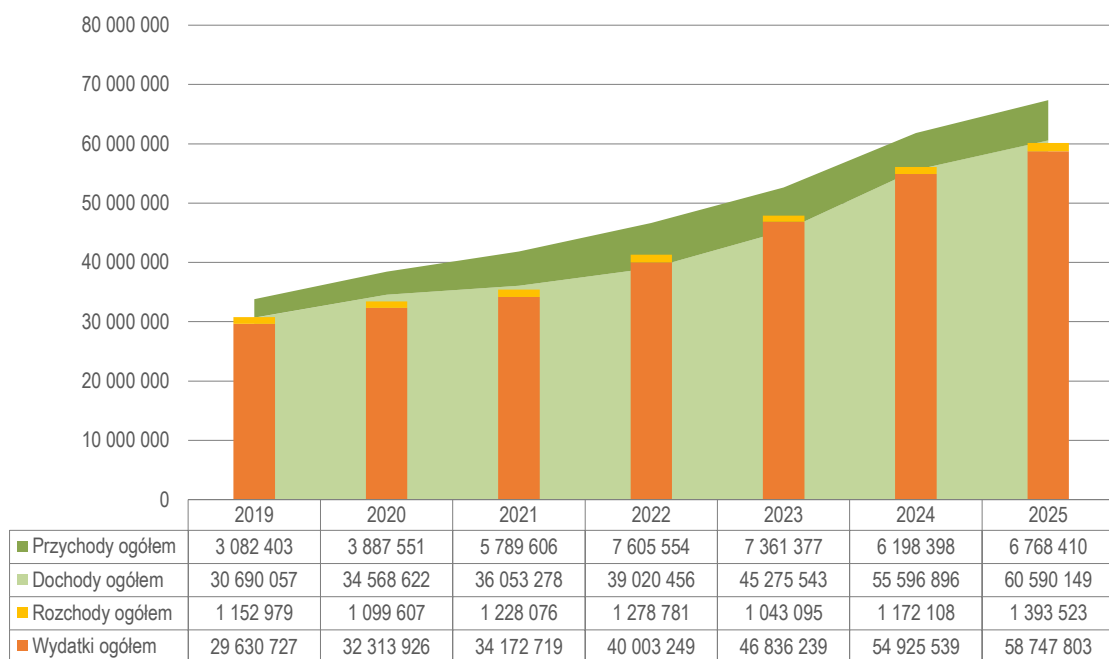
Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	1 247 385,2	1 415 479,4	2 231 373,0	85,2	3,7	157,6
Budżet środków europejskich	764 280,1	685 514,1	1 213 876,7	74,9	2,0	177,1
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	131 019,9	236 363,7	295 958,0	93,2	0,5	125,2
Środki ze źródeł zagranicznych	352 085,1	493 601,6	721 538,3	106,4	1,2	146,2
Wydatki ogółem*, z tego:	1 509 999,0	1 288 230,3	2 485 519,9	79,4	4,1	192,9
Budżet środków europejskich	812 111,8	462 834,0	1 262 869,5	71,7	2,1	272,9
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	380 980,3	334 422,7	558 899,5	82,0	0,9	167,1
Środki ze źródeł zagranicznych	316 906,9	490 973,6	663 750,9	96,6	1,1	135,2
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	36 336,2	5 914,5	1 148,3	x	x	19,4
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	18 704,8	28 699,1	21 102,6	x	x	73,5

* 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 powiatów według wielkości budżetu (dochodów ogółem) w 2025 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba powiatów	Struktura (w %)
(50 do 75>	5	1,6
(75 do 100>	18	5,7
(100 do 150>	87	27,7
(150 do 200>	90	28,7
(200 do 250>	49	15,6
powyżej 250	65	20,7
Razem	314	100,0

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody powiatów w latach 2019–2025 (w tys. zł)



1. Dochody

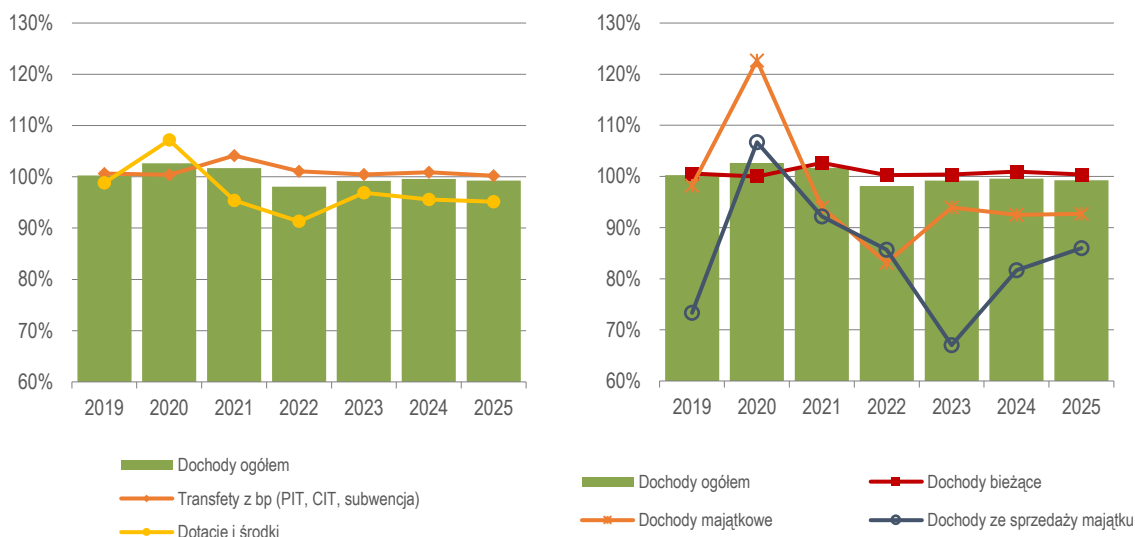
Dochody budżetowe powiatów w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	45 275 543,2	55 596 895,9	60 590 149,1	99,3	100,0	109,0
Transfery z bp*, z tego:	24 612 222,6	33 225 526,3	36 529 396,9	100,2	60,3	109,9
Subwencja ogólna	18 356 633,3	23 708 034,8	11 602 875,9	100,5	19,1	48,9
Udziały w PIT	5 780 456,1	8 920 467,9	21 461 526,5	100,1	35,4	240,6
Udziały w CIT	475 133,2	597 023,6	3 464 994,6	100,0	5,7	580,4
Dotacje i środki	15 172 829,9	16 090 504,1	16 996 645,0	95,1	28,1	105,6
Pozostałe dochody	5 490 490,7	6 280 865,5	7 064 107,2	105,1	11,7	112,5

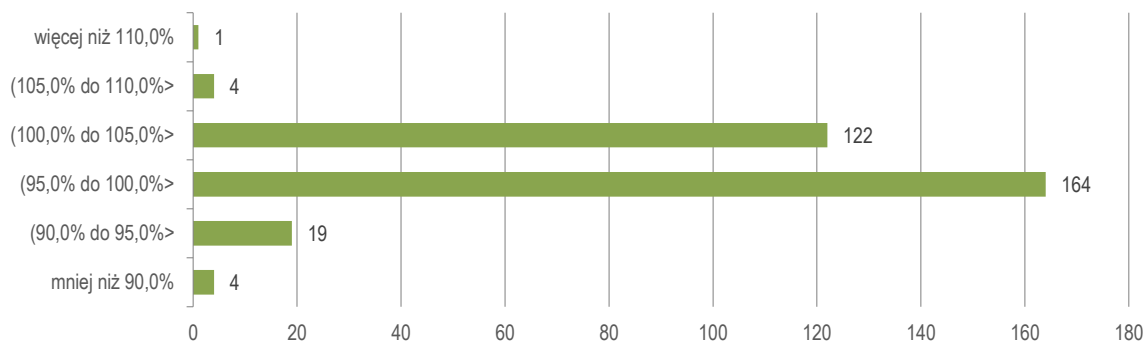
* Vide str. 284.

W 2025 r. dochody budżetowe powiatów zrealizowane zostały w kwocie 60 590 149 tys. zł, co stanowiło 99,3% planu. W porównaniu do dochodów z 2024 r. wzrosły o 9,0%, uwzględniając wskaźnik inflacji (3,6%), ich realna wartość wzrosła o 5,4%. Tempo wzrostu dochodów było niższe niż rok wcześniej o 13,8 punktu procentowego.

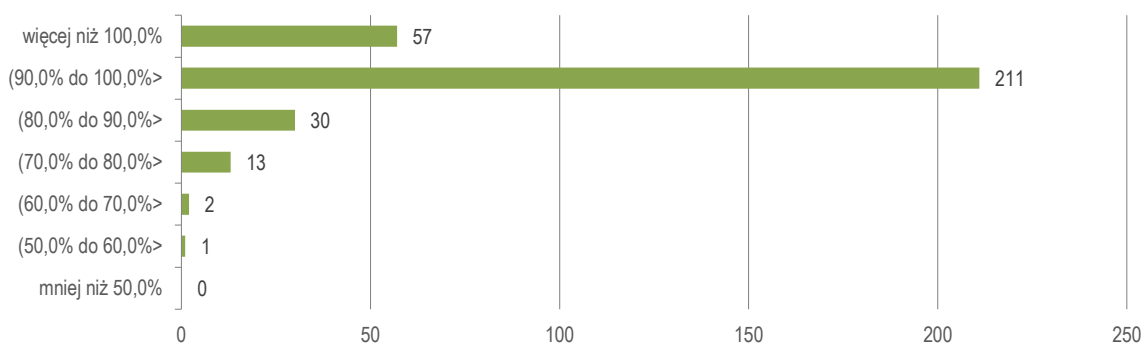
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów powiatów w latach 2019–2025



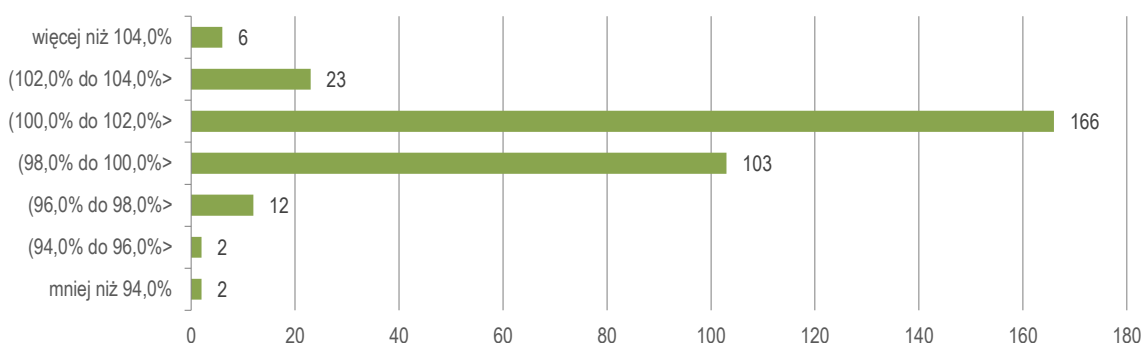
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2025 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów z tytułu dotacji i środków w 2025 r.

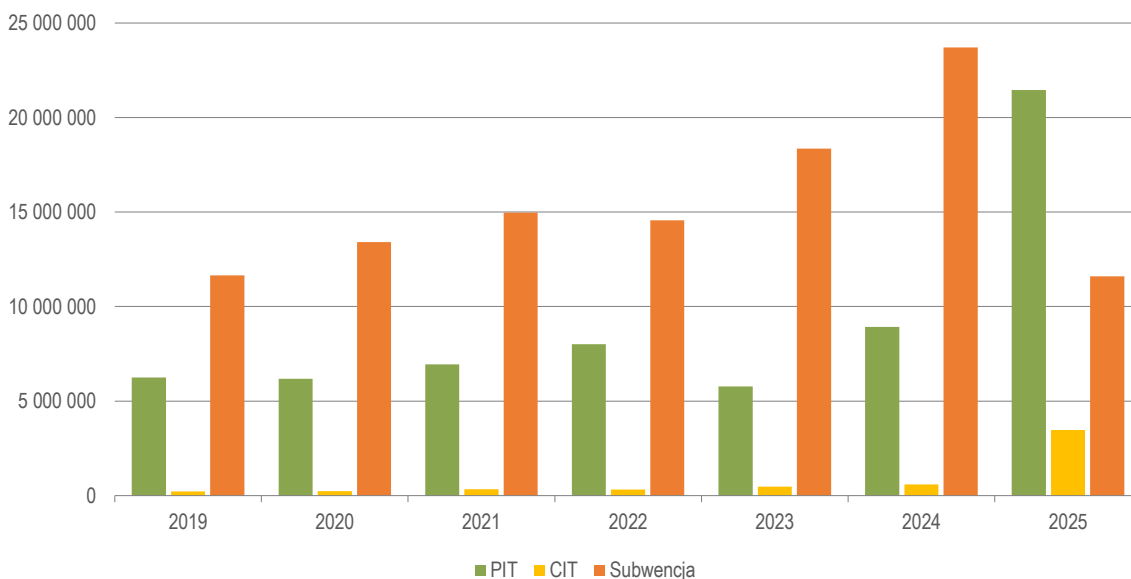


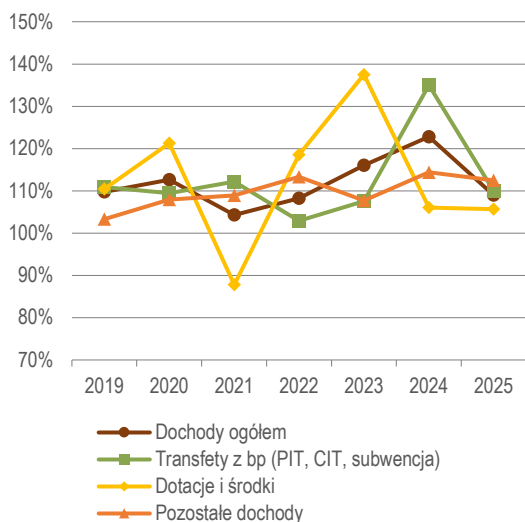
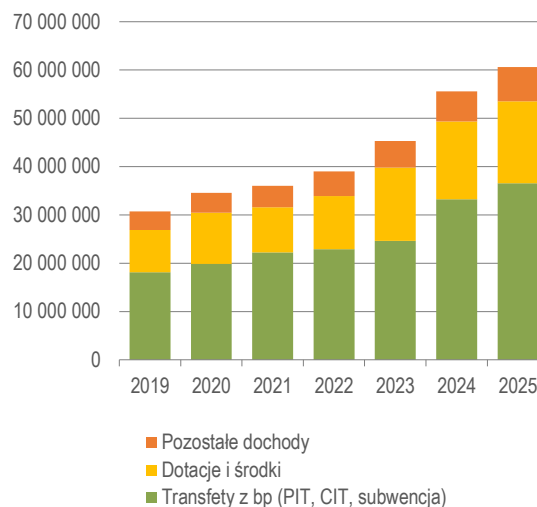
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2025 r.



Głównym źródłem dochodów powiatów pozostawały transfery z budżetu państwa, które stanowiły 60,3% dochodów ogółem i były wyższe niż rok wcześniej o 9,9% (tj. o 3 303 871 tys. zł). Na skutek zmian wprowadzonych ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 2025 r. nastąpiła zmiana w strukturze dochodów powiatów. Od 2025 r. wysokość należnej subwencji ogólnej jest zależna od wysokości kwoty kalkulacyjnej, tj. poziomu wzrostu dochodów z tytułu PIT i CIT oraz odniesienia kwoty kalkulacyjnej do kwoty obliczonych dla jst potrzeb finansowych. Zmiana ta miała bezpośredni wpływ na zmianę struktury dochodów powiatów. W 2025 r. udziały w PIT stanowiły 35,4% dochodów ogółem i były wyższe niż rok wcześniej o 140,6% (tj. o 12 541 059 tys. zł). Dochody z tytułu udziałów w CIT wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 480,4% (tj. o 2 867 971 tys. zł). Dochody z tytułu subwencji ogólnej zmniejszyły się we wszystkich powiatach w stosunku do 2024 r. o 51,1% (tj. o 12 105 159 tys. zł).

Dochody powiatów z tytułu transferów z budżetu państwa w latach 2019–2025 (w tys. zł)



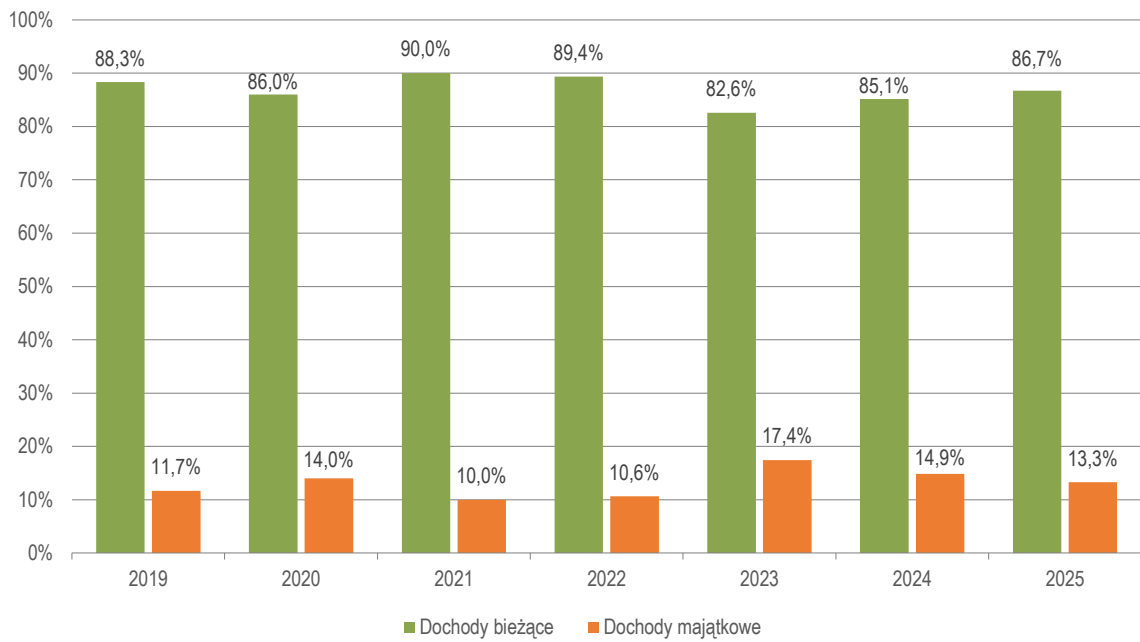
Dynamika dochodów powiatów w latach 2019–2025
(rok poprzedni = 100%)Dochody powiatów w latach 2019–2025
(w tys. zł)

Dochody bieżące, stanowiące zdecydowaną większość dochodów ogółem (86,7%), wzrosły o 11,0% (tj. o 5 212 534 tys. zł), natomiast dochody majątkowe zmniejszyły się o 2,7% (tj. o 219 281 tys. zł), a ich udział w strukturze dochodów ogółem był niższy o 1,6 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego. Dotacje i środki na cele bieżące były wyższe od uzyskanych w 2024 r. o 14,5%, natomiast dotacje i środki na inwestycje były niższe o 3,6% w stosunku do roku ubiegłego. Od 2023 r. dochody z tytułu sprzedaży majątku utrzymują tendencję spadkową, zrealizowane w 2025 r. dochody z tego tytułu wynosiły 135 760 tys. zł i były niższe o 23,0% od uzyskanych w roku poprzednim. Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zrealizowane zostały w wysokości 2 895 751 tys. zł i były niższe o 29,7% w stosunku do 2024 r. Środki z Funduszu Pomocy zrealizowane zostały w wysokości 670 561 tys. zł i były niższe niż rok wcześniej o 5,3%. W 2025 r. z budżetu UE do budżetów powiatów przekazano o 528 363 tys. zł (tj. o 77,1%) więcej środków niż w roku poprzednim, co miało bezpośredni wpływ na poziom zrealizowanych wydatków – dynamiczny wzrost o 172,9%.

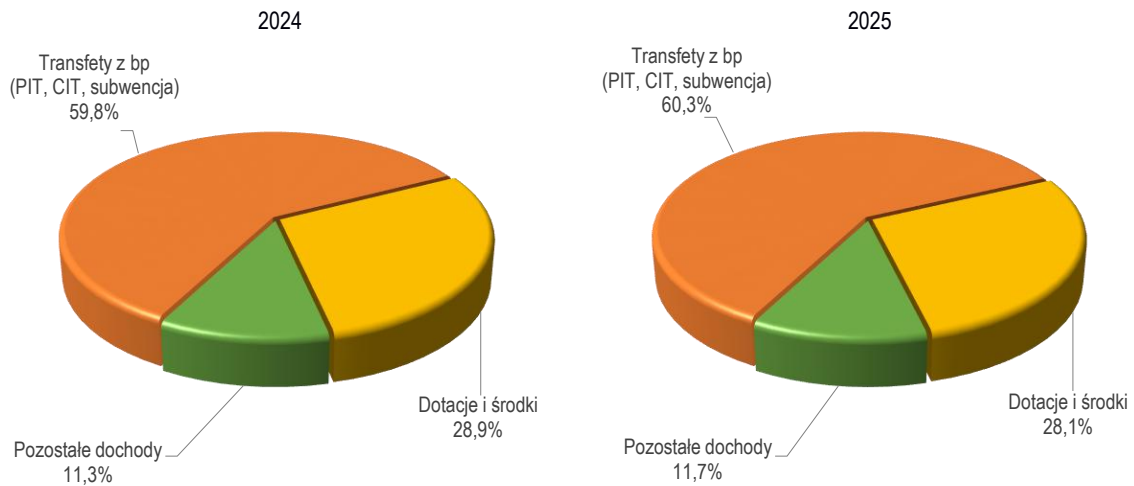
Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2019–2025



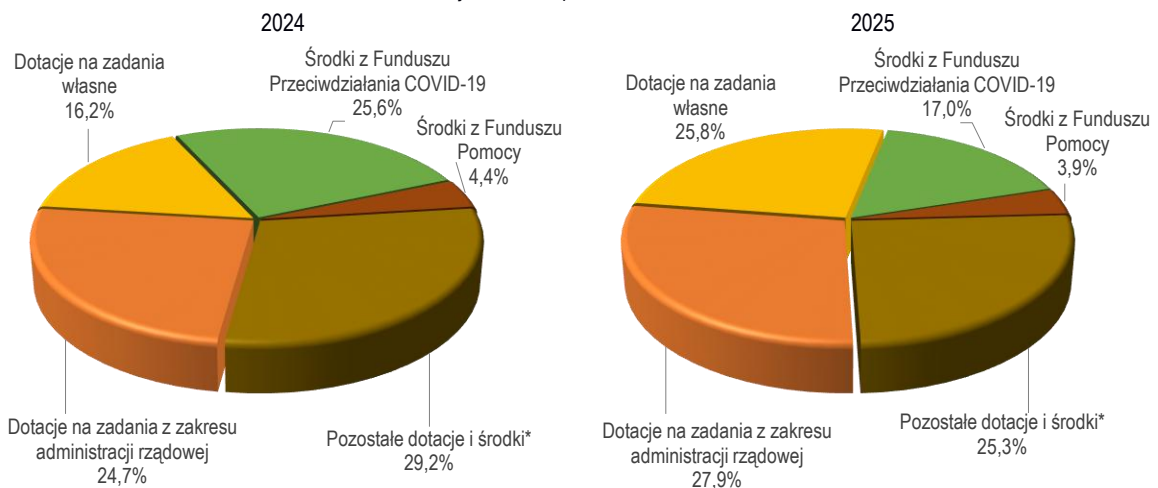
Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2019–2025



Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2024 i 2025

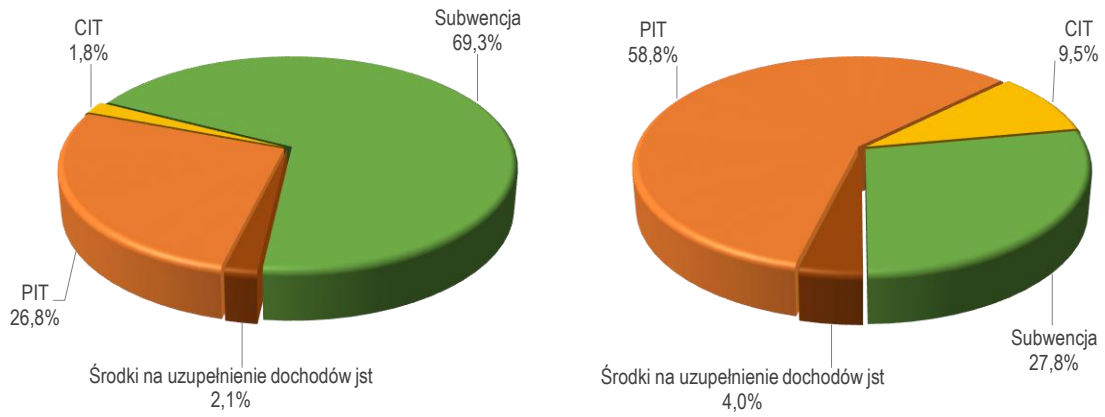


Struktura dotacji i środków powiatów w latach 2024 i 2025

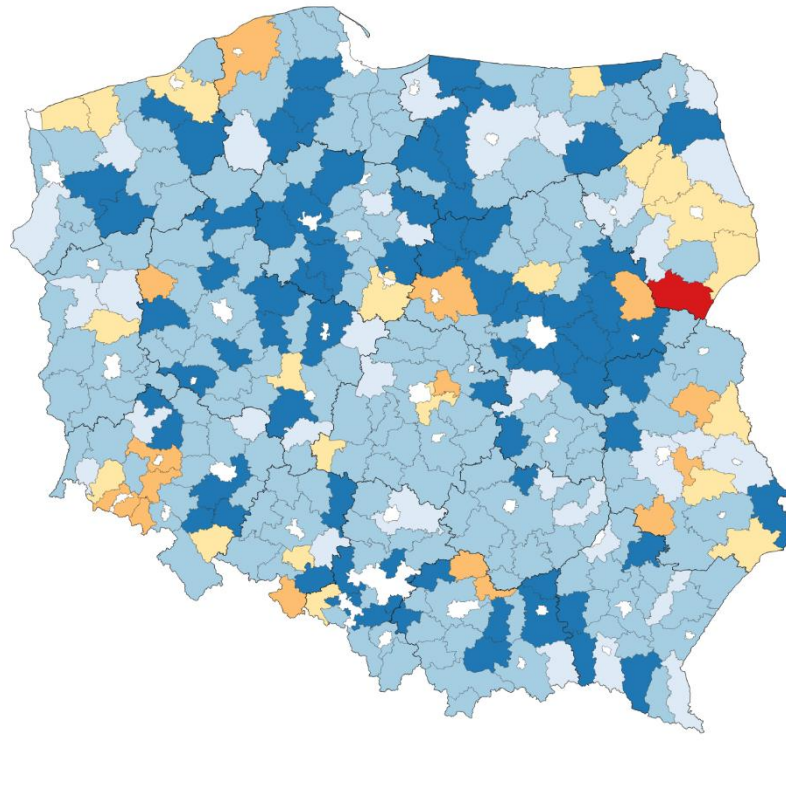


* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

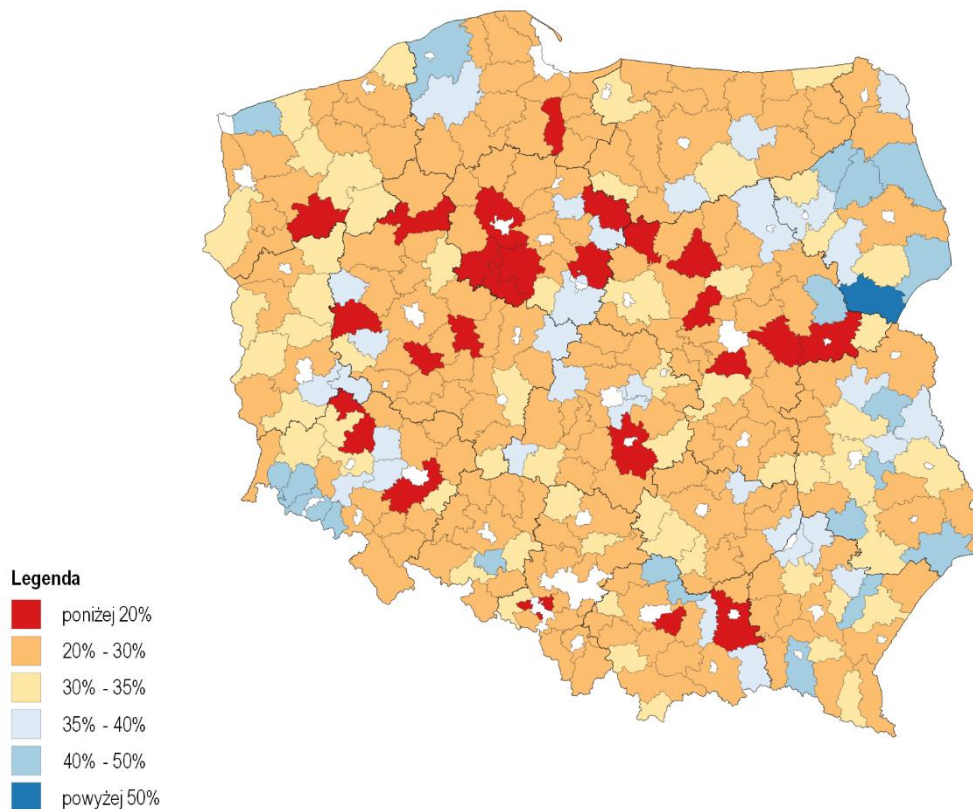
Struktura transferów z budżetu państwa otrzymanych przez powiaty w latach 2024 i 2025



Udział transferów z bp (PIT, CIT, subwencja) w dochodach ogółem powiatów w 2025 r.



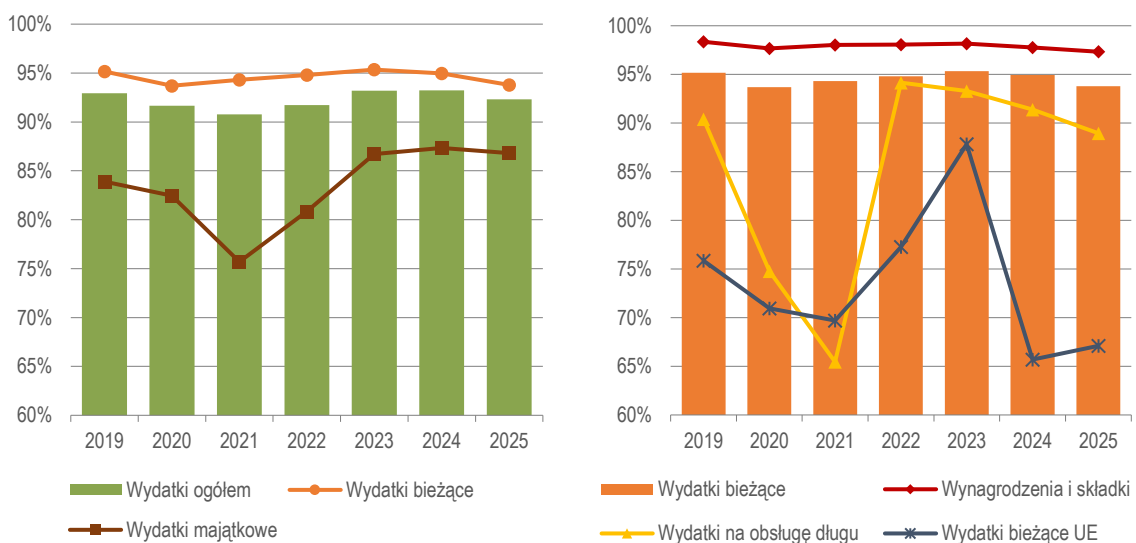
Udział dotacji i środków w dochodach ogółem powiatów w 2025 r.



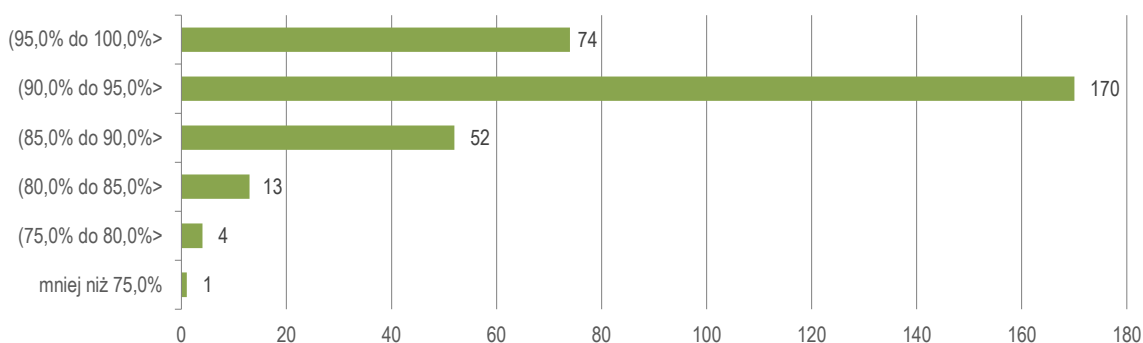
2. Wydatki

W 2025 r. wydatki budżetowe powiatów zrealizowane zostały w wysokości 58 747 803 tys. zł. W stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 92,3% (w 2024 r. – 93,2%). Wydatki bieżące wykonane zostały przez powiaty w 93,8% (w 2024 r. – 94,9%), podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych wyniósł 86,8% (w 2024 r. – 87,3%).

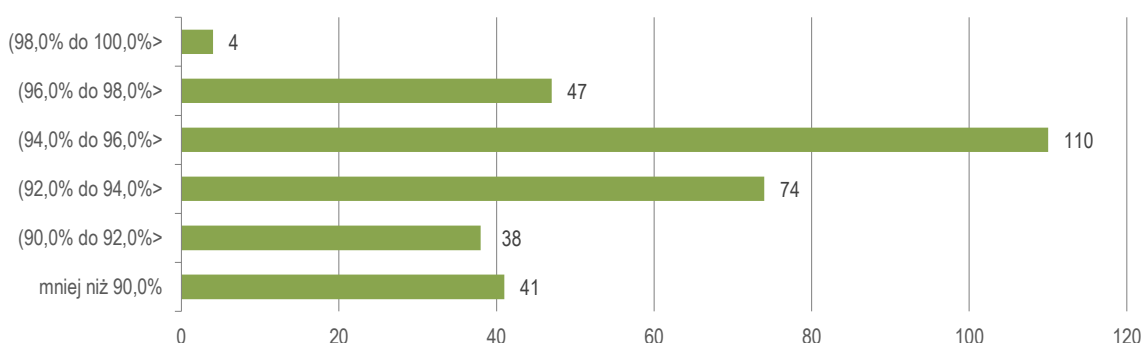
Wykonanie planu wybranych grup wydatków powiatów w latach 2019–2025



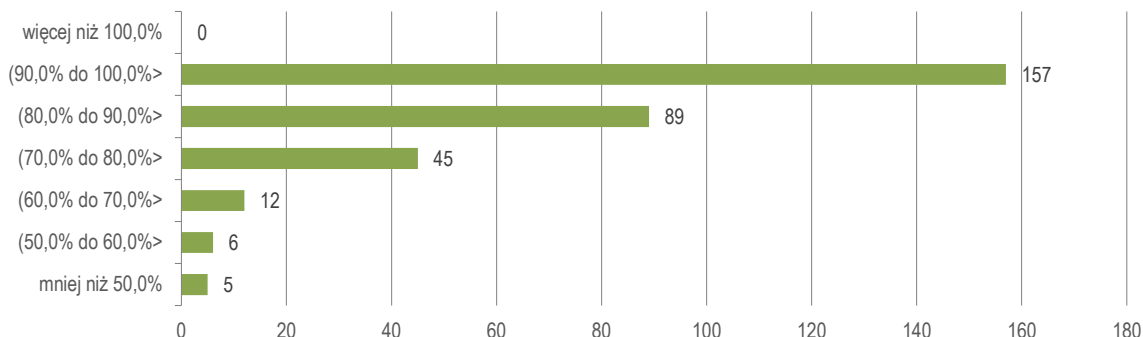
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2025 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2025 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2025 r.



W 2025 r. dynamika dochodów była wyższa o 2,0 punkty procentowe od dynamiki wydatków. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 7,0% (realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji na poziomie 3,6% – o 3,4%), rok wcześniej o 17,3% (realnie o 13,7%). Wzrost dotyczył zarówno wydatków bieżących, jak i majątkowych, przy czym wskaźnik dynamiki wydatków majątkowych wyniósł 101,0% (w 2024 r. – 106,5%), natomiast przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w powiatach wyniosło 108,5% i było niższe niż rok wcześniej o 12,0 punktów procentowych.

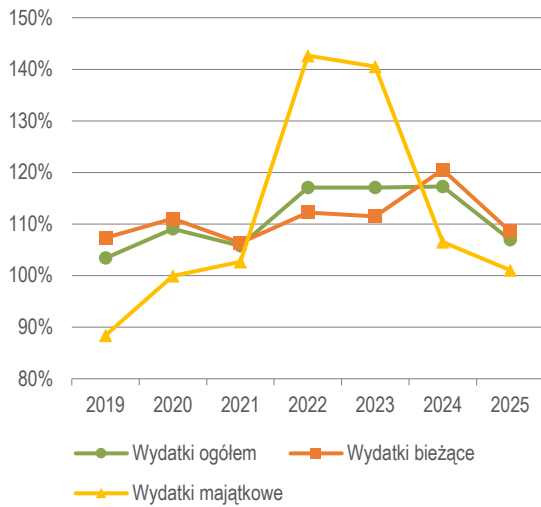
Na zmianę dynamiki wydatków bieżących (wzrost o 8,5%) istotny wpływ miał wzrost wydatków na:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych – o 12,9%,
- dotacje – o 12,9%,
- wynagrodzenia i składki od nich naliczane – o 9,3%.

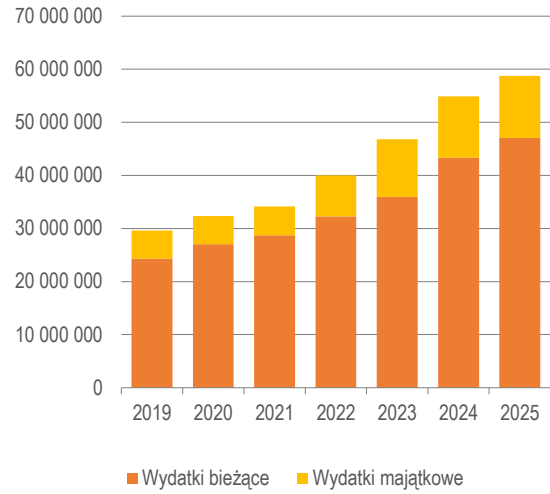
Wydatki bieżące na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uoŃp wyniosły 832 801 tys. zł i były wyższe o 88,3% od wydatków poniesionych w 2024 r.

Wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne powiatów w porównaniu do poprzedniego roku, nieznacznie wzrosły, tj. o 0,5% (realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji na poziomie 3,6% – zmniejszyły się o 3,1%). Kwota wydatków inwestycyjnych na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uoŃp wynosiła 1 622 598 tys. zł i była wyższa o 94,8% od nakładów poniesionych w roku poprzednim.

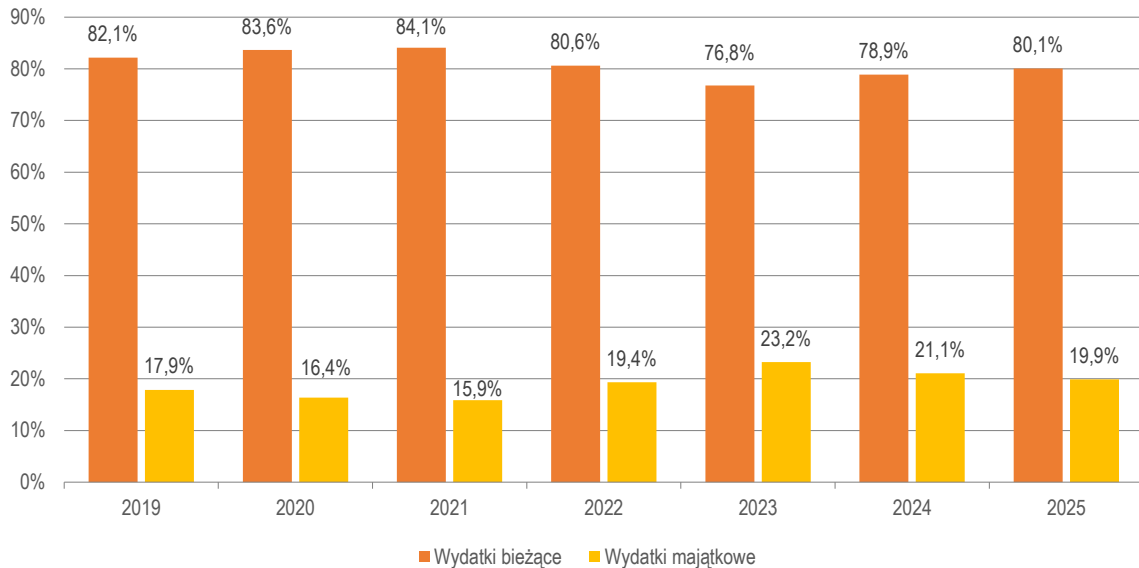
Dynamika wydatków powiatów w latach 2019–2025
(rok poprzedni = 100%)



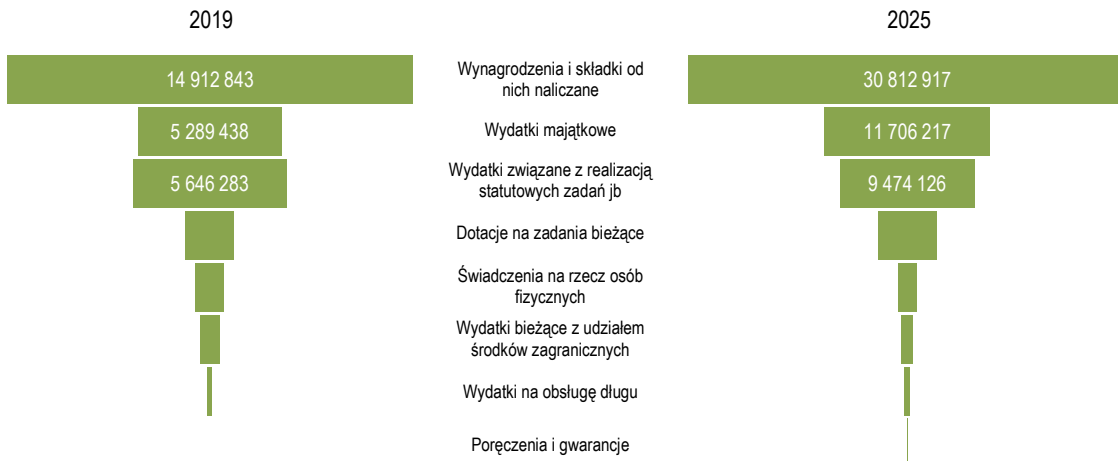
Wydatki powiatów w latach 2019–2025
(w tys. zł)



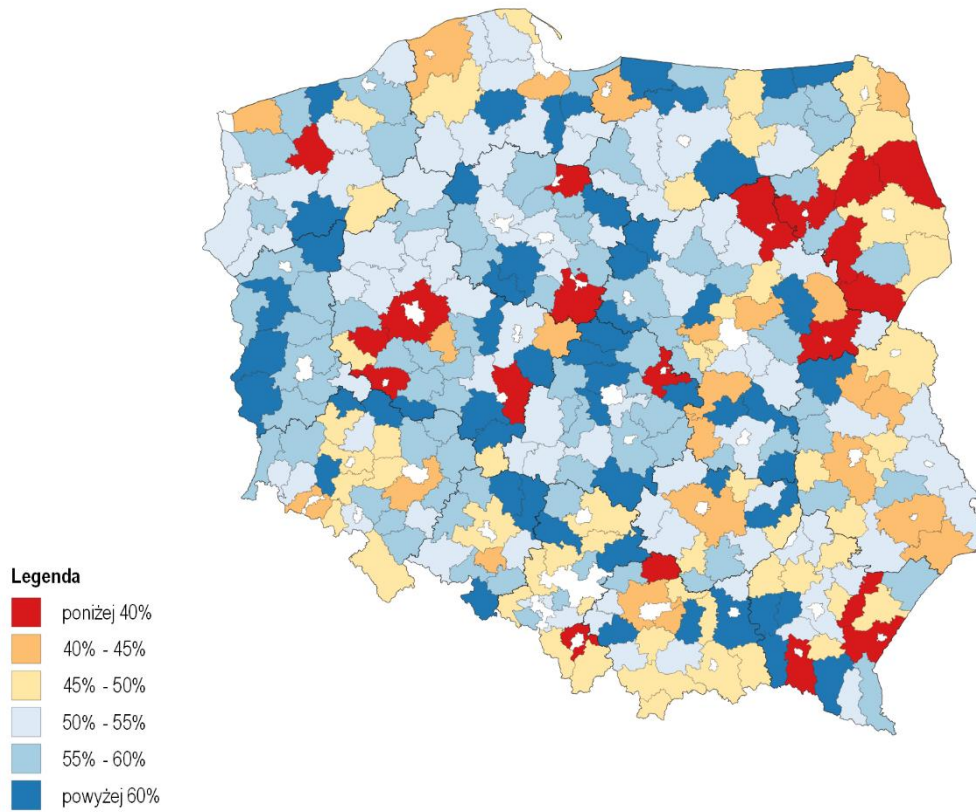
Struktura wydatków ogółem powiatów w latach 2019–2025



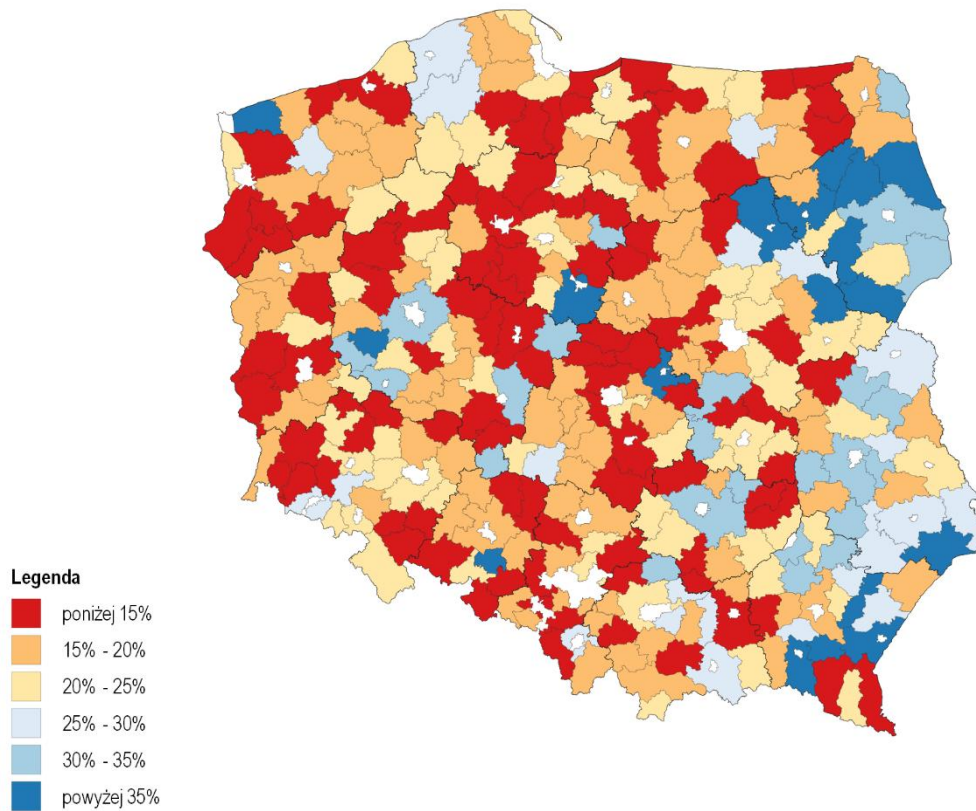
Wydatki powiatów w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)



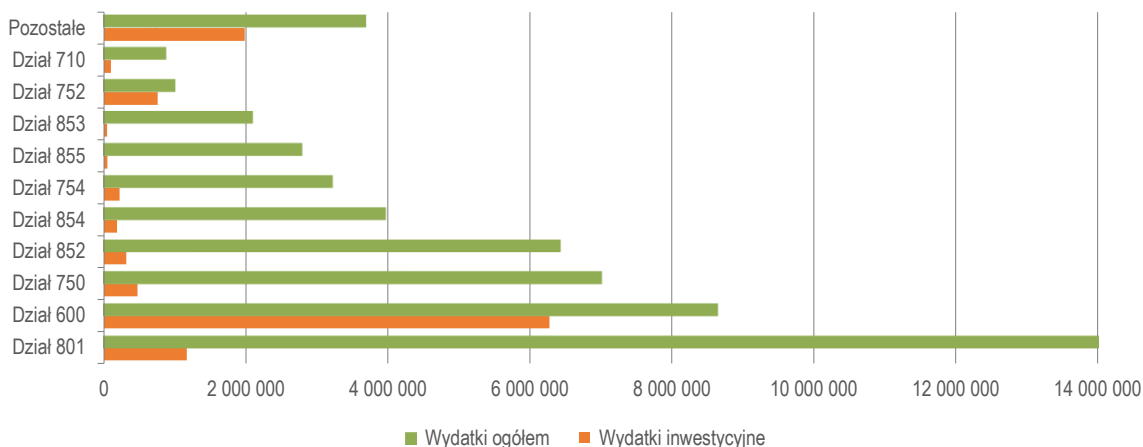
Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem powiatów w 2025 r.



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów w 2025 r.



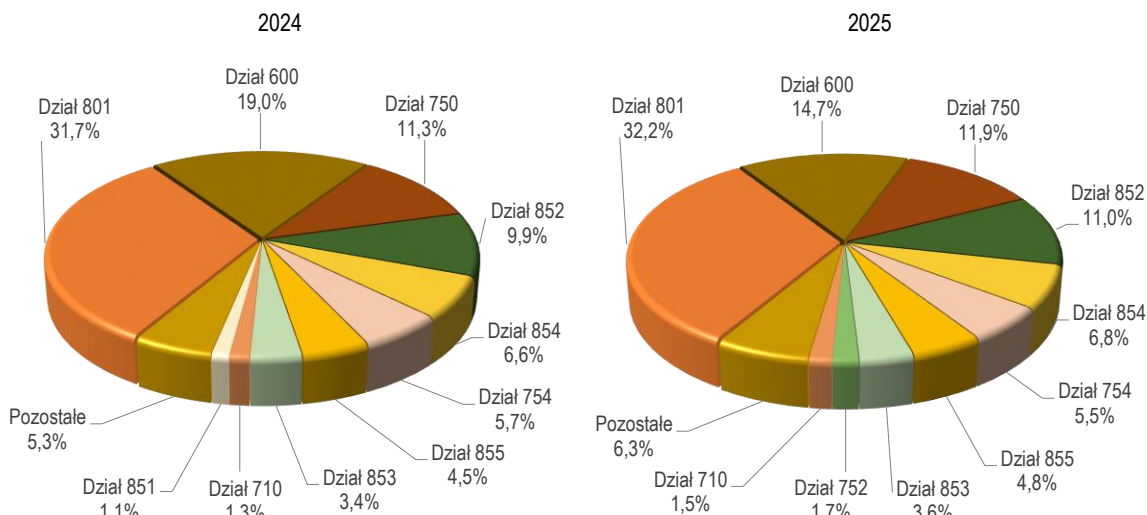
Wydatki powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w 2025 r.



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 752 – Obrona narodowa, dział 710 – Działalność usługowa.

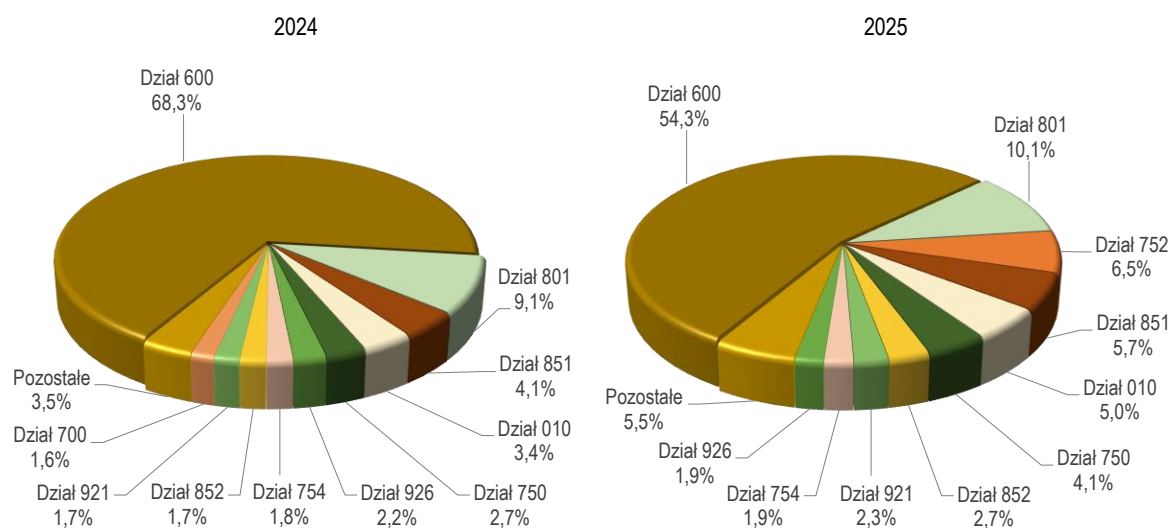
W 2025 r. w strukturze wydatków nastąpił wzrost udziału wydatków bieżących i spadek udziału wydatków majątkowych. Odsetek części bieżącej wzrósł w stosunku do poprzedniego roku o 1,2 punktu procentowego i wyniósł 80,1%, natomiast udział wydatków majątkowych zmniejszył się do poziomu 19,9%. Wydatki bieżące 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. W związku z wejściem w życie przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej nastąpił dynamiczny wzrost wydatków w dziale 752 Obrona narodowa, z kwoty 28 007 tys. zł w 2024 r. do kwoty 1 018 513 tys. zł w 2025 r., wydatki te stanowiły 1,7% wydatków powiatów ogółem i 6,5% wydatków inwestycyjnych.

Struktura wydatków ogółem powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2024 i 2025



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 752 – Obrona narodowa, dział 710 – Działalność usługowa, dział 851 – Ochrona zdrowia.

Struktura wydatków inwestycyjnych powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2024 i 2025



Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 752 – Obrona narodowa, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 926 – kultura fizyczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody powiatów w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Wynik budżetu	-1 560 695,8	671 356,8	1 842 346,0	x	x
– nadwyżka	423 489,4	1 511 076,7	2 308 176,7	x	x
– deficyt	-1 984 185,2	-839 719,9	-465 830,7	x	x
Przychody ogółem, w tym:	7 361 377,4	6 198 398,4	6 768 410,5	100,0	109,2
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	1 744 473,3	1 212 750,9	850 978,1	12,6	70,2
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	36 336,2	5 914,5	1 148,3	0,0	19,4
– wolne środki i nadwyżka	5 564 967,1	4 939 056,1	5 862 592,9	86,6	118,7
Rozchody ogółem, w tym:	1 043 095,0	1 172 108,4	1 393 523,2	100,0	118,9
– spłata długu zwrotnego, w tym:	809 824,9	868 555,0	962 964,0	69,1	110,9
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	18 704,8	28 699,1	21 102,6	1,5	73,5

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W 2025 r. budżety powiatów zamknęły się *per saldo* nadwyżką w kwocie 1 842 346 tys. zł (w 2024 r. nadwyżką w kwocie 671 357 tys. zł) przy planowanym deficycie w kwocie 2 611 163 tys. zł. Wynik ten był efektem zamknięcia roku budżetowego deficytem w 76 powiatach w łącznej kwocie 465 831 tys. zł oraz nadwyżką w 238 powiatach w łącznej kwocie 2 308 177 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.

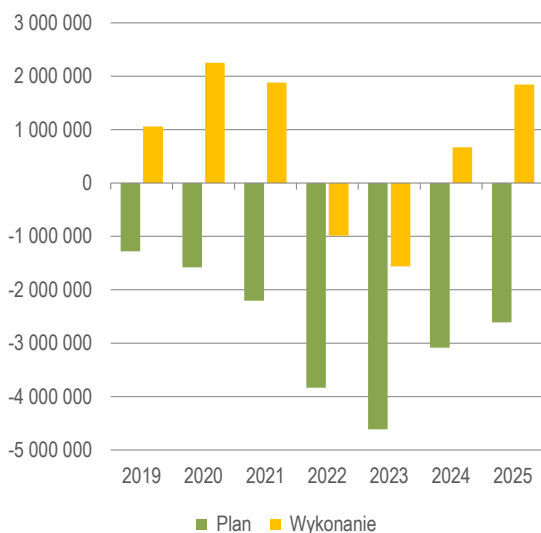
Wynik operacyjny* powiatów w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody bieżące	37 380 098,9	47 337 958,8	52 550 492,8	86,7	111,0
Wydatki bieżące	35 957 381,3	43 340 705,3	47 041 586,5	80,1	108,5
Wynik operacyjny	1 422 717,6	3 997 253,4	5 508 906,3	x	x
– nadwyżka operacyjna	1 558 157,4	4 013 791,9	5 515 056,1	x	x
– deficyt operacyjny	-135 439,9	-16 538,5	-6 149,8	x	x

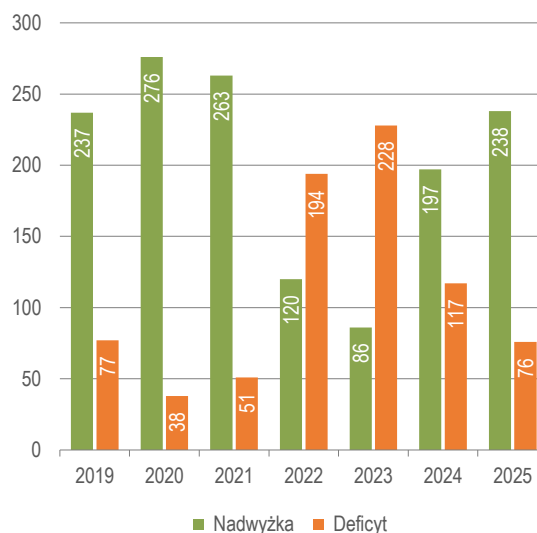
* Na podstawie sprawozdań Rb-NDS powiatów, jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

Nadwyżka operacyjna *per saldo* w powiatach w 2025 r. wyniosła 5 508 906 tys. zł. W porównaniu z 2024 r. zwiększyła się o 1 511 653 tys. zł. Spośród 314 powiatów dwa powiaty zamknęły rok budżetowy deficytem operacyjnym w łącznej kwocie 6 150 tys. zł, pozostałe powiaty zamknęły rok budżetowy nadwyżką operacyjną w łącznej kwocie 5 515 056 tys. zł.

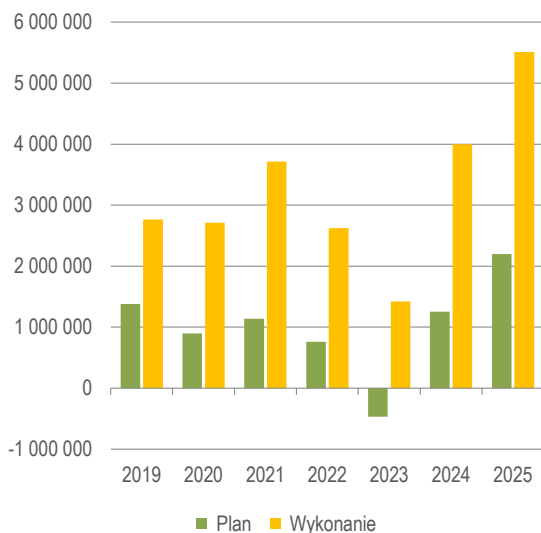
Wynik budżetu (*per saldo*) powiatów w latach 2019–2025 (w tys. zł)



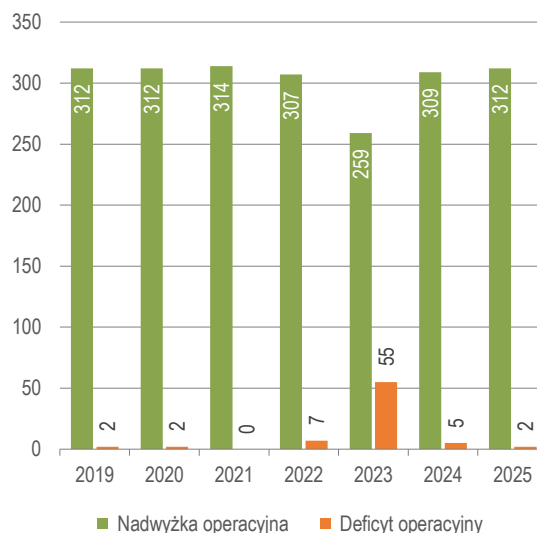
Liczba powiatów z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2019–2025



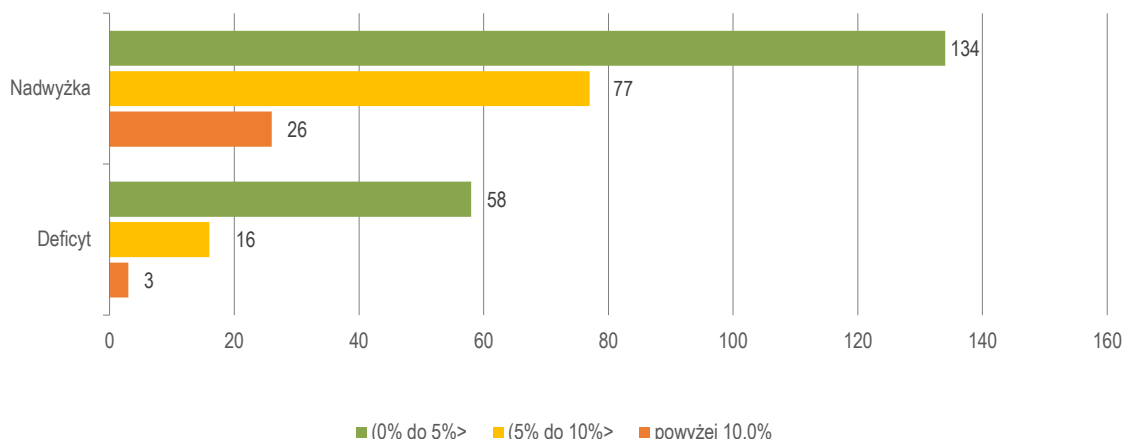
Wynik operacyjny (*per saldo*) powiatów w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Liczba powiatów z nadwyżką i deficytem operacyjnym (wykonanie) w latach 2019–2025



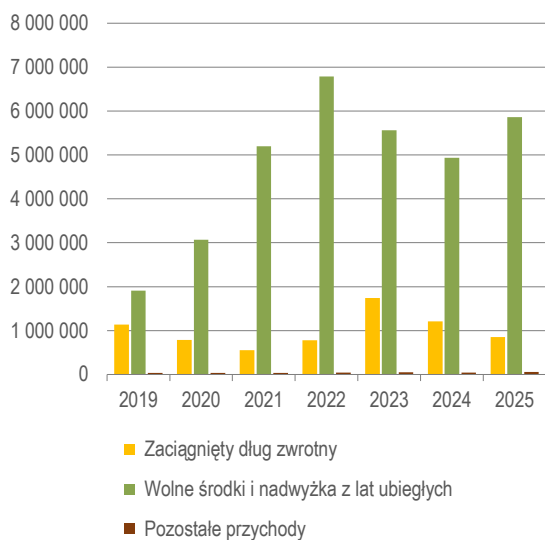
Rozkład liczby powiatów wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów powiatów w 2025 r.



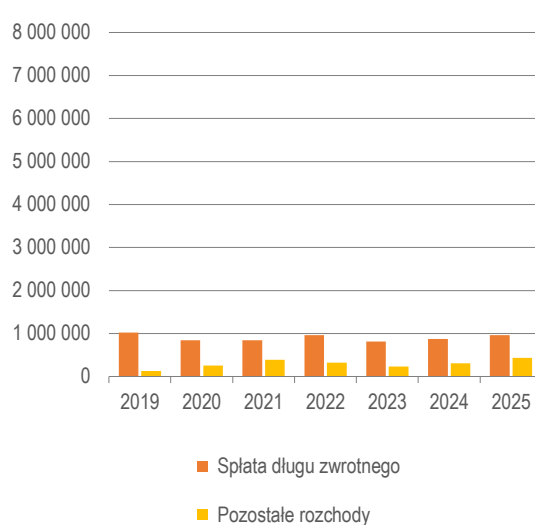
W 2025 r. przychody powiatów były wyższe o 9,2% w stosunku do roku poprzedniego. W 2025 r. nastąpił wzrost przychodów z tytułu wolnych środków i nadwyżki o 18,7% (stanowiących w dalszym ciągu główne źródło przychodów ogółem 86,6%) oraz spadek przychodów zwrotnych z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji, które były niższe niż rok wcześniej o 29,8% i stanowiły 12,6% przychodów ogółem.

Splata długu zwrotnego stanowiła 69,1% kwoty rozchodów powiatów (spadek o 5,0 punktów procentowych w stosunku do 2024 r.) i była wyższa o 10,9% w porównaniu do roku poprzedniego.

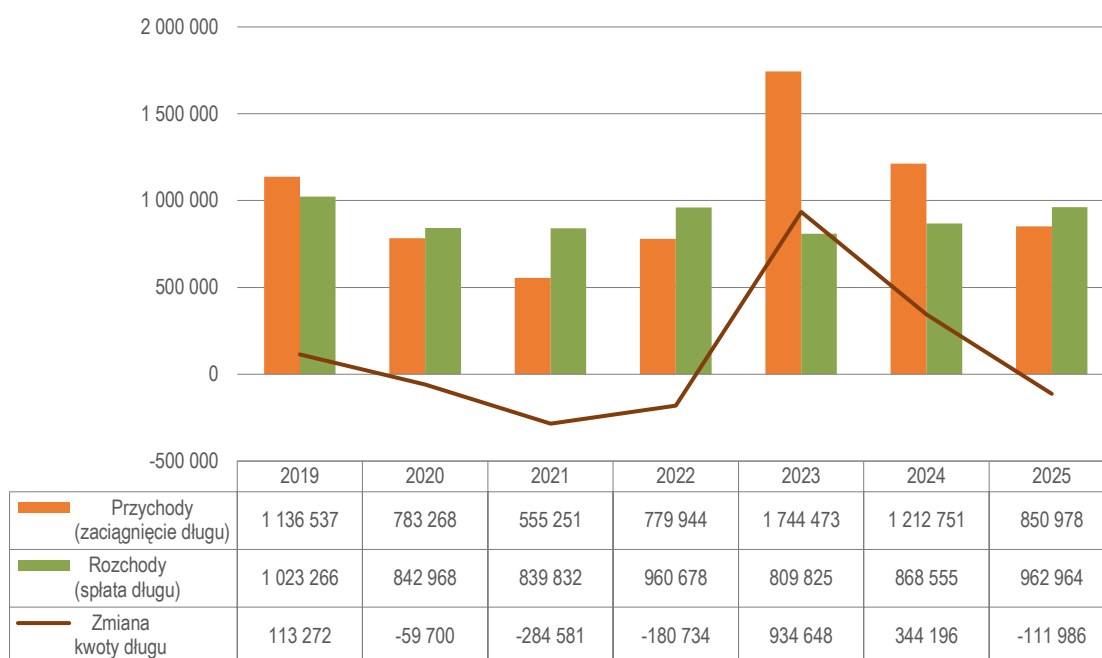
Przychody powiatów w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Rozchody powiatów w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu powiatów a zmiana kwoty długu w latach 2019–2025 (w tys. zł)



4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

W 2025 r. nastąpił spadek wartości kwoty długu w stosunku do 2024 r. o 1,9%, tj. do kwoty 7 133 499 tys. zł. W całości był to dług zaciągnięty na rynku krajowym. Relacja kwoty długu do dochodów od 2018 r. utrzymuje tendencję spadkową. W 2025 r. poziom relacji zobowiązań do dochodów wyniósł 11,8% i był niższy niż rok wcześniej o 1,3 punktu procentowego.

Dług powiatów w zdecydowanej większości został zaciągnięty na okres pięciu lat lub dłuższy. W 2025 r. zaciągnięte przez powiaty zobowiązania nie przekroczyły 60,0% zrealizowanych dochodów, jeden z powiatów posiadał zadłużenie powyżej 50,0% zrealizowanych dochodów. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona stanowiły 99,9% zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki. Podobnie jak w latach poprzednich, główną grupą wierzycieli były banki – 91,3%. Liczba powiatów, które na koniec roku budżetowego nie były zadłużone, zwiększyła się o 11, tj. do 28 spośród 314 jednostek. Zobowiązania wymagalne powiatów wzrosły o 16,5% w stosunku do 2024 r. i na koniec 2025 r. wyniosły 1 327 tys. zł.

W 2025 r. wartość udzielonych poręczeń i gwarancji była wyższa o 169,3% niż w roku poprzednim i wynosiła 101 682 tys. zł. Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wynosiła 527 582 tys. zł i była wyższa o 41 793 tys. zł w stosunku do roku poprzedniego. W 2025 r. podobnie jak w roku ubiegłym nie wystąpiły zobowiązania wymagalne z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Wydatki na obsługę długu zmniejszyły się w stosunku do 2024 r. o 4,2% (tj. o 18 719 tys. zł), natomiast wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji wzrosły w stosunku do 2024 r. o 70,4% (tj. o 2 643 tys. zł). W 2025 r. powiaty odzyskały wierzytelności od dłużników z tytułu poręczeń lub gwarancji w kwocie 1 589 tys. zł, tj. o 31,5% wyższej niż w roku ubiegłym.

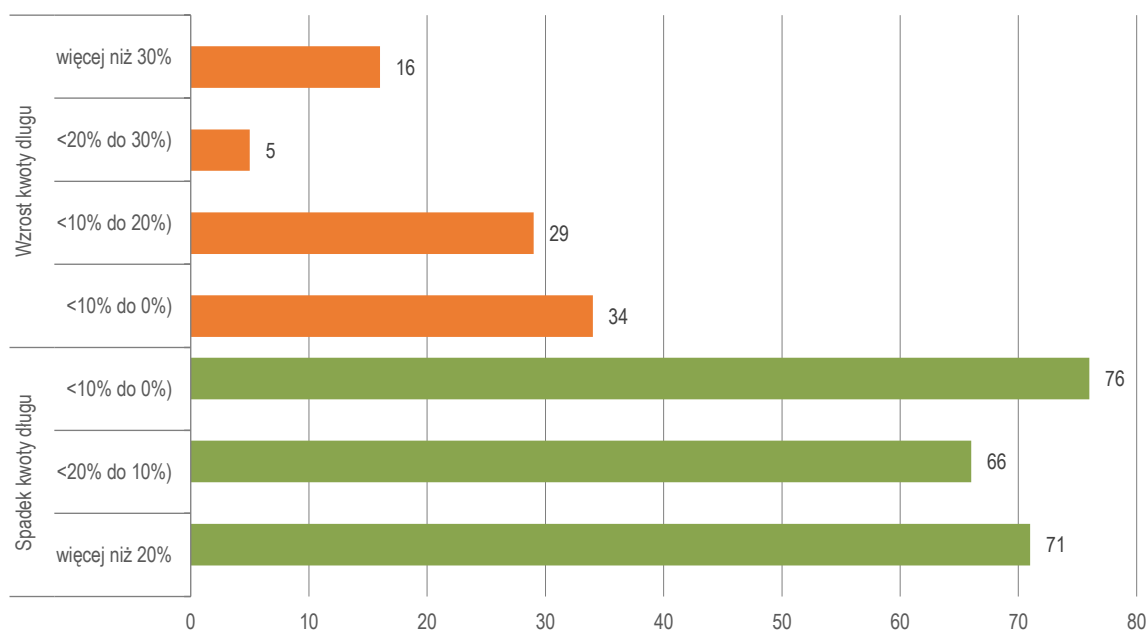
Kwota należności powiatów w 2025 r. wzrosła w stosunku do 2024 r. o 14,7%. Główną część stanowiły należności wymagalne (74,1% należności ogółem), które wzrosły o 5,9% w porównaniu do roku poprzedniego. W 2025 r. nastąpił nieznaczny wzrost (o 0,7%) należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, które wynosiły 49 235 tys. zł. Na koniec 2025 r. należności pozostałe do zapłaty – zaległości netto¹ powiatów wynosiły 1 136 735 tys. zł i stanowiły 1,9% dochodów wykonanych.

¹ Wykazane w kolumnie 9 sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-27S).

Poziom zadłużenia powiatów oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2019–2025

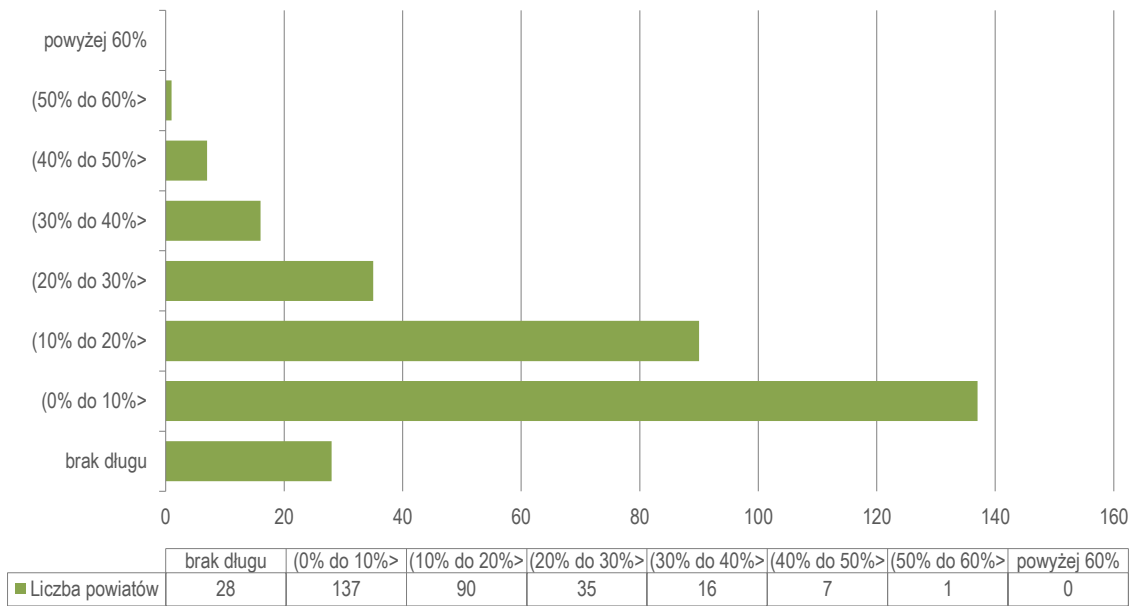


Rozkład liczby powiatów* według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2025 r.

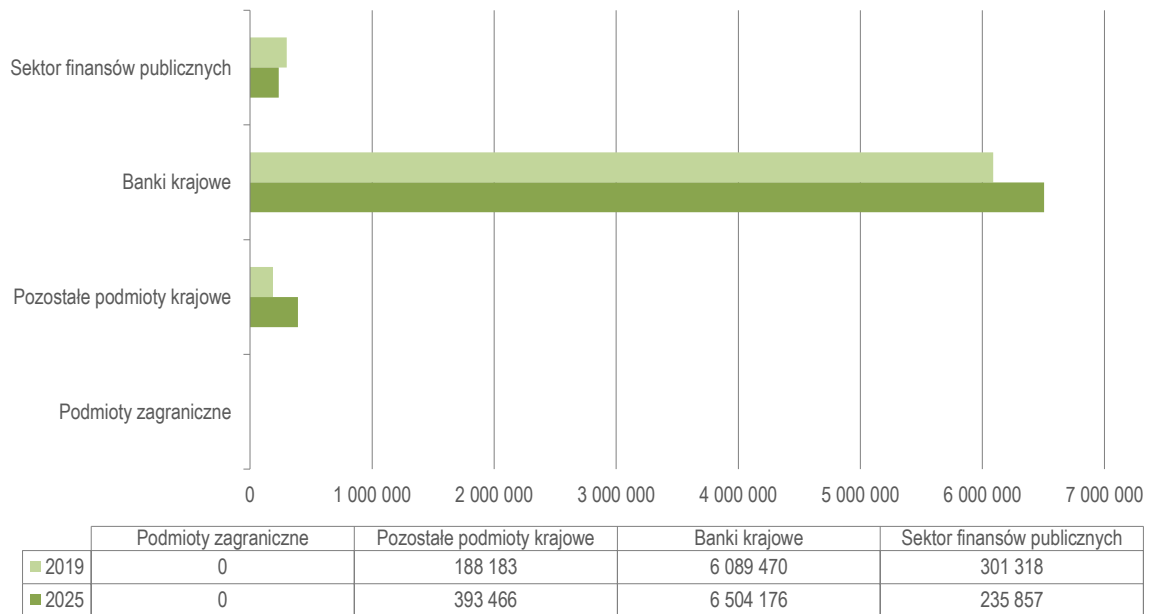


* Na wykresie nie ujęto powiatów, które w latach 2024 i 2025 nie były zadłużone.

Rozkład liczby powiatów według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2025 r.



Struktura kwoty długu powiatów według wierzycieli w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)



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

Wybrane wielkości budżetów województw samorządowych w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	32 141 088,2	35 743 169,0	38 682 459,3	99,7	100,0	108,2
Bieżące, w tym:	27 282 870,0	31 851 992,5	32 311 107,9	100,1	83,5	101,4
Transfery z bp*, z tego:	21 533 851,3	25 360 776,2	24 747 931,4	100,0	64,0	97,6
PIT	1 647 296,0	2 563 725,8	6 766 158,7	100,0	17,5	263,9
CIT	14 074 450,0	16 512 781,6	12 401 133,8	100,0	32,1	75,1
Subwencja ogólna, w tym:	5 812 105,3	6 284 268,9	5 580 638,9	100,0	14,4	88,8
Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst	679 438,9	325 204,5	23 408,2	100,0	0,1	7,2
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	4 267 612,1	4 722 664,8	5 753 071,2	94,7	14,9	121,8
Dotacje na zadania zlecone**	1 726 440,5	1 983 804,5	2 167 354,6	98,3	5,6	109,3
Majątkowe, w tym:	4 858 218,2	3 891 176,5	6 371 351,4	97,6	16,5	163,7
Dotacje i środki na inwestycje	4 641 257,9	3 559 853,3	6 121 513,5	96,6	15,8	172,0
Wydatki ogółem, z tego:	31 734 351,9	33 189 879,6	37 978 065,7	91,7	100,0	114,4
Bieżące, w tym:	19 645 117,9	22 377 548,2	23 635 274,3	93,3	62,2	105,6
Wynagrodzenia i pochodne	3 495 870,3	4 247 948,3	4 679 259,6	96,1	12,3	110,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	87 642,5	96 182,2	99 761,1	94,2	0,3	103,7
Dotacje	7 646 033,7	8 635 608,1	9 476 367,4	98,7	25,0	109,7
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	342 188,9	289 646,3	254 463,6	81,4	0,7	87,9
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	2 334 999,6	2 367 898,8	3 357 042,9	84,7	8,8	141,8
Majątkowe, w tym:	12 089 234,0	10 812 331,4	14 342 791,3	89,1	37,8	132,7
Wydatki inwestycyjne, w tym:	11 425 389,4	10 089 947,6	13 495 681,8	88,8	35,5	133,8
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 725 589,1	1 884 551,8	4 223 296,6	89,8	11,1	224,1
Wynik budżetu	406 736,3	2 553 289,4	704 393,6	x	x	x
Wynik operacyjny	7 637 752,1	9 474 444,3	8 675 833,5	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	5 021 676,2	5 096 513,5	7 512 900,5	x	100,0	147,4
Zaciągnięcie długu zwrotnego	605 000,0	640 000,0	800 507,7	x	10,7	125,1
Wolne środki i nadwyżka	4 380 003,8	4 382 664,1	6 628 715,1	x	88,2	151,2
Rozchody ogółem, w tym:	1 040 776,0	1 339 972,0	1 805 834,0	x	100,0	134,8
Splata długu zwrotnego	855 271,0	746 391,2	918 281,9	x	50,9	123,0
Należności ogółem, w tym:	5 339 795,8	5 699 358,0	4 057 060,5	x	100,0	71,2
Należności wymagalne	4 831 709,1	5 101 716,6	3 234 498,8	x	79,7	63,4
Kwota długu, w tym:	4 783 411,2	4 601 117,1	4 424 627,9	x	100,0	96,2
Zobowiązania wymagalne	788,6	475,7	2 670,1	x	0,1	561,3
Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:	3 161 171,7	3 322 338,1	4 112 814,7	x	100,0	123,8
SP ZOZ	3 111 829,6	3 285 043,4	4 076 871,3	x	99,1	124,1

* Transfery z bp rozumiane jako środki przekazywane z budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. PIT, CIT i subwencja.

** Zgodnie z art. 126 uofp.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody województw samorządowych na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2023–2025

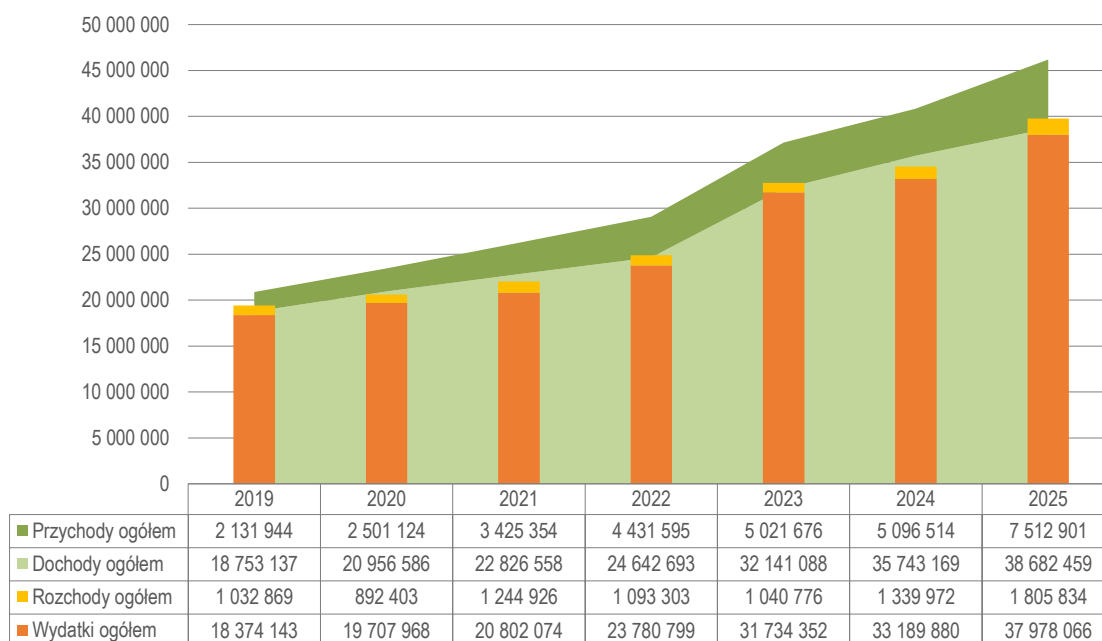
Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	5 587 480,3	4 212 836,7	7 071 052,6	95,7	18,3	167,8
Budżet środków europejskich	3 730 714,6	2 152 439,0	4 623 628,4	99,7	12,0	214,8
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	607 671,9	770 180,7	1 120 606,0	90,5	2,9	145,5
Środki ze źródeł zagranicznych	1 249 093,8	1 290 217,0	1 326 818,2	87,6	3,4	102,8
Wydatki ogółem*, z tego:	7 060 588,7	4 252 450,7	7 619 419,4	86,7	19,7	179,2
Budżet środków europejskich	3 864 801,1	1 790 016,0	3 889 816,7	86,9	10,1	217,3
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 973 728,0	1 256 677,2	2 352 779,0	85,7	6,1	187,2
Środki ze źródeł zagranicznych	1 222 059,6	1 205 757,4	1 376 823,8	87,9	3,6	114,2
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	107 933,2	52 215,9	58 423,8	x	x	111,9

* Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami w współfinansowaniu ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

W 2025 r. w województwach samorządowych nastąpił wzrost dochodów o 67,8% oraz wydatków o 79,2% ze środków pochodzących z budżetu środków europejskich oraz bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Wynikało to z uruchomienia środków w ramach programów z perspektywy 2021–2027. Tak znaczny wzrost dynamiki był konsekwencją przejścia z procesu planowania i zatwierdzania projektów do ich realizacji oraz uruchomienia płatności.

W ramach tych dochodów w kwocie 7 071 053 tys. zł – 44,0% stanowiły dochody na zadania bieżące, a 56,0% na zadania majątkowe. Z wydatków w kwocie 7 619 419 tys. zł przeznaczono na wydatki bieżące 44,1%, a na wydatki inwestycyjne 55,9%.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody województw samorządowych w latach 2019–2025 (w tys. zł)



1. Dochody

Od 2025 r. dochody województw samorządowych realizowane są w oparciu o nową ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która zmieniła model naliczania udziałów w PIT i CIT oraz zasady przyznawania subwencji. Uniezależniła dochody samorządów województw od zmian prawnych dotyczących ulg i zwolnień podatkowych jak również wprowadziła większą stabilność w planowaniu ich dochodów niezbędną w długofalowym planowaniu budżetów. Szczegółowe zmiany wynikające z tej ustawy zostały opisane w Rozdziale II. pkt 1. części II. *Sprawozdania*.

W 2025 r. dochody ogółem województw samorządowych wyniosły 38 682 459 tys. zł i zostały wykonane w wysokości 99,7% przyjętego planu. W siedmiu województwach samorządowych dochody zostały wykonane poniżej przyjętego planu.

Transfery pochodzące z budżetu państwa przeznaczone dla samorządów województw zostały wykonane zgodnie z przyjętym planem i wyniosły 24 851 089 tys. zł. Jedynie Województwo Mazowieckie nie otrzymało subwencji ogólnej. Kolejny już rok dochody z dotacji i środków (11 874 585 tys. zł) nie zostały wykonane w zaplanowanych wysokościach (95,7%). Tendencja ta utrzymuje się już od wielu lat. Pozostałe dochody wyniosły 1 956 786 tys. zł i zostały wykonane ponad przyjęte wielkości w planie.

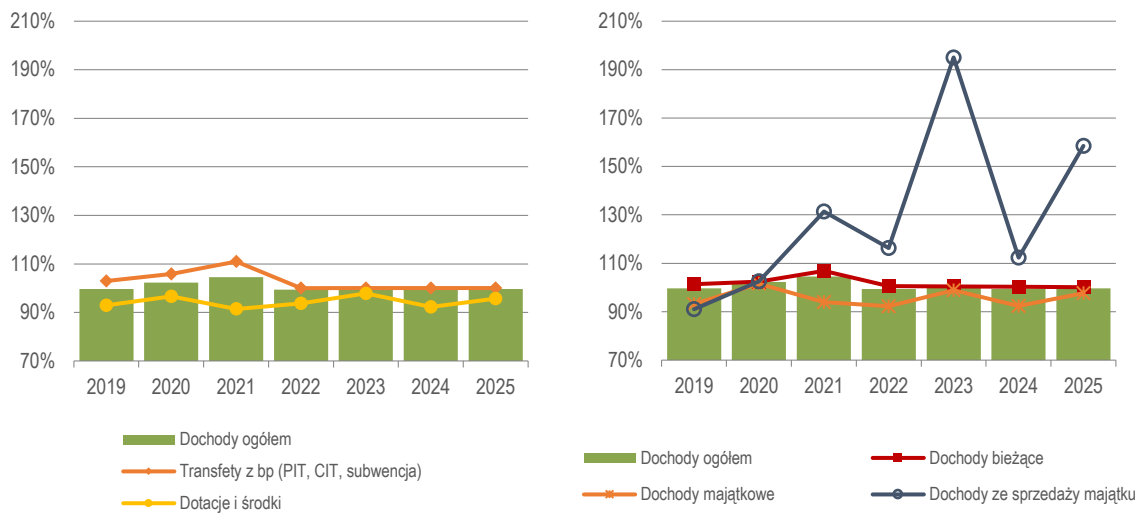
W porównaniu do dochodów z 2024 r., dochody ogółem wzrosły o 8,2%, a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji – 3,6% ich realna wartość wzrosła o 4,6%. W czterech województwach samorządowych odnotowano spadek realnych wpływów. Dochody bieżące wzrosły do roku poprzedniego o 1,4%, co oznacza, że ich dynamika była najniższa od siedmiu lat. Transfery bieżące z budżetu państwa obejmujące udziały w PIT i CIT oraz subwencję ogólną zmniejszyły się o 2,4%. Spadek dochodów bieżących nastąpił w dwóch województwach: mazowieckim (o 15,2%) i pomorskim (o 3,6%), natomiast niższe transfery bieżące z budżetu państwa odnotowano w Województwie Łódzkim (o 0,2%) i Województwie Mazowieckim (o 18,0%). Dynamika dochodów bieżących była najniższa od siedmiu lat. Dotacje i środki w porównaniu do ubiegłego roku zanotowały wzrost o 43,4%. Wzrost dochodów majątkowych samorządów województw był wyższy niż dochodów bieżących o 62,3 punktu procentowego i wyniósł 163,7%. Wyjątek stanowiły województwa: łódzkie, opolskie i świętokrzyskie, gdzie dochody bieżące rosły szybciej niż dochody majątkowe. Samorządy województw uzyskały o 1/3 mniej dochodów wynikającą ze sprzedaży majątku niż w roku ubiegłym, natomiast otrzymane dotacje i środki majątkowe były wyższe o 72,0% od uzyskanych w roku poprzednim.

Dochody budżetowe województw samorządowych w latach 2023–2025

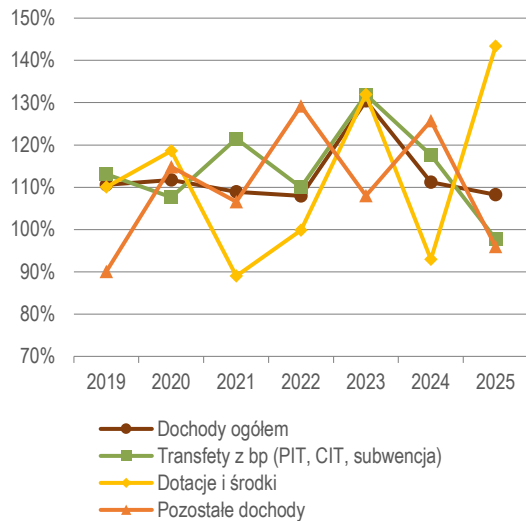
Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	32 141 088,2	35 743 169,0	38 682 459,3	99,7	100,0	108,2
Transfery z bp*, z tego:	21 610 155,9	25 421 169,5	24 851 089,1	100,0	64,2	97,8
Subwencja ogólna	5 888 409,9	6 344 662,1	5 683 796,6	100,0	14,7	89,6
Udziały w PIT	1 647 296,0	2 563 725,8	6 766 158,7	100,0	17,5	263,9
Udziały w CIT	14 074 450,0	16 512 781,6	12 401 133,8	100,0	32,1	75,1
Dotacje i środki	8 908 870,0	8 282 518,1	11 874 584,7	95,7	30,7	143,4
Pozostałe dochody	1 622 062,3	2 039 481,4	1 956 785,5	126,9	5,1	95,9

* Vide str. 302.

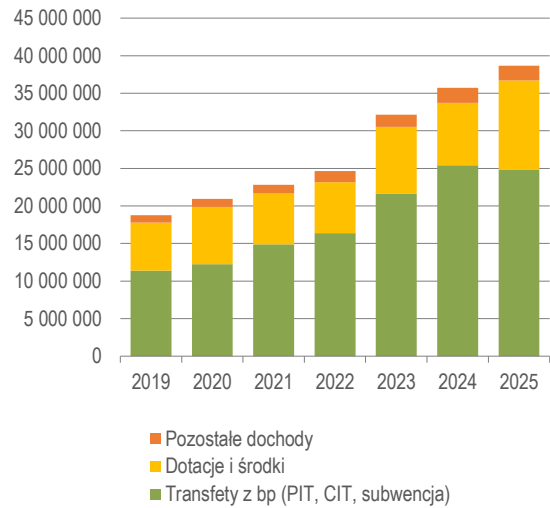
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów województw samorządowych w latach 2019–2025



Dynamika dochodów województw samorządowych w latach 2019–2025 (rok poprzedni = 100%)

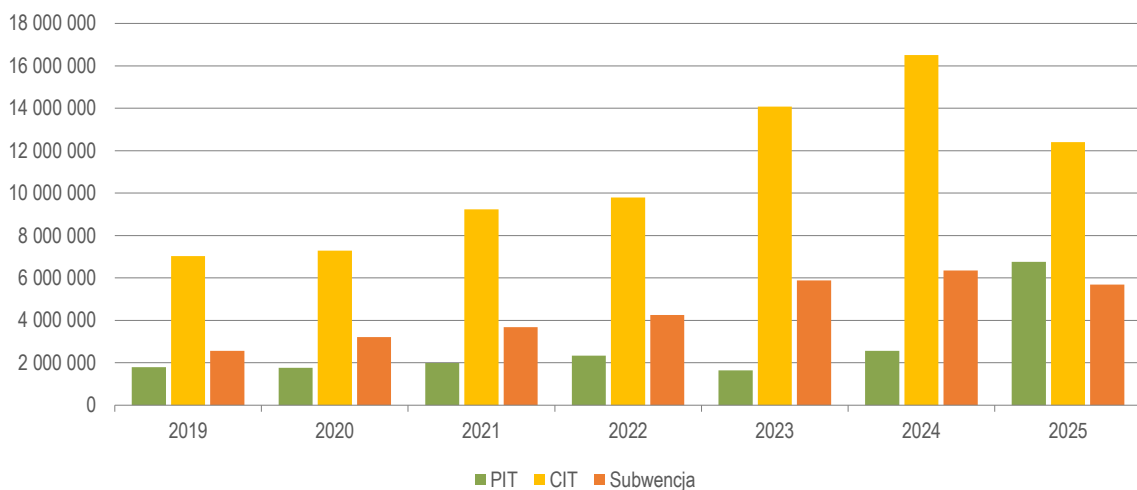


Dochody województw samorządowych w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Zmiany przepisów prawnych wpłynęły na zmiany w strukturze dochodów województw samorządowych.

Dochody województw samorządowych z tytułu transferów z budżetu państwa w latach 2019–2025 (w tys. zł)

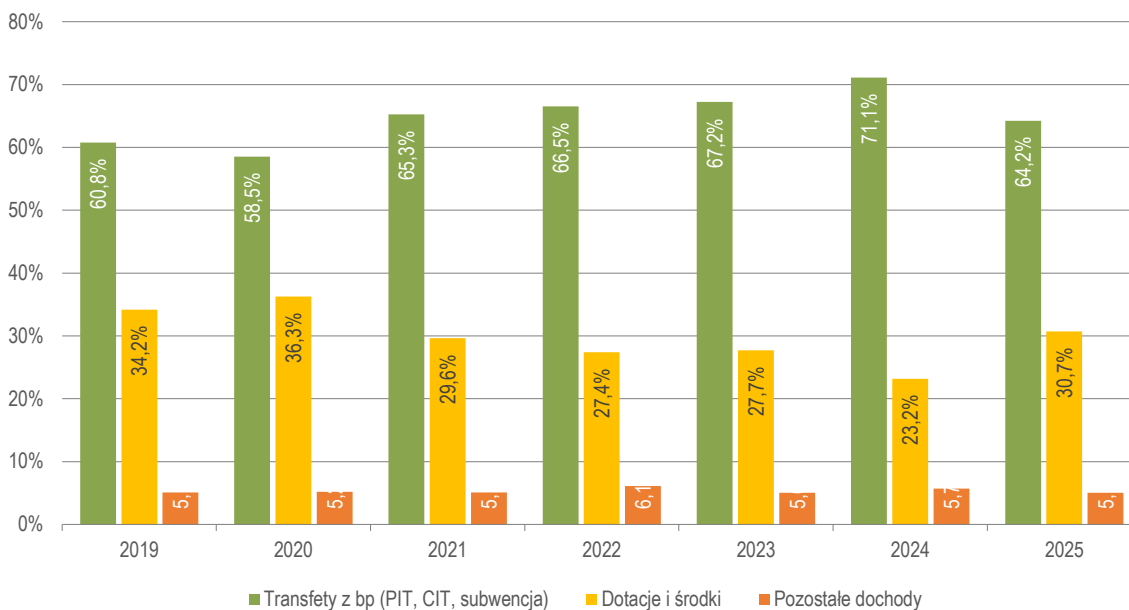


Od wielu lat ponad 80% dochodów ogółem województw samorządowych stanowią dochody bieżące. W 2025 r. dochody bieżące stanowiły 83,5% dochodów ogółem, a dochody majątkowe 16,5%. W porównaniu do roku ubiegłego znacznie wzrósł udział dochodów majątkowych o 5,6 punktu procentowego, a tym samym zmniejszył się udział dochodów bieżących. Dotacje i środki na inwestycje stanowiły 96,1% uzyskanych dochodów majątkowych.

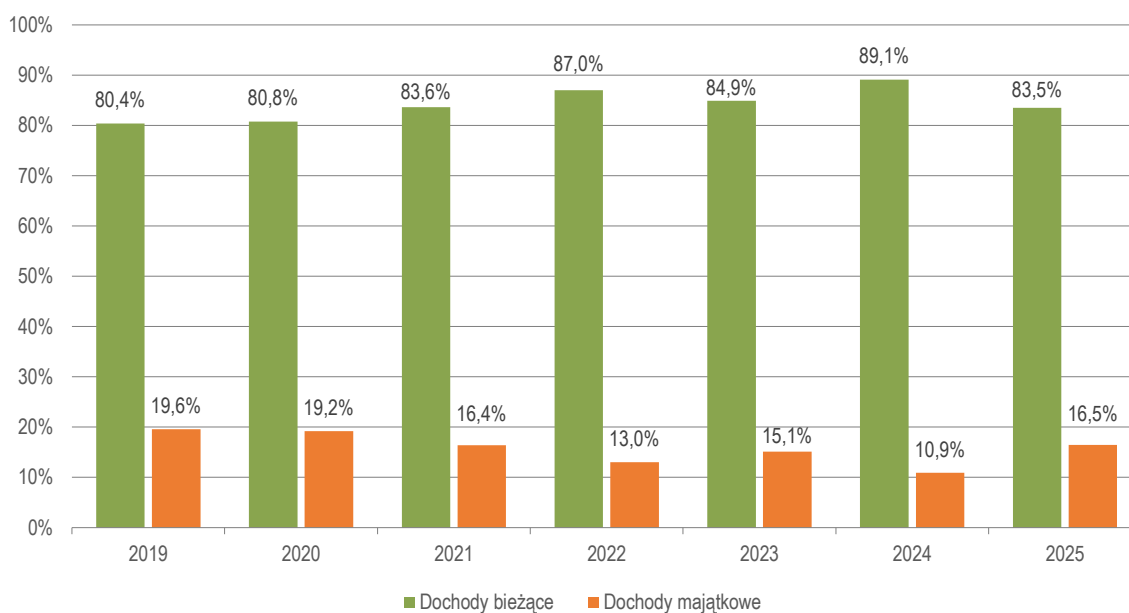
W strukturze dochodów województw samorządowych udział dotacji i środków w 2025 r. był wyższy niż w 2024 r. o 7,5 punktu procentowego i osiągnął poziom 30,7%. W strukturze dotacji i środków ponad 60,7% stanowiły dotacje na zadania własne. Dochody otrzymane na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które wykonują województwa samorządowe stanowiły 18,6% otrzymanych dotacji i środków.

W związku z trwającym, od 2022 r. konfliktem zbrojnym w Ukrainie, samorzady województw otrzymały jedynie dochody bieżące z Funduszu Pomocy w wysokości 41 244 tys. zł. Z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 samorzady województw otrzymały 805 546 tys. zł, z przeznaczeniem przede wszystkim na zadania majątkowe realizowane w ramach Polskiego Ładu.

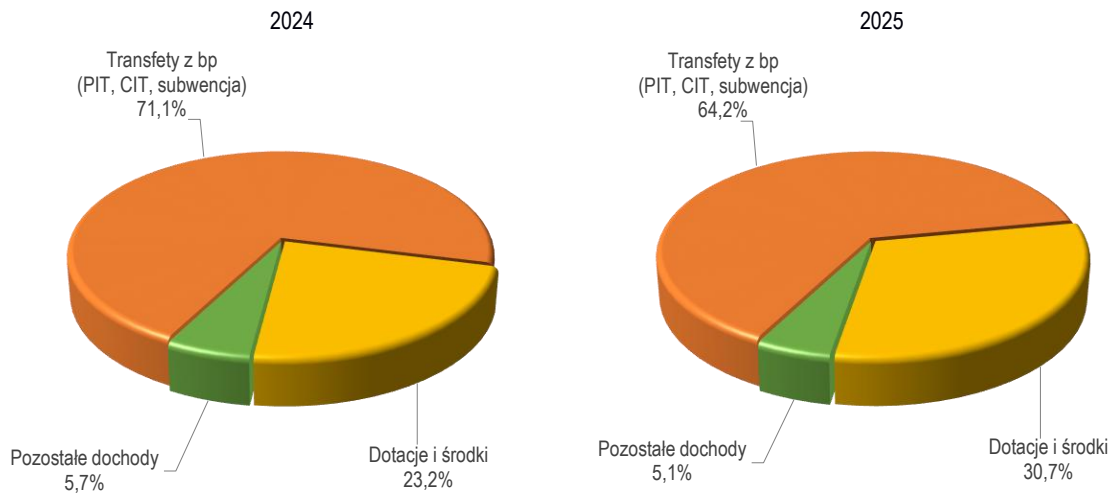
Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2019–2025



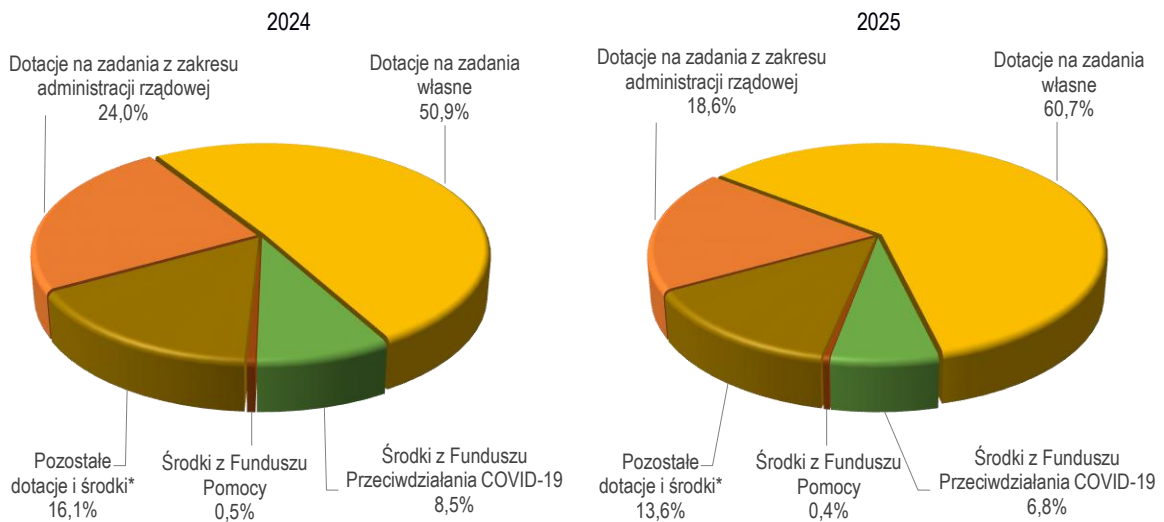
Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2019–2025



Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2024 i 2025

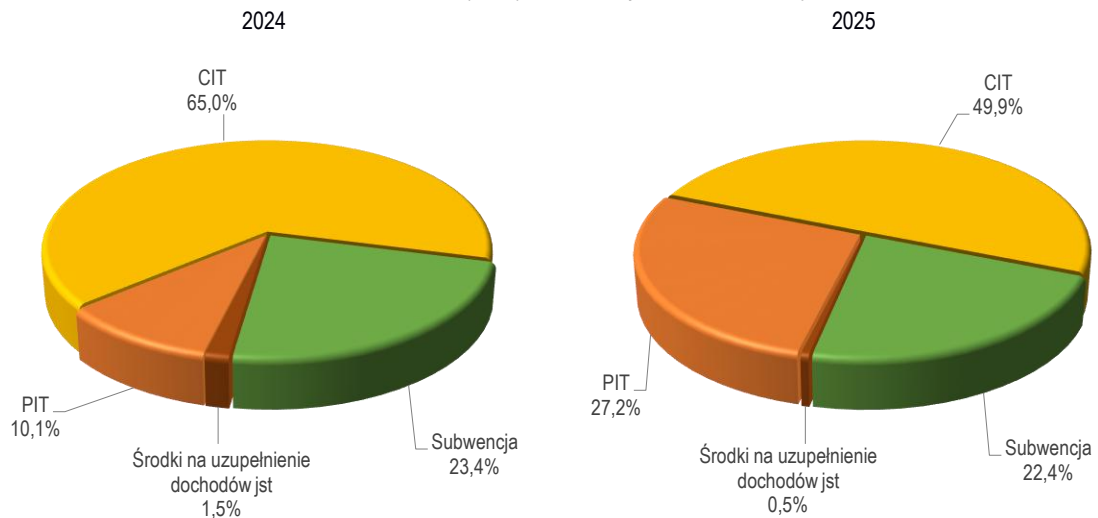


Struktura dotacji i środków województw samorządowych w latach 2024 i 2025



* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura transferów z budżetu państwa otrzymanych przez województwa samorządowe w latach 2024 i 2025



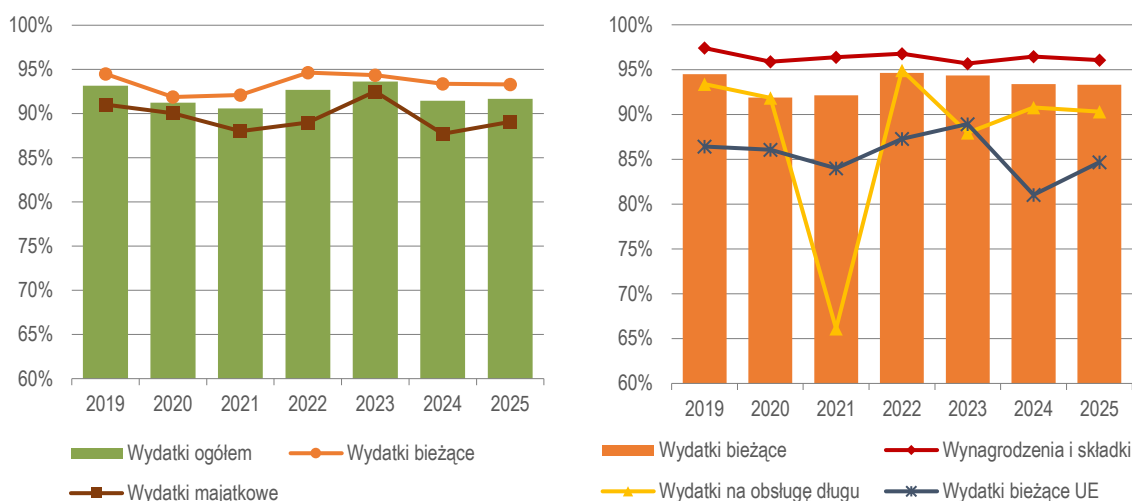
2. Wydatki

Podobnie jak w latach ubiegłych województwa w 2025 r. nie wykonały zaplanowanych wydatków o 3 455 446 tys. zł. Wykonane wydatki ogółem wyniosły 37 978 066 tys. zł i stanowiły 91,7% przyjętego planu (w 2024 r. – 91,5%).

Wydatki bieżące wyniosły 23 635 274 tys. zł i zostały zrealizowane w 93,3% (w 2024 r. – 93,4%), a wykonane wydatki majątkowe wyniosły 14 342 791 tys. zł i stanowiły 89,1% planu (w 2024 r. – 87,7%).

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.

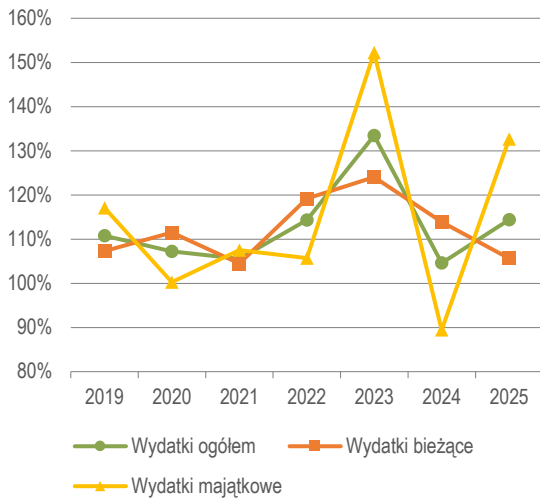
Wykonanie planu wybranych grup wydatków województw samorządowych w latach 2019–2025



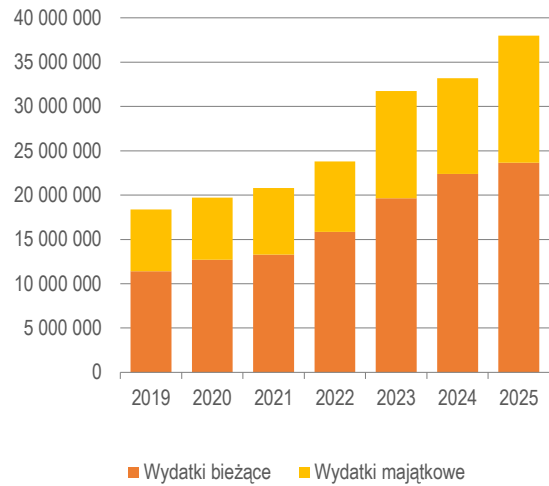
Wydatki ogółem województw samorządowych nominalnie wzrosły o 14,4%, a po uwzględnieniu inflacji (3,6%) o 10,8%. W czterech województwach nastąpił realny spadek wydatków od 14,4% do 1,9% w stosunku do 2024 r. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki bieżące województw wzrosły o 5,6%, a wydatki na wynagrodzenia i pochodne o 10,2%. Nastąpił jedynie spadek wydatków na obsługę długu o 11,1% w porównaniu do roku minionego. Wydatki majątkowe w stosunku do 2024 r. wzrosły o 32,7%. Wydatki inwestycyjne stanowiły 94,1% wydatków majątkowych i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły się o 33,8%. Wpływ na zwiększenie się wydatków majątkowych w tym inwestycyjnych miały m.in. większe środki pochodzące z budżetu środków europejskich oraz bezwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych pozyskane przez województwa.

Wzrost wydatków ogółem województw w 2025 r. był wyższy o 6,2 punktu procentowego niż wzrost dochodów ogółem.

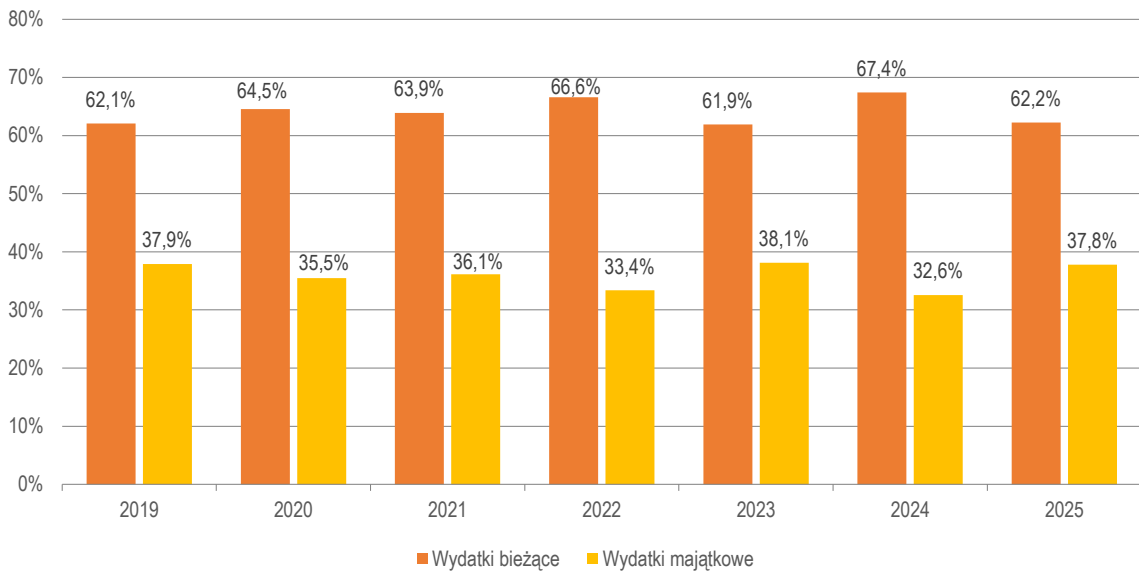
Dynamika wydatków województw samorządowych w latach 2019–2025 (rok poprzedni = 100%)



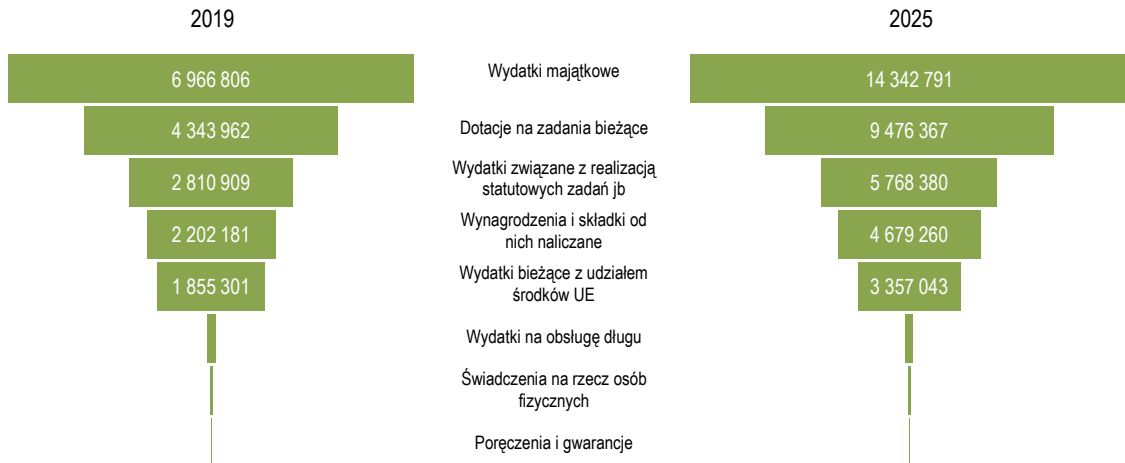
Wydatki województw samorządowych w latach 2019–2025 (w tys. zł)



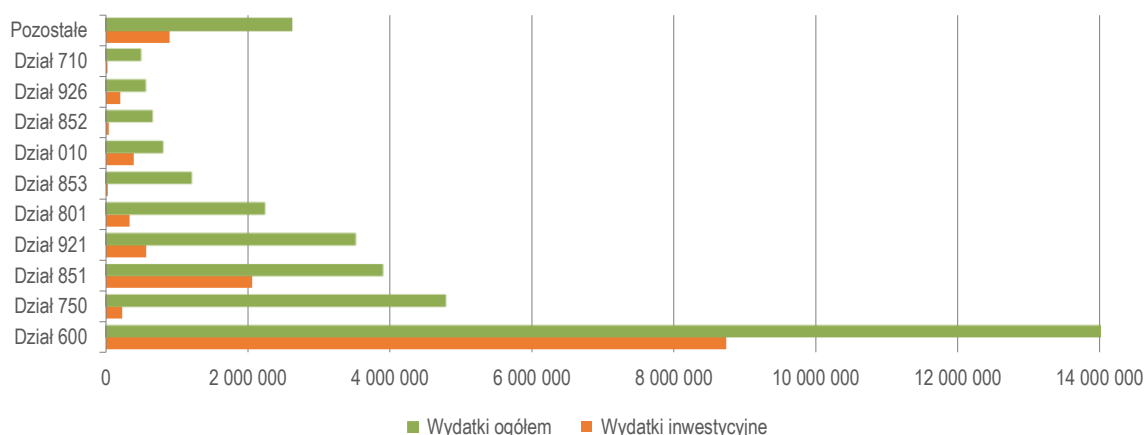
Struktura wydatków ogółem województw samorządowych w latach 2019–2025



Wydatki województw samorządowych w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)



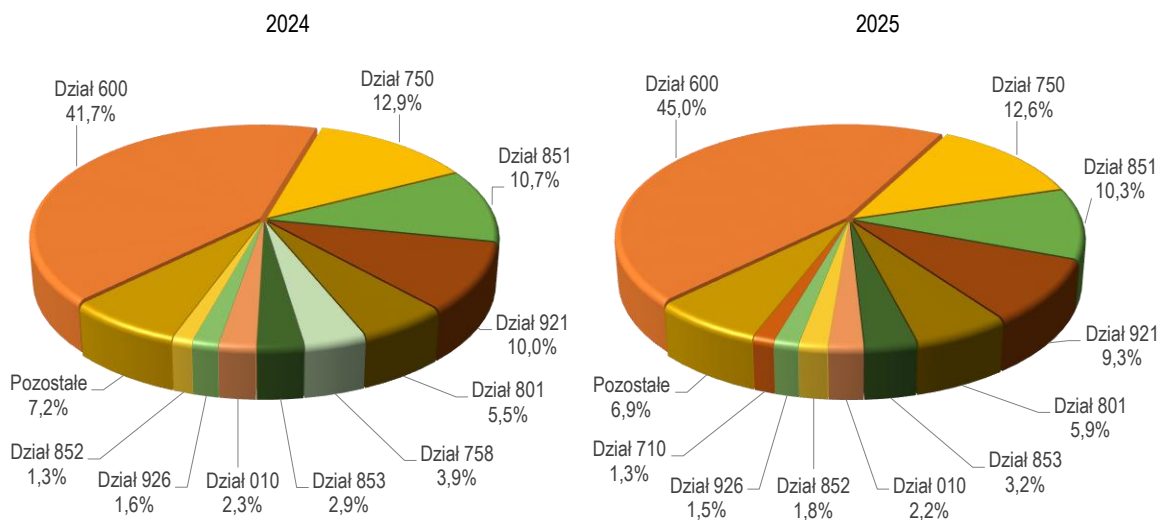
Wydatki województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w 2025 r. (w tys. zł)



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 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 852 – Pomoc społeczna, 926 – Kultura fizyczna, dział 710 – Działalność usługowa.

Z uwagi na charakter realizowanych zadań przez województwa samorządowe, analogicznie jak w latach poprzednich, największą część wydatków poniosły one na transport i łączność (45,0% wydatków ogółem). Wydatki na administrację publiczną stanowiły 12,6% i przeznaczone były na bieżące finansowanie funkcjonowania wojewódzkiej administracji samorządowej. Województwa samorządowe uruchomiły również znaczne środki na ochronę zdrowia, które wyniosły 10,3% wszystkich wydatków.

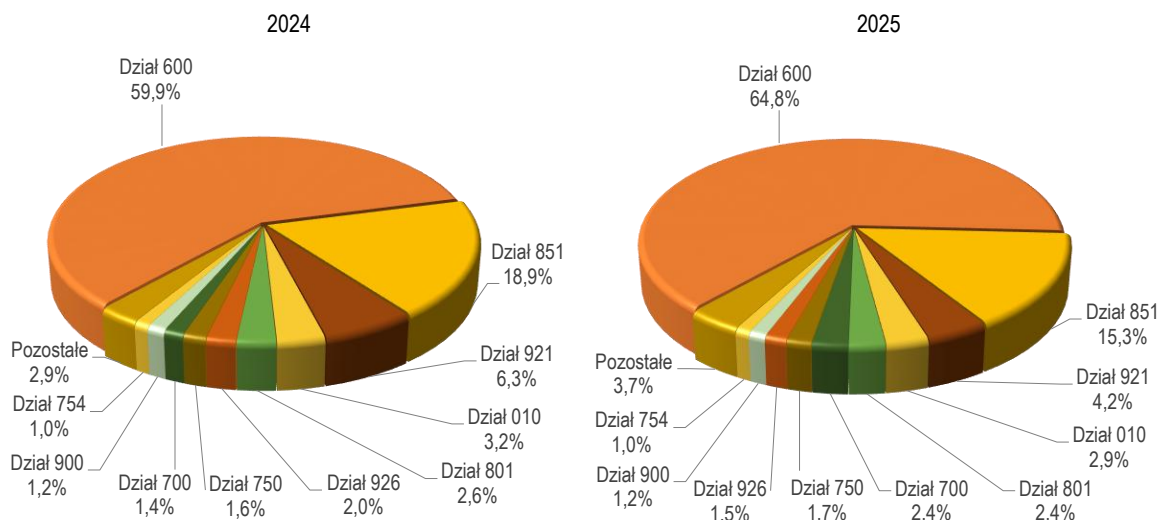
Struktura wydatków ogółem województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w latach 2024 i 2025



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 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 852 – Pomoc społeczna, 926 – Kultura fizyczna, dział 710 – Działalność usługowa, dział 758 – Różne rozliczenia.

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 (64,8% a kwotowo – 8 740 232 tys. zł). Dotyczyły one w głównej mierze szeroko rozumianej infrastruktury drogowej oraz zakupu i modernizacji pojazdów kolejowych. Związane to było również z pozyskaniem przez 13 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 – 15,3% wszystkich wydatków inwestycyjnych z przeznaczeniem na kontynuowanie modernizacji szpitali oraz ich wyposażanie w sprzęt medyczny. Podobnie jak w roku minionym, ponad 4/5 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 2024 i 2025



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, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 926 – Kultura fizyczna, 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 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Wynik budżetu	406 736,3	2 553 289,4	704 393,6	x	x
– nadwyżka	1 154 434,5	2 708 270,8	1 507 265,0	x	x
– deficyt	-747 698,1	-154 981,4	-802 871,4	x	x
Przychody ogółem, w tym:	5 021 676,2	5 096 513,5	7 512 900,5	100,0	147,4
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	605 000,0	640 000,0	800 507,7	10,7	125,1
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	-	-	-	x	x
– wolne środki i nadwyżka	4 380 003,8	4 382 664,1	6 628 715,1	88,2	151,2
Rozchody ogółem, w tym:	1 040 776,0	1 339 972,0	1 805 834,0	100,0	134,8
– spłata długu zwrotnego, w tym:	855 271,0	746 391,2	918 281,9	50,9	123,0
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	107 933,2	52 215,9	58 423,8	3,2	111,9

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Województwa samorządowe kolejny rok planowały *per saldo* deficyt budżetowy w kwocie 2 631 803 tys. zł, stanowiący 6,8% planowanych dochodów. Realizacja planu dochodów i wydatków odpowiednio na poziomie 99,7% oraz 91,7% spowodowała, że rok 2025, podobnie jak w latach ubiegłych, województwa zakończyły *per saldo* nadwyżką w kwocie 704 394 tys. zł, stanowiącą 1,8% wykonanych dochodów (w 2024 r. w kwocie 2 553 289 tys. zł, tj. 7,1% wykonanych dochodów). Nadwyżkę budżetową w analizowanym roku wypracowało dziewięć samorządowych województw w łącznej wysokości 1 507 265 tys. zł (8,4% uzyskanych przez te województwa dochodów), a poprzedni rok budżetowy 14 województw zakończyło także nadwyżką w wysokości 2 708 271 tys. zł, stanowiącą 9,7% zrealizowanych dochodów. Wypracowana w 2025 r. nadwyżka budżetowa była o 44,3% niższa niż w roku poprzednim. Deficytem zakończyła się realizacja budżetu w siedmiu województwach samorządowych w łącznej kwocie 802 871 tys. zł (3,9% dochodów uzyskanych przez te województwa). Deficyt budżetowy został pokryty zwrótnymi środkami pochodzącymi z wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz osiągniętych nadwyżek z lat ubiegłych jak również z wolnych środków.

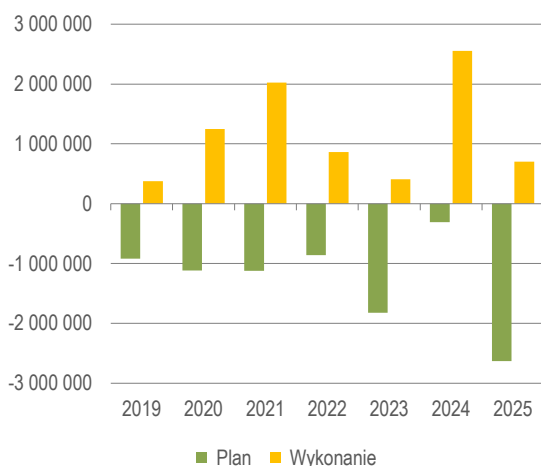
Wynik operacyjny* województw samorządowych w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody bieżące	27 282 870,0	31 851 992,5	32 311 107,9	83,5	101,4%
Wydatki bieżące	19 645 117,9	22 377 548,2	23 635 274,3	62,2	105,6%
Wynik operacyjny	7 637 752,1	9 474 444,3	8 675 833,5	x	x
– nadwyżka operacyjna	7 637 752,1	9 474 444,3	8 675 833,5	x	x
– deficyt operacyjny	-	-	-	x	x

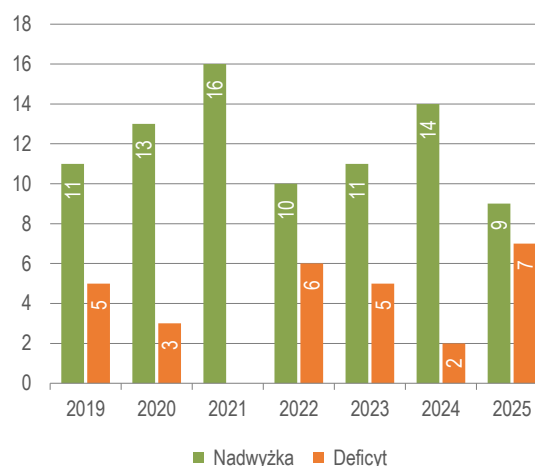
* Na podstawie sprawozdań Rb-NDS województw samorządowych, jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

Zaplanowane w 2025 r. dochody i wydatki bieżące województw samorządowych pozwoliły na wygenerowanie nadwyżki operacyjnej w łącznej wysokości 6 946 229 tys. zł, natomiast ich wykonanie spowodowało osiągnięcie nadwyżki operacyjnej w wysokości 8 675 834 tys. zł (124,9% planu). Na przestrzeni siedmiu lat żadne województwo samorządowe nie zaplanowało, jak również nie wykonało deficytu operacyjnego. Najwyższą nadwyżką operacyjną województwa samorządowe uzyskały w omawianych siedmiu latach w 2024 r. w wysokości 9 474 444 tys. zł, natomiast wypracowana nadwyżka operacyjna w 2025 r. była drugim co do wielkości rezultatem w analizowanym okresie. Relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących wyniosła w 136,7%.

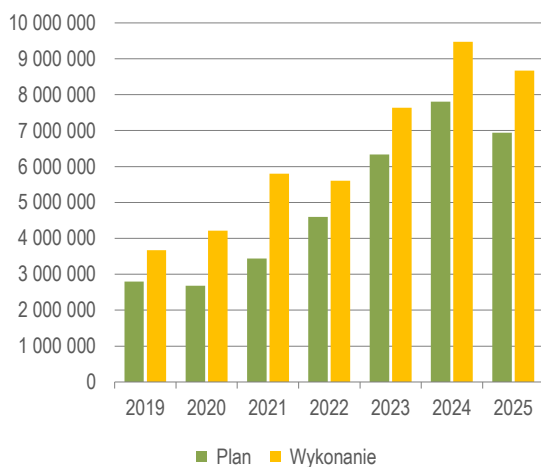
Wynik budżetu (per saldo) województw samorządowych w latach 2019–2025 (w tys. zł)



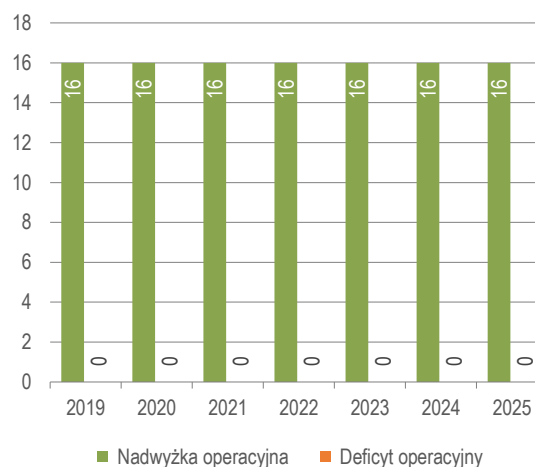
Liczba województw samorządowych z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2019–2025



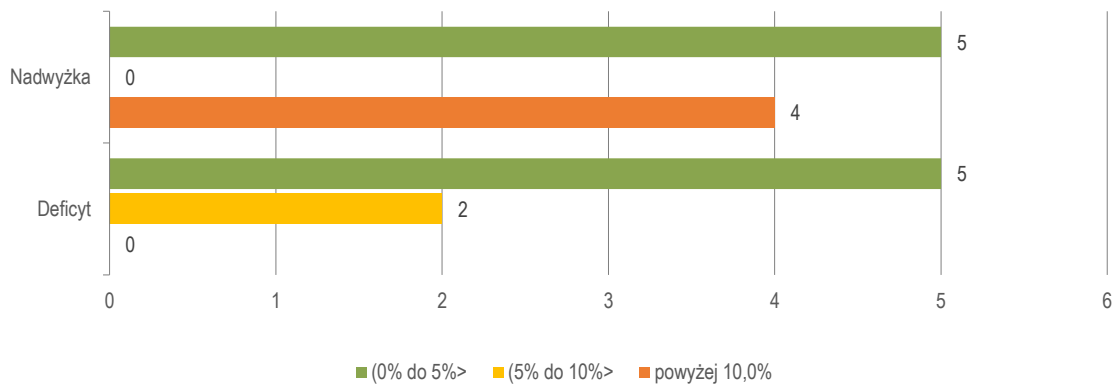
Wynik operacyjny (per saldo) województw samorządowych w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Liczba województw samorządowych z nadwyżką i deficytem operacyjnym (wykonanie) w latach 2019–2025



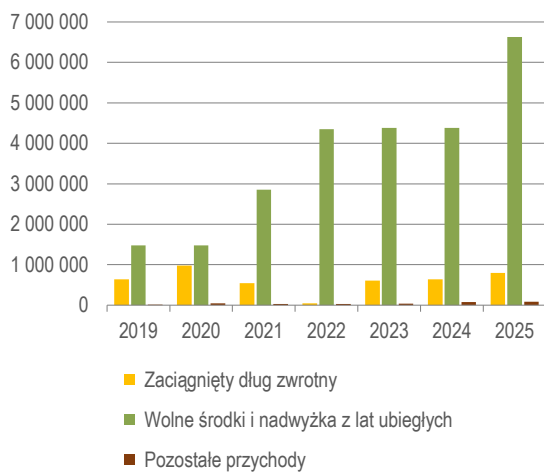
Rozkład liczby województw samorządowych wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów w 2025 r.



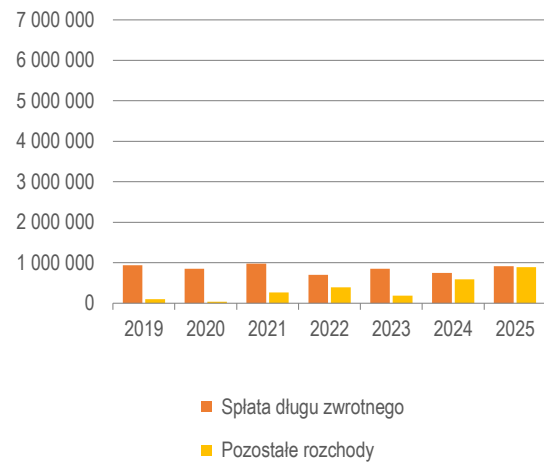
Przychody województw samorządowych w 2025 r. wyniosły 7 512 901 tys. zł. Wpływy z tytułu kredytów oraz papierów wartościowych stanowiły 10,7% przychodów i dotyczyły kwoty 800 508 tys. zł, co w stosunku do roku poprzedniego spowodowało ich wzrost o 25,1%. Bezzwrotne przychody wyniosły 6 628 715 tys. zł i stanowiły 88,2% uzyskanych przychodów.

W rozchodach spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych stanowiły 918 282 tys. zł, które w strukturze rozchodów ogółem ukształtowały się na poziomie 50,9%. Udzielone przez województwa samorządowe pożyczki stanowiły 24,4% (441 047 tys. zł) i udzielane były przede wszystkim placówkom służby zdrowia oraz instytucjom kultury, natomiast utworzone lokaty przez Województwo Małopolskie i Województwo Podkarpackie wykraczające poza rok budżetowy, stanowiące w latach następnych źródło finansowania deficytu, stanowiły 24,7% rozchodów wszystkich województw.

Przychody województw samorządowych w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Rozchody województw samorządowych w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu województw samorządowych a zmiana kwoty długu w latach 2019–2025 (w tys. zł)



4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Od 2022 r. zobowiązania województw samorządowych sukcesywnie ulegały zmniejszeniu, osiągając w 2025 r. poziom 4 424 628 tys. zł (w porównaniu z 2024 r. zmniejszyły się o 176 489 tys. zł, tj. o 3,8%). Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji stanowiły niemal 100% ogólnej wielkości długu województw. W tytułach dłużnych zaliczanych do kredytów i pożyczek dominowały standardowe kredyty i pożyczki stanowiące 84,8% (3 190 957 tys. zł). Wykazane przez cztery województwa papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona stanowiły 10,2% (382 500 tys. zł) zadłużenia. Ponadto w dwóch województwach wystąpiły umowy nienazwane o charakterze kredytu lub pożyczki, których udział wyniósł 5,0% (188 492 tys. zł). W Województwie Dolnośląskim zobowiązania te wynikały z zawartej umowy wsparcia z Dolnośląskim Parkiem Innowacji i Nauki S.A. na realizację inwestycji „Dolnośląskie Centrum Sportów – Jakuszyce” na Polanie Jakuszyckiej w Szklarskiej Porębie a w Województwie Łódzkim z tytułu przystąpienia do długu dwóch szpitali – z racji statusu organu założycielskiego. Spadek zobowiązań w samorządowych województwach notowany jest od 2020 r., co należy uznać za pozytywną tendencję. Na koniec roku Województwo Opolskie nie posiadało żadnych zobowiązań. Zobowiązania wymagalne wyniosły 2 670 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego znacznie wzrosły o 2 194 tys. zł. Wystąpiły one w ośmiu województwach, w tym w Województwie Małopolskim w kwocie 2 243 tys. zł i dotyczyły faktury z tytułu dostaw towarów i usług, która została uregulowana w 2026 r.

Poziom zadłużenia, mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów województw, wyniósł 11,4%¹ i zmniejszył się o 1,5 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego roku.

Dwa województwa (Łódzkie i Mazowieckie) dokonały spłaty zobowiązań za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w kwocie 17 558 tys. zł, natomiast żadne województwo nie odzyskało wierzytelności od dłużników z tytułu poręczeń i gwarancji.

Na koniec roku wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji przez województwa samorządowe wyniosła 1 122 414 tys. zł, natomiast samorządy województw udzieliły w 2025 r. poręczeń i gwarancji na kwotę 303 000 tys. zł.

W 2025 r. trzy województwa (Lubuskie, Śląskie i Mazowieckie) zaciągnęły zobowiązania zwrotne, w tym Województwo Mazowieckie wyemitowało papiery wartościowe. Zobowiązania wobec wierzycieli krajowych, podobnie jak w roku ubiegłym, stanowiły 69,2% ogółu zobowiązań. Województwa samorządowe posiadały długoterminowe zobowiązania zwrotne w bankach,

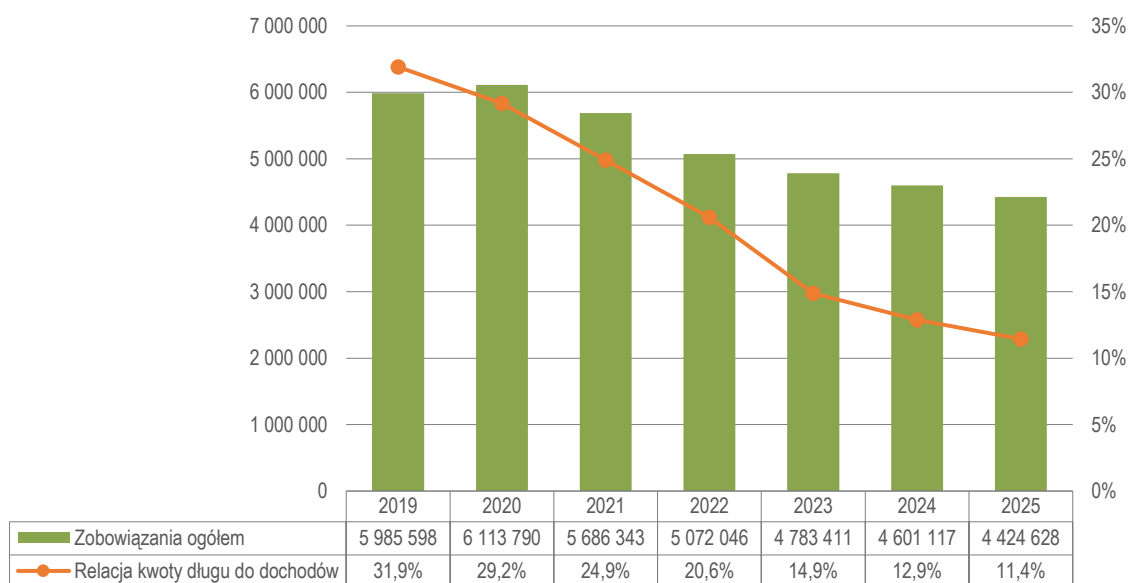
¹ Skumulowanie zadłużenia województw samorządowych oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) zwiększyłyby poziom zadłużenia województw samorządowych z 11,4% do 22,1%. Zagadnieniu temu poświęcono pkt 4 rozdziału IX. części II. *Sprawozdania*.

a także w przedsiębiorstwach niefinansowych. Województwo Mazowieckie posiadało zobowiązania z tytułu pożyczki uzyskanej z budżetu państwa w wysokości 146 000 tys. zł. Siedem samorządowych województw posiadało zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów długoterminowych zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy) na łączną kwotę 1 364 863 tys. zł.

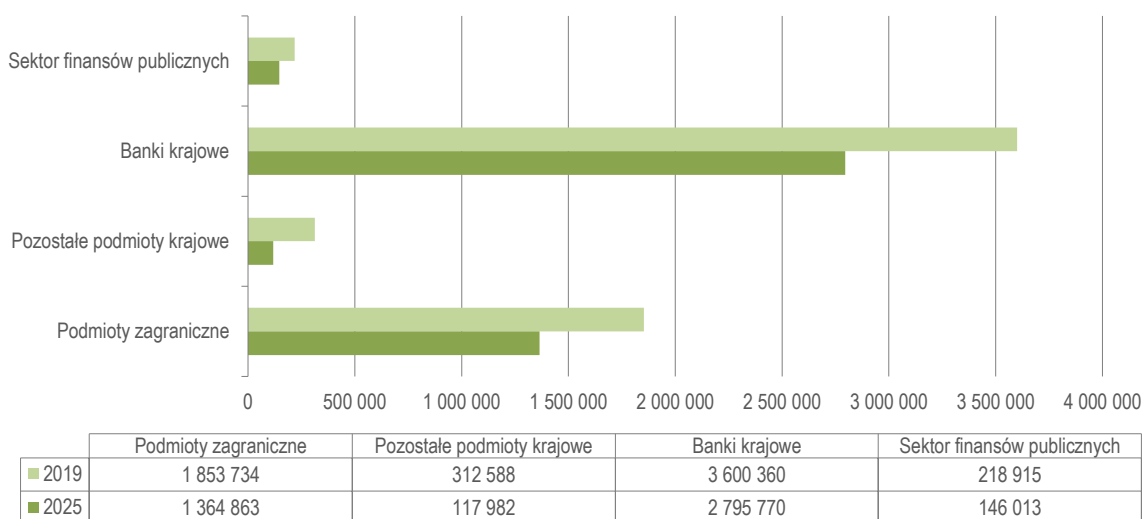
Należności wymagalne samorządów województw na koniec 2025 r. wyniosły 3 234 499 tys. zł i obniżyły się w porównaniu do roku poprzedniego o 36,6%. Należności wymagalne w odniesieniu do dochodów wykonanych stanowiły 8,4%. Związane były one między innymi z realizacją zadań wynikających z ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy w ramach Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, które nie są ujmowane w dochodach województw samorządowych jak również brakiem wpłat na zlikwidowany Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych oraz zwrotu środków pochodzących z płatności wynikających z rozliczenia umów czy projektów ujmowanych w budżetach.

Na koniec 2025 r. należności pozostałe do zapłaty – zaległości netto² województw samorządowych wyniosły 1 343 782 tys. zł i stanowiły 3,5% dochodów wykonanych.

Poziom zadłużenia województw samorządowych oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2019–2025



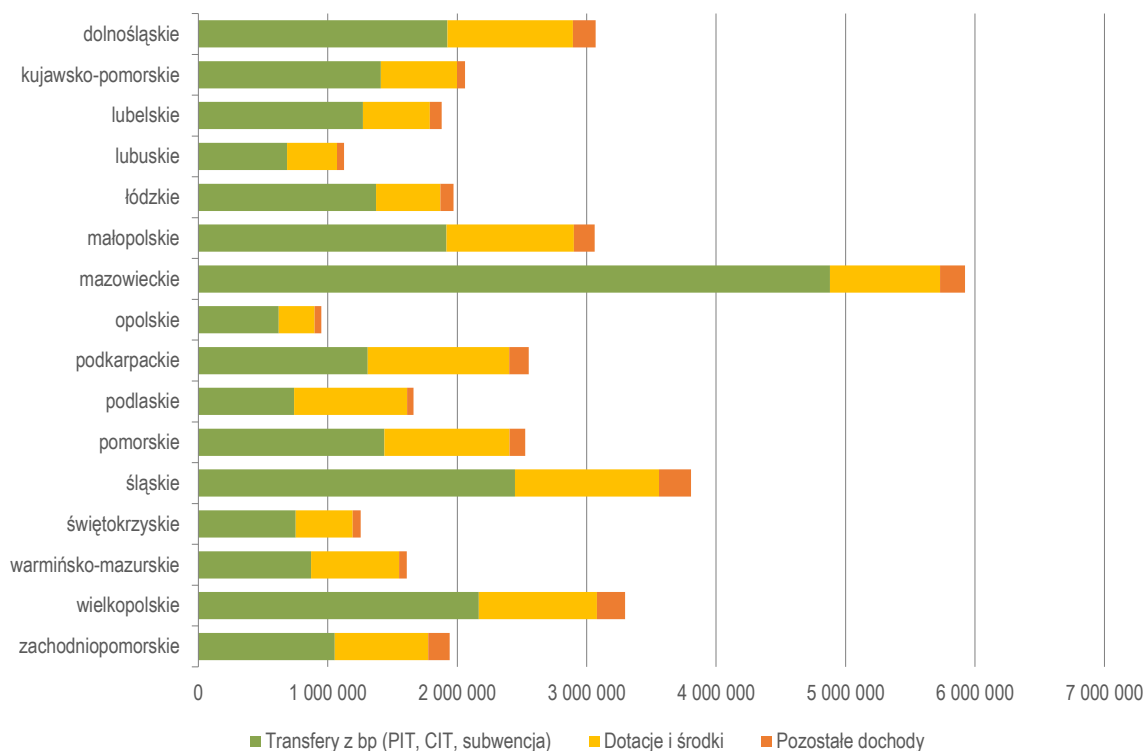
Struktura kwoty długu województw samorządowych wg wierzycieli w latach 2019 i 2025 (w tys. zł)



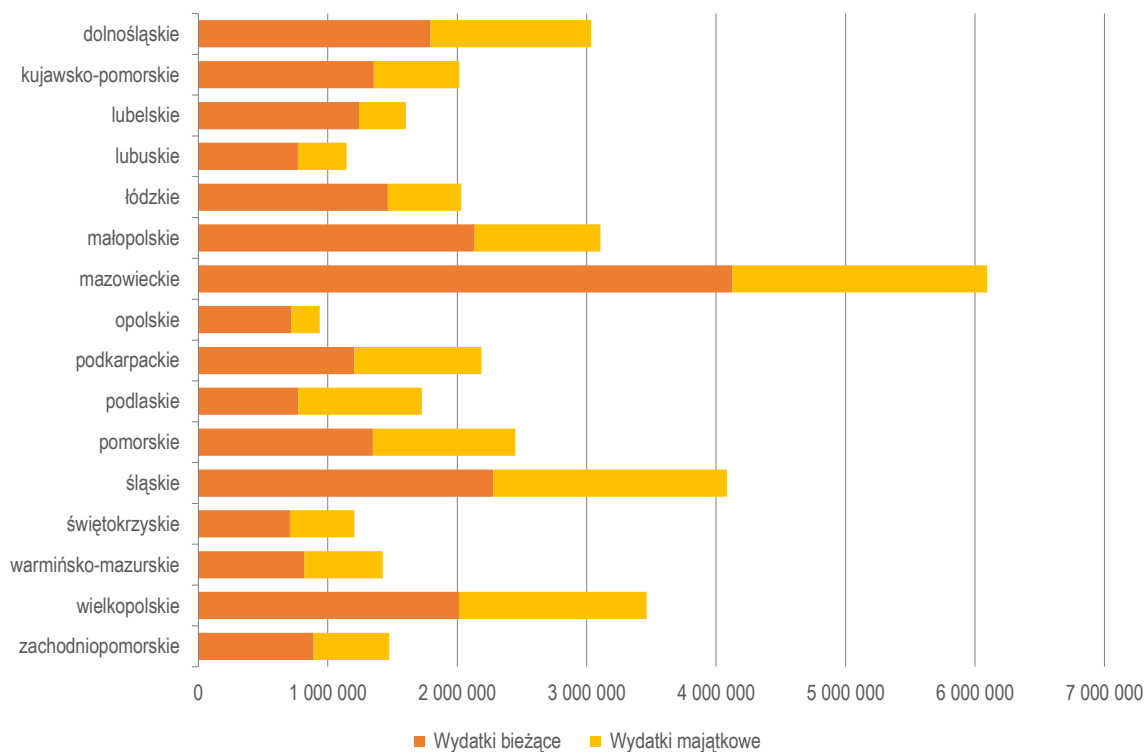
Województwa samorządowe posiadały zobowiązania, których termin spłaty był rozłożony na okres powyżej pięciu lat. Okres spłaty warunkowany był spełnieniem ograniczeń wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

² Wykazane w kolumnie 9 sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-27S).

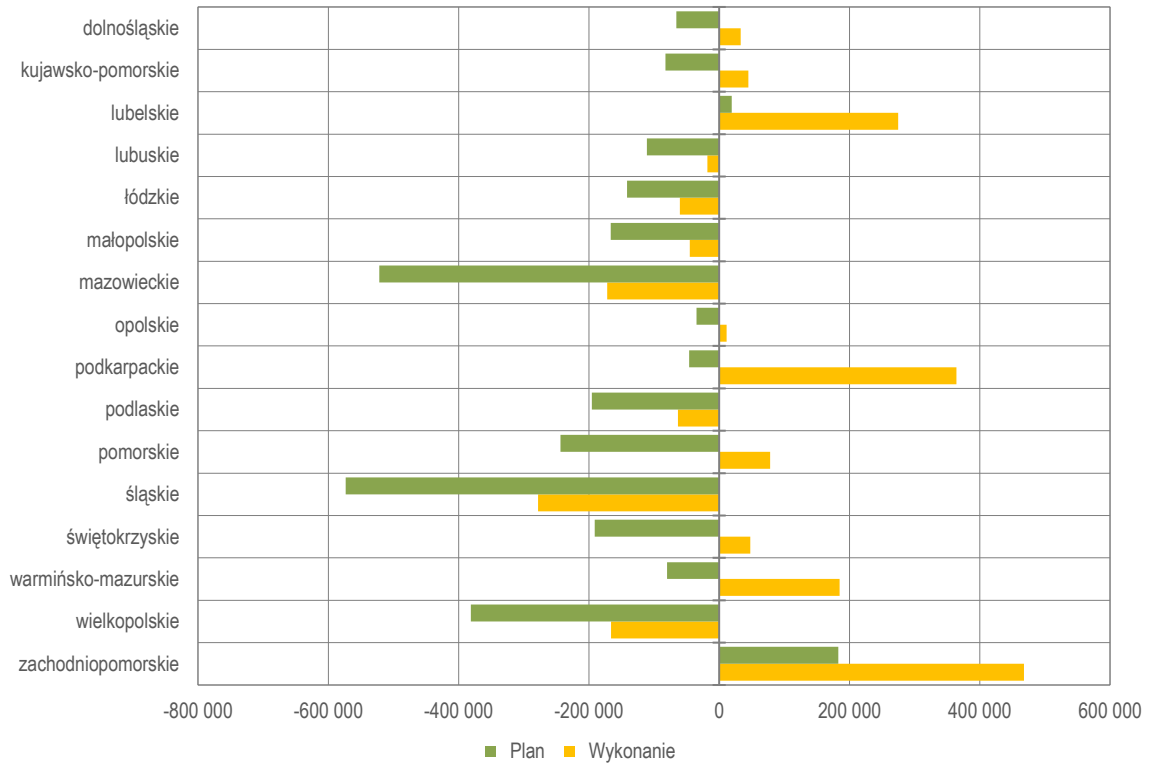
Dochody województw samorządowych w 2025 r. (w tys. zł)



Wydatki samorządowych województw w 2025 r. (w tys. zł)



Planowany i wykonany wynik budżetu samorządowych województw w 2025 r. (w tys. zł)



Rozdział VIII.**Wykonanie budżetów przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związków metropolitalny****1. Związki jednostek samorządu terytorialnego**

Dane przedstawione w tej części dotyczą związków jst, które złożyły niezerowe sprawozdania za IV kwartał 2025 r.

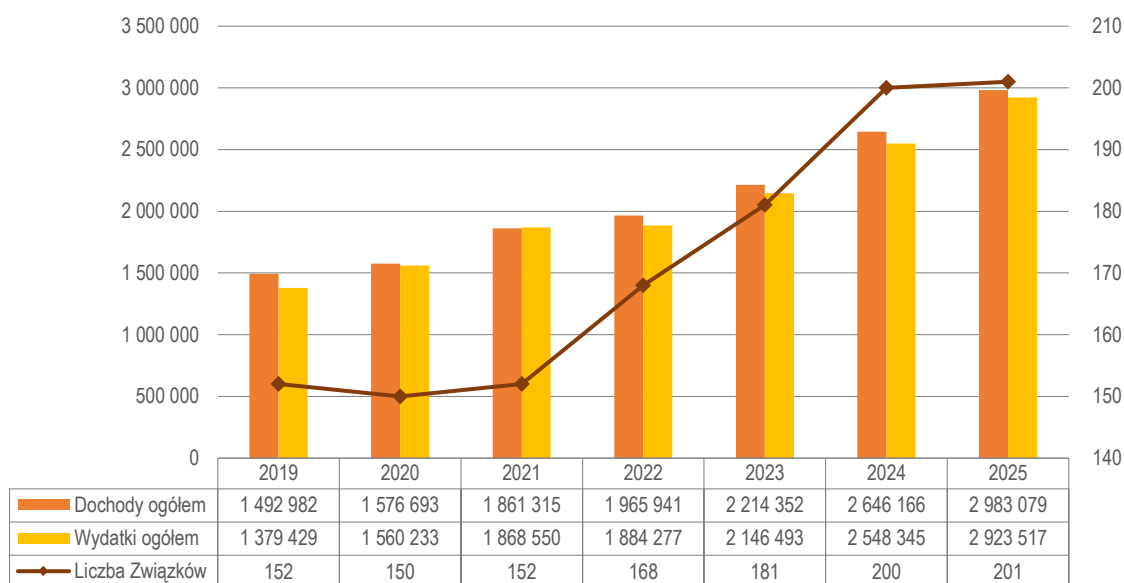
Wybrane wielkości budżetu związków jednostek samorządu terytorialnego w 2025 r.

Wyszczególnienie	Związki jst razem		z tego:		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	związki międzygminne	związki powiatowe	związki powiatowo- gminne
Liczba działających związków	201	x	135	6	60
Dochody ogółem, z tego:	2 983 078,9	96,0	2 325 286,2	41 737,4	616 055,4
Bieżące, w tym:	2 337 114,9	97,8	1 936 751,8	13 690,6	386 672,6
Dotacje celowe	31 733,4	75,9	10 661,5	11 538,1	9 533,8
Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków	408 486,6	98,4	232 396,0	1 527,3	174 563,3
Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw	964 013,2	98,7	964 013,2	-	-
Majątkowe, w tym:	645 964,0	89,9	388 534,4	28 046,8	229 382,8
Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków	64 734,8	96,4	40 678,0	848,1	23 208,7
Wydatki ogółem, z tego:	2 923 516,7	88,4	2 276 974,6	41 070,1	605 472,0
Bieżące, w tym:	2 224 958,3	91,5	1 830 415,9	12 985,1	381 557,3
Wynagrodzenia i pochodne	244 456,3	91,0	229 029,4	1 415,1	14 011,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	17 247,9	99,0	17 062,4	-	185,5
Dotacje	1 532,1	75,7	1 518,1	4,6	9,4
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	17 106,2	71,3	17 101,5	-	4,7
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	17 106,2	71,3	17 101,5	-	4,7
Majątkowe, w tym:	698 558,4	79,9	446 558,7	28 085,0	223 914,7
Wydatki inwestycyjne, w tym:	696 707,8	79,9	445 108,2	28 085,0	223 514,7
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	118 597,7	63,6	59 429,6	25 908,9	33 259,2
Wynik budżetu	59 562,2	x	48 311,6	667,3	10 583,4
Wynik operacyjny	112 156,6	x	106 335,9	705,5	5 115,3
Przychody ogółem, w tym:	597 103,9	223,9	566 172,2	4 453,0	26 478,6
Zaciągnięcie długu zwrotnego	44 127,7	96,9	43 727,7	-	400,0
Wolne środki i nadwyżka	552 976,2	250,1	522 444,6	4 453,0	26 078,6
Rozchody ogółem, w tym:	69 891,0	102,1	69 519,2	-	371,7
Splata długu zwrotnego	35 171,8	100,0	34 800,1	-	371,7
Należności ogółem, w tym:	133 601,5	100,0	133 120,4	235,1	246,1
Należności wymagalne	132 068,7	100,0	131 587,5	235,1	246,1
Kwota długu, w tym:	307 948,7	x	307 548,5	-	400,2
Zobowiązania wymagalne	23 848,9	x	23 848,7	-	0,2

W 2025 r. dochody ogółem związków jst wyniosły 2 983 079 tys. zł i zostały wykonane w 96,0% uchwalonego planu. Kwota wykonanych wydatków ogółem związków jst wyniosła 2 923 517 tys. zł, tj. 88,4% 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.

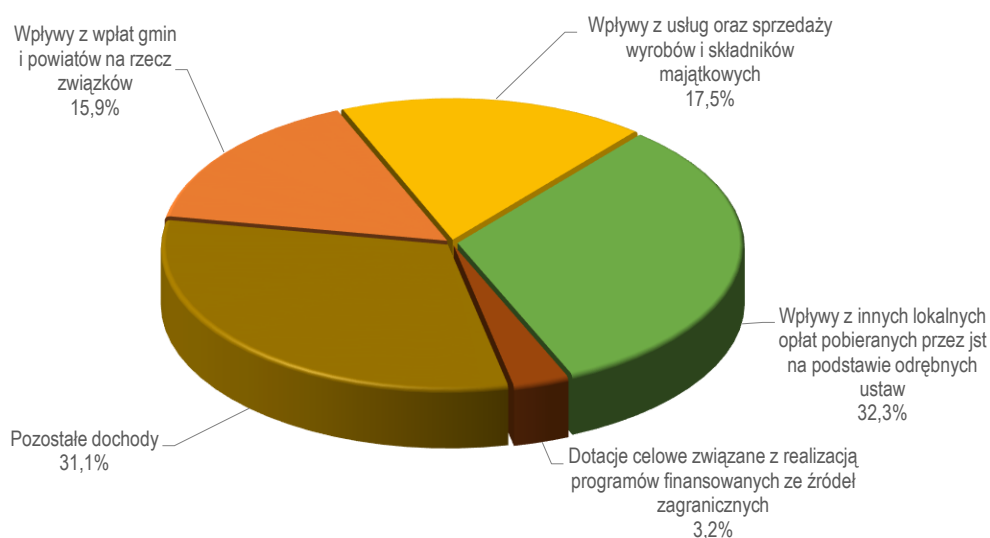
Dochody, wydatki oraz liczba związków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2025 (w tys. zł)



Zmiana dynamiki dotycząca wzrostów oraz spadków dochodów i wydatków była związana m.in. z zakończeniem lub kontynuacją projektów współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp oraz z realizacją inwestycji finansowanych z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, dotyczących m.in. modernizacji infrastruktury drogowej, wodno-kanalizacyjnej, przystankowej, turystycznej oraz związanej z gospodarką odpadami komunalnymi. W związkach, których działalność statutowa dotyczy organizacji publicznego transportu zbiorowego, na wzrost dochodów i wydatków wpływ miały także środki otrzymane z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych. Środki te przeznaczono na dofinansowanie zadań zapewniających funkcjonowanie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

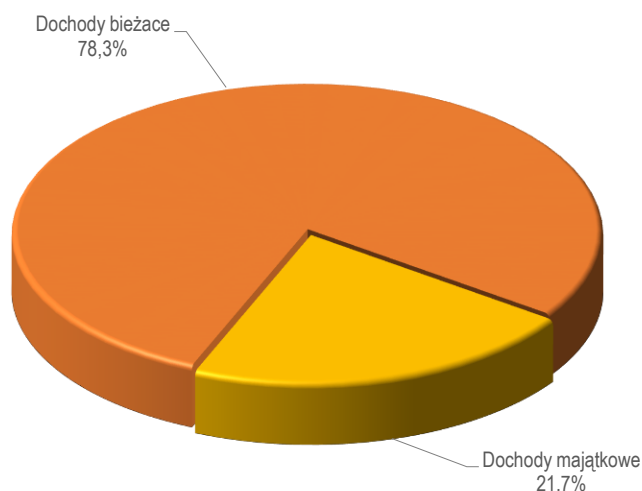
Głównym źródłem dochodów związków jst w 2025 r. były wpływy uzyskane z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw, czyli w przypadku związków jst dotyczyło to opłaty pobieranej z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi (32,3%). Kolejne co do wielkości źródło dochodów stanowiły wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (17,5%), wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków (15,9%).

Struktura dochodów ogółem związków jst wg wybranych źródeł w 2025 r.



Analiza struktury dochodów związków jst wskazuje, że przeważającą ich część stanowiły dochody bieżące – 78,3%, dochody majątkowe to 21,7%.

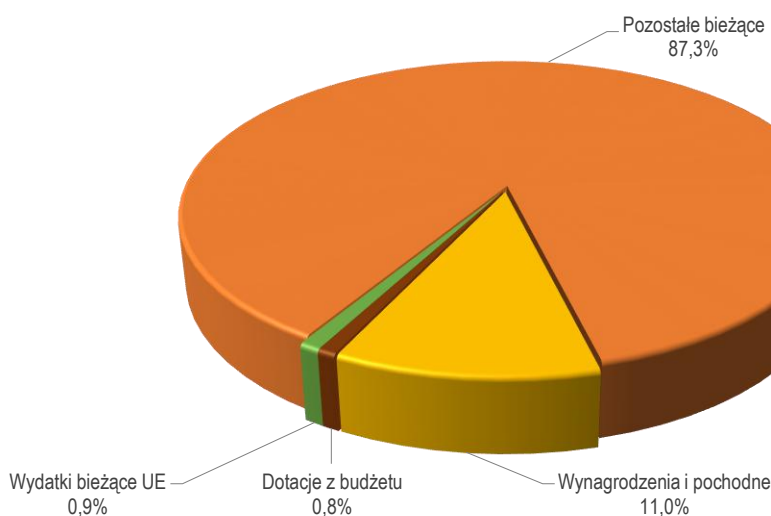
Struktura dochodów związków jst w 2025 r.



Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 2 337 115 tys. zł (97,8% planu), a kwota wykonanych dochodów majątkowych to 645 964 tys. zł (89,9% planu).

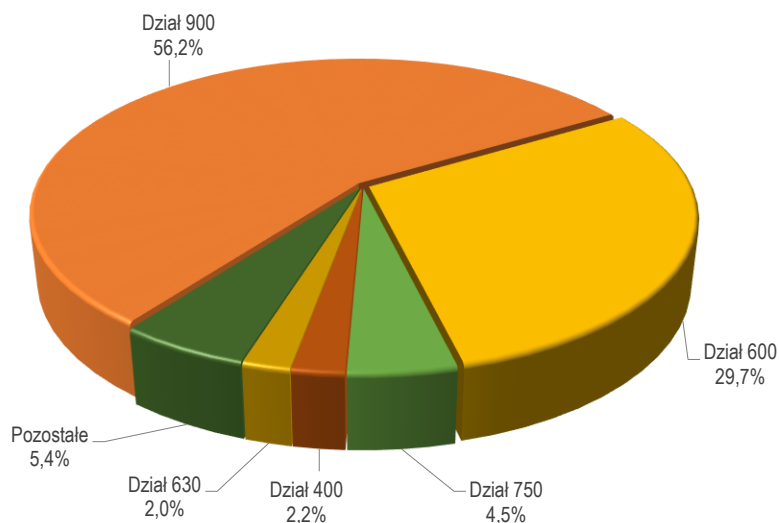
Na finansowanie działalności bieżącej związki jst przeznaczyły 76,1% swoich wydatków. Wykonanie wydatków bieżących wyniosło 2 224 958 tys. zł. Strukturę wydatków bieżących związków jst w 2025 r. przedstawia poniższy wykres.

Struktura wydatków bieżących związków jst w 2025 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 14,1% ogółu wydatków.

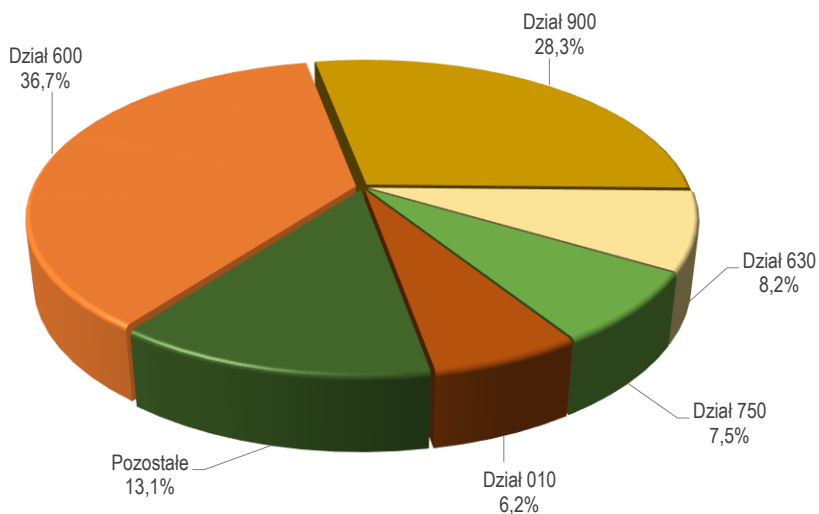
Struktura wydatków ogółem związków jst wg działów klasyfikacji budżetowej w 2025 r.



Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, dział 630 – Turystyka.

Na wydatki majątkowe w 2025 r. związki jst przeznaczyły 698 558 tys. zł, tj. 23,9% ogółu wydatków. Wydatki w zakresie transportu i łączności stanowiły 36,7% 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 2025 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 630 – Turystyka, dział 750 – Administracja publiczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo.

Na programy i projekty realizowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp związki jst przeznaczyły 138 250 tys. zł, co stanowiło 4,7% ogółu wydatków wykonanych w 2025 r.

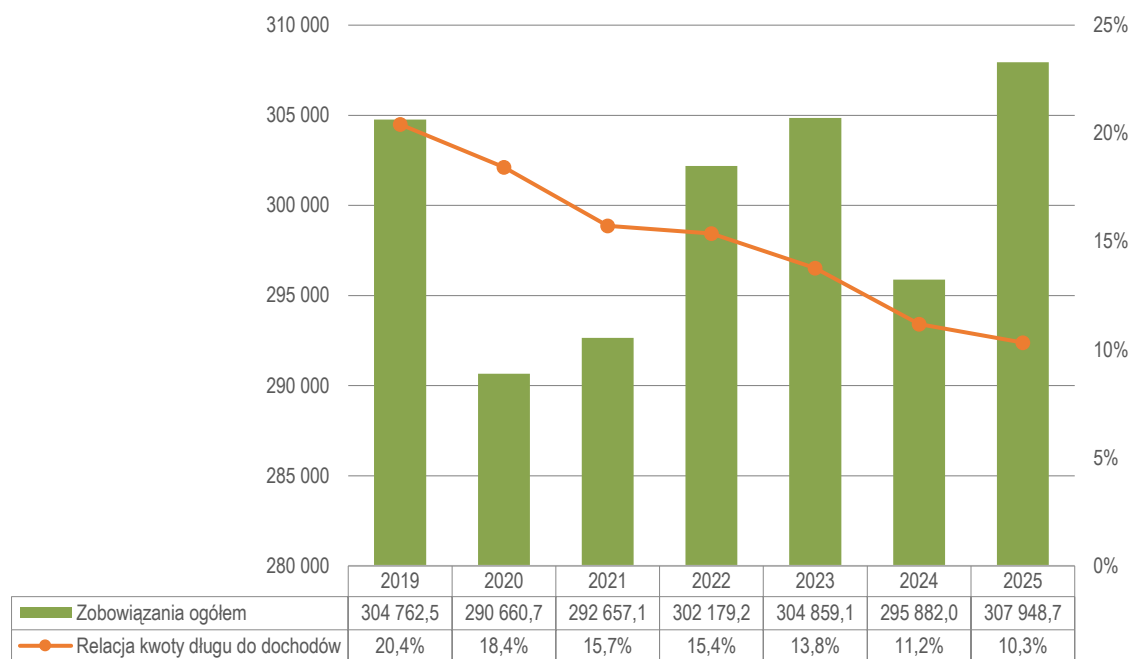
Wydatki związków jst na programy i projekty z udziałem środków zagranicznych¹⁾ w latach 2024–2025

Wyszczególnienie	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2024 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	2 548 344,6	2 923 516,7	88,4	114,7	100,0
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	29 104,3	138 250,2	62,6	475,0	4,7
Wydatki bieżące, z tego:	2 002 929,6	2 224 958,3	91,5	111,1	76,1
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	3 740,4	19 652,4	57,5	525,4	0,7
Wydatki majątkowe, w tym:	545 415,0	698 558,4	79,9	128,1	23,9
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	25 363,9	118 597,7	63,6	467,6	4,1

¹⁾ Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono pkt 2. rozdziału II. części II. Sprawozdania.

Zobowiązania związków w 2025 r. ukształtowały się na podobnym poziomie jak w roku ubiegłym. Na koniec 2025 r. 17 związków jst (8,5% ogółu) posiadało zobowiązania. Na zobowiązania składały się głównie kredyty i pożyczki w kwocie 284 100 tys. zł, które stanowiły 92,3% ogólnej kwoty zobowiązań. Zobowiązania wymagalne wykazały trzy związki jst na łączną kwotę 23 849 tys. zł, z czego 99,7% 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 0,9 punktu procentowego w stosunku do zeszłego roku i w 2025 r. stanowiła 10,3% wszystkich dochodów.

Poziom zadłużenia związków jednostek samorządu terytorialnego oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2019–2025



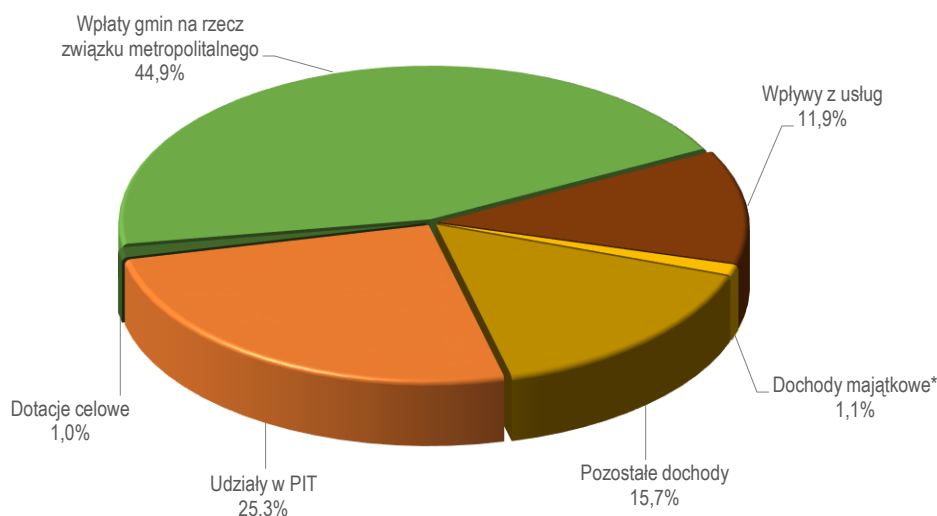
2. Związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach

Wybrane wielkości budżetu związku metropolitalnego w latach 2023–2025

Wyszczególnienie	2023	2024	2025			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2024 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	1 683 406,4	2 206 662,5	2 429 140,9	101,5	100,0	110,1
Bieżące, w tym:	1 609 105,3	2 154 216,6	2 395 866,2	102,1	98,6	111,2
PIT	375 699,3	522 744,6	614 760,8	100,0	25,3	117,6
Dotacje celowe	17 833,7	19 885,1	25 388,5	98,1	1,1	127,7
Wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego	653 997,4	973 819,3	1 083 479,4	99,3	44,6	111,3
Wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych	224 935,6	244 381,2	288 985,2	102,2	11,9	118,3
Majątkowe, w tym:	74 301,1	52 445,9	33 274,7	71,5	1,4	63,5
Wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego	539,6	3 097,0	8 355,1	98,7	0,3	269,8
Wydatki ogółem, z tego:	1 946 561,4	2 183 129,9	2 310 927,0	95,5	100,0	105,9
Bieżące, w tym:	1 618 830,8	1 942 253,0	2 096 902,7	97,2	90,7	108,0
Wynagrodzenia i pochodne	59 155,4	68 053,4	78 764,1	91,6	3,4	115,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	283,9	172,0	348,0	30,5	0,0	202,3
Dotacje	28 508,7	143 810,5	104 417,9	98,1	4,5	72,6
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:	327 730,5	240 876,9	214 024,3	81,8	9,3	88,9
Wydatki inwestycyjne, w tym:	307 096,1	218 877,2	213 524,3	81,7	9,2	97,6
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	108 464,5	641,1	14 954,1	76,1	0,7	2332,6
Wynik budżetu	-263 154,9	23 532,6	118 213,9	-435,0	x	502,3
Wynik operacyjny	-9 725,5	211 963,6	298 963,5	159,0	x	141,0
Przychody ogółem, w tym:	877 781,8	614 626,9	638 159,5	2348,1	100,0	103,8
Zaciągnięcie długu zwrotnego	-	-	-	x	x	x
Wolne środki i nadwyżka	877 781,8	614 626,9	638 159,5	2348,1	100,0	103,8
Rozchody ogółem, w tym:	-	-	-	x	x	x
Splata długu zwrotnego	-	-	-	x	x	x
Należności ogółem, w tym:	341 445,1	369 135,5	410 735,5	100,0	100,0	111,3
Należności wymagalne	341 445,1	369 135,5	410 735,5	100,0	100,0	111,3
Kwota długu, w tym:	-	-	-	x	x	x
Zobowiązania wymagalne	-	-	-	x	x	x

W 2025 r. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach uzyskała dochody budżetowe w łącznej wysokości 2 429 141 tys. zł, co stanowiło 101,5% planowanych dochodów. Zrealizowanymi dochodami budżetowymi były dochody bieżące w kwocie 2 395 866 tys. zł oraz dochody majątkowe wynoszące 33 275 tys. zł.

Struktura dochodów ogółem związku metropolitalnego w 2025 r.

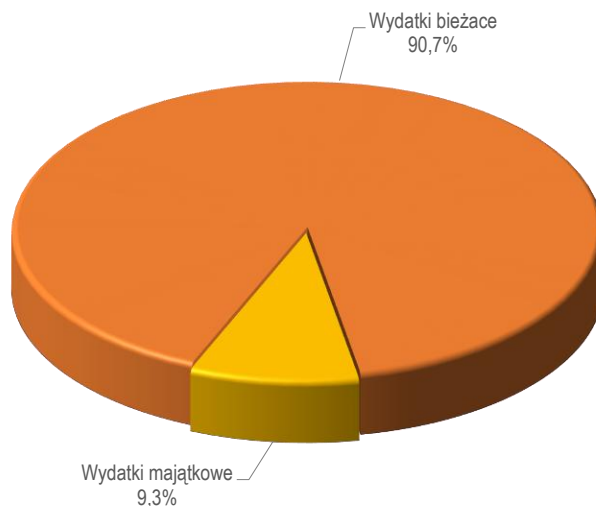


* Bez wpłat gmin na rzecz związków metropolitalnego.

Dochody budżetowe związku metropolitalnego w 2025 r. to głównie dochody bieżące – 98,6%. W dochodach ogółem dominującym źródłem były wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego (44,6% dochodów ogółem), udziały w PIT (25,3%) i pozostałe dochody (15,7%). Ponadto dochody metropolii stanowiły wpływy z usług (11,9%) i dotacje celowe (1,1%). Dochody majątkowe to 1,4% dochodów ogółem.

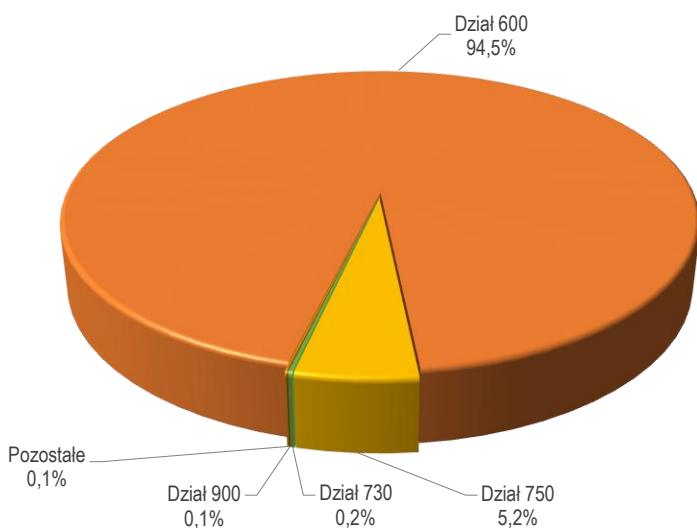
Wydatki budżetowe zostały zrealizowane w łącznej kwocie 2 310 927 tys. zł, co stanowiło 95,5% planu. Podobnie jak w latach poprzednich, wydatki bieżące zostały zrealizowane w stopniu wyższym niż majątkowe. Poziom zrealizowanych wydatków bieżących wyniósł 97,2% planu a wydatków majątkowych 81,8% planu.

Struktura wydatków ogółem związku metropolitalnego w 2025 r.



W strukturze wydatków ogółem największy udział stanowiły wydatki bieżące 90,7%, a udział wydatków majątkowych wyniósł 9,3% (o 1,7 punktu procentowego mniej niż w 2024 r.). Oznacza to, że udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków obniżył się. Wydatki majątkowe były o 11,1% niższe niż w roku poprzednim. Wydatki inwestycyjne stanowiły 99,8% wydatków majątkowych i przede wszystkim dotyczyły pomocy finansowej przekazanej gminom wchodzącym w skład związku metropolitalnego na realizację inwestycji (77,6%).

Struktura wydatków bieżących związku metropolitalnego wg działów klasyfikacji budżetowej w 2025 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 730 – Szkolnictwo wyższe i nauka, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

W ujęciu działów klasyfikacji budżetowej przeważająca część wydatków bieżących to wydatki w dziale 600 Transport i łączność (94,5%), które związane były głównie z lokalnym transportem zbiorowym na obszarze metropolii. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 5,5%.

Związek metropolitalny w 2025 r., realizując dochody budżetowe w kwocie 2 429 141 tys. zł i wydatki budżetowe w kwocie 2 310 927 tys. zł, zakończył rok nadwyżką budżetową wynoszącą 118 214 tys. zł.

Na koniec 2025 r. kwota należności wymagalnych wynosiła 410 736 tys. zł i była wyższa o 11,3% 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 jednostek samorządu terytorialnego 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 2025 jst równoważyły część bieżącą budżetu w oparciu o:

- nadwyżkę budżetową jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych;
- spłatę udzielonych pożyczek z lat ubiegłych lub środków 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 państwa¹ 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 latach². Ustawodawca, w art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw³ oraz w art. 296a ust. 1 uofp⁴, 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.

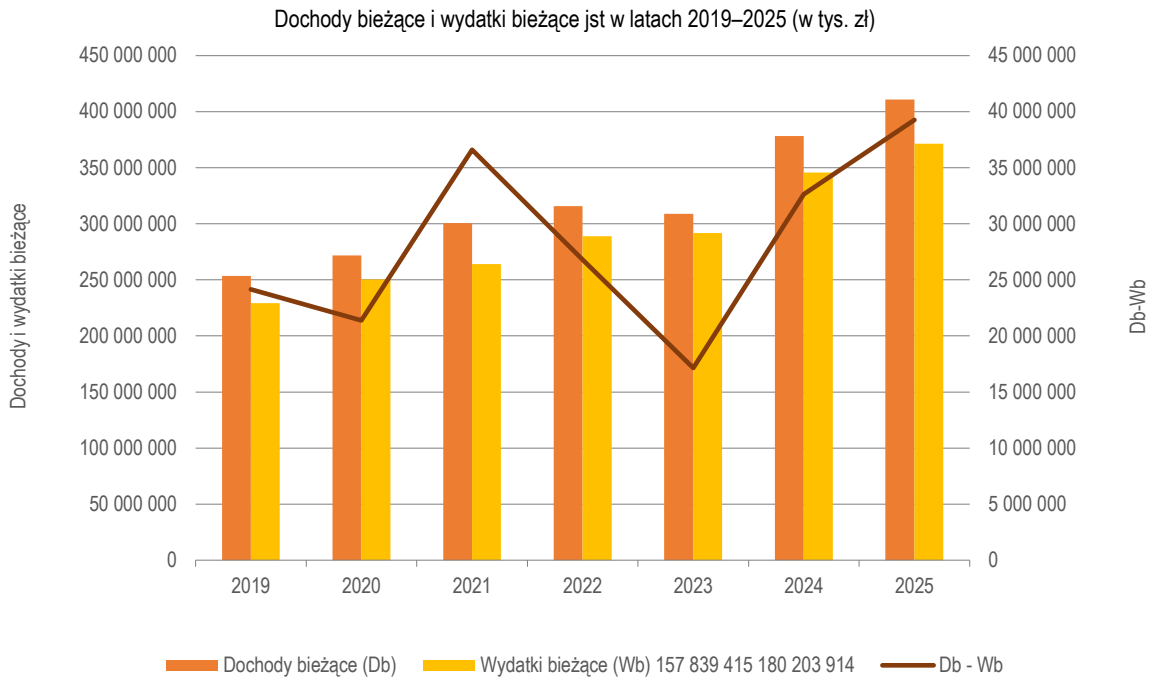
¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 337 z późn. zm.

² Art. 296a ust. 2 uofp.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1964.

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 2025 r.)



W 2025 r. wydatki bieżące budżetów jst zostały wykonane w kwocie 371 493 932 tys. zł przy uzyskanych dochodach bieżących w wysokości 410 760 699 tys. zł. Liczba jst, w których w 2025 r. nie osiągnięto dochodów bieżących w wysokości umożliwiającej pokrycie wydatków bieżących (59 jst) była zdecydowanie niższa niż w 2024 r. (205 jst), co wynikało z utrzymania korzystnej relacji wzrostu dochodów bieżących (o 8,6% rok do roku) względem wydatków bieżących (wzrost o 7,5% rok do roku), skutkującej wypracowaniem nadwyżki operacyjnej na rekordowym poziomie powyżej 39 mld zł.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z podziałem na typy jst w latach 2024–2025 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Deficyt operacyjny (wykonanie)				Nadwyżka operacyjna (wykonanie)			
	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica
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
2025								
Polska, z tego:	59	25 761 651	26 137 181	-375 530	2 750	384 999 047	345 356 752	39 642 295
– gminy	47	3 919 835	4 004 299	-84 464	2 366	183 000 847	163 689 756	19 311 091
– M.St. Warszawa	-	-	-	-	1	26 968 273	25 291 766	1 676 507
– miasta na prawach powiatu	10	21 626 308	21 911 224	-284 916	55	90 383 834	85 920 028	4 463 806
– powiaty	2	215 508	221 658	-6 150	312	52 334 985	46 819 928	5 515 057
– województwa samorządowe	-	-	-	-	16	32 311 108	23 635 274	8 675 834

Spśród 59 jednostek samorządu terytorialnego, w których w 2025 r. wykonane wydatki bieżące przekroczyły wykonane dochody bieżące:

- 1) w 46 – 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 ubiegłych⁵;
- 2) w 13 – zabrakło środków na pokrycie w pełnej wysokości deficytu operacyjnego, co spowodowało niezachowanie w roku 2025 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 2025 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 pierwsze, 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 pierwsze;
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jst poręczeń i gwarancji⁶;
- przypadających do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwot zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego⁷

do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla siedmiu ostatnich lat⁸ relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Opracowując projekty budżetów na 2026 r. oraz projekty wieloletnich prognoz finansowych na rok 2026 i lata kolejne, jst zobowiązane były uwzględnić wprowadzone nowelizacją ustawy o finansach publicznych z dnia 8 listopada 2024 r.⁹ zmiany w sposobie wyliczenia 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 warunkami¹⁰ – 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, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z:

- prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego;

⁵ Deficyt operacyjny pokryto środkami z jednego lub kilku źródeł wskazanych w art. 217 ust. 2 pkt 5–8 uofp.

⁶ Na podstawie art. 296b uofp do ustalenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia jst w latach 2026–2029 nie wlicza się potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielanych przez jst poręczeń i gwarancji.

⁷ Art. 244 uofp.

⁸ 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 jest dla siedmiu lat.

⁹ Dz. U. poz. 1756.

¹⁰ Art. 296c uofp.

- 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 2026 rok i lata kolejne z informacją o niespełnieniu relacji z art. 243 uofp, przynajmniej w jednym roku prognozy wyniosła 37 jst. W głównej mierze przypadki niespełnienia ww. relacji wystąpiły w latach 2027–2032. W 2026 r. wszystkie jst zachowały relację, przy czym w przypadku 20 jst po uwzględnieniu art. 296c uofp, tj. łączna kwota długu tych jst na koniec 2026 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 2026 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	20	-
– gminy	2 413	2 413	17	-
– M.St. Warszawa	1	1	-	-
– miasta na prawach powiatu	65	65	-	-
– powiaty	314	314	3	-
– województwa samorządowe	16	16	-	-

Stosownie do art. 243 ust. 3b uofp jednostki samorządu terytorialnego 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 przypadalaby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet:

- środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, jeżeli obniża to łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty;
- wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp;
- 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 2025 r. na wcześniejszą spłatę przychodów zwrotnych zdecydowało się 118 jst, z czego: 90 gmin, 16 powiatów i 12 miast na prawach powiatu¹¹ (o 39 jst więcej niż w roku poprzednim). Zrestrukturyzowano w ten sposób 3 098 220 tys. zł zobowiązań. Wcześniejszą spłatę długu sfinansowano przede wszystkim środkami pochodzącymi z nowych zobowiązań w kwocie 2 733 002 tys. zł (88,2%), wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp w kwocie 246 570 tys. zł (8,0%) oraz środkami z innych tytułów w kwocie 118 648 tys. zł (3,8%). Restrukturyzacji zadłużenia dokonywano z wykorzystaniem jednego lub kilku źródeł jego sfinansowania, w tym poprzez zaciągnięcie nowego zobowiązania (78 jst), zaangażowanie wolnych środków (42 jst) oraz wykorzystanie innych środków, przewidzianych w art. 217 ust. 2 pkt 4 i 7 uofp (10 jst).

Zgodnie z informacjami zawartymi w projektach wpf na rok 2026 i lata kolejne wcześniejsza spłata przyszłych zobowiązań była przewidywana w siedmiu jst.

¹¹ Ustalono na podstawie zbioru danych wpf wg stanu na 31 grudnia 2025 r.

1.3. Prognozy na lata 2026–2029

Sytuacja finansowa jest w latach 2026–2029 na podstawie wybranych wielkości zawartych w projektach w/w złożonych wraz z projektem budżetu na 2026 r.

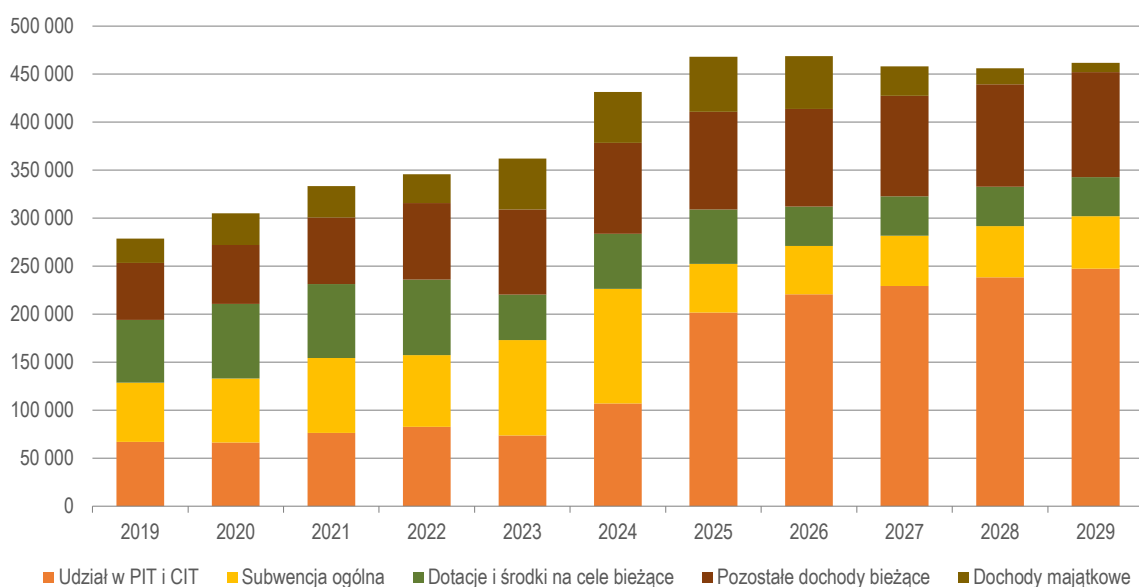
Wyszczególnienie	Wykonanie (w mln zł)			Prognoza ¹⁾ (w mln zł)			
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Dochody ogółem, z tego:	362 015	431 411	468 212	468 702	458 017	455 946	461 782
Dochody bieżące (Db)	308 979	378 342	410 761	413 601	427 451	439 540	452 240
Dochody majątkowe, w tym:	53 036	53 070	57 451	55 101	30 566	16 406	9 542
Dochody ze sprzedaży majątku	4 798	4 520	4 199	5 173	3 128	2 410	1 852
Wydatki ogółem, z tego:	384 955	432 231	466 393	504 527	464 788	455 135	454 962
Wydatki bieżące (Wb), w tym:	291 835	345 713	371 494	391 911	396 940	405 752	414 851
Wydatki na obsługę długu	6 133	6 305	6 378	6 945	7 089	7 065	6 797
Wydatki majątkowe	93 120	86 517	94 899	112 616	67 847	49 383	40 111
Wynik budżetu	-22 940	-819	1 819	-35 825	-6 771	811	6 820
Wynik operacyjny (Db - Wb)	17 144	32 629	39 267	21 690	30 510	33 788	37 390
Przychody ogółem, w tym:	65 904	53 300	64 139	47 188	17 694	11 292	5 262
Zaciągnięty dług zwrotny ²⁾	21 303	19 596	19 546	34 244	16 301	10 782	4 947
Rozchody ogółem, w tym:	11 499	13 478	18 593	11 363	10 923	12 064	11 927
Splata długu zwrotnego	8 993	10 519	14 592	11 029	10 829	11 961	11 844
Kwota długu	102 724	111 057	115 537	143 064	148 279	146 933	139 909

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 2025 r.

²⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W projektach wieloletnich prognoz finansowych złożonych wraz z projektami budżetów na 2026 r. jest prognozowany na koniec 2026 r. wzrost dochodów bieżących (o 2 840 mln zł) oraz wydatków bieżących (o 20 417 mln zł), co ma wpływ na obniżenie nadwyżki operacyjnej, w stosunku do kwot uzyskanych w roku poprzednim (o 17 577 mln zł mniej niż w 2025 r.). Ponadto w 2026 r. prognozowany jest wzrost w stosunku do roku poprzedniego wydatków majątkowych (o 17 717 mln zł), co wiąże się z kumulacją płatności i finalizacją inwestycji finansowanych środkami z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Kwota długu, według projektów w/w, wzrośnie w 2026 r. o 27 527 mln zł do kwoty 143 064 mln zł (wzrost o 23,8%). Wydatki bieżące na obsługę długu w 2026 r. zaplanowano w kwocie 6 945 mln zł (2025 r. – 6 378 mln zł), co w porównaniu do roku poprzedniego stanowi wzrost o 8,9%.

Dochody budżetów jst w latach 2019–2029¹⁾ (w mln zł)



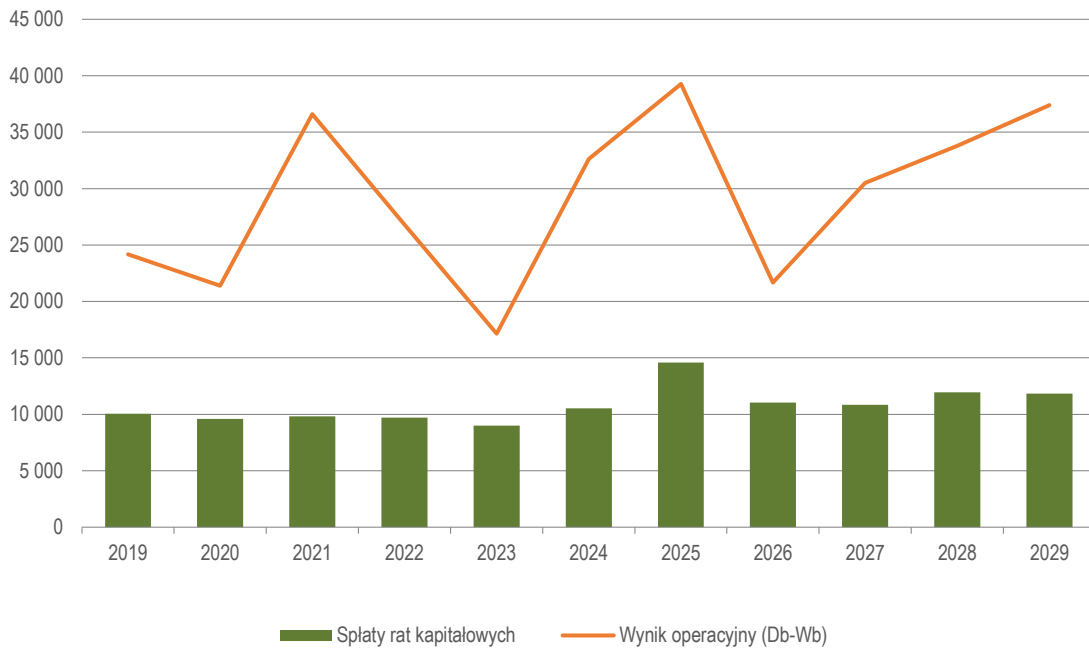
¹⁾ W latach 2019–2025 na podstawie wykonania budżetów, od 2026 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach w/w złożonych na 2026 r.

Wydatki budżetów jst w latach 2019–2029¹⁾ (w mln zł)



¹⁾ W latach 2019–2025 na podstawie wykonania budżetów, od 2026 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach wpf złożonych na 2026 r.

Spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji przez jst na tle nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w latach 2019–2029¹⁾



¹⁾ W latach 2019–2025 na podstawie wykonania budżetów, od 2026 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach wpf złożonych na 2026 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 gminach¹², 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:

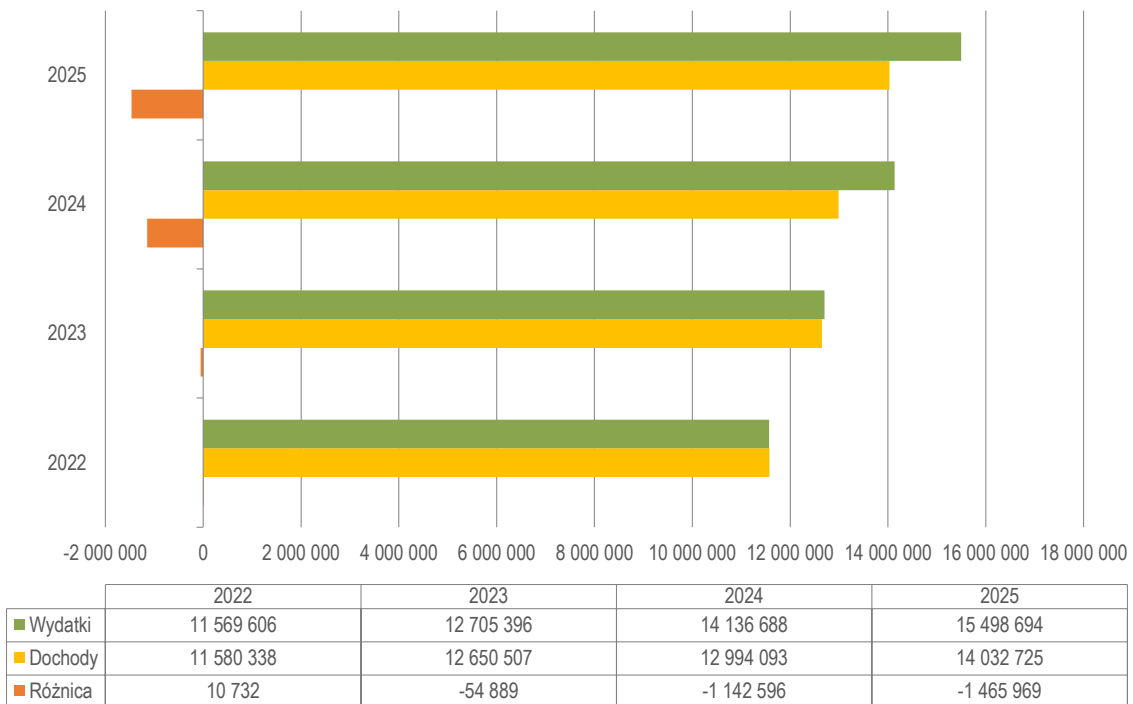
- 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2–2c, lub
- 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od 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 lata¹³. 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).

¹² 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).

¹³ 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 2022–2025 (w tys. zł)



Na przestrzeni lat 2022–2025 dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wszystkich jst i związków międzygminnych systematycznie wzrastały – z 11 580 338 tys. zł w roku 2022 do 14 032 725 tys. zł w roku 2025, przy czym największy rokroczny wzrost tych dochodów nastąpił w 2022 r. (o 11,6%). W latach 2023–2024 dynamika dochodów z tego tytułu była niższa i w roku 2024 osiągnęła poziom 102,7%, a w roku 2025 nastąpił wzrost do poziomu 108,0% (wzrost o 8,0%).

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 2022 był rokiem najwyższego wzrostu zrealizowanych dochodów (w gminach wykonanie wzrosło o 13,4% a w miastach na prawach powiatu o 15,5%), w 2025 r. nastąpił dalszy wzrost dochodów z tego tytułu we wspomnianych rodzajach jst – i tak w gminach o 10,6%, a w miastach na prawach powiatu o 4,2%.

Nieco inaczej kształtowała się realizacja powyższych dochodów w związkach międzygminnych. W 2022 r. odnotowano ich spadek o 14,2%, natomiast wykonanie dochodów w latach 2023 i 2024 było o odpowiednio o 6,2% i 2,9% wyższe w stosunku do roku poprzedniego. W 2025 r. nastąpił dalszy wzrost dochodów z tego tytułu – o 8,3%. 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 liczebności członków poszczególnych związków.

Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2022–2025 (w tys. zł)

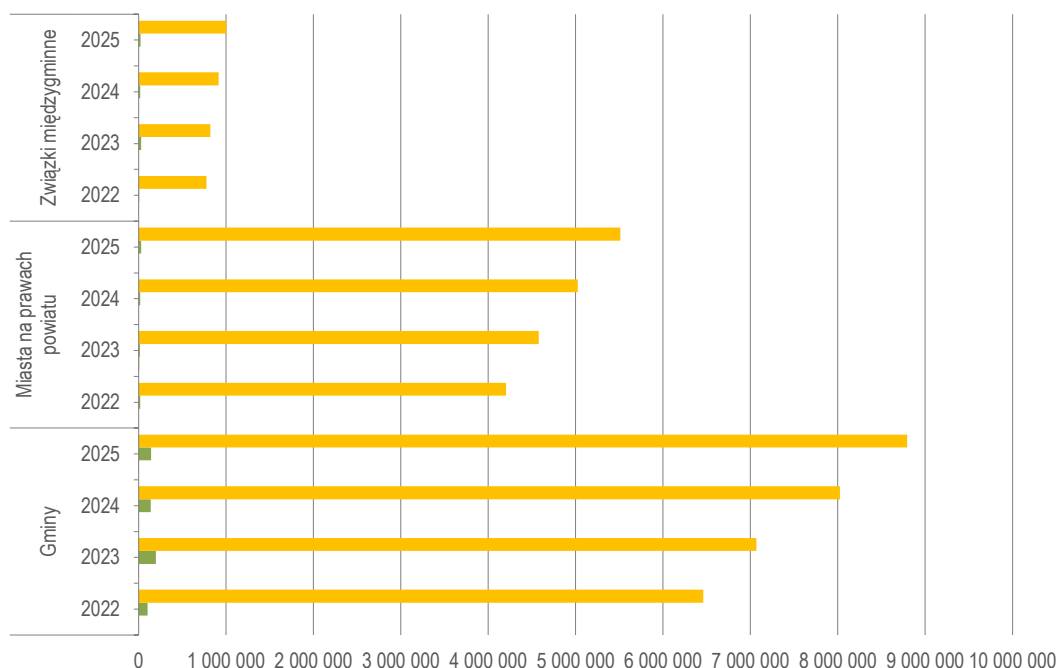
Wyszczególnienie		Dochody (rozd. 90002 § 0490)	Wydatki (rozd. 90002)	Różnica 3-2	3:2 (w %)	Dynamika (rok poprzedni = 100%)	
						dochodów	wydatków
1		2	3	4	5	6	7
2022	Polska, z tego:	11 580 337,8	11 569 606,0	10 731,8	99,9	111,6	101,9
	– gminy	6 346 063,3	6 563 621,6	-217 558,3	103,4	113,4	102,7
	– 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
2025	Polska, z tego:	14 032 725,0	15 498 693,8	-1 465 968,8	110,4	108,0	109,6
	– gminy	7 844 394,9	8 934 632,0	-1 090 237,2	113,9	110,6	109,5
	– miasta na prawach powiatu	5 224 330,6	5 539 156,6	-314 826,0	106,0	104,2	109,9
	– związki międzygminne	963 999,5	1 024 905,2	-60 905,6	106,3	108,3	109,8

Analiza wydatków jst i związków międzygminnych ujętych w dziale 900, rozdziale 90002 w latach 2022–2025 wykazuje stałą tendencję wzrostową (z 11 569 606 tys. zł w 2022 r. do 15 498 694 tys. zł w 2025 r.). Największy wzrost wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami, zanotowano w roku 2024, tj. o 11,3% w stosunku do wykonanych w roku 2023. Najmniejszy z kolei wzrost dynamiki wydatków wystąpił w roku 2022 (o 1,9%). W latach 2023 i 2025 odnotowano wzrost wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami odpowiednio o 9,8% i 9,6%.

Największy procentowo przyrost wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami w stosunku do 2024 r. nastąpił w miastach na prawach powiatu – o 9,9%, przy dynamice wzrostu o 0,1 punktu procentowego, nieco mniejszy w gminach (o 9,5% – zanotowano spadek dynamiki o 2,9 punktu procentowego) oraz związkach międzygminnych o 9,8% (spadek dynamiki o 0,2 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 6 460 398 tys. zł – w roku 2022 do 8 793 235 tys. zł – w roku 2025, a w miastach na prawach powiatu – z kwoty 4 204 779 tys. zł – w roku 2022 do 5 511 533 tys. zł – w roku 2025. W związkach międzygminnych wystąpił wzrost wydatków bieżących z kwoty 775 858 tys. zł – w roku 2022 do 1 002 026 tys. zł – w roku 2025.

Wydatki oraz zobowiązania wymagalne związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2022–2025
(w tys. zł)

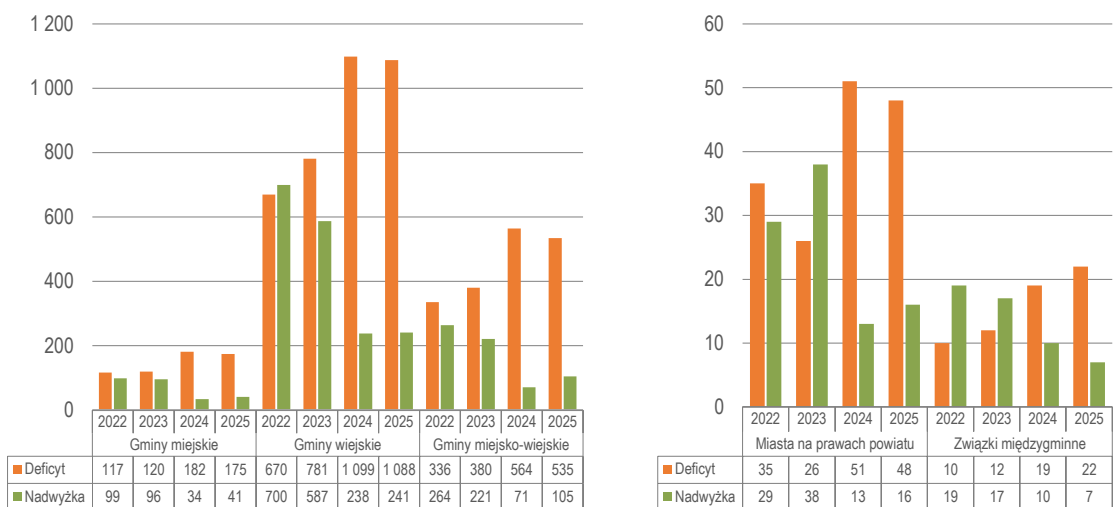


	Gminy				Miasta na prawach powiatu				Związki międzygminne			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
■ Wydatki bieżące	6 460 398	7 067 632	8 022 722	8 793 235	4 204 779	4 577 328	5 023 025	5 511 533	775 858	819 164	916 143	1 002 026
■ Wydatki majątkowe	103 223	196 737	139 416	141 397	18 575	15 141	18 155	27 625	6 773	29 393	17 229	22 879
■ Zobowiązania wymagalne	279	1 080	3 119	1 964	0	6 560	0	0	81	0	0	0

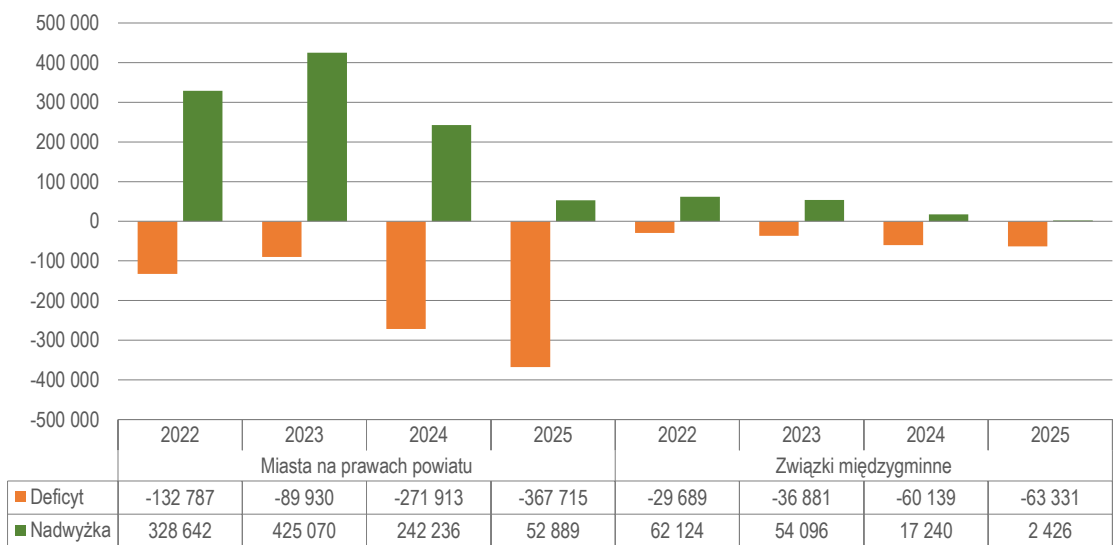
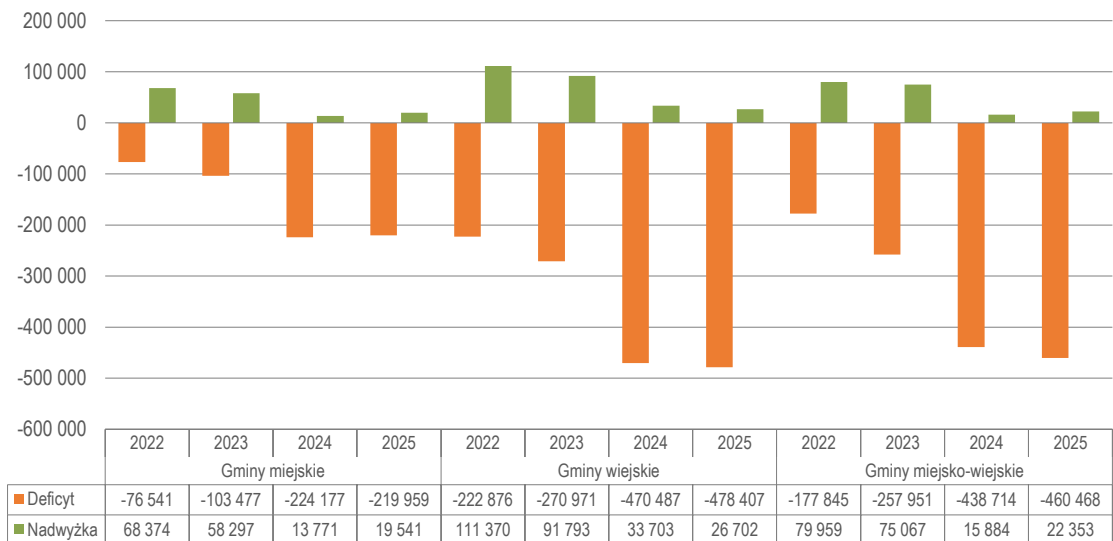
Tak ukształtowany poziom dochodów i wydatków w poszczególnych latach spowodował, że finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, po wyjątkowym roku 2022 i częściowo 2023 r., powraca do wyników *per saldo* deficytowych. Rok 2023, podobnie jak 2022 r., zakończył się *per saldo* deficytem jedynie w gminach (na poziomie 407 243 tys. zł) a w miastach na prawach powiatu – nadwyżką w kwocie 335 139 tys. zł, natomiast rok 2025 podobnie jak w 2024 r., zamknął się *per saldo* deficytem zarówno w gminach jak i miastach na prawach powiatu oraz związkach międzygminnych na poziomie odpowiednio -1 090 237 tys. zł, -314 826 tys. zł i -60 906 tys. zł.

Łączna kwota dochodów wykonanych w 2022 r. przez wszystkie podmioty realizujące zadanie przewyższyła wydatki o 10 732 tys. zł. W 2023 r. kwota dochodów wykonanych przez wszystkie podmioty realizujące zadanie nie wystarczyła na pokrycie wydatków w ramach systemu – deficyt osiągnął poziom 54 889 tys. zł, w 2024 r. deficyt wyniósł 1 142 596 tys. zł, a w 2025 r. – 1 465 969 tys. zł.

Rozkład liczby jst wg wyniku finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2022–2025



Wynik finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi dochodami z opłat za gospodarowanie nimi w latach 2022–2025 według rodzajów jst



Powyższe zestawienia obrazujące poziom nadwyżek i deficytów w finansowaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez poszczególne jst i związki międzygminne, jednoznacznie wskazują, że w latach 2022 i 2023 system nie bilansował się wyłącznie w gminach, a w 2024 r. oraz 2025 r. system ten nie bilansował się zarówno w gminach, miastach na prawach powiatu jak i związkach międzygminnych.

W 2022 r. – 670 gmin wiejskich (tj. 48,7% gmin tego rodzaju) wypracowało ujemny wynik finansowania systemu, a dodatni 700 (50,9%). Natomiast w 2025 r. deficyt wystąpił w 1 088 gminach wiejskich (81,4%) zaś nadwyżka w 241 gminach tego rodzaju (18,0%).

W miastach na prawach powiatu sytuacja wyglądała podobnie. Na 64¹⁴ jst tego rodzaju, w 2022 r. nadwyżkę w finansowaniu systemu wypracowało 45,3%, w latach 2023 i 2024 na 64 miasta odpowiednio 59,4% i 20,3%, natomiast w 2025 r. – 25,0% miast.

Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi według rodzajów jst w latach 2022–2025 (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										
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
2025	8 069 077,5	8 569 575,1	7 844 394,5	694 164,1	106 287,0	97,2	8,8	91,5	1,4	105,1
Miasta na prawach powiatu										
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
2025	5 274 230,0	5 414 272,4	5 224 330,4	172 300,9	98 358,0	99,1	3,3	96,5	1,9	95,7
Związki międzygminne										
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
2025	976 220,1	1 061 056,2	963 999,4	100 444,1	23 948,8	98,7	10,4	90,9	2,5	97,8
Razem jst										
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
2025	14 319 527,6	15 044 903,7	14 032 724,3	966 909,1	228 593,8	98,0	6,9	93,3	1,6	102,5

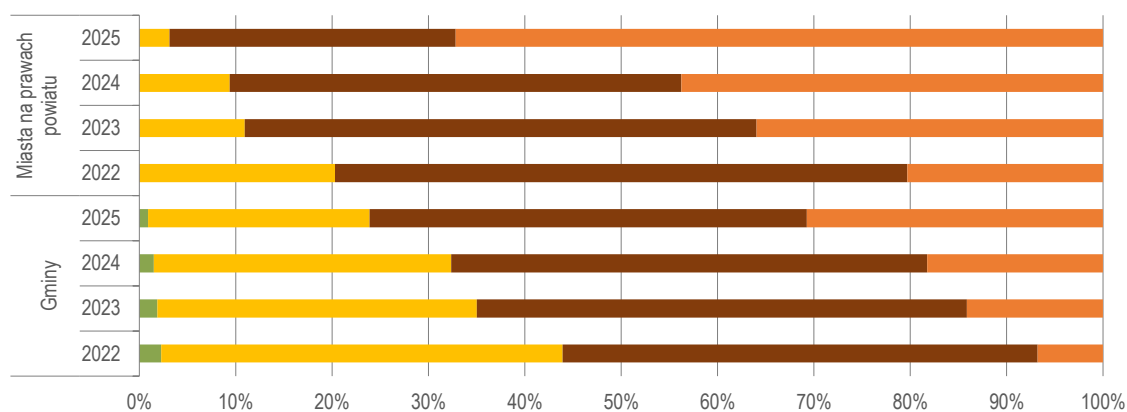
Wysokość dochodów pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzyskiwanych przez poszczególne jst i związki międzygminne realizujące to zadanie jest kluczowa, lecz dla pełniejszego obrazu sytuacji w systemie gospodarowania odpadami istotne jest również wskazanie skuteczności w dochodzeniu należności z tytułu tych opłat. W latach 2022–2025, z roku na rok, systematycznie narastały zaległości (należności przeterminowane) z tego tytułu. W 2022 r. w kwotach globalnych zaległości wynosiły 846 244 tys. zł, a w 2025 r. osiągnęły poziom 966 909 tys. zł. Warto zauważyć jednak, że w 2025 r. (podobnie jak w 2024 r.) wzrost zaległości wystąpił jedynie w gminach. W miastach na prawach powiatu i związkach kwoty zaległości spadły.

¹⁴ 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. Od 2022 r. dwa miasta na prawach powiatu powierzyły realizację tego zadania związkowi międzygminnym.

Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi według rodzajów jst w latach 2022–2025 (w tys. zł)



Dochody per capita z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w latach 2022–2025 w gminach i miastach na prawach powiatu



	Gminy				Miasta na prawach powiatu			
	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
■ do 10 zł	50	41	33	20	0	0	0	0
■ 10 zł - 20 zł	913	727	677	504	13	7	6	2
■ 20 zł - 30 zł	1 080	1 116	1 084	996	38	34	30	19
■ powyżej 30 zł	149	310	400	674	13	23	28	43

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 15 mld zł, co stanowi już ponad 4% wydatków gmin i miast na prawach powiatu. Z niepokojem należy odnotować, że rok 2025 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 (99,2% ogółu zadłużenia jednostek z osobowością prawną).

Łączna kwota zobowiązań nadzorowanych przez jst jednostek posiadających osobowość prawną w 2025 r. wyniosła 9 360 527 tys. zł i wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 1 439 124 tys. zł, tj. o 18,2%.

Zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez wszystkie jst stanowiły 2,0% w stosunku do wykonanych dochodów wszystkich jst, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem jst spowodowałoby wzrost długu z 24,7% do 26,7% w stosunku do wykonanych dochodów wszystkich jst.

W poszczególnych grupach jst wpływ zadłużenia SP ZOZ na wskaźnik zadłużenia kształtuje się następująco:

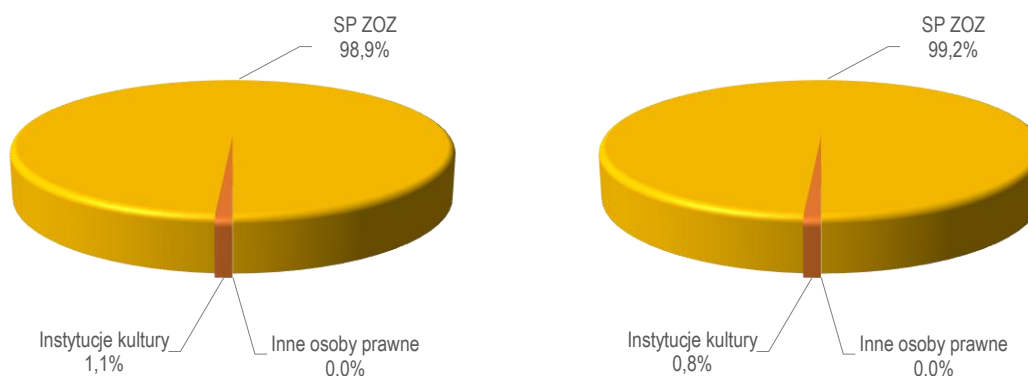
- zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez gminy wzrosły w stosunku do roku 2024 o 2 692 tys. zł do kwoty 74 773 tys. zł, czyli o 3,7%. Zobowiązania te stanowiły poniżej 0,1% w relacji do dochodów gmin, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem gmin spowodowałoby wzrost wskaźnika zadłużenia o 0,1%;
- zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez M.St. Warszawa wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 85 tys. zł do kwoty 404 tys. zł, czyli o 26,5%. 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 152 136 tys. zł do kwoty 1 466 083 tys. zł, czyli o 11,6%. 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 44,6% do 45,8%;
- zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez powiaty wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 493 734 tys. zł do kwoty 3 706 454 tys. zł, czyli o 15,4%. Zobowiązania te stanowiły 6,1% w relacji do dochodów powiatów, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem powiatów spowodowałoby wzrost zadłużenia z 11,8% do 17,9%;
- zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez województwa samorządowe wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 790 477 tys. zł do kwoty 4 112 815 tys. zł, czyli o 23,8%. Zobowiązania te stanowiły 10,6% w relacji do dochodów województw samorządowych, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem województw samorządowych spowodowałoby wzrost zadłużenia z 11,4% do 22,1%.

Zobowiązania jst oraz samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną w latach 2024 i 2025

Wyszczególnienie	Zobowiązania jst (w tys. zł)		Dyna- mika (w %) 3:2	Zobowiązania samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną (w tys. zł)		Dyna- mika (w %) 6:5	Relacja zobowiązań jst do dochodów jst (w %)		Relacja skumulowanych ¹⁾ zobowiązań do dochodów jst (w %)	
	2024	2025		2024	2025		2024	2025	2024	2025
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska, z tego:	111 056 898	115 537 396	104,0	7 921 404	9 360 527	118,2	25,7	24,7	27,6	26,7
– gminy	42 684 738	43 811 024	102,6	72 080	74 773	103,7	21,1	19,9	21,2	20,0
– M.St. Warszawa	5 784 626	6 303 774	109,0	319	404	126,5	20,4	22,4	20,4	22,4
– miasta na prawach powiatu	50 717 287	53 864 472	106,2	1 313 946	1 466 083	111,6	46,2	44,6	47,4	45,8
– powiaty	7 269 130	7 133 499	98,1	3 212 720	3 706 454	115,4	13,1	11,8	18,9	17,9
– województwa	4 601 117	4 424 628	96,2	3 322 338	4 112 815	123,8	12,9	11,4	22,2	22,1

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 2024–2025



Zobowiązania SP ZOZ zaliczane do długu publicznego w 2025 r. *per saldo* wzrosły o 1 446 488 tys. zł, tj. o 18,5% w stosunku do roku poprzedniego.

W najbardziej zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez województwa samorządowe (ich dług stanowił w 2025 r. – 43,9% ogółu zadłużenia SP ZOZ) odnotowano wzrost zadłużenia o kwotę 791 828 tys. zł, tj. o 24,1% (z kwoty 3 285 043 tys. zł do kwoty 4 076 871 tys. zł).

W drugiej co do wielkości grupie zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez powiaty (ich dług stanowił 39,9% ogółu zadłużenia SP ZOZ), w porównaniu z 2024 r. nastąpił wzrost długu o 494 273 tys. zł, tj. o 15,4% (z kwoty 3 212 180 tys. zł do kwoty 3 706 453 tys. zł).

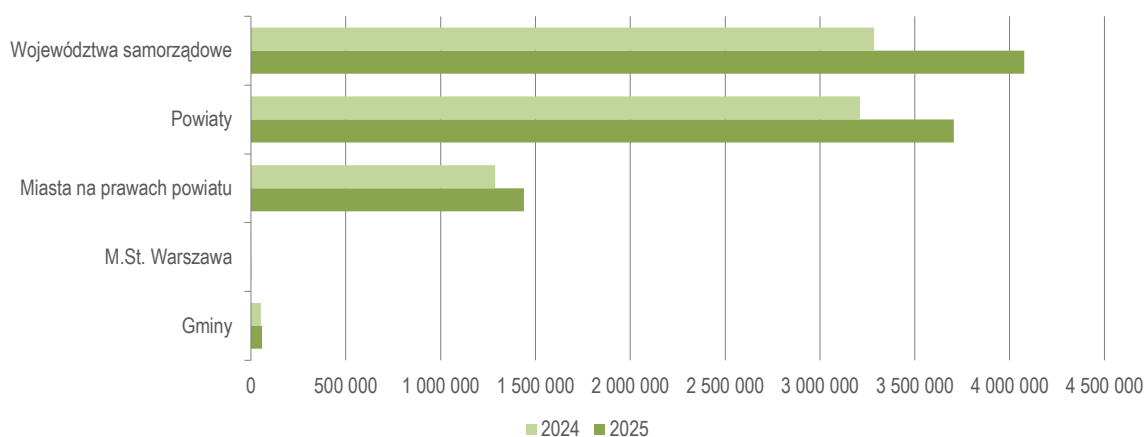
W SP ZOZ nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (z wyłączeniem M.St. Warszawy) nastąpił wzrost długu o 153 062 tys. zł, tj. 11,9% (z kwoty 1 286 590 tys. zł do kwoty 1 439 652 tys. zł), a ich zadłużenie stanowiło 15,5% ogółu zadłużenia SP ZOZ.

Podobnie w SP ZOZ nadzorowanych przez gminy nastąpił wzrost długu o 7 186 tys. zł, tj. 13,8% (z kwoty 52 025 tys. zł do kwoty 59 211 tys. zł), a ich zadłużenie stanowiło 0,6% ogółu zadłużenia SP ZOZ.

W M.St. Warszawa zadłużenie SP ZOZ zwiększyło się w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost ten wyniósł 79,7% (z kwoty 175 tys. zł do kwoty 314 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 2025 r. zadłużenie SP ZOZ wykazało 264 jst, z tego 14 województw samorządowych, 156 powiatów, 74 gminy oraz 20 miast na prawach powiatu razem z M.St. Warszawą (w 2024 r. – 250 jst).

Zobowiązania SP ZOZ w latach 2024 i 2025 według szczebli jst będących organem założycielskim



Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst na tle dochodów jst w latach 2024 i 2025

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 %)				Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych jst (w %)	
	2024	2025		2024	2025		ogółem SP ZOZ w zadłużeniu samorządowych jednostek z osobowością prawną		wymagalnych w zobowiązaniach SP ZOZ		2024	2025
							2024	2025	2024	2025		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Polska, z tego:	7 836 013	9 282 501	118,5	2 472 913	3 187 774	128,9	98,9	99,2	31,6	34,3	27,6	26,7
– gminy	52 025	59 211	113,8	17 373	12 301	70,8	72,2	79,2	33,4	20,8	21,2	19,9
– M.St. Warszawa	175	314	179,7	33	127	379,3	54,8	77,8	19,1	40,4	20,4	22,4
– miasta na prawach powiatu	1 286 590	1 439 652	111,9	452 737	603 113	133,2	97,9	98,2	35,2	41,9	47,3	45,8
– powiaty	3 212 180	3 706 453	115,4	736 851	938 975	127,4	100,0	100,0	22,9	25,3	18,9	17,9
– województwa	3 285 043	4 076 871	124,1	1 265 919	1 633 258	129,0	98,9	99,1	38,5	40,1	22,1	22,0

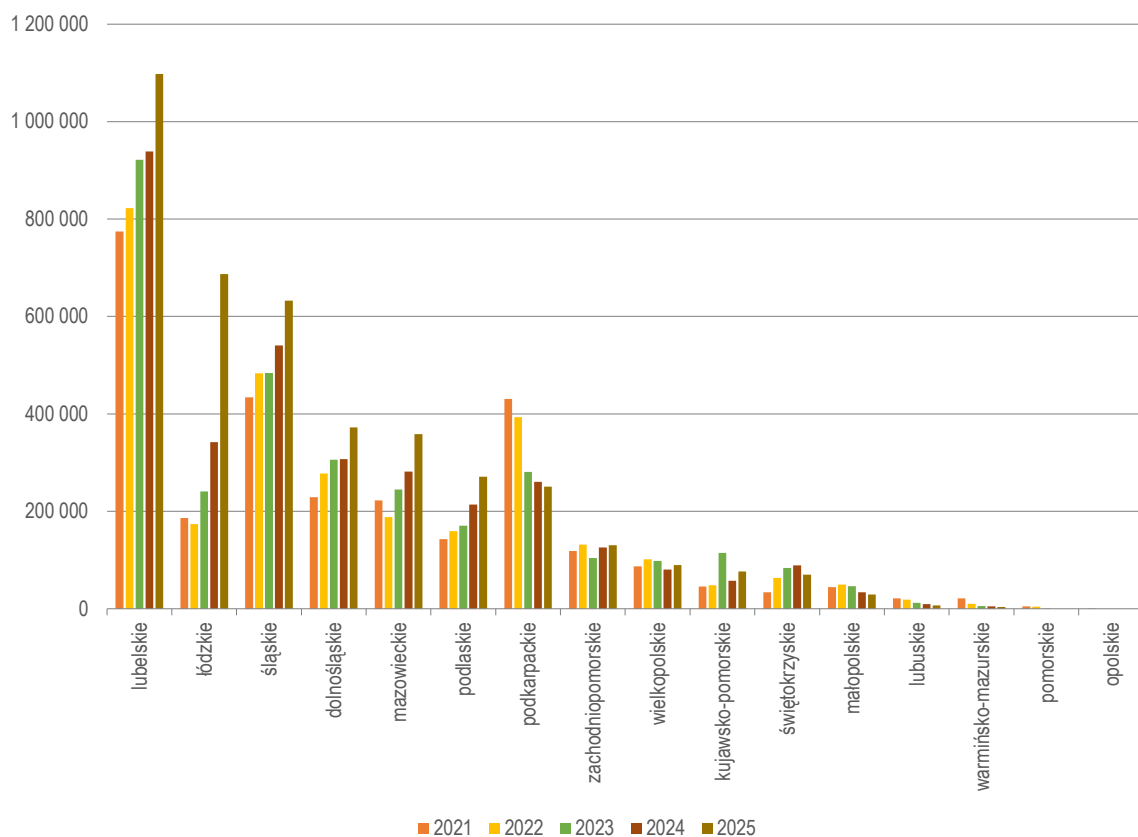
Zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ w 2025 r. wzrosły *per saldo* o 791 828 tys. zł, z kwoty 3 285 043 tys. zł do kwoty 4 076 871 tys. zł, tj. o 24,1% w stosunku do roku poprzedniego. W pięciu województwach odnotowano spadek zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim na łączną kwotę 37 427 tys. zł. W dziewięciu województwach odnotowano wzrost zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim o łączną kwotę 829 255 tys. zł. W dwóch województwach zobowiązania SP ZOZ, podobnie jak w roku poprzednim, nie wystąpiły.

Największy kwotowy wzrost zobowiązań odnotowano w województwie Łódzkim, Lubelskim i Śląskim, gdzie zobowiązania SP ZOZ wzrosły w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 345 304 tys. zł, 158 982 tys. zł i 92 172 tys. zł. Największy kwotowy spadek zobowiązań odnotowano w województwie Świętokrzyskim, Podkarpackim i Małopolskim, gdzie zobowiązania SP ZOZ zmalały w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 19 560 tys. zł, 9 817 tys. zł i 4 513 tys. zł.

Największe zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ wystąpiły w województwie Lubelskim, Łódzkim oraz Śląskim i wyniosły odpowiednio 1 097 928 tys. zł, co stanowi 26,9% wszystkich zobowiązań wojewódzkich SP ZOZ w Polsce, 687 148 tys. zł (tj. 16,9%) i 632 479 tys. zł (tj. 15,5%). Najmniejsze zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ wystąpiły w województwie Małopolskim, Lubuskim oraz Warmińsko-mazurskim i wyniosły odpowiednio 29 043 tys. zł, co stanowiło 0,7% wszystkich zobowiązań wojewódzkich SP ZOZ, 7 051 tys. zł (tj. 0,2%) i 3 680 tys. zł (tj. 0,1%).

Wojewódzkie SP ZOZ województwa Opolskiego i Pomorskiego tak, jak w roku poprzednim, tak i na koniec 2025 r. nie miały żadnych zobowiązań.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w latach 2021–2025



Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w 2024 r. i 2025 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 %)	
	2024	2025		2024	2025
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	3 285 043	4 076 871	124,1	22,1	22,0
dolnośląskie	307 334	372 334	121,1	13,9	13,1
kujawsko-pomorskie	57 611	76 575	132,9	13,2	12,2
lubelskie	938 946	1 097 928	116,9	65,9	67,8
lubuskie	9 450	7 051	74,6	40,3	39,9
łódzkie	341 845	687 148	201,0	32,1	47,0
małopolskie	33 556	29 043	86,6	12,6	9,7
mazowieckie	281 332	358 475	127,4	27,3	34,8
opolskie	-	-	x	1,2	x
podkarpackie	260 501	250 684	96,2	19,2	14,8
podlaskie	214 037	271 282	126,7	40,6	32,0
pomorskie	-	-	x	10,3	7,5
śląskie	540 307	632 479	117,1	21,9	27,7
świętokrzyskie	89 274	69 714	78,1	8,5	6,4
warmińsko-mazurskie	4 817	3 680	76,4	14,2	7,4
wielkopolskie	80 317	90 004	112,1	9,5	7,8
zachodniopomorskie	125 716	130 474	103,8	26,8	11,9

Zobowiązania powiatowych SP ZOZ w 2025 r. wzrosły *per saldo* o 494 273 tys. zł, z kwoty 3 212 180 tys. zł do kwoty 3 706 453 tys. zł, tj. o 15,4% w stosunku do roku poprzedniego.

We wszystkich 16 województwach zobowiązania powiatowych SP ZOZ wzrosły, w porównaniu z rokiem poprzednim, o łączną kwotę 494 273 tys. zł.

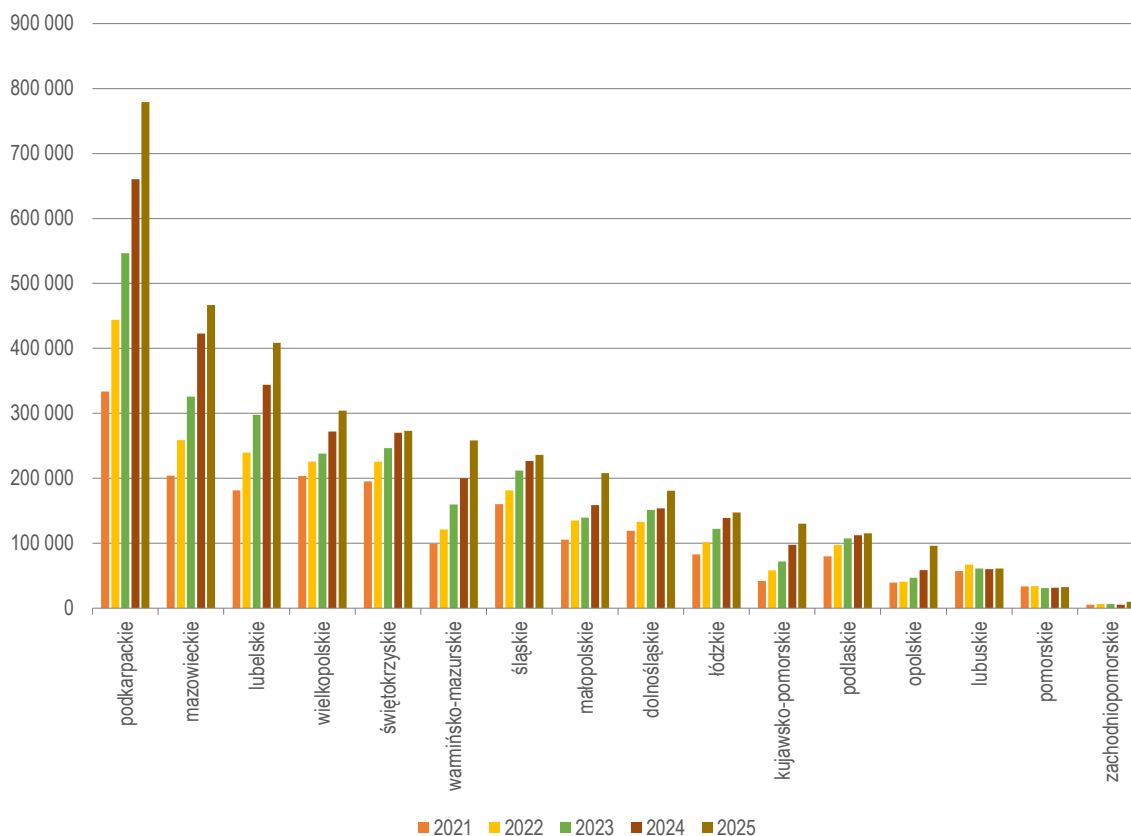
Największy kwotowy wzrost zobowiązań powiatowych SP ZOZ odnotowano w województwach: Podkarpackim (kolejny rok największe zadłużenie i największy wzrost zobowiązań), Lubelskim i Warmińsko-mazurskim, gdzie zobowiązania te wzrosły w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 119 097 tys. zł, 64 466 tys. zł i 58 308 tys. zł.

Kolejny rok największe zobowiązania powiatowych SP ZOZ wystąpiły w województwach: Podkarpackim, Mazowieckim oraz Lubelskim i wyniosły odpowiednio 779 298 tys. zł, co stanowi 24,3% wszystkich zobowiązań powiatowych SP ZOZ w Polsce, 466 863 tys. zł (tj. 14,5%) i 408 506 tys. zł (tj. 12,7%).

Najmniejsze zobowiązania powiatowych SP ZOZ wystąpiły w województwach: Lubuskim, Pomorskim oraz Zachodniopomorskim i wyniosły odpowiednio 61 004 tys. zł, co stanowi 1,9% wszystkich zobowiązań powiatowych SP ZOZ, 32 526 tys. zł (tj. 1,0%) i 9 781 tys. zł (0,3%).

Na terenie każdego województwa powiatowe SP ZOZ na koniec 2025 r. posiadały zobowiązania.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w latach 2021–2025

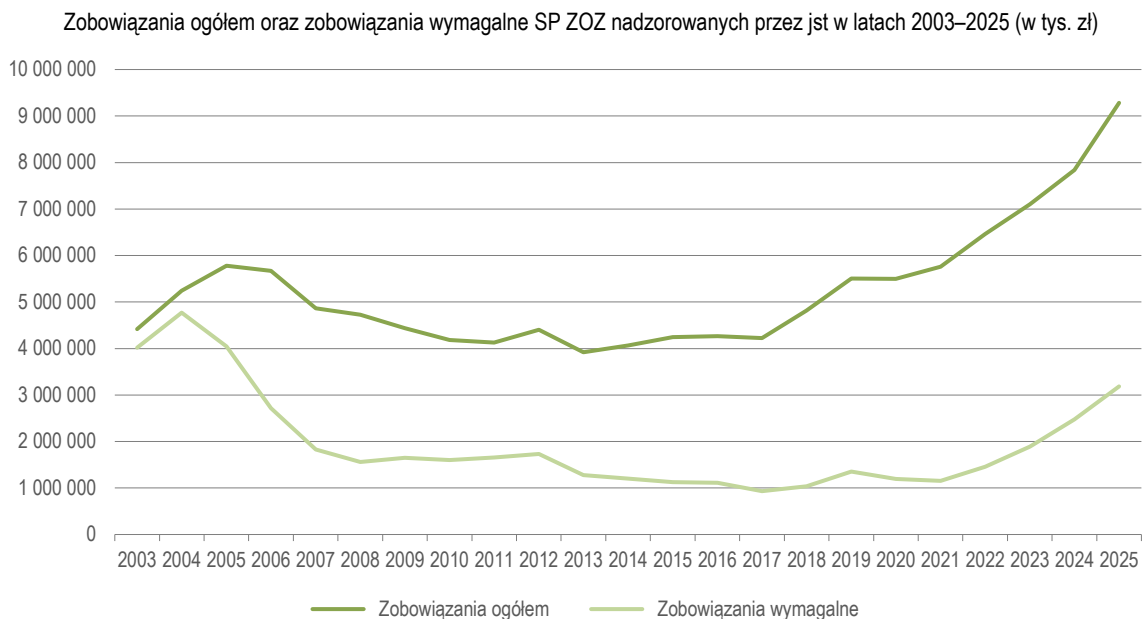


Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w 2024 r. i 2025 r.

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 %)	
	2024	2025		2024	2025
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	3 212 180	3 706 453	115,4	18,9	17,9
dolnośląskie	153 570	180 662	117,6	15,2	14,0
kujawsko-pomorskie	97 530	130 227	133,5	12,9	13,5
lubelskie	344 040	408 506	118,7	26,9	27,0
lubuskie	60 221	61 004	101,3	19,5	18,4
łódzkie	138 885	147 225	106,0	18,4	17,3
małopolskie	158 540	207 924	131,1	17,5	16,4
mazowieckie	422 599	466 863	110,5	21,6	21,1
opolskie	58 672	95 863	163,4	19,6	20,7
podkarpackie	660 201	779 298	118,0	26,2	26,4
podlaskie	112 219	115 458	102,9	14,2	13,0
pomorskie	31 435	32 526	103,5	15,1	13,3
śląskie	226 706	235 967	104,1	12,7	11,6
świętokrzyskie	270 219	272 907	101,0	20,8	18,1
warmińsko-mazurskie	200 103	258 411	129,1	20,1	19,9
wielkopolskie	272 011	303 830	111,7	20,9	18,7
zachodniopomorskie	5 229	9 781	187,0	13,6	12,1

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst wszystkich szczebli w latach 2001–2025

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
2025	9 282 501	3 187 774	34,3	130,7	168,5



Zadłużenie SP ZOZ w 2025 r. – podobnie jak we wcześniejszych latach – było rozłożone bardzo nierównomiernie: ponad jedna czwarta (26,0%) ogólnej kwoty zadłużenia wynika ze zobowiązań SP ZOZ-ów trzech województw samorządowych.

W 2025 r. prawie połowa (48,2%) całego zadłużenia samorządowych SP ZOZ jest wynikiem zadłużenia jednostek nadzorowanych przez 10 jst (siedem województw i trzy miasta na prawach powiatu).

Należy zaznaczyć, że w latach 2014–2024, prawie jedna czwarta ogółu zadłużenia samorządowych SP ZOZ występowała na terenie tych samych trzech jst (Woj. Lubelskie i Śląskie oraz Miasto Grudziądz). W 2025 r. w dalszym ciągu najbardziej zadłużone jest Województwo Lubelskie, a później Łódzkie i Śląskie.

Najwyższe zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego będące organem założycielskim w latach 2024 i 2025

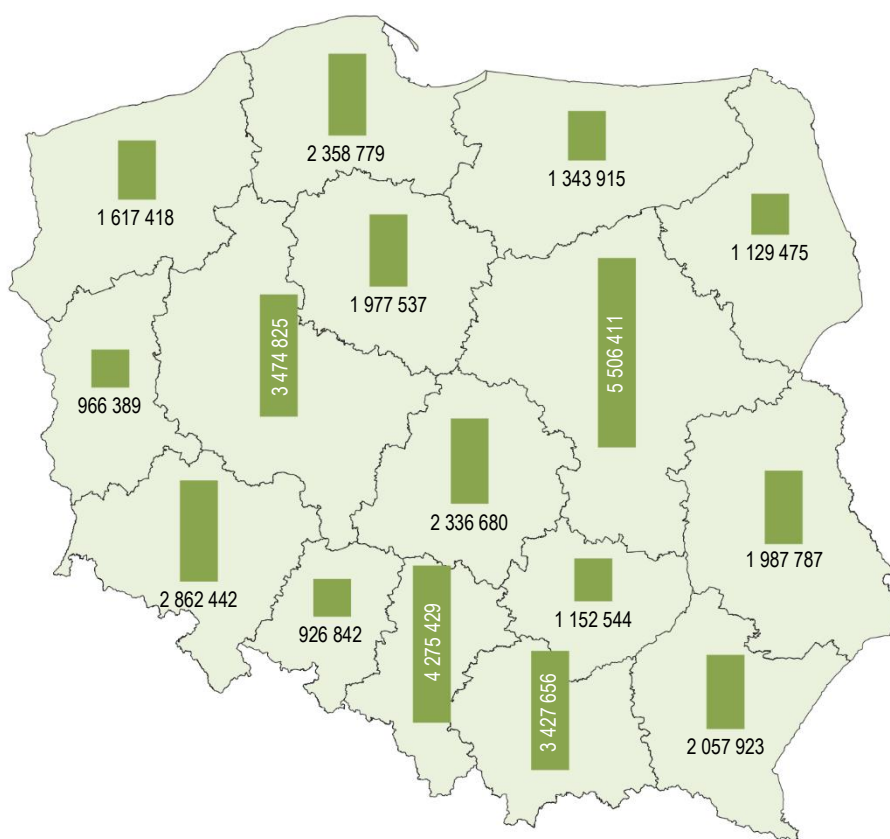
Lp.	Jednostka samorządu terytorialnego będąca organem założycielskim	Zobowiązania SP ZOZ (w tys. zł)		w tym:		Udział (w %)				Dynamika (w %)	
				zobowiązania wymagalne (w tys. zł)		zobowiązania ogółem = 100%		zobowiązania wymagalne ogółem = 100%			
		2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025	(4:3)	(6:5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	lubelskie	938 946	1 097 928	341 735	391 961	12,0	11,8	13,8	12,3	116,9	114,7
2	łódzkie	341 845	687 148	170 604	345 585	4,4	7,4	6,9	10,8	201,0	202,6
3	śląskie	540 307	632 479	331 598	383 581	6,9	6,8	13,4	12,0	117,1	115,7
4	Grudziądz	403 067	458 607	144 940	224 172	5,1	4,9	5,9	7,0	113,8	154,7
5	dolnośląskie	307 334	372 334	61 824	126 067	3,9	4,0	2,5	4,0	121,1	203,9
6	mazowieckie	281 332	358 475	65 341	123 008	3,6	3,9	2,6	3,9	127,4	188,3
7	podlaskie	214 037	271 282	93 410	96 346	2,7	2,9	3,8	3,0	126,7	103,1
8	podkarpackie	260 501	250 684	50 370	19 464	3,3	2,7	2,0	0,6	96,2	38,6
9	Radom	118 202	176 907	55 972	69 372	1,5	1,9	2,3	2,2	149,7	123,9
10	Toruń	153 431	164 108	38 653	47 764	2,0	1,8	1,6	1,5	107,0	123,6
11	Suma (poz. 1. – 10.)	3 559 002	4 469 953	1 354 447	1 827 320	45,4	48,2	54,8	57,3	125,6	134,9
12	Pozostałe jst	4 277 012	4 812 549	1 118 466	1 360 454	54,6	51,8	45,2	42,7	112,5	121,6
13	Ogółem	7 836 013	9 282 501	2 472 913	3 187 774	100,0	100,0	100,0	100,0	118,5	128,9

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 2025 r. (stan na 30 czerwca)



1. Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów gmin, w latach 2019–2025, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dochody ogółem, z tego:	5 240	5 780	6 362	6 758	6 714	7 982	8 733
Bieżące, w tym:	4 799	5 180	5 681	6 174	5 542	6 702	7 422
Transfery z bp*, z tego:	2 119	2 163	2 505	2 617	2 800	3 610	4 262
PIT	900	891	1 007	1 185	854	1 324	3 160
CIT	40	46	62	59	90	113	129
Subwencja ogólna, w tym:	1 179	1 226	1 436	1 373	1 856	2 173	973
Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst	6	8	154	14	331	76	81
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	1 533	1 793	1 800	1 930	925	1 177	1 062
Dotacje na zadania zlecone**	1 345	1 599	1 574	1 051	594	776	710
Majątkowe, w tym:	441	600	681	584	1 172	1 280	1 311
Dotacje i środki na inwestycje	368	519	411	463	1 067	1 183	1 216
Wydatki ogółem, z tego:	5 246	5 572	5 946	6 903	7 137	8 057	8 635
Bieżące, w tym:	4 358	4 748	5 041	5 646	5 250	6 180	6 659
Wynagrodzenia i pochodne	1 602	1 686	1 839	2 036	2 297	2 867	3 184
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 373	1 621	1 590	1 642	640	781	734
Dotacje	311	327	362	420	487	602	672
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	32	26	19	71	101	101	101
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	35	42	33	62	39	22	59
Majątkowe, w tym:	887	824	905	1 257	1 887	1 878	1 976
Wydatki inwestycyjne, w tym:	869	803	848	1 200	1 810	1 814	1 900
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	341	284	252	246	287	135	296
Wynik budżetu	-6	208	416	-145	-423	-75	98
Wynik operacyjny	441	432	640	528	292	522	763
Przychody ogółem, w tym:	589	646	841	1 283	1 313	1 069	1 187
Zaciągnięty dług zwrotny	278	253	174	178	356	344	296
Wolne środki i nadwyżka	309	391	664	1 101	950	719	884
Rozchody ogółem, w tym:	221	227	248	257	223	231	278
Splata długu zwrotnego	186	180	176	177	169	190	246
Należności ogółem, w tym:	351	376	384	401	462	424	436
Należności wymagalne	336	359	368	382	441	404	416
Kwota długu, w tym:	1 256	1 327	1 330	1 341	1 531	1 688	1 740
Zobowiązania wymagalne	1	1	1	2	2	2	2

* Transfery z bp rozumiane jako środki przekazywane z budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. PIT, CIT i subwencja.

** Zgodnie z art. 126 uofp.

1.1. Dochody

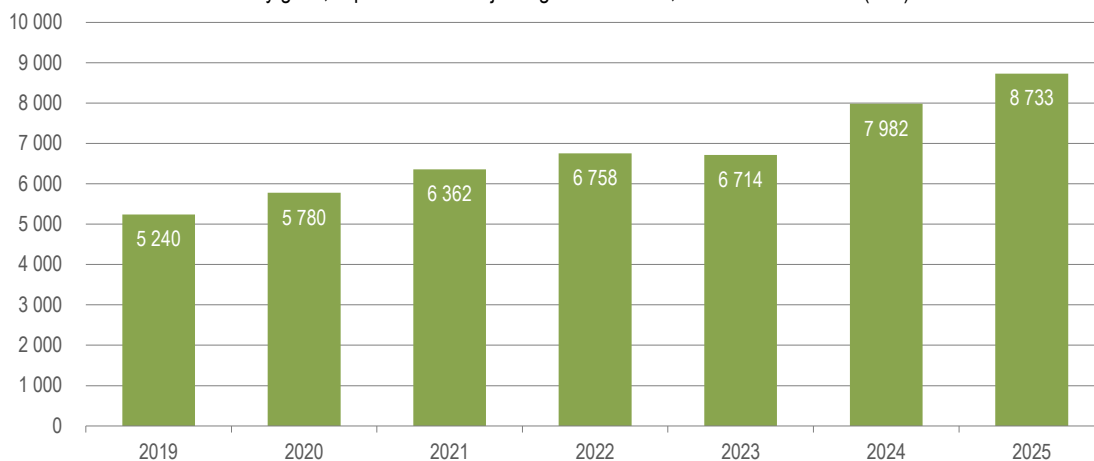
W 2025 r. dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 8 733 zł i zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego o 751 zł, a w odniesieniu do 2019 r. o 3 493 zł – co oznacza wzrost o 66,7%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji na przestrzeni siedmiu lat¹ – o 18,1%. Uwzględniając inflację, która w 2025 r. wyniosła 3,6% dochody

¹ Skumulowana inflacja w latach 2019–2025 wyniosła wg GUS 48,6%.

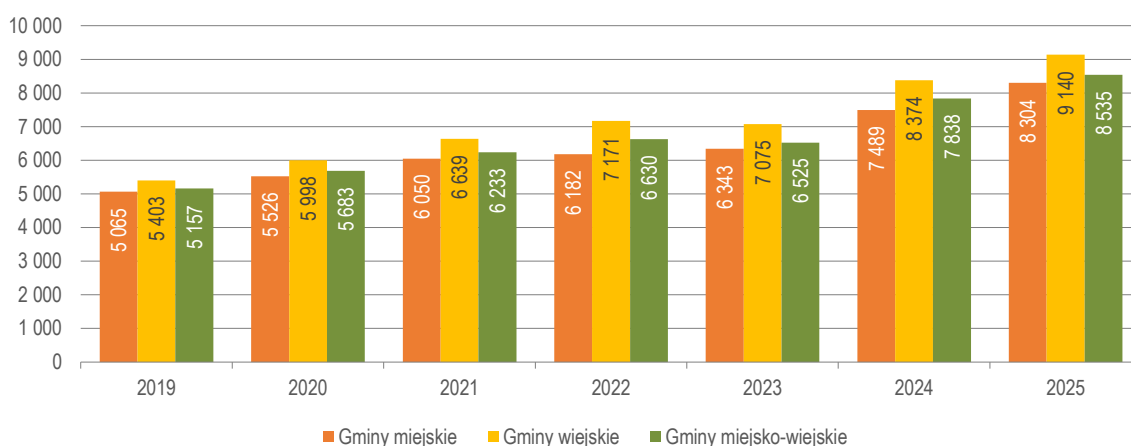
gmin liczone na jednego mieszkańca realnie wzrosły o 5,8%. Najwyższe wzrosty wykazały gminy miejskie – o 815 zł, najniższe miejsko-wiejskie – o 697 zł. W każdym z omawianych lat najwyższe dochody ogółem *per capita* występowały w gminach wiejskich, a najniższe w miejskich.

Według regionów najwyższe średnie dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały w 2025 r. gminy z województw: dolnośląskiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego, a najniższe, gminy województw: małopolskiego, opolskiego i lubelskiego.

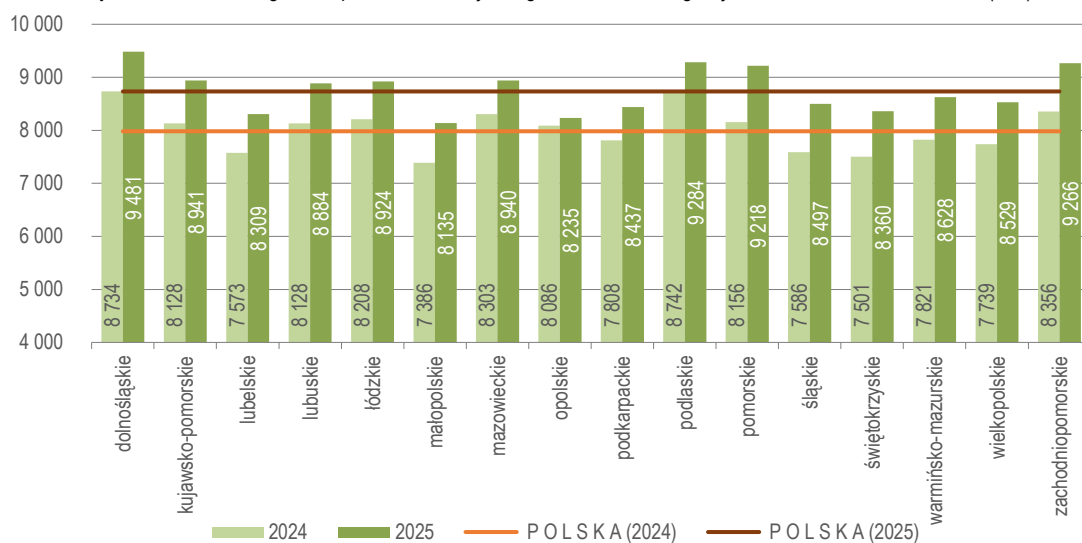
Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025, wg typów (w zł)

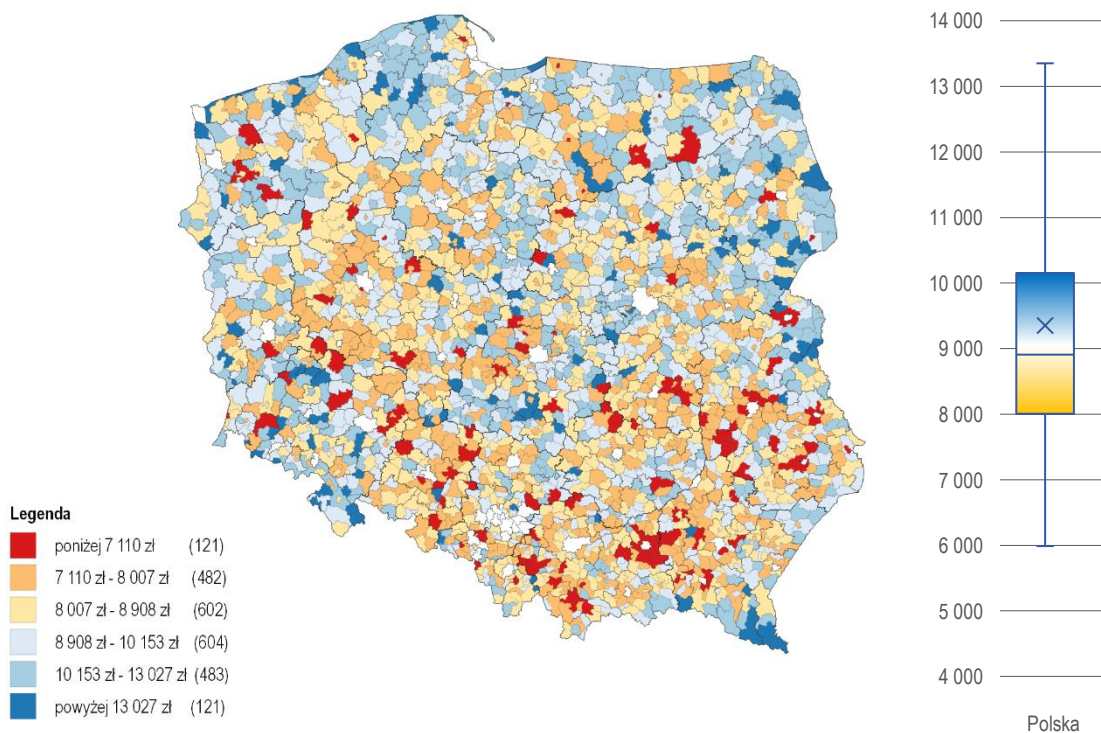


Dynamika dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2024 i 2025 (w zł)

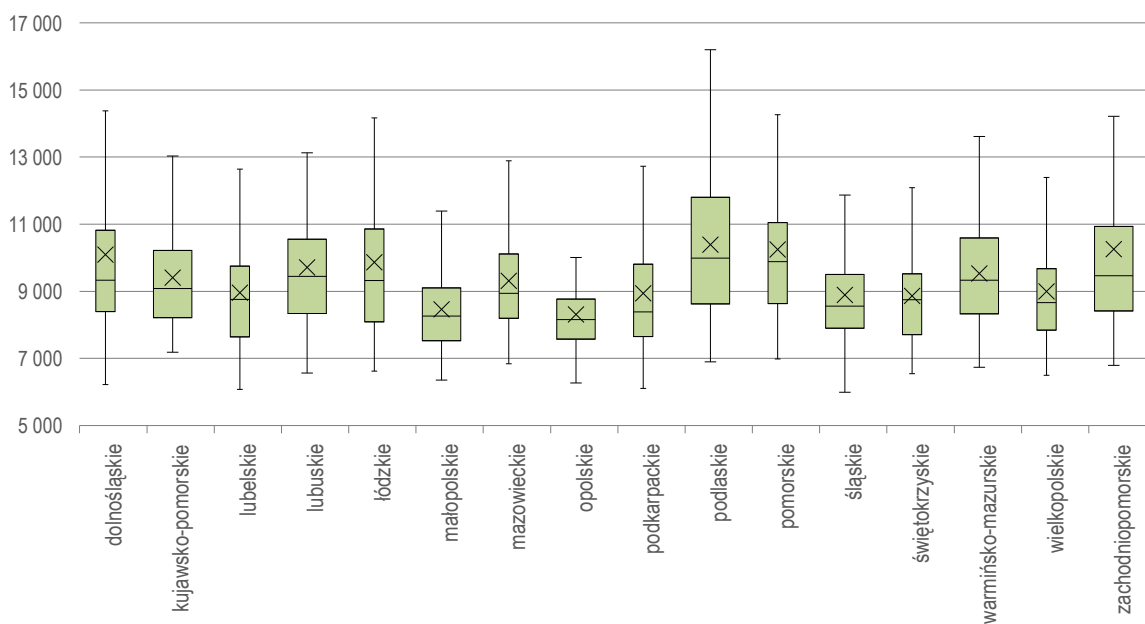


Prezentacja graficzna statystycznego rozkładu cechy, z wykorzystaniem mediany jako wartości środkowej badanego zbioru, tzn. wartości, powyżej i poniżej której znajduje się taka sama liczba obserwacji (w tym przypadku cechą są dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a zbiorem obserwacji wszystkie 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 2025 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Rozrzut dochodów ogółem *per capita* gmin, wg województw, w 2025 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 zachodniopomorskie, dla którego średnia dochodów ogółem gmin wyniosła w 2025 r. – 10 256 zł, natomiast mediana – 9 468 zł. Za podniesienie średniej całego województwa odpowiedzialne jest tylko kilka bardzo zamożnych nadmorskich jednostek, popularnych miejsc wypoczynku, w tym trzecia najbogatsza gmina w Polsce – Rewal.

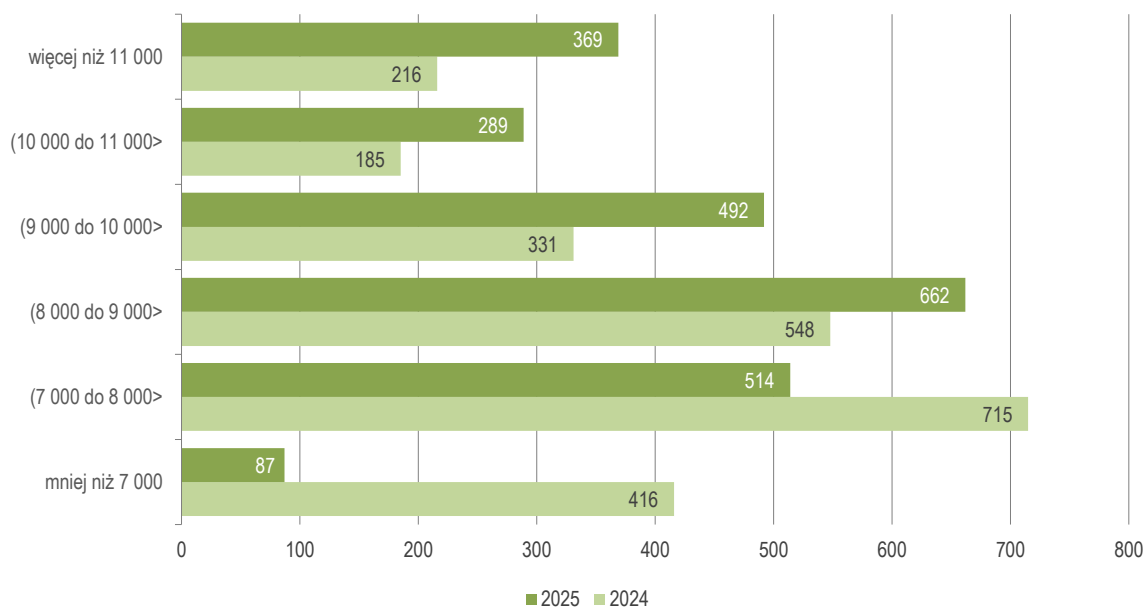
Poziom i dynamika dochodów ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)

Wyszczególnienie	2024	2025	Różnica (3-2)	Dynamika (2024 = 100%)
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	7 982	8 733	751	109,4
- bieżące	6 702	7 422	720	110,7
- majątkowe	1 280	1 311	31	102,4
Mediana	8 116	8 908	792	109,8
Średnia	8 586	9 355	769	109,0
Minimalne	5 467	5 990	523	109,6
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	32 838 ¹⁾	25 667 ²⁾	-7 171	78,2
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	39 383	35 169	-4214	89,3

¹⁾ Dubicze Cerkiewne (woj. podlaskie).

²⁾ Krynica Morska (woj. pomorskie).

Liczba gmin w przedziałach dochodów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)



W przedziałach dochodów *per capita* 87 gmin posiadało dochody na mieszkańca mniejsze niż 7 000 zł (w 2024 r. było to 416 gmin), 514 gmin wypracowało dochód pomiędzy 7 000 zł a 8 000 zł (w 2024 r. – 715), dochody 662 gmin (548 rok wcześniej) znalazły się w zakresie 8 000–9 000 zł, 492 gminy (331 w roku poprzednim) osiągnęło dochody w przedziale 9 000–10 000 zł, natomiast w przedziale 10 000–11 000 zł odnotowano 289 jednostek tego typu (poprzednio 185). Najbardziej zamożnych gmin, z dochodami *per capita* powyżej 11 000 zł było 369 (w roku poprzednim 216)³. Odsetek gmin, w których wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniósł 76,4% (1 843 jst), rok wcześniej relacja ta wyniosła 86,5%.

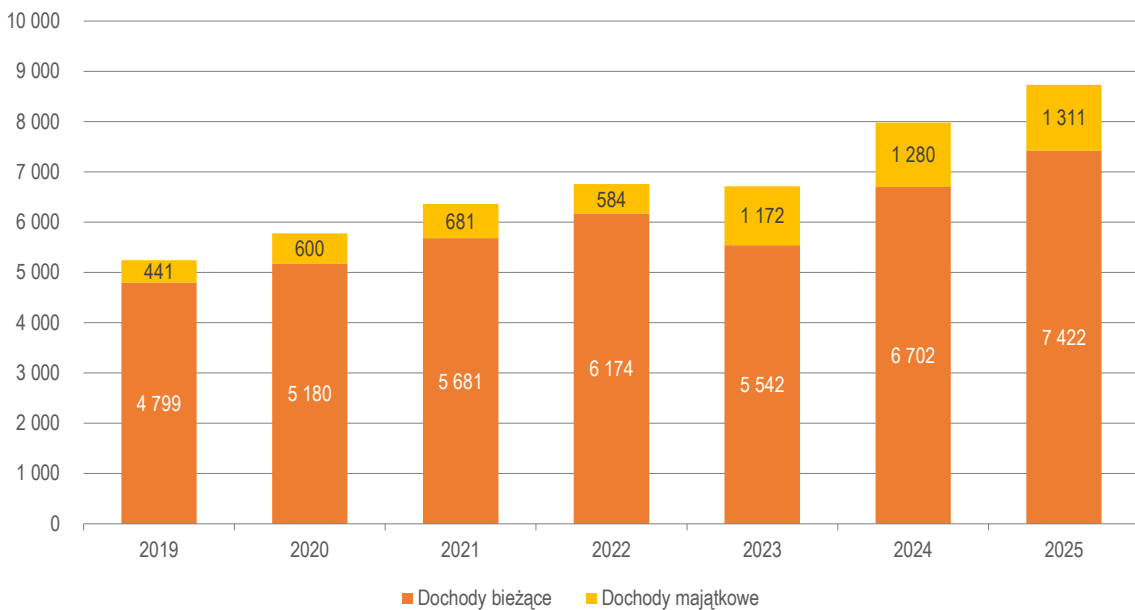
³ Najwyższe dochody *per capita* zrealizowały gminy: Kleszczów (woj. łódzkie) – 35 169 zł, Krynica Morska (woj. pomorskie) – 25 667 zł, Rewal (woj. zachodniopomorskie) – 24 259 zł i Sulmierzyce (woj. łódzkie) – 22 982 zł.

Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2024 i 2025 (w zł)

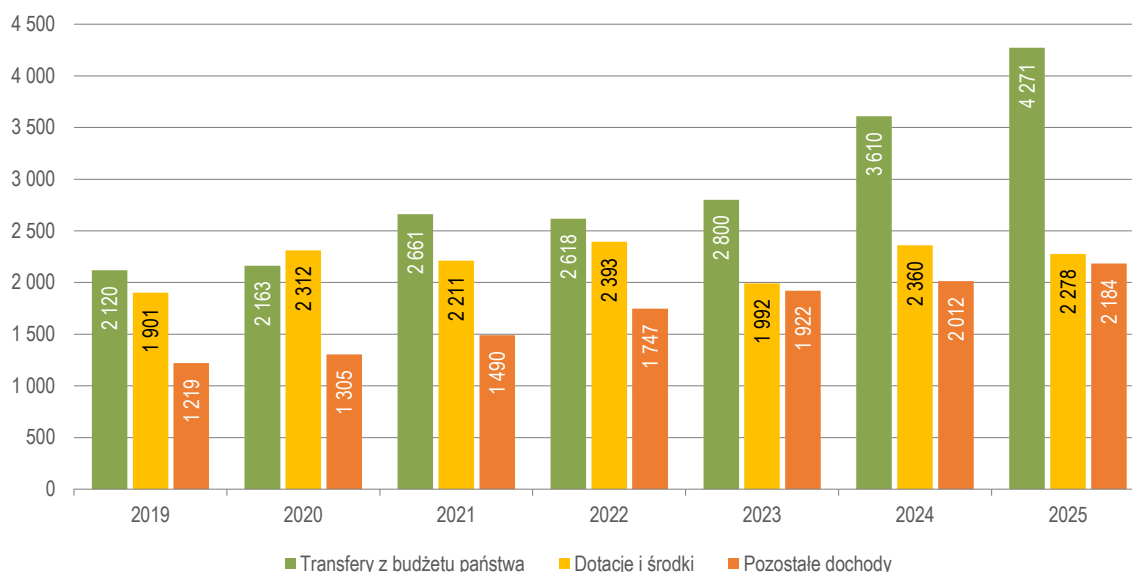
Wyszczególnienie		Liczba gmin	Dochody ogółem		z tego:					
					Transfery z bp	z tego:		dotacje i środki	pozostałe dochody	w tym:
			PIT i CIT	subwencja ogólna		w tym:				
			2024	2025					podatki i opłaty	
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	733	9 566	10 393	4 435	2 472	1 963	3 851	2 107	1 567
	5 tys. – 10 tys.	874	8 496	9 234	4 388	2 803	1 585	2 792	2 054	1 575
	10 tys. – 20 tys.	532	7 543	8 270	4 152	3 265	887	2 027	2 091	1 657
	20 tys. – 50 tys.	243	7 525	8 244	4 217	3 832	385	1 646	2 381	1 875
	50 tys. – 100 tys.	31	7 516	8 368	4 327	4 125	202	1 700	2 341	1 781

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 w skrajnym przypadku różnica wyniosła 2 149 zł – pomiędzy gminami małym z ludnością do pięciu tys. a gminami dużymi, które zamieszkuje powyżej 50 tys. osób. W 2024 r. różnica ta była podobna i wyniosła 2 050 zł. Przyczyną omawianego zjawiska są znaczne dysproporcje w kwotach przekazywanych dotacji i środków, które wystąpiły w 2025 r., gdzie do gmin najmniejszych trafiło średnio *per capita* 3 851 zł, a do największych 1 646 zł i 1 700 zł oraz subwencji – odpowiednio 1 963 zł i 202 zł. Różnice nie są w stanie pokryć wyższych o 1 653 zł wpływów z tytułu udziałów w PIT i CIT do gmin o największej liczbie ludności w stosunku do najmniejszych gmin.

Struktura dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)

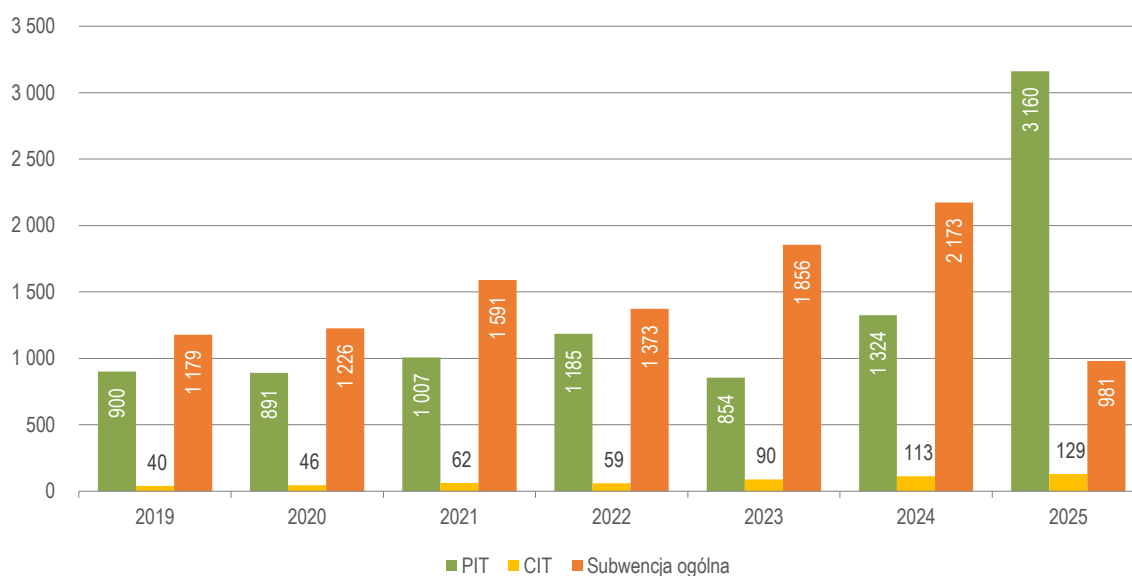


Struktura dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



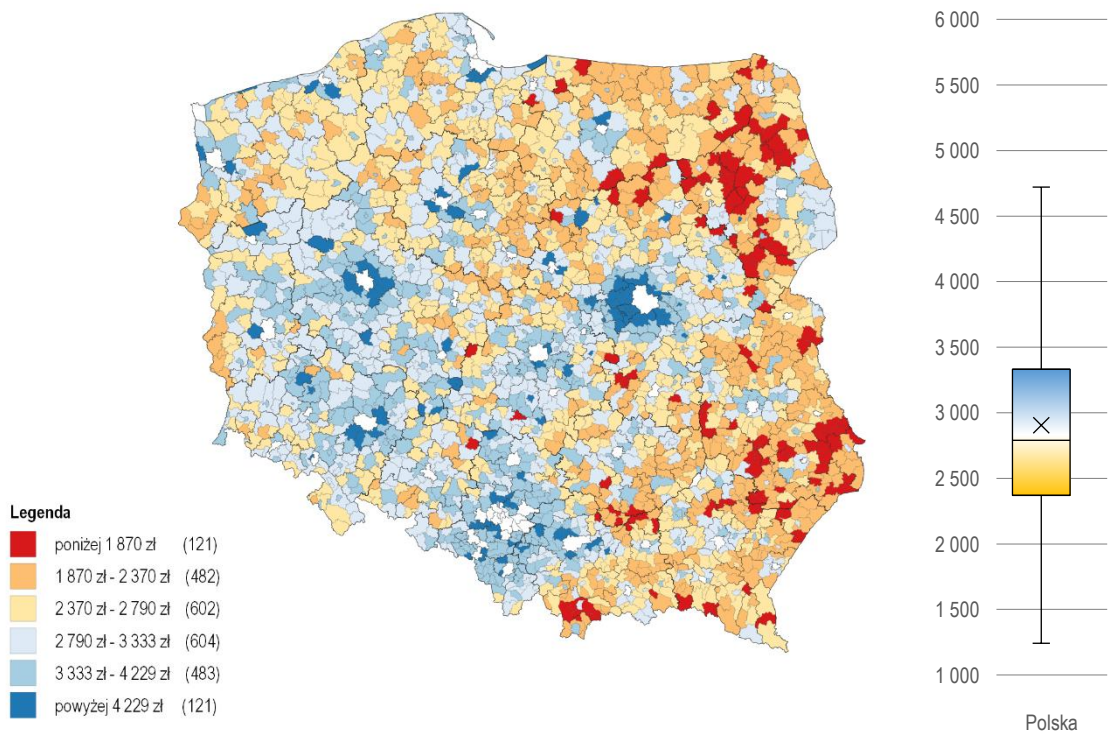
Dochody bieżące gmin *per capita* w skali kraju wyniosły w 2025 r. – 7 422 zł i wzrosły o 720 zł w stosunku do roku poprzedniego, a w odniesieniu do 2019 r. – o 2 623 zł. Dochody z tytułu transferów bieżących z budżetu państwa (PIT i CIT, subwencja) wzrosły o 653 zł i wyniosły 4 263 zł, przy wzroście o 2 143 zł w ciągu ostatnich siedmiu lat. Poziom dochodów bieżących z tytułu dotacji i środków przekazanych do budżetów gmin w 2025 r. zmniejszył się o 115 zł – do wartości 1 062 zł, a w stosunku do 2019 r. był niższy o 471 zł.

Transfery z budżetu państwa dla gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)

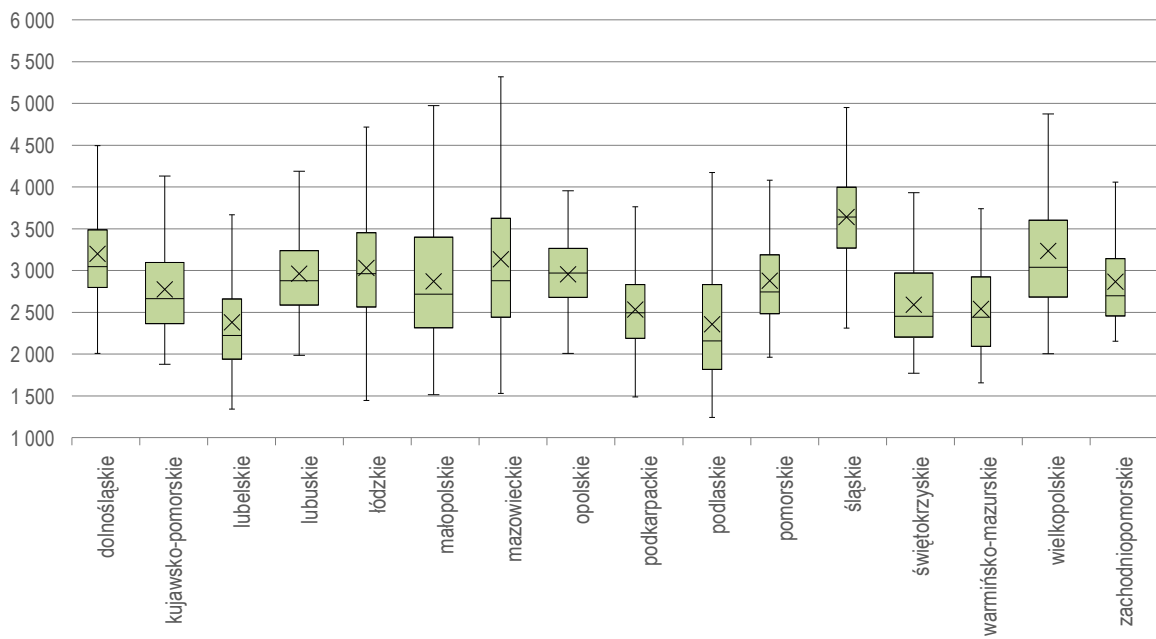


Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się o 31 zł w stosunku do roku poprzedniego i wyniosły 1 311 zł, co było efektem zwiększenia o 33 zł dotacji i środków przekazanych gminom na inwestycje i zakupy inwestycyjne (z 1 183 zł – w 2024 r. do 1 216 zł – w 2025 r.).

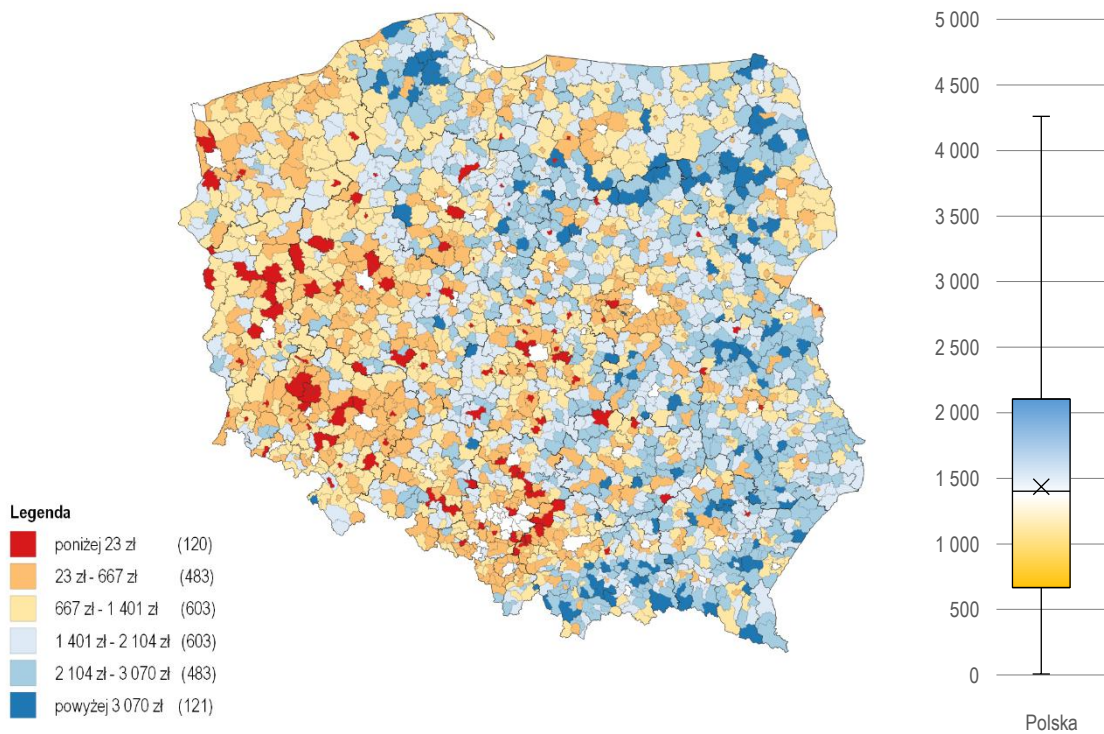
Dochody z tytułu udziału gmin w podatkach PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



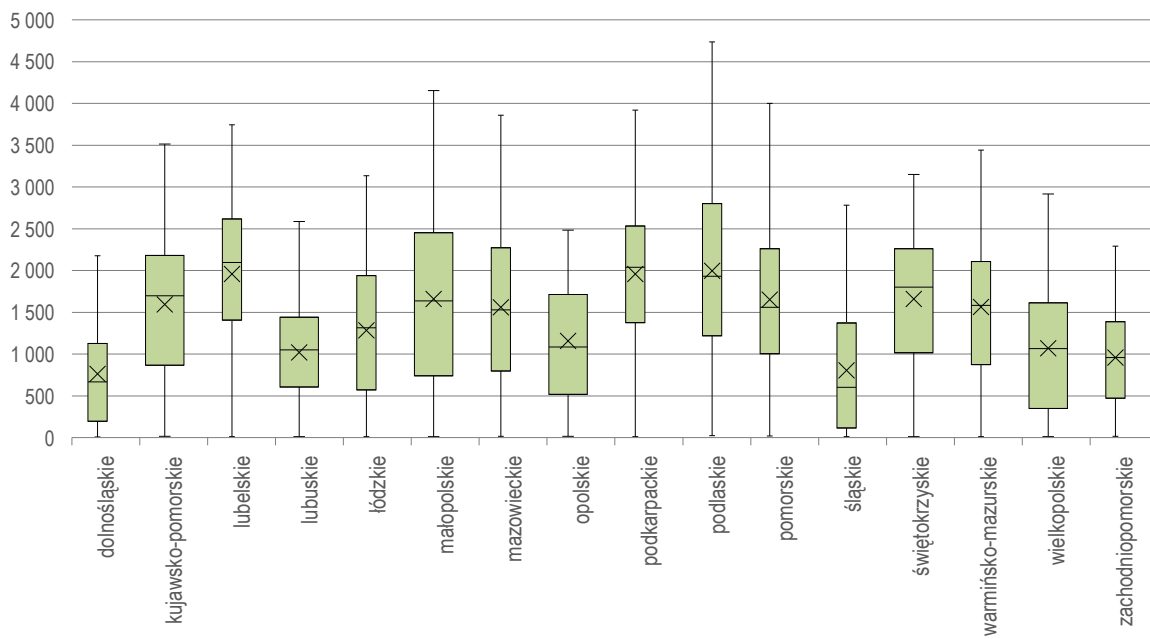
Rozrzut dochodów gmin *per capita* z PIT i CIT, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



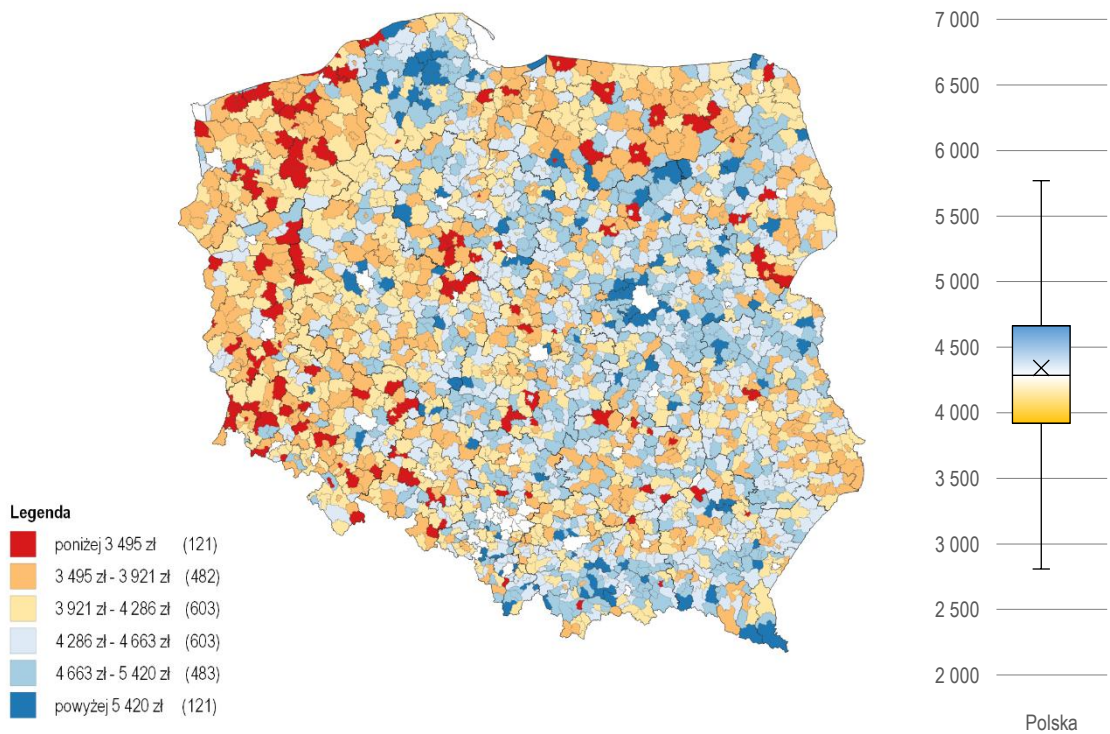
Dochody gmin z tytułu subwencji, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



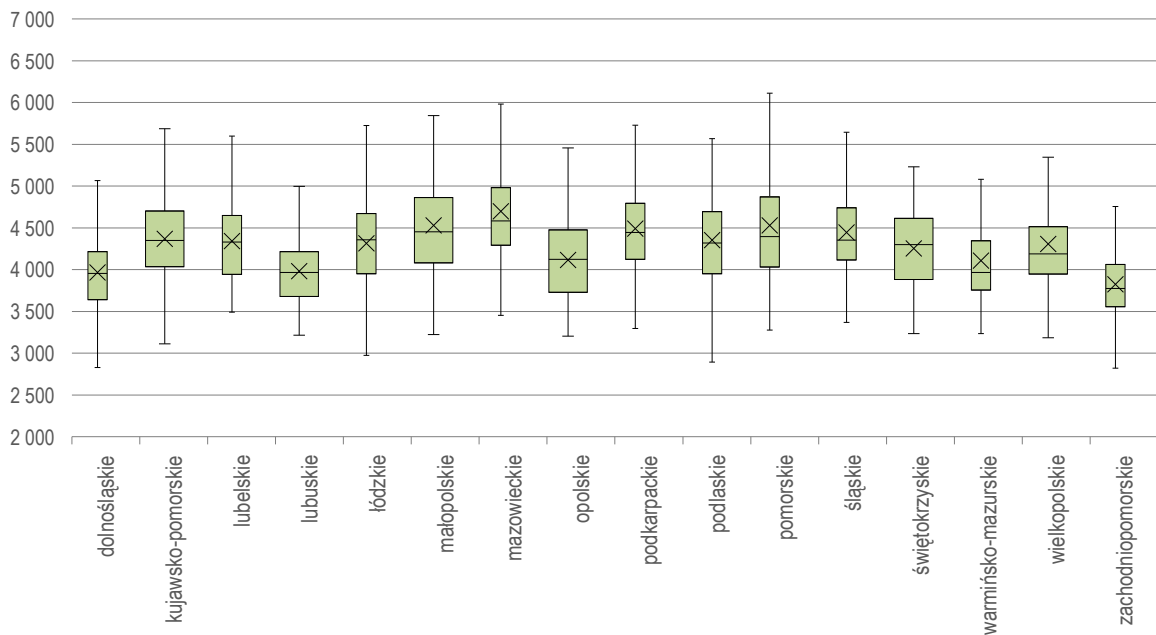
Rozrzut dochodów gmin *per capita* z tytułu subwencji, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



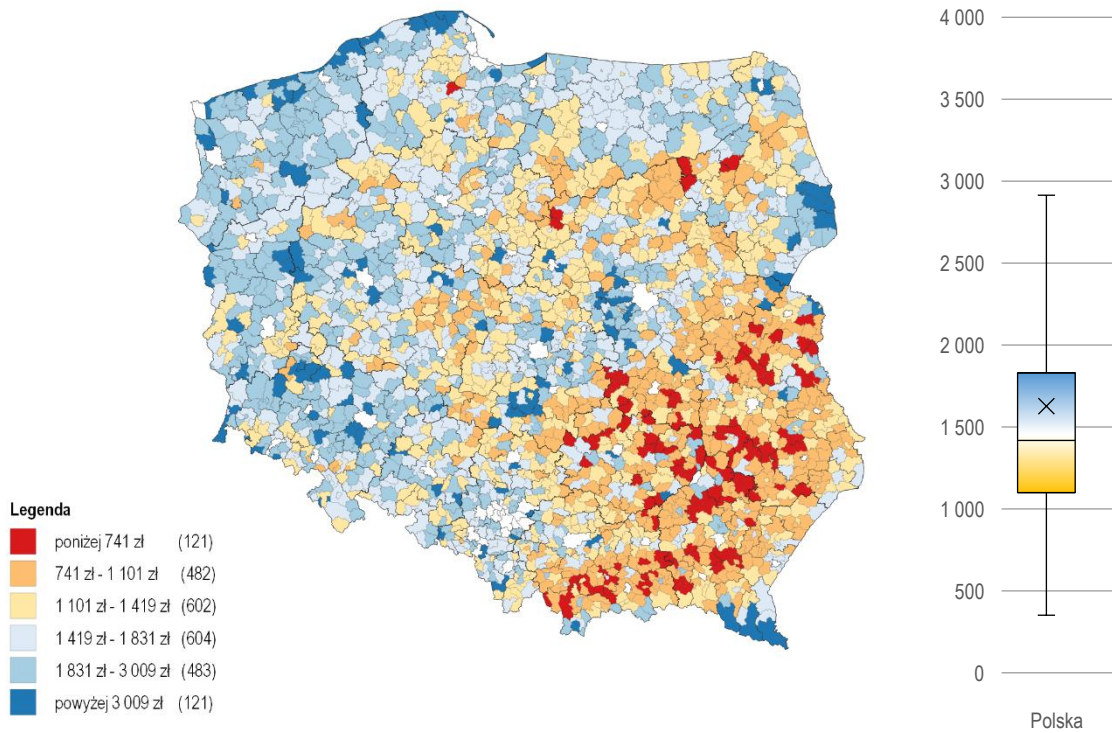
Dochody gmin z tytułu transferów z budżetu państwa (PIT, CIT, subwencja), w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



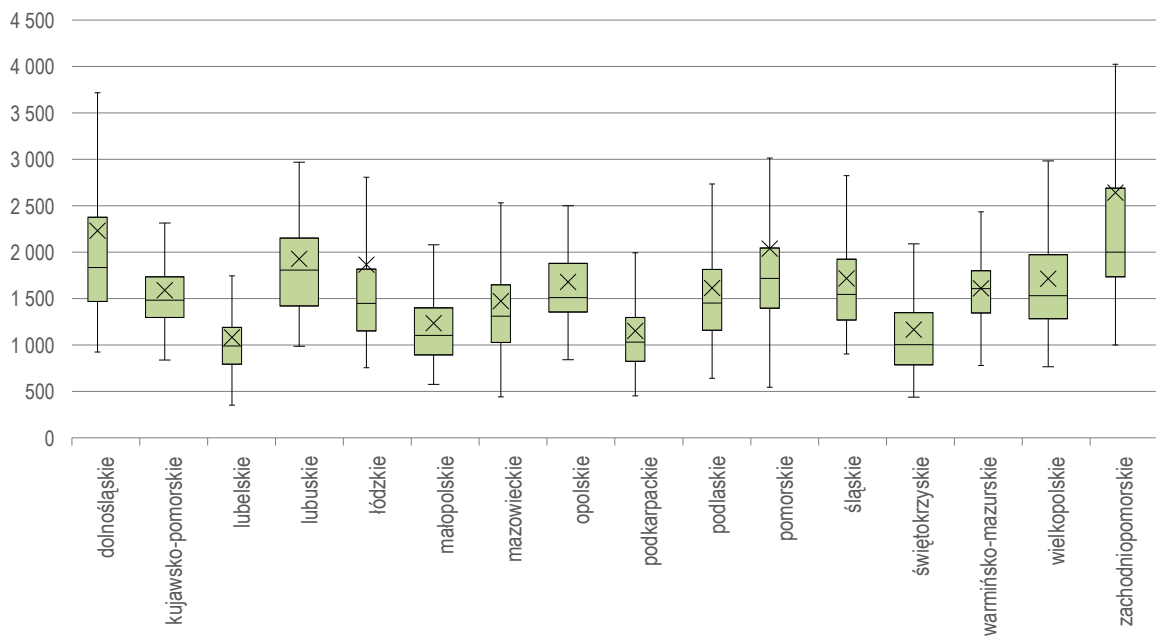
Rozrzut dochodów gmin *per capita* z tytułu transferów z budżetu państwa (PIT, CIT, subwencja), wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



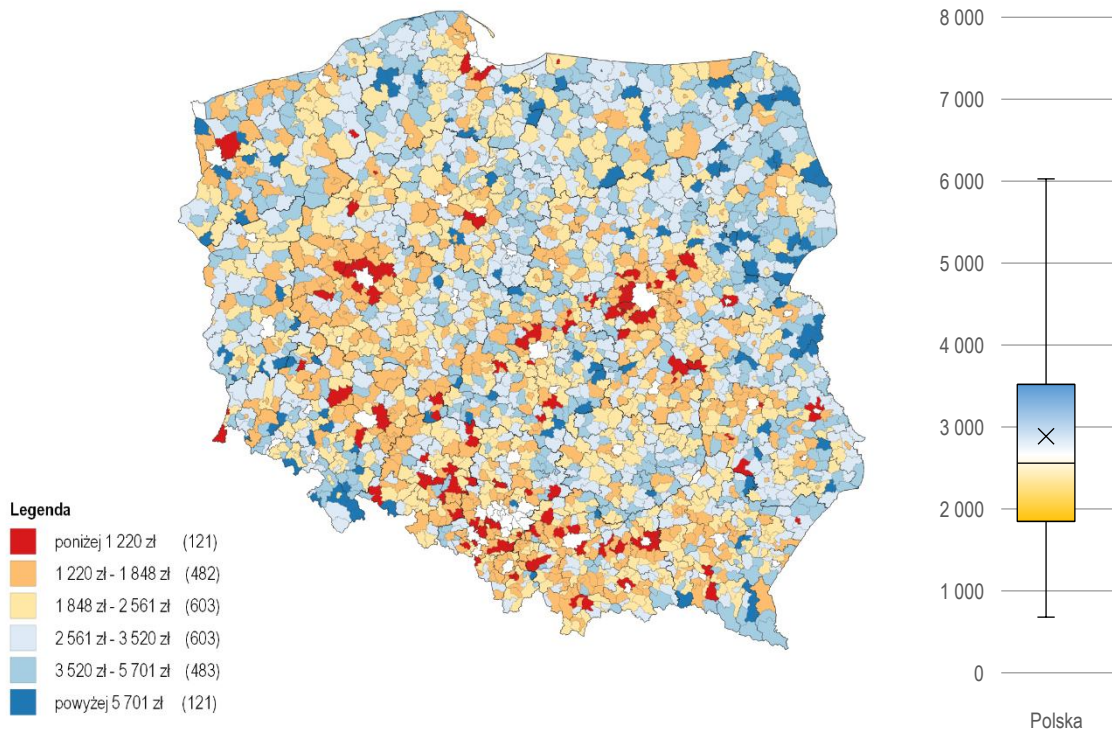
Dochody gmin z tytułu podatków i opłat, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



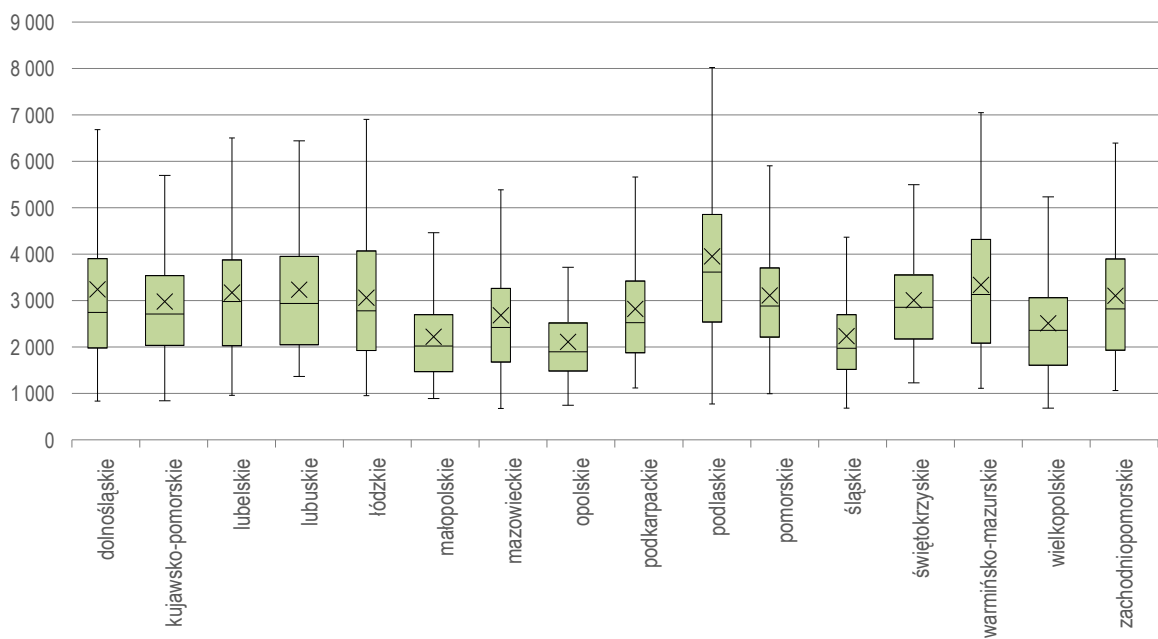
Rozrzut dochodów gmin *per capita* z tytułu podatków i opłat, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Dochody gmin z tytułu dotacji i środków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)

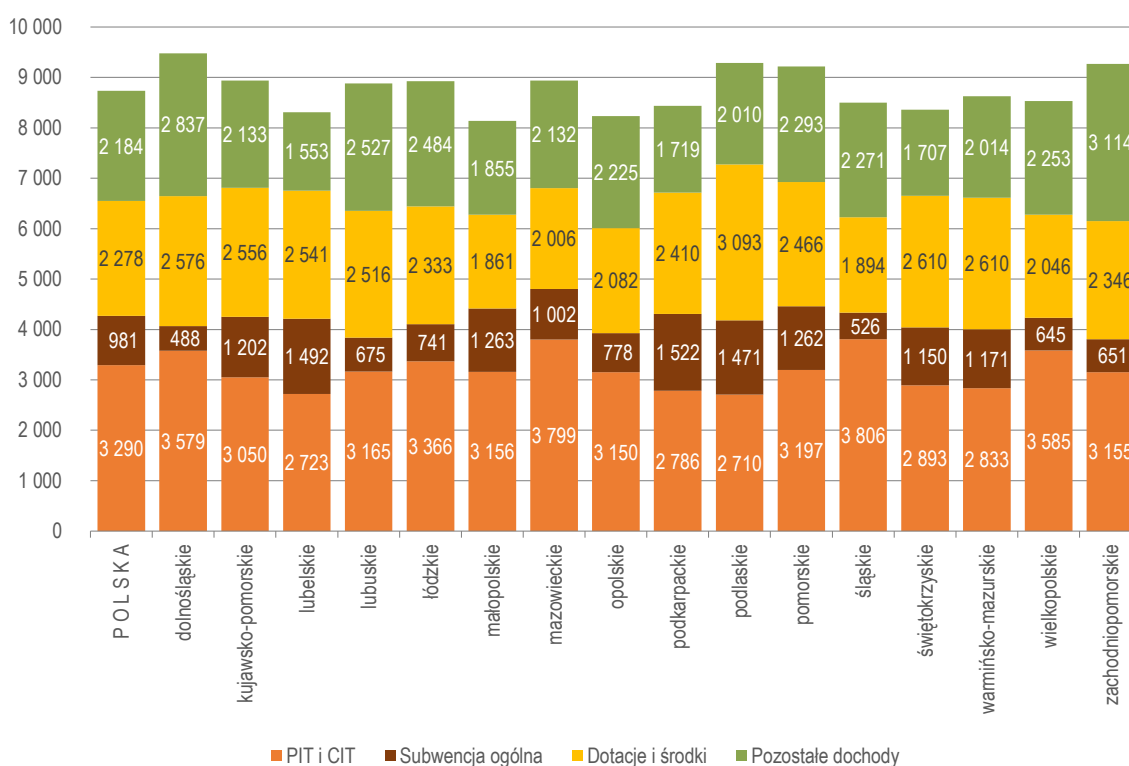


Rozrzut dochodów gmin *per capita* z tytułu dotacji i środków, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



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, północną oraz Śląsk – z większymi wpływami do budżetów gmin tego rodzaju dochodów oraz na mniej zamożną Polskę południowoschodnią. Natomiast obserwacja kwot wynikających z subwencji przekazywanych z budżetu państwa, wyliczanych wg nowych algorytmów i determinant wpływających na potrzeby finansowe jst, obowiązujących po raz pierwszy od 2025 r., a wynikających z nowej ustawy o dochodach jst⁴, pozwala zauważyć, że ten rodzaj dochodu ma obecnie cechy mechanizmu wyrównawczego państwa, którego beneficjentami są przede wszystkim gminy Polski południowoschodniej, Lubelszczyzny, Podlasia i północnych krańców Mazowsza, Ziemi Chełmińskiej i Pomorza Gdańskiego, a mapa kraju przedstawiająca rozkład kwot subwencji jest prawie negatywowym odbiciem mapy przedstawiającej dochody gmin z PIT i CIT. Interwencję finansową państwa, w postaci udzielonych dotacji, można w dalszym ciągu zauważyć w przypadku gmin najbardziej dotkniętych powodzią z września 2024 r. (Kotlina Kłodzka). Wyższymi od przeciętnych kwotami pozyskanych środków z tytułu dotacji charakteryzowały się również budżety gmin wschodniej i północno-wschodniej części kraju.

Poziom i struktura dochodów ogółem gmin, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



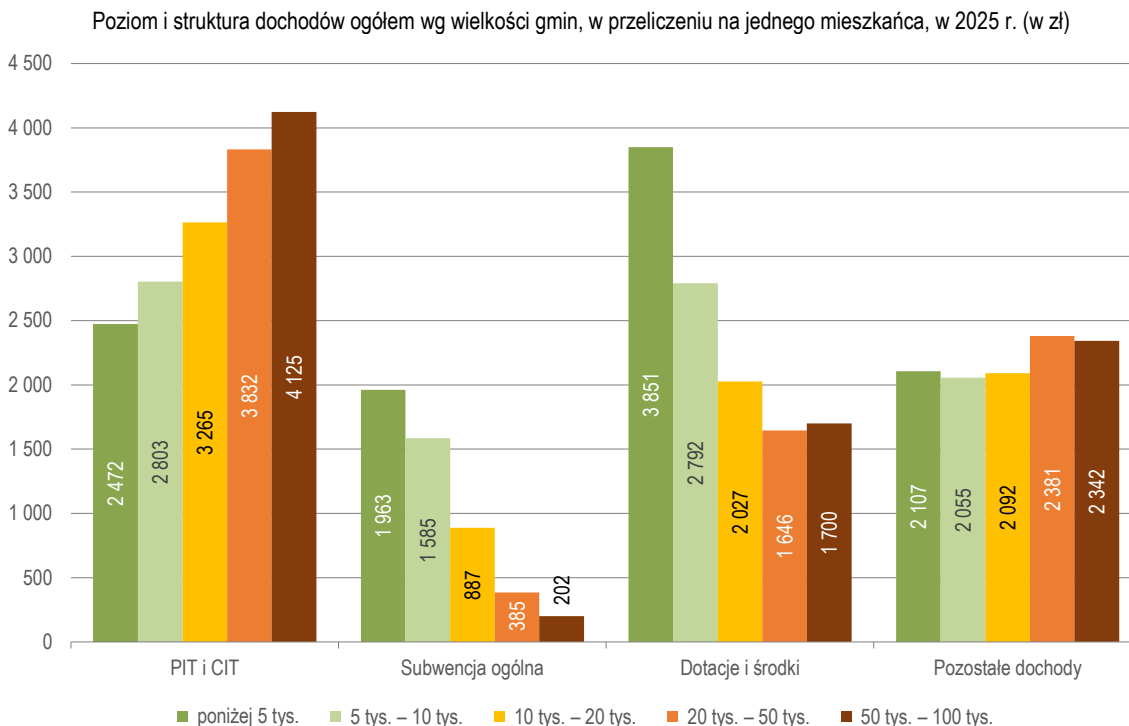
W 2025 r. dochody z tytułu dochodów transferowych ogółem (PIT, CIT, subwencja) wzrosły w 2 376 gminach (98,5%), a spadły w 35 jednostkach. W przypadku dotacji i środków ten rodzaj dochodu był wyższy w stosunku do roku poprzedniego w 1 103 gminach (45,7%), a spadek odnotowało 1 308 samorządów gminnych. Podstawowymi składnikami omawianych dochodów były dotacje z budżetu państwa na realizację zadań zleconych – 718 zł (spadek o 58 zł), dotacje z budżetu państwa na realizację zadań własnych jst – 540 zł (wzrost o 110 zł) oraz środki otrzymane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 682 zł (zmniejszenie o 121 zł) i środki z Funduszu Pomocy – 52 zł (dochód niższy o 4 zł w stosunku do roku poprzedniego).

Pozostałe dochody, rozumiane jako środki inne niż pochodzące z transferów przekazywanych do budżetów jst (PIT, CIT, subwencja) oraz dotacji i środków, zwiększyły się *per capita* w 2025 r. – o 172 zł, do kwoty 2 184 zł, a od 2019 r. – o 965 zł. W 1 975 gminach dochody te wzrosły (81,8% wszystkich tego typu jednostek), a spadły w 436 samorządach gminnych. Dochody z podatków i opłat lokalnych, będące składnikiem pozostałych dochodów, w opisywanym okresie wyniosły

⁴ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.).

w przeliczeniu na jednego mieszkańca 1 698 zł. Zwiększenie dochodów z tego tytułu odnotowało 2 265 samorządów gminnych, co przełożyło się na wzrost *per capita* o 149 zł w stosunku do roku poprzedniego, a od 2019 r. – o 747 zł.

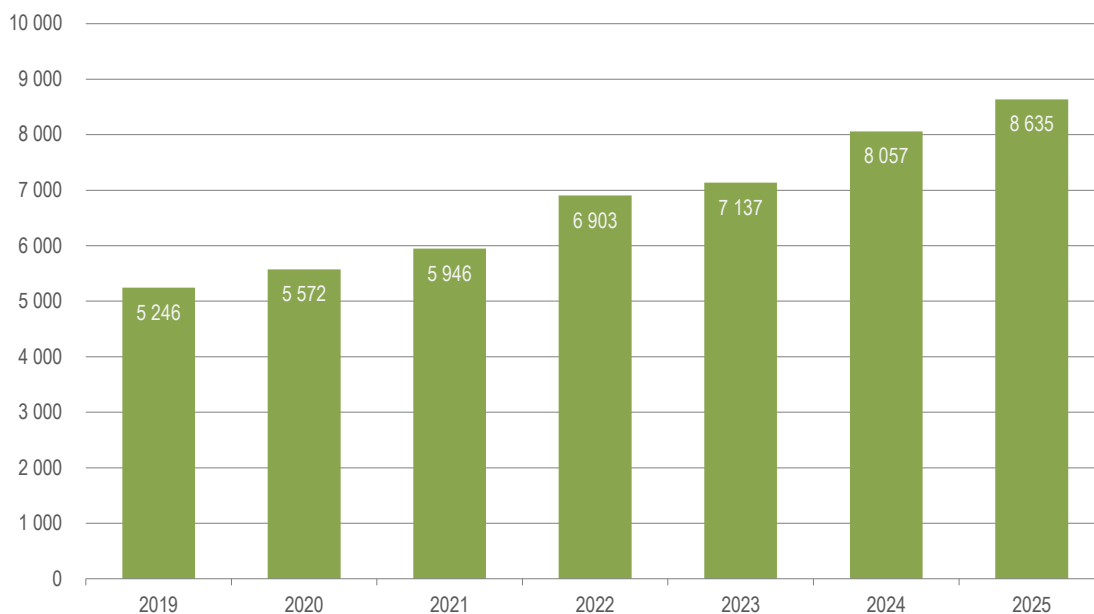
Rozpatrując poszczególne składowe dochodów gmin wg ich zaludnienia, można zauważyć w przypadku dochodów z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa liniowe trendy rosnące wraz z wielkością gminy. Sytuacja odwraca się w przypadku pozostałych dochodów zewnętrznych (subwencja, dotacje z budżetu państwa lub z budżetów innych jst), gdzie na skutek działania mechanizmów wyrównawczych gminy mniejsze, posiadające mniejsze możliwości dochodowe, uzyskały wyższe dochody z tytułu dotacji i subwencji.



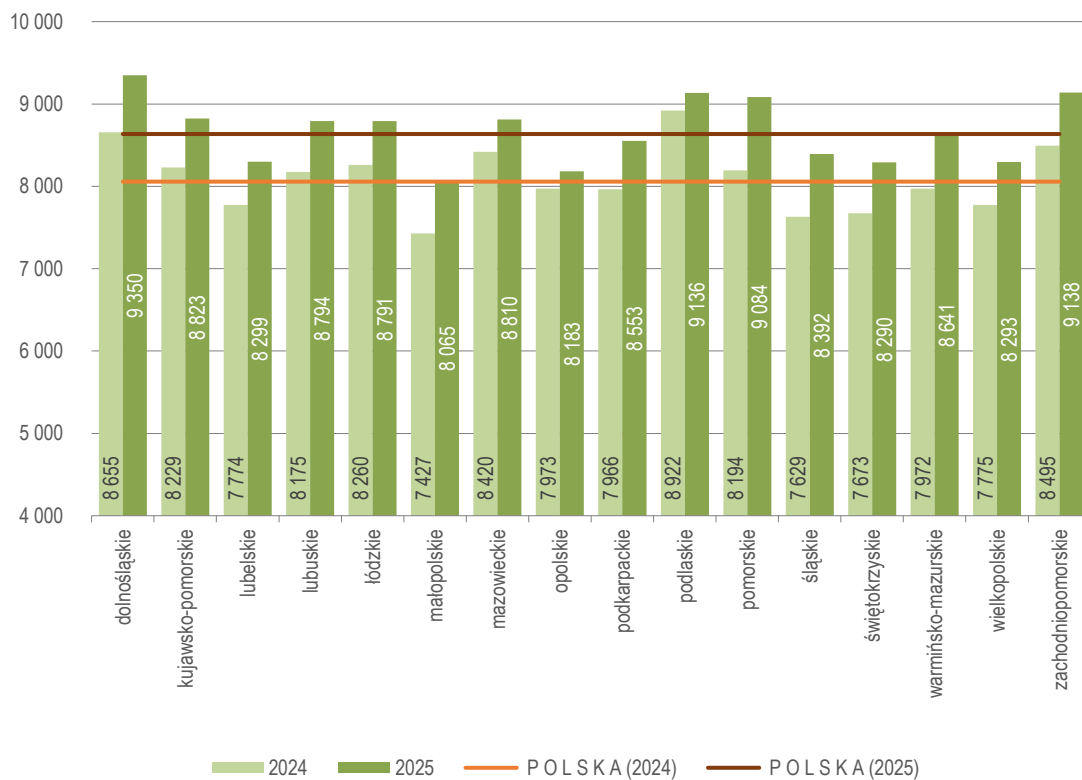
1.2. Wydatki

W 2025 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 8 635 zł i wzrosły w stosunku do 2024 r. – o 578 zł, co oznacza utrzymanie stałej tendencji wzrostu wydatków w odniesieniu do lat poprzednich (od 2019 r. wydatki wzrosły o 3 389 zł, tj. nominalnie o 64,6%, realnie o 16,0%). Wydatki ogółem gmin były niższe od wartości dochodów o 98 zł, co oznacza, że budżety omawianych jst po raz pierwszy od czterech lat zamknęły się *per saldo* nadwyżką budżetową. Wynik operacyjny gminy wypracowały na poziomie 763 zł (w 2024 r. różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniosła 522 zł).

Wydatki ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Dynamika wydatków ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2024 i 2025 (w zł)



Poziom i dynamika wydatków w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2024 i 2025 (w zł)

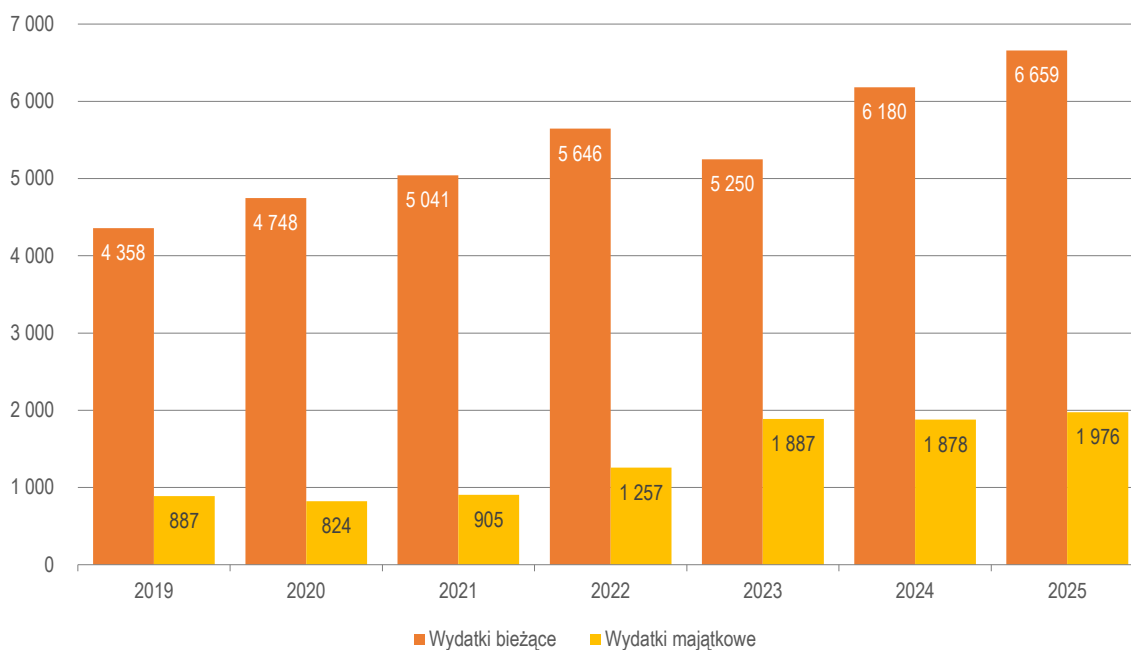
Wyszczególnienie	2024	2025	Różnica (3-2)	Dynamika (2024 = 100%)
1	2	3	4	5
Wydatki ogółem, z tego:	8 057	8 635	578	107,2
– bieżące	6 180	6 659	479	107,8
– majątkowe	1 878	1 976	98	105,2
Mediana	8 230	8 824	594	107,2
Średnia	8 695	9 234	539	106,2
Minimalne	5 065	5 469	404	108,0
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	33 840 ¹⁾	25 096 ²⁾	-8 744	74,2
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	47 218	34 963	-12 255	74,0

¹⁾ Dubicze Cerkiewne (woj. podlaskie).

²⁾ Rewal (woj. zachodniopomorskie).

Wydatki poniżej 7 000 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły 143 gminy (5,9% wszystkich tego typu jednostek), pomiędzy 7 000 a 8 000 zł – 554 gminy (23,0%), w granicach 8 000–9 000 zł – 615 gminy (25,5%), 9 000–10 000 zł – 472 gminy (19,6%), 10 000–11 000 zł – 264 gminy (10,9%), a próg powyżej 11 000 zł przekroczyło 365 gmin (15,1%)⁵.

Struktura wydatków gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)

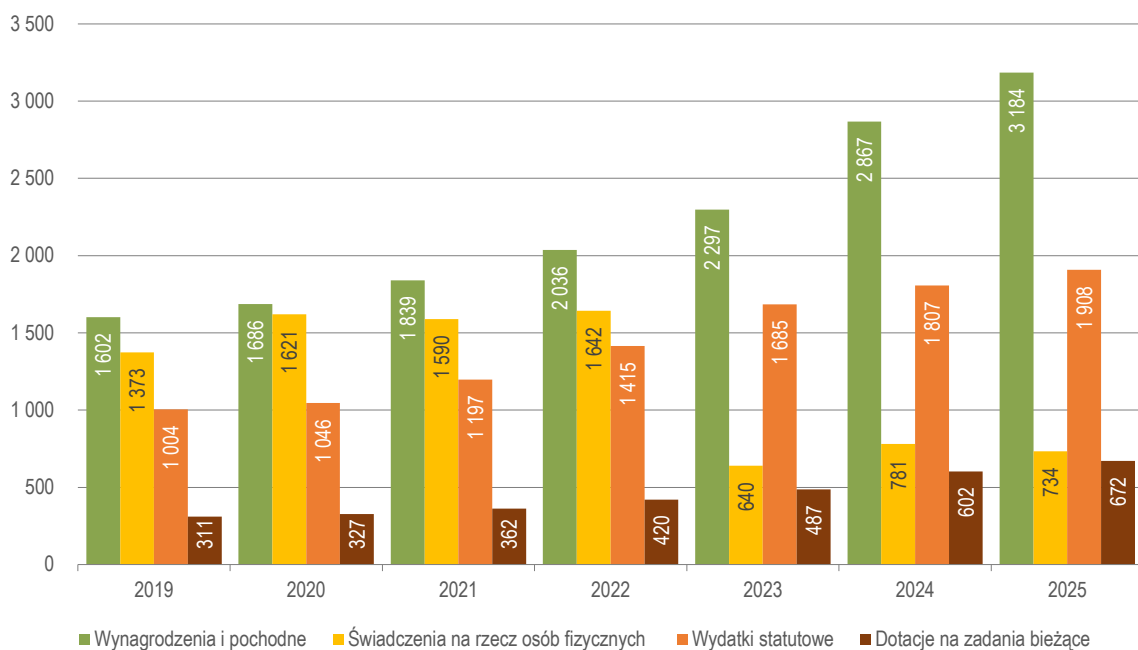


Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2025 r. wyniosły średnio 6 659 zł i zwiększyły się w stosunku do poprzedniego roku o 479 zł (licząc od 2019 r. wzrost wyniósł 2 301 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 3 184 zł i wzrosły o 317 zł (od 2019 r. zwiększyły się o 1 582 zł). W stosunku do poprzedniego roku wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych zmalały o 47 zł, natomiast skumulowana różnica liczona od 2019 r. wyniosła -639 zł – z uwagi na zakończenie w 2022 r. realizacji przez samorzady w ramach zadań zleconych programu „Rodzina 500+”.

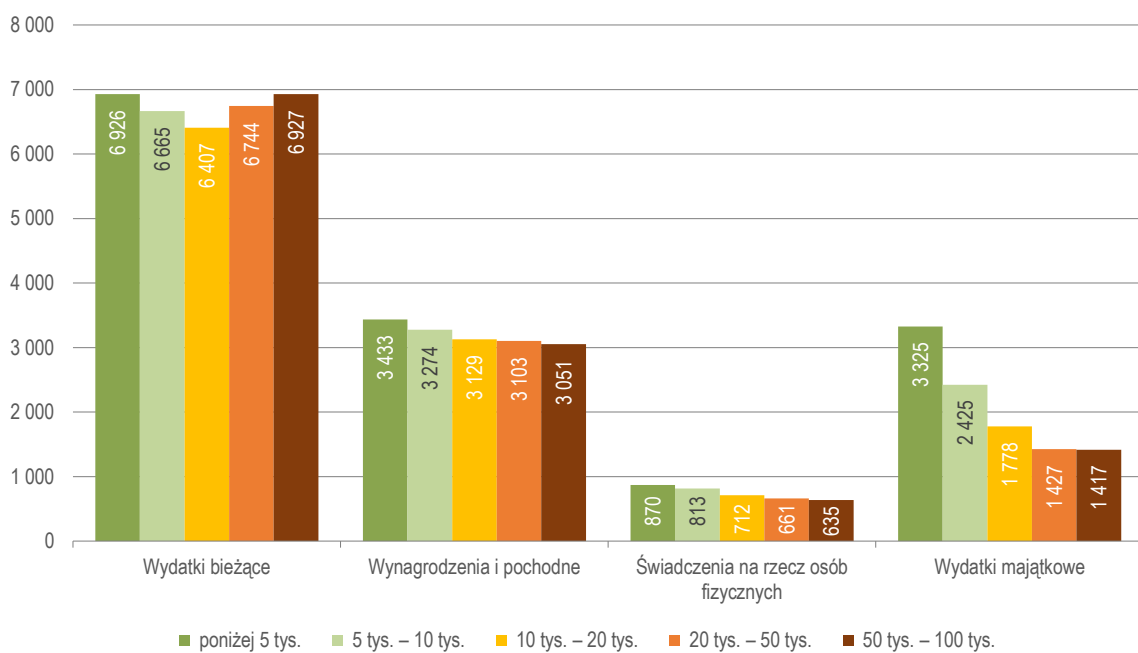
Wydatki bieżące niższe niż w roku poprzednim wykonały w 2025 r. – 103 samorzady gminne, przy 15 gminach w 2024 r. Wydatki majątkowe wyższe niż w 2024 r. wykonało 1 260 gmin (1 246 gmin w roku poprzednim), przy 1 151 gminach, które na wydatki majątkowe przeznaczyły mniej środków (1 165 w 2024 r.).

⁵ Najwyższe wydatki *per capita* zrealizowały gminy: Kleszczów (woj. łódzkie) – 34 963 zł, Rewal (woj. zachodniopomorskie) – 25 096 zł, Czarnia (woj. mazowieckie) – 24 485 zł i Krynica Morska (woj. pomorskie) – 21 970 zł.

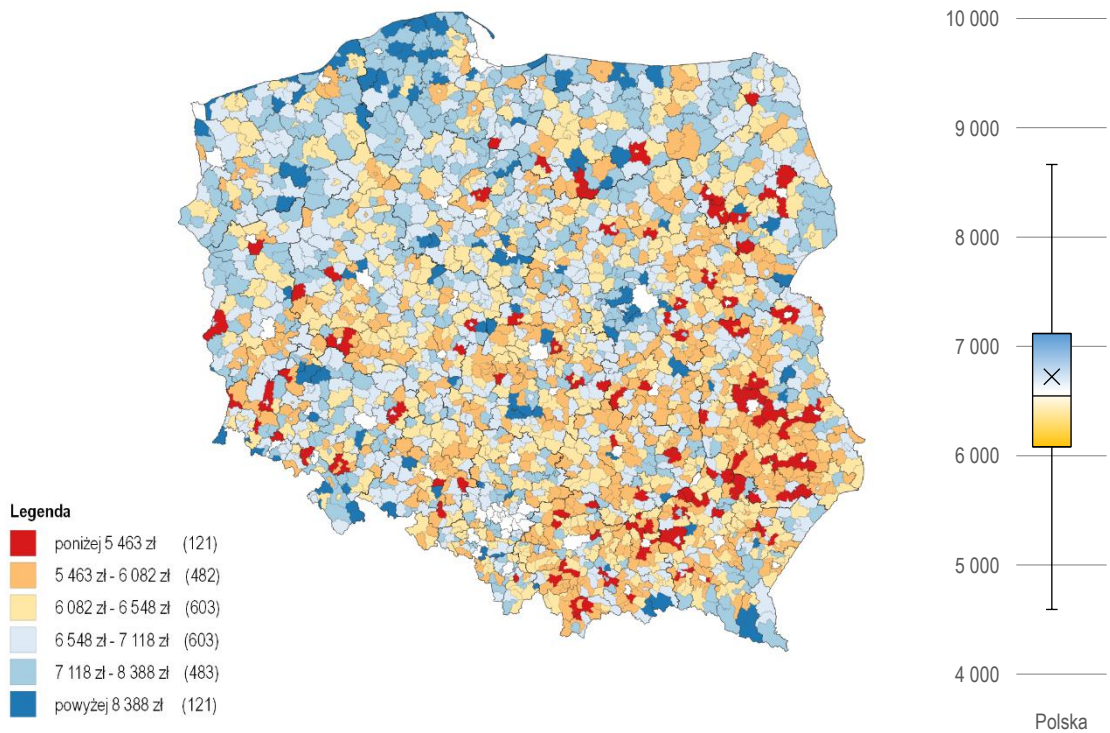
Poziom wybranych wydatków bieżących gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



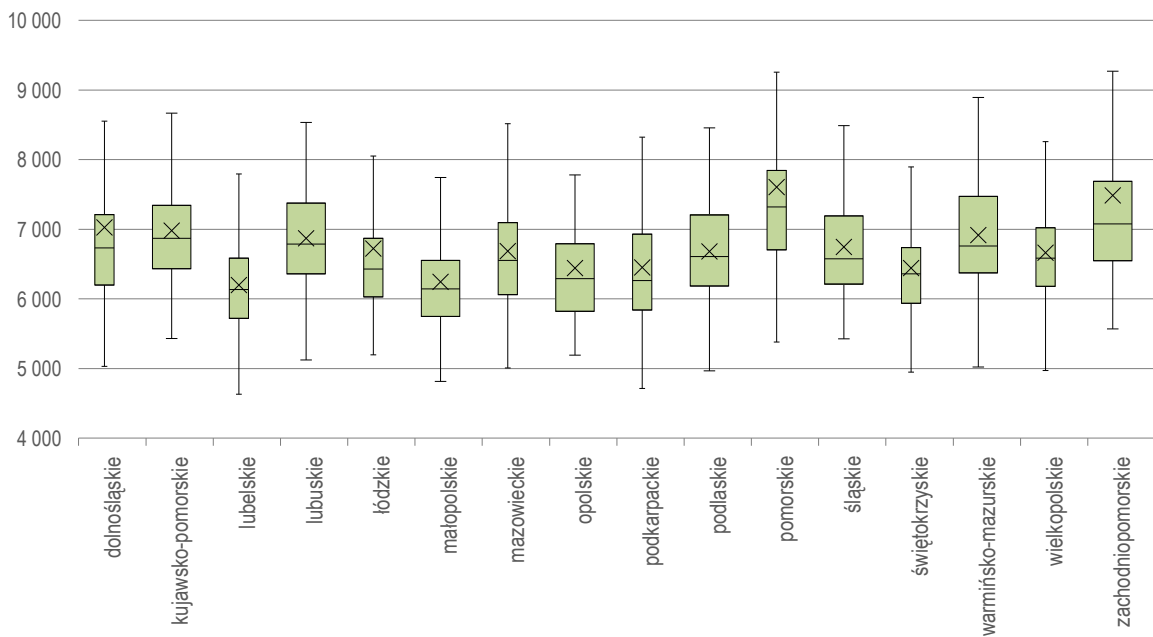
Poziom i struktura wydatków wg wielkości gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)

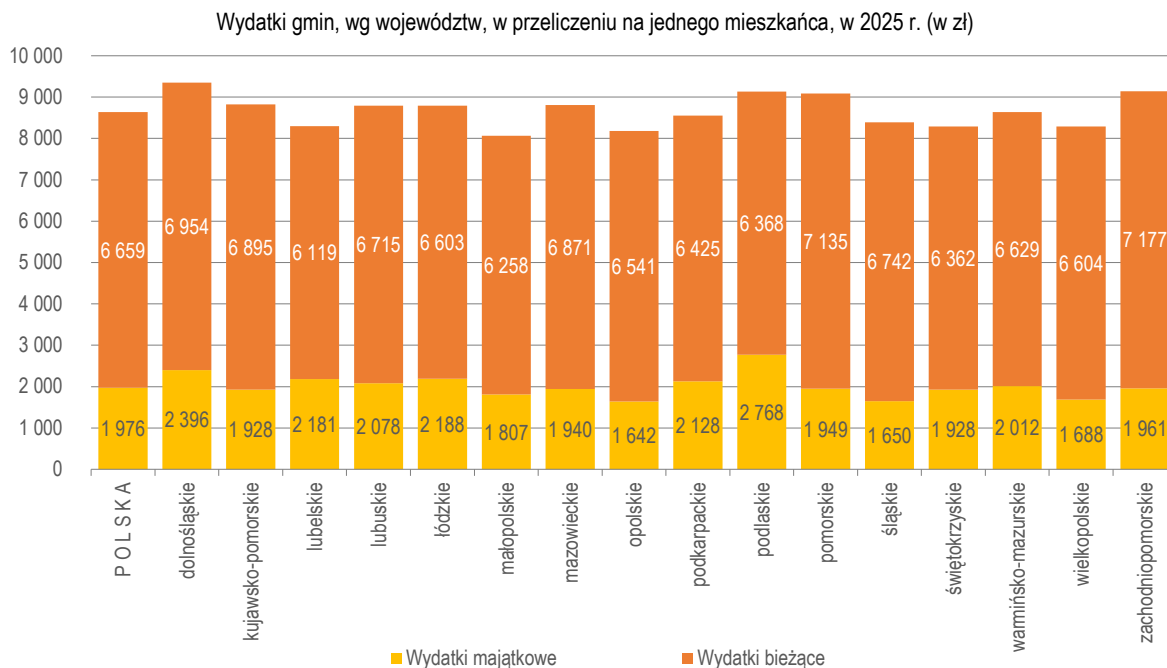


Wydatki bieżące gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r.



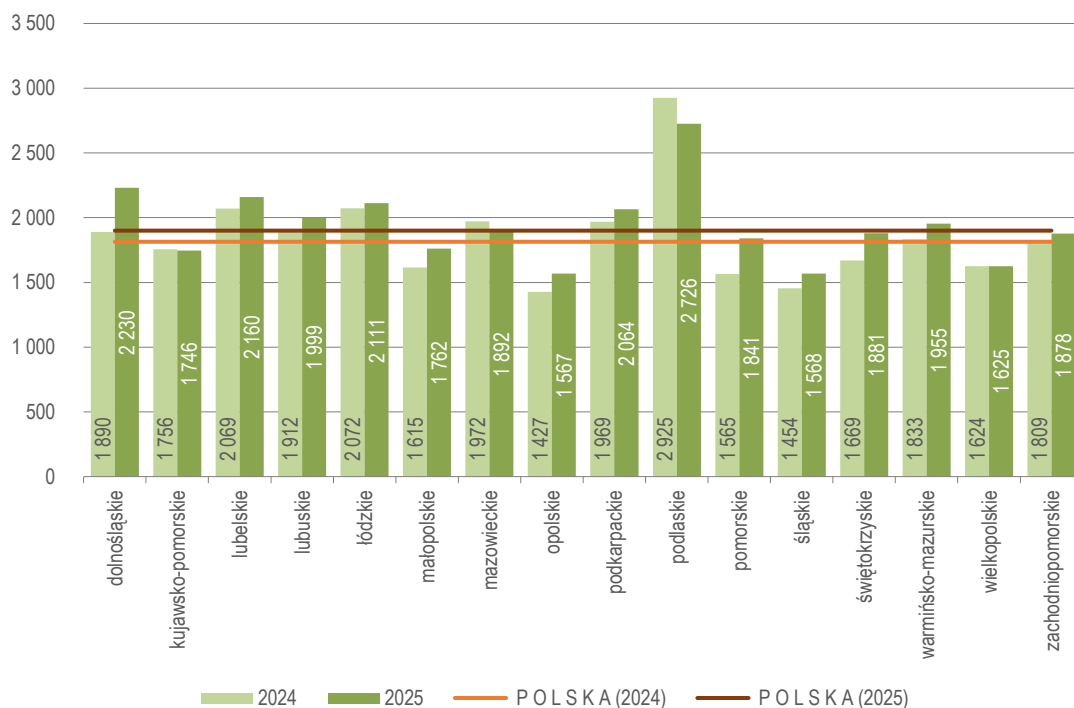
Rozrzut wydatków bieżących *per capita* gmin, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



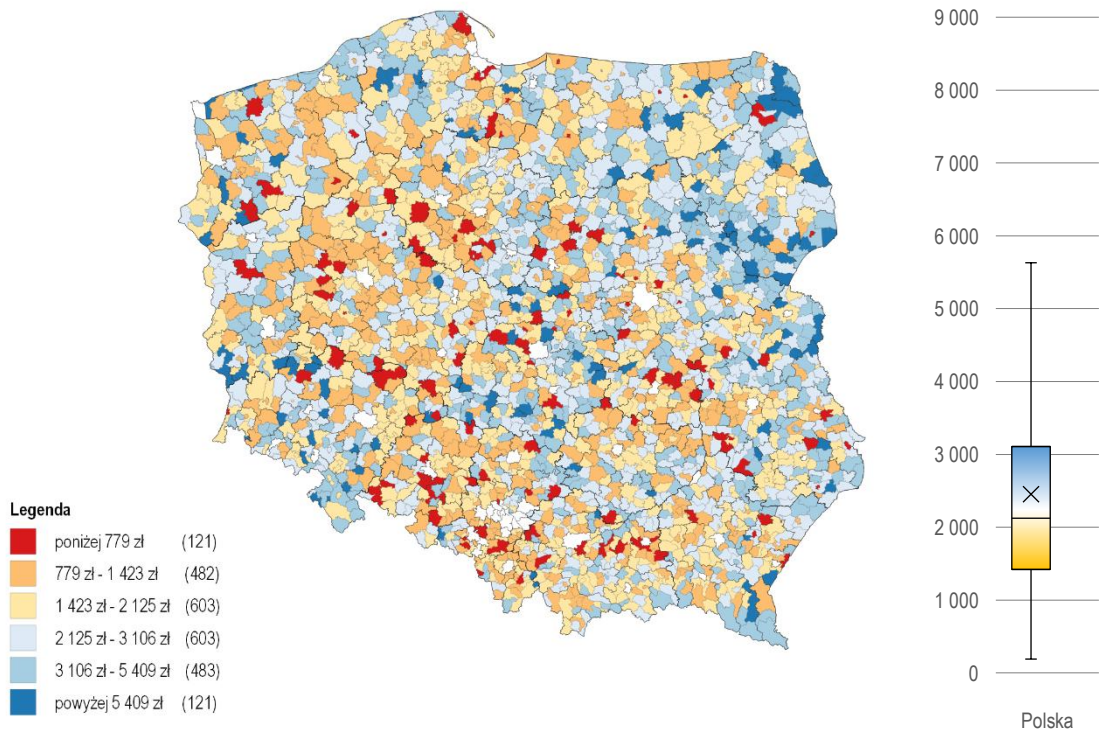


Piąty rok z rządu samorządy gminne notują dodatnią dynamikę inwestycyjną. W stosunku do roku poprzedniego wydatki inwestycyjne gmin w skali kraju wzrosły *per capita* o 86 zł, do wartości 1 900 zł. W układzie regionalnym wydatki inwestycyjne gmin 13 województw były wyższe niż rok wcześniej (spadek odnotowały gminy województw: kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego i podlaskiego). Najwyższe kwoty *per capita* na inwestycje przeznaczyły średnio ponownie gminy województwa podlaskiego – 2 726 zł, dolnośląskiego – 2 230 zł oraz lubelskiego – 2 160 zł. W 1 266 gminach (52,5% wszystkich tego typu samorządów w kraju) wydatki inwestycyjne były wyższe niż w roku poprzednim (w 2024 r. wzrosły w 1 257 gminach), co oznacza, że niższe wydatki inwestycyjne wykonało 1 145 samorządów gminnych. Należy przy tym zaznaczyć, że od 2023 r. gminy mają najwyższy wskaźnik inwestycyjny ze wszystkich typów samorządów, wyższy w 2025 r. o 540 zł *per capita* od miast na prawach powiatu i o 522 zł od M.St. Warszawa (w 2024 r. różnica na korzyść gmin wyniosła odpowiednio 669 zł i 487 zł).

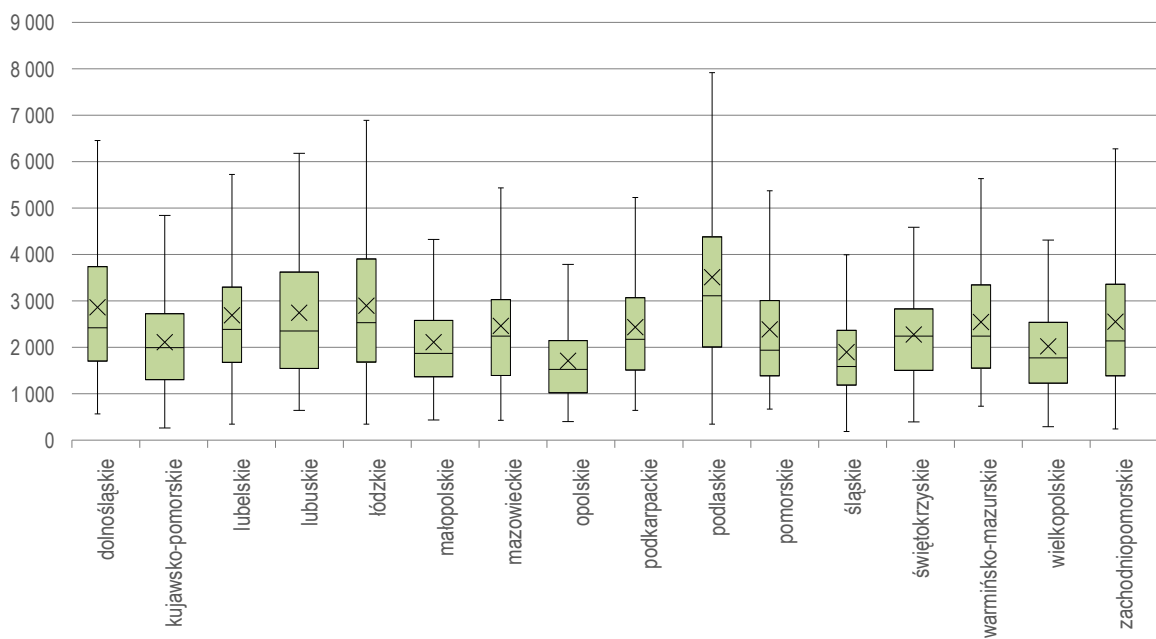
Wydatki inwestycyjne gmin, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)



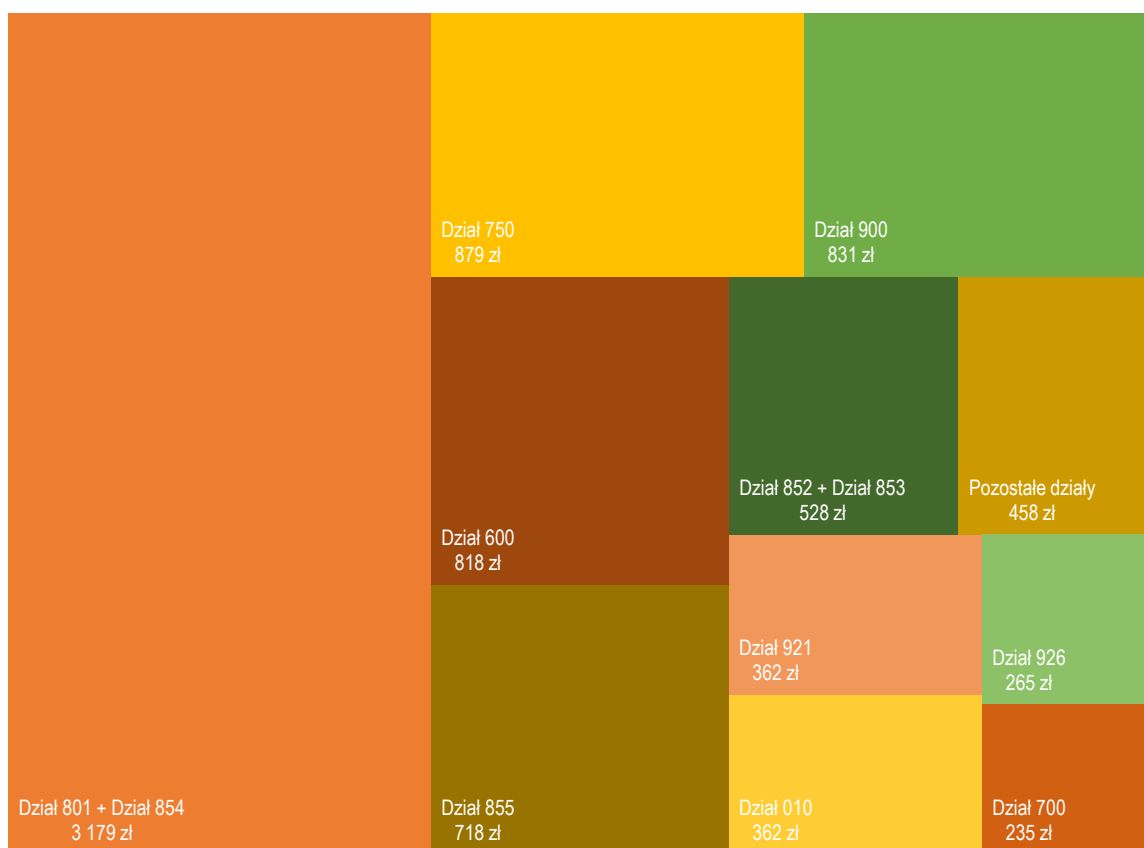
Wydatki inwestycyjne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r.



Rozrzut wydatków inwestycyjnych *per capita* gmin, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Wydatki gmin, wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 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.

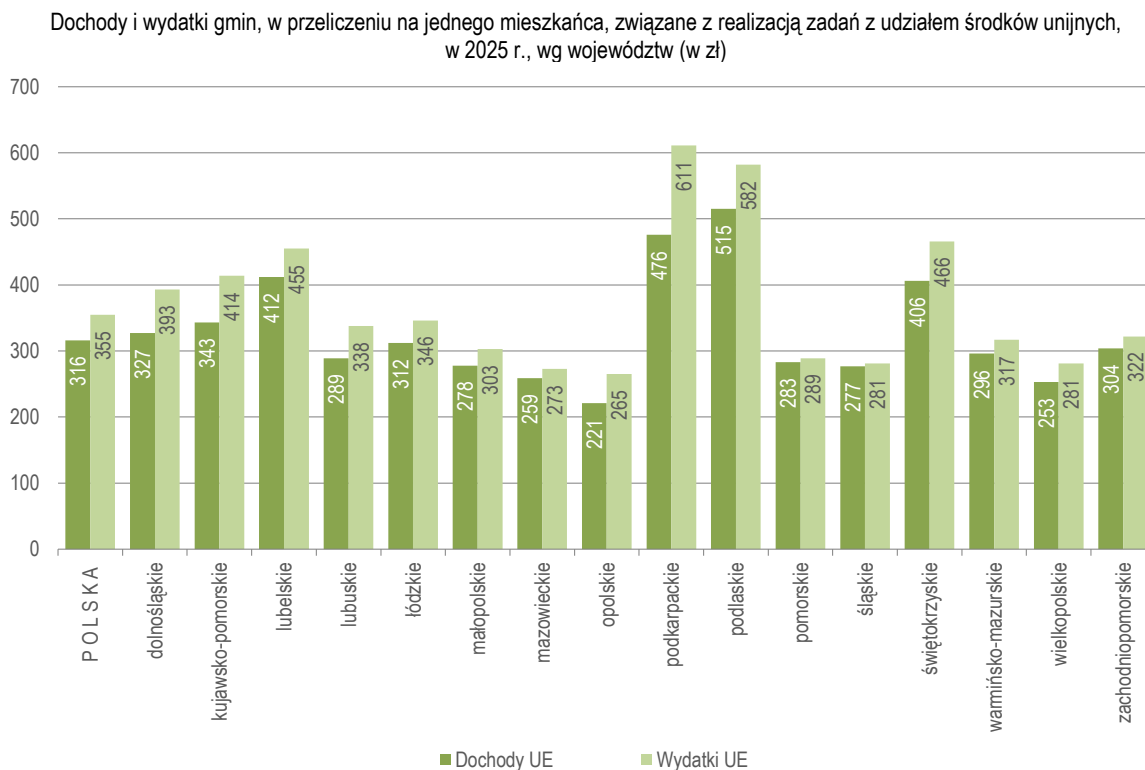
Największe wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca (36,8% wszystkich wydatków) gminy wykonały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – łącznie 3 179 zł (wzrost o 294 zł). Na drugim miejscu, z kwotą 879 zł, znalazły się wydatki zakwalifikowane w dziale Administracja publiczna (wzrost o 105 zł). Dział Gospodarka komunalna i ochrona środowiska znalazł się na miejscu trzecim, z wydatkami na poziomie 831 zł (wzrost o 68 zł). Czwartym co do wielkości wolumenu działem klasyfikacji budżetowej był Transport i łączność, w którym gminy wykonały wydatki na poziomie 818 zł, czyli o 163 zł niższe niż w roku poprzednim. Pozostałe działy, w których gminy poniosły znaczące wydatki, to: Rodzina – 718 zł (wzrost o 60 zł), Pomoc społeczna i Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 528 zł (wzrost o 5 zł) oraz Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 362 zł (wzrost o 42 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. Rok 2025 okazał się zdecydowanie bardziej korzystny dla samorządów gminnych w ramach zadań realizowanych przy współudziale środków unijnych i charakteryzował się zdecydowanymi odbiciami zarówno dochodów jak i wydatków UE.

Dochody ze środków unijnych w 2025 r. wzrosły o 137 zł i wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 316 zł, z tego: dochody bieżące 63 zł (wzrost o 26 zł), a majątkowe 253 zł (wzrost o 111 zł). Mediana dochodów z UE dla gmin w 2025 r. wyniosła

275 zł (130 zł w 2024 r.). Wydatki w gminach związane z realizacją zadań finansowanych i współfinansowanych ze środków unijnych (łącznie z wkładem własnym) wyniosły w 2025 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca 355 zł, z tego wydatki bieżące 59 zł a majątkowe 296 zł. W stosunku do 2024 r. wydatki ogółem wzrosły o 198 zł, w tym wydatki bieżące o 37 zł i majątkowe o 161 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 278 zł (81 zł w 2024 r.).

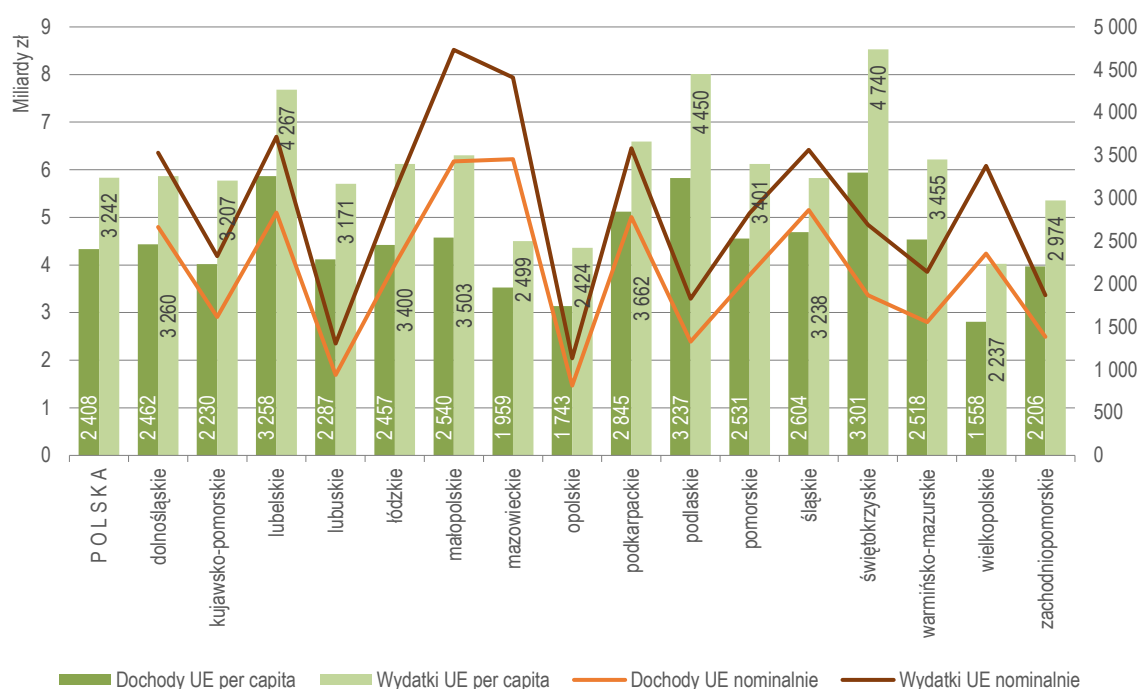


Dochody oraz wydatki unijne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2024 i 2025 (w zł)

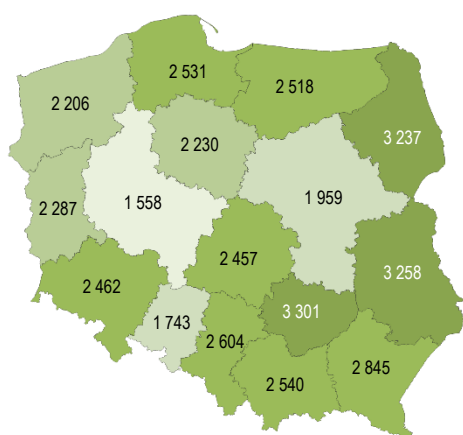
Wyszczególnienie		Liczba gmin	Dochody z UE ogółem		Wydatki UE ogółem	
			2024	2025	2024	2025
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	733	261	554	274	587
	5 tys. – 10 tys.	874	222	438	209	499
	10 tys. – 20 tys.	532	166	300	140	345
	20 tys. – 50 tys.	243	138	175	101	196
	50 tys. – 100 tys.	31	127	166	99	187

Skumulowane dochody gmin w całym okresie trwania perspektywy finansowej 2014–2020 oraz pięciu lat perspektywy finansowej 2021–2027 wyniosły średnio *per capita* 2 408 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 3 242 zł. W tych latach największymi beneficjentami dofinansowania unijnego liczonego *per capita* były gminy województw wschodnich – świętokrzyskiego (łącznie 3 301 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy), lubelskiego (3 258 zł) i podlaskiego (3 237 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 (4 740 zł) i podlaskim (4 450 zł) i w gminach województwa lubelskiego (4 267 zł). W ujęciu nominalnym liderami pod względem absorpcji środków unijnych były gminy województw mazowieckiego, małopolskiego i śląskiego.

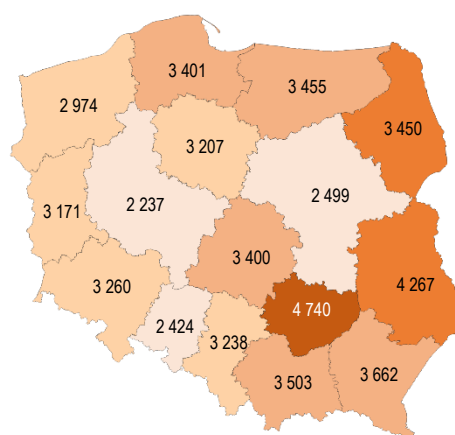
Skumulowane dochody UE i wydatki UE gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2025



Skumulowane dochody UE gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2025 (w zł)



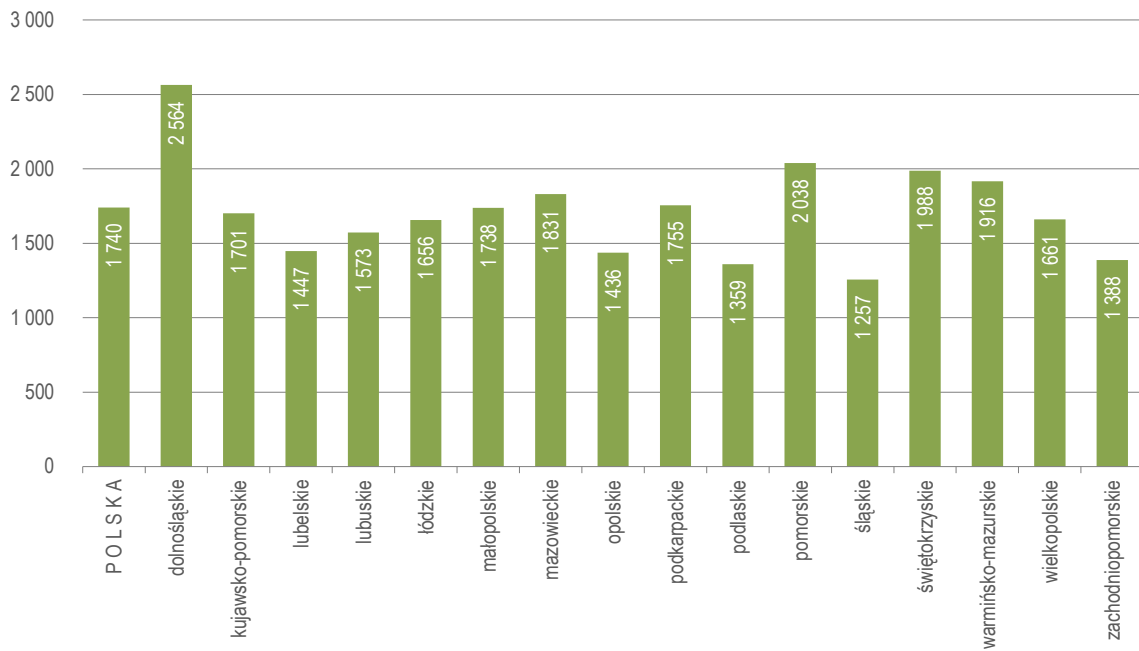
Skumulowane wydatki UE gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2025 (w zł)



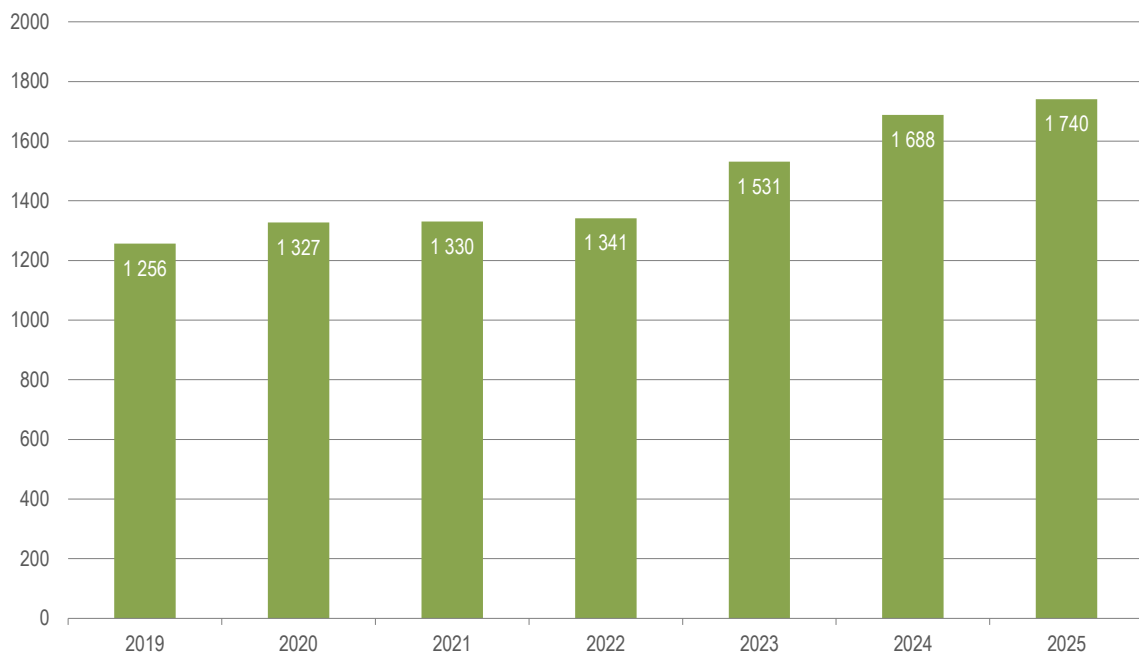
1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie gmin liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2025 r. – 1 740 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 52 zł. W 2024 r. zanotowano wzrost zadłużenia o 157 zł. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się gminy województwa dolnośląskiego – 2 564 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, a najniższym, ponad dwukrotnie mniejszym, gminy województwa śląskiego – 1 257 zł. Gminy 14 województw zwiększyły swoje zadłużenie (niewielki spadek długu odnotowały gminy województw śląskiego – o 9 zł i zachodniopomorskiego – o 4 zł). Największy wzrost kwoty długu odnotowano w gminach województwa dolnośląskiego – o 177 zł, a najmniejszy w gminach województwa łódzkiego – o 9 zł.

Zadłużenie gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2025 r. (w zł)

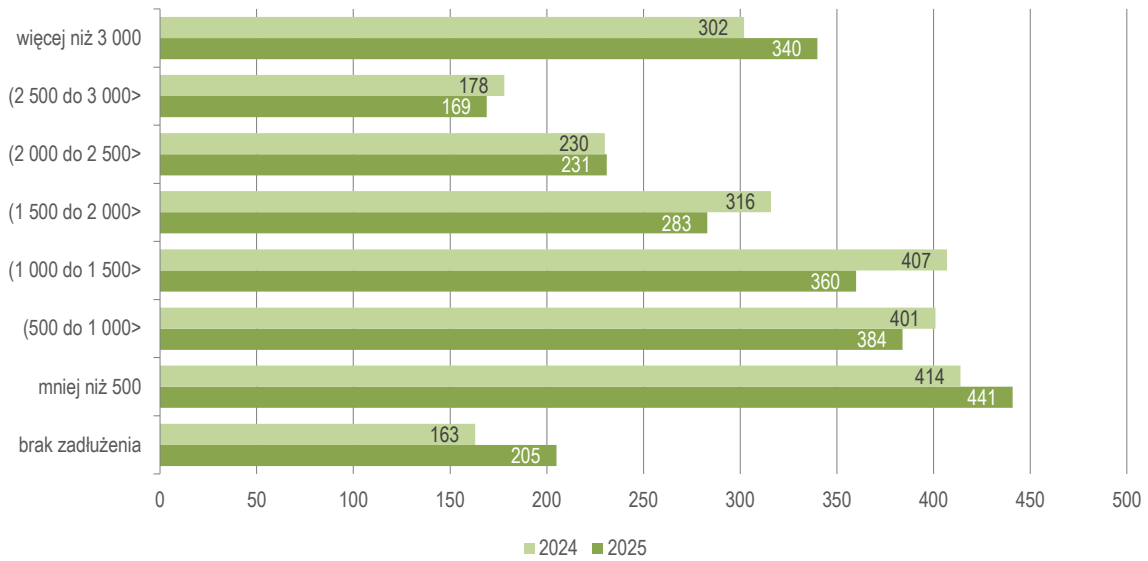


Zadłużenie gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)

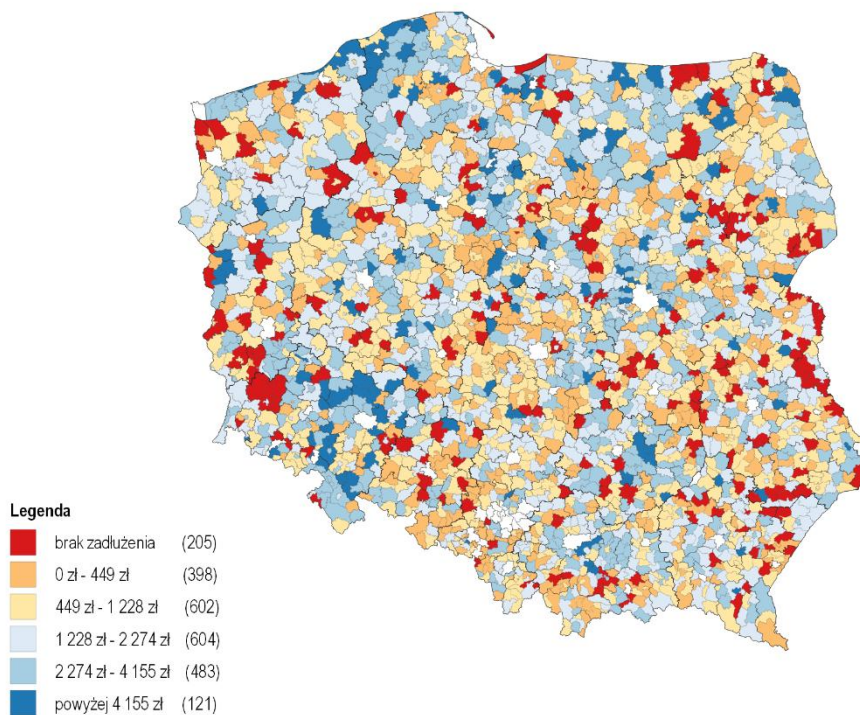


Dług *per capita* do 500 zł odnotowano w 441 gminach, które stanowiły 18,3% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 414 gmin, tj. 17,2% ogółu), 384 gminy, czyli 15,9%, były zadłużone w 2025 r. w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (w 2024 r. – 401 gmin, tj. 16,6%), a kolejne 360 gmin (14,9%) od 1 000 zł do 1 500 zł (w roku poprzednim 407, tj. 16,9%). W 283 gminach (11,7%) kwota długu zawierała się w przedziale 1 500 zł – 2 000 zł (w 2024 r. – 316 samorządów gminnych, tj. 13,1%). Dług w przedziale 2 000 zł – 3 000 zł charakteryzował 400 gmin, tj. 16,6% ogółu (w roku poprzednim takich samorządów było 408, tj. 16,9%). Powyżej 3 000 zł długu na osobę posiadało 340 gmin, tj. 14,1% (302 rok wcześniej), w tym 143 powyżej 4 000 zł (109 w 2024 r.). Żadnego długu nie posiadało 205 gmin (163 w roku poprzednim).

Liczba gmin w przedziałach zadłużenia, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)



Zadłużenie gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



2. Budżet Miasta Stołecznego Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetu M.St. Warszawa, w latach 2019–2025, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

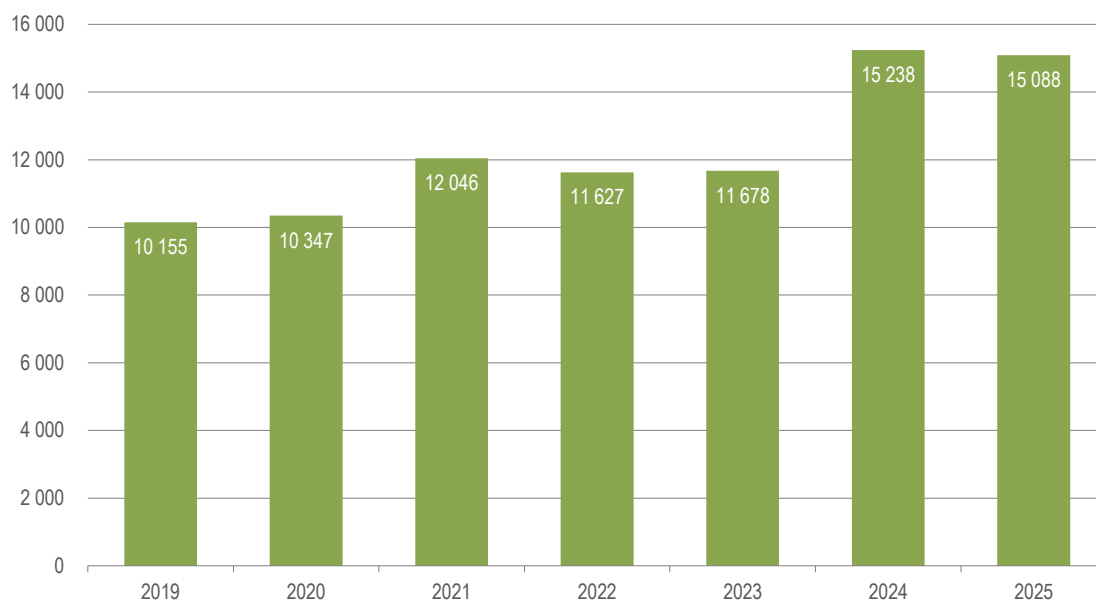
Wyszczególnienie	Lata						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dochody ogółem, z tego:	10 155	10 347	12 046	11 627	11 678	15 238	15 088
Bieżące, w tym:	9 775	9 900	11 481	11 107	10 992	14 539	14 468
Transfery z bp*, z tego:	5 356	5 406	6 240	6 042	6 127	9 345	9 170
PIT	3 541	3 427	3 867	3 724	3 115	5 126	6 793
CIT	547	566	575	733	1 030	1 393	2 330
Subwencja ogólna, w tym:	1 268	1 413	1 798	1 585	1 982	2 826	47
Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst	28	15	293	30	134	0	47
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	1 261	1 613	1 618	1 219	688	830	781
Dotacje na zadania zlecone**	1 080	1 421	1 411	745	294	368	380
Majątkowe, w tym:	380	447	565	520	686	699	621
Dotacje i środki na inwestycje	311	354	393	360	469	547	497
Wydatki ogółem, z tego:	10 494	11 277	11 315	11 360	12 992	14 805	15 216
Bieżące, w tym:	9 163	10 003	10 204	10 135	11 071	13 224	13 568
Wynagrodzenia i pochodne	2 934	3 105	3 240	3 388	3 903	4 778	5 393
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 063	1 410	1 374	866	345	362	356
Dotacje	814	889	947	1 072	1 300	1 741	1 911
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	101	83	71	98	100	105	121
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	26	25	26	28	23	11	19
Majątkowe, w tym:	1 332	1 274	1 112	1 225	1 921	1 582	1 647
Wydatki inwestycyjne, w tym:	1 304	1 249	998	923	1 534	1 327	1 378
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	508	455	360	322	209	279	360
Wynik budżetu	-339	-930	731	267	-1 314	433	-128
Wynik operacyjny	612	-103	1 277	972	-79	1 315	900
Przychody ogółem, w tym:	2 098	2 679	1 732	2 156	2 334	1 234	2 099
Zaciągnięty dług zwrotny	0	1 307	313	0	206	331	550
Wolne środki i nadwyżka	2 098	1 372	1 419	2 156	2 128	903	1 549
Rozchody ogółem, w tym:	378	329	222	1 477	116	384	556
Splata długu zwrotnego	378	329	222	296	116	116	261
Należności ogółem, w tym:	1 257	1 462	1 230	1 276	1 243	1 299	1 345
Należności wymagalne	1 257	1 430	1 227	1 274	1 241	1 298	1 344
Kwota długu, w tym:	2 185	3 152	3 242	2 831	2 898	3 106	3 382
Zobowiązania wymagalne	0	1	0	0	1	1	0

* Transfery z bp rozumiane jako środki przekazywane z budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. PIT, CIT i subwencja.

** Zgodnie z art. 126 uofp.

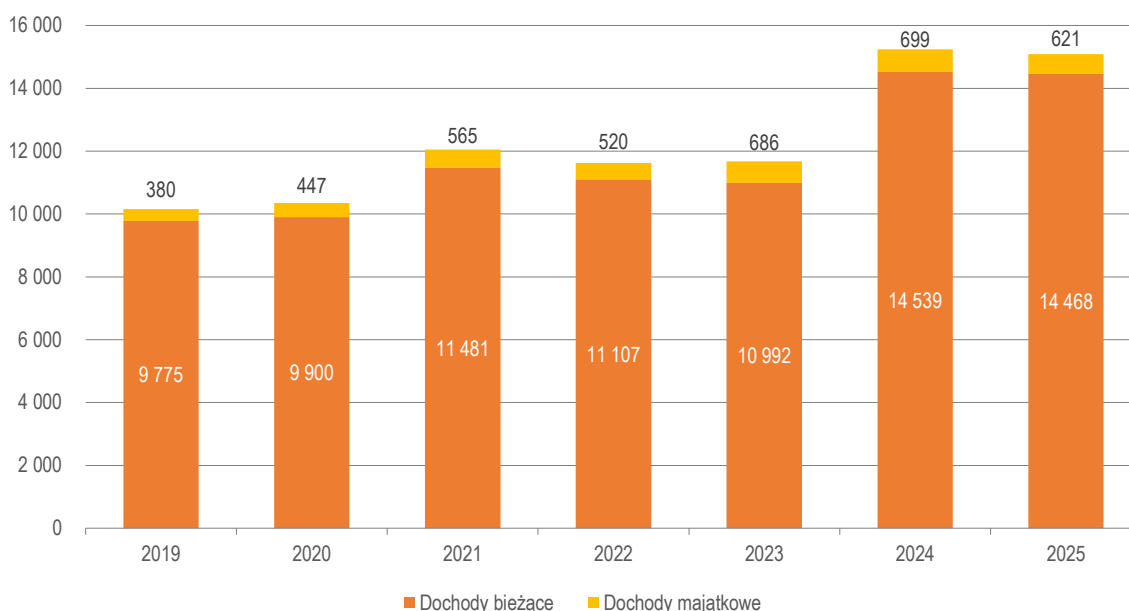
W 2025 r. M.St. Warszawa wykonało dochody liczone na jednego mieszkańca w wysokości 15 088 zł, tj. o 150 zł niższe od dochodów roku poprzedniego. Na przestrzeni ostatnich siedmiu lat dochody stolicy zwiększyły się o 4 933 zł, co oznacza wzrost o 48,6%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, nie zmieniły się.

Dochody M.St. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)

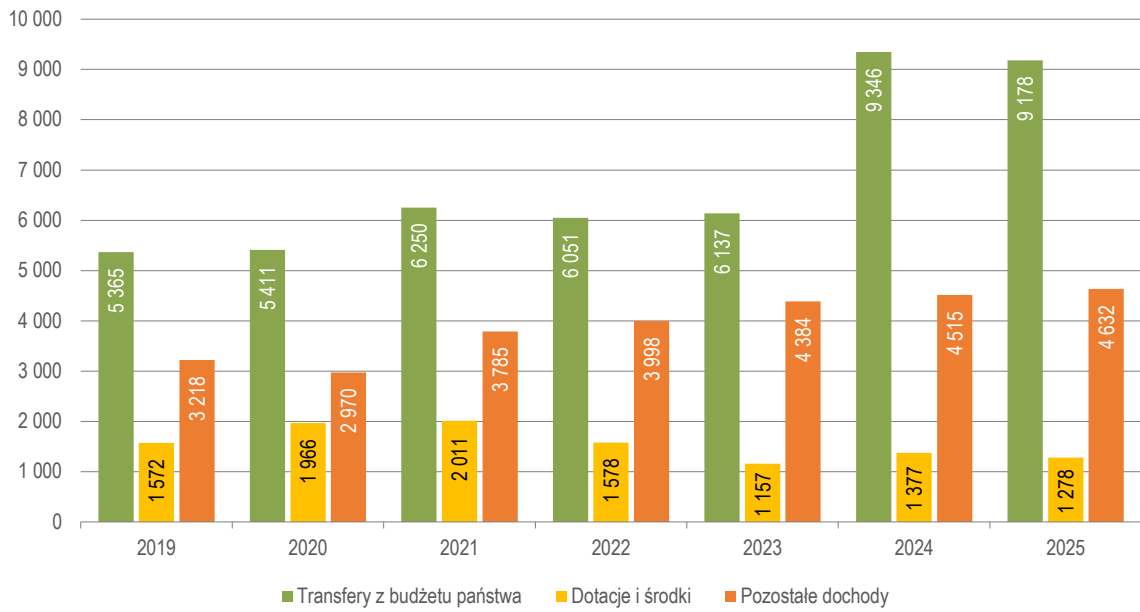


Dochody bieżące miasta stołecznego, po gwałtownym wzroście w 2024 r., w kolejnym roku ponownie odnotowały ujemną dynamikę, co przełożyło się na spadek o 71 zł tego rodzaju dochodów – do kwoty 14 468 zł. Jednocześnie spadły dochody majątkowe stolicy – o 78 zł, do poziomu 621 zł. Transfery z budżetu państwa (udziały w PIT i CIT oraz dochody z subwencji) w 2025 r. zasilily budżet Warszawy w wysokości 9 178 zł *per capita*, tj o 168 zł niższej niż w roku poprzednim. Dochody z tytułu dotacji celowych i innych pozyskanych środków były również niższe o 99 zł i wyniosły 1 278 zł, w tym z tytułu dotacji z budżetu państwa na realizację zadań własnych – 461 zł (mniej o 125 zł), dotacji na realizację zadań zleconych – 394 zł (więcej o 17 zł), środków z Funduszu Pomocy – 172 zł (więcej o 13 zł). Pozostałe dochody M.St. Warszawa wykonało na poziomie 4 632 zł (wzrost o 117 zł), w tym z pozostałych podatków i opłat lokalnych w wysokości 2 599 zł (wzrost o 44 zł).

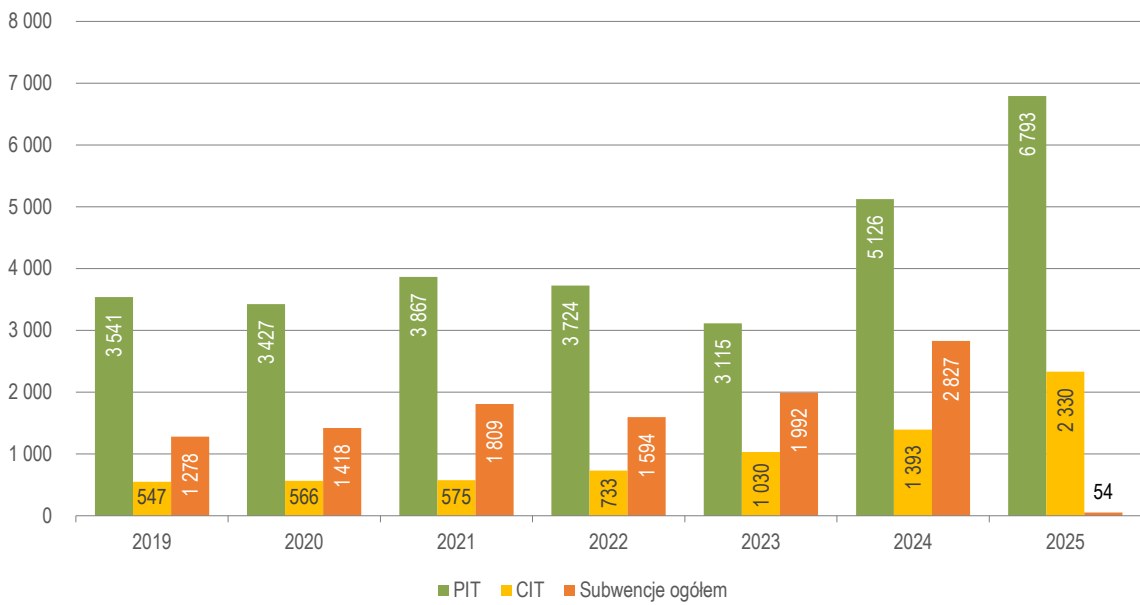
Struktura dochodów M.St. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



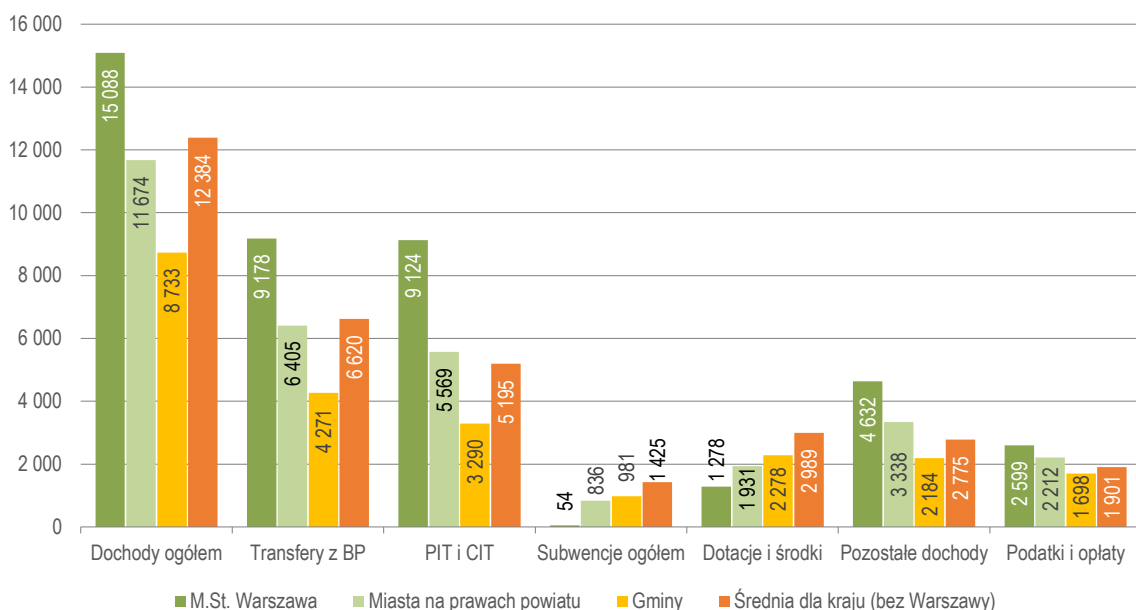
Struktura dochodów M.St. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Transfery z budżetu państwa dla M.St. Warszawy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Dochody M.St. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2025 r. (w zł)



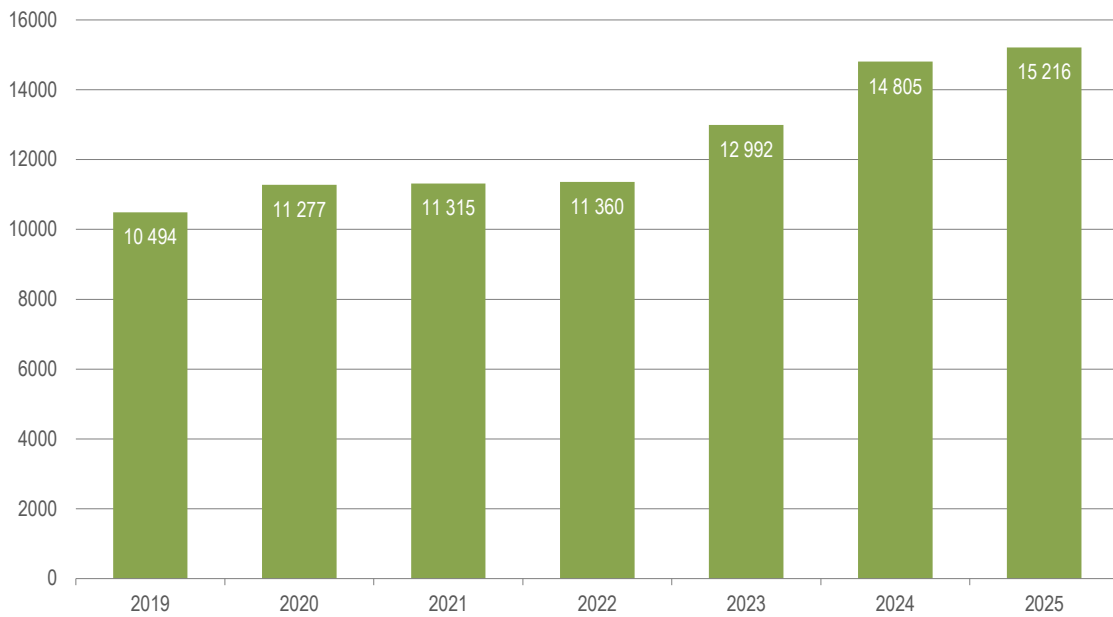
Dochody M.St. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2025 r.

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:					z tego:			
		transfery z budżetu państwa	z tego:		dotacje i środki	pozostałe dochody	w tym: podatki i opłaty	dochody bieżące	dochody majątkowe	
			PIT i CIT	subwencja ogólna						
M.St. Warszawa (w zł)	15 088	9 178	9 124	54	1 278	4 632	2 599	14 468	621	
Gminy (w zł)	8 733	4 271	3 290	981	2 278	2 184	1 698	7 422	1 311	
Miasta na prawach powiatu (w zł)	11 674	6 405	5 569	836	1 931	3 338	2 212	10 818	856	
Średnia dla kraju ¹⁾ (w zł)	12 348	6 620	5 195	1 425	2 989	2 775	1 901	10 799	1 584	
M.St. Warszawa w relacji do:										
gmin (w %)	172,8	214,9	277,3	5,5	56,1	212,1	153,1	194,9	47,4	
miast na prawach powiatu (w %)	129,2	143,3	163,8	6,5	66,2	138,8	117,5	133,7	72,5	
średniej dla kraju ¹⁾ (w %)	122,2	138,6	175,6	3,8	42,8	166,9	136,7	134,0	39,2	

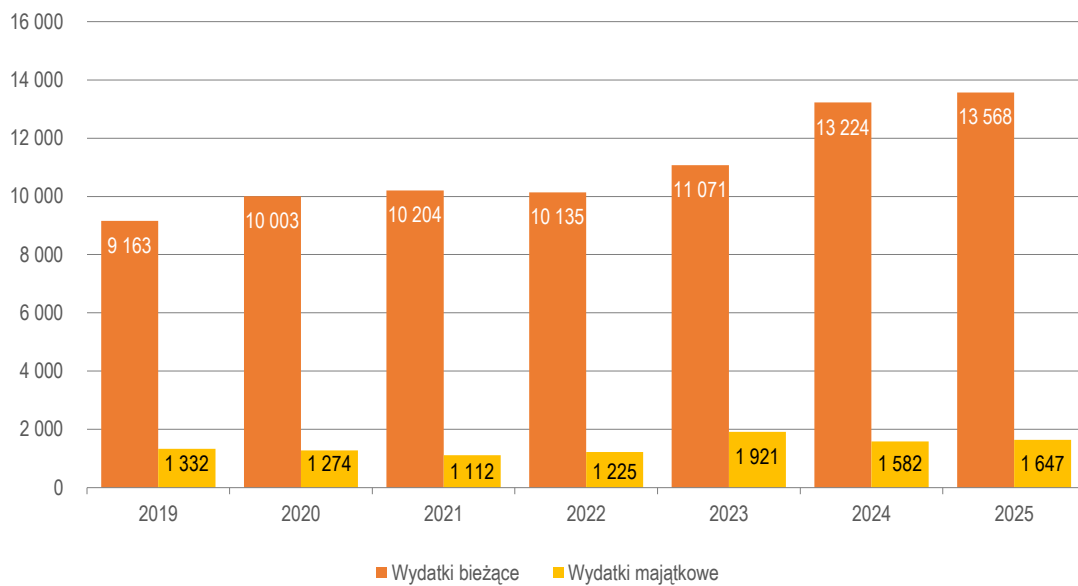
¹⁾ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących M.St. Warszawy.

Wydatki *per capita* M.St. Warszawy wyniosły w 2025 r. – 15 216 zł i zwiększyły się o 411 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 4 722 zł w stosunku do 2019 r. (o 45,0%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji obniżyły się o 3,6%). Wydatki bieżące stolicy wzrosły o 344 zł i stanowiły obciążenie budżetu stolicy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na poziomie 13 568 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przeznaczono z budżetu miasta 5 393 zł, czyli o 615 zł więcej niż w roku poprzednim. Na inwestycje miasto przeznaczyło kwotę 1 378 zł, tj. o 51 zł niższą niż rok wcześniej.

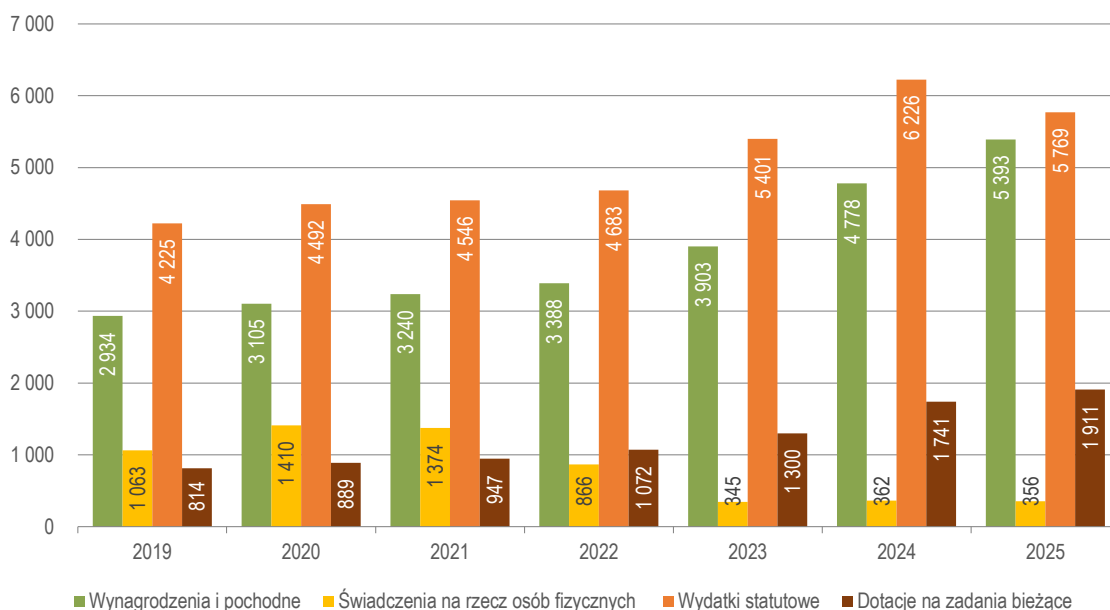
Wydatki ogółem M.St. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Struktura wydatków M.St. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Poziom wybranych wydatków bieżących M.St. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Budżet Miasta Warszawy zamknął się w 2025 r. deficytem w wysokości *per capita* 128 zł (rok wcześniej odnotowano nadwyżkę w wysokości 433 zł). Wynik operacyjny za 2025 r. wypracowany przez stolicę był dodatni i wyniósł 900 zł (w 2024 r. nadwyżka operacyjna zamknęła się kwotą 1 315 zł). W stosunku do gmin, miast na prawach powiatu i kraju⁶ wydatki M.St. Warszawy stanowiły odpowiednio 176,2%, 127,2% i 123,4%, wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły 169,4% średnich wydatków z tego tytułu wszystkich gmin, 115,7% wszystkich miast na prawach powiatów oraz 116,9% wszystkich jst w Polsce, a nakłady inwestycyjne były na poziomie 72,5% średnich wydatków na inwestycje w gminach, 101,3% środków przeznaczanych średnio przez powiaty grodzkie i 56,3% przez wszystkie samorządy w kraju.

Wydatki M.St. Warszawy w wybranych działach klasyfikacji budżetowej na tle innych typów jst i kraju w 2025 r.

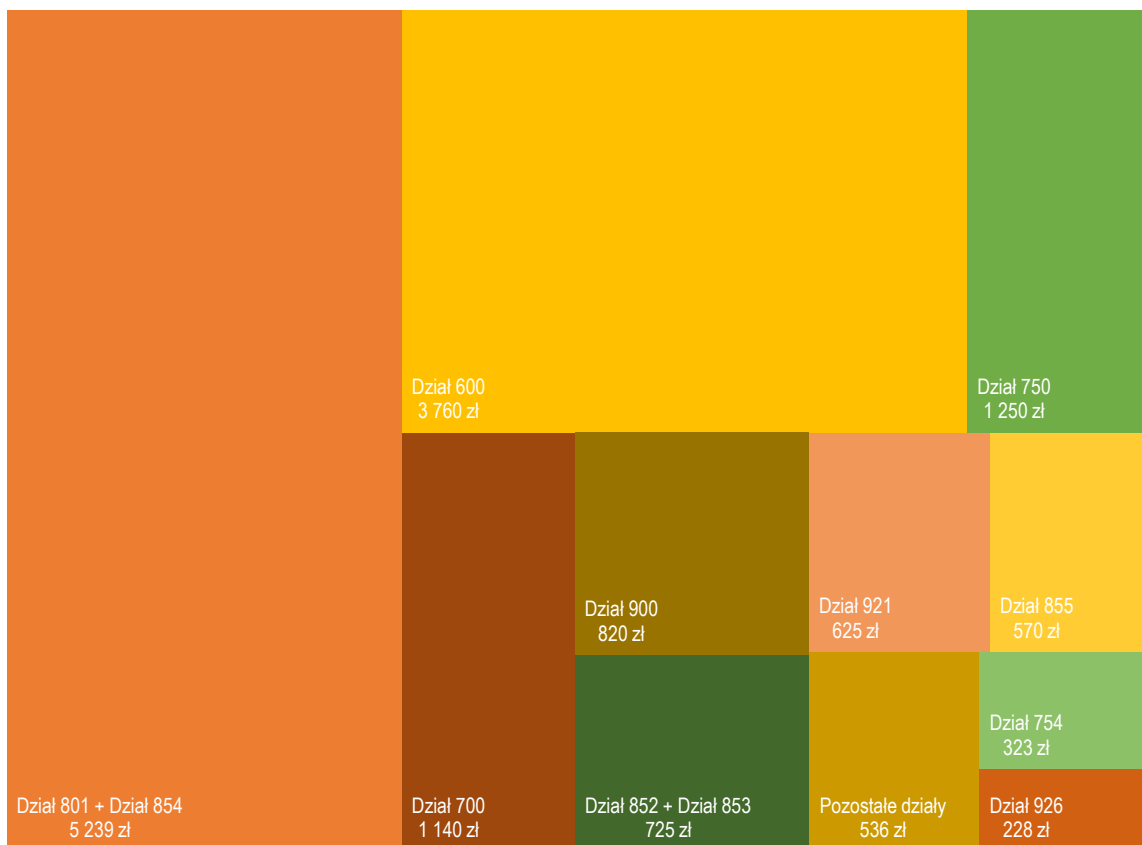
Wyszczególnienie	Wydatki w działach (w zł)										
	600 – Transport i łączność	700 – Gospodarka mieszkaniowa	750 – Administracja publiczna	754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	852 – Pomoc społeczna i 853 – Pozostałe 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⁾	1 807	333	1 191	264	4 363	918	812	876	474	320	1 032
M.St. Warszawa	3 760	1 140	1 250	323	5 239	725	570	820	625	228	687
Gminy	818	235	879	120	3 179	528	718	831	362	265	769
Miasta na prawach powiatu	1 727	484	811	282	4 779	860	753	941	357	366	784
Powiaty	344	19	279	128	908	340	111	6	20	13	258
Województwa samorządowe	457	12	128	5	70	51	5	8	94	15	70

¹⁾ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących M.St. Warszawy.

⁶⁾ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących M.St. Warszawy.

Na zadania w dziale Transport i łączność M.St. Warszawa przeznaczało o 108,1% więcej środków publicznych (3 760 zł) niż średnia krajowa⁷, przeszło trzykrotnie więcej w dziale Gospodarka mieszkaniowa (1 140 zł) i niemal tyle samo (105,0%) na administrację publiczną (1 250 zł), o 20,1% więcej na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą (5 239 zł), o 31,9% więcej na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (625 zł) oraz o 22,3% więcej na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową (323 zł). Mniej o 21,0% stolica przeznaczała m.in. na zadania związane z pomocą społeczną (725 zł), o 28,7% na kulturę fizyczną (228 zł), o 29,8% na rodzinę (570 zł) oraz o 6,4% na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (820 zł).

Wydatki M.St. Warszawa wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 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.

Dochody *per capita* związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych M.St. Warszawa wykonało w 2025 r. na poziomie 318 zł, czyli o 44 zł mniej niż w 2024 r., a wydatki na poziomie 379 zł, tj. o 89 zł więcej niż rok wcześniej.

Skumulowane dochody UE stolicy, z okresu zakończonej perspektywy finansowej 2014–2020 oraz z pięciu lat funkcjonowania nowej perspektywy 2021–2027, wyniosły 4 487 zł, a wydatki UE – 4 427 zł (w tym majątkowe – 4 176 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 572 zł i 2 079 zł. Skumulowane wydatki związane z realizacją projektów i programów unijnych (łącznie ze współfinansowaniem ze środków krajowych) M.St. Warszawa wykonało na poziomie niższym o 897 zł od średnich wydatków miast na prawach powiatu i wyższym od średnich wydatków gmin o 1 185 zł.

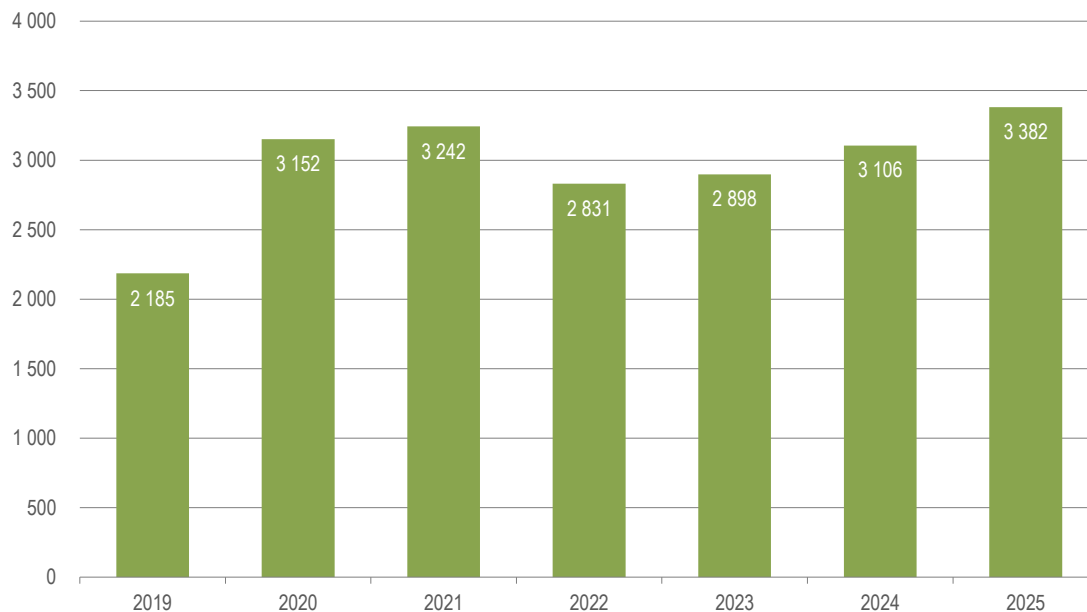
⁷ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących M.St. Warszawy.

Dochody UE i wydatki UE M.St. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Kwota zadłużenia M.St. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2025 r. wzrosła o 276 zł do poziomu 3 382 zł. W odniesieniu do poszczególnych miast na prawach powiatu 39 powiatów grodzkich charakteryzowało się poziomem zadłużenia wyższym od długu *per capita* M.St. Warszawy, a w 26 był on niższy. W 2025 r. zobowiązania M.St. Warszawy były wyższe w stosunku do zadłużenia *per capita* gmin i średniej krajowej⁸, odpowiednio o 1 642 zł i 308 zł oraz niższe od średniego zadłużenia miast na prawach powiatu o 1 820 zł.

Zadłużenie M.St. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



⁸ 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 2019–2025, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dochody ogółem, z tego:	7 021	7 594	8 380	8 400	8 837	10 550	11 674
Bieżące, w tym:	6 476	6 857	7 740	7 759	7 951	9 853	10 818
Transfery z bp*, z tego:	3 235	3 318	3 924	3 845	4 246	5 693	6 390
PIT	1 718	1 673	1 906	1 918	1 608	2 507	5 116
CIT	152	148	195	206	293	365	453
Subwencja ogólna, w tym:	1 365	1 497	1 823	1 721	2 345	2 821	821
Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst	7	7	253	9	359	8	57
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	1 409	1 705	1 712	1 528	1 021	1 243	1 288
Dotacje na zadania zlecone**	1 173	1 460	1 454	951	547	692	728
Majątkowe, w tym:	545	737	641	641	887	697	856
Dotacje i środki na inwestycje	383	552	383	421	667	495	643
Wydatki ogółem, z tego:	7 242	7 735	8 237	8 862	9 659	10 832	11 961
Bieżące, w tym:	5 989	6 533	6 957	7 441	7 873	9 517	10 415
Wynagrodzenia i pochodne	2 287	2 480	2 681	2 932	3 357	4 220	4 661
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 133	1 398	1 376	1 085	544	602	614
Dotacje	700	751	825	939	1 120	1 459	1 643
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	66	55	41	167	250	275	285
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	65	60	61	64	55	30	71
Majątkowe, w tym:	1 253	1 202	1 279	1 421	1 786	1 315	1 546
Wydatki inwestycyjne, w tym:	1 143	1 098	1 134	1 233	1 591	1 145	1 360
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	524	471	484	473	605	110	217
Wynik budżetu	-221	-141	143	-462	-822	-282	-287
Wynik operacyjny	487	324	783	318	78	336	403
Przychody ogółem, w tym:	831	962	1 046	1 319	1 516	1 218	1 550
Zaciągnięty dług zwrotny	513	601	462	400	910	810	910
Wolne środki i nadwyżka	316	356	579	915	600	405	638
Rozchody ogółem, w tym:	256	265	303	316	337	424	711
Splata długu zwrotnego	244	246	286	283	269	374	582
Należności ogółem, w tym:	868	919	955	965	1 020	1 045	1 077
Należności wymagalne	824	871	898	931	986	1 012	1 042
Kwota długu, w tym:	3 076	3 468	3 676	3 828	4 464	4 871	5 202
Zobowiązania wymagalne	2	2	2	2	3	2	0

* Transfery z bp rozumiane jako środki przekazywane z budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. PIT, CIT i subwencja.

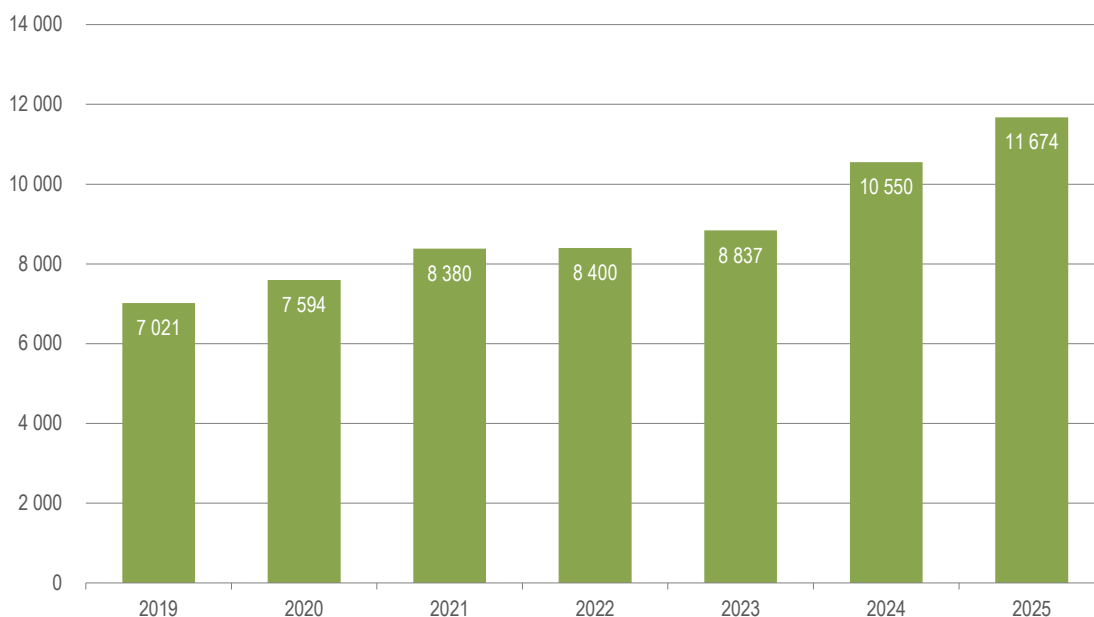
** Zgodnie z art. 126 uofp.

3.1. Dochody

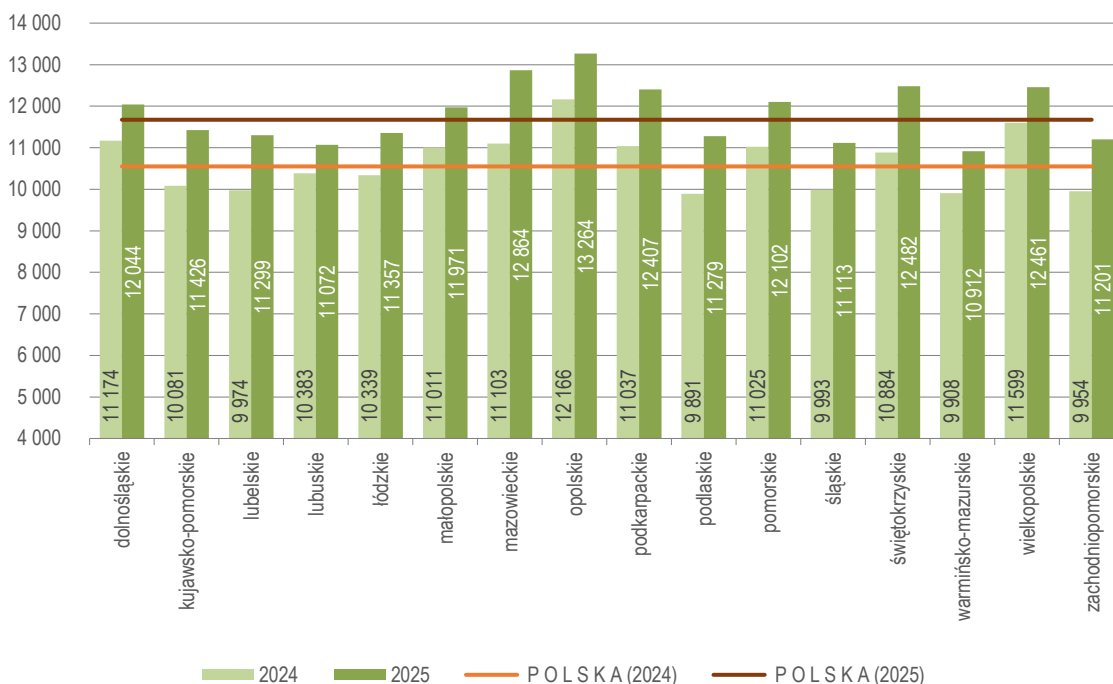
W 2025 r. przeciętny dochód uzyskany przez miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem M.St. Warszawy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 11 674 zł. W relacji do roku poprzedniego dochody *per capita* były wyższe o 1 124 zł (10,7%), a w odniesieniu do 2019 r. o 4 653 zł, co oznacza wzrost o 66,3%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji o 17,7%. Wzrost dochodów wystąpił we wszystkich 65 miastach. Różnica w wysokości wykonanych

dochodów pomiędzy najbogatszym a najbiedniejszym miastem wyniosła w 2025 r. – 7 811 zł, tj. 45,5% dochodów maksymalnych. W latach od 2019 do 2021 omawiana różnica stopniowo się powiększała – od 51,4% w 2019 r. do 65,3% dochodów najbogatszego miasta w 2021 r. W 2022 r. wskaźnik wrócił do poziomu z 2018 r. i wyniósł 47,9%, rok później znów się powiększył – do wartości 8 640 zł, czyli 56,4%, aby w 2024 osiągnąć wartość 49,3% dochodów maksymalnych osiągniętych przez miasta na prawach powiatu (7 707 zł). Najniższą wartością dochodów *per capita* charakteryzowało się Miasto Piekary Śląskie – 9 374 zł, a najwyższą ponownie Miasto Sopot – 17 184 zł. Dochody *per capita* poniżej 10 000 zł uzyskało pięć miast, od 10 000 zł do 11 000 zł – 11, od 11 000 zł do 12 000 zł – 25 miast, od 12 000 zł do 13 000 zł – 13 miast, a powyżej 13 000 zł – 11 miast na prawach powiatu.

Dochody miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Dynamika dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2024 i 2025 (w zł)



Poziom i dynamika dochodów ogółem miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)

Wyszczególnienie	2024	2025	Różnica (3-2)	Dynamika (2024 = 100%)
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	10 550	11 674	1 124	110,7
– bieżące	9 853	10 818	965	109,8
– majątkowe	697	856	159	122,8
Mediana	10 407	11 668	1 261	112,1
Średnia	10 458	11 796	1 338	112,8
Minimalne	7 920	9 374	1 454	118,4
Maksymalne	15 628 ¹⁾	17 184 ²⁾	1 556	110,0

¹⁾ Sopot (woj. pomorskie).

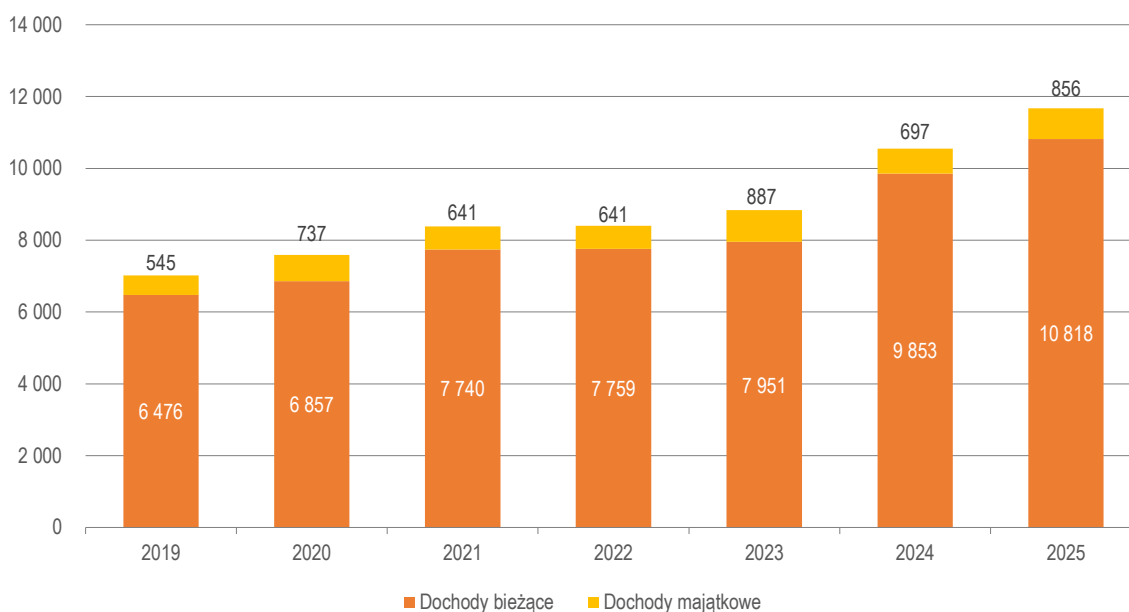
²⁾ Sopot (woj. pomorskie).

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, Krosno, Ostrołęka), które zawdzięczają je przede wszystkim wysokim wpływom z subwencji, dotacji oraz podatków i opłat lokalnych, a następnie miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. mieszkańców, dzięki największym wpływom z PIT i CIT oraz pozostałych podatków i opłat lokalnych.

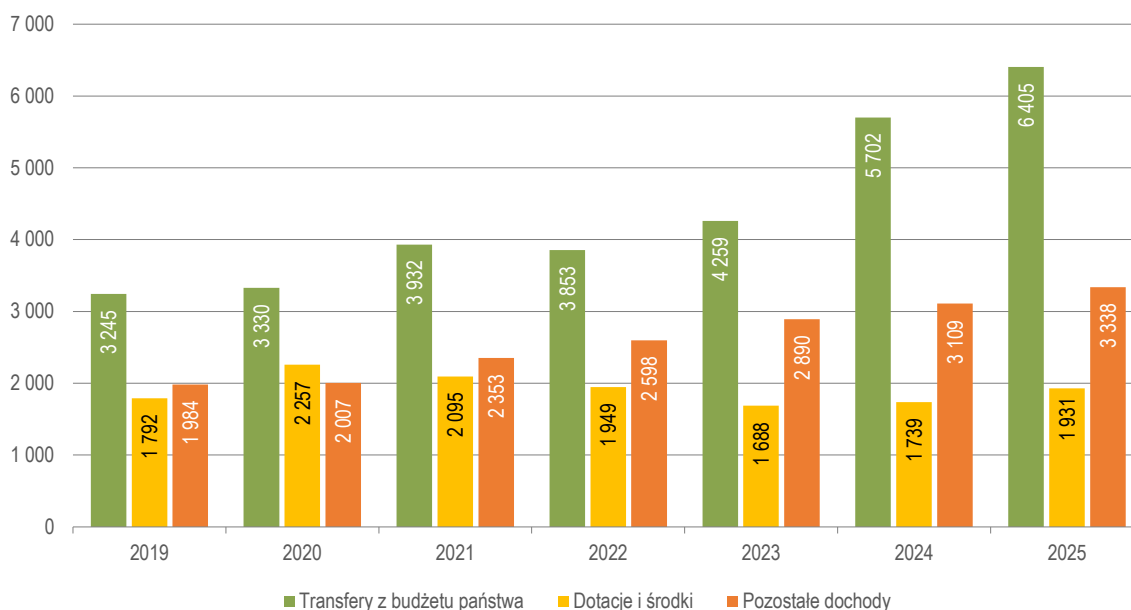
Dochody miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2024–2025 (w zł)

Wyszczególnienie	Liczba miast	Dochody ogółem		z tego:						
		2024	2025	Transfery z bp	z tego:		dotacje i środki	pozostałe dochody	w tym: podatki i opłaty	
					PIT i CIT	subwencja ogólna				
Liczba ludności	20 tys. – 50 tys.	7	11 395	12 862	6 786	5 066	1 719	2 593	3 483	2 457
	50 tys. – 100 tys.	25	10 203	11 829	6 375	4 844	1 531	2 671	2 783	1 942
	100 tys. – 500 tys.	29	10 327	11 428	6 282	5 409	874	1 910	3 235	2 168
	500 tys. – 1 000 tys.	4	11 156	11 953	6 639	6 457	182	1 394	3 920	2 463

Struktura dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)

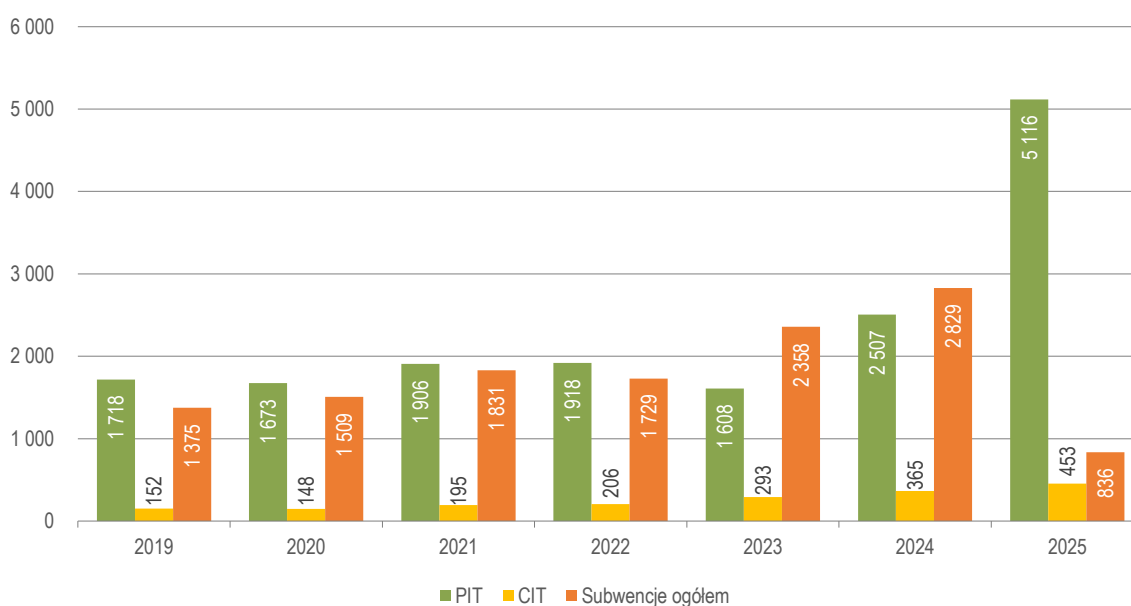


Struktura dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



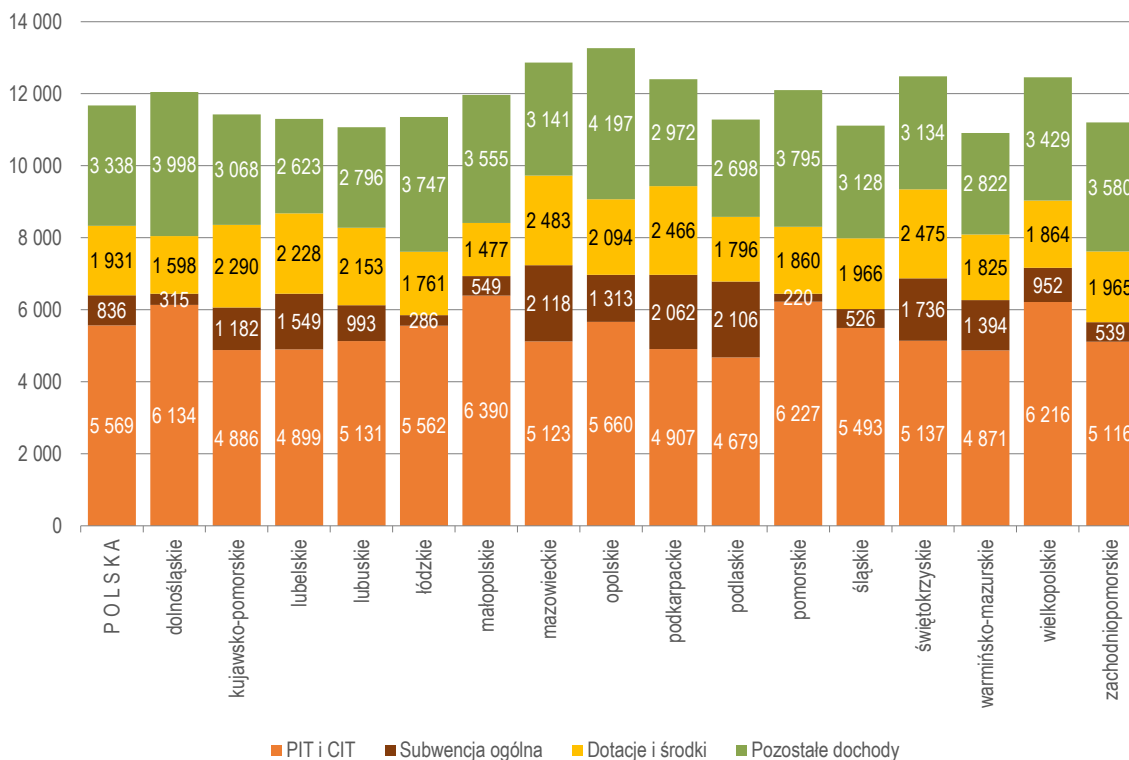
Dochody bieżące *per capita* miast na prawach powiatu w skali kraju wyniosły w 2025 r. – 10 818 zł i wzrosły o 965 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 4 342 zł w odniesieniu do 2019 r. Dochody z tytułu transferów bieżących z budżetu państwa (PIT i CIT, subwencja) wyniosły w 2025 r. – 6 390 zł, notując wzrost rok do roku o 695 zł i 3 154 zł w ciągu ostatnich 7 lat. W 64 powiatach grodzkich wystąpił wzrost dochodów z tytułu transferów z budżetu państwa w stosunku do roku poprzedniego, przy czym najwięcej zyskały miasta: Ostrołęka (więcej o 1 717 zł), Przemysł (więcej o 1 418 zł) i Jastrzębie-Zdrój (więcej o 1 379 zł). Jedynym miastem, które uzyskało dochody niższe z tego tytułu był Płock – mniej o 12 zł w stosunku do roku poprzedniego. Średni poziom dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych wyniósł w opisywanym okresie w przeliczeniu na jednego mieszkańca 2 212 zł i wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 183 zł, a od roku 2019 o 932 zł. Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych było lepsze niż w roku poprzednim w 64 powiatach grodzkich, a wyjątek stanowiło Miasto Chełm (spadek dochodów o 43 zł).

Transfery z budżetu państwa dla miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 159 zł i wyniosły 856 zł. Zwiększenie dochodów majątkowych w powiatach grodzkich dokonało się głównie dzięki wyższym o 148 zł kwotom dotacji i środków na zadania inwestycyjne i zakupy inwestycyjne (643 zł *per capita* w 2025 r.).

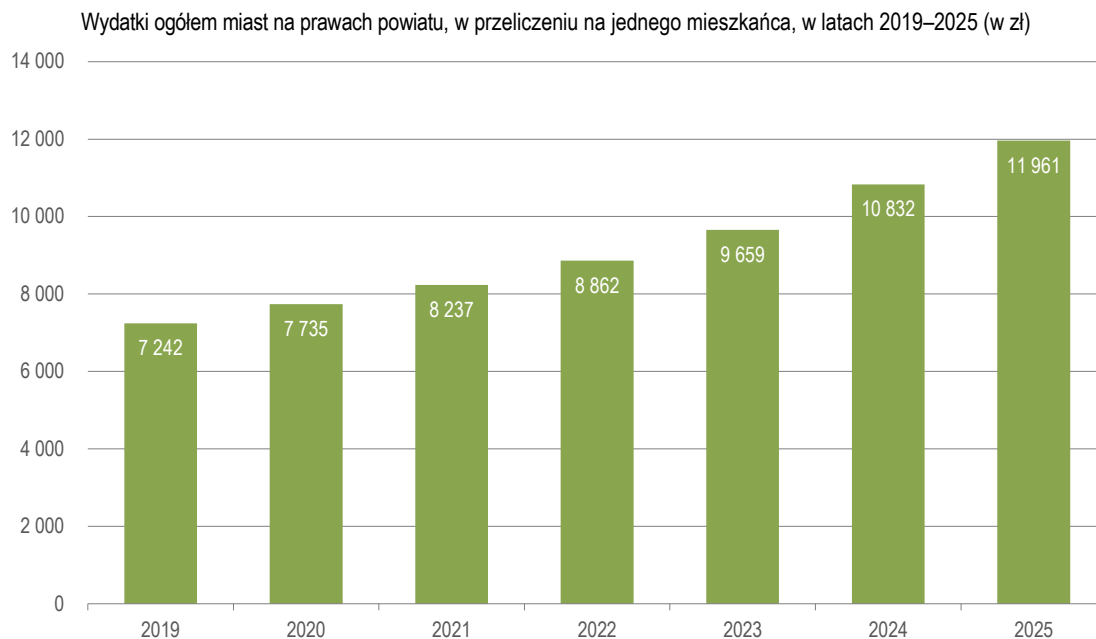
Poziom i struktura dochodów ogółem w miastach na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



Wartość wpływów z dotacji i środków w budżetach powiatów grodzkich, po trzech latach spadków z rządu (z 2 257 zł w 2020 r. do 1 688 zł w 2023 r.), odnotowała wzrosty w ciągu kolejnych dwóch lat – o 51 zł w 2024 r. i o 192 zł w 2025 r. Licząc w okresie od 2019 r. wzrost wyniósł 139 zł. Podstawowym składnikiem omawianych dochodów były dotacje z budżetu państwa na realizację zadań zleconych (764 zł *per capita*), które stanowiły 39,6% wszystkich dotacji przekazanych do budżetów miast na prawach powiatu i na zadania własne (463 zł, tj. 24,0%). Ponadto budżety miast w 2025 r. zasilają środki pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (201 zł) i z Funduszu Pomocy (176 zł).

3.2. Wydatki

W 2025 r. wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 11 961 zł, co oznacza wzrost o 1 129 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 4 719 zł w stosunku do 2019 r. (wzrost o 65,2%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – 16,6%). Różnica pomiędzy dochodami i wydatkami *per capita* miast na prawach powiatu była ujemna, stanowiąc tym samym deficyt budżetowy w wysokości 287 zł (rok wcześniej miasta zanotowały również deficyt w wysokości 282 zł). Wynik operacyjny miasta wypracowały na poziomie 403 zł (w 2024 r. różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniosła 336 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 dwa: Płock (o 375 zł) i Żory (o 234 zł).

Wydatki poniżej 10 000 zł wykonało pięć miast na prawach powiatu, w przedziale 10 000–11 000 zł – 11, w przedziale 11 000–12 000 zł znalazło się 20 powiatów grodzkich, w przedziale 12 000–13 000 zł – 16, a wydatki powyżej 13 000 zł wykonało 13 miast (w tym powyżej 14 000 zł – trzy).

Poziom i dynamika wydatków miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)

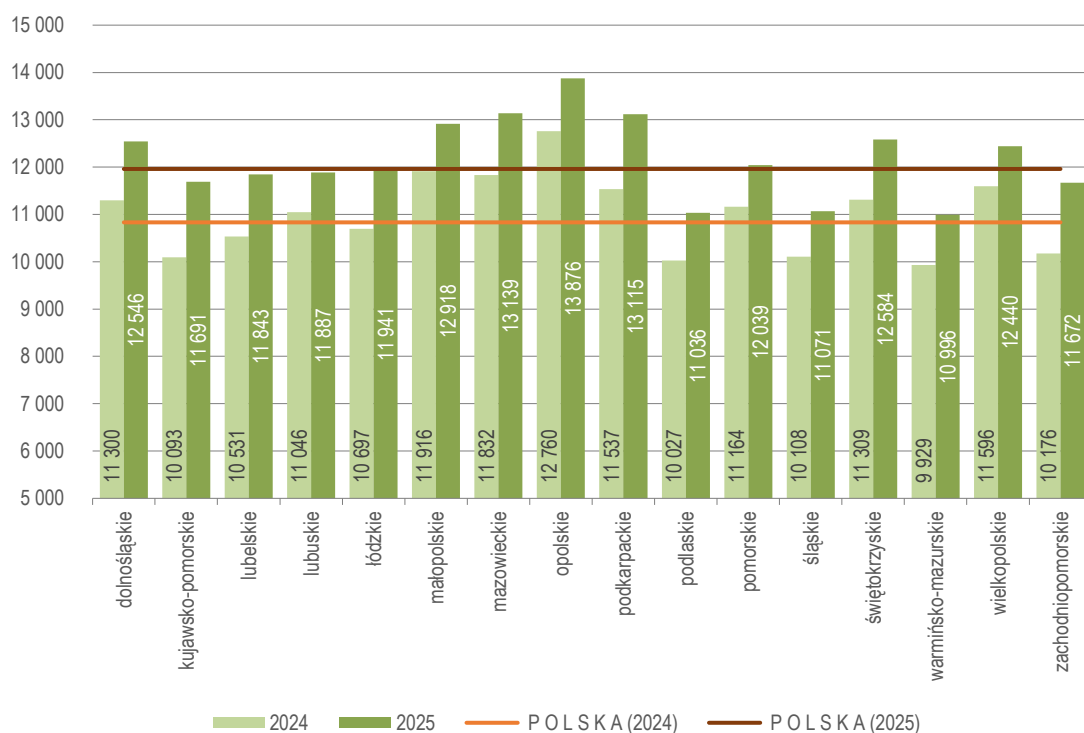
Wyszczególnienie	2024	2025	Różnica (3-2)	Dynamika (2024 = 100%)
1	2	3	4	5
Wydatki ogółem, z tego:	10 832	11 961	1 129	110,4
– bieżące	9 517	10 415	898	109,4
– majątkowe	1 315	1 546	231	117,6
Mediana	10 682	11 906	1 224	111,5
Średnia	10 747	11 929	1 182	111,0
Minimalne	8 160	9 053	893	110,9
Maksymalne	17 188 ¹⁾	17 675 ²⁾	487	102,8

¹⁾ Sopot (woj. pomorskie).

²⁾ Sopot (woj. pomorskie).

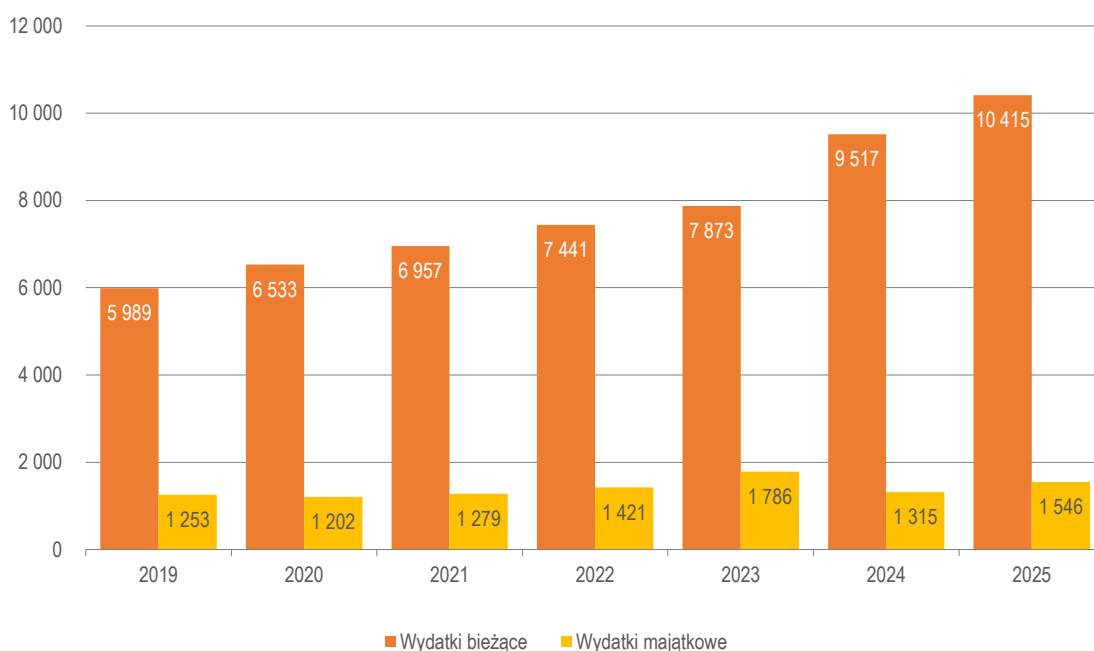
Najwyższy wzrost wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowały miasta na prawach powiatu województwa kujawsko-pomorskiego – o 1 598 zł, podkarpackiego – o 1 578 zł i zachodniopomorskiego – o 1 496 zł, natomiast najniższe wzrosty wystąpiły w miastach województwa lubuskiego – o 841 zł, wielkopolskiego – o 844 zł i pomorskiego – o 875 zł.

Dynamika wydatków miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2024 i 2025 (w zł)

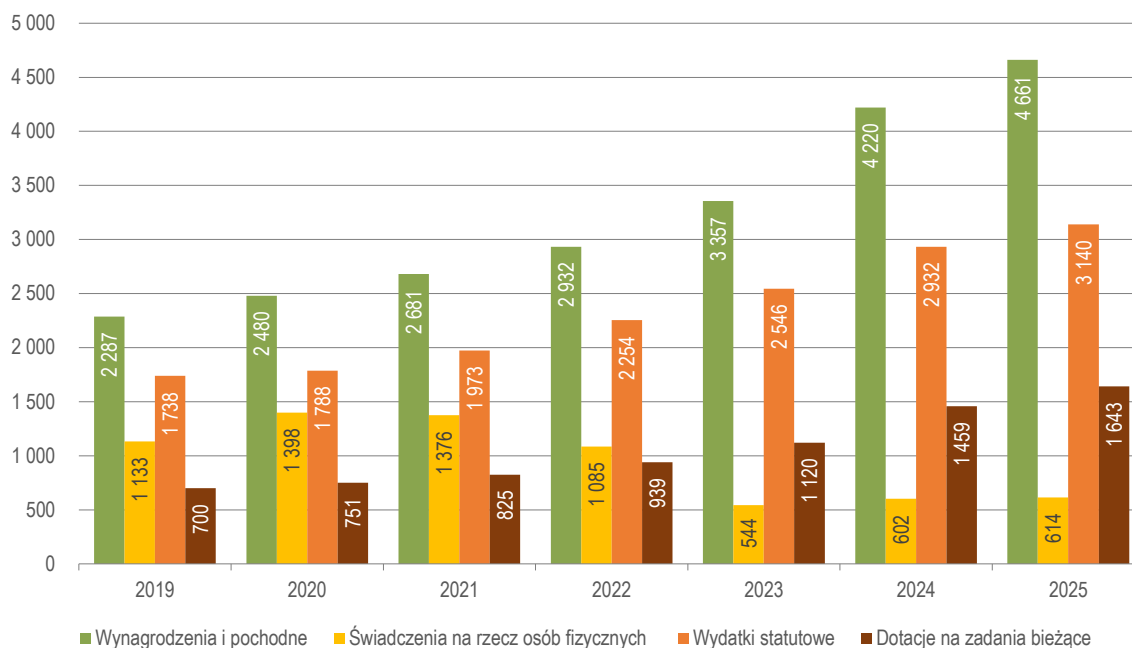


Średnie wydatki bieżące w miastach na prawach powiatów wyniosły w 2025 r. – 10 415 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 4 661 zł, a na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 614 zł. Wydatki bieżące wzrosły średnio o 898 zł (w stosunku do 2019 r. wzrosły o 4 426 zł, tj. o 73,9%, a realnie o 25,3%), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wzrosły o 441 zł, a świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły o 12 zł. Rozpiętość wydatków bieżących zawierała się w przedziale od 8 097 zł (Piekary Śląskie) do 15 864 zł (Sopot). Wydatki majątkowe zostały wykonane w 2025 r. na poziomie 1 546 zł, czyli o 231 zł więcej niż w roku poprzednim (od 2019 r. wzrosły o 293 zł, tj. o 23,4%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, wydatki majątkowe spadły o 25,2%), w tym wydatki inwestycyjne zamknęły się kwotą 1 360 zł (w 2024 r. – 1 145 zł).

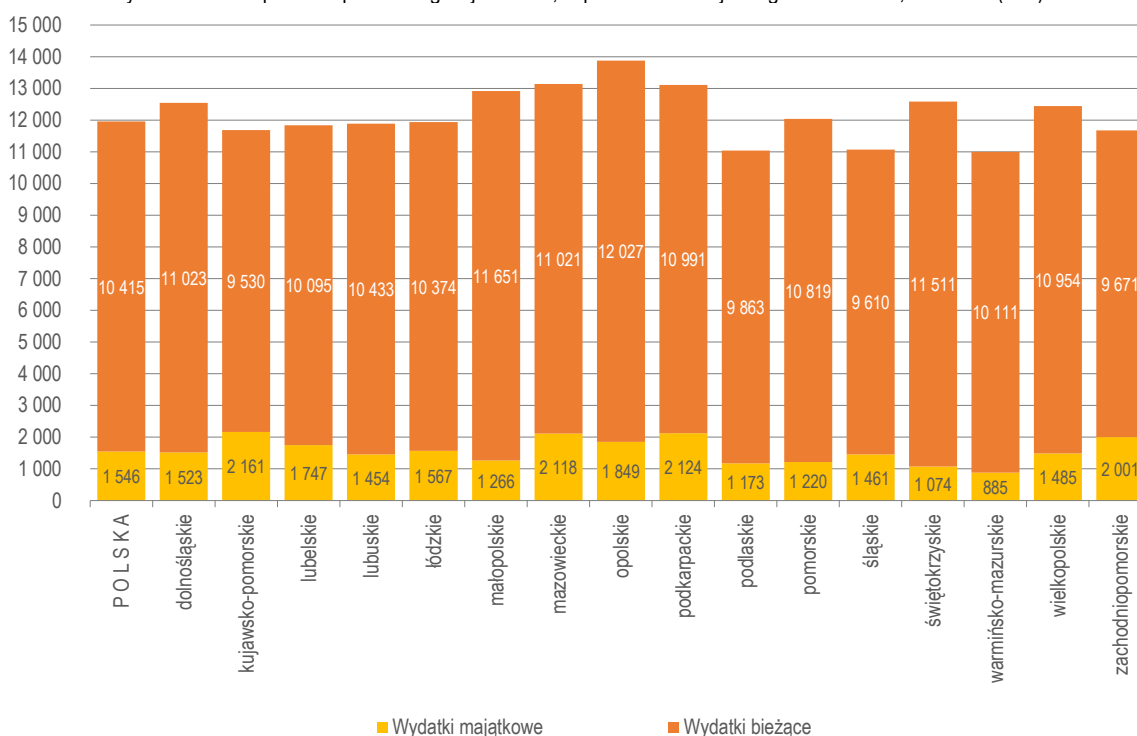
Struktura wydatków miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Poziom wybranych wydatków bieżących miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



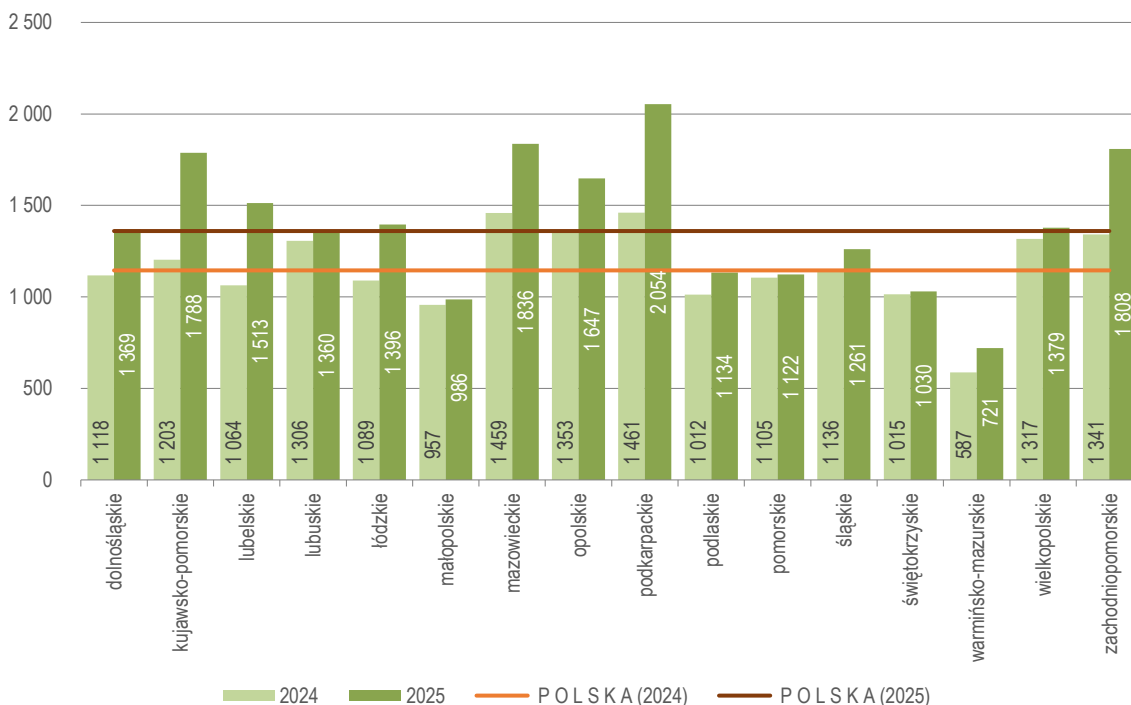
Wydatki miast na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



Miasta na prawach powiatu trzeci rok z rzędu wydatkowały na inwestycje przeciętną kwotę w przeliczeniu na jednego mieszkańca niższą od wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez gminy – o 540 zł (w 2023 r. różnica ta wyniosła 219 zł a w 2024 r. – 669 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 2025 r. – 18 zł i był to drugi rok w ostatnich pięciu 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, a w 2024 r. – 182 zł). Najwyższe nakłady inwestycyjne poniosło Miasto Chełm

– 4 764 zł, następnie Krosno – 3 592 zł i Ostrołęka – 2 555 zł. Najniższe wydatki inwestycyjne wykonały w 2025 r. miasta: Chorzów – 510 zł, Zabrze – 557 zł i Piekary Śląskie – 595 zł. Wzrost wydatków na inwestycje wystąpił w 46 miastach na prawach powiatu, w 19 odnotowano spadek.

Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu wg województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2024 i 2025 (w zł)



Najwyższe obciążenia finansowe *per capita* powiaty grodzkie ponosiły w 2025 r. na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą – 4 779 zł⁹, tj. o 477 zł więcej niż rok wcześniej. Na wydatki związane z transportem i łącznością miasta przeznaczyły kwotę o 130 zł wyższą niż w poprzednim roku, tj. 1 727 zł¹⁰. Na gospodarkę komunalną 941 zł¹¹, tj. o 97 zł więcej niż rok wcześniej, a na zadania związane z pomocą społeczną (działy 852 i 853) miasta przeznaczyły o 81 zł więcej, tj. 860 zł¹². Na politykę prorodzinną i wychowanie dzieci (dział 855) powiaty grodzkie wydały 753 zł¹³, czyli kwotę o 82 zł wyższą niż w 2024 r.

⁹ M.St. Warszawa na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą przeznaczyło 5 239 zł.

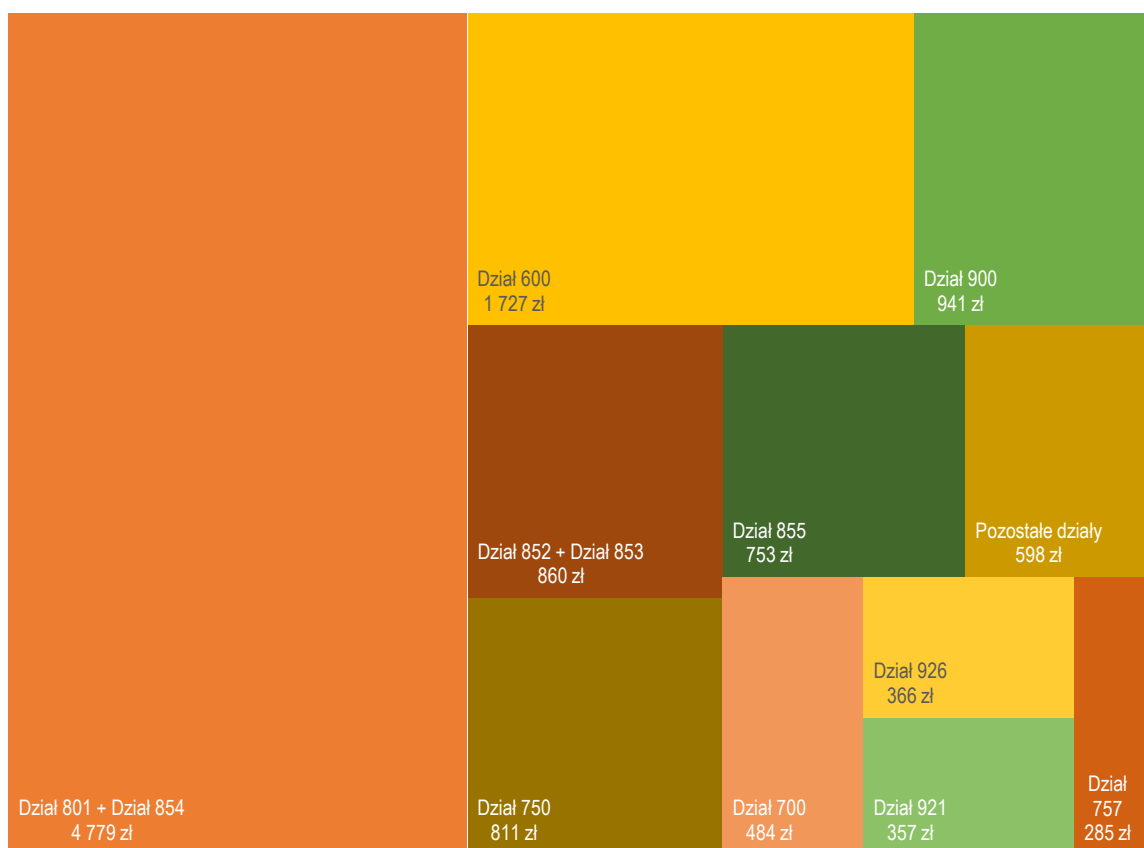
¹⁰ M.St. Warszawa na zadania związane z transportem i łącznością przeznaczyło 3 760 zł.

¹¹ M.St. Warszawa na zadania związane z gospodarką komunalną przeznaczyło 820 zł.

¹² M.St. Warszawa na zadania związane z pomocą społeczną przeznaczyło 725 zł.

¹³ M.St. Warszawa na zadania związane z polityką prorodzinną i wychowaniem dzieci przeznaczyło 570 zł.

Wydatki miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r.



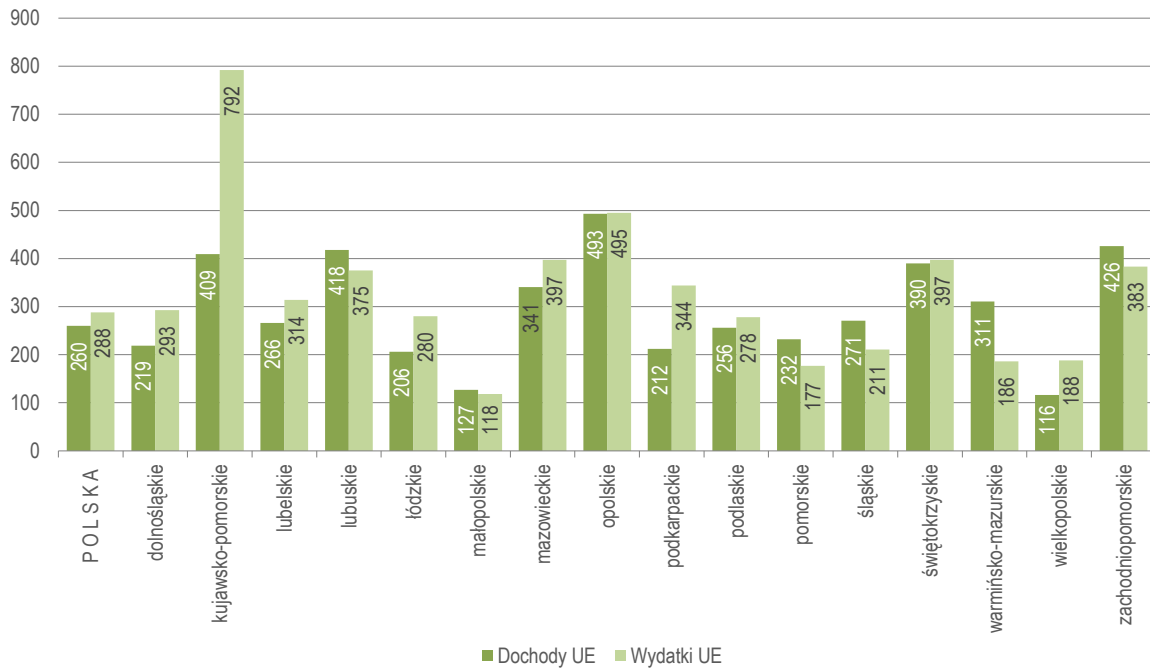
Dział 600 – Transport i łączność, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 757 – Obsługa długu publicznego, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 854 – Edukacyjna opieka 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

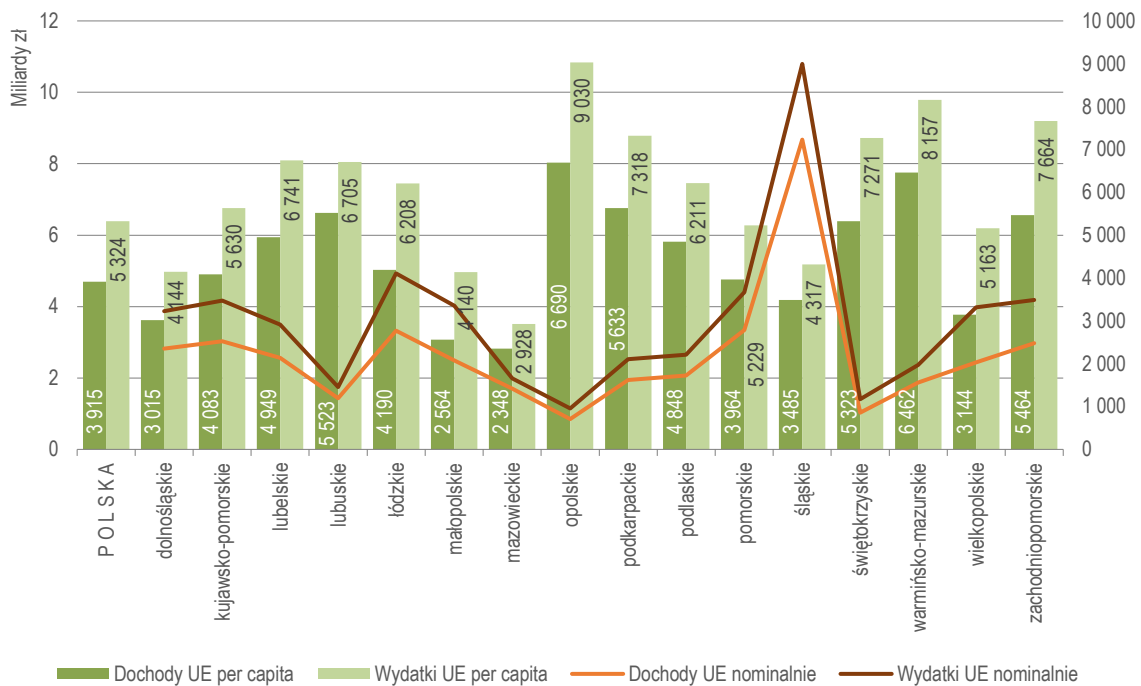
Dochody liczone na jednego mieszkańca miast na prawach powiatu pozyskane w 2025 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych w czwartym roku obowiązywania perspektywy finansowej na lata 2021–2027 wyniosły ogółem 260 zł, z tego bieżące 81 zł i majątkowe 179 zł. W stosunku do roku poprzedniego dochody UE zwiększyły się o 38 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 183 zł (149 zł w 2024 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne¹⁴ wyniosły w 2025 r. – 288 zł, z tego bieżące 71 zł i majątkowe 217 zł. W stosunku do 2024 r. nastąpił wzrost wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 147 zł, w tym wydatków majątkowych o 107 zł. Mediana wydatków UE dla miast na prawach powiatu wyniosła 222 zł (64 zł w 2024 r.).

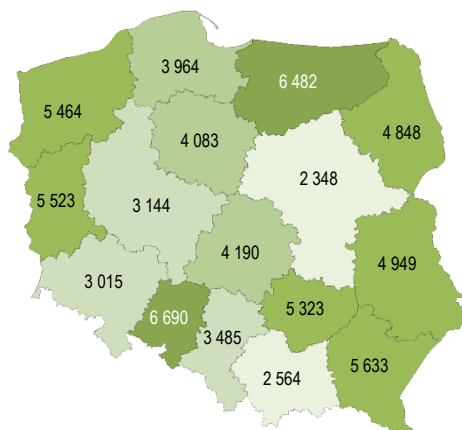
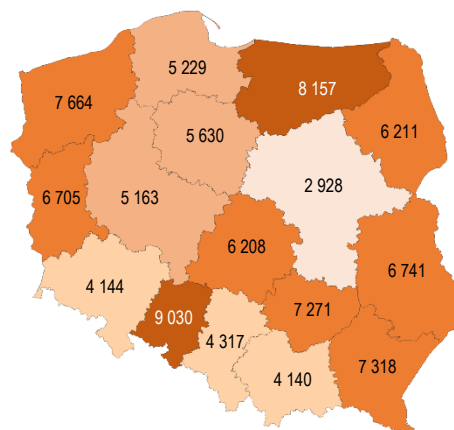
¹⁴ Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

Dochody i wydatki miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2025 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 2014–2025



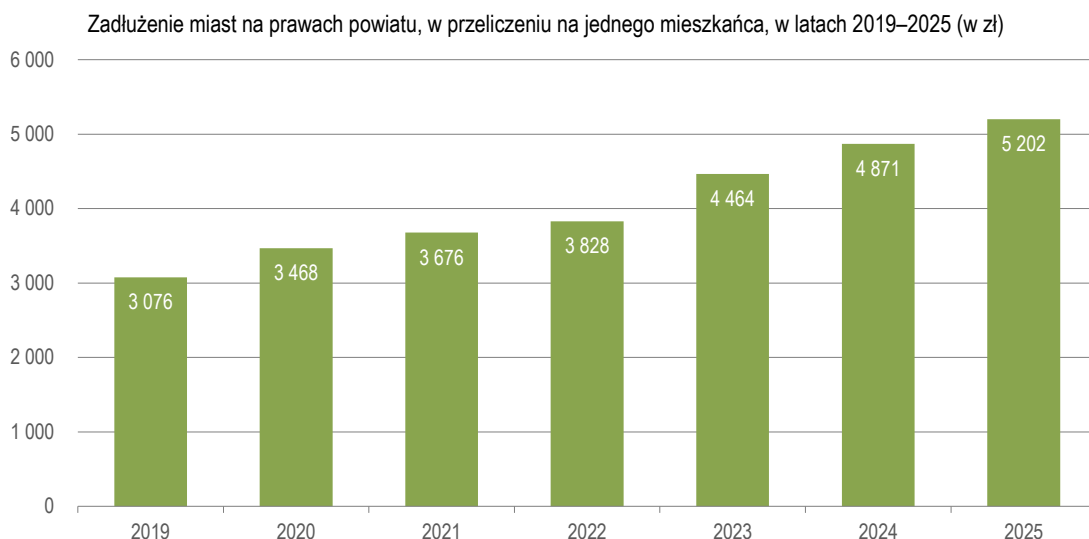
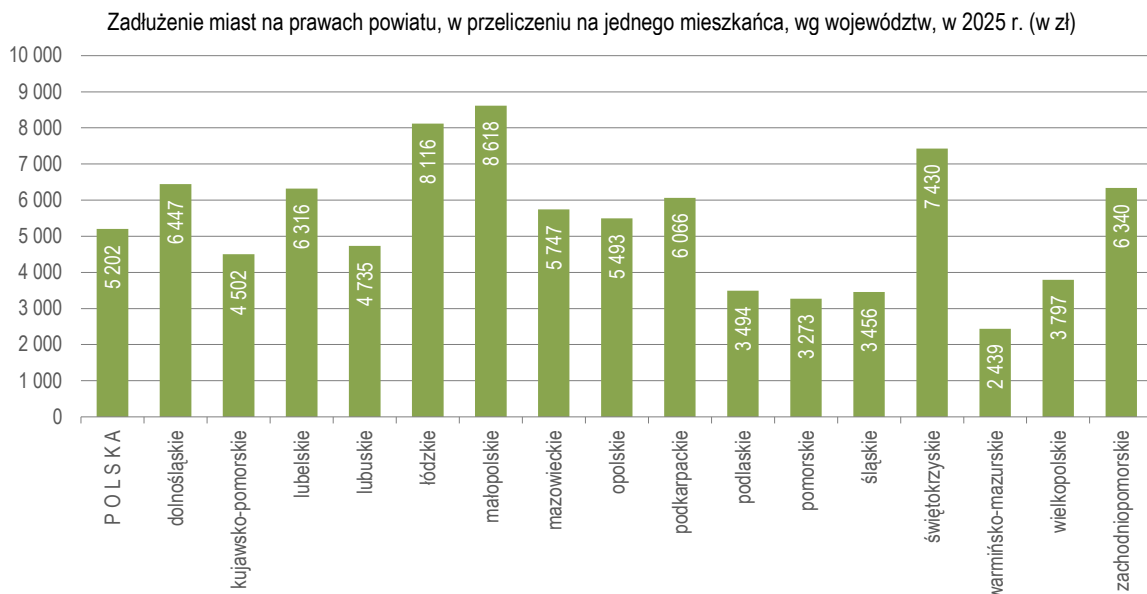
Skumulowane dochody UE miast na prawach powiatu
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2025
(w zł)Skumulowane wydatki UE miast na prawach powiatu
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2025
(w zł)

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 3 915 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 5 324 zł. Największymi beneficjentami dofinansowania unijnego liczonego *per capita* było Miasto Opole z dochodami na poziomie 6 690 zł oraz miasta województw wschodnich: warmińsko-mazurskiego (łącznie 6 462 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca miast) i podkarpackiego (5 633 zł) oraz zachodniopomorskiego (5 464 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 (9 030 zł), następnie w miastach województwa warmińsko-mazurskiego (8 157 zł), zachodniopomorskiego (7 664 zł), podkarpackiego (7 318 zł) i świętokrzyskiego (7 271 zł). W ujęciu nominalnym liderami były powiaty grodzkie województw: śląskiego, pomorskiego i łódzkiego.

Indywidualnie najwyższe łączne dochody w ostatnich 11 latach na projekty unijne, liczone *per capita*, wykonały miasta: Świnoujście – 22 719 zł, Olsztyn – 9 280 zł i Krosno – 7 028 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się miasta: Mysłowice, Legnica i Skierniewice – odpowiednio 1 150 zł, 1 175 zł i 1 478 zł. Pierwszą trójkę pod względem wysokości skumulowanych wydatków UE stanowiły miasta: Świnoujście – 27 686 zł, Olsztyn – 11 877 zł i Opole – 9 031 zł, ranking zamknęły: Legnica – 1 145 zł, Skierniewice – 1 167 zł i Piekary Śląskie – 1 429 zł.

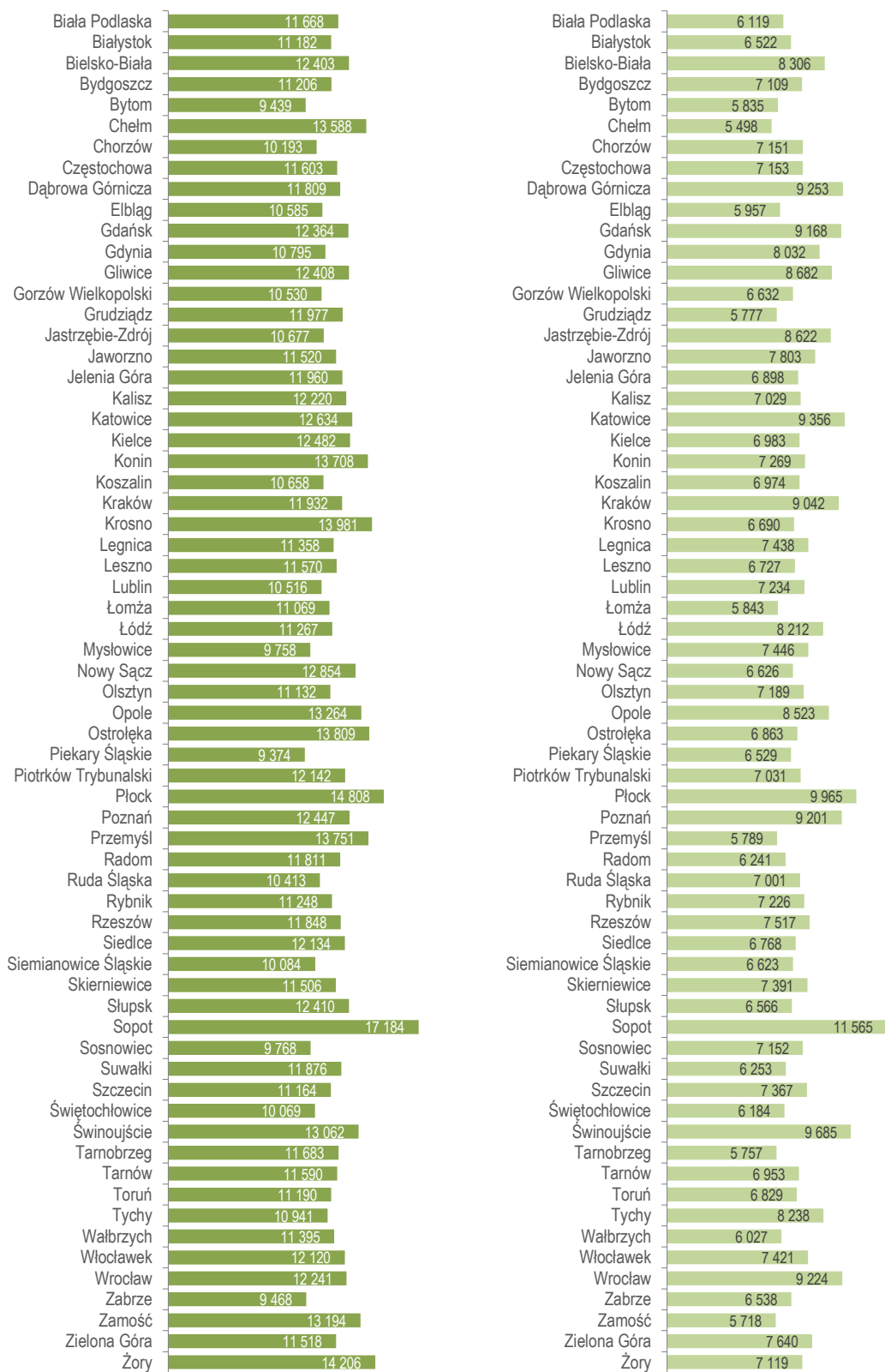
3.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Miasta na prawach powiatu są najbardziej zadłużoną grupą samorządów. W 2025 r. zwiększyły swój dług o 331 zł, gdy w tym samym czasie zadłużenie gmin wzrosło o 52 zł, stolicy o 276 zł, a wszystkich samorządów ogółem o 132 zł, przy obniżeniu kwoty długu powiatów i województw samorządowych o 4 zł. W ciągu siedmiu ostatnich lat zadłużenie powiatów grodzkich zwiększyło się o 2 126 zł, tj. o 69,1% a realnie (po uwzględnieniu skumulowanej inflacji) o 20,5%.



Kwota długu *per capita* powiatów grodzkich wyniosła w 2025 r. średnio 5 202 zł, natomiast wartość środkowa osiągnęła poziom 3 756 zł, co oznacza, że taki lub większy dług posiadała połowa jst tego rodzaju (w 2024 r. wartość mediany to 3 780 zł). Relatywnie najwyższe zobowiązania posiadały miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. – 7 563 zł, co oznacza, że w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły swój dług – o 537 zł. Miasta duże, z ludnością od 100 tys. do 500 tys., były zadłużone średnio na kwotę – 4 522 zł (wzrost o 236 zł), następnie miasta najmniejsze, posiadające od 20 tys. do 50 tys. mieszkańców – 4 661 zł (wzrost długu liczonego na jednego mieszkańca o 234 zł). Najniższy dług cechował miasta średnie z ludnością w przedziale od 50 tys. do 100 tys. – 3 928 zł, co oznaczało wzrost o 408 zł. Kwota długu wzrosła w 41 miastach, a obniżyła się w 24. W przedziałach zadłużenia rozkład liczby miast prezentował się następująco: w przedziale do 2 000 zł znalazły się cztery miasta, od 2 000 zł do 3 000 zł – 16 miast, od 3 000 zł do 4 000 zł – 18 miast, od 4 000 zł do 5 000 zł – pięć miast i powyżej 5 000 zł – 22 miasta, w tym powyżej 8 000 zł – cztery powiaty grodzkie. W 2025 r. indywidualnie najmniej zadłużonym miastem w przeliczeniu na jednego mieszkańca było ponownie Jastrzębie-Zdrój, z zadłużeniem wynoszącym 276 zł, którego dług zmniejszył się w przeciągu roku o kolejne 27 zł, następnie Tychy – 1 121 zł oraz Jaworzno – 1 468 zł. Najbardziej zadłużonymi miastami, licząc *per capita*, był Kraków – 9 715 zł (wzrost o 1 245 zł), Łódź – 8 871 zł (wzrost długu o 785 zł w stosunku do 2024 r.) oraz Wałbrzych – 8 653 zł (wzrost o 818 zł). Najwyższy wzrost zadłużenia odnotowały miasta: Krosno – o 1 608 zł, Kraków – o 1 245 zł i Grudziądz – o 1 169 zł, a największe redukcje kwoty długu przypadające na jednego mieszkańca wystąpiły w miastach: Świnoujście (o 583 zł), Poznań (o 473 zł) i Zabrze (o 426 zł).

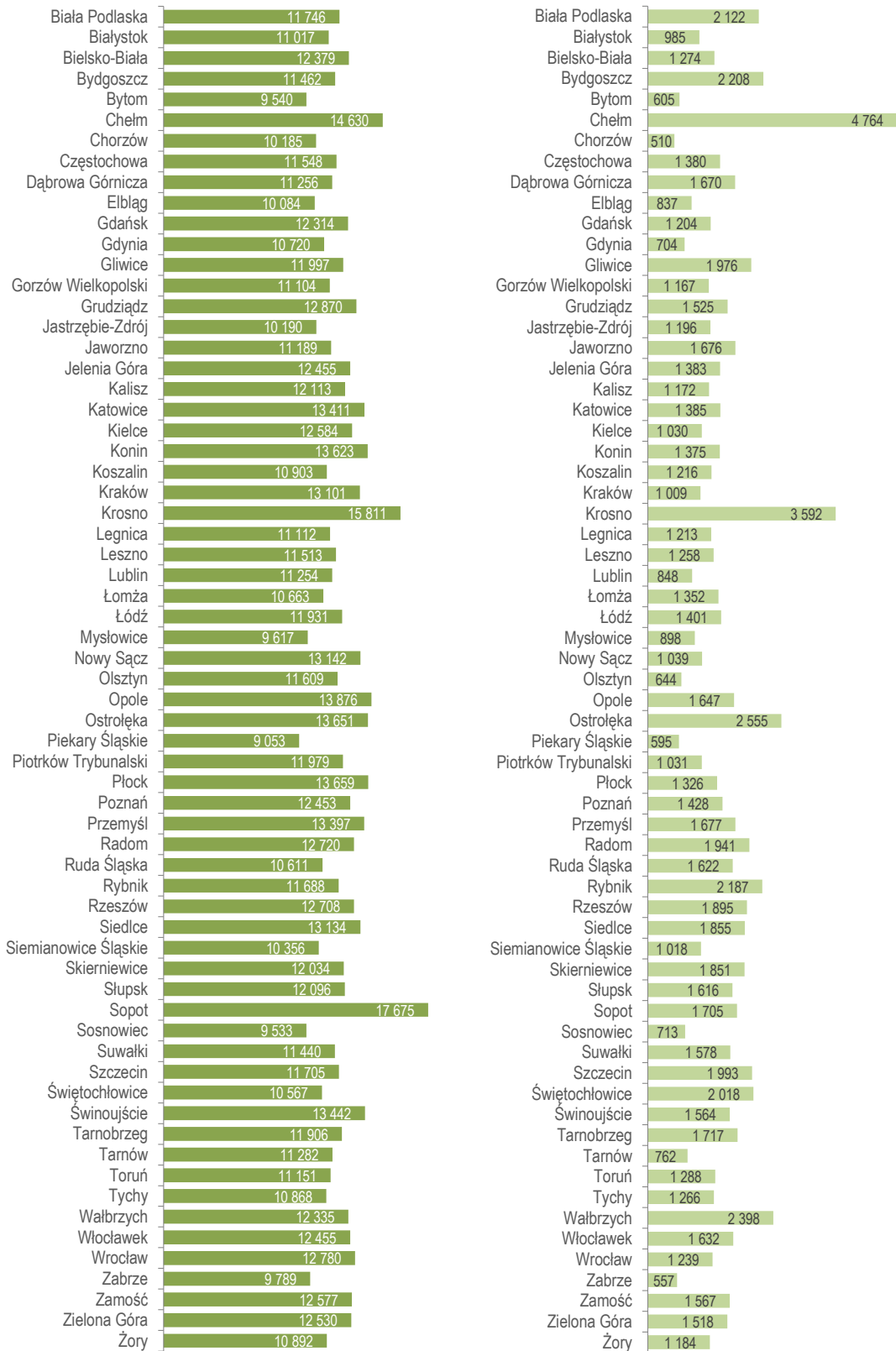
Dochody ogółem i dochody z podatków i opłat (w tym PIT i CIT) miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



Dochody ogółem

Dochody z podatków i opłat (w tym PIT i CIT)

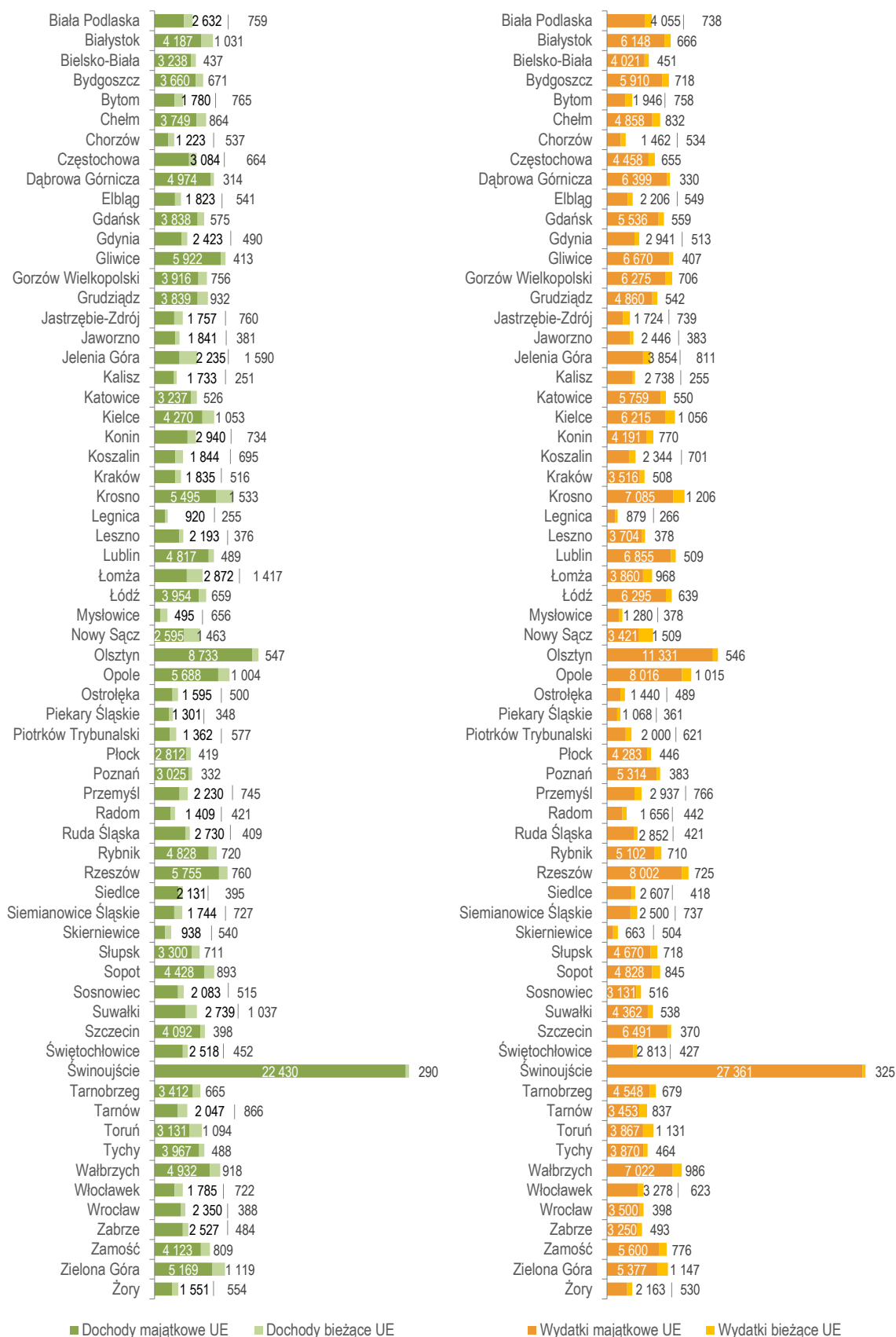
Wydatki ogółem i wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



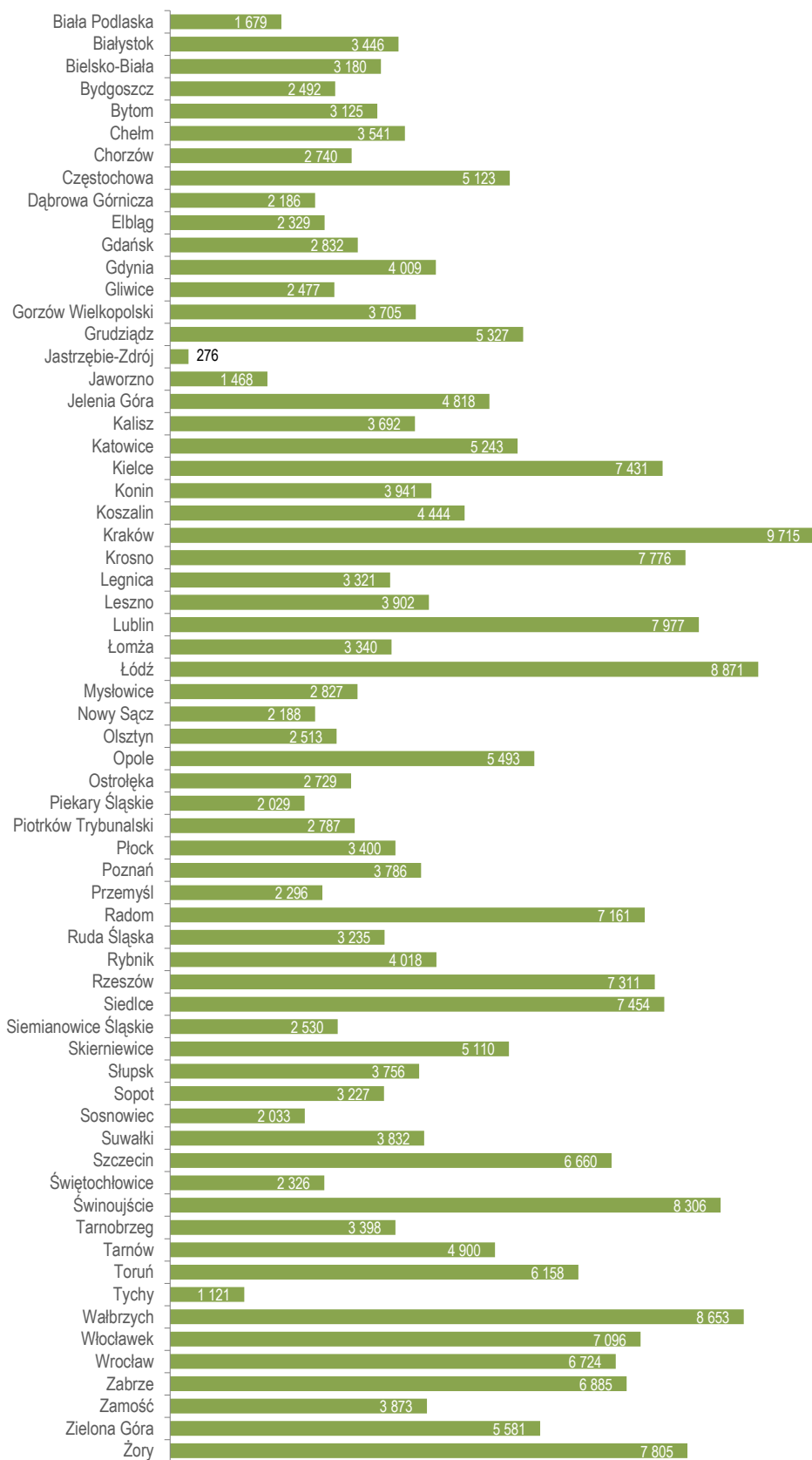
Wydatki ogółem

Wydatki inwestycyjne

Struktura dochodów UE i wydatków UE miast na prawach powiatu (wartości skumulowane), w latach 2014–2025 (w zł)



Zadłużenie miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r.



4. Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów powiatów, w latach 2019–2025, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dochody ogółem, z tego:	1 189	1 340	1 403	1 535	1 785	2 199	2 406
Bieżące, w tym:	1 050	1 153	1 263	1 372	1 474	1 872	2 087
Transfery z bp*, z tego:	697	765	861	895	967	1 310	1 442
PIT	242	239	270	315	228	353	852
CIT	8	9	13	12	19	24	138
Subwencja ogólna, w tym:	447	517	578	568	720	933	452
Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst	2	3	40	4	80	22	49
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	210	239	238	292	301	324	372
Dotacje na zadania zlecone**	112	126	136	139	125	150	170
Majątkowe, w tym:	139	187	140	163	311	327	319
Dotacje i środki na inwestycje	129	173	124	143	297	313	303
Wydatki ogółem, z tego:	1 148	1 253	1 330	1 573	1 847	2 172	2 333
Bieżące, w tym:	943	1 048	1 119	1 269	1 418	1 714	1 868
Wynagrodzenia i pochodne	578	649	698	768	892	1 114	1 223
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	41	44	44	43	46	47	54
Dotacje	70	78	83	94	111	145	164
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	7	5	4	13	18	18	17
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	28	34	29	29	26	17	33
Majątkowe, w tym:	205	205	211	305	429	458	465
Wydatki inwestycyjne, w tym:	202	201	207	301	426	455	459
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	56	39	33	30	34	33	64
Wynik budżetu	41	87	73	-38	-62	27	73
Wynik operacyjny	107	105	144	103	56	158	219
Przychody ogółem, w tym:	119	151	225	299	290	245	269
Zaciągnięty dług zwrotny	44	30	22	31	69	48	34
Wolne środki i nadwyżka	74	119	202	267	219	195	233
Rozchody ogółem, w tym:	45	43	48	50	41	46	55
Splata długu zwrotnego	40	33	33	38	32	34	38
Należności ogółem, w tym:	26	31	31	35	39	43	49
Należności wymagalne	22	24	25	29	33	34	36
Kwota długu, w tym:	255	252	242	237	274	287	283
Zobowiązania wymagalne	0	0	0	0	0	0	0

* Transfery z bp rozumiane jako środki przekazywane z budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. PIT, CIT i subwencja.

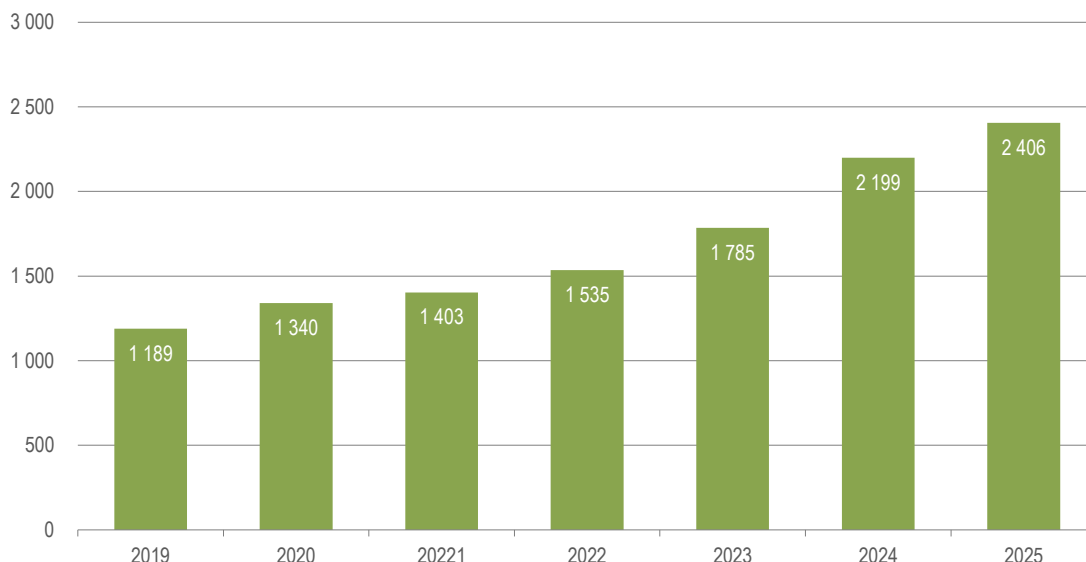
** Zgodnie z art. 126 uofp.

4.1. Dochody

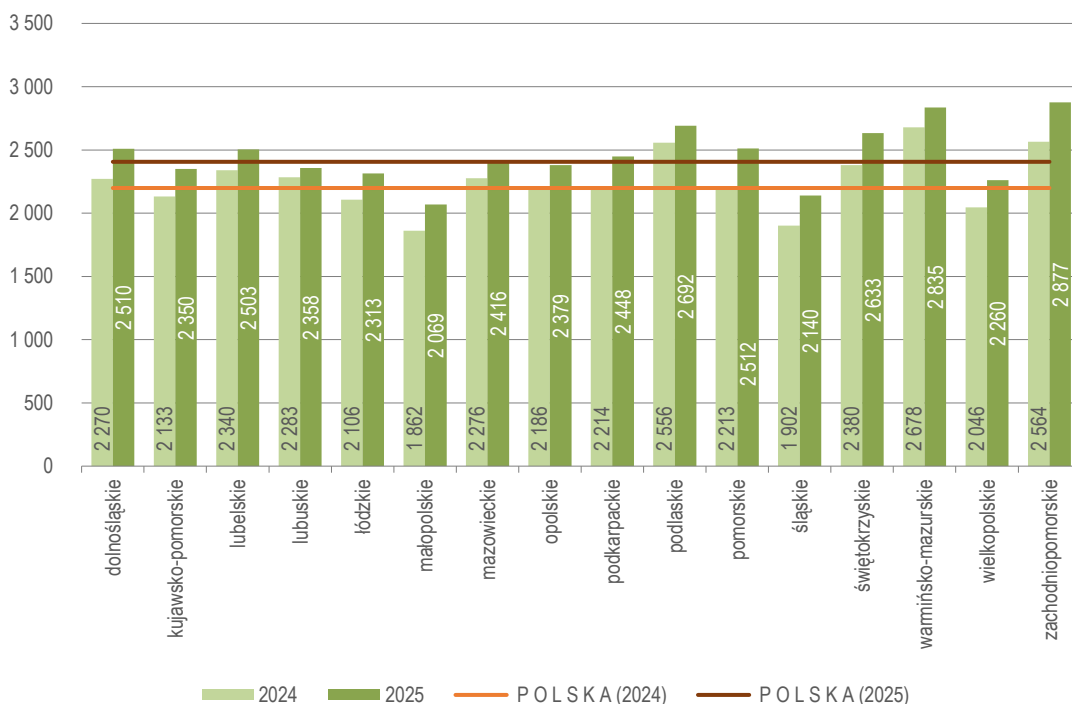
W 2025 r. dochody powiatów zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego o 207 zł, a w odniesieniu do 2019 r. o 1 217 zł, co oznacza, że w ciągu siedmiu lat wzrosły one o 102,4%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, o 53,8%.

Według regionów najwyższe średnie dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały w 2025 r. powiaty z województw: zachodniopomorskiego (2 877 zł), warmińsko-mazurskiego (2 835 zł) i podlaskiego (2 692 zł), a najniższe powiaty województw: małopolskiego (2 069 zł), śląskiego (2 140 zł) i wielkopolskiego (2 260 zł). Wzrost dochodów ogółem zanotowało 255 powiatów (rok wcześniej 299) a spadek 59 (w 2024 r. – 15), przy czym w zakresie dochodów z tytułu dotacji i środków wzrost charakteryzował 177 powiatów ziemskich (180 rok wcześniej). Dochody z tytułu transferów przekazanych z budżetu państwa (PIT i CIT, subwencja) były wyższe w 299 powiatach ziemskich, natomiast w przypadku dochodów z podatków i opłat odnotowano wzrost w 295 jednostkach tego typu.

Dochody powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)

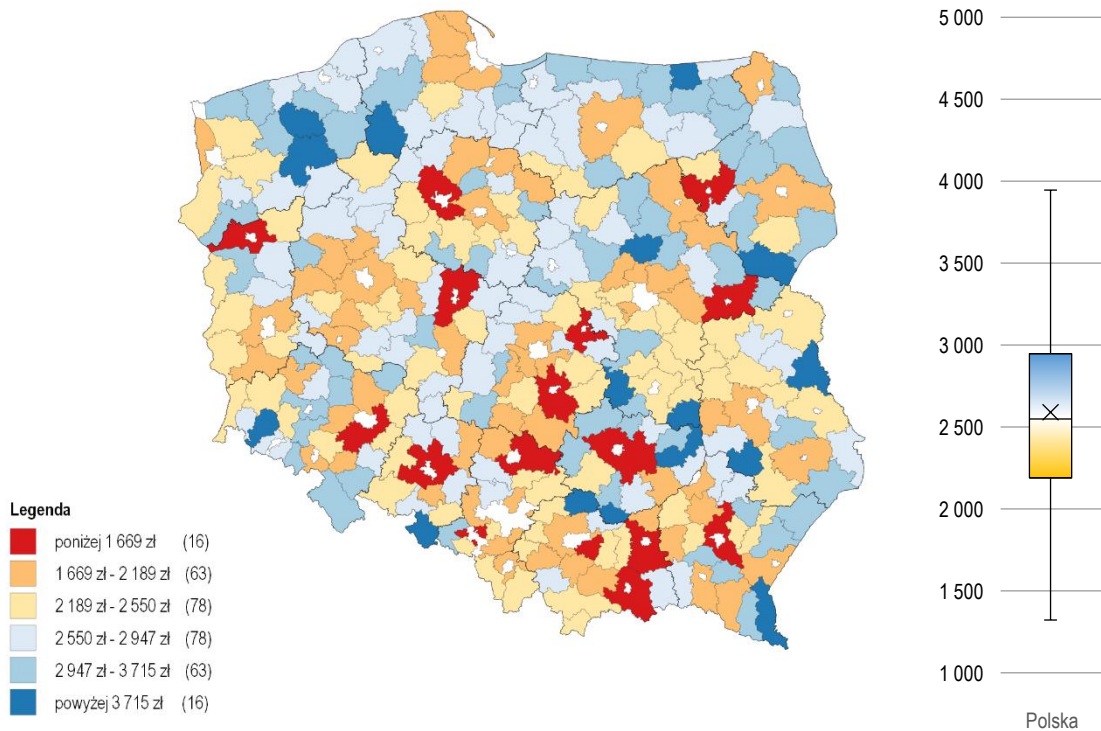


Dynamika dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2024 i 2025 (w zł)

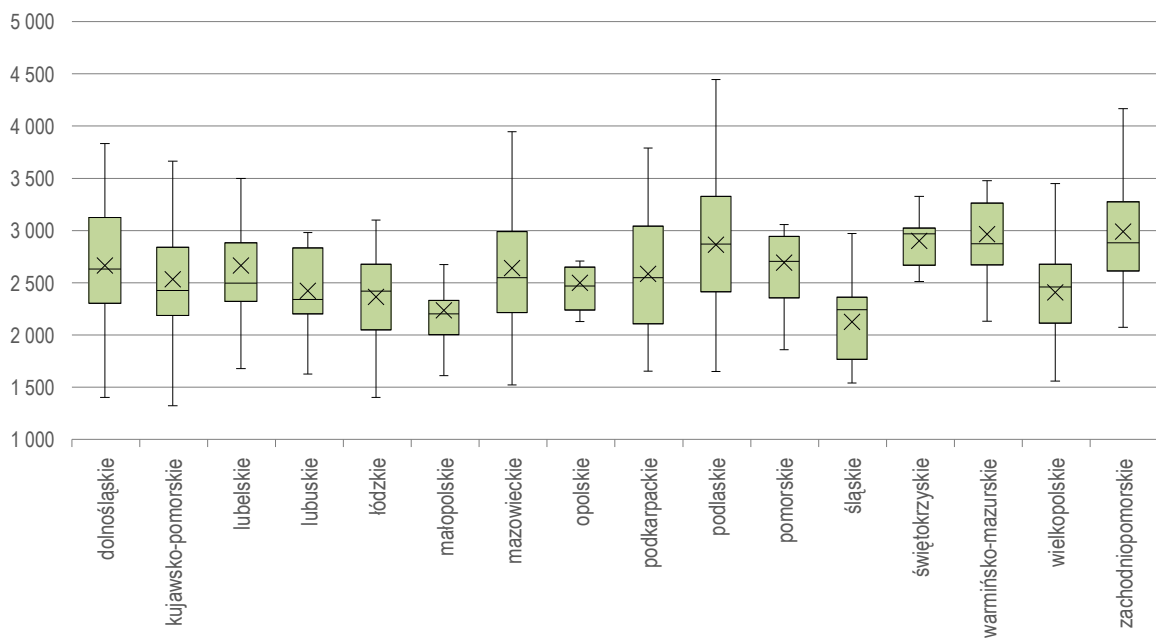


Najniższe dochody uzyskały powiaty: bydgoski, piotrkowski oraz wrocławski – odpowiednio 1 323 zł, 1 402 zł i 1 403 zł i były one przeszło trzykrotnie niższe od dochodów uzyskanych przez najzamożniejsze powiaty: przysuski (4 456 zł), siemiatycki (4 446 zł) i człuchowski (4 345 zł).

Dochody ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Rozrzut dochodów ogółem *per capita* w powiatach, wg województw w 2025 r. (bez wartości odstających)¹⁵ (w zł)



¹⁵ Wyjaśnienia dotyczące sposobu czytania wykresów pudełkowych zastosowanych w niniejszym rozdziale znajdują się na końcu opracowania.

W przedziałach dochodów *per capita* pięć powiatów osiągnęło dochód na mieszkańca do 1 500 zł (w 2024 r. było to 18 powiatów), 43 powiaty pomiędzy 1 500 zł a 2 000 zł (w 2024 r. – 59), dochody 99 powiatów (118 rok wcześniej) znalazły się w zakresie 2 000–2 500 zł, a w przedziale 2 500 zł – 3 000 zł osiągnęło 101 powiatów (81 w 2024 r.). Najbardziej zamożnych powiatów, z dochodami powyżej 3 000 zł odnotowano 66 (w roku poprzednim było 38 takich powiatów), w tym powyżej 3 500 zł – 23 (13 rok wcześniej).

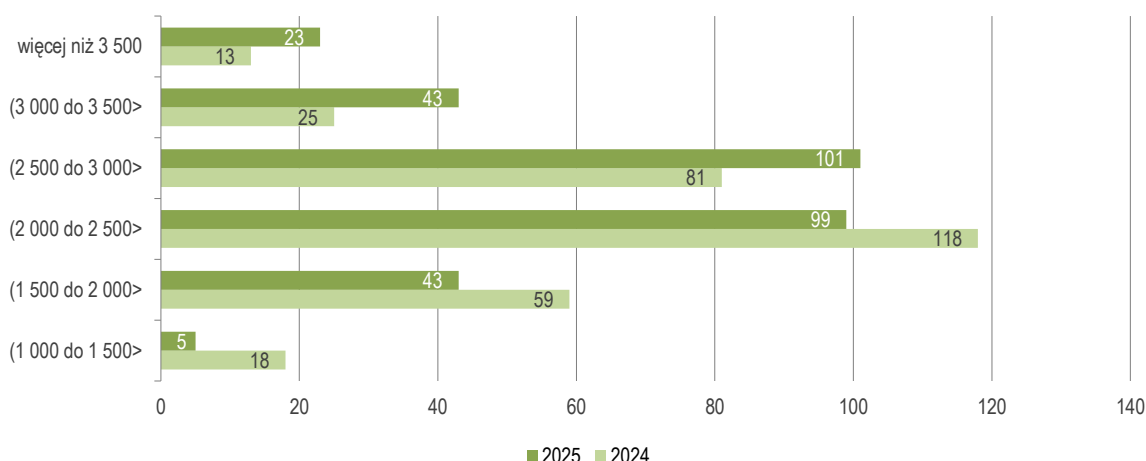
Poziom i dynamika dochodów ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)

Wyszczególnienie	2024	2025	Różnica (3-2)	Dynamika (2024 = 100%)
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	2 199	2 406	207	109,4
– bieżące	1 872	2 087	215	111,5
– majątkowe	327	319	-8	97,6
Mediana	2 347	2 550	203	108,6
Średnia	2 388	2 590	202	108,5
Minimalne	1 198	1 324	126	110,5
Maksymalne	6 350 ¹⁾	4 456 ²⁾	-1 894	70,2

¹⁾ Powiat siemiatycki (woj. podlaskie).

²⁾ Powiat przysuski (woj. mazowieckie).

Liczba powiatów w przedziałach dochodów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)

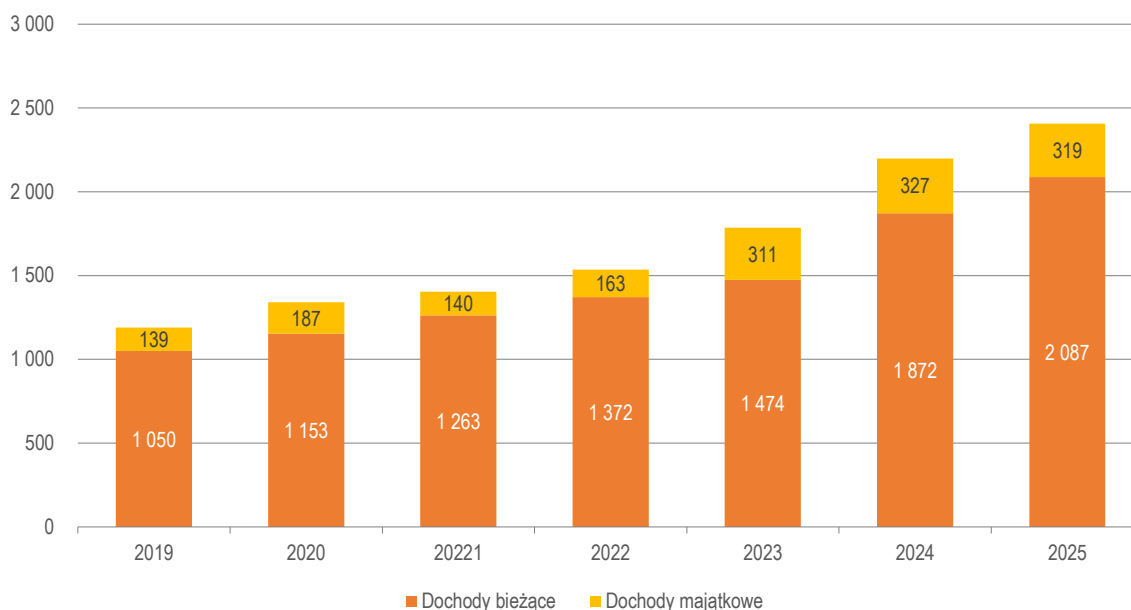


W odniesieniu do wielkości powiatów, podobnie jak w przypadku innych typów jst, wraz ze wzrostem liczby ludności zamieszkującej dany powiat dochody *per capita* spadają. Podobną tendencję wykazują składowe dochodów – dotacje, transfery z budżetu państwa (PIT i CIT, subwencja) oraz pozostałe dochody. Odwrotna sytuacja prezentuje się natomiast w przypadku, będących składową transferów, 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.

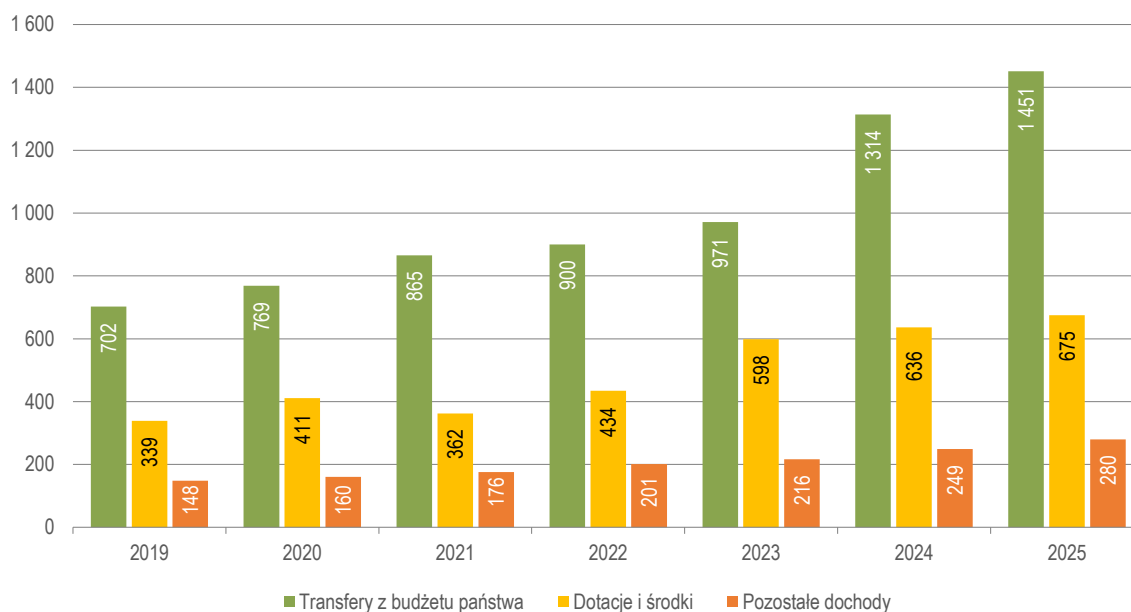
Dochody powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w 2025 r. (w zł)

Wyszczególnienie	Liczba powiatów	Dochody ogółem		z tego:						
		2024	2025	Transfery z bp	z tego:		dotacje i środki	pozostałe dochody	w tym: podatki i opłaty	
					PIT i CIT	subwencja ogólna				
Liczba ludności	10 tys. – 20 tys.	1	3 379	2 980	1 618	851	768	1 158	204	103
	20 tys. – 50 tys.	82	2 840	3 010	1 685	878	807	991	334	61
	50 tys. – 100 tys.	157	2 336	2 534	1 509	960	548	730	295	55
	100 tys. – 500 tys.	74	1 878	2 094	1 321	1 053	268	523	250	57

Struktura dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



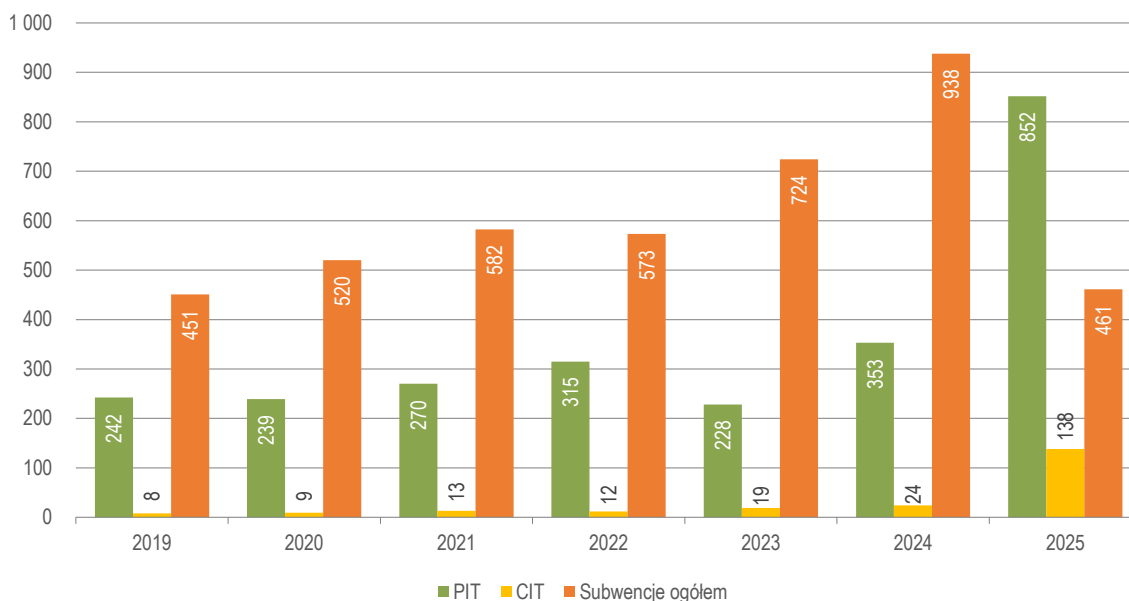
Struktura dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Dochody bieżące powiatów *per capita* w skali kraju wyniosły w 2025 r. – 2 087 zł i wzrosły o 215 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 1 037 zł w odniesieniu do 2019 r., w tym dochody bieżące pochodzące z transferów wyniosły 1 442 zł, co oznacza zmianę o 133 zł liczoną rok do roku. Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zmniejszyły się o 8 zł w stosunku do roku poprzedniego i wyniosły 319 zł – przede wszystkim na skutek obniżenia do średniej kwoty 303 zł dotacji i środków przekazanych do budżetów powiatów na inwestycje i zakupy inwestycyjne (spadek o 10 zł), w tym z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (115 zł, tj. o 46 zł mniej niż w roku poprzednim).

Podstawowym składnikiem dochodów powiatów są dochody pochodzące z transferów z budżetu państwa (PIT i CIT, subwencja). W roku podlegającym analizie dochody z tego tytułu ponownie charakteryzowały się dodatnią dynamiką i wzrosły o 137 zł, osiągając poziom *per capita* 1 451 zł, a w ciągu ostatnich siedmiu lat zwiększyły się o 749 zł.

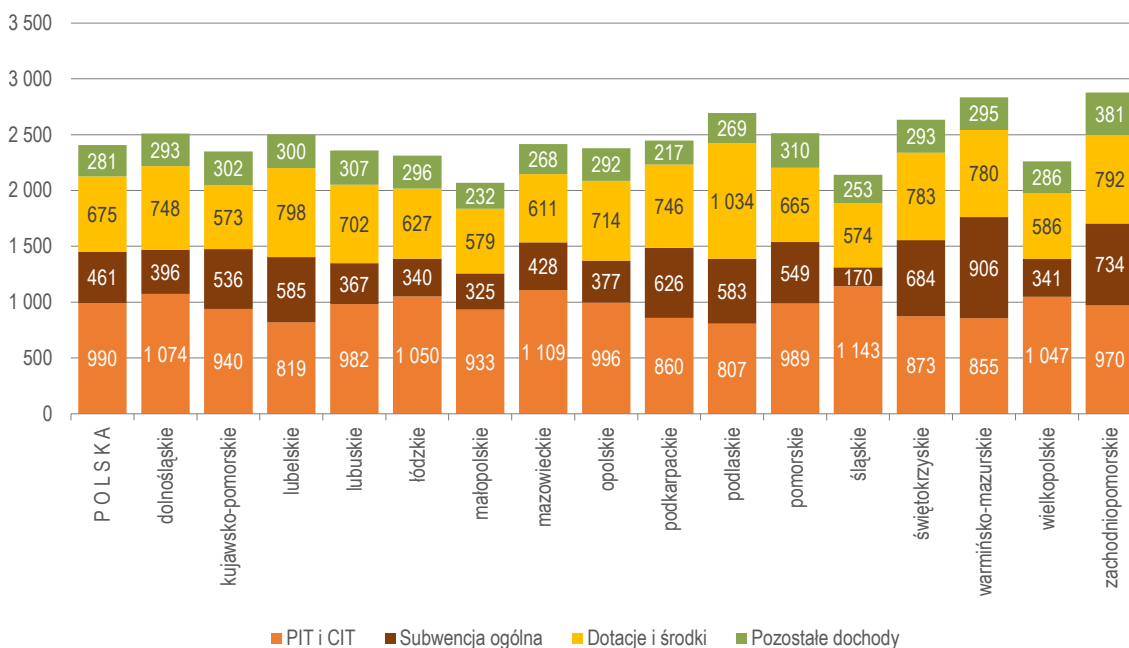
Transfery z budżetu państwa dla powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



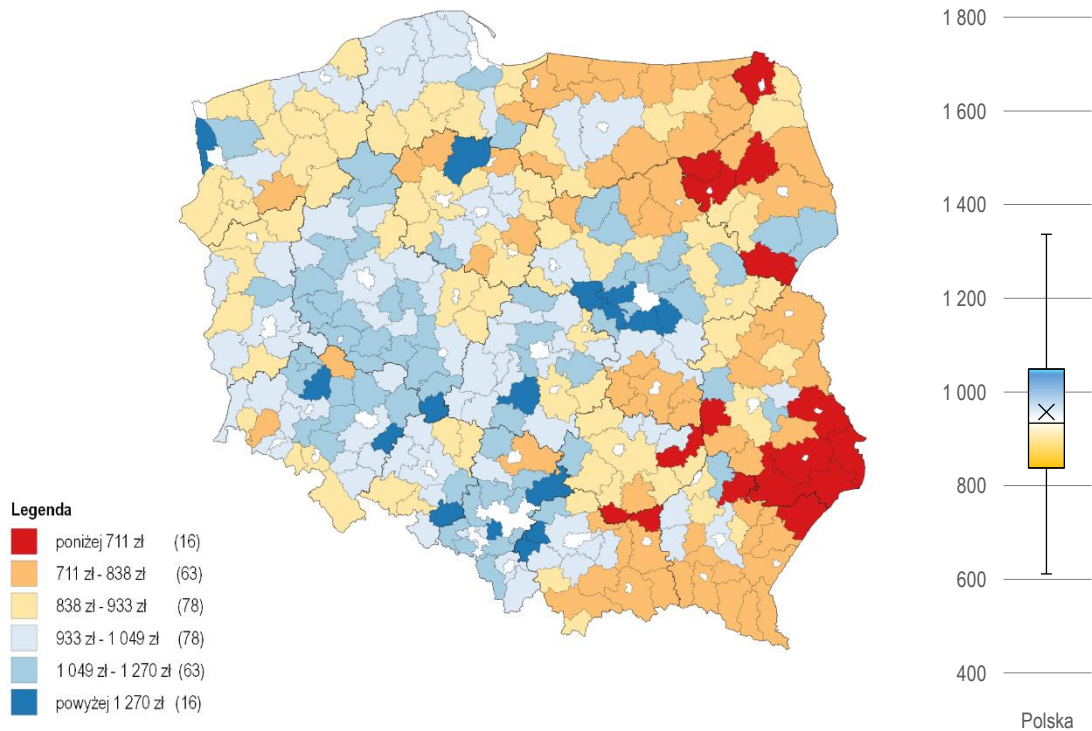
Wartość dochodów z tytułu dotacji i środków pozyskanych przez wszystkie powiaty zanotowała wzrost o 39 zł, do poziomu 675 zł, w tym z tytułu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań własnych o 71 zł (do kwoty 174 zł) i z tytułu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych o 31 zł (do poziomu 188 zł). Od 2019 r. poziom dotacji i środków przekazywanych do budżetów powiatów zwiększył się o 336 zł.

Dochody pozostałe w opisywanym okresie wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 280 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 31 zł, a w stosunku do 2019 r. zwiększyły się o 132 zł, w tym podatki i opłaty lokalne osiągnęły poziom 56 zł, co oznacza wzrost o 4 zł rok do roku i o 10 zł w ciągu ostatnich siedmiu lat.

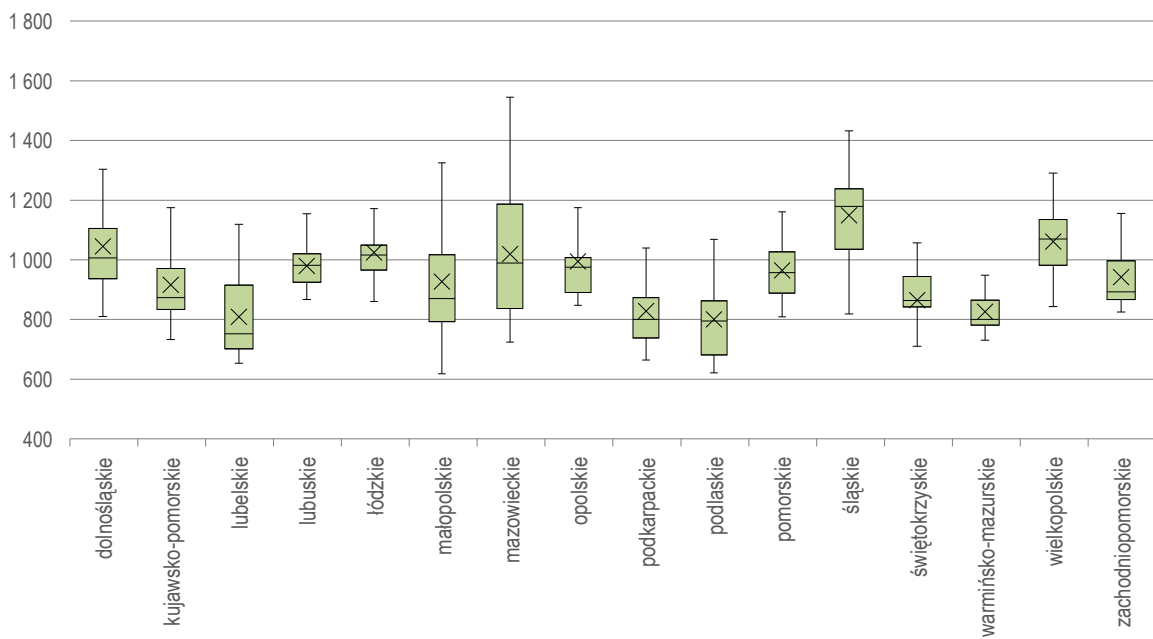
Poziom i struktura dochodów ogółem w powiatach wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



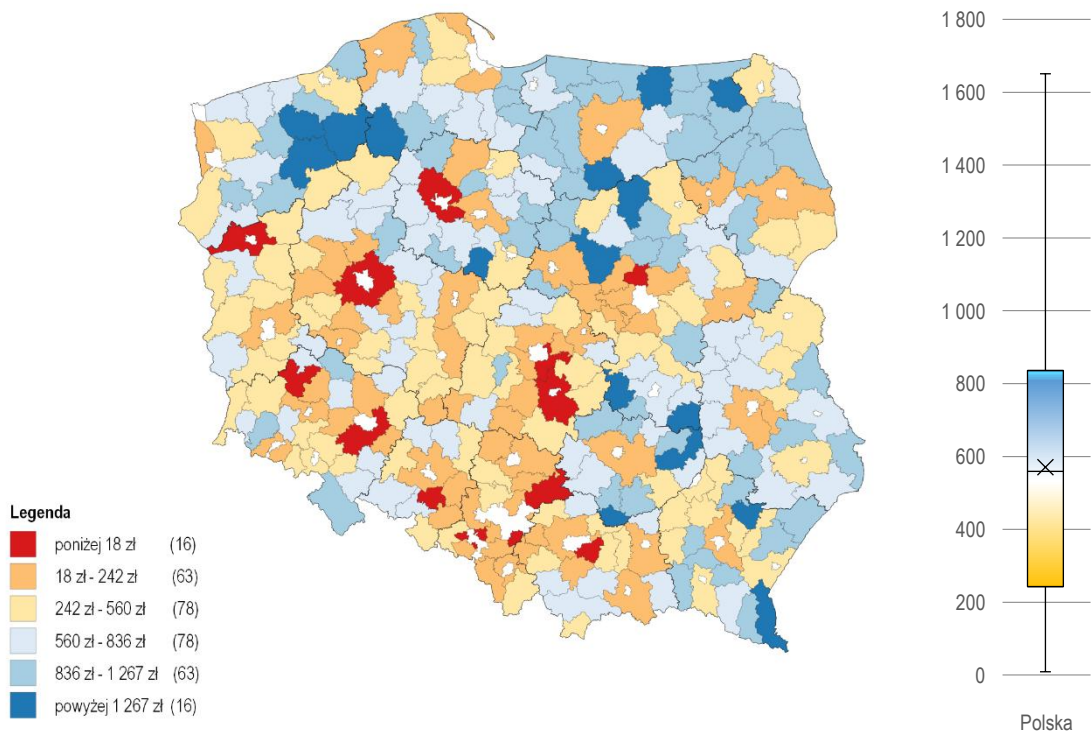
Dochody powiatów z tytułu udziału powiatów w podatkach PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



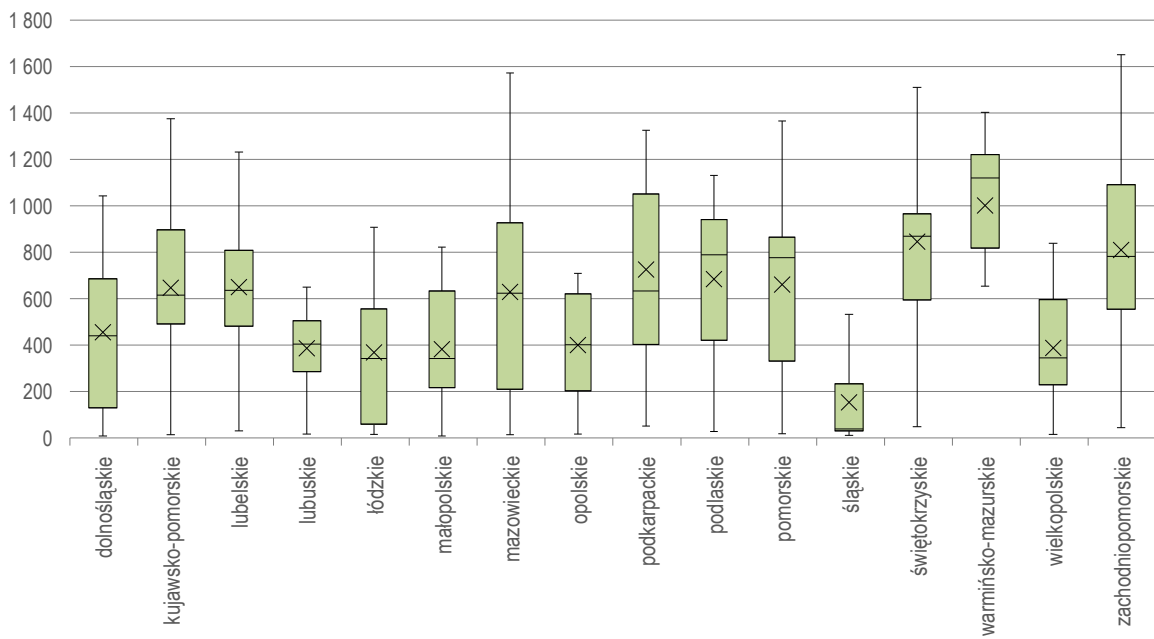
Rozrzut dochodów *per capita* z PIT i CIT w powiatach, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



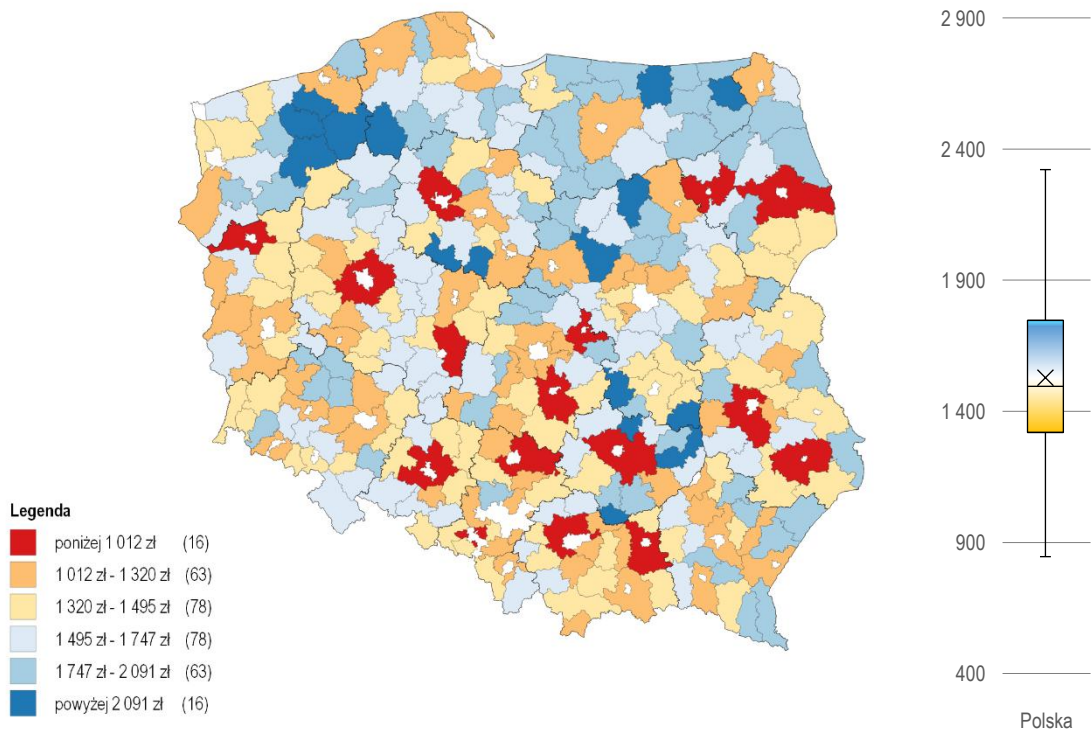
Dochody powiatów z tytułu subwencji, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



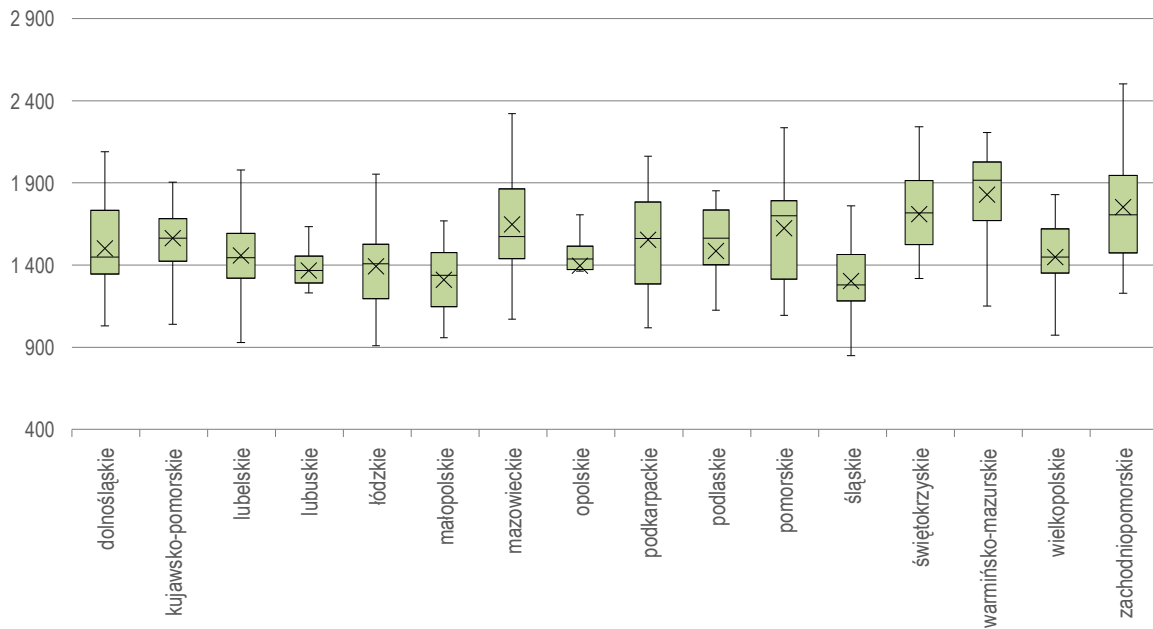
Rozrzut dochodów *per capita* z tytułu subwencji, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



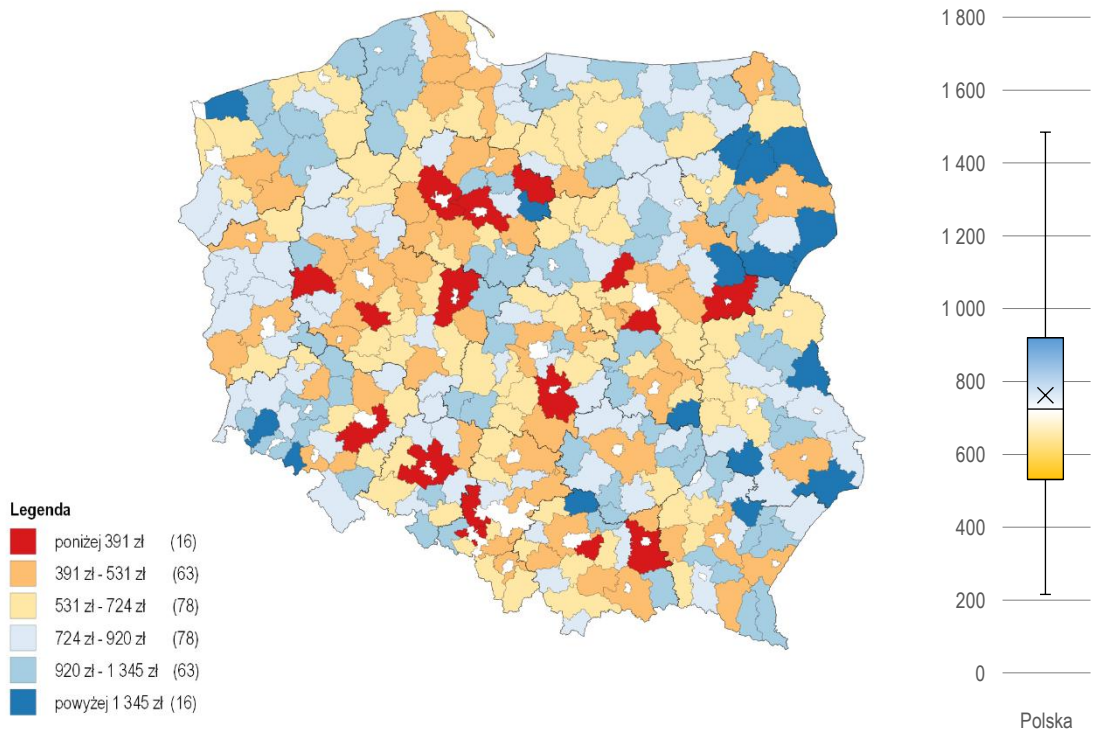
Dochody powiatów z tytułu transferów z budżetu państwa (PIT, CIT, subwencja), w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



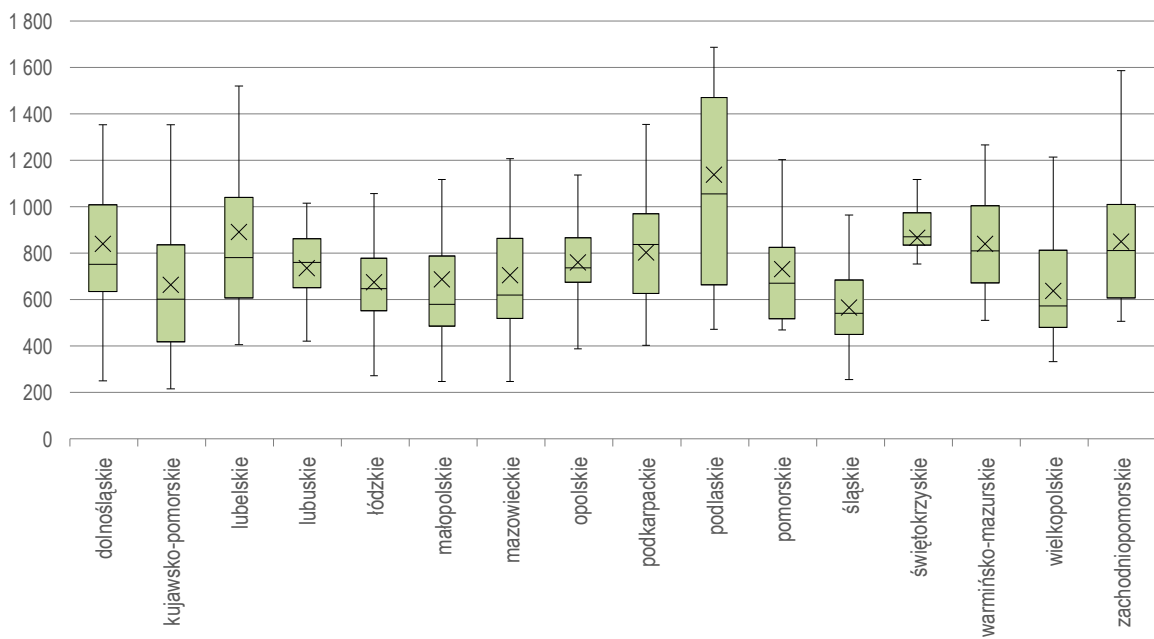
Rozrzut dochodów *per capita* z transferów z budżetu państwa w powiatach, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających)



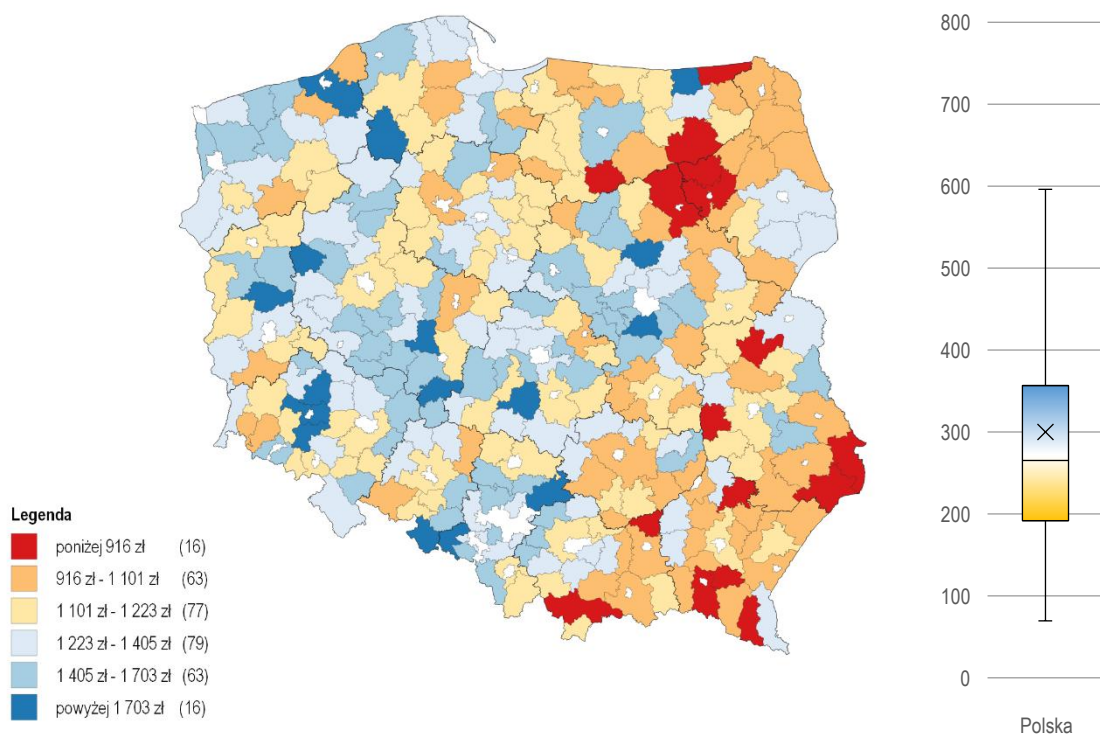
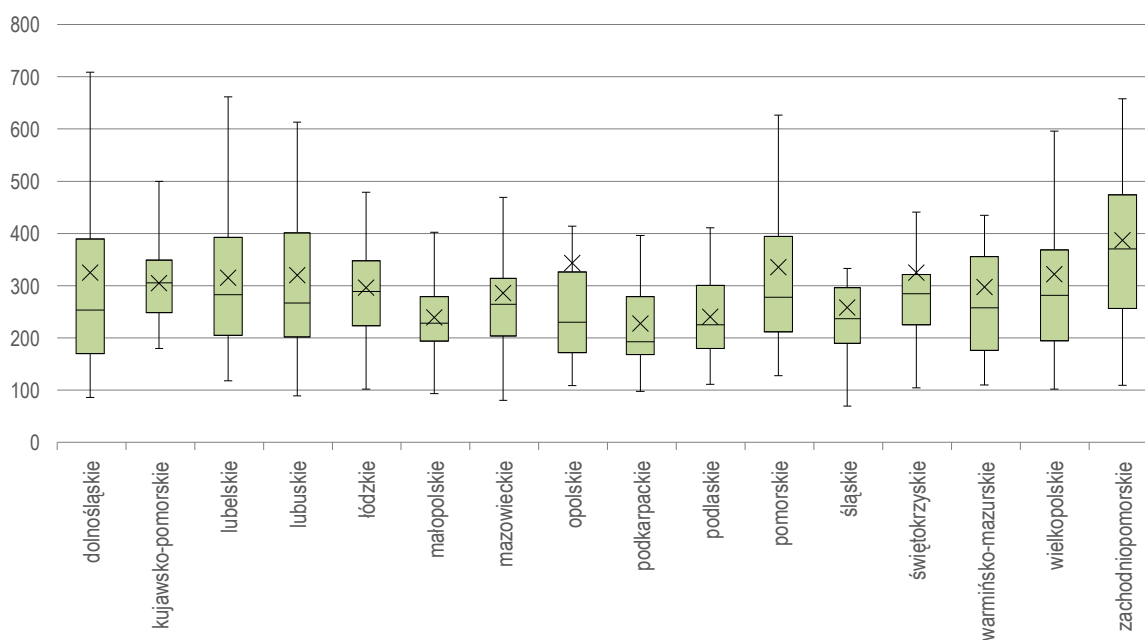
Dochody powiatów z tytułu dotacji i środków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



Rozrzut dochodów z tytułu dotacji i środków *per capita* w powiatach, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



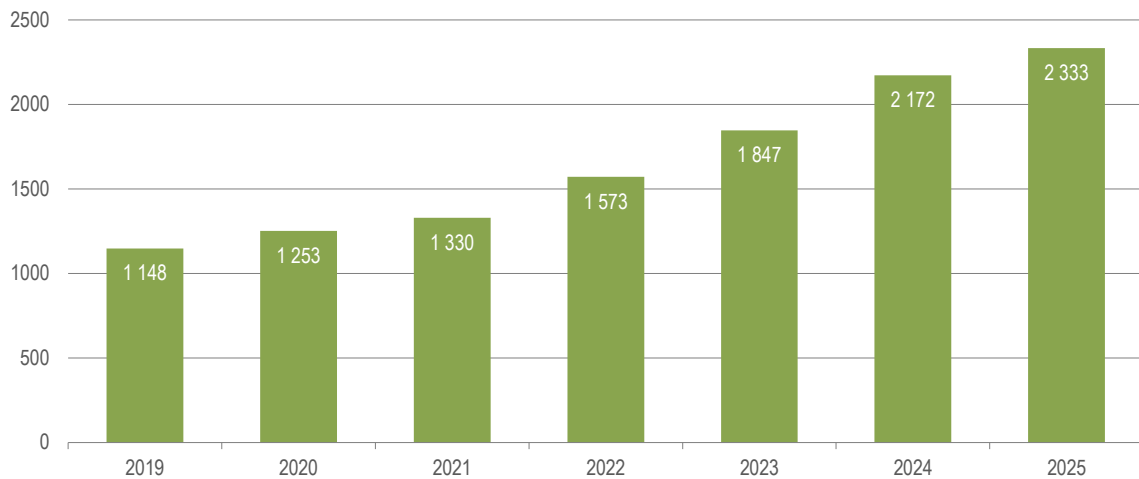
Dochody pozostałe powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)

Rozrzut pozostałych dochodów *per capita* w powiatach, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)

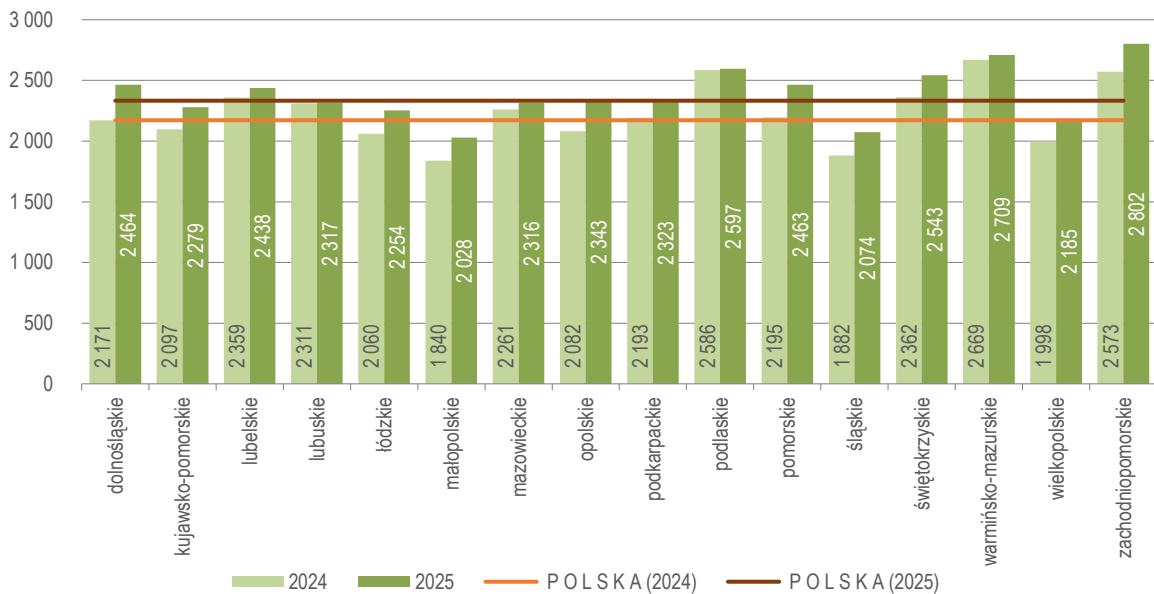
4.2. Wydatki

W 2025 r. wydatki budżetowe wszystkich powiatów w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 2 333 zł i wzrosły w stosunku do 2024 r. – o 161 zł, co oznacza utrzymanie stałej tendencji wzrostu wydatków w odniesieniu do lat poprzednich (od roku 2019 wydatki wzrosły o 1 185 zł, tj. o 103,2%, realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, o 54,6%). Wydatki ogółem powiatów były niższe od wartość dochodów o 73 zł, co określiło nadwyżkę budżetową *per capita* w tej wysokości.

Wydatki ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Dynamika wydatków ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2024 i 2025 (w zł)



W układzie terytorialnym najwyższe wydatki *per capita* wykonały powiaty województwa zachodniopomorskiego – 2 802 zł, co stanowiło 120,1% uśrednionych wydatków ogółem powiatów w skali kraju, następnie warmińsko-mazurskiego – 2 709 zł (116,1% średnich wydatków) i podlaskiego – 2 597 zł (111,3%). Najniższy poziom wydatków *per capita* charakteryzował powiaty województw: małopolskiego – 2 028 zł (86,9% średniej krajowej), śląskiego – 2 074 zł (88,9%) i wielkopolskiego – 2 185 zł (93,7%).

Poziom i dynamika wydatków powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)

Wyszczególnienie	2024	2025	Różnica (3-2)	Dynamika (2024 = 100%)
1	2	3	4	5
Wydatki ogółem, z tego:	2 172	2 333	161	107,4
– bieżące	1 714	1 868	154	109,0
– majątkowe	458	465	7	101,5
Mediana	2 338	2 467	129	105,5
Średnia	2 365	2 512	147	106,2
Minimalne	1 107	1 163	56	105,0
Maksymalne	6 696 ¹⁾	4 513 ²⁾	-2 183	67,4

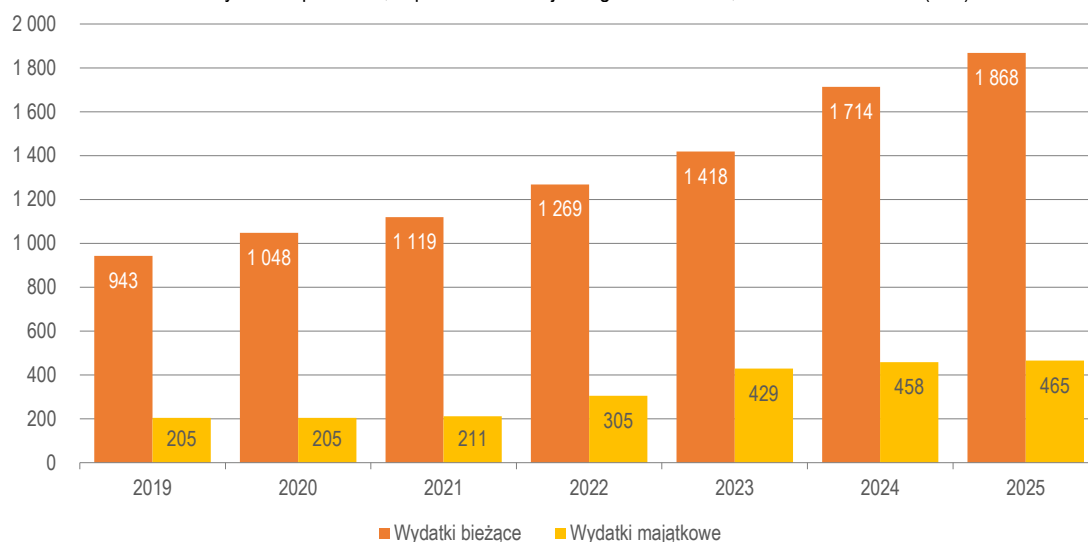
¹⁾ Powiat siemiatycki (woj. podlaskie).

²⁾ Powiat przysuski (woj. mazowieckie).

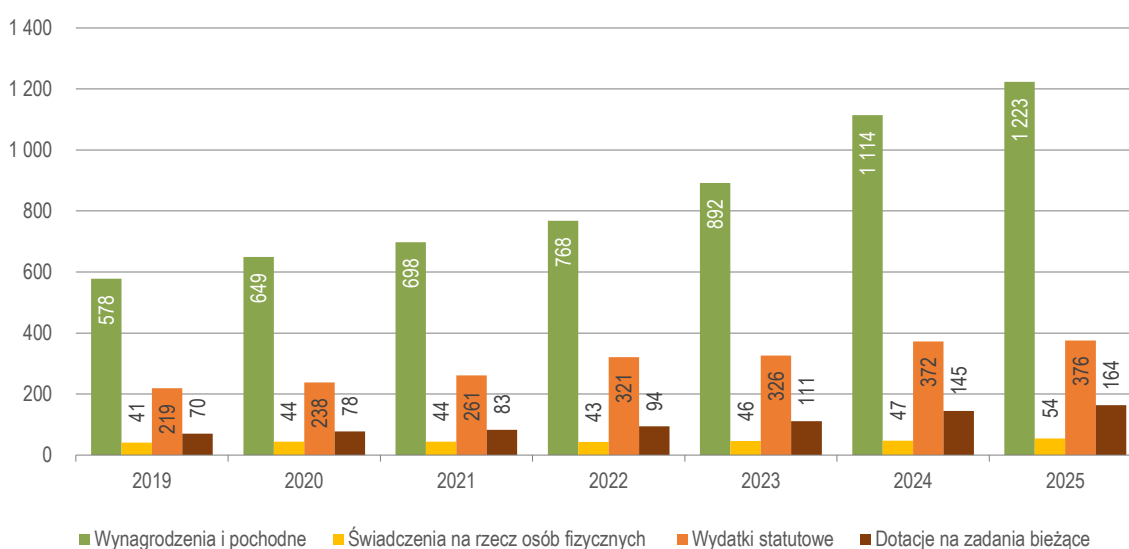
Wydatki ogółem wzrosły w 236 powiatach, a spadły w 78, podczas gdy w 2024 r. wzrost wystąpił w 283 jednostkach, a spadek w 31.

Wydatki poniżej 1 500 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęło 12 powiatów (22 rok wcześniej), w granicach 1 500–2 000 zł – 47 powiatów (59 w 2024 r.), 2 000–2 500 zł – 104 powiaty (w 2024 r. – 125), 2 500–3 000 zł – 93 powiaty (w 2024 r. w tym zakresie znalazło się 66 powiatów), w przedziale 3 000–3 500 zł znalazło się 38 powiatów ziemskich (27 rok wcześniej), a próg 3 500 zł przekroczyło 20 powiatów (15 w roku poprzednim).

Struktura wydatków powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



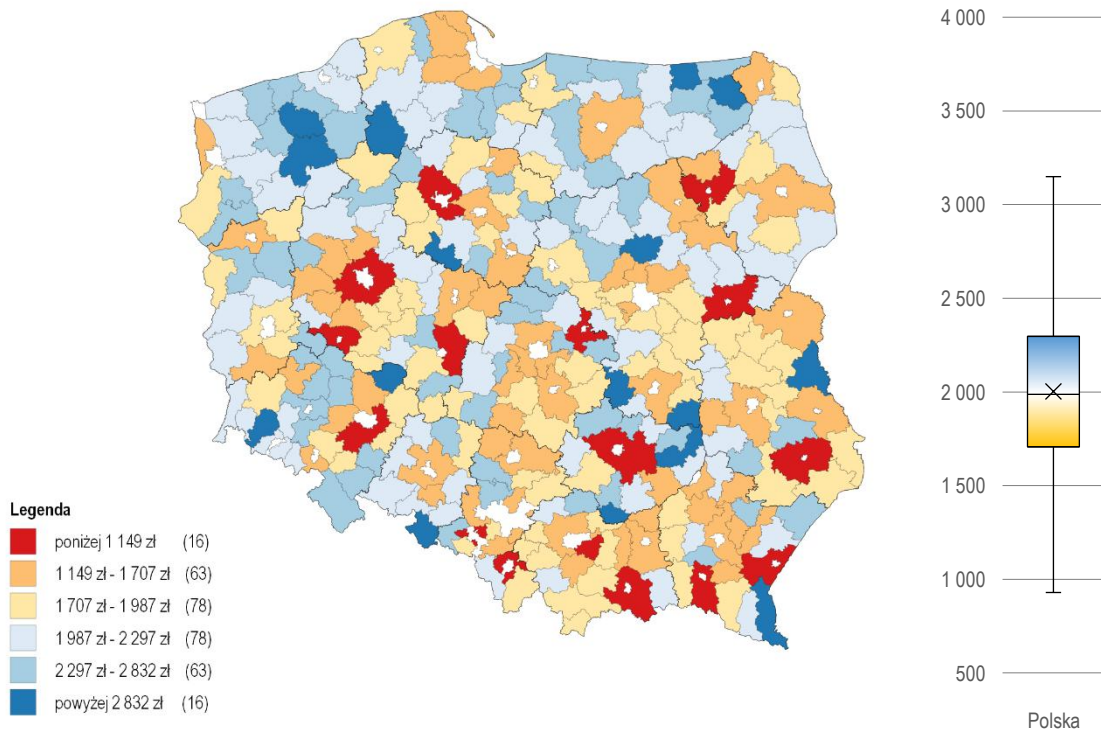
Poziom wybranych wydatków bieżących powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



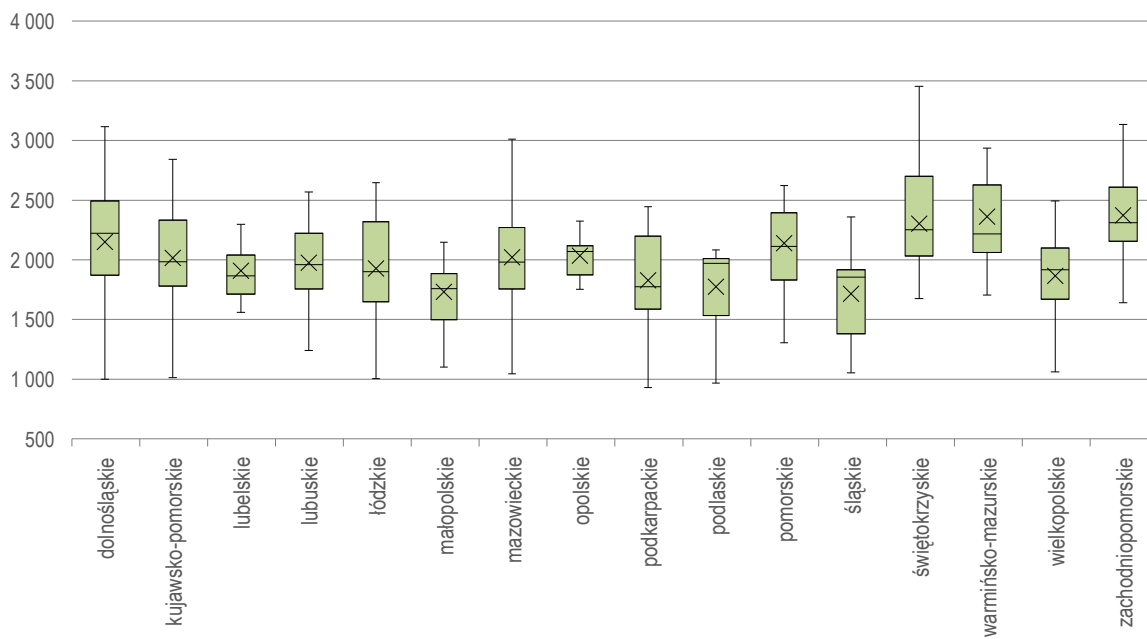
Wydatki bieżące powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. wyniosły średnio 1 868 zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 154 zł (od 2019 r. wzrost wyniósł 925 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 1 223 zł i wzrosły o 109 zł (od 2019 r. zwiększyły się o 645 zł).

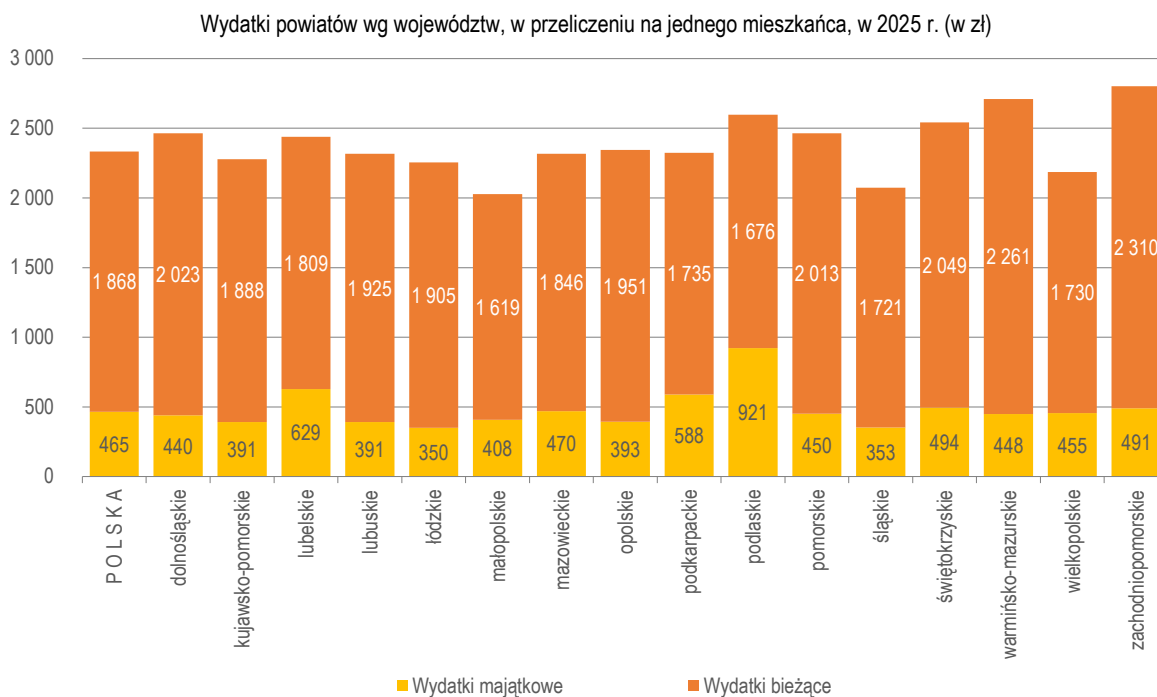
Wydatki bieżące wyższe niż w roku poprzednim wykonało w 2025 r. – 299 samorządów powiatowych, przy 312 powiatach w 2024 r. W przypadku wydatków majątkowych wyższe niż w 2024 r. wykonało 155 samorządów tego typu (169 rok wcześniej), przy 159 jednostkach, które na wydatki majątkowe przeznaczyły mniej środków niż w roku poprzednim.

Wydatki bieżące powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r.



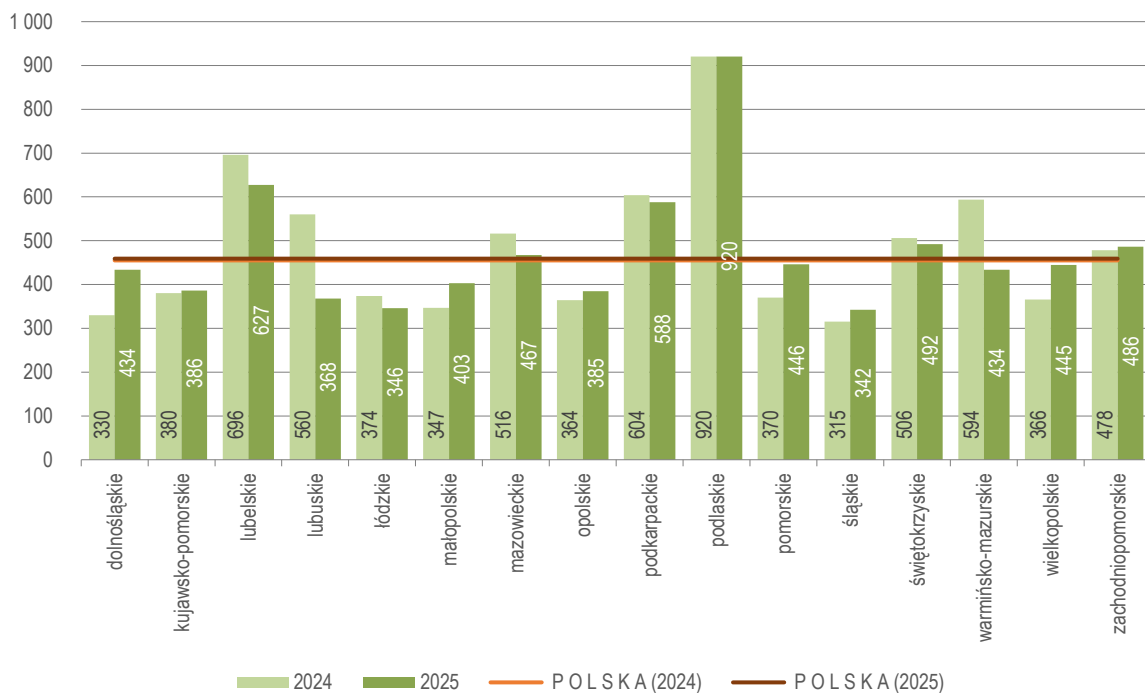
Rozrzut wydatków bieżących *per capita* powiatów, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



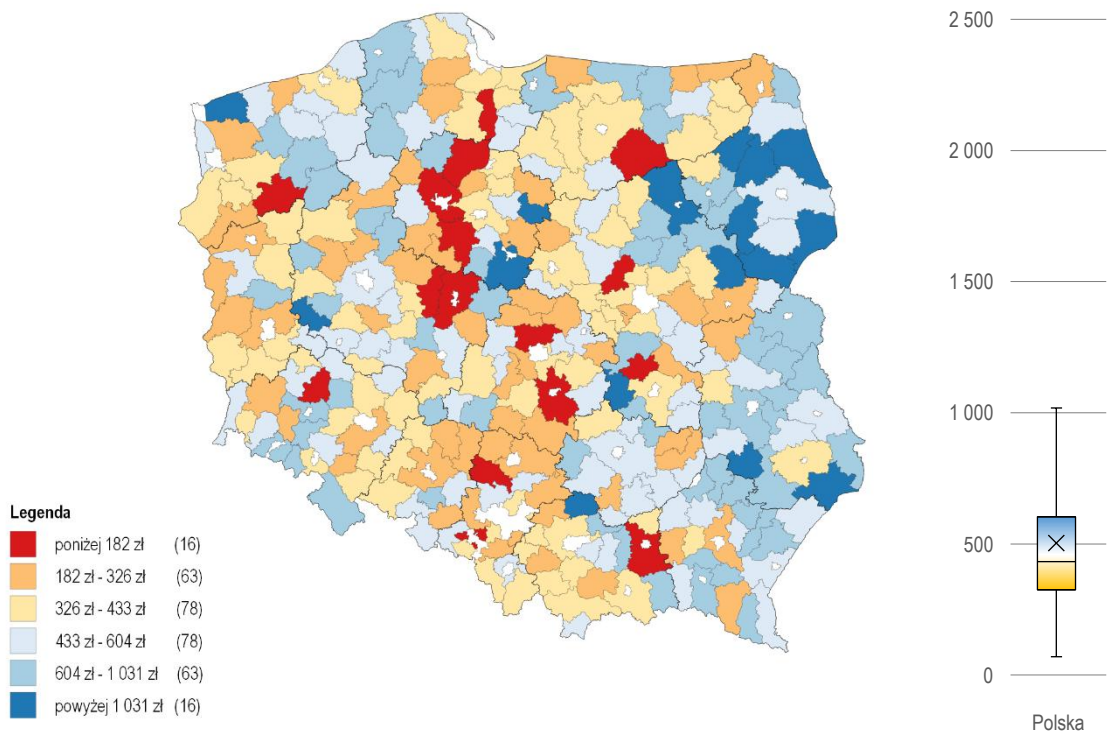


W stosunku do roku poprzedniego wydatki inwestycyjne *per capita* powiatów w skali kraju zwiększyły się o 4 zł, do poziomu 459 zł, a w odniesieniu do 2019 r. wzrosły o 257 zł. Wartość środkowa (mediana) inwestycji wyniosła w przypadku powiatów 433 zł (w 2024 r. – 457 zł), co oznacza, że wydatki w takiej wysokości lub wyższe zrealizowała połowa z nich. Najwyższe kwoty *per capita* na inwestycje przeznaczyły średnio ponownie powiaty województwa podlaskiego – 920 zł i lubelskiego – 627 zł oraz podkarpackiego – 588 zł. W 153 powiatach (48,7% ogółu) wydatki inwestycyjne były wyższe niż w roku poprzednim (w 2024 r. wzrosły w 170 powiatach). Generalnie powiaty wschodniej części kraju charakteryzują się wyższymi wydatkami na inwestycje od powiatów pozostałych obszarów Polski.

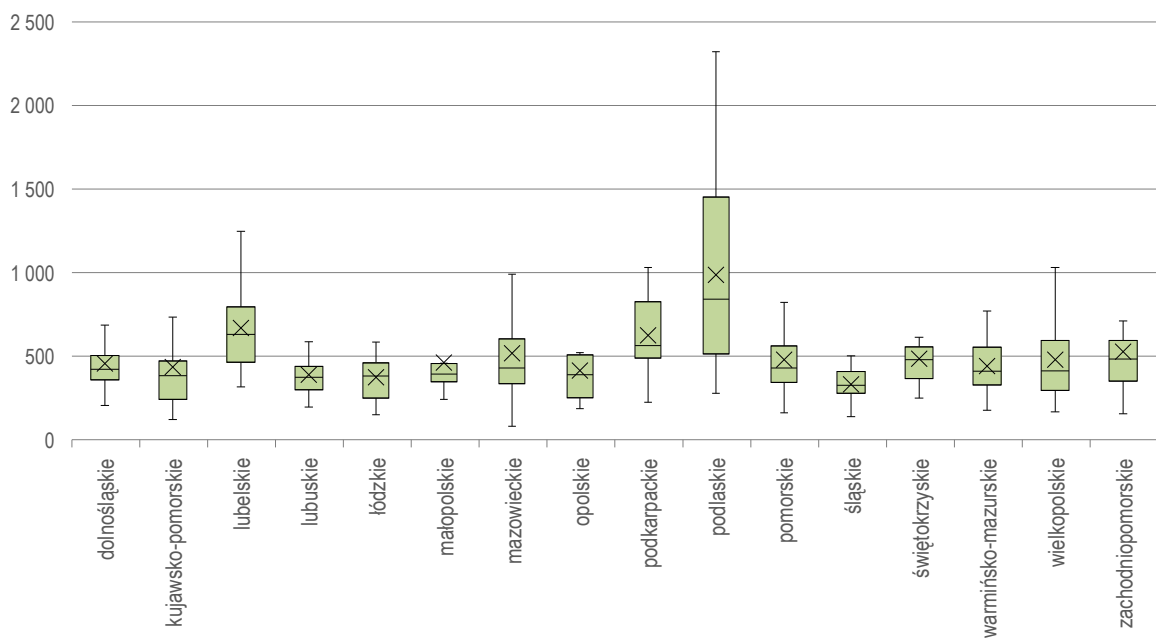
Wydatki inwestycyjne powiatów, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)



Wydatki inwestycyjne powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r.

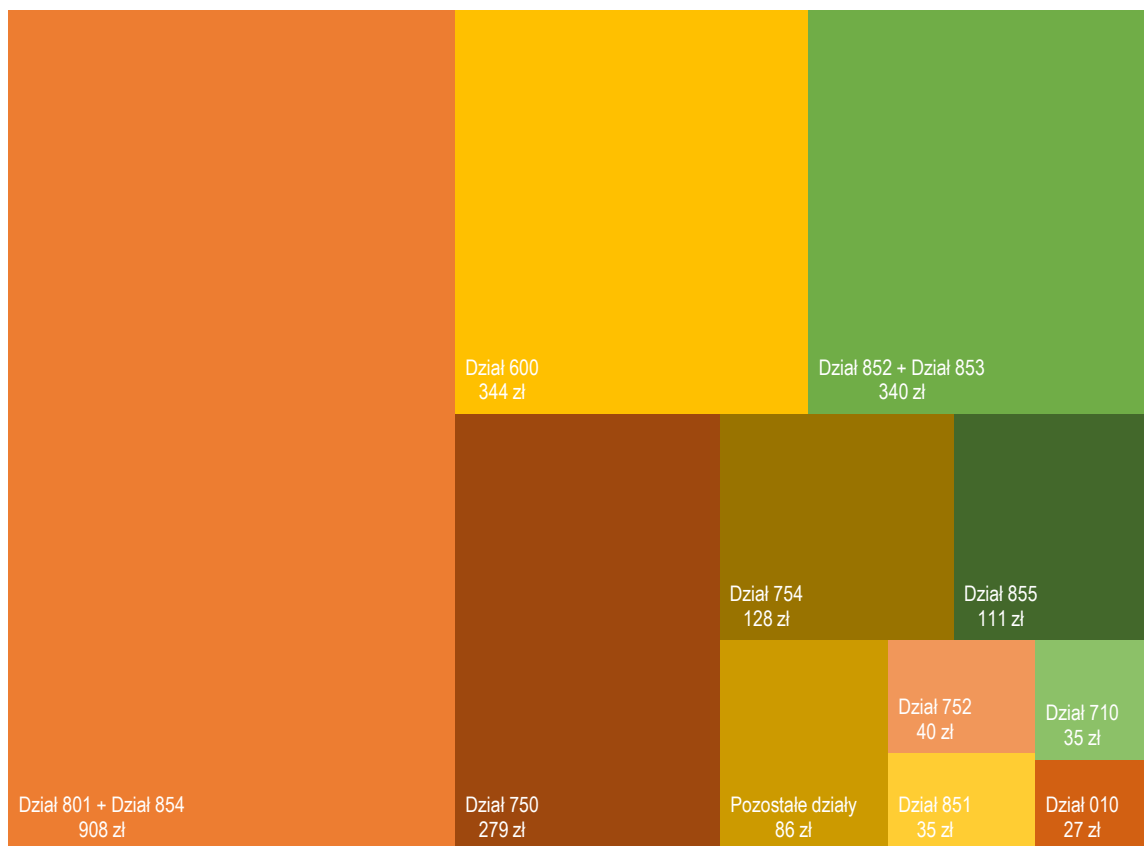


Rozrzut wydatków inwestycyjnych *per capita* powiatów, wg województw, w 2025 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Najwyższe wydatki *per capita* powiaty zrealizowały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – łącznie 908 zł (rok wcześniej 833 zł), następnie na zadania w zakresie transportu i łączności przeznaczyły średnio 344 zł (w 2024 r. – 413 zł), a na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 340 zł (289 zł w 2024 r.). Funkcjonowanie administracji publicznej kosztowało powiaty *per capita* 279 zł (246 zł rok wcześniej), bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa 128 zł (123 zł) a rodzina 111 zł (98 zł).

Wydatki powiatów wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r.



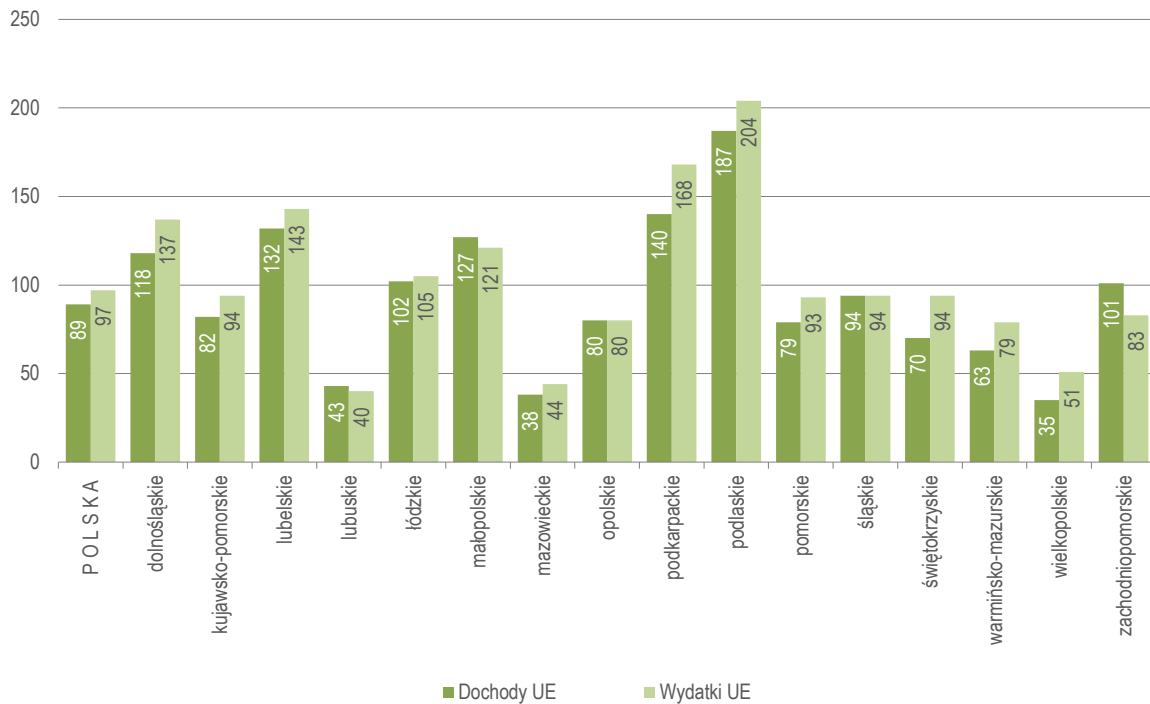
Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 600 – Transport i łączność, dział 710 – Działalność usługowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 752 – Obrona narodowa, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 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

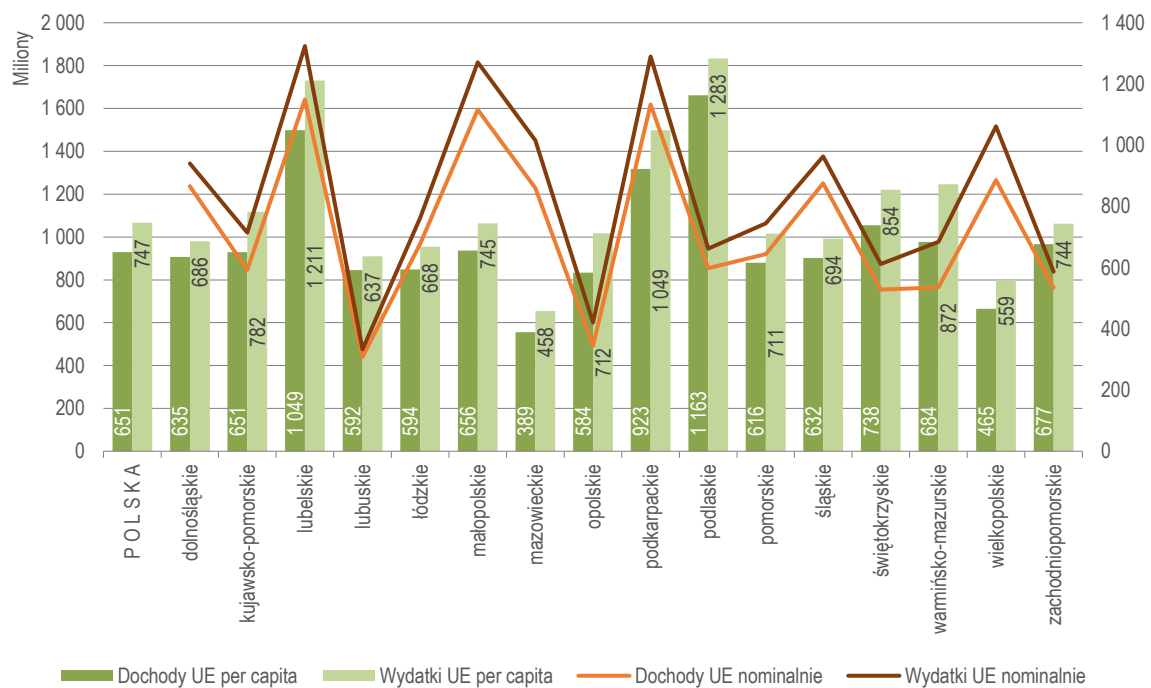
Dochody liczone na jednego mieszkańca powiatów, pozyskane w 2025 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych wyniosły ogółem 89 zł, z tego bieżące 36 zł i majątkowe 53 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił wzrost dochodów o 33 zł, przy wzroście dochodów majątkowych o 21 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 59 zł (36 zł w 2024 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne¹⁶ wyniosły w 2025 r. – 97 zł, z tego: bieżące 33 zł i majątkowe 64 zł. W stosunku do 2024 r. nastąpił wzrost wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 47 zł, w tym wydatków bieżących o 16 zł i majątkowych o 31 zł. Mediana wydatków wyniosła 67 zł (24 zł w 2024 r.).

¹⁶ Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

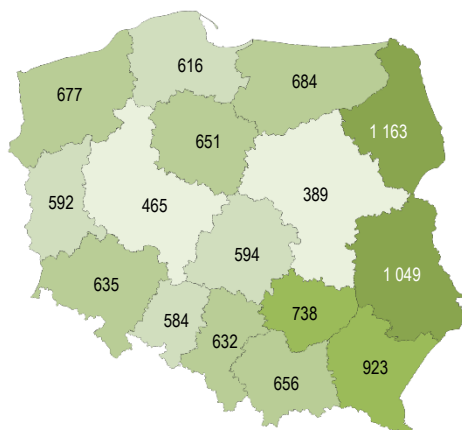
Dochody i wydatki powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2025 r., wg województw (w zł)



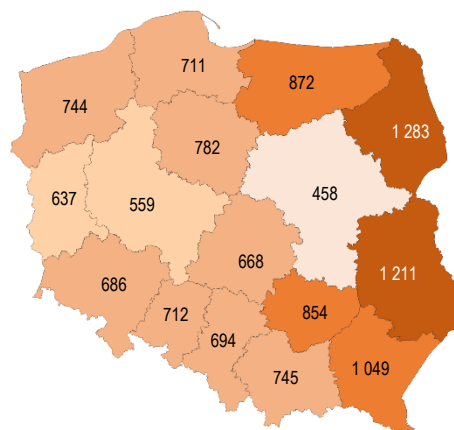
Skumulowane dochody i wydatki UE powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2025



Skumulowane dochody UE powiatów
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2025
(w zł)



Skumulowane wydatki UE powiatów
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2025
(w zł)

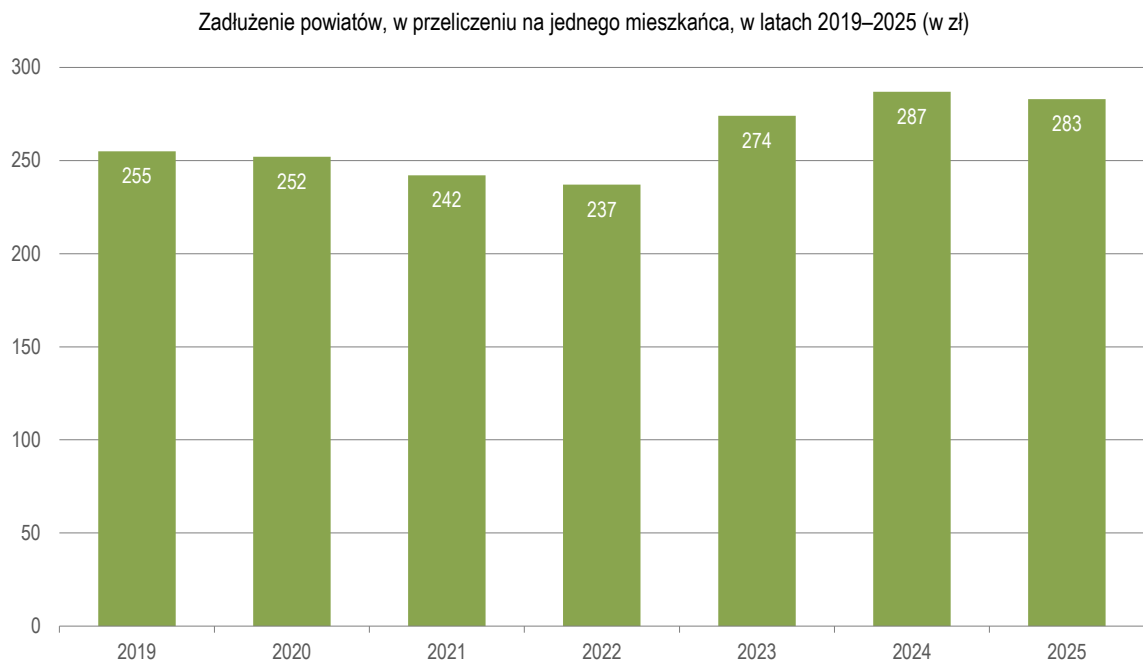
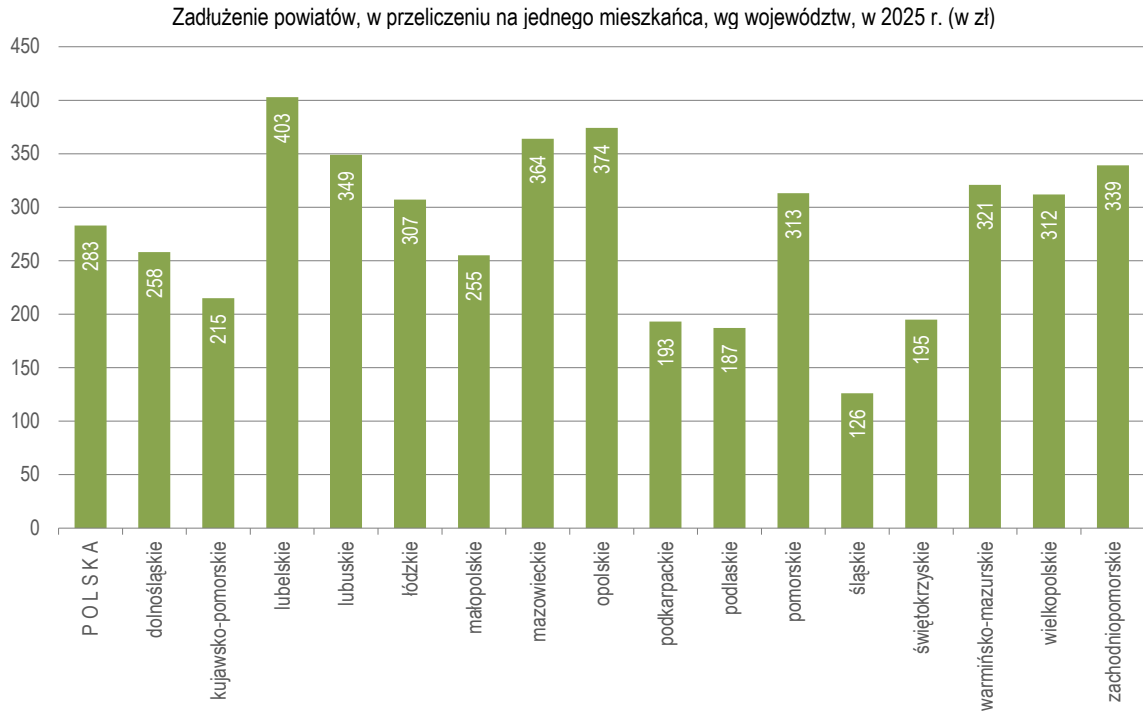


Skumulowane dochody powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w całym okresie trwania zakończonej perspektywy finansowej 2014–2020 i pięciu lat trwania nowej perspektywy 2021–2027 wyniosły średnio 651 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 747 zł. Najwyższe dofinansowanie unijne liczone *per capita* przypadło powiatom województw wschodnich: podlaskiego (łącznie 1 163 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu), lubelskiego (1 049 zł) i podkarpackiego (923 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 (1 283 zł), następnie w powiatach województwa lubelskiego (1 211 zł) i podkarpackiego (1 049 zł). W ujęciu nominalnym (wartość całkowita środków związanych z projektami i programami unijnymi) liderami były powiaty województw: lubelskiego, podkarpackiego i małopolskiego.

Analizując poszczególne jednostki samorządu, najwyższe łączne dochody w ostatnich 11 latach na projekty unijne, liczone *per capita*, wykonały powiaty: siemiatycki – 5 009 zł, włodawski – 3 547 zł i przeworski – 2 665 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się powiaty: pruszkowski, legionowski i nowodworski – odpowiednio 45 zł, 75 zł i 114 zł. Pierwszą trójkę pod względem wysokości skumulowanych wydatków UE stanowiły powiaty: siemiatycki – 5 254 zł, włodawski – 3 742 zł i przasnyski – 3 524 zł, ranking zamknęły powiaty: pruszkowski – 46 zł, legionowski – 83 zł i grodziski – 112 zł.

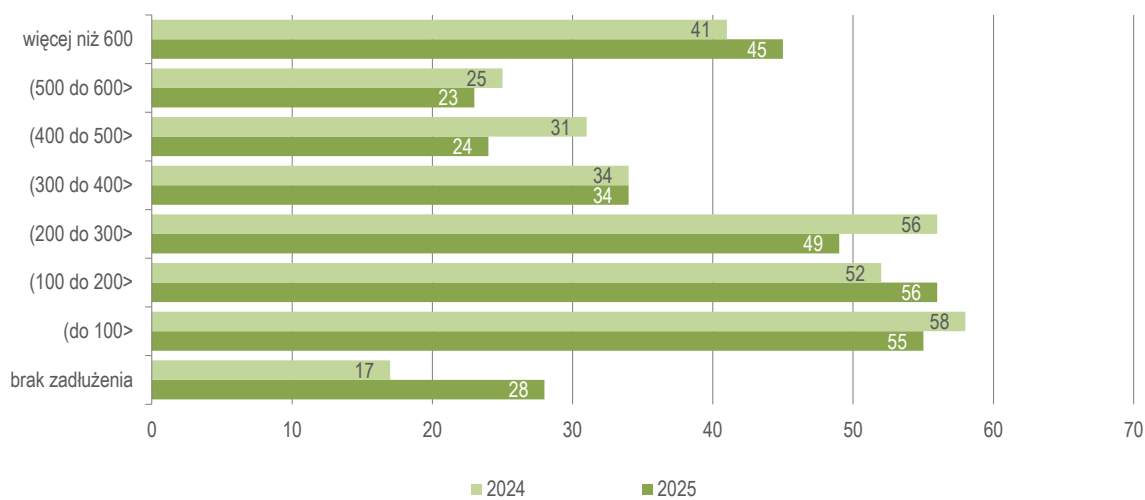
4.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie powiatów liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2025 r. – 283 zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyło się o 4 zł, a od 2019 r. wzrosło o 28 zł. Od 2020 r. zadłużenie powiatów systematycznie spadało, by w latach 2023–2024 ponownie zanotować trend wzrostowy. Powiaty, obok województw samorządowych, należały do typów jst, w których wystąpił spadek kwoty długu. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się powiaty województwa lubelskiego – 403 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu, opolskiego – 374 zł i mazowieckiego – 364 zł, a najniższym powiaty województwa śląskiego – 126 zł, podlaskiego – 187 zł i podkarpackiego – 193 zł.

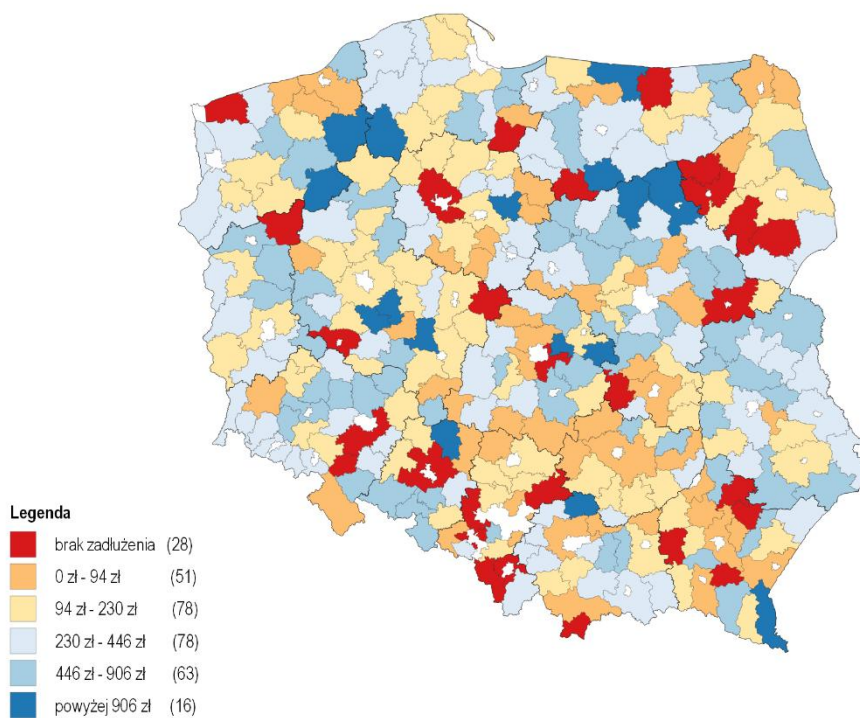


Dług *per capita* do 100 zł odnotowano w 55 powiatach, które stanowiły 17,5% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 58 powiatów), 56 powiatów, czyli 17,8%, było zadłużonych w 2025 r. w przedziale od 100 zł do 200 zł (w 2024 r. – 52 powiaty), a kolejnych 49 powiatów (15,6%) od 200 zł do 300 zł (w roku poprzednim 56). W 58 powiatach (18,5%) kwota długu zawierała się w przedziale 300 zł – 500 zł (w 2024 r. – 65 samorządów powiatowych). Powyżej 500 zł długu na osobę posiadało 68 powiatów, tj. 21,7% (66 rok wcześniej). Żadnego długu nie posiadało 28 powiatów (17 w roku poprzednim).

Liczba powiatów w przedziałach zadłużenia, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)



Zadłużenie powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



5. Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów województw samorządowych, w latach 2019–2025, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dochody ogółem, z tego:	489	546	598	651	853	952	1 034
Bieżące, w tym:	393	441	500	567	724	848	864
Transfery z bp*, z tego:	295	318	389	433	571	675	662
PIT	47	46	52	62	44	68	181
CIT	183	190	242	259	373	440	332
Subwencja ogólna, w tym:	65	82	95	112	154	167	149
Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst	0	9	15	8	18	9	1
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	76	99	86	99	113	126	154
Dotacje na zadania zlecone**	19	15	24	36	46	53	58
Majątkowe, w tym:	96	105	98	85	129	104	170
Dotacje i środki na inwestycje	91	99	91	79	123	95	164
Wydatki ogółem, z tego:	479	514	545	629	842	884	1 015
Bieżące, w tym:	297	332	348	419	521	596	632
Wynagrodzenia i pochodne	57	61	67	77	93	113	125
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1	1	1	2	2	3	3
Dotacje	113	116	126	157	203	230	253
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	4	3	2	7	9	8	7
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	48	75	58	59	62	63	90
Majątkowe, w tym:	181	182	197	210	321	288	383
Wydatki inwestycyjne, w tym:	174	174	186	196	303	269	361
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	110	108	105	86	125	50	113
Wynik budżetu	10	32	53	22	11	68	19
Wynik operacyjny	96	109	152	148	203	252	232
Przychody ogółem, w tym:	56	65	90	117	133	136	201
Zaciągnięty dług zwrotny	17	25	14	1	16	17	21
Wolne środki i nadwyżka	39	38	75	115	116	117	177
Rozchody ogółem, w tym:	27	23	33	29	28	36	48
Splata długu zwrotnego	24	22	26	19	23	20	25
Należności ogółem, w tym:	54	59	59	115	142	152	108
Należności wymagalne	43	50	49	104	128	136	86
Kwota długu, w tym:	156	159	149	134	127	122	118
Zobowiązania wymagalne	0	0	0	0	0	0	0

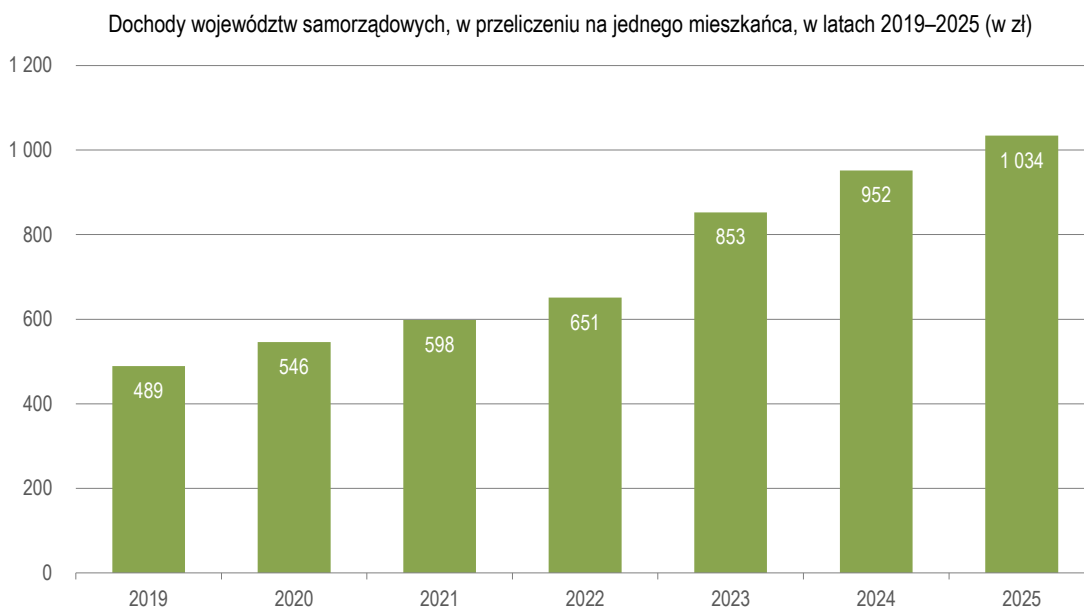
* Transfery z bp rozumiane jako środki przekazywane z budżetu państwa w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. PIT, CIT i subwencja.

** Zgodnie z art. 126 uofp.

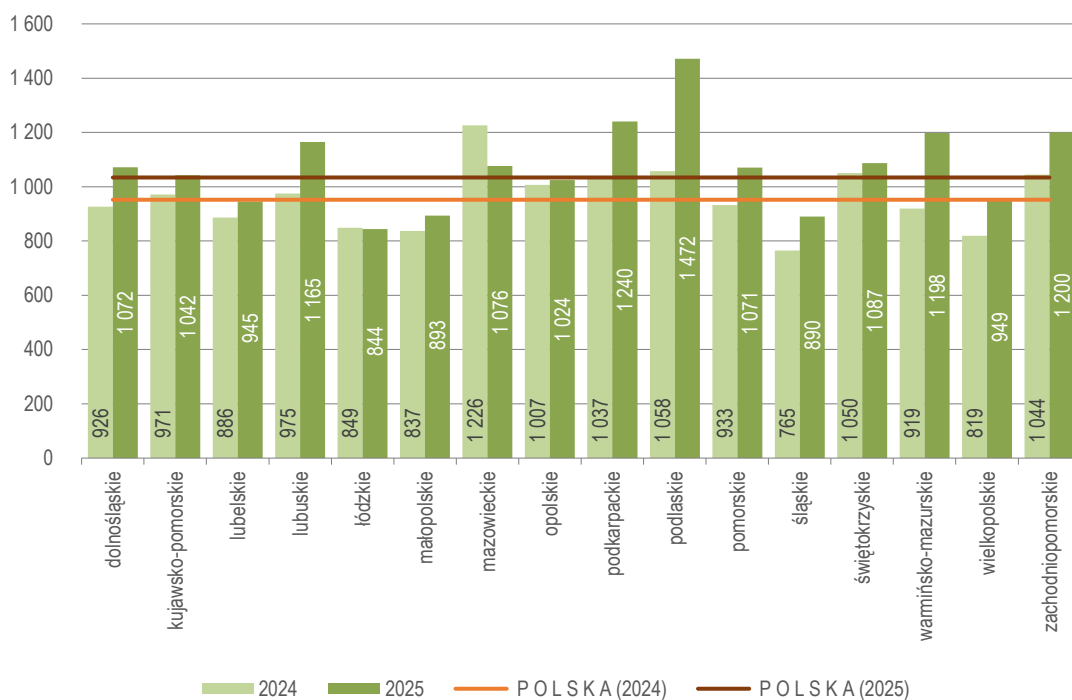
5.1. Dochody

Województwa samorządowe utrzymały w 2025 r. trend wzrostowy dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które wyniosły średnio 1 034 zł, czyli zwiększyły się o 82 zł, a w odniesieniu do 2019 r. wzrosły o 545 zł (o 111,5%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – o 62,9%). Przyrost dochodów województwa zawdzięczały jedynie zwiększeniu wpływów z tytułu dotacji i środków przekazanych z budżetu państwa i innych samorządów – o 97 zł, do kwoty 317 zł.

Zmniejszeniu w stosunku do roku poprzedniego uległy natomiast wpływy z transferów z budżetu państwa (PIT, CIT i subwencja) – o 13 zł, do poziomu 664 zł i pozostałych dochodów – o 2 zł (53 zł). W odniesieniu do 2019 r. dochody województw samorządowych z transferów z budżetu państwa wzrosły o 367 zł, z tytułu dotacji i środków o 150 zł, a z pozostałych dochodów o 28 zł.

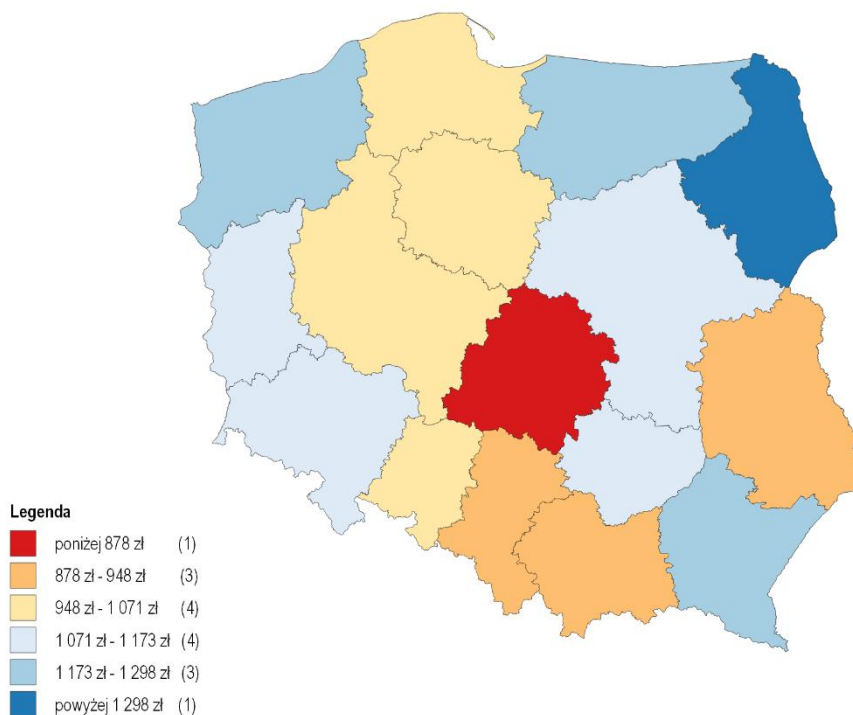


Dynamika dochodów województw samorząd., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2024 i 2025 (w zł)



Wzrost dochodów ogółem *per capita* zanotowało 14 województw samorządowych (w 2024 r. również 14), przy czym największy wystąpił ponownie w samorządzie województwa podlaskiego – o 414 zł, warmińsko-mazurskiego – o 279 zł i podkarpackiego – o 203 zł. Spadek odnotowały województwa: mazowieckie – o 150 zł i łódzkie – o 5 zł. Najwyższe dochody odnotowały województwa: podlaskie, podkarpackie i zachodniopomorskie – odpowiednio 1 472 zł, 1 240 zł i 1 200 zł, a najniższe – województwo łódzkie (844 zł), śląskie (890 zł) i małopolskie (893 zł).

Dochody ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



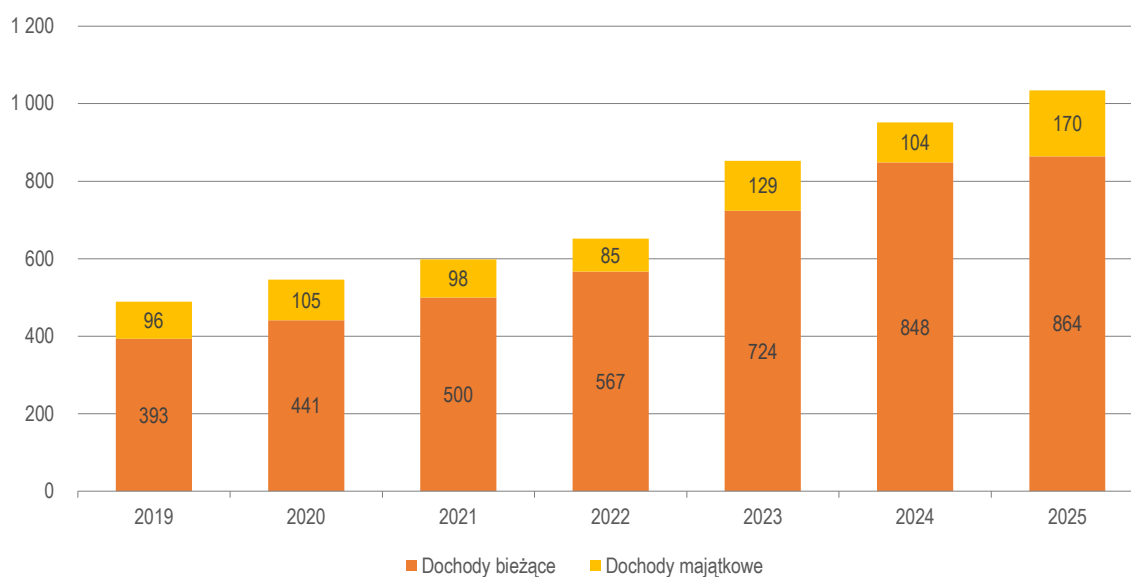
Poziom i dynamika dochodów ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)

Wyszczególnienie	2024	2025	Różnica (3-2)	Dynamika (2024 = 100%)
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	952	1 034	82	108,6
– bieżące	848	864	16	101,9
– majątkowe	104	170	66	163,5
Mediana	952	1 071	119	112,5
Średnia	956	1 073	117	112,2
Minimalne	765	844	79	110,3
Maksymalne	1 226 ¹⁾	1 472 ²⁾	246	120,1

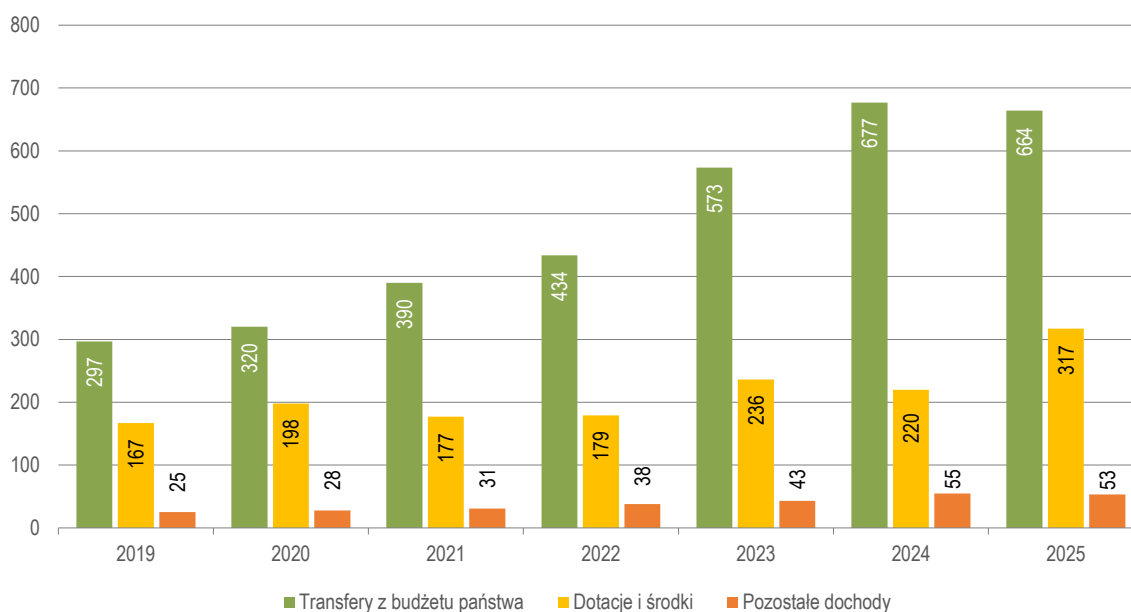
¹⁾ Województwo mazowieckie.²⁾ Województwo podlaskie.

Dochody bieżące województw samorządowych ukształtowały się w 2025 r. na poziomie 864 zł, a majątkowe zamknęły się kwotą 170 zł, co oznacza wzrost dochodów bieżących w stosunku do 2024 r. – o 16 zł (w odniesieniu do 2019 r. wzrost ukształtował się na poziomie 471 zł) i dochodów majątkowych o 66 zł (w stosunku do 2019 r. ten rodzaj dochodów wzrósł o 74 zł). Najwyższe dochody bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpiły ponownie w samorządzie województwa mazowieckiego – 1 010 zł (116,9% średnich dochodów bieżących województw samorządowych) oraz lubuskiego – 941 zł (108,9%) i opolskiego – 919 zł (106,4%), w pozostałych województwach wartość dochodów bieżących zawierała się pomiędzy 761 zł w województwie śląskim a 915 zł w podkarpackim. Do województw, które w 2025 r. odnotowały najwyższe dochody majątkowe zaliczają się: podlaskie – 594 zł *per capita* (349,4% średnich dochodów tego rodzaju województw samorządowych), warmińsko-mazurskie – 355 zł (208,8%) i podkarpackie – 324 zł (190,6%), natomiast najniższe dochody majątkowe wystąpiły w województwach: mazowieckim, łódzkim i opolskim, odpowiednio 65 zł (38,2%), 70 zł (41,2%) i 105 zł (61,8%)

Struktura dochodów województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



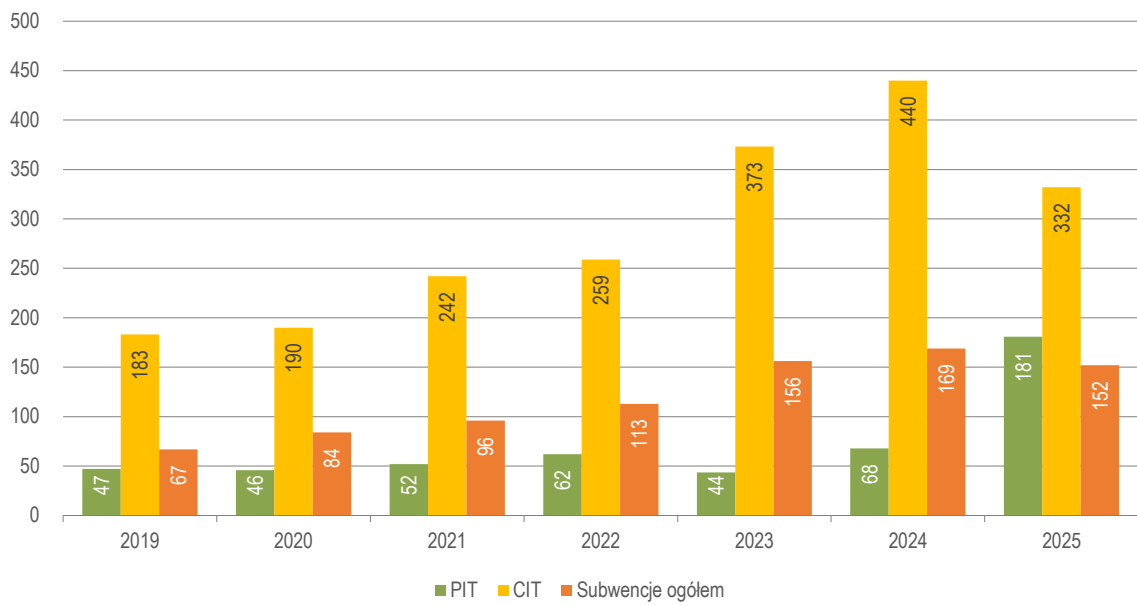
Struktura dochodów województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



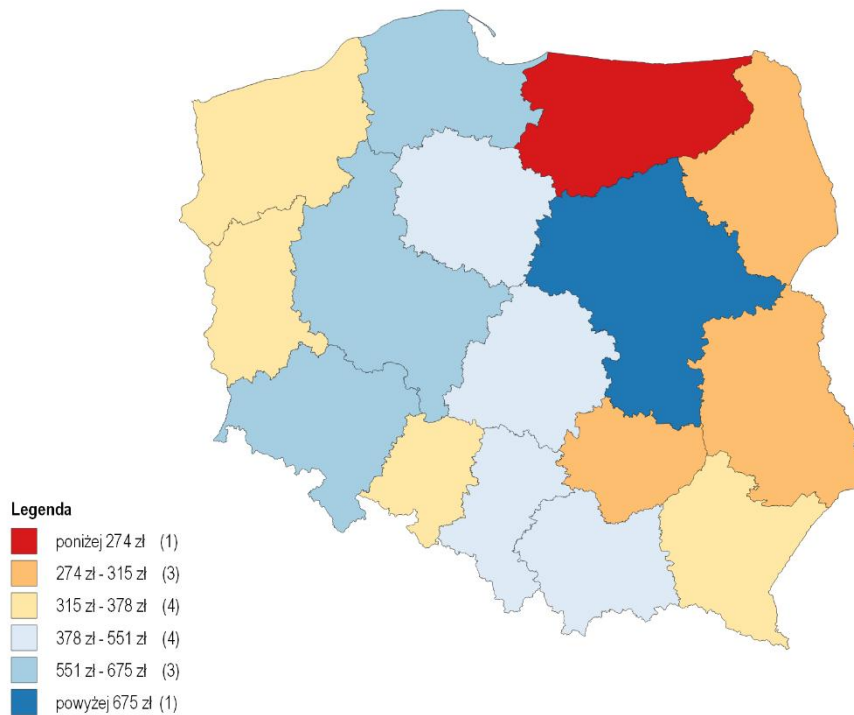
Nominalnie najwyższe dochody z tytułu transferów z budżetu państwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca cechowały budżety województw samorządowych: mazowieckiego – 886 zł (tj. 133,4% przeciętnych dochodów tego rodzaju w kraju dla województw), kujawsko-pomorskiego – 712 zł (107,2%) i lubuskiego – 708 zł (106,6%) a najniższe małopolskiego – 559 zł (84,2% przeciętnych dochodów), śląskiego – 572 zł (86,1%) i łódzkiego – 588 zł (88,6%).

Województwo lubuskie charakteryzowało się w 2025 r. największym przyrostem dochodów transferowych – o 62 zł *per capita*, drugim było województwo dolnośląskie (wzrost o 35 zł) a trzecim województwo wielkopolskie – wzrost o 33 zł. Po przeciwnej stronie znalazło się województwo mazowieckie, które jako jedyne odnotowało stratę w wysokości 193 zł na jednego mieszkańca.

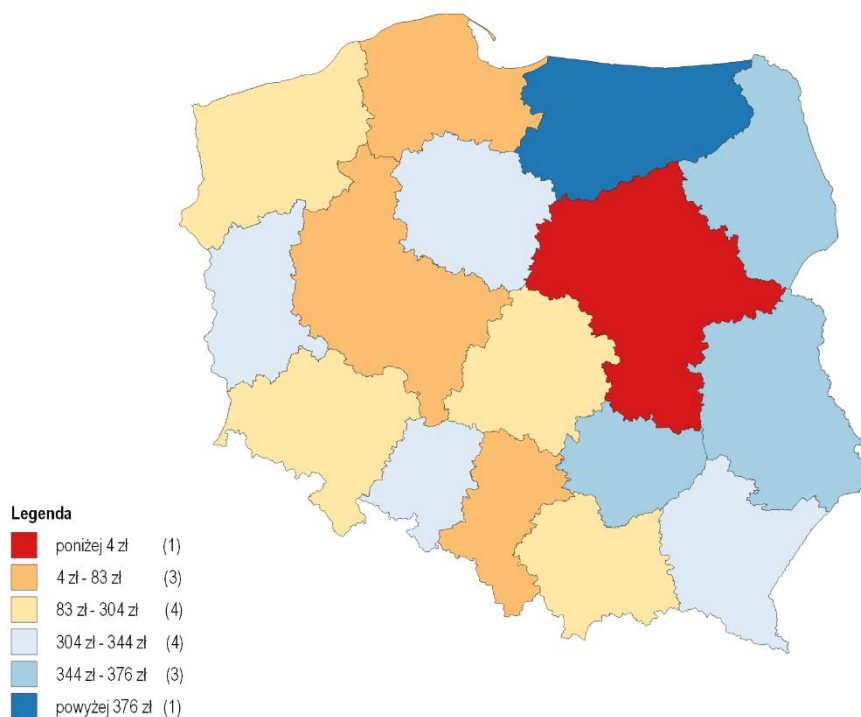
Transfery z budżetu państwa dla województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



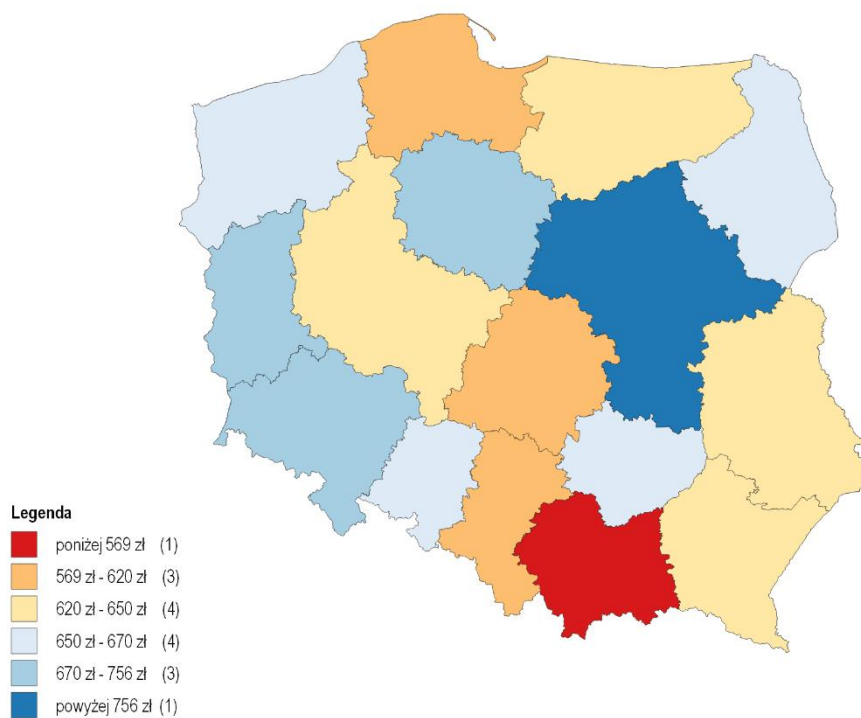
Dochody z tytułu udziału powiatów w podatkach PIT i CIT województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



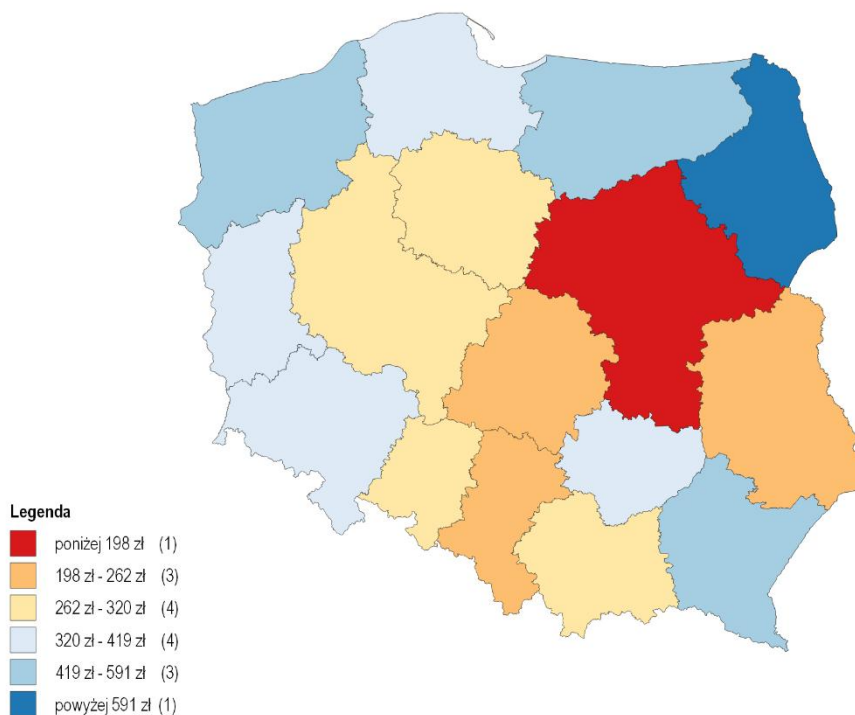
Dochody z tytułu subwencji województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



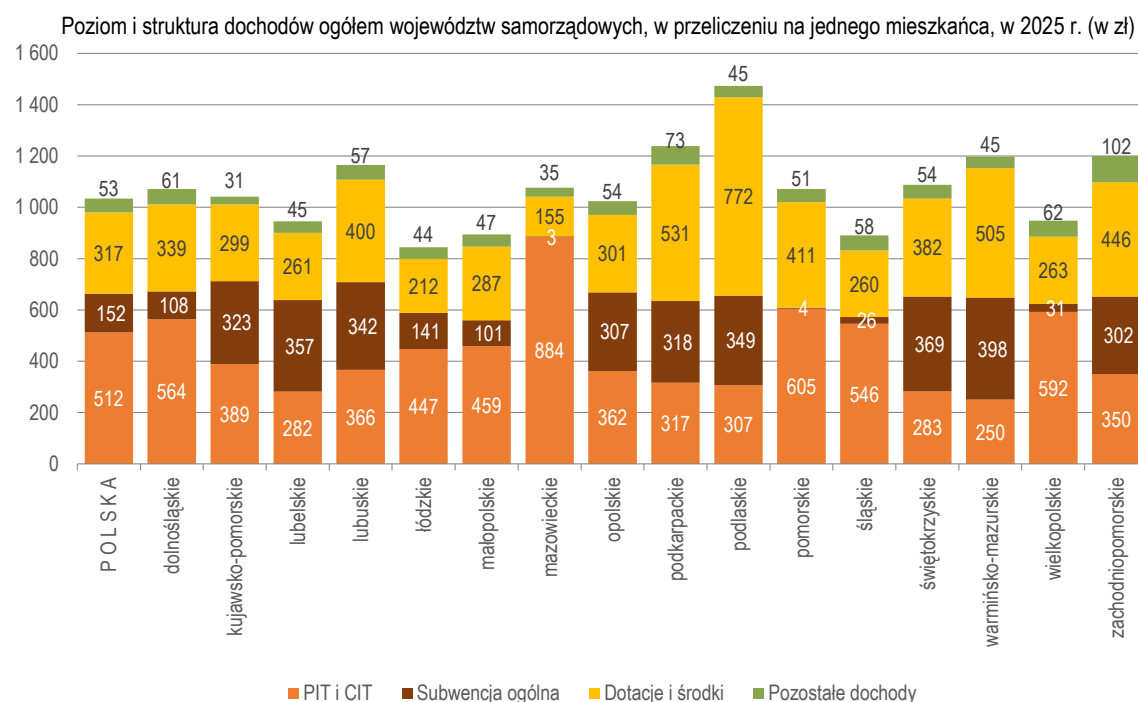
Dochody z tytułu transferów z budżetu państwa (PIT, CIT, subwencja) województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



Dochody województw samorządowych z tytułu dotacji i środków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



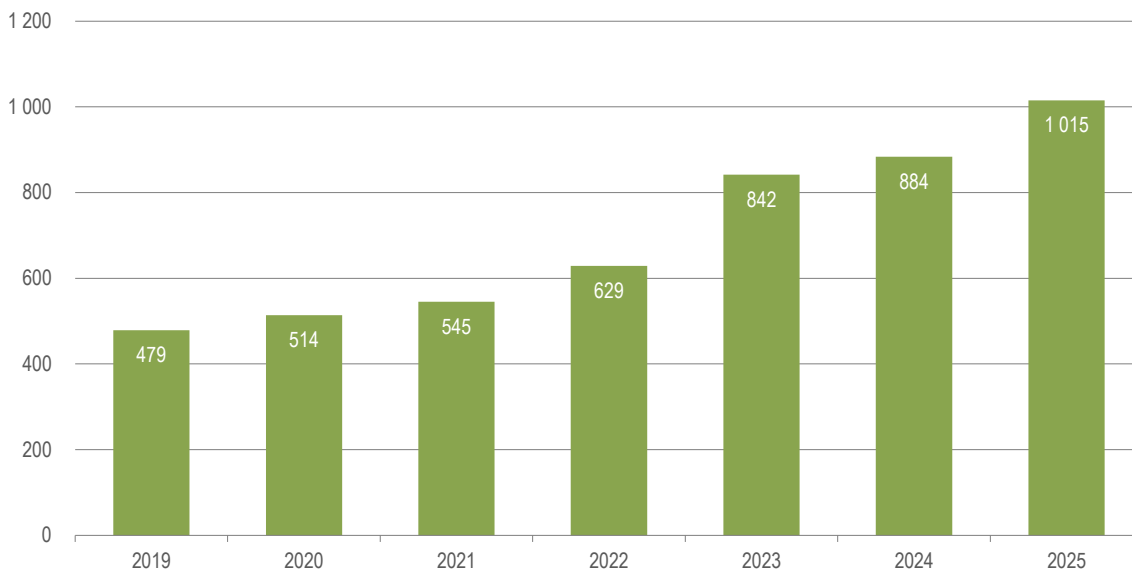
Dochody *per capita* z tytułu dotacji i środków osiągnęły w 2025 r. średnią wartość 317 zł, co oznacza wzrost w stosunku do 2024 r. o 97 zł i wzrost o 150 zł licząc od 2019 r. Zwiększenie kwot dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpiło w 14 województwach, a najwyższe wystąpiły w województwach: podlaskim (o 367 zł), warmińsko-mazurskim (o 256 zł) i podkarpackim (o 209 zł). Spadki zanotowały województwa: łódzkie (o 18 zł) i opolskie (o 10 zł). Nominalnie najwyższe dochody z tytułu dotacji i środków wystąpiły w samorządzie województwa podlaskiego – 772 zł *per capita* (tj. 243,5% średniej dla wszystkich samorządów tego typu), następnie podkarpackiego – 531 zł (167,5%) i warmińsko-mazurskiego – 505 zł (159,3%), a najniższe w mazowieckim – 155 zł (tj. 48,9% średniej dla województw samorządowych), łódzkim – 212 zł (66,9%) oraz śląskim – 260 zł (82,0%).



5.2. Wydatki

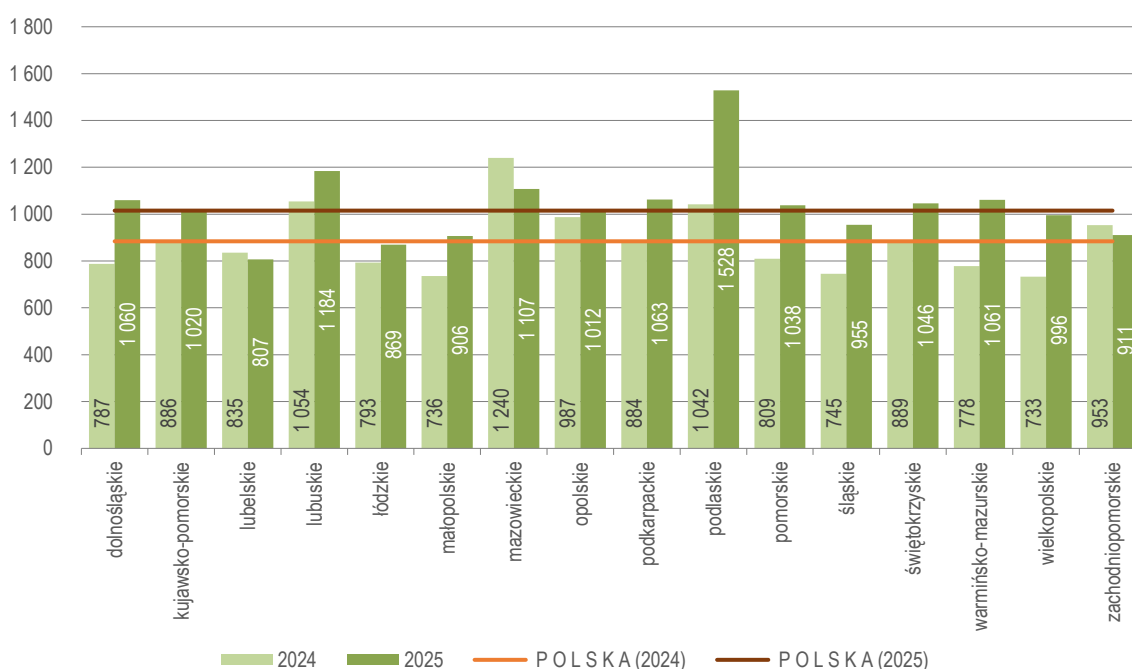
W 2025 r. wydatki budżetowe województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniosły średnio 1 015 zł i wzrosły w stosunku do 2024 r. – o 131 zł, co oznacza utrzymanie trwającej od 2019 r. tendencji wzrostu wydatków. Od 2019 r. wydatki wzrosły o 536 zł, tj. o 111,9%, realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – o 63,3%. Wydatki ogółem województw były niższe od wartości dochodów o 19 zł, określając nadwyżkę budżetową w tej wysokości.

Wydatki ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



W trzech województwach wystąpił spadek wydatków: mazowieckim (o 133 zł), zachodniopomorskim (o 42 zł) i lubelskim (o 28 zł). Najwyższe wzrosty odnotowały samorzady województw: podlaskiego – o 486 zł, warmińsko-mazurskiego – o 283 zł i dolnośląskiego – o 273 zł. Najwyższe wydatki w 2025 r. wykonały województwa: podlaskie (1 528 zł), lubuskie (1 184 zł) i mazowieckie (1 107 zł), a najniższe: lubelskie (807 zł), łódzkie (869 zł) i małopolskie (906 zł).

Dynamika wydatków ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2024 i 2025 (w zł)



Poziom i dynamika wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2024 i 2025 (w zł)

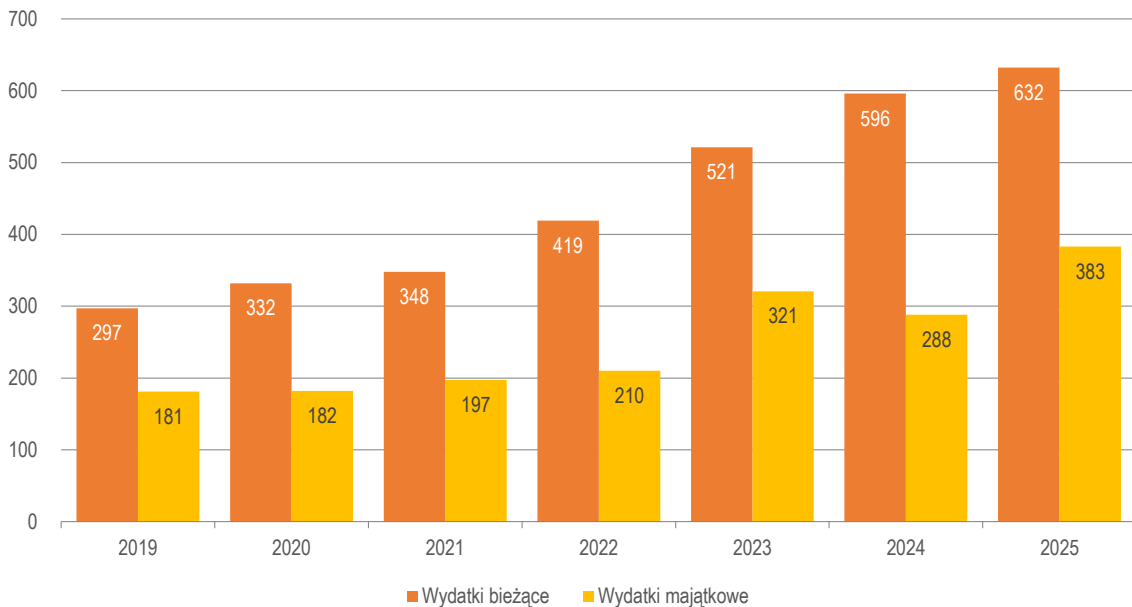
Wyszczególnienie	2024	2025	Różnica (3-2)	Dynamika (2024 = 100%)
1	2	3	4	5
Wydatki ogółem, z tego:	884	1 015	131	114,8
– bieżące	596	632	36	106,0
– majątkowe	288	383	95	133,0
Mediana	860	1 029	169	119,7
Średnia	885	1 035	150	116,9
Minimalne	733	807	74	110,1
Maksymalne	1 240 ¹⁾	1 528 ²⁾	288	123,2

¹⁾ Województwo mazowieckie.

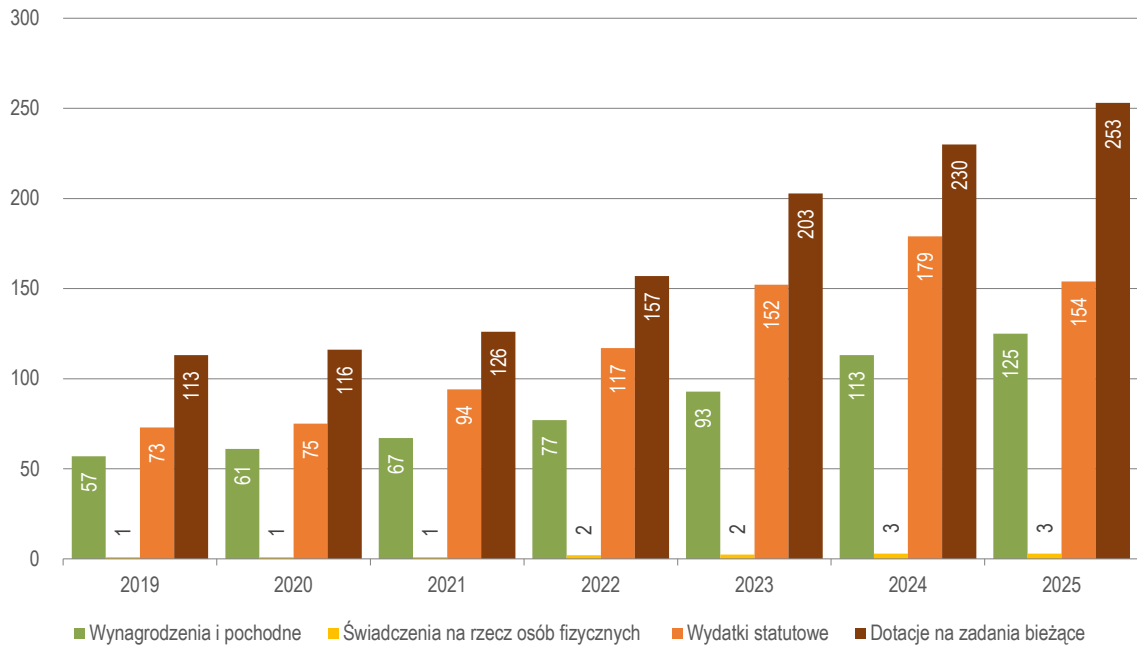
²⁾ Województwo podlaskie.

Wydatki bieżące *per capita* w województwach samorządowych wyniosły średnio 632 zł i były wyższe o 36 zł w porównaniu z rokiem poprzednim i o 335 zł w stosunku do 2019 r. Wydatki majątkowe *per capita* wyniosły w 2025 r. średnio 383 zł i w porównaniu rok do roku wzrosły o 95 zł, przy wzroście o 202 zł, biorąc pod uwagę ostatnich siedem lat.

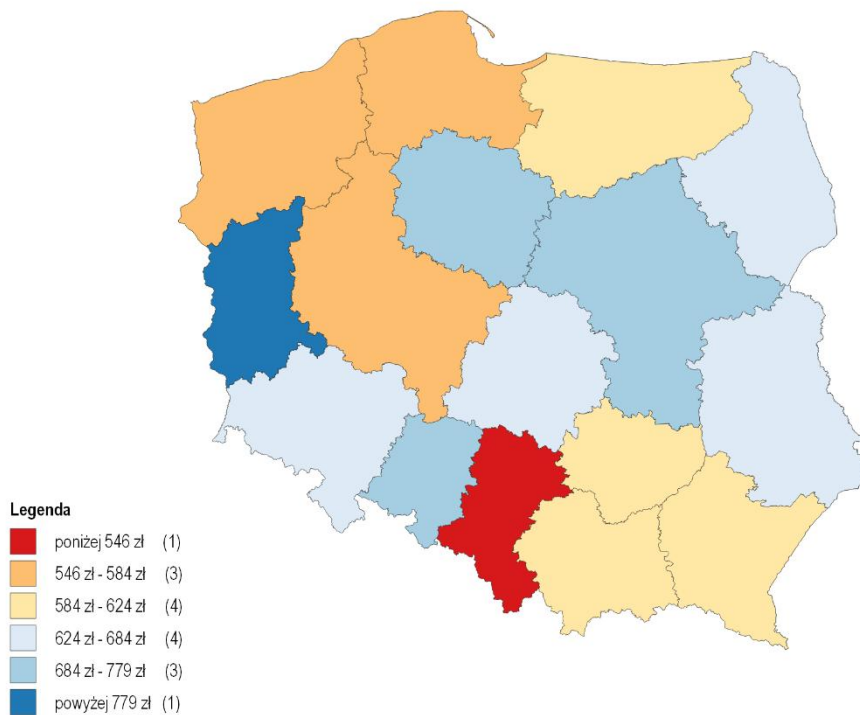
Struktura wydatków województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)

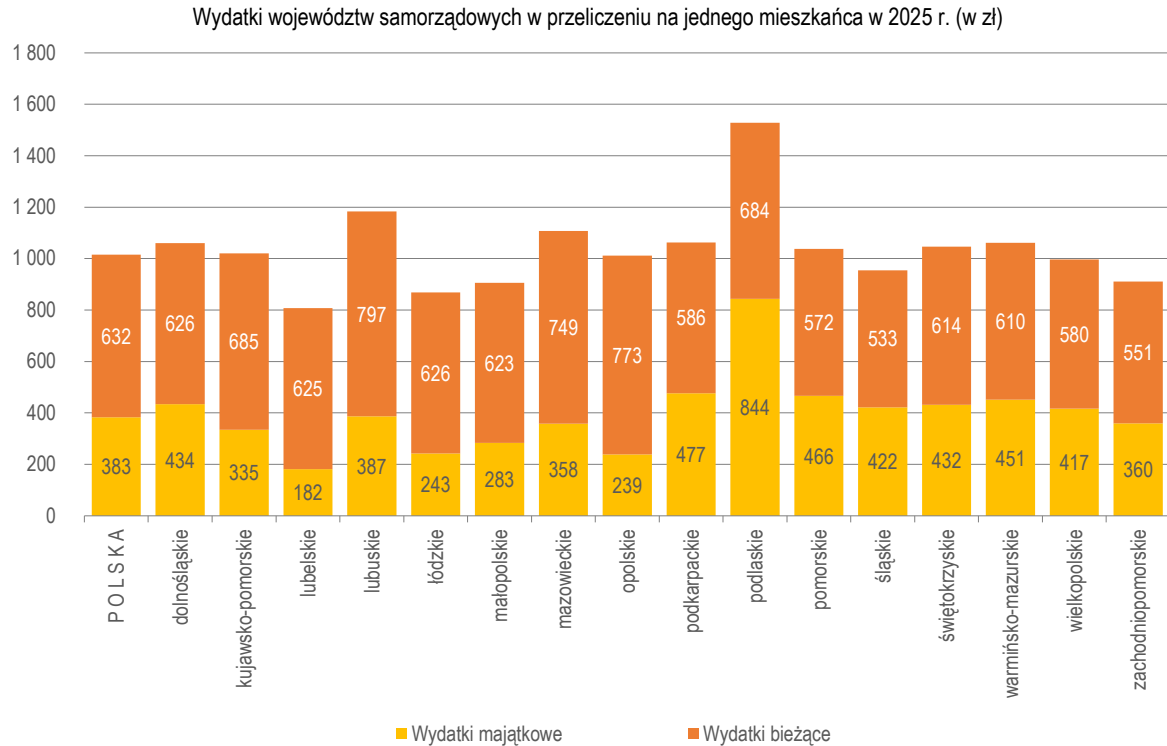


Poziom wybranych wydatków bieżących województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Wydatki bieżące województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)

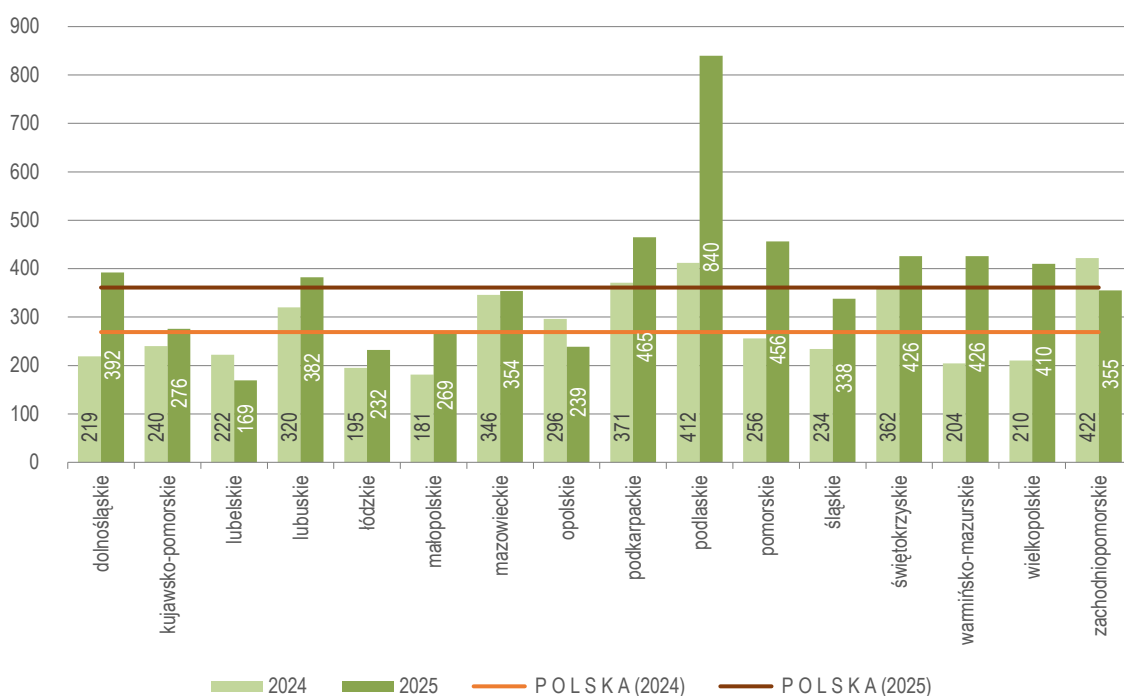




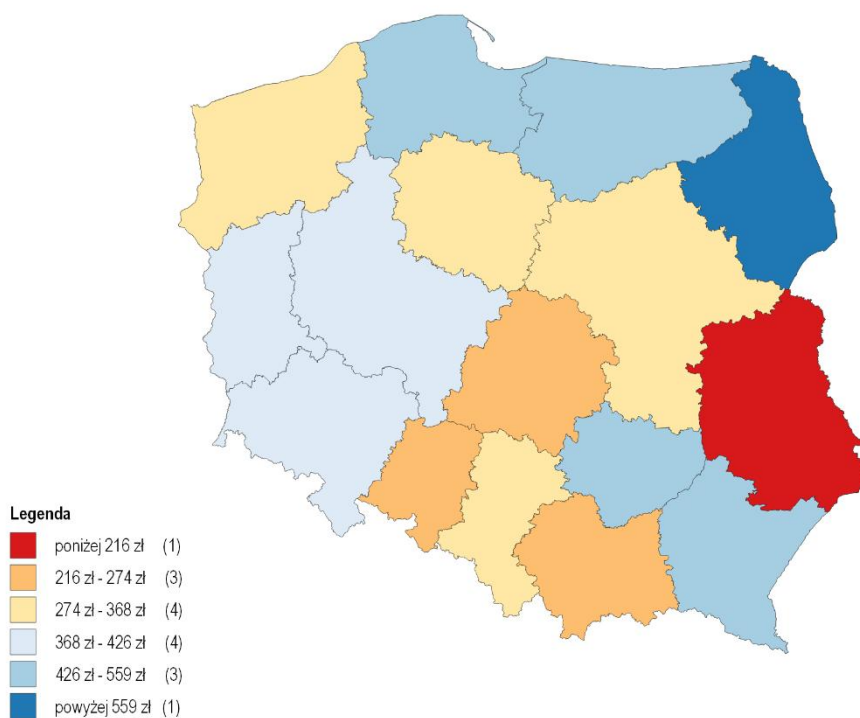
W budżetach 15 województw samorządowych odnotowano w 2025 r. wzrost wydatków bieżących (spadek o 144 zł wystąpił w województwie mazowieckim). Najwyższy wzrost w tej kategorii wydatków wystąpił w województwie dolnośląskim (o 109 zł), kujawsko-pomorskim (o 102 zł) i świętokrzyskim (o 90 zł).

Wartość średnich wydatków inwestycyjnych wyniosła w 2025 r. – 361 zł, co oznaczało wzrost o 92 zł w stosunku do roku poprzedniego, co było skutkiem wypracowania dodatniej dynamiki w 13 województwach samorządowych. Najwyższy wzrost wydatków *per capita* na inwestycje odnotowało województwo podlaskie (o 428 zł), warmińsko-mazurskie (o 222 zł) oraz pomorskie i wielkopolskie (o 200 zł). Spadki charakteryzowały województwa: zachodniopomorskie, opolskie i lubelskie (odpowiednio o 67 zł, 57 zł, 53 zł). W ujęciu kwotowym *per capita* najwyższe wydatki inwestycyjne w relacji do średniej krajowej wystąpiły w województwie podlaskim – 840 zł (232,7% średnich wydatków inwestycyjnych dla województw), dalej w podkarpackim – 465 zł (128,8%) i pomorskim – 456 zł (126,3%), najniższe w lubelskim – 169 zł (46,8% średniej krajowej), łódzkim – 232 zł (64,3%) oraz w opolskim – 239 zł (66,2%). 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 2025 r. wyniosła ona 35,6%. Dla porównania w przypadku gmin stosunek wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem wyniósł 22,0%, powiatów – 19,7%, miast na prawach powiatu – 11,4%, M.St. Warszawy – 9,1%, a dla całego kraju wskaźnik wyraził się wartością 19,2%.

Wydatki inwestycyjne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2024 i 2025 (w zł)

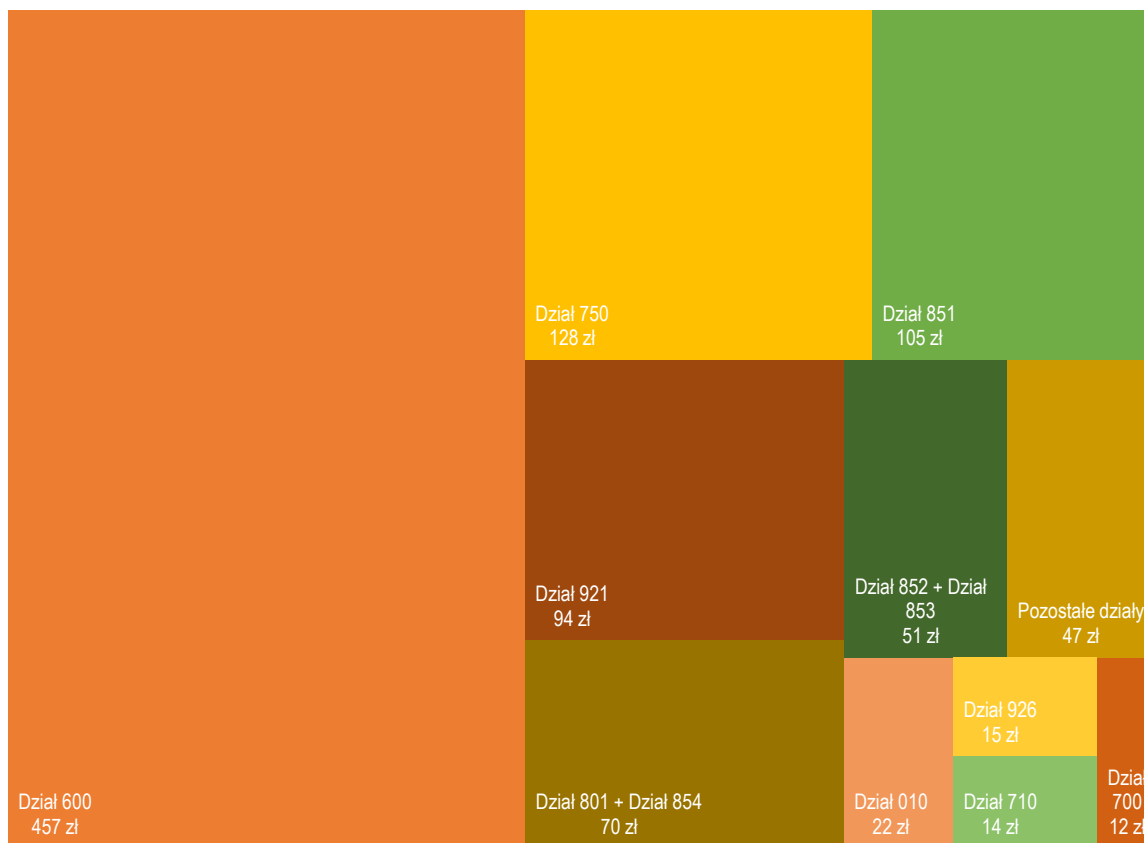


Wydatki inwestycyjne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r. (w zł)



Wg działów klasyfikacji budżetowej najwyższe kwoty wydatków województw samorządowych *per capita* odnotowano w działach Transport i łączność – 457 zł (w 2024 r. – 369 zł), co stanowiło 45,0% wszystkich wydatków województw, Administracja publiczna – 128 zł (w 2024 r. – 114 zł), Ochrona zdrowia – 105 zł (w 2024 r. – 95 zł), Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 94 zł (w 2024 r. – 88 zł), Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – 70 zł (w 2024 r. – 58 zł) oraz Pomoc społeczna i Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 51 zł (rok wcześniej – 37 zł).

Wydatki województw samorządowych, wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 r.



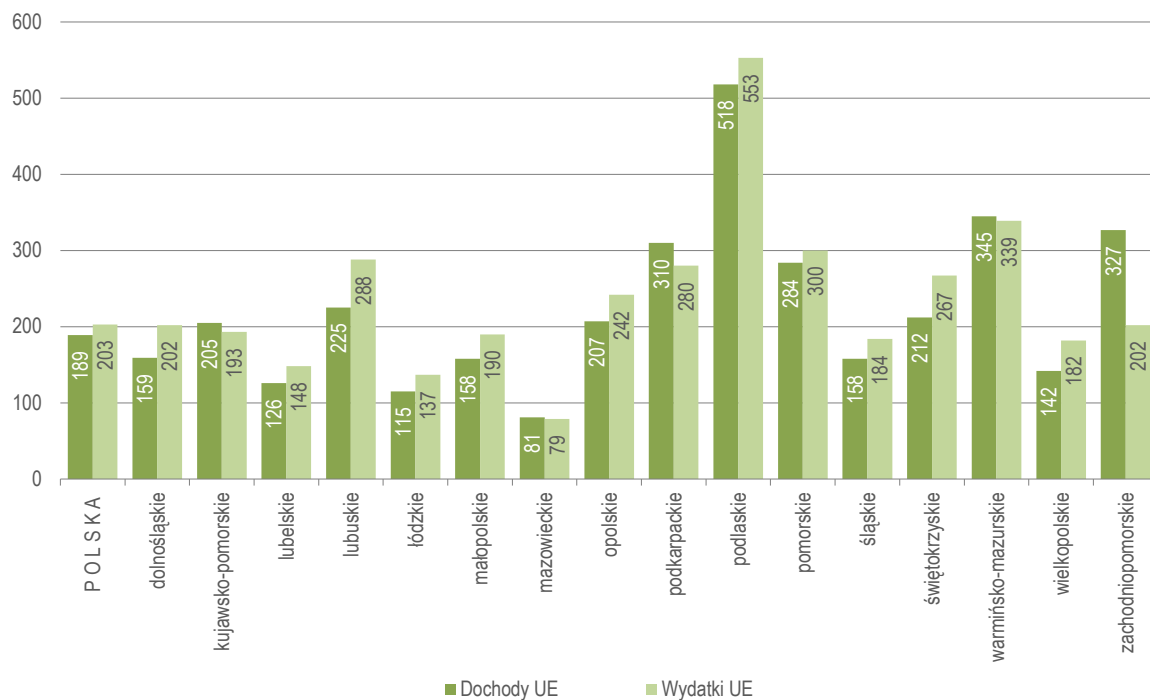
Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 600 – Transport i łączność, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 710 – Działalność usługowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w 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

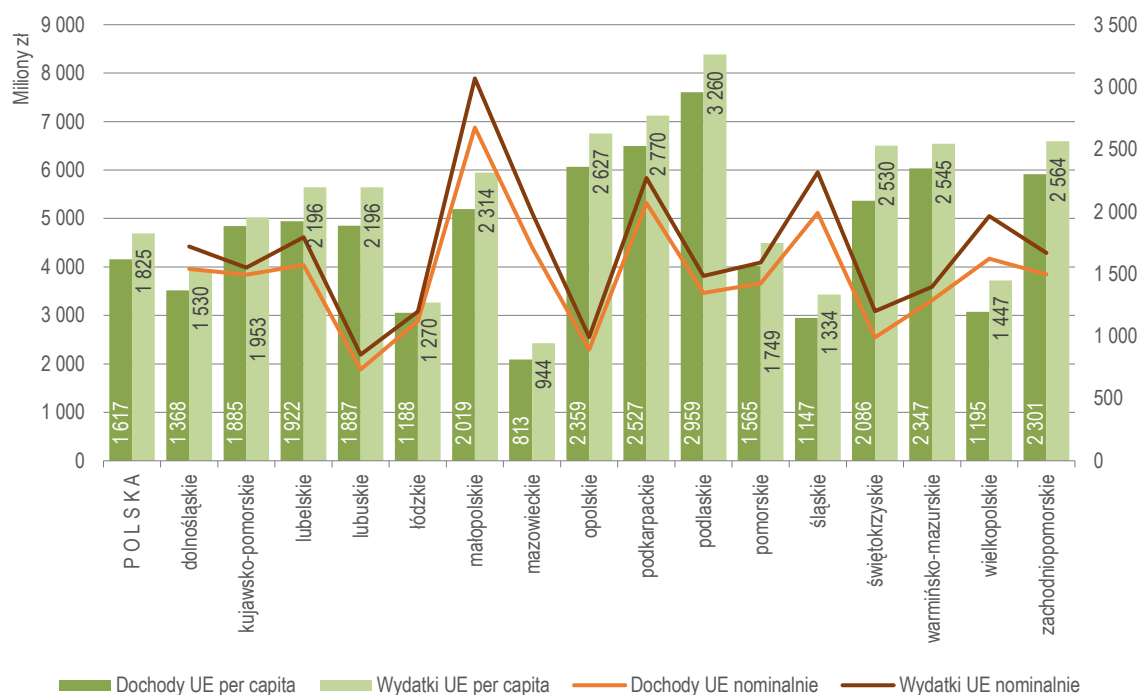
Dochody liczone na jednego mieszkańca województw samorządowych, pozyskane w 2025 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych, tj. w piątym roku trwania perspektywy finansowej na lata 2021–2027, wyniosły ogółem 189 zł, z tego bieżące 83 zł i majątkowe 106 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił wzrost dochodów o 77 zł, na co złożyło się zwiększenie dochodów majątkowych o 54 zł i dochodów bieżących o 23 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 206 zł (126 zł w 2024 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne¹⁷ wyniosły w 2025 r. – 203 zł, z tego bieżące 90 zł i majątkowe 113 zł. W stosunku do 2024 r. nastąpił wzrost wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 90 zł, w tym wydatków majątkowych o 63 zł i wydatków bieżących o 27 zł. Mediana wydatków dla województw samorządowych wyniosła 202 zł (128 zł w 2024 r.).

¹⁷ Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

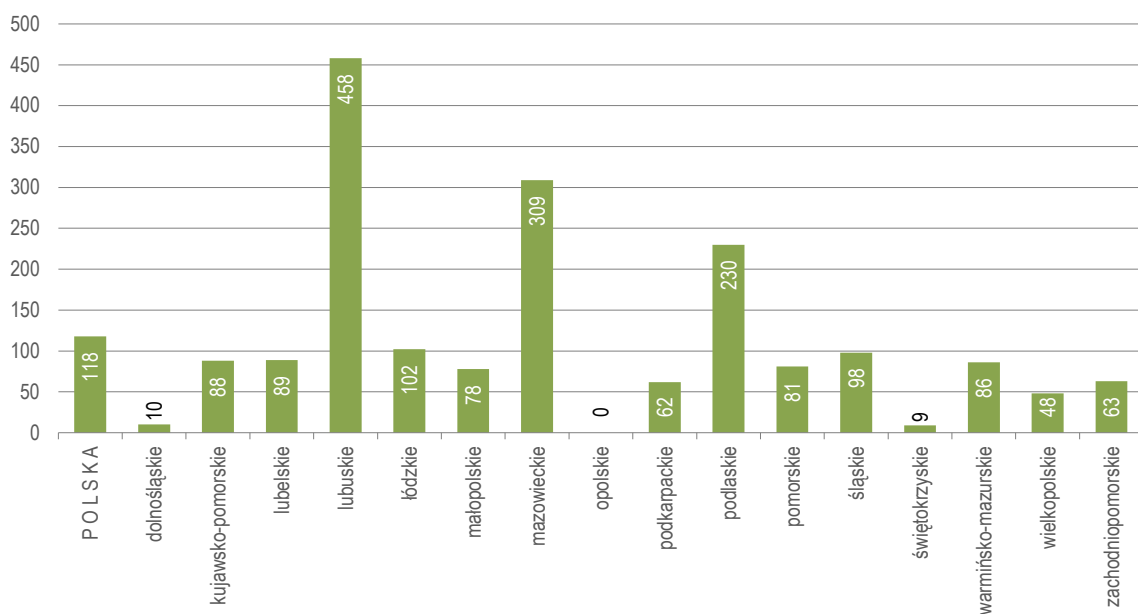
Dochody i wydatki województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2025 r., wg województw (w zł)



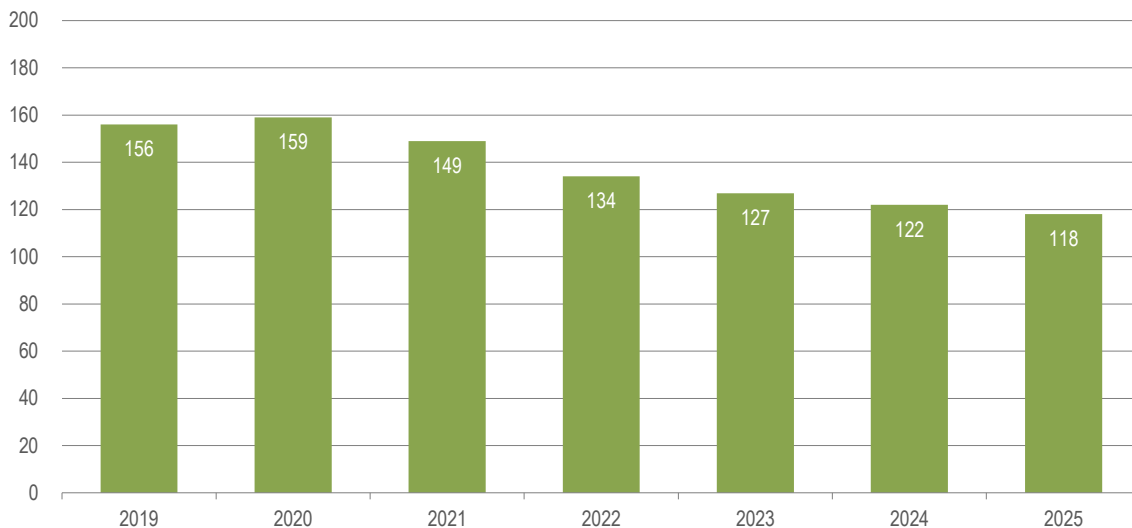
Skumulowane dochody i wydatki UE województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2025



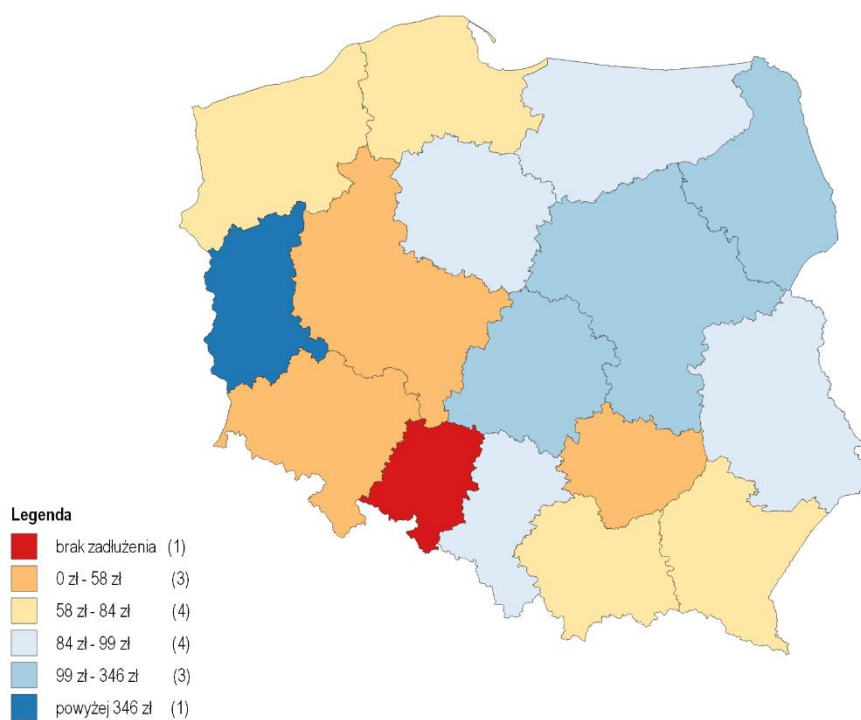
Zadłużenie województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2025 r. (w zł)



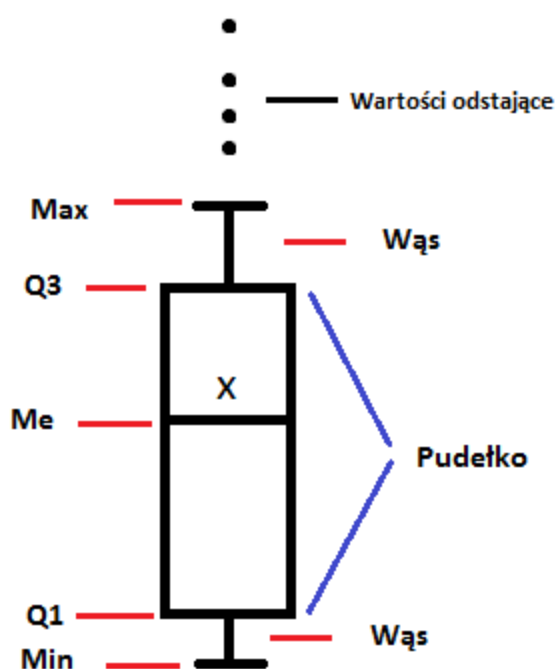
Zadłużenie województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019–2025 (w zł)



Zadłużenie województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2025 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 kwartył (50% ma wartość mniejszą).

Znak X – średnia arytmetyczna.

Kwartył 1 (Q1) – wartość wyznaczająca przedział, w którym występuje pierwsze 25% wszystkich obserwacji w zbiorze danych uszeregowanym narastająco (25% ma wartość mniejszą).

Kwartył 3 (Q3) – 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 kwartyłem). Wyznaczany jest następująco:

$$IQR = Q3 - Q1$$

Wąs – reprezentuje wartości leżące poza pudełkiem, a długość wąsa wyznaczają wzory:

$$\text{dolny wąs} = Q1 - 1.5 \cdot IQR$$

$$\text{górnny wąs} = Q3 + 1.5 \cdot IQR$$

Wartość odstająca – wartość znacząco odbiegająca od reszty zbioru.



Wersja pdf
Sprawozdania
do pobrania