



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Przewodniczący
Krajowej Rady
Regionalnych Izb Obrachunkowych
KRRIO-0011/0700-2/28/21

Druk nr 1357
Kraków, dnia 24 czerwca 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie informuję, że Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, realizując zadanie określone artykułem 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), przygotowała

- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku.

Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą KRRIO z dnia 28 maja 2021 r.

W imieniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych przekazuję na ręce Pani Marszałek jeden egzemplarz powyższej publikacji.

Wyrażam nadzieję, że niniejsze opracowanie będzie ważnym źródłem informacji na temat działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego.

(-) Mirosław Legutko



KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

*Sprawozdanie z działalności regionalnych izb
obrachunkowych i wykonania budżetu
przez jednostki samorządu terytorialnego
w 2020 roku*



KRRiO

Warszawa 2021
www.rio.gov.pl

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH
I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2020 ROKU**

Warszawa 2021

www.rio.gov.pl

**Zespół autorski Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu
przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku**

Przewodniczący Zespołu

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

Członkowie Zespołu

- | | |
|---|---|
| 2. Balcer Ewelina – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Szczecinie |
| 3. Cygańska Urszula – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Gdańsku |
| 4. Czajko Bożena – naczelnik WIAS | - RIO we Wrocławiu |
| 5. Czesyk Dawid – członek kolegium RIO w Szczecinie | - Przewodniczący Komisji Legislacji i Orzecznictwa KR RIO |
| 6. Czołpińska Ewa – z-ca prezesa RIO w Białymstoku | - członek Komisji Analiz Budżetowych KR RIO |
| 7. Duczmal Katarzyna – naczelnik WIAS | - RIO w Zielonej Górze |
| 8. Frąckowiak Joanna – naczelnik WIAS | - RIO w Poznaniu |
| 9. Głębski Adam – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Łodzi |
| 10. Hardyk Anna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Katowicach |
| 11. Januszek Andrzej – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Krakowie |
| 12. Kańczuga Wojciech – z-ca naczelnika WIAS | - RIO we Wrocławiu |
| 13. Koszela Ewa – naczelnik WKGF | - RIO w Katowicach |
| 14. Kuśnierz Lucyna – naczelnik WIAS | - RIO w Rzeszowie |
| 15. Łapicz Paweł – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Białymstoku |
| 16. Micyk Izabela – naczelnik WIAS | - RIO w Krakowie |
| 17. Michalak Joanna – starszy specjalista WIAS | - RIO w Łodzi |
| 18. Natoniewska-Stasiak Małgorzata – naczelnik WIAS | - RIO w Lublinie |
| 19. Niewiarowska-Zielińska Iwona – naczelnik WIAS | - RIO w Łodzi |
| 20. Pelczar Agnieszka – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Katowicach |
| 21. Płońska-Nowak Aleksandra – inspektor WKGF | - RIO w Katowicach |
| 22. Policht Adriana – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Olsztynie |
| 23. Puchlerz Wioletta – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Zielonej Górze |
| 24. Salak Elżbieta – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Warszawie |
| 25. Serafin Marta – starszy specjalista WIAS | - RIO w Bydgoszczy |
| 26. Sieińska Daria – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Poznaniu |
| 27. Syguda Agata – naczelnik WIAS | - RIO w Katowicach |
| 28. Sójka Anna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Lublinie |
| 29. Szelągowska Justyna – inspektor ochrony danych | - RIO w Bydgoszczy |
| 30. Urbańska Joanna – naczelnik WIAS | - RIO w Białymstoku |
| 31. Walczak-Grabowska Karolina – naczelnik WIAS | - RIO w Warszawie |
| 32. Wodecka Agnieszka – specjalista WIAS | - RIO w Kielcach |
| 33. Wolny Agnieszka – naczelnik WIAS | - RIO w Bydgoszczy |
| 34. Wołczak Barbara – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Opolu |
| 35. Zakrzewska Izabela – naczelnik WIAS | - RIO w Szczecinie |
| 36. Zarębska Agnieszka – starszy specjalista WIAS | - RIO w Kielcach |
| 37. Zbierska Danuta – naczelnik WIAS | - RIO w Gdańsku |

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

Autorzy zdjęć

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

Druk: Drukarnia „Polraster”, ul. Orawska 19, 85-353 Bydgoszcz

ISSN 1732-0879

Szanowni Państwo,

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku”. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 2/2021 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 maja 2021 r. Jest to już 24. sprawozdanie.

Rok 2020 minął pod znakiem pandemii COVID-19, która wpłynęła na funkcjonowanie całego Państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego, a także regionalnych izb obrachunkowych. Pomimo tych trudnych okoliczności zadania publiczne były realizowane, a dane dotyczące tej działalności zamieszczamy w niniejszym dokumencie.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki. Efekt pracy izb w 2020 r. to m.in.:

- 178 875 zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,
- sześć budżetów ustalonych dla trzech gmin, jednego powiatu i dwóch związków jst,
- 24 522 wydane opinie w sprawach określonych w ustawach, w tym 10 dotyczących programów postępowania naprawczego,
- 982 przeprowadzone kontrole jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym 716 w ramach kontroli kompleksowych,
- 115 761 skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 539 rozpatrzonych pism i skarg, w tym 346 dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- dwa raporty o stanie gospodarki finansowej dla dwóch gmin,
- 61 szkoleń, w których uczestniczyło 6 719 pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

Ważnym zadaniem izb w roku sprawozdawczym było stałe monitorowanie, zarówno w działalności kontrolnej jak i analitycznej, sytuacji finansowej samorządów pod kątem spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. zachowania przez każdą jst indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia na poziomie nie wyższym niż dopuszczalny. Izby w ramach sprawowanego nadzoru oraz działalności opiniodawczej reagowały odpowiednio do stwierdzonych zagrożeń. Sprawozdanie prezentuje podsumowanie działań izb oraz sytuacji jednostek w powyższym zakresie.

Część pierwsza Sprawozdania zawiera również wnioski de lege ferenda z zakresu funkcjonowania prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych.

W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Część ta sporządzona została w nowym układzie, który mam nadzieję znajdzie Państwa uznanie. Postanowiliśmy bowiem w większym stopniu przedstawić dane w formie graficznej jednocześnie decydując się na umieszczenie materiałów źródłowych na naszej stronie www. Podstawowe dane o budżetach samorządowych w 2020 r. to:

- 304 930 106 tys. zł – dochody ogółem, które w 5,7% pozyskano z UE, tj. 17 527 826 tys. zł,
- 299 240 624 tys. zł – wydatki ogółem, w tym wydatki inwestycyjne – 46 633 435 tys. zł, z czego 25,2%, tj. 11 750 834 tys. zł, ze środków pozyskanych z UE,
- 5 689 483 tys. zł – wynik budżetów – nadwyżka,
- 89 845 110 tys. zł – zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów stanowiły 29,5%,
- 70 001 013 tys. zł – należności wraz z wybranymi aktywami finansowymi.

Sprawozdaniem objęto 2 807 jednostek samorządu terytorialnego, tj. 2 411 gmin, 66 miast na prawach powiatu, w tym miasto stołeczne Warszawę, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 154 związki jednostek samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny. Ogółem w 2020 r. funkcjonowały 2 962 jednostki samorządu terytorialnego i ich związki.

W Sprawozdaniu wykorzystano dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe, a także udostępnione przez Ministerstwo Finansów w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2019 i 2020 (baza na dzień 20 marca br.) oraz przez Główny Urząd Statystyczny w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2020 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 regionalnych izb obrachunkowych www.rio.gov.pl. Istnieje również 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.

Na ręce Pani Luizy Budner-Iwanickiej, Przewodniczącej Komisji Analiz Budżetowych KR RIO, Prezes RIO w Gdańsku, składam wyrazy podziękowania dla całego zespołu za przygotowanie tego Sprawozdania.



Mirosław Legutko
Przewodniczący KR RIO

Spis treści

Wykaz skrótów i znaków umownych	10
--	-----------

Najważniejsze akty normatywne oraz inne dokumenty mające wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego zmienione w 2020 r.	11
--	-----------

Część I. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2020 roku

Rozdział I. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych	18
---	-----------

1. Zadania izb	18
2. Organizacja i zasady działania izb	20
3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami	22
4. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających	23
5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe	24
5.1. Dochody	24
5.2. Wydatki	25
5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym	29
6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje	31
6.1. Zatrudnienie i płace	31
6.2. Kwalifikacje	32

Rozdział II. Działalność nadzorcza	34
---	-----------

1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru	34
2. Wyniki działalności nadzorczej	35
3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	41
4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych	42

Rozdział III. Działalność opiniodawcza	56
---	-----------

1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej	56
2. Przedmiot i charakter wydanych opinii	57
3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby	67

Rozdział IV.	
Działalność kontrolna	70
<hr/>	
1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe	70
1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości	73
1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli	74
1.3. Skutki finansowe kontroli	110
1.4. Działania pokontrolne	114
2. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych	115
3. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa	118
Rozdział V.	
Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych	119
<hr/>	
1. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu gmin	120
2. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu powiatów	120
Rozdział VI.	
Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego	122
<hr/>	
Rozdział VII.	
Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika	125
<hr/>	
Rozdział VIII.	
Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe	126
<hr/>	
Rozdział IX.	
Działalność informacyjna i szkoleniowa	130
<hr/>	
1. Działalność szkoleniowa	130
2. Działalność informacyjna	131
2.1. Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych	131
2.2. Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej	133

Rozdział X. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych **136**

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami | 136 |
| 2. | Rozwój infrastruktury informatycznej | 138 |

Rozdział XI. Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych **140**

Tabela 1.	Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2020 r.	149
Tabela 2.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2020 r.	150
Tabela 3.	Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2020 r.	150
Tabela 4.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2020 r.	150
Tabela 5.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2020 r.	151
Tabela 6.	Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2020 r.	151
Tabela 7.	Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2020 r.	152
Tabela 8.	Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2020 r.	153
Tabela 9.	Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2020 r.	154

Część II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku

Rozdział I. Uchwalanie budżetu i jego zmiany **158**

1.	Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego	158
2.	Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian	160
3.	Zmiany w uchwałach budżetowych i w budżetach jst	161
4.	Poprawność dokonywanych zmian	162

Rozdział II. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego **163**

1.	Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego	163
1.1.	Dochody	164
1.2.	Wydatki	169
1.3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	173

1.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	175
2.	Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie	181
2.1.	Dochody ze źródeł zagranicznych	181
2.2.	Wydatki ze źródeł zagranicznych	183

Rozdział III.
Wykonanie budżetów przez gminy **188**

1.	Dochody	190
2.	Wydatki	197
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	202
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	205

Rozdział IV.
Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa **207**

1.	Dochody	209
2.	Wydatki	213
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	216
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	217

Rozdział V.
Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu **219**

1.	Dochody	221
2.	Wydatki	225
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	230
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	232

Rozdział VI.
Wykonanie budżetów przez powiaty **237**

1.	Dochody	239
2.	Wydatki	244
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	249
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	252

Rozdział VII.
Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe **254**

1.	Dochody	256
2.	Wydatki	260
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	263
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	265

Rozdział VIII.**Wykonanie budżetów przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związek metropolitalny 269**

1.	Związki jednostek samorządu terytorialnego	269
2.	Związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach	274

Rozdział IX.**Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp oraz poziomu zadłużenia****277**

1.	Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp	277
1.1.	Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp)	277
1.1.1.	Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi (reguła z art. 242 uofp w 2020 r.)	277
1.1.2.	Ubytek w dochodach (ustawowy) a art. 242	278
1.2.	Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp)	281
1.2.1.	Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp	281
1.2.2.	Spełnienie relacji z art. 243 uofp na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektem budżetu	282
1.3.	Prognozy na lata 2021–2024	287
2.	Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	289
3.	Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst	295

Rozdział X.**Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca****301**

1.	Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca	302
1.1.	Dochody	302
1.2.	Wydatki	312
1.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	318
1.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	321
2.	Budżet m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca	323
3.	Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca	330
3.1.	Dochody	330
3.2.	Wydatki	333
3.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	338
3.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	340
4.	Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca	346
4.1.	Dochody	346
4.2.	Wydatki	354
4.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	360
4.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	362
5.	Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca	365
5.1.	Dochody	365
5.2.	Wydatki	370
5.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	376
5.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	378

Wykaz skrótów i znaków umownych

Wykaz skrótów

jst	– jednostki samorządu terytorialnego,
KR RIO	– Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych,
ucovid	– ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.),
uofp	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305),
uofp z 2005 r.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.),
wpf	– wieloletnie prognozy finansowe.

Znaki umowne stosowane w tabelach

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

Uwaga.

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

Najważniejsze akty normatywne oraz inne dokumenty mające wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, zmienione w 2020 r.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
1.	Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującego od dnia 1 maja 2019 r. do dnia 30 kwietnia 2020 r. M. P. poz. 402	Minister Energii podał wysokości dodatku energetycznego obowiązującego od dnia 1 maja 2019 r. do dnia 30 kwietnia 2020 r. dla gospodarstw domowych: prowadzonych przez osoby samotne, składających się z 2 do 4 osób oraz dla gospodarstw składających się z co najmniej 5 osób.
2.	Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2019 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2020 M. P. poz. 738	Minister Finansów ogłosił górne granice stawek kwotowych podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych dla samochodów ciężarowych o masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton, ciągników siodłowych i balastowych, przyczep lub naczep oraz autobusów, a także górne granice stawek kwotowych opłat: targowej, miejscowej, uzdrowskiej, reklamowej oraz od posiadania psów na 2020 rok.
3.	Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych Dz. U. poz. 1818	Usługi społeczne oznaczają działania z zakresu: polityki prorodzinnej, wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej, pomocy społecznej, promocji i ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych, edukacji publicznej, przeciwdziałania bezrobociu, kultury, kultury fizycznej i turystyki, pobudzania aktywności obywatelskiej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, reintegracji zawodowej i społecznej, podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców. Realizatorem programu usług społecznych jest centrum usług społecznych, a wykonawcą może być w szczególności urząd gminy lub inna jednostka organizacyjna gminy, organizacja pozarządowa, podmiot wykonujący działalność leczniczą lub podmiot wyłoniony na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Centrum usług społecznych jest jednostką budżetową, a jego utworzenie i prowadzenie należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym. Centrum może być tworzone dla jednej lub co najmniej dwóch gmin.
4.	Obwieszczenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r. w sprawie minimalnych stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2020 r. M. P. poz. 1020	Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju określił minimalne stawki podatku od środków transportowych na 2020 r. dla następujących rodzajów pojazdów: – samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej równej lub wyższej niż 12 ton, – ciągników siodłowych i balastowych przystosowanych do używania łącznie z przyczepą lub naczepą o dopuszczalnej masie zespołu pojazdów równej lub wyższej niż 12 ton, – przyczep i naczep, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą równą lub wyższą niż 12 ton, z wyjątkiem związanych wyłącznie z działalnością rolniczą prowadzoną przez podatnika podatku rolnego.
5.	Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2019 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2020 M. P. poz. 1017	Średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy 2020 wyniosła 58,46 zł za 1 dt. (wzrost o 4,10 zł w porównaniu z poprzednim rokiem). Stanowi ona podstawę ustalenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego stawek podatku rolnego obowiązujących w 2020 r.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
6.	Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2019 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2019 r. M. P. poz. 1018	Średnia cena sprzedaży drewna, obliczona według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2019 r., stanowiąca podstawę uchwalenia przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego stawek podatku leśnego na 2020 rok, wyniosła 194,24 zł za 1 m ³ (o 2,26 zł więcej niż w poprzednim roku).
7.	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020 Dz. U. poz. 2446	Podział części oświatowej subwencji ogólnej jest dokonywany z uwzględnieniem m.in.: 1. finansowania wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi) szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego; 2. dotowania publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek, prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne; 3. finansowania zadań z zakresu kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli; 4. finansowania wydatków związanych z indywidualnym nauczaniem; 5. dofinansowania kształcenia uczniów i słuchaczy niebędących obywatelami polskimi; 6. finansowania wczesnego wspomagania rozwoju dzieci; 7. finansowania zadań związanych z zorganizowaniem i przygotowaniem pomieszczeń gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej; 8. sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.
8.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 1 litr oleju w 2020 r. Dz. U. poz. 2489	Stawka zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w 2020 r. została ustalona w wysokości 1,00 zł na 1 litr oleju (tak jak w 2019 r.).
9.	Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 Dz. U. poz. 278	Ustawa wprowadziła m.in. zmiany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1482 z późn. zm.). Na mocy zmienionych przepisów w 2020 r., w celu uzyskania lepszej efektywności działań na rzecz aktywizacji bezrobotnych, samorządy powiatów otrzymały środki z Funduszu Pracy na dofinansowanie kosztów wynagrodzeń, nagród oraz składek na ubezpieczenia społeczne.
10.	Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych Dz. U. poz. 374	Ustawa zmieniła m.in. ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23). Na mocy zmienionych przepisów jednostkom samorządu terytorialnego mogą być udzielane z budżetu państwa dotacje celowe na realizację zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.
11.	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2020 r. Dz. U. poz. 479	Rozporządzenie określa na 2020 r. sposób przekazywania przez dyrektora szkoły informacji niezbędnych dla ustalenia wysokości dotacji celowej, wzór wniosku o jej udzielenie, sposób przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego wojewodom wniosku, tryb i terminy udzielania oraz szczegółowy sposób rozliczania wykorzystania dotacji na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe.












Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
12.	<p>Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 568</p>	<p>Ustawa wprowadziła rozwiązania, które umożliwiły w 2020 r. organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dokonanie zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, - przekazanie uprawnień, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2–4 ustawy o finansach publicznych, - dokonywanie zmian w wieloletnich prognozach finansowych oraz w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji oraz zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, z zastrzeżeniem, że zmiana ta nie może pogorszyć wyniku budżetu jednostki, - dokonywanie zmian przeznaczenia rezerwy celowej bez konieczności uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu, - dokonywanie zmian limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. <p>Ponadto, zaciągnięcie lub wyemitowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań, o których mowa w art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie wymagało uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązań, o ile zobowiązania te były przewidziane w prognozie kwoty długu, pozytywnie zaopiniowanej przez regionalną izbę obrachunkową.</p>
13.	<p>Obwieszczenie Ministra Klimatu z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującego od dnia 10 maja 2020 r. do dnia 30 kwietnia 2021 r.</p> <p>M. P. poz. 374</p>	<p>Minister Klimatu określił wysokość dodatku energetycznego dla gospodarstwa domowego: prowadzonego przez osobę samotną, składającego się z 2 do 4 osób oraz składającego się z co najmniej 5 osób.</p>
14.	<p>Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2</p> <p>Dz. U. poz. 695</p>	<p>Ustawa wprowadziła m.in. zmiany ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.). Zmienione przepisy umożliwiły wojewodzie wydawanie poleceń obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Zadania nałożone przez wojewodę w trybie poleceń są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.</p> <p>Rada gminy mogła wprowadzić przedłużenie płatności rat lub zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli zajętych na prowadzenie działalności przez organizacje pozarządowe lub podmioty, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
15.	<p>Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19</p> <p>Dz. U. poz. 1086</p>	<p>Zmienia się m.in.:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23 z późn. zm.). Na mocy wprowadzonych zmian, do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych, 2. ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.). Na mocy zmienionych przepisów: <ul style="list-style-type: none"> – do dnia 31 grudnia 2020 r. zarząd województwa mógł wykorzystać dochody z opłat za wydawanie zezwoleń na hurtową sprzedaż alkoholu, również na działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19, – do dnia 31 grudnia 2020 r. wójt (burmistrz, prezydent miasta) mógł wykorzystać dochody z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, również na działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19, – do dnia 31 grudnia 2020 r. samorząd województwa mógł powierzyć powiatowi, w drodze porozumienia, prowadzenie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, – w 2020 r. jednostka samorządu terytorialnego na etapie planowania i wykonania budżetu, mogła przekroczyć relację dotyczącą zrównoważenia dochodów i wydatków bieżących o kwotę ubytku w dochodach jednostki, będącego skutkiem wystąpienia epidemii COVID-19. Tym samym wydatki bieżące jst mogły być wyższe niż dochody bieżące o kwotę ubytku w dochodach jednostki wynikającego z epidemii COVID-19, – zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji, zaciągnięte przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z ubytkiem dochodów wynikającym z wystąpienia epidemii COVID-19, podlegają wyłączeniu z indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, – przy ustalaniu na rok 2021 i lata następne relacji ograniczającej wysokość spłaty zadłużenia, wprowadzono możliwość pomniejszenia wydatków bieżących o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, – na koniec 2020 r. zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego nie mogło przekroczyć 80% zrealizowanych dochodów, natomiast w trakcie roku budżetowego 2020 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie mogła przekroczyć 80% planowanych w danym roku dochodów jednostki.
16.	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy uczniom niepełnosprawnym w formie dofinansowania zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w latach 2020–2022</p> <p>Dz. U. poz. 1227</p>	<p>Rozporządzenie określa formy i zakres, tryb postępowania oraz szczegółowe warunki udzielania pomocy uczniom objętym Rządowym programem pomocy uczniom niepełnosprawnym w formie dofinansowania zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w latach 2020–2022. Wysokość udzielanej pomocy uzależniona jest od poziomu kształcenia oraz od stopnia niepełnosprawności ucznia i wynosi od 225 zł do 445 zł.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
17.	<p>Uchwała Nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego</p> <p>M. P. poz. 662</p>	<p>Uchwała określa zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na zadania inwestycyjne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o jego wykorzystaniu. Wsparcie udzielane jest ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i może być przeznaczone wyłącznie na wydatki majątkowe. Nie może być ono przeznaczone na refundację poniesionych wydatków. W załącznikach do uchwały ujęte zostały maksymalne kwoty wsparcia dla danej gminy, miasta na prawach powiatu lub powiatu.</p>
18.	<p>Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 1378</p>	<p>Ustawa wprowadziła m.in. zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713). Na mocy zmienionych przepisów gmina może opracować strategię rozwoju gminy. Strategia określa m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, - kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych, - oczekiwane rezultaty planowanych działań oraz wskaźniki ich osiągnięcia, - ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, - ramy finansowe i źródła finansowania. <p>Gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium.</p>
19.	<p>Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego</p> <p>Dz. U. poz. 1381</p>	<p>W wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego dodano wiersze, w których jednostki samorządu terytorialnego będą wykazywały m.in. spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, emitowanych lub zaciągniętych do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jst, będącego skutkiem wystąpienia COVID-19 oraz wydatki bieżące, o które zastają pomniejszone wydatki bieżące budżetu przy wyliczeniu limitu spłaty zobowiązań określonego po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.</p>
20.	<p>Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz 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</p> <p>Dz. U. poz. 1478</p>	<p>Na podstawie zmienionych przepisów ustawy Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, zasady rozdziału i przekazywania wsparcia pochodzącego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 dla samorządowych instytucji artystycznych. Wsparcie będzie udzielane jako pomoc operacyjna na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
21.	<p>Ustawa z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19</p> <p>Dz. U. poz. 1747</p>	<p>Ustawa wprowadziła m.in. zmiany w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.), na mocy których, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu, Prezes Rady Ministrów może nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Minister właściwy do spraw zdrowia może nałożyć obowiązek wykonania określonego zadania na podmiot leczniczy będący spółką kapitałową, w której jedynym albo większościovym udziałowcem jest m.in. jednostka samorządu terytorialnego. Zadanie może dotyczyć w szczególności zmian w strukturze organizacyjnej podmiotu leczniczego lub przekazania produktów leczniczych, wyrobów medycznych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz aparatury i sprzętu medycznego, w celu zapewnienia kontynuacji udzielenia świadczeń zdrowotnych w innym podmiocie leczniczym. Zadania nałożone na jednostki samorządu terytorialnego są realizowane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.</p>
22.	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020–2024 – „Aktywna tablica”</p> <p>Dz. U. poz. 1883</p>	<p>Organom prowadzącym publiczne i niepubliczne szkoły podstawowe, szkoły ponadpodstawowe oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, może być udzielone wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa na zakup sprzętu, pomocy dydaktycznych i narzędzi do terapii, niezbędnych do realizacji programów nauczania z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych. Wsparcie finansowe będzie udzielane pod warunkiem zapewnienia przez organ prowadzący w odniesieniu do każdej szkoły podstawowej i szkoły ponadpodstawowej, wnioskujących o udział w Programie, wkładu własnego w wysokości co najmniej 20% kwoty kosztów realizacji zadania objętego dofinansowaniem z budżetu państwa. Jeżeli wsparcie finansowe będzie przeznaczane na dofinansowanie zadań inwestycyjnych, wkład własny organu prowadzącego wynosi 50% kwoty kosztów realizacji zadania objętego dofinansowaniem z budżetu państwa.</p>
23.	<p>Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 2255</p>	<p>Na podstawie zmienionych przepisów rada gminy może, m.in. wprowadzić, w drodze uchwały, za część roku 2020 oraz za wybrane miesiące I półrocza 2021 r., zwolnienia z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.</p>
24.	<p>Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 2338</p>	<p>Na podstawie wprowadzonych zmian Fundusz Dróg Samorządowych przyjął nazwę Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Dysponent Funduszu dokonuje wypłat ze środków Funduszu na rzecz jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania obwodnicowe, zadania miejskie lub zadania obronne. Jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać za środków Funduszu dofinansowanie zadania obwodnicowego w wysokości do 80% kosztów realizacji zadania. Wysokość dofinansowania takiego zadania nie może przekroczyć 100 mln zł. Dofinansowanie zadania miejskiego może stanowić do 80% kosztów jego realizacji a wysokość dofinansowania nie może przekroczyć 30 mln zł. Na sfinansowanie zadania obronnego jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje z Funduszu środki, obejmujące całość kosztów przygotowania i realizacji tego zadania.</p>

DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2020 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 Izby 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. Podmiotami podlegającymi nadzorowi izb w 2020 r. były: jednostki samorządu terytorialnego, związki metropolitalne, związki międzygminne, stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia gmin i powiatów, związki powiatów, związki powiatowo-gminne, stowarzyszenia powiatów, samorządowe jednostki organizacyjne, w tym samorządowe osoby prawne oraz inne podmioty, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Główne zadania realizowane w 2020 r. przez izby, wynikające z poszczególnych aktów prawnych, obrazuje poniższa tabela.

ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych
– kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów wymienionych w ustawie
– kontrola pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej
– sporządzanie i przedstawianie raportu o stanie gospodarki finansowej jst w przypadku, gdy na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, zachodzi potrzeba wskazania powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań
– nadzór nad uchwałami i zarządzeniami podejmowanymi przez organy jst w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 ustawy
– ustalenie budżetu jst w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący do dnia 31 stycznia roku budżetowego
– ustalenie budżetu jst w przypadku niezachowania przez jednostkę zasad określonych w art. 242–244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
– wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy
– udzielanie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych
– rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika
– prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą
– opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami
ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ³
– wydawanie opinii w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jst w projekcie uchwały budżetowej i odpowiednio uchwały 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

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 2137.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

– wzywianie 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
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 Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej ⁸
– kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań z wykonania budżetów jst
rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych ⁹
– kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów jst
– kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną
– sporządzanie i przekazywanie Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów jst, a także w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną
rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej ¹⁰
– przyjmowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów jst
rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2019 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2020 ¹¹
– przekazywanie do Głównego Urzędu Statystycznego danych w zakresie pożyczek zagrożonych będących aktywami jst

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2176.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 z późn. zm.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 743.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 z późn. zm.

⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

¹¹ Dz. U. poz. 2366 z późn. zm.

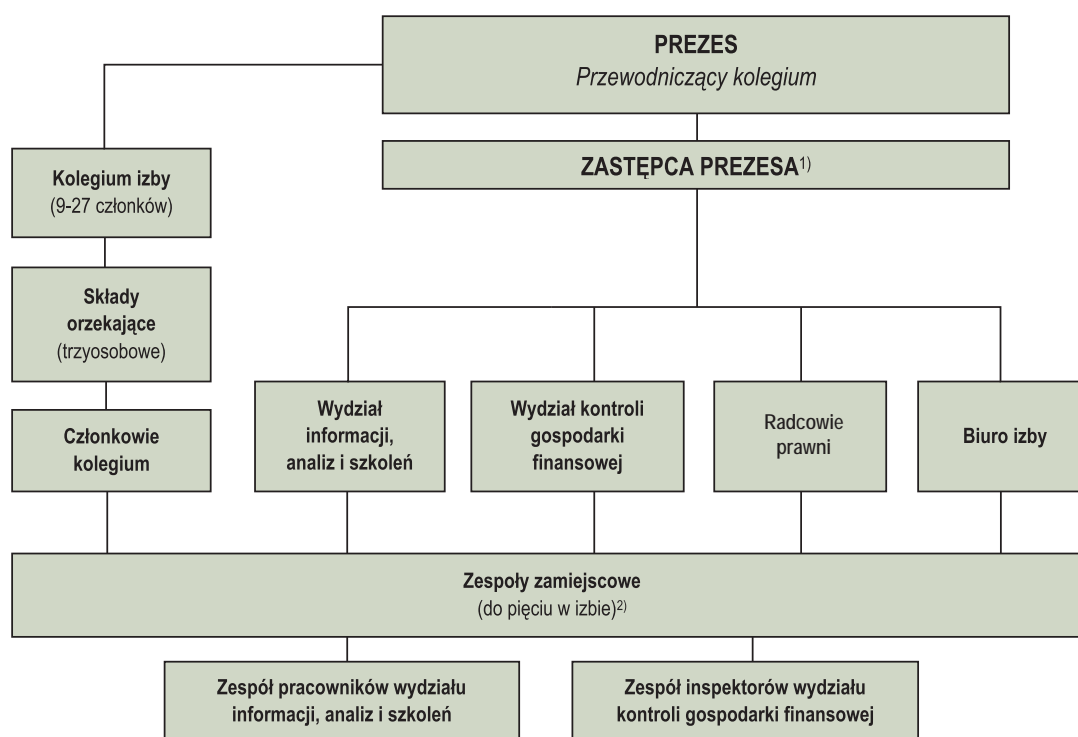
ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym¹² oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego¹³

- przekazywanie informacji o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego podjętych i zrealizowanych przez poszczególne izby

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 postępowania¹⁴. Szczegółowe zasady działania oraz strukturę organizacyjną izb regulują przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wskazane powyżej rozporządzenie oraz regulamin organizacyjny danej izby uchwalany przez jej kolegium.

Przykładowy schemat organizacyjny izby



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

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

Pracą każdej izby kieruje Prezes izby. Prezes posiada określone ustawowo kompetencje oraz wykonuje inne czynności przewidziane przepisami prawa, a niezastrzeżone dla kolegium izby, komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz składów orzekających. Prezes izby powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów zaopiniowanych w drodze konkursu przez kolegium izby. Warunki przeprowadzania konkursu określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 183 z późn. zm.

¹³ Dz. U. poz. 2216.

¹⁴ Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej¹⁵. Kadencja prezesa trwa 6 lat, licząc od dnia powołania. Po upływie kadencji albo po odwołaniu prezesa w związku ze złożoną rezygnacją pozostaje on etatowym członkiem kolegium.

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

- reprezentacja izby na zewnątrz,
- sprawowanie funkcji przełożonego pracowników izby,
- przedkładanie rocznego sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby, w terminie do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku objętym sprawozdaniem,
- opracowywanie projektu regulaminu organizacyjnego izby,
- 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, komisję 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 wyłania się w drodze konkursu, którego szczegółowe warunki określa ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej¹⁶. 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 6 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 wydanych przez składy orzekające,
- przyjmowanie sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby,
- uchwalanie wniosków do projektu budżetu izby oraz ramowego planu pracy,
- przyjmowanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy izby, w tym planu kontroli,
- rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych,
- opiniowanie kandydatów na członków kolegium,
- wybór kandydata na prezesa izby,
- uchwalanie regulaminu organizacyjnego izby,
- podejmowanie uchwał w innych sprawach, określonych w odrębnych przepisach.

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

¹⁵ Dz. U. Nr 10, poz. 93.

¹⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 1396 z późn. zm.

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

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

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

Szczególna sytuacja związana z panującą w 2020 r. pandemią COVID-19 wymusiła specyficzne warunki funkcjonowania izb. W celu realizacji ustawowych zadań, zgodnie z obowiązującymi ograniczeniami oraz przepisami prawa izby podjęły niezbędne działania o charakterze organizacyjnym. Nadzwyczajne działania i rozwiązania wdrożone w związku z pandemią – w tym w zakresie organizacji pracy zdalnej i hybrydowej, wsparcie techniczne oraz monitoring i bieżąca koordynacja działań kontrolnych, nadzorczych i opiniodawczych (w tym organizacja i zapewnienie niezbędnych zastępstw) pozwoliły na terminową i zgodną z przepisami prawa realizację zadań przewidzianych w ramowych planach pracy. Z uwagi na konieczność zapewnienia bieżącego funkcjonowania izb i zachowania ustawowych terminów realizacji powierzonych zadań oraz ograniczenie ryzyka dużej absencji i niezdolności do pracy pracowników (spowodowanej nagłym wzrostem zachorowań bądź objęcia kwarantanną) wdrożono – z uwzględnieniem specyfiki i zakresu obowiązków powierzonych poszczególnym pracownikom – systemy pracy zdalnej i hybrydowej. Pracownikom zapewniono środki ochrony osobistej oraz wdrożono zalecenia w zakresie wykonywania pracy biurowej przy określonym reżimie sanitarnym. W izbach wprowadzono, na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, niezbędne regulacje i regulaminy dotyczące organizacji i zasad pracy zdalnej (i hybrydowej) oraz organizacji posiedzeń kolegiów. Na podstawie art. 15zzzi ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych kolegia izb i składy orzekające odbywały posiedzenia w formie zdalnej, z wykorzystaniem aplikacji i platform porozumiewania się na odległość poprzez transmisję posiedzenia pomiędzy uczestnikami posiedzenia w czasie rzeczywistym oraz wielostronną komunikację (umożliwiających udział w posiedzeniu przedstawicieli jst). Podobnie w zakresie czynności kontrolnych wdrożono procedury umożliwiające ich wykonywanie bez osobistego udziału inspektorów kontroli w kontrolowanych jednostkach. Szkolenia organizowane przez izby realizowane były przy wykorzystaniu oprogramowań dedykowanych nauczaniu w trybie zdalnym.

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 – raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Nieszawa (woj. kujawsko-pomorskie); informacje o sytuacji finansowej wybranych jst województwa kujawsko-pomorskiego; informacje o sytuacji finansowej Miasta i Gminy Lubsko (woj. lubuskie) w związku ze staraniami jednostki o uzyskanie pożyczki z budżetu państwa wraz z uchwałami składów orzekających (w tym m.in. w zakresie wykonania budżetu); informację dotyczącą finansowania ze środków jst związków wyznaniowych; analizę zjawiska podwyższania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez jst; stanowisko w sprawie naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych w uchwałach podejmowanych przez organy stanowiące gmin,
- Ministerstwu Finansów – cykliczne informacje dotyczące: sytuacji finansowej jst, zaciągniętych przez jst zobowiązań finansowych wykazujących ekonomiczne podobieństwo do kredytu lub pożyczki, zadłużenia jst w „instytucjach parabankowych” (podmiotach niebędących bankami działających na rynkach finansowych), jst wezwanych przez kolegia izb do opracowania i uchwalenia programów postępowania naprawczego oraz

o wydanych opiniach w tym zakresie, informacje o jst realizujących programy postępowania naprawczego, dane i informacje o wybranych aspektach sytuacji finansowej jst zobowiązanych do zwrotu subwencji ogólnej za lata poprzednie lub ubiegających się o rozłożenie na raty zwrotu nienależnie uzyskanej subwencji ogólnej; raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Niezawa (woj. kujawsko-pomorskie); informacje o nieprawidłowościach w wykazywanych danych o wpływach z tytułu opłaty reklamowej; informacje do oszacowania określonego w ustawie budżetowej limitu, do wysokości którego będą mogły być udzielane pożyczki z budżetu państwa dla jst w 2021 r. w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego; informacje o wydanych negatywnych opiniach o przedłożonych sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2019 rok; informacje dotyczące epidemii COVID-19: wsparcia samorządów w okresie epidemii, informacje dotyczące wprowadzania zwolnień i przedłużania terminów płatności rat podatku od nieruchomości na podstawie uchwał rad gmin, wpływ epidemii w zakresie realizacji przez jst dochodów i wydatków,

- Ministerstwu Edukacji Narodowej – dane dotyczące kształcenia specjalnego,
- Sejmowi i Senatowi – analizę przedstawiającą wpływ na finanse samorządów rządowego programu „Rodzina 500+”; opracowanie dotyczące wykonania budżetów przez jst z województwa lubuskiego w 2019 r. wraz z informacją dotyczącą wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej,
- Najwyższej Izbie Kontroli – informacje dotyczące: planowanych w jst kontrolach gospodarki finansowej w 2020 r.; uzyskania niższych dochodów z tytułu realizowanych przez izby szkoleń; innych, niż umowy o pracę, umów zawartych na prowadzenie szkoleń; informację dotyczącą ujmowania dochodów opodatkowanych podatkiem VAT w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania dochodów budżetu jst,
- urzędom wojewódzkim – informacje, opinie, opracowania i stanowiska w sprawach finansowych wskazanych jst, w tym o: budżecie i jego wykonaniu, zadłużeniu, sytuacji finansowej, raporty o stanie gospodarki finansowej, dane dotyczące wysokości dochodów i wydatków wskazanych jst, dane o wydatkach wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, informacje o wynikach kontroli jst, w tym w zakresie wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, opracowanie dotyczące wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej izby,
- Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu oraz na wnioski sądów, prokuratury, policji – materiały i informacje dotyczące głównie wyników kontroli, w tym nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych oraz działalności nadzorczej nad jst,
- izbom administracji skarbowej – informacje, że wyniki audytów przeprowadzonych przez IAS w jst będą brane pod uwagę przy opracowaniu programów kontroli,
- izbom rolniczym – informacje dotyczące wpływów z podatku rolnego.

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 publicznych¹⁷, zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno-techniczną regionalnych komisji orzekających oraz rzeczników i ich zastępców właściwych w sprawach tych komisji, a także ponoszą, finansowane z budżetu państwa, wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu. Stosownie do postanowień § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela¹⁸ 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 zbiorów 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.

W związku z panującą w kraju sytuacją epidemiczną związaną z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, w celu zapobiegania oraz przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się zakażeń i zachorowań na COVID-19, w roku 2020 regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ograniczyły liczbę posiedzeń, co skutkowało wydłużeniem postępowań z uwagą na kumulację spraw do rozstrzygnięcia.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 289.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 189.

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

Stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, każdy uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zwraca na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania¹⁹. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa.

W 2020 r., po wezwaniu do zapłaty, należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciło **478** osób w łącznej kwocie **183 961,21 zł**.

Przewodniczący regionalnych komisji orzekających prowadzili postępowanie egzekucyjne we własnym zakresie, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁰, w wyniku czego wyegzekwowali należności z tytułu kosztów postępowania od jednej osoby w kwocie 338,99 zł. Tytuły wykonawcze (18 na łączną kwotę 6 574,69 zł) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które od siedmiu osób wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania (w tym z lat poprzednich) w kwocie **1 802,36 zł**. Wobec jednej osoby przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **413,40 zł**. W 2020 r. dwie osoby uregulowały rozłożone na raty należności (w tym z lat poprzednich) na łączną kwotę **541,21 zł**.

Po wezwaniu do zapłaty wyegzekwowano należności z tytułu kar pieniężnych od dwóch osób w kwocie 5 694,95 zł. W 2020 r. skierowano dwa tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych w zakresie kar pieniężnych na łączną kwotę 8 134,00 zł. Urzędy skarbowe wyegzekwowały należności na podstawie tytułów wykonawczych w zakresie kar pieniężnych od jednej osoby w kwocie 4 000,00 zł. Przewodniczący regionalnych komisji orzekających nie wydali w 2020 r. postanowień o rozłożeniu na raty zapłaty kar pieniężnych. Trzy osoby uregulowały rozłożone na raty należności z tytułu kar pieniężnych z lat ubiegłych w kwocie 5 900,00 zł.

5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych na rok 2020, ustalony ustawą budżetową z dnia 14 lutego 2020 r.²¹, w kwocie 2 310 tys. zł w ciągu roku zmniejszony został do kwoty 1 819 tys. zł²² i wykonany w wysokości 1 886 tys. zł, co stanowiło 103,7% planu. Wyższe niż planowano wykonanie dochodów wiązało się z realizacją wyższych wpływów z tytułu kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dochodów z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych oraz dochodów z różnych dochodów oraz z tytułu rozliczeń i zwrotów z lat ubiegłych.

Zmniejszenie planowanej wielkości dochodów o 491 tys. zł dotyczyło dochodów z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej oraz planowanych wpływów z tytułu kar i zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w związku z istotnym ograniczeniem możliwości realizacji szkoleń i zawieszeniem posiedzeń komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z ogłoszeniem w marcu 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii COVID-19. Wprowadzenie tych stanów i obostrzeń z nimi związanych wiązało się z przerwą w działalności orzeczniczej i rozpoznawaniu spraw przez komisje oraz zawieszeniem działalności szkoleniowej realizowanej w formie stacjonarnej. Działalność izb w obu ww. obszarach wznowiona została w II połowie 2020 r. w szczególnych warunkach sanitarnych, zaś w przypadku działalności szkoleniowej głównie w formie zdalnej.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2019–2020 przedstawia poniższe zestawienie.

¹⁹ 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”.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 z późn. zm.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 571.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1919.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2019–2020

Wyszczególnienie	Lata	
	2019	2020
Plan (w tys. zł)	2 592	1 819
Wykonanie (w tys. zł)	2 966	1 886
Wykonanie planu (w %)	114,4	103,7

Podobnie jak w 2020 r., najistotniejszą pozycję w strukturze dochodów stanowiły dochody z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej (klasyfikowane jako wpływy z usług), jednak ich udział w strukturze dochodów ogółem w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszył się. Dochody te zostały zaplanowane w wysokości 1 479 000 zł, a wykonane w kwocie 1 345 725 zł, stanowiąc 71,4% zrealizowanych dochodów ogółem (w 2019 r. – 2 556 366 zł, tj. 86,2% wykonanych dochodów).

Dochody budżetowe regionalnych izb obrachunkowych w 2020 r.

Wyszczególnienie		Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Struktura (w %)	Wykonanie (w %)
Dochody ogółem¹⁾, w tym:		1 819 000	1 866 120	100,0	103,7
§ 0570	wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	12 000	15 595	0,8	130,0
§ 0690	wpływy z różnych opłat	180 000	186 621	9,9	103,7
§ 0750	wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (...)	108 000	137 726	7,3	127,5
§ 0830	wpływy z usług	1 479 000	1 345 725	71,4	91,0
§ 0870	wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	13 000	12 325	0,7	94,8
§ 0920	wpływy z pozostałych odsetek	9 000	10 042	0,5	111,6
§ 0940	wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	8 000	30 311	1,6	378,9
§ 0950	wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	-	133 781	7,1	x
§ 0970	wpływy z różnych dochodów	8 000	11 679	0,6	146,0

¹⁾ Pozostałe dochody wykonane w kwocie 2 315 zł (0,1% wykonanych dochodów ogółem) dotyczyły wpływów z opłat i kosztów sądowych, kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnień.

Stalymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (9,9% dochodów wykonanych) oraz dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych (w tym wpływy za wynajem pomieszczeń – 7,3% wykonanych dochodów). Pozostałe zrealizowane dochody dotyczyły kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wpływów z tytułu odszkodowań i kar, kar za zwłokę, wynagrodzenia płatnika z tytułu wykonywania zadań wypłaty wynagrodzenia płatnikom składek z tytułu wykonywania zadań 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

Wykonane wydatki regionalnych izb obrachunkowych wyniosły łącznie 137 518 tys. zł, obejmując wydatki budżetu państwa w kwocie 132 060 tys. zł (w tym 1 745 tys. zł na współfinansowanie zadania z udziałem środków UE) i wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 5 458 tys. zł.

Realizacja wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe

Plan wydatków budżetu państwa regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2020 w kwocie 133 246 tys. zł, po zmianach wyniósł 132 149 tys. zł i został wykonany w 99,9%, tj. w kwocie 132 060 tys. zł.

Plan wydatków przyjęty w ustawie budżetowej w kwocie 133 246 tys. zł uległ zmniejszeniu o 1 097 tys. zł, decyzjami Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wydanymi na podstawie art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 15zi

pkt 6 i art. 69 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w związku z decyzją Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie blokowania planowanych na rok 2020 wydatków budżetu państwa oraz decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie blokowania planowanych na 2020 rok wydatków. Blokowaniem objęto wydatki na wynagrodzenia osobowe i pochodne od wynagrodzeń w łącznej kwocie 1 097 tys. zł, w tym 1 040 tys. zł na wynagrodzenia osobowe pracowników i 57 tys. zł na składki na ubezpieczenia społeczne.

W porównaniu do 2019 r. wykonane wydatki budżetu państwa (obejmujące wydatki na współfinansowanie ww. zadań z udziałem środków UE w łącznej kwocie 1 745 tys. zł²³) były wyższe o 2 580 tys. zł. Dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 102,0%, zaś realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, wyniosła ona 98,6%²⁴. Wydatki zostały wykonane w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami w ramach tego samego działu i rozdziału. Konieczność dokonania przeniesień wynikała z bieżących potrzeb dostosowania struktury wydatków rodzajowych do faktycznych potrzeb powstałych w toku realizacji budżetu.

Wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2019–2020 w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2019–2020

Wyszczególnienie	2019			2020		
	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	129 529	129 480	100,0	132 149	132 060	100,0
– wynagrodzenia osobowe	79 498	79 497	61,4	83 081	83 080	62,9
– pochodne od wynagrodzeń	15 170	15 155	11,7	15 953	15 950	12,1
– dodatkowe wynagrodzenie roczne	5 703	5 701	4,4	5 878	5 876	4,4
– podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3 024	3 016	2,3	1 951	1 946	1,5
– odpisy na ZFŚS	1 676	1 676	1,3	2 048	2 048	1,6
– pozostałe wydatki bieżące	19 999	19 984	15,4	20 402	20 345	15,4
– wydatki i zakupy inwestycyjne, w tym:	4 459	4 451	3,4	2 836	2 815	2,1
– na współfinansowanie zadań z udziałem środków UE	2 635	2 635	2,0	1 595	1 579	1,2

W 2020 r. struktura wykonanych wydatków była zbliżona do wydatków poniesionych w roku poprzednim. Niewielkie zmiany w strukturze wydatków dotyczyły m.in. wydatków majątkowych, które w 2020 r. stanowiły 2,1% wydatków ogółem (w 2019 r. – 3,4%) oraz wydatków na podróże krajowe i zagraniczne, których udział w strukturze wydatków zmniejszył się o 0,8%. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki na podróże krajowe i zagraniczne, w tym koszty delegacji inspektorów kontroli, zmniejszyły się o 35,5%, co spowodowane było ograniczeniem możliwości wyjazdów służbowych i realizacji kontroli w siedzibach jst i kontrolowanych jednostek w związku z sytuacją pandemii COVID-19. Z uwagi na charakter działalności izb w strukturze wydatków nadal dominujący udział miały wydatki na wynagrodzenia. W 2020 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 67,3% ogółu wydatków (w 2019 r. – 65,8%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 12,1% (w 2019 r. – 11,7%). Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 1,5% ogółu wydatków (w 2019 r. – 2,3%), zaś obligatoryjny odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – 1,6% (wzrost o 0,3% w porównaniu do roku poprzedniego). Pozostałe wydatki bieżące (związane z obsługą działalności podstawowej izb, w tym z wydatkami związanymi z przeciwdziałaniem i zwalczaniem pandemii COVID-19, zakupami materiałów i niezbędnego wyposażenia, w tym sprzętu komputerowego, utrzymaniem sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych

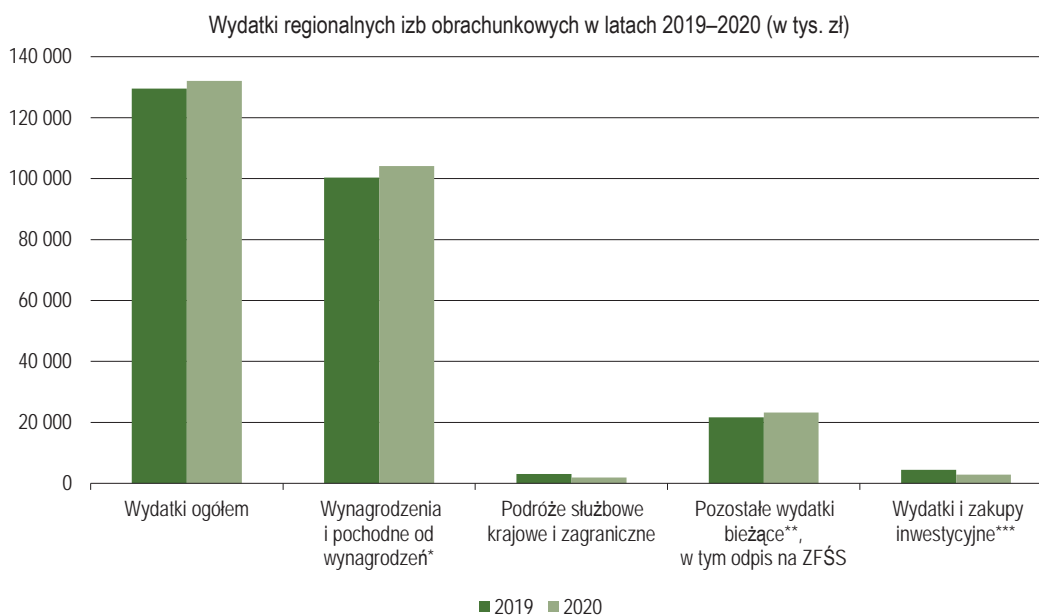
²³ Wydatki na współfinansowanie zadań z udziałem środków UE w łącznej kwocie 1 745 tys. zł (w tym wydatki bieżące – 166 tys. zł i wydatki majątkowe – 1 579 tys. zł) realizowane były przez dwie izby i dotyczyły kontynuacji zadania inwestycyjnego „Dostosowanie budynku przy ul. Ogrodowej 28d w Łodzi na potrzeby Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi” oraz projektu pn. „Modernizacja sieci komputerowej wraz z wdrożeniem Elektronicznego Zarządzania Dokumentami oraz systemu e-Nadzór w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie”.

²⁴ Komunikat Prezesa GUS z dnia 15 stycznia 2021 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2020 r. (M. P. poz. 58) – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2020 r. w stosunku do 2019 r. wyniósł 103,4 (wzrost cen o 3,4%).

i ich wyposażenia, czynszami za lokale użytkowe, zakupem energii, podatkami i opłatami oraz wydatkami na szkolenia pracowników, a także obejmujące wydatki związane z organizacją szkoleń dla jst oraz zakupy materiałów biurowych) stanowiły 15,4% wydatków.

Utrzymanie większości wydatków bieżących na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego, przy jednoczesnej konieczności poniesienia niezbędnych wydatków dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania pandemii zapewnienia funkcjonowania izb w warunkach stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, wiązało się z koniecznością wprowadzenia istotnych ograniczeń w planach rzeczowych wydatków izb. W szczególności dotyczyło to grupy pozostałych wydatków bieżących, obejmujących wydatki związane z obsługą działalności podstawowej izb. W grupie tych wydatków do niezbędnego minimum ograniczono zakupy usług remontowych i wyposażenia oraz wydatki ogólnoadministracyjne (w tym m.in. zakup materiałów biurowych, prenumeraty prasy, literatury fachowej i wydatki na szkolenia pracowników izb).

Wydatki majątkowe w 2020 r. uległy zmniejszeniu w porównaniu do roku ubiegłego i wyniosły 2 815 tys. zł, stanowiąc 2,1% ogółu wydatków (w 2019 r. – 4 451 tys. zł, tj. 3,4%). Wydatki na zakupy inwestycyjne i zakupy usług inwestycyjnych dotyczące współfinansowania zadań z udziałem środków UE realizowanych przez dwie spośród 16 izb (w kwocie 1 579 tys. zł), stanowiły 56,1% wydatków majątkowych ogółem. Na pozostałe inwestycje i zakupy inwestycyjne (dotyczące m.in. modernizacji siedzib izb, infrastruktury IT, oprogramowania, oprogramowania e-Nadzór, serwerów, urządzeń wielofunkcyjnych, macierzy, systemu i urządzeń do archiwizacji oraz samochodów służbowych) wydatkowano kwotę 1 236 tys. zł.



* W 2020 r. wydatki na wynagrodzenia i pochodne obejmują wydatki na współfinansowanie zadań z udziałem środków UE w kwocie 11 tys. zł.

** W 2020 r. pozostałe wydatki bieżące obejmują wydatki na współfinansowanie zadań z udziałem środków UE w kwocie 155 tys. zł.

*** W 2020 r. wydatki inwestycyjne obejmują wydatki na współfinansowanie zadań z udziałem środków z budżetu UE w kwocie 1 579 tys. zł. (w 2019 r. – 2 635 tys. zł).

W 2020 r. plan po zmianach wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 83 081 tys. zł został wykonany niemalże w 100,0% (tj. w kwocie 83 080 tys. zł, w tym 9 tys. zł na współfinansowanie zadań z udziałem środków UE), podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 5 876 tys. zł. Dynamika wykonania wydatków na wynagrodzenia osobowe (bez wydatków na współfinansowanie zadań z udziałem środków UE) i dodatkowe wynagrodzenie roczne w ujęciu nominalnym wyniosła 104,4%, zaś realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, wyniosła ona 101,0%. W ogólnej kwocie wynagrodzeń osobowych mieściły się również wydatki na nagrody dla pracowników, nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne. W 2020 r. na odprawy emerytalne i nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie blisko 3 630 tys. zł (w tym na odprawy emerytalne 1 960 tys. zł). Wyплаты z tytułu nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych mają charakter obowiązkowy.

W 2020 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano 171 tys. zł, co stanowiło 0,1% ogółu wydatków²⁵ (w 2019 r. – 524 tys. zł – 0,4%). W porównaniu do 2019 r. wydatki na szkolenia pracowników były niższe o 67,3%. Niski poziom środków na szkolenia pracowników związany był z ograniczeniem możliwości finansowych regionalnych izb obrachunkowych, które w swych planach finansowych zapewnić musiały przede wszystkim środki na wynagrodzenia pracowników, pochodne od wynagrodzeń, wydatki na przeciwdziałanie i zapobieganie COVID-19, w tym zapewnienie bieżącego funkcjonowania izb w warunkach stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, koszty delegacji służbowych inspektorów kontroli, obowiązkowe świadczenia wypłacane na podstawie odrębnych przepisów oraz koszty eksploatacji budynków, w tym zakup energii, gazu i wody.

Udział wydatków na szkolenia pracowników i inwestycje w wydatkach ogółem w latach 2019–2020 kształtował się jak w tabeli poniżej.

Wydatki na szkolenia pracowników i inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 2019–2020 (w zł)

Lata	Wydatki ogółem	w tym na:			
		szkolenia pracowników	% (3:2)	inwestycje i zakupy inwestycyjne	% (5:2)
1	2	3	4	5	6
2019	129 479 886	524 052	0,4	4 450 658*	3,4
2020	132 059 839	171 351	0,1	2 814 652*	2,1

* W tym wydatki inwestycyjne obejmują wydatki na współfinansowanie zadania z udziałem środków z budżetu UE w kwocie 1 579 tys. zł.

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 2020 r. z tytułu dochodów z odpłatnej działalności szkoleniowej na centralny rachunek budżetu państwa przekazano środki w wysokości 1 346 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 tym wydatki dotyczące niezbędnych zakupów wyposażenia i oprogramowania oraz wdrożenia systemów organizacji szkoleń w formie zdalnej, w ramach planów finansowych na dany rok budżetowy. Poniesione wydatki w zakresie przygotowania i organizacji szkoleń dla radnych i pracowników samorządowych dotyczyły głównie zakupu usług związanych z organizacją szkoleń, w tym organizacji webinarów i szkoleń w formie zdalnej, wynagrodzeń wykładowców oraz opracowania i przygotowania materiałów szkoleniowych.

W związku z decyzją o blokowaniu wydatków (blokowaniem objęty wydatki na wynagrodzenia osobowe i pochodne od wynagrodzeń) i w aspekcie konieczności zapewnienia w budżetach izb niezbędnych środków na organizację i wdrożenie systemów pracy zdalnej i hybrydowej oraz zapewnienie prawidłowego funkcjonowania izb w warunkach pandemii COVID-19, w porównaniu do roku poprzedniego zwiększeniu uległ stan zobowiązań izb na koniec roku budżetowego (według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. stan zobowiązań niewymagalnych kształtował się na poziomie 8 639 tys. zł, na koniec 2019 r. – 7 440 tys. zł). W porównaniu do 2019 r. w największym stopniu wzrosły zobowiązania niewymagalne w § 4010 Wynagrodzenia osobowe pracowników – 756 tys. zł (w 2019 r. – 6 tys. zł).

Wydatki izb w związku z organizacją pracy i realizacją zadań ustawowych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii w związku z pandemią COVID-19

Na przeciwdziałanie i zapobieganie COVID-19 izby wydatkowały w ramach swoich planów finansowych łączną kwotę 1 291 tys. zł. Wydatki te dotyczyły m.in.: zakupów środków ochrony osobistej (w tym żele, maski, rękawice, przyłbice), zakupów niezbędnego wyposażenia i oprogramowania w związku z koniecznością organizacji pracy zdalnej i hybrydowej oraz zapewnienia podstawowej działalności izb i pracy stacjonarnej w warunkach wprowadzonych obostrzeń i reżimu sanitarnego, zakupu usług zdrowotnych oraz zakupu niezbędnych usług, w tym dotyczących dezynfekcji i dostosowania pomieszczeń (w tym stanowisk biurowych i sal posiedzeń kolegiów oraz regionalnych komisji orzekających) do warunków reżimu sanitarnego. Wydatki na przeciwdziałanie i zapobieganie

²⁵ Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wydatki na szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych ujmuje się w paragrafie 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.

COVID-19 stanowiły odpowiednio 6,5% wydatków bieżących pomniejszonych o wydatki na wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) i pochodne od wynagrodzeń.

W ramach zakupów wyposażenia dokonano wydatków dotyczących zakupów niezbędnej infrastruktury IT (sprzęt komputerowy, oprogramowanie, licencje), umożliwiającej pracę zdalną i wielostronną komunikację na odległość, wdrożono i rozbudowano formy wsparcia technicznego w celu umożliwienia wykonywania pracy zdalnej oraz wykorzystania platform i systemów porozumiewania się na odległość (wideokonferencje, webinaria), w tym na potrzeby działalności szkoleniowej izb.

Realizacja wydatków w ramach budżetu środków europejskich

Plan wydatków po zmianach obejmował wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 5 550 tys. zł dotyczące kontynuacji zadania pn. „Dostosowanie budynku przy ul. Ogrodowej 28d w Łodzi na potrzeby Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego 2014–2020 oraz zadania pn. „Modernizacja sieci komputerowej wraz z wdrożeniem Elektronicznego Zarządzania Dokumentami oraz systemu e-Nadzór w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, które wykonane zostały w 98,3% (tj. w kwocie 5 458 tys. zł).

Na realizację ww. projektów wydatkowano łącznie 7 203 tys. zł, w tym na finansowanie w ramach budżetu środków europejskich 5 458 tys. zł, zaś na współfinansowanie w ramach wydatków budżetu państwa 1 745 tys. zł.

Plan i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w latach 2019–2020

Wyszczególnienie	2019			2020		
	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, w tym:	2 365	2 365	100,0	5 550	5 458	98,3
– wydatki inwestycyjne	2 365	2 365	100,0	1 595	1 579	99,0

5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym

Regionalne izby obrachunkowe od 2008 r. planują – równoległe do układu „tradycyjnego” – wydatki w ujęciu zadaniowym²⁶. 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 2020 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 budżetowej²⁷.

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 2020 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.

²⁶ 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.

²⁷ Izby opracowywały budżety zadaniowe w oparciu o rozporządzenie z dnia z dnia 28 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 183 z późn. zm.).

Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym w 2020 r. (w tys. zł)

Nr	Funkcja/zadanie/ podzadanie/działanie	Plan po zmianach				Wykonanie				Struktura (w %)
		Ogółem	Budżet państwa	w tym:		Ogółem	Budżet państwa	w tym:		
				współfinan- sowanie projektów z udziałem środków UE	Budżet Środków Europej- skich			współfinan- sowanie projektów z udziałem środków UE	Budżet Środków Europej- skich	
Funkcja 1. Zarządzanie państwem										
1.10.	Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego	137 699	132 149	1 791	5 550	137 518	132 060	1 745	5 458	100,0
1.10.1.	Działania nadzorczo-kontrolne RIO	137 699	132 149	1 791	5 550	137 518	132 060	1 745	5 458	100,0
1.10.1.1.	Wykonywanie działań kontrolnych	62 774	60 431	751	2343	62 700	60 395	738	2 304	45,6
1.10.1.2.	Wykonywanie działań nadzorczych	44 139	41 381	890	2 758	44 058	41 346	866	2 712	32,0
1.10.1.3.	Wydawanie opinii	30 786	30 337	150	449	30 760	30 319	141	442	22,4

W 2020 r. proces finansowania zadania i podzadania zaplanowanych w budżecie zadaniowym przebiegał prawidłowo (zaplanowane wydatki zrealizowano w 99,9%).

Dla zadania, podzadania oraz dla każdego z działań określono cele, mierniki stopnia realizacji celów oraz wysokość planowanych wydatków. Celem zadania jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego 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 oraz 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.

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 (%)	≥ 91	99	x
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 (szł.)	175 439	179 871	102,5

W 2020 r. miernik zadania wykonany został o 8 punktów procentowych powyżej dolnej granicy wskaźnika – odsetek wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniach pokontrolnych przyjętych w 2020 r. do realizacji przez kierowników podmiotów kontrolowanych wyniósł 99% (przy wielkości planowanej równej lub większej niż 91%). Wykonanie miernika podzadania wyniosło 102,5%, o czym przesądziła nieznacznie wyższa od planowanej liczba objętych nadzorem uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego (w związku z większą liczbą uchwał i zarządzeń organów jst przekazanych do badania i objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w roku budżetowym 2020).

6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje

6.1. Zatrudnienie i płace

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 państwowych²⁸. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Według stanu na koniec grudnia 2020 r. w izbach zatrudniano pracowników na 1 206 etatach, zaś średnie zatrudnienie w 2020 r. wyniosło 1 193 etaty²⁹. Z danych statystycznych wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. w izbach zatrudnionych było więcej kobiet (73,1%) niż mężczyzn (26,9%). W grupie pracowników zatrudnionych w wydziałach kontroli oraz wydziałach analiz, informacji i szkoleń relacja ta wynosi odpowiednio 73,8% i 26,2%. W strukturze wiekowej najliczniejszą grupę pracowników stanowią osoby w wieku 41–50 lat (35,8% ogółu zatrudnionych), a następnie osoby w wieku 31–40 lat (24,2%) oraz w wieku 51–60 lat (20,5%). Pracownicy powyżej 60. roku życia stanowią 11,9% zatrudnionych, zaś osoby do 30. roku życia – 7,6%.

Z uwagi na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych największą grupę pracowników (ponad 61,8%) stanowiły osoby zatrudnione w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń. W tej grupie pracowników następuje największa rotacja zatrudnienia.

W 2020 r. z pracy w regionalnych izbach obrachunkowych odeszło łącznie 136 pracowników (w 2019 r. – 142). Z ogólnej liczby osób, które odeszły z pracy, 64,0% (87 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, instruktazowych i analitycznych wymaga kilku lat.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2019–2020

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 ¹⁾	
1	2	3	4	5
1993	936	.	399	10
2019	1 214 ²⁾	1 217 ³⁾	816	17
2020	1 206²⁾	1 193³⁾	804	15

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

²⁾ Stan na koniec okresu sprawozdawczego wg sprawozdania Rb-70.

³⁾ Średnie zatrudnienie w 2020 r. w przeliczeniu na pełne etaty wg sprawozdania Rb-70.

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, nabycie uprawnień do emerytury, wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika oraz wygaśnięcie umowy o pracę na czas określony. Najczęściej występującą formą rozwiązania stosunku pracy z pracownikami było porozumienie stron, upływu czasu, na który zawarto umowę, wypowiedzenie stosunku pracy przez izbę lub pracownika.

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 2020 r. przyjęto 127 osób, z tego 91 osób w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń (co stanowi 71,7% nowo zatrudnionych). Staż absolwencki w izbach odbywało 8 osób skierowanych przez powiatowe urzędy pracy (z czego 4 osoby zostały zatrudnionych po zakończeniu stażu). Niepokojącym zjawiskiem jest rezygnacja kandydatów z zatrudnienia w izbach – z uwagi na warunki finansowe (rezygnują kandydaci o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu, którzy pomyślnie przeszli postępowania rekrutacyjne).

²⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 537.

²⁹ Dane wg sprawozdania Rb-70 na dzień 31 grudnia 2020 r. Liczba zatrudnionych w izbach osób, wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r., wyniosła 1 298.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników izb³⁰ (w tym prezesów, członków kolegiów, naczelników wydziałów), w przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego – w 2020 r. wyniosło 5 807 zł (w 2019 r. – 5 443 zł), przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 5 167,47 zł³¹. Natomiast średnie wynagrodzenie bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych wyniosło 4 948 zł (w 2019 r. – 4 920 zł). Jednocześnie przeciętne wynagrodzenie miesięczne (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w przeliczeniu na jeden etat kalkulacyjny (1 400 etatów) wyniosło 4 948 zł (w 2019 r. – 4 945 zł). Z kolei średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi oraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wyniosło odpowiednio 5 270 zł i 4 530 zł (w 2019 r. – 5 007 zł i 4 340 zł).

6.2. Kwalifikacje

Gwarancją prawidłowej realizacji ustawowych zadań nałożonych na izby są kwalifikacje i kompetencje pracowników izb. Wykształcenie wyższe posiada 89,3% pracowników izb. Ponadto 36,4% pracowników z wyższym wykształceniem ukończyło bądź jest w trakcie specjalistycznych studiów podyplomowych. W strukturze wykształcenia pracowników izb przeważają osoby z wykształceniem prawniczym lub prawniczo-administracyjnym (40,6%) oraz ekonomicznym (39,1%). 58 osób posiada tytuł radcy prawnego, a 11 pracowników uprawnienia audytorów wewnętrznych.

W 2020 r. 35 pracowników regionalnych izb obrachunkowych podnosiło swoje kwalifikacje, z tego 17 pracowników na studiach podyplomowych, 4 pracowników w ramach realizowanej aplikacji w zawodach prawniczych, 7 pracowników na studiach magisterskich i licencjackich, 7 pracowników korzystało z innych form doksztalania (w tym m.in. studia doktoranckie, kursy rachunkowości budżetowej).

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 2019–2020 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników w latach 2019–2020

Lata	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:			
		studia licencjackie i magisterskie	studia podyplomowe	aplikacje	inne
2019	40	11	17	3	9
2020	35	7	17	4	7

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 2019–2020

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
2019	298	3 190	103	2 044	15	654	180	492
2020	247	2 267	65	1 272	12	652	170	343

W 2020 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych brali udział w 247 szkoleniach organizowanych przez izby samodzielnie, jak również przez zewnętrzne firmy i instytucje szkoleniowe. Tematyka szkoleń obejmowała zagadnienia dotyczące m.in.:

³⁰ Średnie (przeciętne) zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych i wydatki na wynagrodzenia osobowe na podstawie sprawozdania Rb-70.

³¹ Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2021 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2020 r. (M. P. poz. 137).

- ustawy o finansach publicznych, finansów jst, w tym projektu budżetu na 2020 r. oraz projektów i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jst, sytuacji finansowej jst w aspekcie regulacji wprowadzanych w kolejnych tarczach antykrzysowych i szczególnych rozwiązań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- długu publicznego i zadłużenia jst – uwarunkowań prawnych i ekonomicznych, zarządzania długiem jst oraz niestandardowych form finansowania potrzeb budżetowych jst, zmian wprowadzonych w wieloletniej prognozie finansowej jst i złagodzenia reguł fiskalnych w jst na podstawie przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i tarczach antykrzysowych,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- dochodów jst i dochodów z mienia Skarbu Państwa,
- podatków i opłat lokalnych, w tym: opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- prawa zamówień publicznych, elektronizacji zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego,
- egzekucji administracyjnej i dochodzenia należności na rzecz jst,
- przeznaczenie dochodów z tytułu opłat za wyżywienie uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe,
- udzielania dotacji z budżetu jst oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- pomocy publicznej,
- rachunkowości budżetowej oraz sprawozdawczości (budżetowej, finansowej oraz w zakresie operacji finansowych), klasyfikacji budżetowej,
- kodeksu postępowania administracyjnego,
- metodologii przeprowadzania kontroli,
- przetwarzania i ochrony danych osobowych, oceny ryzyka bezpieczeństwa danych osobowych, ochrony informacji niejawnych i szyfrowania danych na urządzeniach mobilnych,
- oprogramowania ACL, systemu BeSTi@, systemu e-Nadzór, wykorzystania narzędzi i systemów informatycznych w analizie danych,
- elektronicznego obiegu i zarządzania dokumentami, elektronicznego zarządzania dokumentacją, instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt, elektronicznego przekazywania do nadzoru aktów organów jst, legalności oprogramowania, zabezpieczenia sieci i ochrony informacji w sektorze publicznym, szyfrowania danych na urządzeniach mobilnych, systemów informacji prawnej,
- udostępniania informacji publicznej i Biuletynu Informacji Publicznej, wymogów dotyczących dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami,
- przechowywania i ochrony danych osobowych, informacji niejawnych, zarządzania i bezpieczeństwa systemów informatycznych, ochrony instytucji przed zagrożeniem cyberprzestępcami,
- przeciwdziałania korupcji, przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji oraz etyki pracy w administracji publicznej,
- stosowania przepisów kancelaryjno-archiwalnych, archiwizacji i zmian w zakresie przechowywania akt, w tym akt pracowniczych, e-akta,
- prawa pracy, Pracowniczych Planów Kapitałowych, nowelizacji przepisów prawa dotyczących dokumentacji pracowniczej, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, podatku dochodowego od osób fizycznych, delegacji krajowych i zagranicznych, aplikacji TREZOR, Płatnik oraz ZUS PUE, bhp.

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, Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Urzędu Zamówień Publicznych, Banku Gospodarstwa Krajowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Państwowej Inspekcji Pracy, Policji, CBA, sędziów i pracowników sądów administracyjnych, członków samorządowych kolegiów odwoławczych oraz naukowców z wyższych uczelni krajowych i zagranicznych, inspektorów ochrony danych osobowych, pracowników firm komputerowych, instytucji i firm doradczo-konsultacyjnych.

Ponadto w 2020 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez poszczególne izby dla przedstawicieli i pracowników jst.

Rozdział II. Działalność nadzorcza

1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru

Zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe wyznaczają przepisy Konstytucji RP, samorządowych ustaw ustrojowych oraz ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Nadzorem izb objęte zostały jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, a także działający na podstawie odrębnej ustawy związek metropolitalny w województwie 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 kolegium izby orzeka o nieważności uchwał i zarządzeń sprzecznych z prawem. W przypadku gdy naruszenie jest nieistotne, kolegium ogranicza się do wskazania, że uchwała lub zarządzenie zostały podjęte z naruszeniem prawa.

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

Przepisy ustawy o finansach publicznych 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 ustawy o finansach publicznych, regionalne izby obrachunkowe ustalają budżety jednostek samorządu terytorialnego 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 jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z zasadami określonymi w przepisach art. 242–244 oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego 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. W przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego 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 jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach art. 242–244, budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa. W tych szczególnych przypadkach budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w przepisach art. 242–244 ustawy.

¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730 z późn. zm).

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.).

W 2020 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 807 jst, z tego 2 411 gmin, 66 miast na prawach powiatu, w tym m.st. Warszawy, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 154 związków jst³ (spośród 217 zarejestrowanych) i związku metropolitalnego.

W związku z pandemią COVID-19 w izbach podjęto działania umożliwiające realizację zadań nadzorczych przy zachowaniu obostrzeń związanych z przemieszczaniem się osób oraz zapewnieniem zasad ochrony osobistej. W tym celu zakupiono sprzęt elektroniczny umożliwiający wykonywanie pracy zdalnej, a także prowadzenie posiedzeń kolegium przy zastosowaniu sprzętu informatycznego wraz z niezbędnym oprogramowaniem.

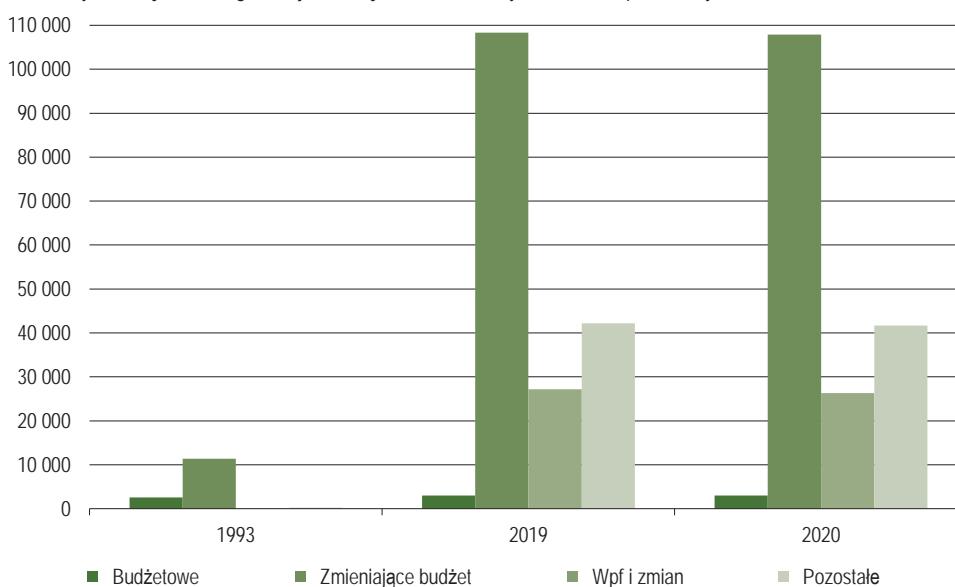
2. Wyniki działalności nadzorczej

W 2020 r. izby zbadały ogółem **178 875** uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych, z tego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 146,
- budżetu – 3 003,
- zmian budżetu – 107 922,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń – 3 309,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 8 774,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa – 16 370,
- absolutorium – 2 917,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 26 308,
- innych uchwał objętych nadzorem izb – 10 126.

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 2019 r. liczba zbadanych uchwał i zarządzeń ogółem zmniejszyła się o 1 773. W porównaniu do pierwszego roku działalności izb liczba ta wzrosła o 164 770, co wynika głównie z rozszerzenia przedmiotowego zakresu działalności nadzorczej izb, zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst, jak również zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek⁴.

Uchwały i zarządzenia organów jst i związków komunalnych zbadane przez izby w latach 1993, 2019 i 2020



Z ogólnej liczby 178 875 zbadanych w 2020 r. uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych najczęściej dotyczyło zmian budżetu, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian oraz podatków i opłat lokalnych. Wśród

³ Związki międzygminne (w tym dwa, które zakończyły działalność w czwartym kwartale 2020 r.), związki powiatów, związki powiatowo-gminne.

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

zbadanych uchwał i zarządzeń najwyższy wzrost dotyczył uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych (o 12,9% w porównaniu do zbadanych w 2019 r.), w szczególności uchwał podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵ (o 56,1%), i wynikał głównie z:

- konieczności zapewnienia prawidłowego poboru podatków i opłat lokalnych w 2021 r.,
- wprowadzenia przez gminy dodatkowych preferencji w podatku od nieruchomości⁶ w celu złagodzenia skutków społeczno-gospodarczych pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, na podstawie przepisów art. 15p i art. 15q ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁷,
- konieczności dostosowania uchwał rad gmin dotyczących wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty oraz stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, a także określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, w związku z nowelizacją⁸ ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Spadek liczby zbadanych uchwał dotyczył głównie uchwał w sprawie procedury uchwalania budżetu i jego zmian (o 36,5% w stosunku do zbadanych w 2019 r.) oraz uchwał w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń (o 18,3%).

W wyniku badania nadzorczego 178 875 uchwał i zarządzeń organów jst kolegia izb uznały 174 517 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 97,6% ogółu uchwał i zarządzeń. W 4 358 (2,4% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

- w 1 241 uchwałach i zarządzeniach (0,7% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
- 1 984 uchwały i zarządzenia (1,1%) uznano za nieważne, z czego 1 272 nieważne w części i 712 nieważne w całości,
- w stosunku do 1 031 uchwał i zarządzeń (0,6%) wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w stosunku do 102 uchwał i zarządzeń (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności⁹.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych w latach 1993, 2019 i 2020 prezentuje **tabela 2**. Z danych w niej zawartych wynika, iż udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2020 r. nie uległ zmianie w porównaniu do 2019 r. (2,4% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń), natomiast w porównaniu do 1993 r. zmalał o 24,5 punktu procentowego.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 888.

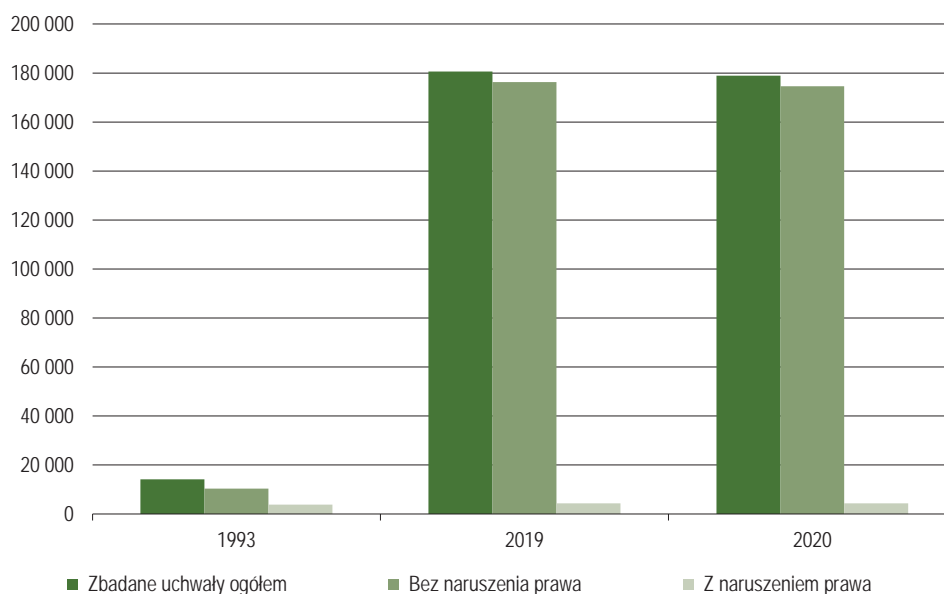
⁶ Zwolnienie z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz przedłużenie terminów płatności rat podatku od nieruchomości wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

⁷ Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.

⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579 z późn. zm.).

⁹ W tym: w przypadku 41 uchwał i zarządzeń dotyczących 2019 r., które zbadane zostały w 2020 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 8 uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności; w stosunku do 53 uchwał i zarządzeń postępowania nie wszczynano, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2019 i 2020

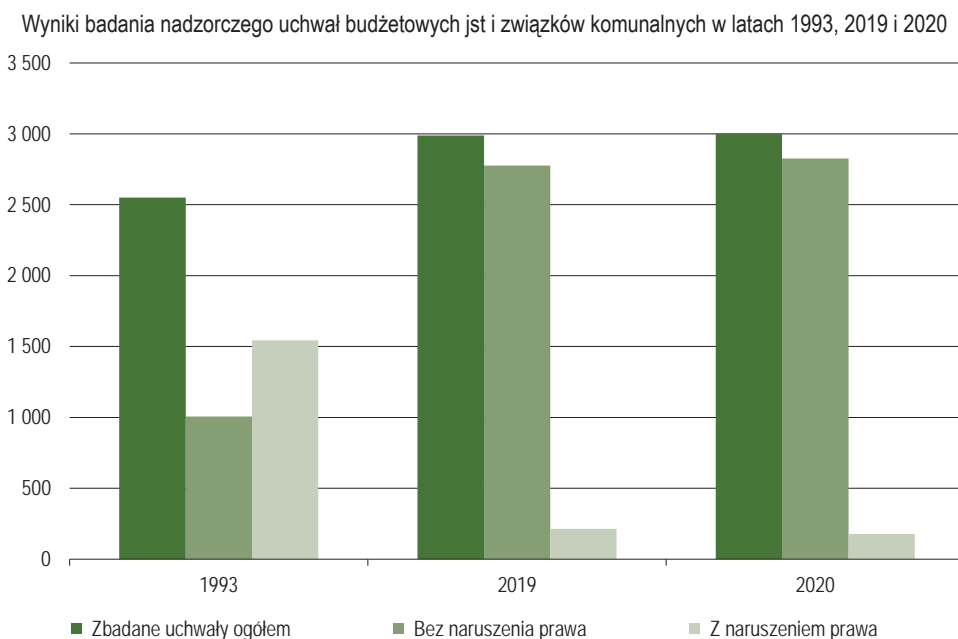


Z ogólnej liczby zbadanych w 2020 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę – 110 925 (62,0% ogółu) – stanowiły **uchwały w sprawie budżetu i jego zmian** oraz **zarządzenia zmieniające budżet**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst prezentują **tabele 3 i 4**.

Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń wykazały, że:

- 1) na ogólną liczbę 3 003 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:
 - w 2 825 (94,1% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
 - w 60 (2,0%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
 - 4 (0,1%) uznano za nieważne w części,
 - w stosunku do 113 (3,8%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst,
 - w odniesieniu do 1 uchwały nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ stanowiący;
- 2) na ogólną liczbę 107 922 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
 - w 106 765 (98,9% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
 - w 513 (0,5%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
 - 100 (0,1%) uznano za nieważne, z tego 73 nieważne w części, a 27 nieważne w całości,
 - w stosunku do 477 (0,4%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organy jst,
 - w 67 (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego 36 dotyczyło zmian budżetów roku 2019, w stosunku do 26 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do 5 nie orzeczono o nieważności.

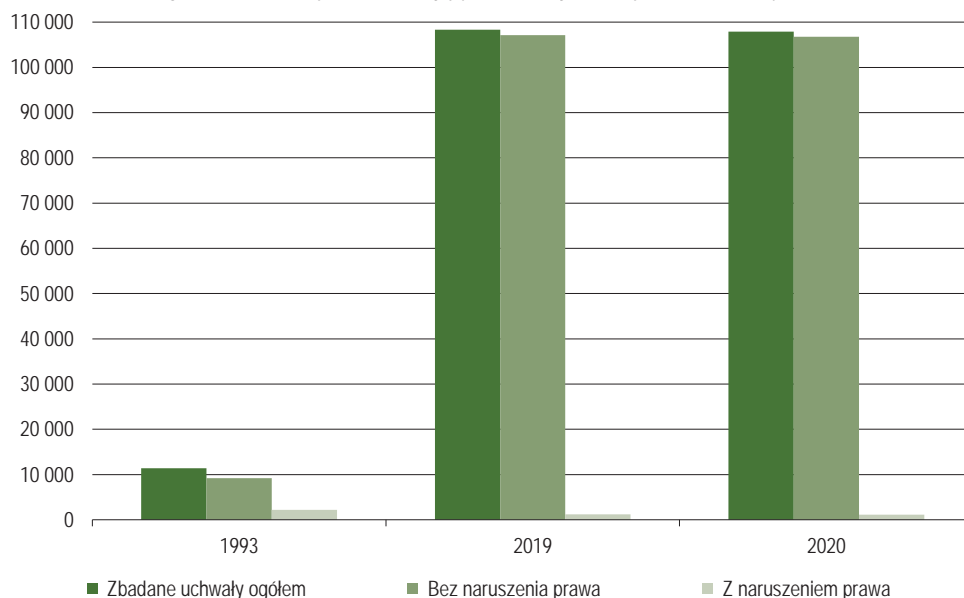
Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2019 i 2020 wskazuje na obniżanie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 7,1% w 2019 r. i 5,9% w 2020 r.



Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet za lata 1993, 2019 i 2020 również wskazują na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,1% w 2019 r. i 2020 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 podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, a następnie uchwały i zarządzenia, w stosunku do których wszczęte postępowania umorzono w wyniku usunięcia naruszenia prawa przez właściwy organ jst.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżet jst i związków komunalnych w latach 1993, 2019 i 2020



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 kryzysowym¹⁰,

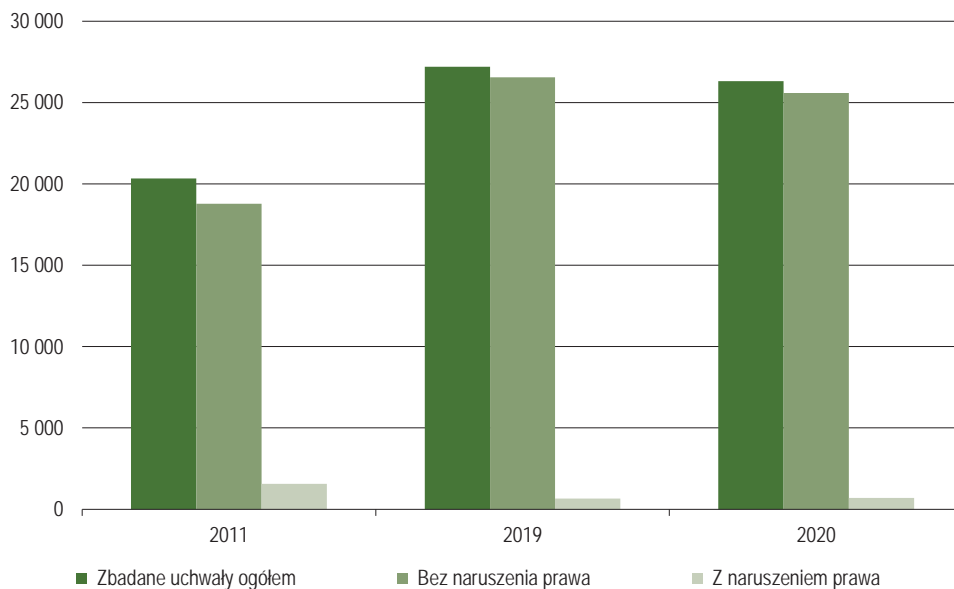
¹⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1856 z późn. zm.).

- ustalenia rezerwy ogólnej poniżej minimalnego progu określonego art. 222 ust. 1 uofp, tj. poniżej 0,1% wydatków budżetu,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia upoważnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia źródeł pokrycia deficytu budżetowego,
- braku wskazania przeznaczenia planowanej nadwyżki budżetowej,
- rozdysponowania środków z rezerwy celowej na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na cele niezwiązane z sytuacją kryzysową w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym,
- rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy,
- dokonania zmian budżetu skutkujących przekroczeniem indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp,
- 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, w tym m.in. dokonanie przeniesienia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmiana planu wydatków w związku z otrzymaniem środków z tytułu rezerwy subwencji ogólnej,
- rozbieżności pomiędzy treścią uchwały budżetowej a jej załącznikami,
- stosowania nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów.

W 2020 r. kolegia izb zbadały 26 308 (14,7% ogółu) uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych **w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst przedstawia **tabela 5**, z której wynika, że:

- w 25 598 (97,3% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
- w 473 (1,8%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
- 123 (0,5%) uznano za nieważne, z tego 77 nieważne w części, a 46 nieważnych w całości,
- w stosunku do 96 (0,4%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w 18 (0,1%) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego 1 zarządzenie uznano za podjęte z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności, w stosunku do 12 uchwał i zarządzeń nie wszczynano postępowania nadzorczego w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do 5 uchwał i zarządzeń, z uwagi na utratę ich mocy obowiązującej, ograniczono się do stwierdzenia, iż zostały podjęte z naruszeniem przepisów prawa.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń w sprawie wpi i jej zmian jst i związków komunalnych w latach 2011, 2019 i 2020



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

- nieprawidłowego ustalenia prognozowanej kwoty długu,
- nierealistycznego prognozowania danych przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej,
- przekroczenia w roku budżetowym lub w latach następnych indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp,
- niezachowania zgodności wieloletniej prognozy finansowej z budżetem w zakresie jego wyniku, kwot przychodów lub rozchodów,
- niewskazania bądź wskazania w sposób niewłaściwy przeznaczenia nadwyżki budżetowej lub źródeł sfinansowania deficytu budżetu,
- naruszenia zasady równoważenia budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 uofp,
- planowania przychodów z tytułu wolnych środków lub nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w wysokości przekraczającej kwotę pozostającą do dyspozycji jednostki,
- przekroczenia przez organ wykonawczy kompetencji do dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej wynikających z przepisów art. 232 ust. 1 uofp,
- 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 2020 r. kolegia izb zbadały **2 917 uchwał** organów stanowiących jst oraz związków komunalnych w sprawie **absolutorium**, z tego 2 894 dotyczyły uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 23 nieudzielenia absolutorium. Za zgodne z prawem kolegia izb uznały 2 892 uchwał (99,1% ogółu), z tego 2 885 uchwał o udzieleniu absolutorium oraz 7 o nieudzieleniu absolutorium. W 2020 r., na ogólną liczbę 23 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, 69,6% stanowiły uchwały z naruszeniem prawa, które 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:

- niezyskania wymaganej bezwzględnej większości głosów,
- innych niż wykonanie budżetu podstaw nieudzielenia absolutorium,
- niedochowania ustawowo określonej procedury w sprawie absolutorium, w tym m.in. niezapoznanie się przez organ stanowiący jst ze stanowiskiem komisji rewizyjnej, opinią regionalnej izby obrachunkowej.

W 2020 r. z ogólnej liczby 2 807 jednostek samorządu terytorialnego oraz 154 związków jst 47 nie przekazało do regionalnych izb obrachunkowych uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące 46 jst nie podjęły przedmiotowych uchwał, ponieważ w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. W przypadku jednego związku jst brak uchwały w sprawie absolutorium spowodowany był rozpoczęciem działalności w 2020 r.

Oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, w 2020 r. kolegia izb zbadały **38 725 uchwał** i zarządzeń w zakresie spraw finansowych (21,6% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 7**.

Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 36 437 (94,1%) podjęto bez naruszenia prawa, w 2 288 (5,9%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 195 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 345 wszczęte postępowania umorzono, 1 732 uznano za nieważne (1 117 w części, 615 w całości), w 2 stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności, a w odniesieniu do 14 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

W uchwałach organów stanowiących podjętych z naruszeniem prawa nieprawidłowości stwierdzone przez kolegia izb w większości (72,5%) dotyczyły uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych, w tym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wśród nieprawidłowości stwierdzano m.in.:

- uchwalenie stawek podatków wyższych niż stawki maksymalne wynikające z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹¹,
- wprowadzenie zwolnień o charakterze innym niż zwolnienia przedmiotowe,

¹¹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

- niezgłoszenie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis*,
- niezyskanie opinii izby rolniczej do projektu uchwały w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego,
- przedłużenie terminu płatności rat podatku od nieruchomości wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 po upływie tego terminu,
- nieprawidłowe ustalenie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym uchwalenie stawek w wysokości przekraczającej stawki maksymalne wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- wprowadzenie 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,
- nałożenie na składającego deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obowiązku uzasadnienia przyczyn złożenia korekty deklaracji,
- umożliwienie dokonywania wyboru selektywnego bądź nieselektywnego gromadzenia odpadów komunalnych w składanej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- nieprawidłowe określenie zwolnień w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, w tym m.in. uzależnienie uzyskania zwolnienia od spełnienia określonych warunków, ustalenie zwolnienia od stawki opłaty,
- zawarcie pouczenia o odpowiedzialności karnej lub karno-skarbowej,
- niespełnienie wymagań stawianych aktom prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji lub terminu wejścia w życie uchwały.

W zakresie uchwał w sprawach dotyczących zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego najczęściej stwierdzane nieprawidłowości polegały na:

- wykraczaniu poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z przepisów ustaw,
- wprowadzeniu możliwości udzielenia pomocy *de minimis* bez przedłożenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa,
- scedowaniu na organ wykonawczy kompetencji do określenia zasad udzielania i sposobu rozliczania dotacji,
- braku podstaw prawnych do podjęcia uchwały,
- wprowadzeniu w uchwałach nieprecyzyjnych zapisów naruszających zasady określoności prawa, polegających m.in. na nieokreśleniu lub nieprecyzyjnym określeniu wysokości udzielanej dotacji,
- nałożeniu obowiązku złożenia oświadczenia o świadomości o odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych lub niezgodnych za stanem faktycznym danych,
- zawężeniu kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji,
- niespełnieniu wymagań stawianych aktom prawa miejscowego w zakresie terminu wejścia w życie uchwały.

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

- braku spójności uchwały z zapisami uchwały budżetowej (m.in. w zakresie limitu zobowiązań) 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 2020 r. kolegia izb ustaliły sześć budżetów w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych dla 3 gmin, 1 powiatu i 2 związków jst, z uwagi na nieuchwalenie przez organ stanowiący uchwały budżetowej do dnia 31 stycznia 2020 r.

Ponadto w przypadku 6 gmin i 1 powiatu kolegia izb ustaliły budżety dotknięte nieważnością w części.

4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

W 2020 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych skierowanych zostało łącznie 58 skarg (w 2019 r. – 57). Organy jednostek samorządu terytorialnego – działając na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 86 ustawy o samorządzie województwa – zaskarżyły 52 rozstrzygnięcia nadzorcze 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 – zaskarżyły sześć uchwał organów jst.

Skargi jednostek samorządu terytorialnego wniesione w 2020 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb podjęte w odniesieniu do aktów organów tych jednostek dotyczyły:

- budżetu i jego zmian – 5,
- funduszu sołeckiego – 4,
- zaciągania zobowiązań – 3,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 7,
- podatków i opłat lokalnych (w tym gospodarowania odpadami komunalnymi) – 27,
- absolutorium – 4,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 1,
- pozostałe – 1.

Wojewódzkie sądy administracyjne w roku 2020 wydały 57 orzeczeń w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jst na uchwały kolegiów izb, w tym do 12 zaskarżonych w latach poprzednich. W 33 orzeczeniach wojewódzkie sądy administracyjne oddaliły skargi wniesione przez jst, w tym pięć wniesionych przed 2020 r. utrzymując tym samym w mocy rozstrzygnięcia wydane przez organy nadzoru.

Utrzymane przez wojewódzkie sądy administracyjne w mocy rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb stwierdzające nieważność uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, jak również dotyczących limitu zobowiązań, oraz uchwał i zarządzeń w sprawie wieloletnich prognoz finansowych zaskarżone przez jst dotyczyły m.in. aktów, na mocy których:

Rada gminy dokonała zmian w budżecie gminy na 2020 r., bez uwzględnienia zmian planu wydatków ujętych przez wójta gminy w projekcie uchwały zmieniającej uchwałę budżetową – polegających na uwzględnieniu wniosku sołectwa o zmianę przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego. Ze złożonych w postępowaniu nadzorczym wyjaśnień wynika, że powodem, dla którego rada gminy nie dokonała zmian w budżecie gminy polegających na uwzględnieniu wniosku sołectwa o zmianę przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego było wykonanie zadania przed złożeniem przez sołectwo wniosku, co oznacza, że nie było to przedsięwzięcie przewidziane do realizacji.

Zdaniem kolegium izby przepisy ustawy o funduszu sołeckim wyłączają kompetencje organów gminy w zakresie decydowania o przeznaczeniu określonej w budżecie gminy puli środków, przenosząc je na organ uchwałodawczy sołectwa (zebranie wiejskie). Jeżeli sołectwo złoży w terminie odpowiadający przepisom prawa wniosek, wójt gminy ma obowiązek uwzględnić jego treść w projekcie uchwały budżetowej, a rada gminy w uchwale budżetowej. Fakt, że zadanie objęte wnioskiem sołectwa zostało zrealizowane w ujęciu rzeczowym, nie uniemożliwia uznania go za przedsięwzięcie zdefiniowane przez art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim. Skoro mieszkańcy sołectwa uznali, że chcą to zadanie sfinansować w ramach przyznanych im środków funduszu sołeckiego, a organ stanowiący nie uznał go za wykraczające poza zadania własne gminy, nie służące poprawie warunków życia mieszkańców bądź też niezgodne ze strategią rozwoju gminy, to nie posiadał kompetencji do odrzucenia wniosku.

W konsekwencji organ nadzoru stwierdził nieważność części uchwały w sprawie zmiany budżetu oraz ustalił plan wydatków budżetu w określonym zakresie, jak również dokonał stosownych zmian w załącznikach do uchwały dotyczących zadań realizowanych w ramach funduszu sołeckiego.

WSA rozstrzygnięcie organu nadzoru uznał za prawidłowe przyjmując, że uwzględnienie wniosku w projekcie budżetu gminy a następnie w uchwale budżetowej następuje według określonej procedury, zgodnie z którą ani organ wykonawczy, ani rada gminy nie mogą postępować dowolnie, według swojego uznania. Jeżeli nie ma przesłanek do odrzucenia wniosku sołectwa, to uchwalenie budżetu bez uwzględnienia prawidłowego wniosku, umieszczonego w projekcie budżetu przez organ wykonawczy gminy narusza przepisy dotyczące uchwalania budżetu w zakresie przyznania sołectwom środków z funduszu sołeckiego w danym roku budżetowym (I SA/Lu 343/20).

Rada miasta dokonała zmian w wieloletniej prognozie finansowej nie wykazując (w poz. dotyczącej kwoty długu) zobowiązań wynikających z zawartych wcześniej przez miasto umów wsparcia. Zdaniem organu nadzoru, celem zawartych umów wsparcia jest sfinansowanie realizacji inwestycji mieszkaniowych i modernizacyjnych zakładu opieki zdrowotnej polegające na wsparciu finansowym spółek w celu umożliwienia wykupu wyemitowanych obligacji. Zobowiązanie miasta w kolejnych latach obowiązywania umów do dokonywania wydatków majątkowych z budżetu w postaci wniesienia wkładu pieniężnego na podniesienie kapitału zakładowego wymienionych spółek, miało w ocenie organu nadzoru na celu uniknięcie zaciągnięcia kredytu, pożyczki, emisji obligacji które powiększyłyby dług gminy, a ich spłata podlegałaby rygorom wynikającym z art. 243 uofp.

Sąd podzielił stanowisko Izby, że wykreowany przez strony zawartych umów wsparcia stosunek prawny wywołuje skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki i kredytu oraz że celem zawartych umów wsparcia było sfinansowanie realizacji inwestycji. Zawarcie umów wsparcia finansowego i wskazanie w nich, że odbędzie się ono poprzez podniesienie kapitału zakładowego spółek komunalnych, oznacza dokonanie z budżetu miasta wydatków majątkowych w postaci wniesienia wkładu pieniężnego na podwyższenie kapitału zakładowego spółek, co miało na celu uniknięcie zaciągnięcia pożyczki, czy kredytu, które powiększyłyby dług miasta, a ich spłata podlegałaby rygorom wynikającym z art. 243 uofp. W ocenie sądu zobowiązania skarżącej wynikające z zawartych umów kwalifikują się do umów nienazwanych, które w myśl § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, zaliczane są do państwowego długu publicznego. Sąd podkreślił, że o charakterze umowy nie decyduje jej nazwa, ale rzeczywista treść, cel oraz zgodny zamiar stron. Konstrukcja prawna wykreowana na potrzeby spółek komunalnych w istocie posiada ekonomiczne cechy pożyczki, czy kredytu, a co za tym idzie wynikająca z owego stosunku prawnego kwota świadczenia leżącego ostatecznie po stronie miasta płatna bezpośrednio na rzecz Banku a płatna pośrednio przez spółkę komunalną ze środków podwyższających jej kapitał zakładowy jest tytułem dłużnym i wpływa na wartość wskaźnika określonego w art. 243 ust. 1 uofp (I SA/GI 1717/19).

Burmistrz miasta dokonał zwiększenia w roku 2020 limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na finansowanie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu wyłącznie – z powodu spadku dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Organ nadzoru uznał, iż skorzystanie z wyjątkowego uprawnienia przez organ wykonawczy miasta wprowadzonego przez ustawodawcę na czas epidemii COVID-19 – czyli możliwości samodzielnego zwiększenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu gminy – bez wskazania zadań (w tym wydatków) związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, które wymagały ww. zwiększenia limitu, było bezpodstawne i posiadało charakter nadużycia uprawnienia ustanowionego w art. 15zn ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 ze zm., dalej: specustawa).

Ponadto kolegium powołało się na wykładnię systemową i funkcjonalną art. 15zn pkt 6 specustawy. Podkreśliło, że ustawa ta koncentrowała się na regulacjach z zakresu zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Wobec zaistnienia potrzeby wprowadzenia szczególnych rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie również negatywnym skutkom gospodarczym epidemii Sejm w dniu 31 marca 2020 r. przyjął ustawę o zmianie ww. ustawy (Dz. U. z 2020 r. poz. 568), która weszła w życie 31.03.2020 r. W ustawie zmieniającej doprecyzowano m.in. pojęcie „przeciwdziałanie COVID-19” poprzez wskazanie, że czynności te dotyczą również zwalczania skutków społeczno-gospodarczych choroby. Dodano także art. 15zn do specustawy, a w pkt 6 tego przepisu ustawodawca stwierdził, że w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa może dokonać zmiany limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów

wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, polegających na zwiększeniu limitu zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Dalej kolegium argumentowało, iż wszystkie czynności wymienione w art. 15zn specustawy, które organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może dokonywać samodzielnie w okresie epidemii COVID-19, muszą spełniać wskazany przez ustawodawcę cel, czyli „zapewnienie prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”. Tym samym trafnie kolegium przyjęło, iż zwiększenie przez burmistrza w roku 2020 limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na finansowanie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu wyłącznie z powodu spadku dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, nie spełnia celu „zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19” (wyrażonego wprost przez ustawodawcę), ani też celu „usprawniania gospodarki środkami publicznymi w ramach samorządu terytorialnego” (I SA/GI 897/20).

Rada miasta zaplanowała w ramach budżetu obywatelskiego wydatek na zadanie (...) w sytuacji, gdy szacunkowe koszty realizacji projektu, którego zadanie dotyczy przekraczały kwotę wydatków budżetu obywatelskiego przeznaczonych na tzw. „projekty duże”, a ponadto projekt zakładał poniesienie nakładów na nieruchomości, do której osoba trzecia posiada tytuł prawny i wytworzenie infrastruktury na nieruchomości, co do której miasto nie ma możliwości złożenia oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane. Jak zauważył sąd, nie jest sporne, że w chwili wyboru projektu do dofinansowania, szacunkowy koszt jego realizacji przekraczał maksymalną kwotę przeznaczoną na dany typ projektów, a ponadto zakładał ponoszenie nakładów na nieruchomości, do której osoba trzecia (parafia) posiada tytuł prawny i wytworzenie infrastruktury na nieruchomości, co do której gmina nie ma możliwości złożenia oświadczenia o dysponowaniu nią na cele budowlane (w ramach projektu miało być wybudowane oświetlenie alejki na cmentarzu parafialnym). W konsekwencji, w ocenie sądu, zasadnie uznał organ nadzoru, że projekt został wybrany z naruszeniem „zasad określonych w uchwale Nr [...] Rady Miasta T., a w konsekwencji jego finansowanie nie powinno być uwzględnione w uchwale budżetowej, co wynika wprost z treści art. 5a ust. 4 u.s.g”.

Jak wynika z akt sprawy pod głosowanie poddano projekt o wartości (...), a wartość tego projektu uległa zmianie dopiero po ponownej jego weryfikacji. Nie wiadomo w jakim trybie dokonano zmiany wartości projektu, bo przepisy uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego nie przewidują procedury ponownej weryfikacji projektu już po zakończonym głosowaniu, dlatego zasadnie poniesiono w odpowiedzi na skargę, że taka ponowna weryfikacja projektu była niedopuszczalna. W wyniku zmniejszenia wartości projektu zmianie uległ zakres rzeczowy zadania, ale – wbrew zarzutom skargi – realizacja zadania na terenie cmentarza parafialnego nie została wyłączona, budowa oświetlenia ulicznego wzdłuż alejki na cmentarzu parafialnym figuruje w ostatecznej wersji projektu, a zmiana tej części zadania polegała na zmniejszeniu liczby projektowanych słupów oświetleniowych i opraw z 16 na 6.

W ocenie sądu nie można uznać, że ustalenie ostatecznej kwoty realizacji projektu i jego zakresu jest możliwe następczo po wyborze, przez „elastyczną dyspozycję normy art. 5a ust. 4 u.s.g. i § 24 ust.5 uchwały w sprawie budżetu obywatelskiego. Niezależnie od tego, że ust. 5 w § 24 uchwały został dodany dopiero w dniu [...] stycznia 2020 r. (z mocą obowiązującą od 12 lutego 2020 r.), trzeba wskazać, że powołana regulacja dopuszcza wprawdzie nieistotne zmiany projektu, ale jedynie w sytuacji zmian cen towarów i usług oraz uchwały budżetowej, uniemożliwiających realizację projektu w całości. Ponadto, w ocenie sądu, tego rodzaju zmiany mogą dotyczyć tylko takich projektów, które w chwili wyboru były zgodne z przepisami uchwały, ale już po wyborze zaszła konieczność ich pewnej modyfikacji; zmiany nie mogą jednak polegać na konwalidowaniu projektów wybranych niezgodnie z zasadami. Podjęcie przez mieszkańców Gminy decyzji o wyborze danego projektu nie sprawia, że wadliwy projekt staje się zgodny z prawem (I SA/Rz 261/20).

Zastępca burmistrza, działając z upoważnienia Burmistrza, powołując się na art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 257 pkt 1, 3, i 4 ustawy o finansach publicznych wprowadził zmiany w uchwale budżetowej gminy. Organ nadzoru uznał, że należy odróżnić prowadzenie spraw gminy od jej reprezentowania. Prowadzenie spraw gminy dotyczy sfery wewnętrznej, a prawo reprezentowania oznacza kompetencję do dokonywania czynności wobec osób trzecich ze skutkiem dla gminy. Wprowadzenie zmian w uchwale budżetowej nie należy do spraw z zakresu zarządu mieniem, nie należy także do „bieżących spraw gminy”, a zatem nie można ich powierzyć zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Ustawodawca nie przewidział możliwości sędowania uprawnień organu wykonawczego gminy na inne osoby.

W uzasadnieniu skargi burmistrz gminy podniósł, że przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 i art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zostały umiejscowione we wspólnym rozdziale „władze gminy”. Systematyka powołanego aktu prawnego uzasadnia stanowisko, że ustawodawca dopuścił możliwość delegowania kompetencji przez burmistrza na

poszczególne stanowiska urzędnicze w ramach struktury organizacyjnej. Powierzenie wykonywania określonych czynności przez wójta jego zastępcy nie oznacza, że dochodzi do przeniesienia kompetencji. Podmiot, na którego rzecz dokonano dekoncentracji kompetencji nie staje się organem, lecz zawsze działa w imieniu organu. Przepis art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie wskazuje, ani zakresu, ani rodzaju spraw gminy, które mogą być delegowane na zastępcę wójta, nie zastrzega też żadnych spraw do wyłącznej kompetencji wójta. Przepis stanowi szeroko o sprawach gminy, a zatem obejmuje wszystkie zadania publiczne gminy zastrzeżone wyraźnym przepisem do kompetencji wójta. Powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy zastępcy wójta, czy sekretarzowi nie zmienia faktu, że odpowiedzialność za realizację tych spraw ponosi wójt.

Jak zauważył WSA kwestie dotyczące zakresu i szczegółowości oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i budżetów jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa z o finansach publicznych, w której nie ma przepisów prawnych, które na wzór przepisów ustawy o samorządzie gminnym określałyby dopuszczalność dekoncentracji na zastępcę burmistrza kompetencji do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Żaden przepis powołanej ustawy nie odsyła w tym zakresie do stosowania reguł ustanowionych w ustawie o samorządzie gminnym.

W konsekwencji Sąd uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie (III SA/Po 778/19).

Powyższego stanowiska nie podzielił NSA rozpatrując skargę kasacyjną burmistrza¹².

Oddalone skargi jst dotyczyły również rozstrzygnięć, w których kolegia izb stwierdziły nieważność uchwał podjętych na podstawie następujących ustaw:

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹³, w tym w sprawie:

Określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków, m.in. w zakresie:

- możliwości udzielenia na podstawie uchwały dotacji na zabytki, które znajdują się na terenie innych jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie sądu uchwała podjęta na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie może być podstawą prawną dofinansowania prac przy zabytku znajdującym się na terenie innej gminy (III SA/Po 261/20).

Udzielania dotacji celowej dla parafii, m.in. w zakresie:

- dofinansowania inwestycji polegającej na wykonaniu iluminacji wewnętrznej kościoła. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru co do naruszenia przez radę miejską przepisu art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przyjmując, że dofinansowuje ona inwestycję, która nie została przez ustawodawcę przewidziana wśród nakładów koniecznych, o których mowa w art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zwrócił również uwagę, że słusznie zauważyło kolegium rio, iż zgodnie z art. 77 pkt 15 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami działania zmierzające do wyeksponowania istniejących, oryginalnych elementów ustawodawca ograniczył wyłącznie do zabytkowego układu parku lub ogrodu. Tymczasem w niniejszej sprawie mamy do czynienia z dotacją na wykonanie iluminacji wewnętrznej kościoła, co w żaden sposób nie wpisuje się ten rodzaj kategorii nakładów koniecznych (I SA/Kr 265/20).

¹² NSA zwrócił uwagę, że kwestia delegowania kompetencji wójta (burmistrza) jego zastępcy w zakresie zmiany uchwały budżetowej jest przedmiotem dwu przeciwstawnych poglądów judykatury i doktryny, dzieląc jednocześnie stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 7 marca 2019 r., I GSK 1153/18, zgodnie z którym przepis art. 33 ust. 4 u.s.g. nie dotyczy tylko funkcjonowania urzędu gminy jako pracodawcy, ma on znacznie szerszy zasięg." (...) nawet jeżeli w ramach dekoncentracji uprawnień zmiany budżetu gminy zostaną dokonane przez zastępcę wójta, to i tak zastępca ten działa w imieniu i na rachunek wójta. Powyższy fakt przesądza więc o tym, że w analizowanym przypadku nie dochodzi do zmiany organu, który wykonuje zadanie polegające na wprowadzeniu zmiany w budżecie. Okoliczność, że zmienia się jedynie faktyczny realizator czynności, jaką jest omawiana zmiana budżetu, nie wyłącza odpowiedzialności wójta, który wciąż pozostaje organem zmieniającym budżet. (...) „powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy ma charakter dekoncentracji kompetencji wójta, nie zaś przeniesienia swoich uprawnień na inny podmiot, bowiem zastępca i sekretarz wykonują te obowiązki w imieniu wójta” (...). W konsekwencji NSA uchylił zaskarżony wyrok Sądu I instancji oraz skarżoną uchwałę Kolegium RIO (I GSK 620/20).

¹³ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 710 z późn. zm.).

Ustawa o funduszu sołeckim¹⁴, w tym w sprawie:**Podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody** na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, m.in. w zakresie:

- podjęcia uchwały (w okresie pandemii COVID-19) po przekroczeniu ustawowego terminu wyznaczonego przepisem art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim. W ocenie sądu wykładnia przepisu art. 15zr ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych musi prowadzić do wniosku, że dotyczy on jedynie terminów prawa administracyjnego dotyczących szeroko rozumianych praw i obowiązków strony, a nie samych organów administracyjnych. Sąd przyznał rację izbie, że wprowadzono możliwość podejmowania uchwał w trybie innym niż stacjonarny, ale zmiana ta nie miała wpływu na terminy wynikające wprost z ustawy (III SA/Po 380/20; VIII SA/Wa 449/20; V SA/Wa 1234/20),
- uchylecia przez radę gminy uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru i uznał, że rada gminy nie może uchylić uchwały własnej dotyczącej funduszu sołeckiego, albowiem ustawodawca wskazał na jedyną dopuszczalną drogę wyodrębnienia funduszu sołeckiego. Zgodnie z regulacjami ustawowymi rada gminy może albo uchwalić wyodrębnienie w budżecie gminy środków tworzących fundusz, albo nie wyrazić zgody na wyodrębnienie takiego funduszu i nie ma podstaw prawnych do „zlikwidowania” funduszu uchwalonego poprzez podjęcie uchwały uchylającej uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy środków stanowiących fundusz sołecki (III SA/Po 407/20).

Ustawa Prawo wodne¹⁵, w tym w sprawie:**Określenia zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym**, trybu postępowania w sprawie udzielenia i sposobu jej rozliczania, m.in. w zakresie:

- **nieprecyzyjnego określenia wysokości dotacji**, to jest wskazania jedynie górnej granicy jej wielkości, co pozostawia dowolność w zakresie obliczania wysokości dofinansowania przy rozpatrywaniu wniosków poszczególnych podmiotów. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru wskazując, że delegacja ustawowa zawarta w art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne nakazując organom stanowiącym jest określenie zasad udzielania dotacji obejmuje nakaz takiego określenia sposobu wyliczenia dotacji, aby beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką kwotę się ubiega (I SA/Gd 6/20).

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁶, w tym w sprawie:**Stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi** m.in. w zakresie:

- **dopuszczenia gromadzenia odpadów sposób nieselektywny**. Organ nadzoru wskazał, że ustalenie przez radę gminy stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z podziałem na te zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz na te niezbiierane i odbierane w sposób selektywny może świadczyć o tym, że dopuszcza się gromadzenie odpadów w sposób nieselektywny (I SA/GI 364/20; I SA/GI 363/20).

Wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi m.in. w zakresie:

- **wymogu przedłożenia dokumentów**, które nie potwierdzały danych zawartych w deklaracji i które nie determinują wysokości opłaty (w postaci: oświadczenia właściciela nieruchomości, składanego na żądanie Burmistrza, zawierającego listę osób zamieszkałych daną nieruchomości; dokumentu potwierdzającego, że osoba zameldowana na deklarowanej nieruchomości nie jest jej faktycznym mieszkańcem; dowodu opłaty za dostawę do deklarowanej nieruchomości wody oraz energię elektryczną za okres poprzedzający 12 miesięcy). W ocenie sądu słusznie organ nadzoru stwierdził, że obowiązek okazywania dokumentów wiąże się z uprawnieniami kontrolnymi burmistrza, jako organu wykonawczego gminy, posiadającego uprawnienia organu podatkowego. Dokumentów tych nie można uznać jako dokumentów niezbędnych do wypełnienia deklaracji czy też dokumentów, które winny być składane wraz z deklaracją. Dokumenty te służyć mogą organowi wykonawczemu do kontroli złożonej deklaracji, lecz zamieszczenie ich wykazu oraz obowiązku okazywania ich na żądanie burmistrza w uchwale o ustaleniu wzoru deklaracji było nieprawidłowe (I SA/Sz 486/20; I SA/Sz 485/20).

¹⁴ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. (Dz. U. poz. 301).

¹⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 624 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 888).

Zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi m.in. w zakresie:

- **nieprawidłowego określenia daty wejścia w życie uchwały** w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, to jest na dzień 1 stycznia 2022 r. W ocenie sądu, w związku z podjęciem spornej uchwały w dniu 20 maja 2020 r. w gminie najpóźniej od dnia 1 stycznia 2021 r. powinny obowiązywać zwolnienia za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dostosowane do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nie stanowi usprawiedliwienia, w ocenie sądu, dla tak długiego (1,5 roku) *vacatio legis* wejścia w życie uchwały okres na jaki została zawarta umowa na odbiór odpadów komunalnych przez aktualnie wykonującego ją przedsiębiorcę (I SA/Po 439/20),
- **nie uwzględnienie przy ustalaniu kwoty zwolnienia żadnego czynnika różnicującego wysokość zwolnienia** ze względu na liczbę osób zamieszkujących poszczególne gospodarstwa domowe lub ilość kompostowanych w danym gospodarstwie bioodpadów.

Zdaniem Kolegium rio, zwolnienie w kwocie 1,00 zł dla gospodarstwa domowego nie stanowi zmniejszenia „proporcjonalnego” z uwagi na fakt, iż przysługuje gospodarstwu domowemu jako całości, niezależnie od liczby zamieszkujących je osób i ilości powstających na nieruchomości odpadów.

Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru. Zaznaczył jednocześnie, że obowiązujące przepisy nie przesadzają wprowadzić w jaki sposób należy wyliczyć proporcję, o której stanowi art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co oznacza, że w tym zakresie pozostawiono gminom pewną swobodę, jednakże ustawodawca wymaga by zwolnienie nastąpiło proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. Wyliczenie przez gminę ogólnej kwoty oszczędności z tytułu przydomowego kompostowania bioodpadów jest pierwszym etapem. Aby zatem uczynić zadość wymaganiom „proporcjonalności” wynikającym z art. 6k ust. 4a cytowanej ustawy, ta ogólna kwota oszczędności powinna być odniesiona do wielkości oszczędności uzyskanych w danym gospodarstwie.

Podejmując uchwałę w przedmiocie zwolnienia, organ gminy przedstawił uzasadnienie sposobu ustalenia kwoty zwolnienia, w oparciu o dane dotyczące ilości wytwarzanych bioodpadów i oszczędności jakie wynikają dla Gminy z faktu gromadzenia bioodpadów w przydomowych kompostownikach. Jednakże określona w uchwale kwota zwolnienia ma sztywny charakter i nie jest zależna od jakichkolwiek zmiennych, mimo że sama opłata za gospodarowanie odpadami od takich zmiennych została uzależniona, bowiem dokonując wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki opłaty, Rada Miejska określiła metodę ustalania opłaty jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty. Nie spełnia, w ocenie sądu, wymogów proporcjonalności jednakowa dla wszystkich gospodarstw ulga, niezwiązana z ilością kompostowanych bioodpadów w danym gospodarstwie czy ilością osób zamieszkujących gospodarstwo domowe, choć przecież gospodarstwa jedno czy dwuosobowe wytwarzają mniejszą ilość odpadów niż gospodarstwa wieloosobowe, a co za tym idzie nie są jednakowe oszczędności gminy wynikające z braku konieczności odbierania bioodpadów z takich gospodarstw (I SA/Rz 670/20).

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych¹⁷, w tym w sprawie:**Opłaty miejscowej, m.in. w zakresie:**

- **braku wskazania w uchwale inkasentów opłaty** z imienia i nazwiska (osoby fizyczne) lub z nazwy (osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej). Sąd zauważył, że utrwalone w orzecznictwie sądów administracyjnych są już poglądy prawne, w świetle których wskazanie (określenie) inkasentów powinno mieć postać konkretnego określenia, odnoszącego się do zindywidualizowanego podmiotu (przez podanie imienia i nazwiska w przypadku osoby fizycznej oraz przez podanie nazwy w przypadku osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej), co oznacza, iż określenie czy też wyznaczenie inkasenta może dotyczyć jedynie osoby wskazanej w sposób konkretny. W ocenie sądu mieszkańcy gminy mają poza tym prawo wiedzieć, kto jest umocowany do pobierania podatków (I SA/Kr 233/20).

¹⁷ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

Ustawa – Prawo ochrony środowiska¹⁸, w tym w sprawie:**Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu jst, m.in. w zakresie:**

- **postanowienia o dofinansowaniu w formie dotacji wydatków z zakresu ochrony środowiska niebędących inwestycjami** (kosztów zakupu paliwa niskoemisyjnego w budynkach mieszkalnych). Organ nadzoru stwierdził, że choć pojęcie „inwestycja” nie zostało zdefiniowane w ustawie Prawo ochrony środowiska, to według Kolegium Izby, dotacja na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji, o której mowa w art. 403 ust. 4–6 ustawy Prawo ochrony środowiska musi być „dotacją inwestycyjną”, czyli wsparciem finansowym, które po stronie beneficjenta w sposób bezpośredni, prowadzi do powstania rzeczy (dobra), stanowiącej środek trwały, bądź prowadzi do ulepszenia istniejącego środka trwałego – w rozumieniu art. 3 pkt 15, 16, 17 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Dalej zauważono, że z wyroku WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. akt. V SA/Wa 1112/12, wynika, iż dotacje celowe ze środków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska można udzielać jedynie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji (a nie na wydatki bieżące). Stąd zadanie, polegające na dofinansowaniu kosztów paliwa niskoemisyjnego nie jest inwestycją w obszarze przedsięwzięć ochrony środowiska wskazanych w art. 400a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska Sąd podzielił konstatację RIO wedle której działanie nazywane przez skarżącą „inwestycją”, do którego odnosi się przedmiotowa uchwała, w istocie jest planem działania na rzecz ochrony środowiska, którego celem jest rozwijanie świadomości środowiskowej wśród mieszkańców lokalnej społeczności, nie zaś – wymaganym w treści art. 400 ust. 4–6 ustawy Prawo ochrony środowiska – przeznaczeniem środków finansowych na powiększenie lub odtworzenie posiadanych zasobów majątkowych (I SA/Kr 40/20),
- **ograniczenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o dotację** do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej lub działalności rolniczej. W ocenie sądu zawarte w art. 403 ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska sformułowanie „w szczególności” należy rozumieć jako wskazanie przykładowe, co oznacza, iż krąg podmiotów tamże wymienionych może zostać poszerzony, ale już nie ograniczony. Sąd wskazał również na naruszenie art. 32 Konstytucji RP, który stanowi że: 1. Wszyscy wobec prawa są równi oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1), 2. Nikt nie może być dyskryminowany w ujęciu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (V SA/Wa 1273/20; VIII SA/Wa 897/19).

Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych¹⁹, w tym w sprawie:**Zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu jst, m.in. w zakresie:**

- **postanowienia o udzieleniu dotacji na każde dziecko będące w danym miesiącu uczniem w danej placówce**. W ocenie Izby na gruncie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych możliwe jest uaktualnianie liczby uczniów, wskazywanej w informacji przekazywanej organowi dotującemu przez organ prowadzący szkołę lub przedszkole na początku miesiąca, po miesiącu za który została przekazana już dotacja, skutkujące obowiązkiem przekazania dotacji na skorygowaną liczbę uczniów. Sąd podzielił stanowisko Izby uznając, iż dotacja przysługuje na ucznia rzeczywistego. Obowiązki dotowanego w przedmiocie składania dotującemu informacji np. o liczbie uczniów, a zatem obowiązki w zakresie aktualizacji danych, sprzyjać mają finansom publicznym i przekazywaniu właściwych, opartych o uaktualnione dane środków finansowych. Stąd też za niedopuszczalne należało uznać w ocenie sądu te postanowienia organu stanowiącego, które zmierzały do wyeliminowania możliwości uaktualniania danych przez podmioty dotowane (I SA/Op 268/20).

Ponadto wojewódzkie sądy administracyjne oddaliły skargi jst w sprawach stwierdzenia nieważności następujących uchwał i zarządzeń:

Uchwały województwa w przedmiocie przyjęcia złożonej przez zarząd województwa informacji o przebiegu wykonania budżetu województwa za I półrocze 2019 r., informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej województwa (...), z uwagi na brak podstaw prawnych do podjęcia uchwały.

- Kolegium rio stwierdziło, że przepisy ustawy o finansach publicznych, jak również regulaminu sejmiku nie dają sejmikowi województwa podstaw prawnych do podjęcia tego typu uchwały Z art. 266 ust. 1 uofp wynika, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do 31 sierpnia: 1) informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze; 2) informację o kształtowaniu się wieloletniej

¹⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2029 z późn. zm.).

prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3; informację, o której mowa w art. 265 pkt 1. Natomiast § 35 regulaminu sejmiku województwa stanowi w ust. 3, że sejmik po rozpatrzeniu informacji przedstawionych przez zarząd, inne organy lub podmioty może: a) przyjąć je; b) przyjąć je z uwagami; c) odesłać do przedstawiającego informację z wnioskiem o uzupełnienie. Rozstrzygnięcie w sprawie informacji Sejmik podejmuje po wysłuchaniu opinii właściwej Komisji, w drodze głosowania (ust. 4). RIO podniosło, że nie da się również wskazać innego przepisu, dającego upoważnienie dla sejmiku województwa do podjęcia uchwały o takiej treści. Wskazało, że podejmując uchwałę sejmik województwa w sposób istotny naruszył przepis § 134 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który stanowi, że podstawą wydania uchwały jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw, 2) wyznacza zadanie lub kompetencje danego organu.

W ocenie sądu, nie istnieje kompetencja organu stanowiącego jst do podjęcia uchwały w przedmiocie przyjęcia bądź odrzucenia przedłożonych przez zarząd informacji, a nawet wyrażenia jakiegokolwiek opinii w tym zakresie. W związku z tym obowiązki spoczywające na zarządzie w zakresie przedstawienia wymienionych w art. 266 ust. 1 uofp informacji mają jedynie charakter informacyjny dla organu stanowiącego. Przepis art. 266 ust. 1 uofp stanowi *lex specialis* w stosunku do innych przepisów. W powiązaniu z art. 13 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, określa „drogę” przedmiotowej informacji. W tej „drodze” nie ma miejsca na chociażby hipotetyczne działanie (przyjęcie, przyjęcie z uwagami, odesłanie (...)) Sejmiku Województwa wynikające z § 35 regulaminu Sejmiku. Przepis art. 18 pkt 21 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2019, poz. 512 ze zm.) co prawda zawiera upoważnienie ustawowe dla sejmiku do uchwalenia przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa, jednakże sejmik obowiązany jest przestrzegać zakres upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę. W ramach tego upoważnienia sejmik nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała sejmiku musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (I SA/OI 1/20).

Uchwały rady miasta zmieniającej uchwałę w sprawie opłaty prolongacyjnej poprzez wskazanie, że opłaty nie nalicza się w decyzjach wydawanych w sprawach ulg w związku z wnioskiem złożonym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz w okresie 30 dni następujących po ich odwołaniu, wprowadzonych z uwagi na zakażenie wirusem COVID-19 lub innym, jeżeli wniosek ten złożony jest w związku z trudnościami spowodowanymi przedmiotowymi stanami.

- Kolegium rio stwierdziło, że podejmując uchwałę organ gminy wykroczył poza delegację zawartą w art. 57 § 7 Ordynacji podatkowej. Na jej podstawie organ może tylko wprowadzić opłatę prolongacyjną i określić jej wysokość. Nie może natomiast określać przypadków, w których opłata nie będzie naliczana.

Jak zauważył sąd, upoważnienie wynikające z art. 57 § 7 Ordynacji podatkowej uprawnia gminy jedynie do podjęcia normatywnej decyzji, czy w sprawach podatków stanowiących dochód gminy udzielając ulg pobierać opłatę prolongacyjną i w jakiej wysokości. Zasadą wynikającą z przepisów art. 57 Ordynacji podatkowej jest to, że opłata taka jest pobierana obligatoryjnie tylko odnośnie podatków stanowiących dochód budżetu państwa, a w przypadku budżetów jednostek samorządu terytorialnego obowiązku takiego Ordynacja podatkowa nie określa. Decyzję w tym zakresie pozostawiono normodawcy lokalnemu, który przy realizacji delegacji ustawowej z art. 57 § 7 Ordynacji podatkowej powinien uwzględnić również dyspozycję art. 217 Konstytucji RP, ponieważ przepis ten wymaga, aby nakładanie danin publicznych, określanie zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następowało w drodze ustawy. Gmina może tylko zdecydować, czy opłaty nie pobierać, czy też zdecydować o jej pobieraniu i wówczas określić jej wysokość. Innych uprawnień ustawodawca jej nie pozostawił.

W unieważnionej uchwale Rada Miejska powołała jako podstawę prawną jej podjęcia przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 57 § 7 Ordynacji podatkowej. Stanowią one kolejno, że: do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach, rada gminy [...] może wprowadzić opłatę prolongacyjną – w wysokości nie większej niż określona w § 2 – z tytułu rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności podatków oraz zaległości podatkowych stanowiących dochód [...] gminy [...]. Przepisy § 3–5 stosuje się odpowiednio.

Żaden z nich nie mógł jednak stanowić podstawy normatywnej podjętej uchwały. Gmina nie mogła wprowadzić żadnych dodatkowych warunków w uchwale w sprawie opłaty prolongacyjnej, ani podczas jej pobierania, ani przy formułowaniu zwolnienia podatników od jej naliczania w przypadku udzielania ulgi, które nie wynikały z ustawy, albo na wprowadzenie których ustawa nie zezwala. Nie było ku temu jakiegokolwiek umocowania w ustawie. I nie chodzi tylko o Ordynację podatkową, ale także jakąkolwiek inną ustawę, która została uchwalona przez Parlament

Rzeczypospolitej Polskiej począwszy od wprowadzenia na terytorium kraju stanu zagrożenia epidemicznego (dnia 14 marca 2020 r.), a następnie stanu epidemii (dnia 20 marca 2020 r.) w związku z COVID-19, a to te okoliczności miały stanowić uzasadnienie dla podjętej inicjatywy uchwałodawczej. Tymczasem w uchwale nr [...] Rada Miejska w [...] bez podstawy prawnej (której nie mogły stanowić przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. i art. 57 § 7 Ordynacji podatkowej) określiła nieczytelne dla stosowania w praktyce przesłanki, które stanowić miały zwolnienie podatników od obowiązku uiszczenia opłaty prolongacyjnej w sprawach podatków stanowiących dochód gminy. Uchwała ta tylko pozornie stanowiła wsparcie dla podatników, ponieważ wykładnia zaproponowanego brzmienia przepisu wskazuje, że opłata miała być pobierana w dalszym ciągu, od każdego podatnika, któremu udzielono by ulgi, chyba że zgłosiłby on stosowny wniosek o zwolnienie z opłaty prolongacyjnej i wykazał, uprawdopodobnił albo tylko oświadczył (tego już nie wyjaśniono), że składa go „w związku z trudnościami spowodowanymi przedmiotowymi stanami”. Gdyby rzeczywiście gmina chciała udzielić podatnikom wsparcia zgodnego z wymaganiami Konstytucji RP mogła przecież na pewien czas uchylić uchwałę w 2016 r., w której zdecydowała o pobieraniu opłaty prolongacyjnej i przyjęła ją z powrotem dopiero po odwołaniu stanu epidemii w kraju. Znamienne jednak jest to, że uchwały takiej nie musiano nawet podejmować, aby zrealizować słuszny skądinąd postulat gminy, ponieważ w art. 57 § 5 Ordynacji podatkowej postanowiono, że nie ustala się opłaty prolongacyjnej, gdy przyczyną wydania decyzji, o której mowa w § 1, były klęska żywiołowa lub wypadek losowy. Przepis ten znajduje zaś zastosowanie także do opłat prolongacyjnych wprowadzonych przez gminę na podstawie art. 57 § 7 Ordynacji podatkowej, co jednoznacznie wynika z literalnej treści przepisu art. 57 § 8 Ordynacji podatkowej.

Z podanych względów kontrolowana przez kolegium uchwała była w sposób istotny niezgodna z prawem. Podjęto ją bowiem bez podstawy prawnej. Prawidłowo zatem organ nadzoru stwierdził jej nieważność w całości (I SA/Rz 459/20).

Uchwały rady miasta zmieniającej własną uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom (...).

- Kolegium rio stwierdziło nieważność uchwały w zakresie, w jakim rada upoważniła przewodniczącego rady miasta do sporządzenia i ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały. W ocenie kolegium rio postanowienie w tym przedmiocie uznać należało za nieważne, jako sprzeczne z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tekst jednolity powinien być ogłoszony przez organ, który wydał dany akt, a więc radę miasta.

Jak zauważył sąd, zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Treść przepisu jednoznacznie wskazuje organ właściwy do dokonania tych czynności, a więc przygotowania obwieszenia z załącznikiem ujednoliconego tekstu znowelizowanego aktu normatywnego (zob. § 101 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który zostanie opublikowany we właściwym dzienniku urzędowym. Organ ten w przypadku aktów prawa miejscowego w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych (...) nie został wymieniony (wskazany) wprost z nazwy, dlatego każdorazowe jego ustalenie wymaga sięgnięcia do właściwej ustawy określającej organy uprawnione do uchwalania aktu prawa miejscowego. W ustawie o samorządzie gminnym, spośród organów gminy wymienionych w art. 11a, kompetencje te przysługują – w zależności od rodzaju aktu – zasadniczo radzie gminy (art. 15 ust. 1, art. 18 ust. 1 i 2, art. 41 ust. 1) albo wyjątkowo wójtowi (art. 41 ust. 2). Dlatego też organem uprawnionym do sporządzenia i skierowania do ogłoszenia w formie obwieszczenia tekstu jednolitego jest zasadniczo rada gminy, a wyjątkowo wójt, w relacji do wydanych przez siebie przepisów porządkowych. Uprawnienie takie z mocy ustawy nie przysługuje przewodniczącemu rady gminy, którego zadaniem jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad (art. 19 ust. 2). Żadne względy natury praktycznej nie pozwalają uznać go za organ właściwy wymieniony w art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, do której to ustawy wprost odwołuje się ustawa o samorządzie gminnym w art. 42, przez co Rada Miasta nie powinna mieć trudności ze zidentyfikowaniem warunków sporządzenia tekstu jednolitego uchwały.

Powołane ustawy nie przewidują możliwości delegowania na przewodniczącego rady ww. uprawnień. Do podjęcia uchwały o treści, jak zakwestionowana przez organ nadzoru, rada gminy (gmina) musiała by posiadać wyraźną podstawę prawną. Żaden z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ani żadna z metod wykładni prawniczych, a tym bardziej analogia do uprawnień np. Marszałka Sejmu odnośnie ustaw, nie pozwalają na przełamanie bezwzględnie obowiązującej i jednoznacznej treści art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). Oznacza to więc, że tekst jednolity uchwały organu gminy może uchwalić tylko organ, który dany akt wydał.

W okolicznościach, których dotyczy kontrolowana przez organ nadzoru uchwała, powinna tego dokonać rada miasta (I SA/Rz 506/20).

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2020 r. uchyliły 17 rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb zaskarżonych przez jst, w tym 16 w całości, które dotyczyły stwierdzenia nieważności aktów tych jednostek m.in. w następującym zakresie:

- wejścia w życie uchwały w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe w trakcie roku (uchwała podjęta 20 grudnia, opublikowana w Dzienniku Urzędowym 31 grudnia, weszła w życie 15 stycznia roku następnego). W ocenie kolegium roczny charakter ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oznacza, że stawka określona uchwałą nie może wejść w życie w trakcie roku, ponieważ obowiązuje od 1 stycznia do 31 grudnia i obliczana jest w formie ryczałtu za cały rok. Sąd uznał, że wejście w życie uchwały w trakcie roku, a zatem w części także za okres przed jej opublikowaniem, nie oznacza jeszcze jej retroaktywnego działania. Stawka opłaty ryczałtowej jest bowiem ustalana po pierwsze za cały rok, a po drugie od domku letniskowego lub innej nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowej. Jej wysokość nie zależy ani od ilości osób przebywających w różnym czasie na takiej nieruchomości, ani od czasu tego przebywania. Jest ona uśredniona dla wszystkich nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych na terenie gminy. Nie można jej zatem porównywać z opłatami ustalonymi dla nieruchomości zamieszkiwanych stale, bowiem wielkość tych opłat uzależniona jest z reguły od określonych czynników (ilość osób, ilość zużytej wody, powierzchnia lokalu) (I SA/OI 213/20).

Co do zasady, w odniesieniu do ciężarów publicznych o charakterze rocznym obowiązuje zasada niezmienniania w trakcie roku podatkowego, nie ma ona jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego. W praktyce sytuacja taka może wystąpić jedynie w przypadku działania na korzyść podmiotu zobowiązanego do ponoszenia świadczeń publicznoprawnych, np. przyznania mu praw, obniżania obciążeń podatkowych (tak m.in. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09). Jak zauważył sąd, kolegium nie rozważyło, czy w odniesieniu do kwestionowanych zapisów wyjątek ten zachodzi, tymczasem rada gminy wykazała, że przyjęta w uchwale stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi była niższa od obowiązującej w 2019 roku (I SA/Gd 360/20; I SA/Gd 229/20);

- wprowadzenia zarządzeniem wójta, wydanym w oparciu o art. 15zn ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, zmian w: wieloletniej prognozie finansowej gminy oraz zmian w budżecie gminy dotyczących adaptacji i rozbudowy istniejącego budynku (...) w celu dostosowania do świadczenia usług pomocy społecznej oraz zakupu wyposażenia obiektu, jak również wprowadzenia zarządzeniem wójta odpowiednich zmian budżecie gminy w sytuacji gdy wójt gminy byłby umocowany do wprowadzenia nowego przedsięwzięcia, dokonania zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z nim związanych; jak również dokonania odpowiednich zmian w budżecie gminy tylko w przypadku istnienia związku tegoż przedsięwzięcia z realizacją przez gminę zadań mających na celu przeciwdziałanie COVID-19. Zgodnie natomiast z informacjami zawartymi w objaśnieniach i wyjaśnieniach gminy celem zarządzenia było wprowadzenie nowego przedsięwzięcia, którego podstawową funkcją ma być świadczenie usług z zakresu pomocy społecznej dla osób starszych, w tym głównie w ramach opieki dziennej. Gmina nie wykazała, że budynek został wyznaczony przez organy administracji rządowej jako miejsce zbiorowej kwarantanny, a jedynie wskazuje, że może on mieć dodatkowe funkcje związane z zapobieganiem rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. Zdaniem kolegium istnienie wyłącznie potencjalnego związku między inwestycją, a przeciwdziałaniem COVID-19 jest niewystarczające. Sąd stanął na stanowisku, że organ nadzoru nie wziął pod uwagę wszystkich dokumentów, które w sprawie okazały się istotne dla ustalenia prawidłowego stanu faktycznego (w złożonej skardze podniesiono, że przygotowanie obiektu stanowiło wykonanie m.in. polecenia Wojewody Łódzkiego dotyczącego zapewnienia obiektów, które będą pełnić rolę miejsc kwarantanny zbiorowej) (I SA/Łd 337/20; I SA/Łd 338/20);
- wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego z podatku od nieruchomości z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, z uwagi na nadanie wstecznej mocy obowiązującej wprowadzonemu zwolnieniu w sytuacji, kiedy po stronie gminy (jako podatnika z tytułu podatku od nieruchomości) istniała zaległość podatkowa. Zdaniem sądu nie ma racji

kolegium twierdząc, że rada miasta nadając zwolnieniu od podatku określonego w moc wsteczną w sposób istotny naruszyła art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zgodnie z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zasady ogłaszania aktów prawnych, określone w art. 4 ww. ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Jak zauważył sąd, zawarta w uchwale norma retroaktywna została 1) wydana w akcie normatywnym znajdującym umocowanie w normie rangi ustawowej, 2) jest ona wyrażona *explicite*, a więc nie została wyprowadzona w drodze domniemania lub analogii, 3) nie narusza ona zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem, w szczególności na narusza sfery wolności i uprawnień podmiotów prawa, nie nakłada ona bowiem z mocą wsteczną obowiązków na kogokolwiek i polepsza sytuację jej adresatów, nie pogarszając sytuacji pozostałych adresatów (I SA/Sz 946/19);

- zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym – w części stanowiącej iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz kwoty (...) zł podczas gdy art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mówi o zwolnieniu proporcjonalnym do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. W ocenie organu nadzoru do prawidłowej kalkulacji wielkości zastosowanego zwolnienia częściowego konieczne jest wyliczenie proporcji zmniejszenia kosztów gospodarowania bioodpadami ze wszystkich gospodarstw domowych jednorodzinnych w odniesieniu do pozostałej kwoty opłaty obejmującej odbiór, transport oraz zagospodarowanie odpadów komunalnych selektywnych i zbieranych oraz odbieranych jako zmieszane z tego rodzaju nieruchomości. Zdaniem kolegium izby rada gminy zamiast zwolnić w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym faktycznie obniżyła stawkę tej opłaty za każdego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość.

Zgodnie z art. 6k ust. 4a ustawy rada gminy zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.

Zdaniem sądu obie metody, to jest zarówno metoda przyjęta przez gminę, jak i metoda zaproponowana przez organ nadzoru są dopuszczalne. W konsekwencji, pomimo, że metoda zaproponowana przez organ nadzoru (zwolnienie kwotowe przypadające na właściciela) jest poprawna, to z uwagi, że poprawny jest również sposób częściowego zwolnienia z opłaty zaproponowany przez radę gminy – to organ nadzoru nie jest w takiej sytuacji uprawniony do stwierdzenia nieważności uchwały, gdyż uchwała rady gminy nie jest sprzeczna z prawem (I SA/Go 220/20; I SA/Go 250/20);

- podpisania zarządzenia prezydenta miasta w sprawie zmian budżetu przez zastępcę prezydenta miasta, mimo że zadanie to z mocy prawa zostało przypisane organowi wykonawczemu gminy. Prawnej możliwości scedowania przez prezydenta miasta uprawnień do dokonywania zmian w budżecie na inne osoby, w tym na zastępcę prezydenta miasta nie przewidują przepisy ustawy o finansach publicznych (art. 2 pkt 2). Uprawnienie takie nie wynika również z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, chociaż przewidują one możliwość upoważnienia zastępców wójta (burmistrza, prezydenta) lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu gminy (art. 39 ust. 2), upoważnienia w zakresie spraw cywilnych do składania samodzielnie albo wraz z inną odpowiednio przez wójta umocowaną osobą, oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem komunalnym (art. 46 ust 1), powierzenia prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy wyłącznie w zakresie kierowania urzędem (art. 33 ust. 4). W ocenie sądu przepis art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym może stanowić podstawę do dekoncentracji przypisanych wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) kompetencji do dokonywania zmian w budżecie. Podstawą powierzenia wykonywania określonych czynności przez prezydenta miasta swojemu zastępcy jest jednoznaczne upoważnienie, nie ma bowiem sporu co do tego, że zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie ma ustawowo uregulowanych kompetencji, (za wyjątkiem sytuacji wyjątkowych wynikających z art. 28g cytowanej ustawy). Stąd też jego uprawnienie do działania w imieniu wójta – niezależnie od tego czy dotyczy zadań z zakresu zarządu mieniem, wydawania decyzji administracyjnych, kierowania urzędem gminy czy reprezentowania gminy na zewnątrz - wynika zawsze z udzielonego upoważnienia. To ono jest źródłem umocowania zastępcy i to jego treść ma decydujące znaczenie dla odczytania zakresu powierzonych spraw. Jak wynika z akt sprawy, podstawą umocowania dla zastępcy było upoważnienie Prezydenta Miasta z dnia [...] grudnia 2019 r. nr: [...], stwierdzające, że Zastępca Prezydenta Miasta jest umocowany do zastępowania Prezydenta Miasta w czasie jego nieobecności w dniach od 30 grudnia 2019 r. do 5 stycznia 2020 r.

i dokonywania czynności prawnych w imieniu Prezydenta Miasta. W podstawie prawnej upoważnienia wskazano § 4 ust. 4 i 5 Części I. Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta z dnia [...] lutego 2013 r. Przepisy te stanowią, że w razie nieobecności Prezydenta z powodu urlopu, choroby lub innych przyczyn funkcje prezydenta pełni upoważniony Zastępca Prezydenta, a zakres zastępstwa rozciąga się na wszystkie zadania i kompetencje Prezydenta. Szeroki zakres umocowania, który dotyczy nieskonkretyzowanych, a zarazem nieograniczonych czynności prawnych, podejmowanych w imieniu prezydenta w czasie jego nieobecności we wskazanym okresie oznacza, że upoważnienie obejmowało również czynności związane z wykonywaniem budżetu i dokonywaniem zmian w uchwale budżetowej (I SA/Rz 228/20);

- przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości grupom przedsiębiorców będących podatnikami podatku od nieruchomości, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 w sytuacji, gdy w dacie podejmowania uchwały termin ten bez dokonania w nim przewidzianej czynności zapłaty upłynął.

W ocenie sądu, *ratio legis* ustawy z dnia 20 marca 2002 r. tj. ustawy COVID-19 jest nierozzerwalnie związane z nadzwyczajną sytuacją epidemiczną, która zakłóciła normalne funkcjonowanie wielu przedsiębiorców, uniemożliwiając prowadzenie działalności, uzyskiwanie dochodów, a w konsekwencji możliwość uiszczania, w terminie, należnych podatków, w tym podatków lokalnych. Ustawodawca w związku z tym, uznając że zachodzą wyjątkowe okoliczności wprowadził – w drodze ustawy – szereg szczególnych rozwiązań. Jednym z tych rozwiązań to normy zawarte w art. 15q ustawy o COVID-19, dając ustawową możliwość radom gmin przedłużania terminu płatności rat podatku od nieruchomości, płatne w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r. Pandemia i wywołane nią zakłócenie działalności gospodarczych stanowią jeden aspekt szczególnych okoliczności, które pozwalają na odstępstwo od zasady nieretroaktywności. W ocenie sądu argument izby, że skoro termin płatności rat podatku w maju upłynął to nie jest możliwe jego przedłużenie staje się nieaktualny, przy zaakceptowaniu odstąpienia od zasady *lex retro non agit*. W takiej bowiem sytuacji mamy do czynienia z prawną regułą, że mimo faktycznego upływu terminu – termin ten nie upłynął. Trzeba również dodać, że nadaniu wstecznej mocy obowiązującej nie sprzeciwiają się zasady demokratycznego państwa prawnego, skoro przesunięcie terminu płatności rat podatku ma na celu urzeczywistnienie zasad opieki państwa nad przedsiębiorcami znajdującymi się w nadzwyczajnej, niekorzystnej sytuacji, która wystąpiła z przyczyn od nich niezależnych (I SA/Rz 469/20).

Umorzenie przez sądy administracyjne postępowania nastąpiło w odniesieniu do **trzech** skarg jst w związku z wycofaniem skarg przez skarżących (III Sa/Wa 716/20; III SA/Wa 715/20; I SA/Sz 151/20).

Przyczyną **odrzućcia** przez wojewódzki sąd administracyjny **czterech** skarg jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb było złożenie skargi po upływie wyznaczonego przepisami terminu (II SA/Wr 350/20); wniesienie skargi przez podmiot, który nie ma zdolności sądowej w sprawie (I SA/Rz 58/20); brak przedłożenia sądowi uchwały rady gminy o zaskarżeniu uchwały Kolegium do WSA (I SA/Gd 511/20); ponowne wniesienie skargi na uchwałę, która była już przedmiotem wyroku WSA (I SA/Gd 543/20).

Regionalne izby obrachunkowe w 2020 r. zaskarżyły do wojewódzkich sądów administracyjnych **sześć** uchwał i zarządzeń organów jst (w 2019 r. – pięć). WSA rozpatrzyły w roku sprawozdawczym wszystkie skargi złożone przez izby w 2020 r.

W trzech przypadkach sądy uznały za zasadne skargi złożone przez regionalne izby obrachunkowe:

- sąd uznał za zasadną skargę rio w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie zmiany uchwały dotyczącej opłaty miejscowej z powodu wyznaczenia w niej inkasentów opłaty w sposób ogólny, abstrakcyjny, nieokreślony jednoznacznie, podczas gdy inkasenci opłaty miejscowej winni być w uchwale zindywidualizowani, tj. określani z imienia i nazwiska lub nazwy w odniesieniu do jednostki nie posiadającej osobowości prawnej, aby nie budziło wątpliwości, na kogo obowiązek ten został nałożony. Podzielając stanowisko organu nadzoru sąd zwrócił uwagę, że również istotne jest, że powierzenie komuś stanowiska (funkcji) inkasenta musi poprzedzać zgoda danego podmiotu na przyjęcie łączących się z tym obowiązków i musi zostać wyrażona przed określeniem (wyznaczeniem) inkasenta. Powyższa konkluzja wynika z wykładni gramatycznej art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a to że źródłem nawiązania stosunku prawnego, jakim jest „określenie inkasenta” jest uchwała rady gminy, a nie będąca jej następstwem umowa z wyznaczoną na inkasenta osobą (I SA/Kr 391/20);

- sąd uznał za zasadną skargę rio dotyczącą naruszenia przez radę miejską w uchwale dotyczącej określenia zasad udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, położonych na obszarze gminy, art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w wyniku poszerzenia zawartego w tym przepisie, zamkniętego katalogu nakładów koniecznych, na jakie może być przeznaczona dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Naruszenie art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi włączenie do katalogu prac zawartego w § 4 uchwały z dnia 17 października 2019 r. (poza pracami, wymienionymi w § 4 pkt 1–17 uchwały, tożsamymi z pracami określonymi w art. 77 pkt 1–17 ww. ustawy), w pkt 18 o treści: „innych nie wymienionych wyżej prac, których przeprowadzenie jest konieczne do zachowania zabytku we właściwym stanie technicznym i funkcjonalnym” (I SA/Kr 503/20);
- sąd uznał za zasadną skargę rio dotyczącą uchwały w sprawie ustalenia dopłaty do taryf dla zbiorowego odprowadzania ścieków dla gospodarstw domowych na terenie gminy. Zdaniem sądu ustalone w uchwale dopłaty dla grupy gospodarstw domowych nie wymienionej w decyzji (...) Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (...) Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie” pozostają w oczywistej, rażącej sprzeczności z przepisem art. 24 ust. 6 ustawy, zgodnie z którym rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. W realiach niniejszej sprawy z treści § 1 zaskarżonej uchwały wynika, iż na terenie gminy ustalono dopłatę dla grupy taryfowej Grupa I obejmującej odbiorców odprowadzających ścieki do Oczyszczalni w (...) (...). Bezsownie więc wskazana dopłata nie objęła wszystkich podmiotów przynależnych do wskazanej grupy taryfowej lecz tylko ich część, ograniczoną jedynie do gospodarstw domowych (I SA/Kr 559/20).

W trzech przypadkach wojewódzkie sądy administracyjne oddaliły skargi złożone przez regionalne izby obrachunkowe:

- sąd oddali skargę rio dotyczącą ustalenia przez radę gminy stawki opłaty dla nieruchomości, jeżeli opłaty są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości (...) rocznie za jeden domek letniskowy lub inną nieruchomość wykorzystywaną na cele rekreacyjno-wypoczynkowe i stawki opłaty podwyższonej od każdej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. W ocenie izby rada gminy winna określić wysokość stawki opłaty nie od domku letniskowego, lecz od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Sąd uznał za prawidłowe ustalenie stawki ryczałtowej od każdej nieruchomości, na której znajdują się domki letniskowe, przy czym jeśli na nieruchomości znajduje się więcej niż jeden domek letniskowy, opłatę stanowi iloczyn liczby domków letniskowych oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (I SA/Po 190/20)²⁰;
- sąd oddalił skargę rio dotyczącą stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie poboru podatku od nieruchomości, podatku leśnego i podatku rolnego w drodze inkasa, określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso. Organ nadzoru podniósł w skardze naruszenie przez radę miejską art. 25a ustawy o samorządzie gminnym poprzez wzięcie udziału w głosowaniu nad podjęciem uchwały radnego, który w wyniku przyjętej uchwały został inkasentem na terenie sołectwa i uprawniony był do poboru wynagrodzenia za inkaso w uchwale ustalonego, a więc w sprawie dotyczącej interesu prawnego głosującego radnego. Sąd uznał co prawda, że co do zasady udział radnego w tego typu uchwałach tj. dotyczących jego interesu prawnego jest wyłączony i narusza prawo, jednak w tej konkretnej sprawie udział w głosowaniu nad przedmiotową uchwałą radnego i jego głos „za” podjęciem tej uchwały, jest nieistotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż jego udział nie miał wpływu na jej podjęcie. „Za” głosowało bowiem jak wynika z protokołu

²⁰ Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 4 lutego 2021 r., w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej rio, uchylił zaskarżony wyrok WSA w całości oraz stwierdził częściową nieważność uchwały rady gminy. Sąd stwierdził m.in., że ustawodawca upoważnił prawodawcę gminnego do wprowadzenia stawki opłaty za nieruchomość na której posadowiony jest domek letniskowy, nie zaś ustalenia opłaty od domku letniskowego. Dla ustalenia takiej stawki wystarczającym jest przy tym, aby na nieruchomości znajdował się przynajmniej jeden domek letniskowy. Skoro można ustalić opłatę od nieruchomości zabudowanej jednym domkiem letniskowym, to tym bardziej opłata taka może zostać wprowadzona, jeżeli na danej nieruchomości znajduje się więcej domków letniskowych. Słusznie zwróciła na to uwagę rio w skardze kasacyjnej. Wbrew zatem stanowisku zaprezentowanemu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, przepis art. 6j ust. 3b ustawy o czystości i porządku w gminach jest jasny językowo i wynika z niego, że opłata pobierana jest od nieruchomości, nie zaś od domku letniskowego, jak zostało to przewidziane w uchwale rady gminy (III FSK 2798/21).

- głosowania – 12-tu radnych z ogólnej liczby 15-tu członków rady, przy czym troje było nieobecnych (I SA/Kr 304/20);
- sąd oddalił skargę rio dotyczącą naruszenia norm proceduralnych wynikających ze statutu gminy, przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty. W ocenie kolegium nie jest możliwe zakwalifikowanie zgłoszonego przez jednego z radnych „wniosku formalnego” jako projektu nowej uchwały, gdyż statut nie przewiduje możliwości swobodnego zakwalifikowania przez przewodniczącego obrad zgłaszanych przez radnych poprawek jako nowych uchwał. W ocenie sądu z protokołu z sesji rady gminy wynika, że radny złożył „wniosek formalny”, nie zaś poprawkę do uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty. W tej sytuacji przewodniczący – jako prowadzący obrady – dokonał oceny wniosku, uwzględniając jego treść, i prawidłowo uznał, że jest to nowa inicjatywa uchwałodawcza. Jakkolwiek bowiem statut gminy nie zawiera żadnych regulacji ograniczających uprawnienia rady gminy, czy poszczególnych radnych, w zakresie zgłaszania poprawek do projektów aktów prawnych w trakcie prac legislacyjnych, to nie można abstrahować od wymogów wynikających z art. 6k ust. 2 i art. 6r ust. 2–2b i 2d ustawy o czystości i porządku w gminach, które muszą być brane pod uwagę podczas określania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z uwagi na fakt, iż wniosek radnego nie zawierał rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, zaś wskazana kwota została zaproponowana w oderwaniu od rzeczywistych kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy, uchwała podjęta z uwzględnieniem tak sformułowanej poprawki byłaby niezgodna z wyżej wymienionymi przepisami ustawy o czystości i porządku w gminach. Tym samym prawidłowo – zgodnie z § 46 statutu gminy uznano, że „wniosek formalny” stanowi w istocie inicjatywę uchwałodawczą (I SA/Łd 485/20).

Do rozpatrzenia przez sądy administracyjne w 2021 r. **pozostało siedem** skarg jst na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych oraz **jedna** skarga rio na uchwałę organu jst.

W roku 2020 do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożone zostało przez jst i regionalne izby obrachunkowe łącznie **29** skargi kasacyjnych. NSA w roku sprawozdawczym rozpatrzył **14** skarg kasacyjnych, z tego 10 złożonych przed rokiem 2020.

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 2020 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) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze²,
- 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 postępowania 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 ustrojowych³.

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.

W 2020 r. składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych korzystały z możliwości odbywania posiedzeń i podejmowania uchwał w trybie zdalnym, na podstawie art. 15zxx ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

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 i 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

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 uopf. 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). Również w myśl zmienionego art. 91 ust. 2 uopf 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 W 2020 r. termin przedłożenia informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 r. przedłużony został o 30 dni na podstawie § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. poz. 570 z późn. zm.).

³ 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.

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 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 naprawczego⁴.

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 (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, w sprawie informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 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.

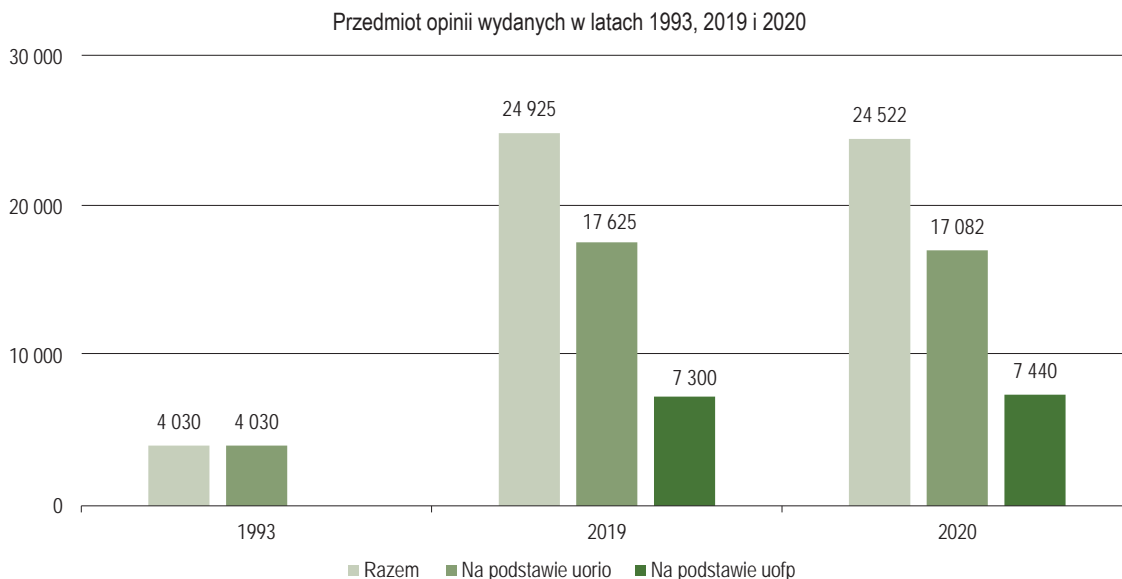
W przypadku opinii wydawanych przez regionalne izby obrachunkowe na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, tj. opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu jst oraz o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej i odpowiednio w uchwale budżetowej, na 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 2020 r. składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały łącznie **24 522 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: 20 250 opinii dotyczących gmin, 627 – miast na prawach powiatu, 2 546 – powiatów, 149 – województw, 942 – związków jst oraz osiem – związku metropolitalnego). Przedmiot wydanych opinii wskazuje, że 17 082 opinie (69,7% wydanych) dotyczyły spraw określonych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a 7 440 opinii (30,3%

⁴ Art. 240a uofp wprowadzony ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

wydanym) dotyczyło spraw określonych w art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 uofp. Najliczniejszą grupę stanowią opinie o możliwości sfinansowania deficytu z uwagi na obowiązek jego opiniowania zarówno na etapie projektu uchwały budżetowej przedstawionej przez zarząd jst, jak i uchwały budżetowej podjętej przez organ stanowiący jst (4 576 opinii, co stanowi 18,7% wszystkich wydanych opinii). Dla porównania w 2019 r. wydano łącznie **24 925** opinii, z tego 17 625 opinii (70,7%) na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i 7 300 opinii (29,3%) na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, a w pierwszym roku działalności izby wydały łącznie 4 030 opinii.



Wyniki działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych wskazują, że w 2020 r. wydano o 403 (1,6%) mniej opinii niż w 2019 r., w szczególności w związku ze spadkiem liczby opinii o możliwości spłaty przez jst kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych oraz opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwałach budżetowych jst wydanych na podstawie art. 246 ust. 3 uofp. W 2020 r. wydano 2 248 opinii o możliwości spłaty przez jst kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, co przy 2 729 opiniach wydanych w 2019 r. oznacza spadek o 481 (17,6%)⁵. Zmniejszyła się również 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 2020 r. składy orzekające wydały 31 opinii w tym zakresie, podczas gdy w 2019 r. – 38 opinii. Spadek liczby opinii wydanych w przedmiocie możliwości spłaty zobowiązań zwrotnych pozostaje w związku ze spadkiem liczby jst realizujących budżety deficytowe, co w wynikach opiniowania znalazło wyraz w liczbie opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwałach budżetowych jst na 2020 r. W 2020 r. składy orzekające izb wydały łącznie 2 298 opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwałach budżetowych jst, co przy 2 307 opiniach wydanych w 2019 r. oznacza spadek o dziewięć (0,4%).

Spadek liczby opinii o możliwości spłaty przez jst kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych w 2020 r. związany był również ze zwolnieniem jst z obowiązku uzyskania tej opinii na podstawie art. 15zo pkt 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zgodnie z tym przepisem w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii i związanego z tym ryzyka istotnego naruszenia terminów i warunków realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego zaciągnięcie lub wyemitowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań, o których mowa w art. 91 ust. 2 uofp, nie wymaga uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązań, o ile zobowiązania te były przewidziane w prognozie

⁵ W 2020 r. składy orzekające wydały 13 opinii o możliwości spłaty przez jst kredytu lub pożyczki zaciągniętych w 2020 r. do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jednostki będącego skutkiem wystąpienia COVID-19, o którym mowa w art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Niewielka liczba opinii wydanych w tym zakresie wynika z faktu, że nie wszystkie jst wskazywały we wnioskach o wydanie opinii na planowanie zaciągnięcia kredytu lub pożyczki w związku z ubytkiem w wykonanych dochodach jednostki będącego skutkiem wystąpienia COVID-19.

kwoty długu i jednostka uzyskała pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej o tej prognozie – do odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

Zauważalnie więcej (o 206 opinii, tj. 9,9%) niż w roku poprzednim wydano opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych jst. W wyniku badania projektów uchwał budżetowych jst na rok 2021, w zakresie spraw określonych w art. 246 ust. 1 uofp, składy orzekające izb wydały 2 278 opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu, podczas gdy w 2019 r., na podstawie badanych projektów uchwał budżetowych na rok 2020, wydano w tym przedmiocie 2 072 opinie.

Z porównania opinii dotyczących możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwałach budżetowych jst na rok 2020 i odpowiednio opinii o projektach tych uchwał wynika, że na etapie podejmowania uchwał budżetowych oraz dokonywania ich zmian wystąpiło 226 przypadków zwiększenia liczby deficytów w stosunku do założeń przedstawionych w projektach tych uchwał (w 2019 r. zwiększenie deficytu dotyczyło 396, a w 2018 r. 328 przypadków).

W 2020 r. wzrosła również o 14 (140,0%) liczba opinii wydanych przez składy orzekające izb o uchwałach o nieudzieleniu absolutorium (z 10 do 24).

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2019 i 2020

Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii			Charakter opinii wydanych w 2020 r.				Liczba odwołań wniesionych w 2020 r.
	1993	2019	2020	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne	
Ogółem, z tego w sprawie:	4 030	24 925	24 522	20 500	3 390	498	134	24
– projektów uchwał budżetowych jst	495	2 969	2 942	2 007	832	80	23	3
– projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	-	2 973	2 941	2 035	776	103	27	5
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej	-	2 072	2 278	1 912	286	65	15	1
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej	-	2 307	2 298	2 156	103	35	4	-
– prawidłowości planowanej kwoty długu	-	2 921	2 864	2 504	273	78	9	1
– możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego	130	2 350	1 909	1 737	131	35	6	-
– możliwości wykupu papierów wartościowych,	4	417	370	316	38	15	1	1
– informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze	2 113	2 966	2 962	2 519	414	21	8	-
– sprawozdań z wykonania budżetu jst	1 288	2 967	2 963	2 486	416	55	6	5
– wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	-	2 962	2 961	2 818	116	10	17	2
– o udzieleniu absolutorium	-	2 939	2 938	2 812	114	5	7	-
– o nieudzieleniu absolutorium	-	23	23	6	2	5	10	2
– uchwał o nieudzieleniu absolutorium	-	10	24	6	1	-	17	6
– programu postępowania naprawczego	-	11	10	4	4	1	1	-

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.

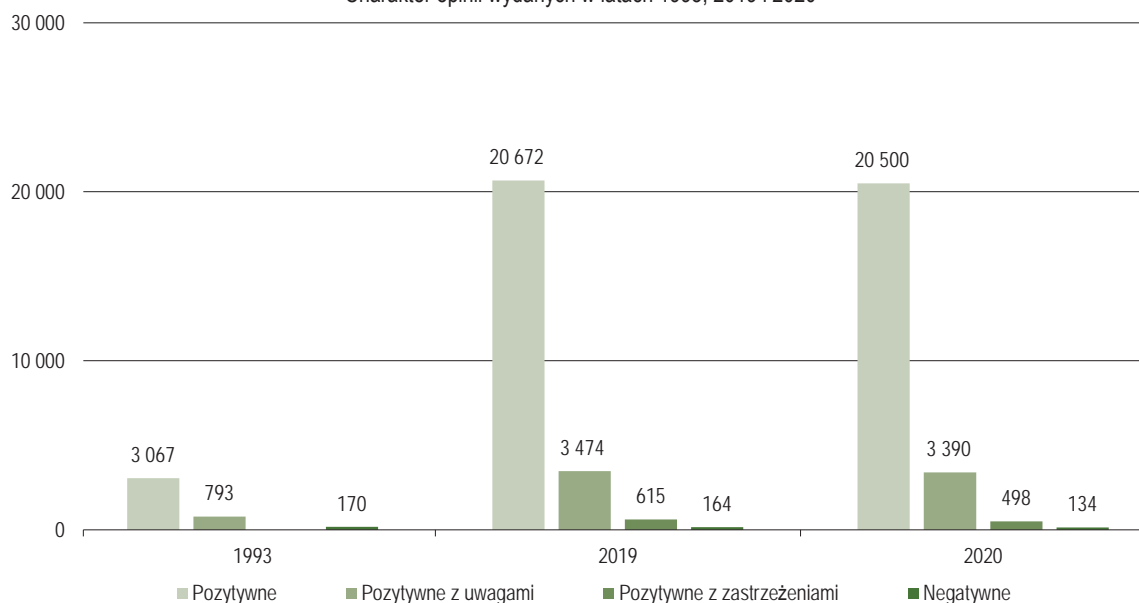
W 2020 r. izby wydały 10 opinii o programach postępowania naprawczego jst, z tego pięć opinii odnoszących się do programów opracowanych przez organy gmin i powiatów w trybie art. 240a ust. 1 uofp i pięć dotyczących zmian wprowadzonych w już przyjętych programach. W stosunku do roku poprzedniego wydano jedną opinię mniej.

Wśród wydanych opinii, z uwagi na ich liczbę i ich charakter wyróżniają się opinie o uchwałach rad gmin o nieudzieleniu wójtowi absolutorium. W sprawie uchwał rad o nieudzieleniu absolutorium za rok 2020 wydano 24 opinie, w tym 17 negatywnych (w 2019 r. – 10 opinii, w tym sześć negatywnych).

Liczba wydanych w 2020 r. opinii o projektach uchwał budżetowych (2 942), o projektach wieloletnich prognoz finansowych (2 941), informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 r. (2 962), sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2019 (2 963), o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za rok 2019 (2 961) – wskazuje na rodzaj oraz liczbę opiniowanych dokumentów i pozostaje w bezpośrednim związku z liczbą nadzorowanych jednostek zobowiązanych do ich przedłożenia, nie odbiega od liczby opinii wydanych w poprzednich latach. Niewielkie odchylenia w tym zakresie wynikają ze zmiany liczby związków jst oraz terminu opiniowania projektu uchwały budżetowej i projektu wieloletniej prognozy finansowej, przedstawianych do zaopiniowania w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

W 2020 r. składy orzekające izb wydały łącznie 20 500 opinii pozytywnych (83,6% wydanych), 3 390 opinii pozytywnych z uwagami (13,8% wydanych), 498 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (2,0% wydanych) i 134 opinie negatywne (0,5% wydanych). Spośród 134 opinii negatywnych 108 dotyczyło gmin, dziewięć – miast na prawach powiatu, 11 – powiatów, jedna – województwa oraz pięć – związków jst. Dla porównania – w 2019 r. wydano 20 672 opinie pozytywne (82,9% wydanych), 3 474 opinie pozytywne z uwagami (13,9% wydanych), 615 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (2,5% wydanych) i 164 opinie negatywne (0,7% wydanych), podczas gdy w pierwszym roku działalności izb opinie pozytywne (3 067 opinii) stanowiły zaledwie 76,1% wydanych.

Charakter opinii wydanych w latach 1993, 2019 i 2020



Wyniki opiniowania w 2020 r. odnotowują niewielki wzrost udziału opinii pozytywnych – do 83,6% wydanych (o 0,7 punktu procentowego) i niewielki spadek udziału opinii pozytywnych z uwagami (o 0,1 punktu procentowego). W 2020 r., podobnie jak w roku poprzednim, najwięcej negatywnych opinii (50) wydano o przedkładanych projektach uchwał, z których 27 dotyczyło 2 941 opiniowanych projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych (0,9%), a 23 dotyczyło 2 942 opiniowanych projektów uchwał budżetowych (0,8%). Ponadto, na podstawie projektów uchwał budżetowych i projektów wieloletnich prognoz finansowych, izby wydały 15 negatywnych opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu (0,7%). Wyniki opiniowania wskazują, że w sprawach związanych z opiniowaniem przedłożonych przez jst projektów uchwał na rok 2021 wydano łącznie 65 negatywnych opinii, co stanowiło 48,5% łącznej liczby negatywnych opinii wydanych w 2020 r. Dla porównania – w 2019 r. na 8 014 opiniowanych projektów uchwał wydano 84 negatywne opinie, co stanowiło 51,2% wydanych opinii negatywnych.

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

na rok 2021⁶. 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 nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, a także brak realistyczności zaplanowanych kwot, w tym w szczególności dochodów majątkowych i przychodów z tytułu wolnych środków.

Na podstawie przyjętych przez jst wieloletnich prognoz finansowych oraz uchwał budżetowych na rok 2020 (5 162 dokumenty) – stanowiących w świetle art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 3 uofp odrębny przedmiot opiniowania – składy orzekające izb wydały 13 negatywnych opinii, z tego cztery w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych i dziewięć w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (w 2019 r. przy ocenie analogicznych przedmiotów wydano 20 negatywnych opinii). W negatywnych opiniach wskazywano m.in. na konieczność zachowania relacji określonej w art. 243 uofp.

W związku z 2 279 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 488 wniosków mniej niż w 2019 r.) składy orzekające izb wydały siedem negatywnych opinii (z tego pięć o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki, jedna o możliwości wykupu obligacji oraz jedna o możliwości spłaty innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp). Podstawę ich wydania stanowiło zagrożenie niezachowania przez jst w roku budżetowym i kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243, w tym w związku z niespełnieniem wymogu realistyczności planowania dochodów i wydatków budżetu, o którym mowa w art. 226 ust. 1 pkt 1 i 2 uofp, a także brak zaplanowania przychodów z tytułu zobowiązań zwrotnych, których możliwość spłaty opiniowano.

Dla porównania – w 2019 r. w związku z 2 767 wnioskami organów wykonawczych jst izby wydały 16 negatywnych opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu obligacji.

Po dokonaniu oceny przedłożonych do zaopiniowania w 2020 r. informacji i sprawozdań z wykonania budżetu jst (2 962 informacji i 2 963 sprawozdań) oraz wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (2 961), a także przekazanych do nadzoru uchwał rad gmin w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium (24 uchwały) składy orzekające izb negatywnie zaopiniowały 48 dokumentów, z tego: osiem informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 r., sześć sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2019, 17 wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (z tego siedem wniosków o udzielenie i dziesięć wniosków o nieudzielenie absolutorium) oraz 17 uchwał organów stanowiących jst w sprawie nieudzielenia absolutorium. Dla porównania – w 2019 r. w analogicznych sprawach wydano 41 negatywnych opinii.

W 2020 r. składy orzekające izb – po dokonaniu oceny danych finansowych właściwych dla dokumentów sprawozdawczych (analiza stanu finansów, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych), jak też oceny założeń dotyczących kształtowania się podstawowych wielkości budżetowych (plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania), a także oceny trafności i rzetelności przyjętych założeń (przewidywane efekty finansowe wraz z określeniem sposobu ich obliczenia), ze szczególnym uwzględnieniem zachowania zasad i spełnienia warunków obowiązujących jst w okresie realizacji programu postępowania naprawczego oraz zachowania w wyniku jego realizacji relacji określonych w art. 242–244 uofp – pozytywnie (w tym z uwagami i zastrzeżeniami) zaopiniowały dziewięć programów postępowania naprawczego – opracowanych i przedłożonych do zaopiniowania w trybie art. 240a ust. 1 uofp, w tym pięć aktualizacji przyjętego programu. Negatywnie zaopiniowany został jeden program postępowania naprawczego. Dla porównania – w 2019 r. składy orzekające pozytywnie (z uwagami i zastrzeżeniami) zaopiniowały osiem programów postępowania naprawczego, a negatywnie – trzy programy.

Szczególny charakter opinii regionalnej izby obrachunkowej o programie postępowania naprawczego jst wynika więc nie tylko ze złożoności aspektów przedmiotu opiniowania, ale ze szczególnego umocowania tych opinii w procedurze przyjęcia programu postępowania naprawczego jst. Wśród warunków realizacji programu postępowania naprawczego zawarto wymóg uzyskania pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej o przyjętym programie (art. 240a ust. 4), przy czym w przypadku braku pozytywnej opinii budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa (art. 240a ust. 8 uofp).

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2019 i 2020 według przedmiotu opiniowania i kategorii jednostek prezentuje **tabela 9**.

⁶ 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.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości:

- **w opiniach o projektach uchwał budżetowych na rok 2021** (2 942 opinii, w tym 832 pozytywne z uwagami, 80 pozytywnych z zastrzeżeniami i 23 negatywne) składy orzekające izb kwestionowały możliwość uchwalenia budżetu w projektowanych wielkościach, w tym z uwagi na:
 - niezachowanie w 2021 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 i wolne środki,
 - 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 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, oraz przychodów pochodzących z wolnych środków, w tym wskazywano na próbę obejścia przepisów art. 243 uofp;
 w opiniach pozytywnych z uwagami i zastrzeżeniami formułowano również uwagi dotyczące:
 - nieprawidłowego ustalenia wysokości planowanego deficytu budżetu oraz źródeł jego sfinansowania (w tym wskazanie nierealnego źródła pokrycia deficytu) 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 obligatoryjnych rezerw, w tym ustalenia rezerwy ogólnej w wysokości niższej niż określona przepisem art. 222 ust. 1 uofp, ustalenia rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe w wysokości niższej niż wynika z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,
 - braku zapewnienia w projekcie uchwały budżetowej środków finansowych na realizację przedsięwzięcia ujętego w wieloletniej prognozie finansowej,
 - niedopełnienia obowiązku zamieszczenia w uchwale budżetowej oraz wyodrębnienia w planie dochodów i wydatków, zgodnie z dyspozycją art. 212 ust. 1 pkt 8 i art. 237 ust. 1 uofp, dochodów i wydatków na finansowanie zadań wynikających z odrębnych ustaw, w szczególności zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), ochrony środowiska (art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska), profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi⁷);
- **w opiniach o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych** (2 941 opinii, w tym 776 pozytywnych z uwagami, 103 pozytywne z zastrzeżeniami i 27 negatywnych) – zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 3 uofp – szczególnej ocenie poddano uwzględnienie obowiązku przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, tj.:
 - nieuwzględnienie obowiązku zachowania w roku budżetowym i kolejnych latach reguły określonej w art. 243 ust. 1 uofp, w myśl której organ stanowiący jst nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje niespełnienie w roku budżetowym oraz w każdym następującym po roku budżetowym warunku dotyczącego zachowania relacji łącznej kwoty zdefiniowanych w tym przepisie spłat do dochodów bieżących (wskaźnika planowanych spłat) na poziomie nieprzekraczającym dopuszczalnej granicy spłat, obliczonej na podstawie wykonania budżetu w trzech (do roku 2025) lub siedmiu (od roku 2026) latach poprzedzających rok budżetowy (m.in. poprzez niewliczenie do długu zobowiązań z art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp),
 - nieuwzględnienie 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 przy uwzględnieniu możliwości włączenia środków nadwyżek z lat ubiegłych i wolnych środków,

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 z późn. zm.

- niezachowanie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej oraz niedopełnienie obowiązku objaśnienia przyjętych w niej wartości (zgodnie z art. 226 ust. 1 i 2a uofp), w szczególności w związku z nieprawidłowym oszacowaniem możliwości wzrostu dochodów bieżących i obniżenia wydatków bieżących 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 wykazano przychody z tytułu wolnych środków bądź nadwyżki z lat ubiegłych),
- błędne zastosowanie wyłączeń, które to wyłączenia mają zasadniczy wpływ na spełnienie wskaźnika z art. 243 uofp,
- błędne wyliczenie kwoty długu,
- brak opracowania wieloletniej prognozy finansowej na cały okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, tj. niezgodnie z art. 227 uofp,

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,
- błędne ustalenie limitu zobowiązań dla przedsięwzięć,
- niezgodności kwot podanych w projekcie prognozy (innych niż wskazane w art. 229 ustawy o finansach publicznych) – z wielkościami podanymi w projekcie uchwały budżetowej;
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w projektach uchwał budżetowych na rok 2021 (2 278 opinii, w tym 286 pozytywnych z uwagami, 65 pozytywnych z zastrzeżeniami i 15 negatywnych) wskazywano na te same nieprawidłowości, które stanowiły uzasadnienie do wydania negatywnej 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 2021 przychodami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych i wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, w związku z przeznaczeniem tych środków na sfinansowanie deficytu budżetu w 2020 r.,
 - zagrożenie niezachowania relacji określonych w art. 242–244 uofp w przypadku nieuzyskania planowanego wzrostu dochodów i obniżenia wydatków bieżących;
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w uchwałach budżetowych na rok 2020 (2 298 opinii, w tym 103 pozytywne z uwagami, 35 pozytywnych z zastrzeżeniami i cztery negatywne) zarzucono organom jst:
 - przekroczenie lub zagrożenie przekroczenia indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp,
 - niedopuszczalność planowania źródeł finansowania deficytu budżetu ze środków pochodzących z nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych i wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 i 6 uofp, przy braku posiadania takich nadwyżek lub ich zaangażowaniu w finansowanie deficytu roku poprzedniego oraz nieobjaśnienia przyjętych wartości w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej,
 - 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 nieobjaśnienia 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** (2 864 opinie, w tym 273 pozytywne z uwagami, 78 pozytywnych z zastrzeżeniami i dziewięć negatywnych) – wskazywano na:
 - niezachowanie w roku budżetowym 2020 i kolejnych latach relacji określonej w art. 243 uofp – w myśl której relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji wraz z należnymi odsetkami do planowanych dochodów ogółem (wskaźnik planowanych spłat) – nie może przekroczyć wskaźnika dopuszczalnych spłat, wyznaczonego średnią arytmetyczną relacji dochodów

- bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem obliczonych dla ostatnich trzech lat),
- 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 rozporządzenia Ministra Finansów wydanego na podstawie art. 72 ust. 2 uofp⁸,
 - ryzyko niezachowania relacji określonej w art. 243 uofp z uwagi na niewielką różnicę pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem spłat,
ponadto wskazywano na konieczność wyeliminowania nieprawidłowości oraz dokonania zmian uchwał zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 5 uofp;
 - **w opiniach o możliwości spłaty** kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, lub wykupu papierów wartościowych – wydawanych na wniosek organu wykonawczego jst (łącznie 2 279 opinii, w tym 169 opinii pozytywnych z uwagami, 50 pozytywnych z zastrzeżeniami i siedem negatywnych) – 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 nad wydatkami bieżącymi) i dochodów ze sprzedaży majątku,
 - niespełnienia przez jst (w jednym przypadku związek) wymogów formalnoprawnych ubiegania się o pożyczkę z uwagi na stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie pożyczki, brak aktualizacji limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek,
 - nieuwzględnienia spłat zobowiązań w wieloletnich prognozach finansowych lub zaplanowania ich w innych latach niż wynika to z uchwały w sprawie emisji obligacji,
 - niedopełnienia wymogów określonych w przepisach, uchybień proceduralnych i formalnych, błędów rachunkowych,
 ponadto w opiniach wskazywano, że ograniczenia organizacyjne i prawne związane z ogłoszonym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanem epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i możliwymi działaniami wynikającymi w szczególności z ustaw wprowadzających szczególne rozwiązania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, mogą mieć wpływ na zmniejszenie dochodów własnych jst oraz transferów środków z budżetu państwa i w konsekwencji na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 uofp;
 - **w opiniach o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 r.** (2 962 opinie, w tym 414 pozytywnych z uwagami, 21 pozytywnych z zastrzeżeniami i osiem negatywnych) wskazywano organom wykonującym budżet:
 - niezachowanie zasad dokonywania wydatków, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp, w związku z dopuszczeniem do wzrostu zobowiązań wymagalnych i obciążenia wydatków budżetu zapłatą odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań,
 - zagrożenie niezachowania w roku budżetowym i kolejnych latach relacji, o których mowa w art. 242–244 uofp, w związku z relatywnie niskim wykonaniem planu dochodów, w tym dochodów ze sprzedaży majątku, występowaniem wysokich zobowiązań wymagalnych skutkujących występowaniem deficytu operacyjnego,
ponadto wskazywano na:
 - niedopełnienie ustawowych wymogów w zakresie dokonania obligatoryjnych odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz wydatków podlegających szczególnym zasadom wykonywania budżetu,
 - niedopełnienie obowiązku przedstawienia informacji, o których mowa w art. 266 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp,
 - niezapewnienie pełnej spójności informacji z kwotami wynikającymi z uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej oraz sprawozdaniami budżetowymi,
 - okoliczności wskazujące na niezachowanie dyscypliny finansów publicznych, w szczególności dokonanie wydatków z przekroczeniem kwot określonych w uchwale budżetowej, ponoszenie wydatków z tytułu kar i odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań;

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).

- **w opiniach o przedłożonych sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2019** wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami (2 963 opinie, w tym 416 pozytywnych z uwagami, 55 pozytywnych z zastrzeżeniami i sześć negatywnych) zarzucono organom jst wykonanie budżetu z naruszeniem zasad gospodarki finansowej, w tym:
 - niezachowanie reguły wydatkowej, o której mowa w art. 242 ust. 2 uofp, w związku z wykonaniem wydatków bieżących wyższych niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki oraz nieuwzględnienie skutków jej oddziaływania na zdolność spłaty zobowiązań i możliwość uchwalenia budżetu w kolejnych latach,
 - naruszenie zasad dokonywania wydatków, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 2, 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 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 i spłat kredytów powyżej limitów określonych w uchwale budżetowej bądź w związku z nieuwzględnieniem w planie wydatków płatności wynikających ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich,
 - w konsekwencji wykonania budżetu z deficytem wyższym niż planowany (lub nieuzyskania planowanej nadwyżki) - sfinansowanie deficytu budżetu (lub przypadających do spłaty kredytów) ze środków części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu na styczeń kolejnego roku,
 - 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 dochodów i wydatków bieżących),
 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,
 - 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,
 - 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 2019 (2 961 opinii, w tym 116 pozytywnych z uwagami, 10 pozytywnych z zastrzeżeniami i 17 negatywnych – wśród których składy orzekające wydały 23 opinie o wnioskach o nieudzielenie absolutorium, w tym dwie pozytywne z uwagami, pięć pozytywnych z zastrzeżeniami i dziesięć negatywnych) – wskazywano komisjom rewizyjnym organów stanowiących jst:
 - niedopełnienie obowiązku zaopiniowania wykonania budżetu, o którym mowa w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, w związku ze sformulowaniem wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) lub zarządowi powiatu bez uprzedniego dokonania kompleksowej oceny wykonania budżetu odnoszącej się do całości wykonania planu w rozumieniu art. 211 ust. 1 uofp oraz ustalenia przyczyn powstania odchyłeń, a także ustalenia, czy winą za ich wystąpienie można obciążyć organ wykonujący budżet,
 - sformułowanie wniosku o nieudzielenie absolutorium na podstawie przesłanek niezwiązanych z wykonaniem budżetu lub bez wykazania i uzasadnienia tego związku np. na podstawie kwestii organizacyjnych z zakresu funkcjonowania urzędu gminy, wzrostu zatrudnienia, niewłaściwego sposobu naboru na stanowiska urzędnicze, naruszania zasady jawności działania organów gminy przez burmistrza lub niewykazanie jaki wpływ na sposób wykonania całego budżetu miały zakwestionowane wydatki na promocję gminy, zakup paliwa do samochodu służbowego, telefonu służbowego,
 - przedstawienie argumentów o nieudzieleniu absolutorium organowi wykonawczemu dopiero na etapie zakończenia głosowania w przedmiotowej sprawie i po końcowym uzyskaniu wyników oddanych głosów przez członków komisji za nieudzieleniem absolutorium,

- brak informacji o przeprowadzeniu przez komisję rewizyjną kontroli gospodarki finansowej jednostki w trakcie roku budżetowego,
- niedopełnienie formalnoprawnych wymogów przedstawienia wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium – wynikających z art. 18a ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 270 ust. 2 uofp, w tym wobec braku sformułowania opinii przez komisję rewizyjną o wykonaniu budżetu przez wójta, przedstawienia organowi stanowiącemu jst wniosku w sprawie absolutorium bez rozpatrzenia wszystkich wymaganych dokumentów, w szczególności sprawozdania z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu, sprawozdania finansowego, informacji o stanie mienia jst, lub brak informacji o spełnieniu wymogów wynikających z przepisu art. 270 ust. 2 uofp,
- 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 dotyczących przyjęcia błędnych założeń w planowaniu, sformułowania wniosku w sprawie udzielenia absolutorium na podstawie nierzetelnego sprawozdania z wykonania budżetu,
- sformułowanie wniosku o nieudzielenie absolutorium zarządowi powiatu na podstawie ustaleń dotyczących gospodarki finansowej szpitala powiatowego,
- 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** (24 opinie, z tego sześć pozytywnych, jedna pozytywna z zastrzeżeniami i 17 negatywnych) składy orzekające izb – po dokonaniu oceny spełnienia wymogów formalnoprawnych, jak też materialnoprawnych przesłanek podjęcia uchwały – zarzuciły organom stanowiącym jst:
 - podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) 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 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 zadań inwestycyjnych i pozyskania środków na ich finansowanie – bez uwzględnienia uwarunkowań powstałych rozbieżności oraz wykazania, jakie działania lub zaniechania zostały zawinione,
 - nieudzielenie absolutorium na podstawie zarzutów, które nie dotyczyły wykonania budżetu 2019 r., w tym odnoszących się do wykonania budżetów lat poprzednich czy ogólnej oceny działalności organu wykonawczego,
 - podjęcie uchwały w sprawie absolutorium z naruszeniem wymogów określonych w art. 271 uofp, w tym bez rozpatrzenia na sesji absolutorijnej sprawozdania finansowego, a także bez przeprowadzenia dyskusji odnoszącej się do wykonania budżetu w poprzednim roku budżetowym,
 - podjęcie uchwały z naruszeniem art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wobec podjęcia decyzji w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi) bez rozstrzygnięcia absolutorium w wyniku głosowania – uchwała w sprawie udzielenia absolutorium nie uzyskała bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady;
- **w opiniach o programach postępowania naprawczego jst** – 10 opinii, z tego pięć opinii w sprawie programów i pięć opinii dotyczących zmiany programu (cztery opinie pozytywne, cztery pozytywne z uwagami, pozytywna z zastrzeżeniami i negatywna) przyjętych przez rady gmin (siedem) oraz powiatów (trzy) – składy orzekające izb wskazywały na⁹:

⁹ Szerzej o programach postępowania naprawczego w Rozdziale V *Sprawozdania*.

- niewypełnienie dyspozycji art. 240a ust. 3 pkt 2 i 3 uofp w zakresie określenia przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, zapewniających zachowanie zasad określonych w art. 242–244, w tym przyjęcia w programie naprawczym niewystarczającej skali działań zmierzających do odzyskania stabilnej sytuacji finansowej jednostki oraz zbyt optymistycznej prognozy wzrostu zarówno dochodów jak i wydatków budżetu, znacząco odbiegającej od wskaźników makroekonomicznych ogłoszonych przez Ministerstwo Finansów (w opinii negatywnej),
- oparcie konstrukcji opracowanego programu naprawczego na założeniu polegającym na dalszym zwiększeniu stanu zadłużenia jednostki (w opinii negatywnej),
- planowanie zmian w wydatkach majątkowych sprowadzających się w zasadzie jedynie do przesunięcia w czasie planowanej realizacji dotychczasowych przedsięwzięć na lata następne, a w części planowanie ponoszenia takich wydatków bez uzyskania zewnętrznego dofinansowania (w opinii negatywnej),
- nieuzasadnione planowanie wysokich nadwyżek operacyjnych, brak realnych możliwości pozyskania dochodów we wskazanej w programie wysokości, w tym z tytułu dostarczania wody i odbioru ścieków, za najem lokali komunalnych i socjalnych, zaplanowanie znacznej redukcji wydatków w zakresie zakupu materiałów, wyposażenia, zakupu usług zewnętrznych oraz wydatków na remonty i modernizacje bez wskazania w programie jakich konkretnie wydatków mają dotyczyć oszczędności i czy nie będzie przez to zagrożona realizacja zadań jednostki, wskazanie błędnej kwoty zadłużenia (w opinii pozytywnej z zastrzeżeniami),
- założenie ograniczenia wydatków związanych z promocją gminy, podczas gdy zgodnie z art. 240a ust. 5 uofp w okresie realizacji programu bezwzględnie nie można ponosić wydatków na promocję gminy, a nie tylko ograniczyć te wydatki (w opinii pozytywnej z uwagami),
- ryzyko niespełnienia relacji określonej w art. 243 uofp i zagrożenie dla wykonania ustawowych zadań jst w przypadku zaciągnięcia w 2020 r. zobowiązań zwrotnych, zawyżenie oszczędności w wydatkach majątkowych w okresie realizacji programu (w opinii pozytywnej z uwagami),
- brak informacji w dokonanej aktualizacji programu w zakresie efektywności ściągальności podatków, zwiększenia opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego, dochodów z tytułu czynszu (w opinii pozytywnej z uwagami).

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 2020 r. do kolegiów izb wniesiono **24 odwołania** od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2019 r. – 17), 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 wykupu obligacji komunalnych,
- trzech opinii o projekcie uchwały budżetowej, z tego o jednym projekcie na rok 2020 i dwóch na rok 2021 (jednej negatywnej, jednej pozytywnej z zastrzeżeniami oraz jednej pozytywnej),
- pięciu opinii o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, z tego o jednym projekcie na rok 2020 i lata następne i czterech na rok 2021 i lata następne (dwóch negatywnych, dwóch pozytywnych z zastrzeżeniami oraz jednej pozytywnej),
- opinii pozytywnej z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2021 r.,
- opinii negatywnej o prawidłowości planowanej kwoty długu,
- pięciu opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy za rok 2019 (dwóch negatywnych, dwóch pozytywnych z zastrzeżeniami i jednej pozytywnej z uwagą),

- dwóch opinii o wnioskach komisji rewizyjnych rad gmin w sprawie nieudzielenia absolutorium (jednej pozytywnej z zastrzeżeniami oraz jednej negatywnej),
- sześciu opinii o uchwałach rad gmin w sprawie nieudzielenia absolutorium (trzech negatywnych oraz trzech pozytywnych).

W 2020 r. kolegia izb rozpatrzyły **20 odwołań** organów jst od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2019 r. – 18), z tego trzy odwołania wniesione w 2019 r. i 17 odwołań wniesionych w 2020 r.

Do rozpoznania w 2021 r. pozostało siedem odwołań wniesionych pod koniec 2020 r. od opinii w sprawie projektów uchwał budżetowych na 2021 r. (dwa), od opinii w sprawie projektów uchwał o wieloletniej prognozie finansowej na 2021 r. i lata następne (cztery) oraz od opinii w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na 2021 r. (jedno).

Kolegia izb – w wyniku rozpatrzenia 20 odwołań od uchwał składów orzekających w sprawie opinii – postanowiły w 2020 r.:

- **o uwzględnieniu dwóch odwołań**, z tego od opinii pozytywnej z uwagą o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za rok 2019 oraz od opinii pozytywnej o wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium.
Po zapoznaniu się z przedłożonymi dokumentami i zawartymi w nich wyjaśnieniami kolegium uwzględniło odwołanie dotyczące wykazania w sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy stopnia zaawansowania realizacji programów wieloletnich, a w przypadku opinii o wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium kolegium uznało, że kontrola wykonania budżetu dokonana przez komisję rewizyjną nie daje podstawy do udzielenia wniosku o nieudzielenie absolutorium.
- **o oddaleniu dziewięciu odwołań**, z tego jednego od negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej na 2020 rok, dwóch od negatywnych opinii o projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej na rok 2020 i lata następne, jednego od negatywnej opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu, czterech od opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za rok 2019 (od dwóch opinii negatywnych i dwóch opinii pozytywnych z zastrzeżeniem), oraz jednego od negatywnej opinii o uchwale rady gminy 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 kolegia izb podzieliły argumenty zawarte w uchwałach składów orzekających dotyczące: niemożności uchwalenia budżetu i braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej z uwagi na nieuwzględnienie przy wyliczeniu wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, innych niż pożyczki i kredyty; błędnego ustalenia kwoty długu jst, a także braku przedstawienia w trakcie sesji absolutorijnej zarzutów wskazujących na nieprawidłowości przy wykonywaniu budżetu przez wójta i w konsekwencji braku merytorycznych przesłanek do nieudzielenia absolutorium. W przypadku odwołań od opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy kolegium podzieliło całościową ocenę dokumentów obrazujących wykonanie budżetu, uznając m.in. za słuszną ocenę składu orzekającego, iż podjęte działania oszczędnościowe są niewystarczające by zagwarantować stałą zmianę struktury budżetu gminy umożliwiającą osiąganie w kolejnych latach stabilnej nadwyżki operacyjnej, a tym samym pozwalającą na bieżące i terminowe regulowanie zobowiązań, a także dzieląc ocenę składu orzekającego odnośnie braku możliwości sfinansowania wydatków budżetu roku 2019 środkami części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej na styczeń 2020 r., wykonania deficytu w wysokości większej niż planowany, wysokiego poziomu zobowiązań ogółem, w tym zobowiązań wymagalnych.

- **o oddaleniu z przyczyn formalnych (odrzuconiu) dziewięciu odwołań** od opinii i pozostawieniu ich bez merytorycznego rozpatrzenia, z tego jednego od negatywnej opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych, jednego od pozytywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej, jednego od pozytywnej opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej, jednego od opinii pozytywnej z zastrzeżeniami o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz pięciu od opinii o uchwałach rad gmin w sprawie nieudzielenia absolutorium (trzech opinii pozytywnych i dwóch negatywnych).

Kolegia izb stwierdziły w ośmiu przypadkach niedopuszczalność wniesienia odwołania przez podmiot nieuprawniony tj. przez komisję rewizyjną, radnego lub grupę radnych (w czterech przypadkach) oraz wójta (w trzech przypadkach). Kolegia izb wskazały na brak uprawnienia do podejmowania w imieniu organu stanowiącego jst czynności w przedmiocie wniesienia odwołania od opinii wydanej w sprawach określonych w art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Ponadto kolegium oddaliło **projekt odwołania burmistrza** od opinii o możliwości wykupu obligacji komunalnych, wskazując, że kolegium rozpatruje odwołania właściwego organu gminy, a nie projekty odwołań.

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

Po upływie terminu do wniesienia odwołania – zgodnie z dyspozycją art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – prezesi izb powiadomili właściwych wojewodów i ministra właściwego do spraw finansów publicznych o sześciu przypadkach wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst za rok 2019 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 jednostek samorządu terytorialnego 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 2020 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 982 kontrole, w tym 716 kontroli kompleksowych, zarówno tych, których obowiązek przeprowadzania w każdej jst, co najmniej raz na cztery lata, wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jak również innych kontroli kompleksowych.

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 189 razy (w 2019 r. – 280).

Kontroli doraźnych, których celem jest weryfikacja zasadności wniesionych do izb informacji o potencjalnych naruszeniach prawa, w 2020 r. zrealizowano 70 (w 2019 r. – 114).

Sprawdzanie wykonania wniosków pokontrolnych realizowano także w formie odrębnych kontroli sprawdzających, których w 2020 r. wykonano 7 (w 2019 r. – 17).

Mniejsza ilość kontroli problemowych, doraźnych i sprawdzających przeprowadzonych w 2020 r. w stosunku do roku ubiegłego wynikała głównie z ograniczeń i specyfiki kontroli w okresie COVID-19. Ograniczenia te dotyczyły zarówno inspektorów kontroli wykonujących czynności kontrolne, szczególnie w związku z chorobą pracowników lub ich rodzin a także kontrolowanych jst i pracowników tych jednostek.

Regionalne izby obrachunkowe w 2020 r. zweryfikowały zasadność łącznie 770 (w 2019 r. – 784) doniesień oraz informacji o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach (w tym m.in. pisma otrzymane od policji, prokuratury, UKS, CBA, UZP, Izby Administracji Skarbowej, Urzędu Celno-Skarbowego, rzeczników dyscypliny finansów publicznych,

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.

ministrów, wojewodów, posłów, wójtów/burmistrzów, starostów, radnych, a także od innych instytucji, osób prawnych i fizycznych oraz pisma anonimowe).

Ponadto tematyka kontroli problemowych związana była z zadaniami określonymi na 2020 r. przez KR RIO². Izby, na podstawie jednolitego programu, miały przeprowadzić kontrole koordynowane dotyczące zagadnień pn.: „Przeznaczenie dochodów z tytułu opłat za wyżywienie pobranych od uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe” (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku) oraz „Dochody z mienia Skarbu państwa” (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach). Jednak w związku z ogłoszoną w kraju pandemią COVID-19 i utrudnieniami w przeprowadzaniu kontroli – KR RIO³ postanowiła przesunąć tematy kontroli koordynowanych planowanych do realizacji w 2020 r. na 2021 r.

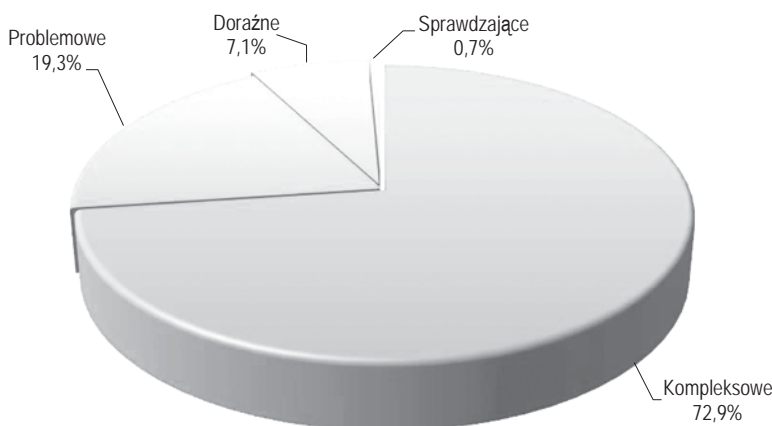
Wzorem lat ubiegłych, największy udział w strukturze kontroli wg ich rodzaju stanowiły kontrole kompleksowe – 72,9%. Udział kontroli problemowych wynosił 19,3%. Kontroli doraźnych związanych z koniecznością weryfikacji bieżąco uzyskiwanych informacji na temat jst, ich jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów podlegających kontroli przeprowadzono 7,1%. 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 2020 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:	982	100,0	716	100,0	189	100,0	70	100,0	7	100,0
Województwa samorządowe	1	0,1	-	x	-	x	1	1,4	-	x
Powiaty	69	7,0	65	9,1	4	2,1	-	x	-	x
Miasta na prawach powiatu	27	2,7	20	2,8	4	2,1	3	4,3	-	x
Gminy ogółem:	668	68,1	630	88,0	10	5,2	21	30,0	7	100,0
– miejskie	62	6,3	58	8,1	-	x	4	5,7	-	x
– miejsko-wiejskie	195	19,9	179	25,0	5	2,6	8	11,4	3	42,9
– wiejskie	411	41,9	393	54,9	5	2,6	9	12,9	4	57,1
Związki jst ¹⁾	3	0,3	1	0,1	-	x	2	2,9	-	x
Stowarzyszenia jst	1	0,1	-	x	1	0,6	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	213	21,7	-	x	170	90,0	43	61,4	-	x

Struktura kontroli przeprowadzonych w 2020 r.



² Uchwała Nr 3/2019 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 15 marca 2019 r.

³ Uchwała Nr 1/2020 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 8 maja 2020 r.

W roku 2020, wzorem roku 2019, w jednostkach organizacyjnych jst przeważały kontrole problemowe – 79,4%, natomiast doraźne stanowiły 20,6% wszystkich kontroli.

Kontrole jednostek organizacyjnych jst, samorządowych osób prawnych i innych jednostek przeprowadzone w 2020 r. według rodzajów kontroli

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:					
			problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Ogółem, z tego:	213	100,0	170	100,0	43	100,0	-	x
Jednostki budżetowe	177	82,7	136	80,0	40	93,0	-	x
Zakłady budżetowe	8	3,7	8	4,7	-	x	-	x
Instytucje kultury ¹⁾	21	9,8	20	11,7	1	2,3	-	x
SP ZOZ ¹⁾	1	0,5	1	0,6	-	x	-	x
Pozostałe osoby prawne ¹⁾	4	1,9	2	1,2	2	4,7	-	x
Pozostałe ²⁾	3	1,4	3	1,8	-	x	-	x

¹⁾ Samorządowe osoby prawne.

²⁾ Między innymi beneficjenci dotacji otrzymanych od jst.

Z analizy liczby nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli w poszczególnych kategoriach jednostek w 2020 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 i gminy miejsko-wiejskie, a następnie miasta na prawach powiatu. Na każdą przeprowadzoną kontrolę w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich przypadło średnio około 12,7–15,0 nieprawidłowości, co stanowiło spadek liczby nieprawidłowości odpowiednio o 4,1% i 6,2%. Z kolei na każdą z przeprowadzonych kontroli w miastach na prawach powiatu przypadło ich 11,3 co stanowiło wzrost liczby nieprawidłowości o 2% względem 2019 r.

Zestawienie liczby nieprawidłowości, przypadających na jedną kontrolę, wg typu jednostki kontrolowanej oraz rodzaju kontroli w 2020 r.

Typ jednostki	Rodzaj kontroli									
	ogółem		kompleksowa		problemowa		doraźna		sprawdzająca	
	Liczba nieprawidłowości									
	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę
Ogółem, z tego:	10 677	10,9	10 063	14,1	431	2,3	169	2,4	14	2,0
Województwa samorządowe	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
Powiaty	616	8,9	598	9,2	18	4,5	-	x	-	x
Miasta na prawach powiatu	305	11,3	276	13,8	18	4,5	11	3,7	-	x
Gminy ogółem:	9 298	13,9	9 189	14,6	39	3,9	56	2,7	14	2,0
– miejskie	627	10,1	614	10,6	-	x	13	3,3	-	x
– miejsko-wiejskie	2 486	12,7	2 456	13,7	11	2,2	14	1,8	5	1,7
– wiejskie	6 185	15,0	6 119	15,6	28	5,6	29	3,2	9	2,3
Związki i stowarzyszenia jst	3	0,8	-	x	-	x	3	1,5	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	455	2,1	-	x	356	2,1	99	2,3	-	x

Regionalne izby obrachunkowe w 2020 r. wykorzystywały komputerowe metody analityczne (CAATs⁴⁾ w czynnościach kontrolnych za pomocą posiadanego programu ACL⁵. Prawie wszystkie kontrolowane przez regionalne

⁴ CAATs – informatyczne techniki wspomagania audytu.

⁵ ACL – Audit Command Language – nowoczesne narzędzie stosowane przez niektóre organy kontroli, a także firmy audytorskie.

izby obrachunkowe jednostki stosują do ewidencji księgowej oprogramowanie komputerowe, zatem zasadne jest posiadanie umiejętności pozyskiwania danych z takich zasobów oraz ich przetwarzania za pomocą technik komputerowych.

Wykorzystanie oprogramowania ACL w czasie czynności kontrolnych w 2020 r.

Wyszczególnienie	Liczba zastosowań programu ACL w kontrolach				
	ogółem	kompleksowe	problemowe	doraźne	sprawdzające
Ogółem, z tego:	350	349	1	-	-
Ustalenia ogólnooorganizacyjne	2	2	-	-	-
Księgowość i sprawozdawczość	154	154	-	-	-
Wykonanie budżetu, w tym:	178	178	-	-	-
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	2	2	-	-	-
– dochody i przychody	11	11	-	-	-
– wydatki i rozchody	165	165	-	-	-
Zamówienia publiczne	2	2	-	-	-
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	2	2	-	-	-
Dług publiczny	4	4	-	-	-
Gospodarka mieniem	5	4	1	-	-
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	3	3	-	-	-

Inspektorzy kontroli wykorzystali w 466 przypadkach możliwości, jakie daje ww. oprogramowanie, w czasie 350 prowadzonych kontroli w 2020 r. Oprogramowanie ACL bazuje na danych elektronicznych (szczególnie numerycznych), dlatego też największe zastosowanie miało przy kontroli zagadnień: wydatki i dochody budżetowe (47,1%) oraz księgowość i sprawozdawczość (44%).

1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W rezultacie przeprowadzonych czynności kontrolnych w 2020 r. stwierdzono 10 677 przypadków wystąpienia nieprawidłowości⁶, tj. o 9,9% mniej niż w roku poprzednim.

Nieprawidłowości w 2020 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 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 – 38,2%, w tym dochodów i przychodów (22,6%) oraz wydatków i rozchodów (12,4%), jak również w zagadnieniach dotyczących księgowości i sprawozdawczości (25,8%), ustaleń ogólnooorganizacyjnych (10,3%), zamówień publicznych (11,1%) oraz gospodarki mieniem (7,9%).

⁶ 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.

Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli regionalnych izb obrachunkowych w latach 2016–2020

Wyszczególnienie	2016		2017		2018		2019		2020	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Ogółem, z tego:	14 029	100,0	12 311	100,0	12 404	100,0	11 845	100,0	10 677	100,0
Ustalenia ogólnooorganizacyjne	1 298	9,3	1 210	9,8	1 133	9,1	1 107	9,3	1 098	10,3
Księgowość i sprawozdawczość	4 231	30,1	3 774	30,7	3 642	29,4	3 401	28,7	2 760	25,8
Wykonanie budżetu, w tym:	5 157	36,8	4 550	37,0	4 795	38,7	4 525	38,2	4 077	38,2
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	519	3,7	417	3,4	479	3,9	449	3,8	336	3,1
– dochody i przychody	2 966	21,1	2 650	21,5	2 920	23,5	2 552	21,5	2 414	22,6
– wydatki i rozchody	1 672	11,9	1 483	12,0	1 396	11,3	1 524	12,9	1 327	12,4
Zamówienia publiczne	1 460	10,4	1 194	9,7	1 231	9,9	1 192	10,1	1 185	11,1
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	624	4,4	524	4,3	530	4,3	587	5,0	501	4,7
Dług publiczny	194	1,4	158	1,3	152	1,2	170	1,4	142	1,3
Gospodarka mieniem	982	7,0	848	6,9	839	6,8	804	6,8	846	7,9
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	83	0,6	53	0,4	82	0,7	59	0,5	68	0,6

1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli

Ustalenia ogólnooorganizacyjne

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

W 2020 r. wystąpiło 1 098 przypadków nieprawidłowości, stanowiących 10,3% ich łącznej liczby, dotyczących zagadnień z zakresu organizacji jednostek, w tym kontroli zarządczej, do których zaliczały się m.in.:

- niewłaściwe opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (w tym np. zakładowego planu kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera) – 249,
- brak lub nieprzestrzeganie mechanizmów kontroli zarządczej – 148,
- niewykonanie wniosków pokontrolnych – 133,
- nieprawidłowości przy zatrudnianiu pracowników samorządowych (m.in. osób pełniących funkcje kierownicze, np. sekretarza, głównego księgowego) – 74,
- nieprzestrzeganie instrukcji kancelaryjnej (np. brak daty wpływu) – 66,
- zaniechanie bądź nieprawidłowe prowadzenie audytu w jednostce do tego zobowiązanej – 53,
- nieprawidłowe zorganizowanie wspólnej obsługi finansowo-księgowej – 36,
- nieprawidłowości organizacyjne dotyczące instytucji kultury (np. nieprawidłowe prowadzenie rejestru, forma gospodarki finansowej) – 34,
- nieokreślenie formy organizacyjno-prawnej jednostek organizacyjnych – 11,
- nieudzielenie kierownikom jednostek organizacyjnych pełnomocnictw do jednoosobowego działania – 10,
- zatrudnienie na stanowisku skarbnika/głównego księgowego osoby niespełniającej wymagań wynikających z ustawy o finansach publicznych – 4.

W Urzędzie Miejskim w Białymstoku (woj. podlaskie) zatrudniono pracownika na stanowisku głównego księgowego urzędu. W praktyce był on zaś podwładnym dyrektora departamentu rachunkowości urzędu i nie miał możliwości prowadzenia rachunkowości urzędu (gdyż księgi prowadzą też inne departamenty), nie podpisywał żadnych sprawozdań budżetowych i finansowych urzędu (przygotowywał jedynie dane do sprawozdań finansowych), ponieważ podpisywał je skarbnik. Dowody księgowe dotyczące wydatków urzędu jako jednostki budżetowej główny księgowy zatwierdzał tylko w sytuacji nieobecności skarbnika. W wyniku kontroli wnioskowano o zmianę nazwy stanowiska tego pracownika.

W latach 2015–2019 w urzędzie gminy Świeszyno (woj. zachodniopomorskie) funkcję sekretarza (w wymiarze 4/5 etatu) powierzono kierownikowi urzędu stanu cywilnego w drodze awansu, zamiast w drodze procedury naboru na wolne stanowisko kierownicze.

W Urzędzie Miejskim w Szczyrku (woj. śląskie) w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli w październiku 2020 r. nie zatrudniono pracownika na stanowisku sekretarza miasta. Nieprawidłowość ta była stwierdzona w poprzednich kontrolach.

W Urzędzie Gminy Narewka (woj. podlaskie) zawarto umowy zlecenia z 3 pracownikami urzędu, przy czym dwóch z nich nie miało zakresów czynności, a zatem nie można stwierdzić czy nie wynagradzano ponownie tych samych czynności. Dodatkowo umowy te były zawierane w formie pisemnej po upływie miesiąca, w którym, według ich treści, następowało wykonanie zlecenia. Stwierdzono też dwie umowy zawarte w kwietniu 2019 r. na okres od listopada 2018 r. do kwietnia 2019 r. Wynagrodzenia z tych umów wynosiły nawet do 2 tys. zł. Rozliczenia zleceń składane przez pracowników były niezgodne z umowami (np. umowa na przewóz kajaków – rozliczenie na koszenie stadionu, piknik rodzinny, sprzątnięcie szlaków) lub wskazywały na ich nierzetelność, np. przewóz zespołu trwający 26 godzin jednego dnia lub przewóz osób na bal emerytów do wsi oddalonej o 8 km, który wg rozliczenia trwał 17 godzin.

W gminie Lubrza (woj. lubuskie) ustalono, że w obowiązującym regulaminie wynagradzania pracowników urzędu, określono poziom minimalnego wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w kategoriach od I do XVIII w zaniżonej wysokości od 600 zł do 100 zł. Ponadto nie określono warunków i sposobu przyznawania dodatku funkcyjnego dla pracowników zatrudnionych na umowę o pracę.

Dyrektor Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Grucie (woj. kujawsko-pomorskie) zatrudnił w 2018 r. na stanowisku głównego księgowego osobę niespełniającą wymagań kwalifikacyjnych określonych ustawą o finansach publicznych.

Urząd Gminy w Radecznicy (woj. lubelskie) prowadził księgi rachunkowe jednostek oświatowych, mimo niepodjęcia przez radę gminy uchwały określającej urząd gminy jako jednostkę obsługującą.

W biuletynie informacji publicznej miasta i gminy Miastko (woj. pomorskie) nie zamieszczono dokumentacji przebiegu i efektów kontroli przeprowadzonych przez uprawnione organy kontroli w okresie od dnia 24 września 2016 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. (10 kontroli finansowych przeprowadzonych przez: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Pomorski Urząd Wojewódzki, Najwyższą Izbę Kontroli, Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Słupsku oraz Starostwo Powiatowe w Bytowie) oraz wystąpień pokontrolnych podmiotów je przeprowadzających.

W gminie Jeżowe (woj. podkarpackie) stwierdzono liczne nieprawidłowości dotyczące organizacji i przeprowadzania w 2019 r. audytu wewnętrznego, polegające m.in. na:

- podjęciu ze znacznym opóźnieniem, działań mających na celu przeprowadzenie audytu wewnętrznego, /wymóg przeprowadzania od 1 stycznia 2019 r. faktyczne czynności audytu rozpoczęto od sierpnia tego roku/,
- wypłaceniu w okresie od m-ca sierpnia do m-ca grudnia 2019 r. audytorowi wewnętrznemu – usługodawcy wynagrodzenia w kwocie ogółem 2,5 tys. zł brutto, pomimo niewywiązania się przez niego z warunków umowy o audyt.

W gminie Łopuszno (woj. świętokrzyskie) wójt nie zadbał o zapewnienie funkcjonowania audytu wewnętrznego w taki sposób, aby był działalnością niezależną i obiektywną, której celem byłoby wspieranie wójta jako kierownika jednostki w prawidłowym realizowaniu celów i zadań stawianych przed jst bowiem stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- nieopracowaniu Karty audytu jako oficjalnego dokumentu określającego cel, uprawnienia i odpowiedzialność audytu wewnętrznego w urzędzie,
- przy opracowaniu planu audytu na 2019 r. nieprzeprowadzenie analizy ryzyka, uwzględniającej sposób zarządzania ryzykiem w urzędzie,
- nieprowadzeniu w 2019 r. czynności sprawdzających, czynności mających na celu monitorowanie realizację wydanych zaleceń,
- nieokreśleniu zarówno w planie audytu, jak i w sprawozdaniu z wykonania planu audytu za 2019 r. przez audytora – usługodawcę realizacji poszczególnych zadań audytowych w osobodniach,

- nieopracowanie programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego w urzędzie,
- zaniechanie przeprowadzania zarówno ocen wewnętrznych, jak i zewnętrznych,
- nieuwzględnienie w umowie zawartej z audytorem – usługodawcą sposobu postępowania z dokumentami, w tym także w formie elektronicznej, wytworzonymi dla celów prowadzenia audytu wewnętrznego, tak aby zapewnić ich dostępność, ochronę przed nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem,
- prowadzenie audytu w SP ZOZ Gminnym Ośrodku Zdrowia w Łopusznie na podstawie wadliwie wydanego upoważnienia.

Gmina Poronin (woj. małopolskie) nie przekazała Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie 13 uchwał rady gminy podjętych w latach 2018–2020 dotyczących zagadnień związanych z ustaleniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wprowadzone na podstawie zarządzenia Wójta Gminy Zduny (woj. łódzkie) zasady dotyczące przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł, nie zostały zaktualizowane.

W mieście i gminie Prószków (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowe określenie przedmiotu działalności spółki gminnej poprzez określenie w akcie założycielskim spółki, zadań własnych gminy o charakterze użyteczności publicznej z naruszeniem zakresu działalności tej spółki ustalonego przez Radę Miejską w Prószkowie oraz określenie w akcie założycielskim spółki, zadań stanowiących działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania własne gminy o charakterze użyteczności publicznej z naruszeniem ustawowych ograniczeń. Również w trakcie tej kontroli stwierdzono niedokonanie zmiany umowy spółki gminnej pomimo rozszerzenia przedmiotu jej działalności przez Radę Miejską w Prószkowie.

W urzędzie gminy Brzeziny (woj. wielkopolskie) w 2019 r. nie prowadzono ksiąg rejestrowych instytucji kultury w formie elektronicznej, a jedynie przedłożono księgi rejestrowe w formie papierowej, które nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami informacji. W trakcie kontroli sporządzono księgę rejestrową w formie elektronicznej.

W gminie Jodłowa (woj. podkarpackie) ustalono, że nie są wykonane i realizowane na bieżąco wnioski pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z poprzedniej kontroli kompleksowej. Z 17 wniosków pokontrolnych skierowanych do gminy Krzywca (woj. podkarpackie) nie wykonano i na bieżąco nie realizowano 5 wniosków pokontrolnych, co skutkowało powtarzaniem się nieprawidłowości uprzednio stwierdzonych, szczególnie w zakresie podatkowych dochodów budżetu gminy.

Zarządzeniem wydanym w 2003 r., zmienionym w 2010 r. Burmistrz Mirosławca (woj. zachodniopomorskie) powołał gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych, którymi jako jej przewodniczącą wskazał własną osobę. Wskutek powyższego w badanym okresie doszło do naruszenia zakazu wykonywania przez zatrudnionego na podstawie wyboru pracownika samorządowego zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami burmistrza lub mogłyby wywoływać podejrzenie o jego stronnictwo lub interesowność. Z tytułu pełnienia tej funkcji w latach 2016–2019 Burmistrzowi wypłacono wynagrodzenie w łącznej kwocie 1,2 tys. zł.

W obowiązującej w 2019 r. w Urzędzie Gminy Sienno (woj. mazowieckie) dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości nie wskazano elementów ksiąg rachunkowych prowadzonych techniką ręcznego zapisu, nie wskazano rodzajów stosowanych dzienników częściowych, w zakresie programów wykorzystywanych do prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, nie wskazano wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia ich eksploatacji oraz oprogramowania wykorzystywanego do prowadzenia ewidencji szczegółowej dochodów pobieranych tytułem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wójt gminy Gielnów (woj. mazowieckie) jako kierownik jednostki prowadzącej obsługę, nie ustalił zasad (polityki) rachunkowości dla obsługiwanego w 2019 r. Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gielnowie.

W gminie Podgórzyn (woj. dolnośląskie) w 2019 r. stwierdzono przyjmowanie w formie bezgotówkowej wpłat do kasy urzędu (w łącznej kwocie 4,2 tys. zł). Wpłaty do kasy przy użyciu kart płatniczych, m.in. z tytułu podatków i opłat lokalnych, były przyjmowane od 2016 r. Tymczasem rada gminy nie dopuściła zapłaty podatków i opłat

stanowiących dochody budżetu gminy Podgórzyn za pomocą innego instrumentu płatniczego w tym instrumentu, na którym przechowywany jest pieniądz elektroniczny – w drodze uchwały.

Księgowość i sprawozdawczość

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji stwierdzono 2 760 przypadków działań stanowiących naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przepisów wewnętrznych, co stanowiło 25,8% ich łącznej liczby.

W szczególności nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych lub ich nieprawidłowego prowadzenia (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – przypadków 415,
- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań – 385,
- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 249,
- inwentaryzacji – 239,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 231,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 196,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki – 134,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji – 78,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 76,
- nieprawidłowej wyceny aktywów lub pasywów (np. nieuprawniona aktualizacja, nieprawidłowe umorzenia) – 72,
- nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych – 58,
- księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości – 50,
- nieujmowania w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki – 46,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont – 40,
- niesprawdzalnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 36,
- nierzetelnego lub nieprawidłowego ewidencjonowania operacji gotówkowych (niebieżącego, nierzetelnego, niesprawdzalnego prowadzenia raportów kasowych), niesporządzania raportów pomimo występowania obrotu gotówką – 36,
- nieterminowego przekazywania sprawozdań – 35,
- realizowania zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych merytorycznie, rachunkowo, niezatwierdzonych do wypłaty – 28,
- niesporządzania wszystkich wymaganych sprawozdań – 26,
- nieujmowania w ewidencji wszystkich należności jednostki – 23,
- poprawiania błędów w dowodach lub zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości – 16,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania chronologii zapisów – 15,
- nieprawidłowej archiwizacji, ochrony dokumentów księgowych, programów komputerowych – 13,
- wypłaty gotówki osobom nieupoważnionym lub bez pokwitowania – 9,
- nieprzeprowadzania kontroli gospodarki kasowej (np. niesprawdzanie raportów) – 5,
- niezgodność rzeczywistego stanu gotówki ze stanem ewidencyjnym (niedobór lub nadwyżka gotówki w kasie) – 1.

Szeregiem nieprawidłowości obarczona była ewidencja inwestycji rozpoczętych na koncie 080 „Środki trwałe w budowie” w Starostwie Powiatowym w Hajnówce (woj. podlaskie). W szczególności utrzymywano na nim kwotę 5 623 tys. zł będącą równowartością wydatków poniesionych w związku z postępowaniem scaleniowym gruntów – ujmowano na nim wszystkie wydatki na to zadanie (realizowane na terenie kilku gmin) bez względu na to, czy dotyczyły powstania środka trwałego. Poszczególne konta analityczne były nazwane w sposób niewskazujący na związek z procesem wytworzenia jakiegokolwiek środka trwałego. Nierealne saldo konta 080 w kwocie 152 tys. zł dotyczyło zaś inwestycji już zakończonej i ujętej na stanie środków trwałych starostwa.

W Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Kęsowie (woj. kujawsko-pomorskie) nie dokonano zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2018 r. oraz 2019 r.

Przeprowadzona kontrola gminy Kowalewo Pomorskie (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała, że 2018 r. nie zaliczono do przychodów urzędu jako jednostki budżetowej dochodów budżetu gminy z tytułu otrzymanej subwencji ogólnej w kwocie 14 536,9 tys. zł oraz nie zaewidencjonowano 2018 r. w księgach rachunkowych budżetu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na łączną kwotę 13 865,9 tys. zł.

Do 30 grudnia 2018 r. zaniechano bieżącego ewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu Miasta Mysłowice (woj. śląskie) zobowiązań wynikających z decyzji Ministra Finansów z tytułu zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty w części powiatowej oświatowej subwencji ogólnej w łącznej wysokości 3 771,2 tys. zł.

W latach 2016–2020 ewidencja w zakresie dochodów związanych z realizacją zadań zleconych w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa prowadzona była pozabilansowo zamiast w ewidencji bilansowej w księgach rachunkowych Urzędu Miasta Jastrzębie Zdrój (woj. śląskie).

W latach 2017–2019 zaniechano sporządzania jednego bilansu Urzędu Gminy Psary (woj. śląskie) według stanu na dzień 31 grudnia: 2016 r., 2017 r., 2018 r., obejmującego wszystkie aktywa i pasywa jednostki. Sporządzano natomiast odrębne bilanse jednostkowe dla prowadzonych dzienników częściowych w tym: 3 bilanse za 2016 r., 9 bilansów jednostkowych za 2017 r., 16 bilansów jednostkowych za 2018 r. zamiast jednego bilansu dla jednostki.

W ewidencji księgowej Urzędu Miasta i Gminy Małogoszcz (woj. świętokrzyskie) na koncie 011 „Środki trwałe” błędnie ujęto grunty o łącznej wartości księgowej 751 tys. zł przekazane w trwałą zarząd jednostkom oświatowym oraz Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkańcowej w Małogoszczu.

W gminie Golczewo (woj. zachodniopomorskie) dane wynikające z ewidencji syntetycznej konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” według stanu na koniec 31 grudnia 2018 r. oraz na koniec każdego kwartału roku 2019 nie były uzgadniane z zapisami w ewidencji analitycznej prowadzonej do tego konta, wskutek czego ich salda wykazywały różnice w zakresie należności w kwotach od 342 tys. zł do 821 tys. zł oraz nadpłat od 8 tys. zł do 16 tys. zł.

W Urzędzie Miejskim w Białymstoku (woj. podlaskie) w sprawozdaniu Rb-ST za 2019 r. zawyżono stan środków na rachunku budżetu o 54 223 tys. zł poprzez wykazanie po raz drugi (oprócz części „Informacja o środkach...”) stanu środków na rachunku wydatków niewygasających. W sprawozdaniach Rb-N błędnie zaliczono do kategorii pożyczek (wiersz N2.2) rozłożone na raty należności z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wynikające z decyzji (niebędące sprzedażą na raty) w kwocie 12 917 tys. zł. W sprawozdaniu Rb-27ZZ na koniec 2019 r. wykazano błędnie należności, których termin płatności nie przypadał na dany rok budżetowy w wysokości 8 876 tys. zł. Zaś w sprawozdaniu Rb-Z (poz. F1) wykazano kwotę 94 330 tys. zł stanowiącą poręczoną spółce miejskiej spłatę pożyczki, jednak bez odsetek, które również objęto poręczeniem.

W sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Starostwa Powiatowego w Ostrowcu Świętokrzyskim (woj. świętokrzyskie) sporządzonym wg stanu na koniec IV kwartału 2019 r. wykazana w wierszu N4 „Należności wymagalne” oraz N5 „Pozostałe należności” kwota należności została zawyżona łącznie o 3 900,5 tys. zł, na skutek bezpodstawnego wykazania należności z tytułu z realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w części należnej budżetowi Państwa.

W gminie Jawornik Polski (woj. podkarpackie) ustalono, że w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, wg stanu na koniec IV kwartału 2019 roku, nie wykazano pożyczki zaciągniętej w 2017 r. w WFOŚiGW w Rzeszowie w wysokości 1 635,3 tys. zł oraz kredytu bankowego w kwocie 4 081,2 tys. zł.

W gminie Stubno (woj. podkarpackie) w sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2018 r. wykazano kwoty niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stan środków na rachunku budżetu gminy wykazany w sprawozdaniu Rb-ST na koniec 2018 r. wynosił 2 645,9 tys. zł, natomiast z salda konta 133 „Rachunek bieżący budżetu” wynikała kwota 3 645,9 tys. zł.

W sprawozdaniu jednostkowym Urzędu Gminy Wiśniowa (woj. małopolskie) Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec III kwartału 2019 r., nie wykazano w części B. „Poręczenia i gwarancje”, w wierszu F1 „Wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu

udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec okresu sprawozdawczego”, kwoty 1 151 tys. zł, wynikającej z udzielonego przez gminę Wiśniowa w dniu 26 października 2018 r. poręczenia do wysokości, kredytu obrotowego w kwocie 7 800 tys. zł, zaciągniętego przez stowarzyszenie.

W księgach rachunkowych Urzędu Gminy Łomazy (woj. lubelskie) nie zaewidencjonowano rozrachunków z tytułu wpływu wadium i zabezpieczeń należytego wykonania umowy, które wg stanu na 31 grudnia 2019 r. wynosiły 94 tys. zł.

W Gminie Kielczygłów (woj. łódzkie) nie dokonywano przypisów należności z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” (brak ewidencji syntetycznej, a co za tym idzie ewidencji analitycznej), co było przyczyną nieprawidłowości skutkujących niewykazaniem tych dochodów w sprawozdaniach Rb-27S sporządzanych za okresy sprawozdawcze 2019 r.

W gminie Konopnica (woj. łódzkie) wystąpił przypadek wprowadzenia do ewidencji nowego środka trwałego – „Przebudowa istniejących schodów i pochylni dla niepełnosprawnych oraz tarasów komunikacji zewnętrznej do budynku przy ulicy Parkowej 2 w Konopnicy”, o wartości 194,7 tys. zł, w sytuacji, w której nastąpiło wyłącznie ulepszenie istniejącego środka trwałego.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w powiecie kętrzyńskim (woj. warmińsko-mazurskie) ustalono, iż zabezpieczenie należytego wykonania umowy w kwocie 203,7 tys. zł zaewidencjonowano na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” zamiast prawidłowo na koncie 139 „Inne rachunki bankowe”.

Ustalono, iż wg stanu na koniec IV kwartału 2019 r. sporządzono dwa sprawozdania Rb-N odrębnie dla jednostki – Urząd Gminy Giżycko (woj. warmińsko-mazurskie) oraz dla organu zamiast sporządzić jedno sprawozdanie jednostkowe obejmujące swym zakresem zarówno urząd jak i organ.

Podczas kontroli w gminie Kluczbork (woj. opolskie) ustalono, że w księgach rachunkowych jednostki ujmowano operacje gospodarcze dotyczące zmian w stanie środków trwałych na kwotę 4 435,2 tys. zł w innych okresach sprawozdawczych niż okresy, w których operacje te faktycznie nastąpiły. Jak ustalono zostało o spowodowane nieterminowym sporządzaniem dokumentów OT, na podstawie których inwestycje podlegały ujęciu na koncie 011 „Środki trwałe”.

W Urzędzie Gminy Szydłowo (woj. wielkopolskie) w ewidencji środków trwałych nie ustalono wartości gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, przekazanych w użytkowanie wieczyste innym podmiotom. Tym samym w bilansie urzędu jako jednostki budżetowej na dzień 31 grudnia 2019 r. w aktywach, w pozycji A.II.1.1.1 „Grunty stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego, przekazane w użytkowanie wieczyste innym podmiotom” wykazana została wartość 0 zł.

Podobna nieprawidłowość wystąpiła też w gminie Wielen (woj. wielkopolskie).

Miasto i gmina Ząbkowice Śląskie (woj. dolnośląskie) w dniu 27 sierpnia 2020 r. przekazała do spółki „Delfin” drewno pozyskane z wycinki drzew w ramach realizacji projektu pn. „Poprawa jakości środowiska miejskiego – rozwój infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej na terenie miasta Ząbkowice Śląskie”. Przekazane drewno nie zostało wycenione i ujęte w księgach rachunkowych urzędu. Dopiero w trakcie kontroli sporządzono protokół szacowania wartości pozyskanego drewna z wycinki w ilości 100,31 m³, w którym wartość pozyskanego drewna wyceniono na kwotę 19,7 tys. zł i którą ujęto 24 listopada 2020 r. w księgach rachunkowych urzędu.

W mieście Wałcz (woj. zachodniopomorskie) wprowadzona w dniu 30 września 2019 r. przez Burmistrza Miasta instrukcja inwentaryzacyjna określała, że inwentaryzację gruntów drogą weryfikacji sald przeprowadza się na podstawie wybranej 1% próby ilościowej z każdego rodzaju gruntu oraz 100% weryfikacji gruntów, które w danym roku obrotowym podlegały jakimkolwiek ruchom. W wyniku przyjętych regulacji inwentaryzacją przeprowadzoną według stanu na koniec 2019 r. objęto jedynie 19 działek o łącznej pow. 69,7205 ha (7,40% łącznej powierzchni gruntów gminnych) i wartości ewidencyjnej 2 350,4 tys. zł, zaś inwentaryzacją nie objęto nieruchomości niezabudowanych o wartości ewidencyjnej 233 153,4 tys. zł.

W księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego w Ożarowie Mazowieckim (woj. mazowieckie) nie dokonano wyceny 57 działek gruntu o łącznej powierzchni 15,41 ha, które w ewidencji szczegółowej środków trwałych ksiąg rachunkowych roku obrotowego 2019 figurowały z zerową wartością początkową.

Do ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy Osieck (woj. mazowieckie) obejmujących rok obrotowy 2019 wprowadzono zapisy ogółem na kwotę 544 tys. zł bez oznaczenia kont księgowych.

Należności w wysokości 1 345,4 tys. zł wykazane w bilansie Urzędu Gminy Winnica (woj. mazowieckie) sporządzonym na dzień 31 grudnia 2019 r. nie zostały skorygowane o kwotę 542,8 tys. zł, stanowiącą wartość odpisów aktualizujących należności.

W okresie objętym kontrolą (lata 2018–2020) miasto i gmina Złoty Stok (woj. dolnośląskie) w księgach rachunkowych urzędu, w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz w uchwałach budżetowych nie ujmowała dochodów z tytułu najmu składników majątkowych stanowiących własność miasta i gminy Złoty Stok, zarządzanych przez spółkę gminną.

W sprawozdaniu finansowym Urzędu Miasta Gorzów Wlkp. (woj. lubuskie) sporządzonym na dzień 31 grudnia 2019 r. w pozycji B.II.2 Należności od budżetów ujęto kwotę 1 782,9 tys. zł, co było niezgodne z saldem Wn konta 225 „Rozrachunki z budżetami” wynoszącym 1 847,1 tys. zł. W pozycji D.II.2 Zobowiązania wobec budżetów ujęto kwotę 183,4 tys. zł, co było niezgodne z saldem Ma konta 225 „Rozrachunki z budżetami”, które wyniosło 247,6 tys. zł. Dane wykazane w bilansie były niezgodnie z treścią ekonomiczną salda Wn i Ma konta 225 „Kwota nieprawidłowości” wyniosła 64,2 tys. zł.

W mieście i gminie Debrzno (woj. pomorskie) nie objęto inwentaryzacją dokonaną metodą spisu z natury (przeprowadzoną według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.) 17 składników majątkowych (budowli oraz obiektów małej architektury, do których dostęp nie był utrudniony) o łącznej wartości 754,7 tys. zł. Składniki te zinwentaryzowano drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników.

Kontrola wykazała, że na dzień 31 grudnia 2019 r. nie została przeprowadzona inwentaryzacja aktywów i pasywów w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Grucie (woj. kujawsko-pomorskie). W oświadczeniu z dnia 17 września 2020 r. Dyrektor jednostki, stwierdził ponadto, że nie jest mu wiadome, kiedy była przeprowadzona poprzednia inwentaryzacja majątku jednostki.

Nie przeprowadzono inwentaryzacji Samorządowego Zakładu Budżetowego w Dominowie (woj. wielkopolskie) w związku z likwidacją tej jednostki z dniem 30 czerwca 2019 r. i przekształceniem jej w spółkę prawa handlowego pn. „Zakład Usług Komunalnych w Dominowie”.

W Urzędzie Miasta Otwocka (woj. mazowieckie) nierzetelnie przeprowadzono inwentaryzację środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., skutkiem czego nie została ustalona i rozliczona różnica inwentaryzacyjna w wysokości 19 tys. zł.

Wykonanie budżetu – ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu

W tej kategorii dotyczącej ogólnych zasad planowania i wykonywania budżetu kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały 336 przypadków nieprawidłowości, co stanowiło ok. 3,1% ich łącznej liczby.

Do najczęściej występujących naruszeń prawa należy zaliczyć:

- nieterminowe regulowanie zobowiązań – 151 przypadków,
- niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie planów finansowych, nieaktualizowanie tych planów – 71,
- niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami ZFŚS, depozytowymi) – 24,
- nieprzekazywanie jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu – 13,
- dokonanie zmian w planie finansowym bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia – 3,
- pokrywanie wydatków bezpośrednio z uzyskanych dochodów – 3.

W mieście Białystok (woj. podlaskie) do wydatków niewygasających przyjęto w dniu 25 listopada 2019 r. wydatek w kwocie 2 337 tys. zł, mimo że na ten dzień nie był wybrany wykonawca zamówienia – zawiadomienie o wyborze oferty ma datę 17 grudnia 2019 r. Ponadto zaliczona do wydatków niewygasających kwota 150 tys. zł została jednocześnie opłacona 30 grudnia 2019 r. ze środków budżetu, przez co dwukrotnie znalazła się w wydatkach wykonanych za 2019 r. Z kolei w mieście Łomża (woj. podlaskie) ujęto do niewygasających wydatki na budowę drogi, która wg umowy miała być zakończona do 30 czerwca 2020 r. W świetle umownych terminów zgłoszenia do odbioru, odbioru, wystawienia faktury i jej opłacenia nie była żadnych podstaw do zakładania, że wydatki będą możliwe do poniesienia do 30 czerwca 2020 r., jak przewidywał plan. W efekcie zawyżono wydatki 2019 r. i dochody 2020 r. o 1 532 tys. zł.

W uchwale budżetowej powiatu augustowskiego (woj. podlaskie) na 2019 r. jako przychody ze spłat udzielonych pożyczek zaplanowano pierwotnie 34 tys. zł. W ostatecznej wersji uchwały budżetowej przychody te zmniejszono do 12 tys. zł. Planowana kwota tych przychodów nie miała oparcia w 10 umowach pożyczek zawartych przez powiat z SP ZOZ w Augustowie, które przewidywały spłatę w 2019 r. pożyczek w kwocie 4 814 tys. zł. Praktyka powiatu polegała na corocznym odraczaniu w grudniu spłat rat pożyczek na kolejny rok oraz zaniechaniu planowania wynikających z obowiązujących umów przychodów ze spłat. W 2020 r. przychody według umów powinny wynosić 5 770 tys. zł, natomiast zaplanowano jedynie 148 tys. zł. Terminy spłat określane corocznie były nierealne, zaś postanowienia budżetu nie były zgodne z wynikającymi z umów zasadami spłaty.

W planie wydatków budżetu powiatu monieckiego (woj. podlaskie) na 2020 r. oraz w WPF na rok 2021 nie przewidziano wydatków związanych z pokryciem straty SP ZOZ za 2019 r., pomimo prognozy zamieszczonej w programie naprawczym zatwierdzonym uchwałą Rady Powiatu z dnia 29 października 2019 r., według którego konieczne mogło okazać się pokrycie straty za 2019 r. w wysokości nawet 4 000 tys. zł (z informacji uzyskanych w czasie kontroli od SP ZOZ wynikało, że strata ta powinna oscylować w granicach 2 000 tys. zł). Nie przewidziano też limitów na prawdopodobne wydatki z tytułu zwrotu części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej kwocie 1 788 tys. zł, wynikającego z decyzji w sprawie zwrotu, od której powiat odwołał się do NSA.

Dyrektor Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Grucie (woj. kujawsko-pomorskie) nie sporządził planu finansowego na 2018 r.

Nieterminowo uregulowano w latach 2019–2020 zobowiązania gminy Raciążek (woj. kujawsko-pomorskie) z tytułu:

- dostaw towarów lub usług na łączną kwotę 111 tys. zł, skutkiem czego była zapłata odsetek w łącznej wysokości 2 tys. zł,
- składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy w 2019 r. w łącznej kwocie 363,6 tys. zł oraz w I półroczu 2020 r. w łącznej kwocie 137,9 tys. zł. Ustalono, że urząd gminy, jako płatnik ww. składek, dokonał naliczenia i zapłaty odsetek za powstałą zwłokę w łącznej kwocie 1,3 tys. zł,
- zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – pracowników urzędu gminy, za okres od lutego do września oraz za grudzień 2019 r. w łącznej kwocie 63,9 tys. zł, co skutkowało zapłatą w 2020 r. odsetek za zwłokę w wysokości 0,3 tys. zł.

Miasto i gmina Debrzno (woj. pomorskie) dokonało zapłaty zobowiązań z tytułu odbioru odpadów komunalnych (odpowiednio) w dniu 27 grudnia 2018 r. za świadczenie usług w miesiącu grudniu 2018 r. oraz w dniu 23 grudnia 2019 r. za świadczenie usług w miesiącu grudniu 2019 r., tj. przed zakończeniem świadczenia przez wykonawcę usług w danym miesiącu, czym naruszono postanowienia umów. Z treści zawartych z wykonawcą umów wynika, że „wynagrodzenie wykonawcy (...) płatne będzie po zakończeniu danego miesiąca świadczenia usługi, na podstawie prawidłowo wystawionej faktury VAT w terminie 21 dni od daty jej wpływu do zamawiającego”.

W latach 2018–2020 dokonano przelewów środków pieniężnych na rachunek budżetu gminy Brenna (woj. śląskie) z rachunku sum depozytowych w łącznej kwocie 2 546,5 tys. zł oraz zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w kwocie 143,6 tys. zł w celu spłaty zobowiązań dotyczących bieżących płatności. W związku z powyższym, finansowano wydatki budżetowe środkami, które nie stanowią środków publicznych.

W 2019 r., w budżecie miasta Chorzów (woj. śląskie) wydatki bieżące z tytułu dopłat do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii zaplanowano w wysokości 12 767,7 tys. zł, natomiast wydatki majątkowe w wysokości 8 367,7 zł. Jednakże w załączniku do uchwały Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, wysokość wpłaty wnoszonej przez miasto Chorzów ustalono w wysokości 21 135,4 zł, w tym część bieżąca 20 889,6 zł i część majątkowa 245,7 tys. zł. W roku 2019 nie dokonano zmian w planowanej kwocie wydatków bieżących na ww. cel. W 2020 r., w budżecie miasta, wydatki bieżące z tytułu dopłat do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii zaplanowano w wysokości 11 035 tys. zł, natomiast wydatki majątkowe w wysokości 12 396 tys. zł. Uchwałą Rady Miasta Chorzów z dnia 28 maja 2020 r. zwiększono kwotę planowanych wydatków bieżących na ten cel o 1 959 tys. zł. Łączna kwota planowanych wydatków bieżących wynosiła 12 994,9 tys. zł. Jednakże z załącznika do uchwały Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, wynikało, że wysokość wpłaty wnoszonej przez miasto Chorzów ustalono w wysokości 23 431,7 tys. zł, w tym część bieżąca 23 407,5 tys. zł i część majątkowa 24 tys. zł. W 2021 r., w budżecie miasta, wydatki bieżące z tytułu ww. dopłat do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii zaplanowano w wysokości 8 841 tys. zł, natomiast wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 9 929,8 tys. zł. Jednakże z załącznika do uchwały Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wynikało, że część zmienna składki wnoszonej przez gminę Chorzów będzie wynosić 18 770,9 tys. zł, w tym część bieżąca 18 758,8 tys. zł i część majątkowa 12 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli, plan w powyższym zakresie nie został zmieniony. Skutkiem powyższego w budżetach miasta na lata 2019–2021 zaniżono kwotę planowanych wydatków bieżących odpowiednio o kwotę: 8 121,7 tys. zł w 2019 r., 12 372 tys. zł w 2020 r., 9 917,7 tys. zł w 2021 r. Przy prawidłowej wysokości wydatków bieżących z tytułu dopłat do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w 2020 r. nie spełniona byłaby relacja wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

W latach 2019–2020 w powiecie opatowskim (woj. świętokrzyskie) bezpodstawnie uwzględniono w planie finansowym starostwa, wydatki budżetowe w łącznej kwocie 1 492,5 tys. zł, realizowane bezpośrednio przez warsztaty terapii zajęciowej, funkcjonujące w strukturze jednostek organizacyjnych powiatu, tj. Domu Pomocy Społecznej w Sobowie oraz Opatowie.

Nieuwzględnienie w planie dochodów budżetu gminy Limanowa (woj. małopolskie) w 2018 r. subwencji ogólnej w kwocie 335 tys. zł (wpływ na rachunek bankowy w dniu 12 grudnia 2018 r.), przyznanej gminie z podziału rezerwy tej subwencji w 2018 r. O przeznaczeniu środków zwiększonej subwencji ogólnej, w trybie zmiany budżetu powinna była zdecydować Rada Gminy Limanowa.

Sfinansowanie deficytu budżetowego miasta i gminy Nowe Brzesko (woj. małopolskie) częściowo ze środków subwencji oświatowej, otrzymanej w grudniu 2018 r. (409,6 tys. zł) na styczeń 2019 r. Część ww. subwencji oświatowej w kwocie 357,5 tys. zł, została wykorzystana na pokrycie wydatków roku 2018, związanych z realizacją projektu partnerskiego pn. „Podniesienie efektywności energetycznej obiektów publicznych jako element systemowego podejścia do ochrony środowiska naturalnego w powiatach: proszowickim, bocheńskim i miechowskim”, co uzasadniono nieotrzymaniem w 2018 r. zaliczki od instytucji zarządzającej.

W budżecie gminy Andrespol (woj. łódzkie) zaplanowano na 2018 rok wydatki w kwocie 1 675 tys. zł, przeznaczone na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które przewyższały planowane dochody w wysokości 1 165 tys. zł z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (różnica to kwota 510 tys. zł), co wskazuje na brak zrównoważenia dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Brak zrównoważenia planowanych wydatków i dochodów w tym zakresie, odnotowano również w budżecie na 2019 rok, różnica stanowiła kwotę 917 tys. zł.

W dniu 18 grudnia 2014 r. gmina Bełchatów (woj. łódzkie) zawarła umowę dotyczącą kredytu w rachunku bieżącym. Aneks z dnia 21 grudnia 2018 roku zaciągnięto kredyt krótkoterminowy w kwocie 1 500 tys. zł. Zgodnie z umową kredyt został udzielony na okres od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. Uchwałą w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 rok Rada Gminy Bełchatów przyjęła w dniu 28 grudnia 2018 r. Zatem na dzień podpisania umowy kredytu krótkoterminowego nie było ustalonych limitów dla zobowiązań krótkoterminowych, w ramach, których można było zaciągać te zobowiązania na 2019 rok. Ponadto gmina zaplanowała budżet na 2019 rok z deficytem w wysokości – 1 427 tys. zł. Planowany deficyt pokryty miał zostać przychodami z zaciągniętej pożyczki w kwocie 174,3 tys. zł i z emisji obligacji w wysokości 1 252,8 tys. zł. Wykonane przychody w ww. roku wynosiły 3 674 tys. zł (w tym – emisja obligacji w wysokości – 3 500 tys. zł). Rok budżetowy zamknął się jednak nadwyżką budżetową w wysokości 3 104 tys. zł, przy planowanym deficycie w kwocie 1 427 tys. zł. Ze sprawozdania Rb-NDS za okres od

początku roku do dnia 30 września 2019 roku wynikało, że jednostka wypracowała nadwyżkę budżetową w kwocie 3 608 tys. zł, natomiast ze sprawozdania Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2019 roku wynikało, że jednostka wypracowała nadwyżkę budżetową w kwocie 1 151 tys. zł. Jednostka mimo posiadanej wiedzy, że plan dochodów i wydatków wymaga urealnienia nie sporządziła projektu uchwały w sprawie zmian w budżecie, który pokazywałby faktyczną sytuację gminy i ograniczyłby dalsze zaciąganie zobowiązań. Powyższe prowadzi do wniosku, że gmina Belchatów zaplanowała i utrzymywała nierealny poziom deficytu budżetu 2019 roku, aby skorzystać bez związku z faktycznymi potrzebami pożyczkowymi budżetu ze zwrotnych instrumentów finansowania długu (w tym przypadku emisji obligacji).

W projektach uchwał budżetowych gminy Brzeźnica (woj. lubuskie) na lata 2019 i 2020, a następnie w uchwałach budżetowych na te lata, zaniżono wysokość zaplanowanych środków na przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w ramach funduszu sołeckiego, które wynosiły odpowiednio: w 2019 r. – 50 tys. zł i w 2020 r. – 30 tys. zł. Kwoty funduszu sołeckiego powinny wynosić odpowiednio: w 2019 r. – 224,5 tys. zł i w 2020 r. – 252 tys. zł.

W umowie zawartej w dniu 22 lutego 2019 r. pomiędzy Wójtem Gminy Kruklanki (woj. warmińsko-mazurskie) a Prezesem i Członkiem Zarządu Uczniowskiego Klubu Sportowego „START” z siedzibą w Kruklankach, zapisano, że zleceniodawca zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania publicznego dotacji w wysokości 40 tys. zł w dwóch transzach. Ustalono, że II transza w wysokości 20 tys. zł powinna być przekazana w terminie do 30 czerwca 2019 r., natomiast przekazano ją 2 sierpnia 2019 r., czyli z przekroczeniem terminu wskazanego w umowie o 33 dni.

Podczas kontroli w mieście i gminie Olesno (woj. opolskie) stwierdzono nieterminowe regulowanie zobowiązań gminy, na łączną kwotę 17,8 tys. zł. Łącznie stwierdzono 10 przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań. Jak ustalono w jednostce obowiązywały uregulowania wewnętrzne, zgodnie z którymi komórki merytoryczne winny składać do księgowości wszystkie faktury lub inne dokumenty spełniające wymogi dokumentu księgowego nie później niż na siedem dni przed terminem zapłaty, ale uregulowania te nie były respektowane, czego efektem było nieterminowe uregulowanie zobowiązań, a tym samym naruszenie przepisów, zgodnie z którymi, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W latach 2017–2019 gmina Trzcinica (woj. wielkopolskie) nabyła siedem telefonów komórkowych i laptopa płatnych w formie ratalnej w latach 2017–2021. Zakupy urządzeń dokonane zostały na podstawie umowy i aneksów do umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych (obejmującymi równocześnie nabycie urządzeń na raty). Wartości długu wynikającego z nabycia ww. urządzeń w formie ratalnej w kwotach odpowiednio w 2017 r. – 1,8 tys. zł (na 36 rat), w 2018 r. – 3,3 tys. zł (na 24 raty), w 2019 r. – 1,9 tys. zł (na 24 raty) nie ujęto w Wieloletnich Prognozach Finansowych Gminy Trzcinica: na lata 2018–2033. Zobowiązań z tytułu rat zakupionych w formie ratalnej telefonów i laptopa nie wykazywano w sporządzanych w latach 2017–2020 kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń jednostki samorządu terytorialnego gminy Trzcinica, jak też sprawozdaniach jednostki budżetowej – Urzędu Gminy Trzcinica, wg stanu koniec poszczególnych kwartałów lat 2017–2020. W umowie i aneksach do umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych nie wskazano osoby reprezentującej gminę Trzcinica („Abonenta”), z którą zawierano aneksy do poszczególnych umów, aneksy te nie były podpisywane przez nikogo ze strony gminy, nie posiadały również kontrasygnaty skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej.

W gminie Fredropol (woj. podkarpackie) nie dotrzymywano terminów płatności wskazanych w dokumentach zapłaty lub zapisach umów i w związku z tym doprowadzono do powstania wymagalnych zobowiązań na koniec roku 2018 i 2019 w kwotach odpowiednio: 211 tys. zł i 64,7 tys. zł.

Bez upoważnienia wynikającego z uchwał budżetowych na rok 2019 i 2020 Wójt Gminy Przelewice (woj. zachodniopomorskie) zaciągnął zobowiązania finansowe w instytucji finansowej spoza sektora bankowego oraz w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w łącznej kwocie 5 357,5 tys. zł. Powyższe umowy zostały opatrzone kontrasygnatą Skarbnika, która poprzez jej złożenie zapewniła o zabezpieczeniu w budżecie środków na spłatę tych zobowiązań. W latach 2019–2020 gmina poniosła koszty obsługi ww. zadłużenia w kwotach odpowiednio 31 tys. zł i 64,3 tys. zł.

W gminie Nowogard (woj. zachodniopomorskie) zadania związane z obsługą systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2016–2019 (do 31 marca) realizował samorządowy zakład budżetowy pn. Zakład Budynków

Komunalnych w Nowogardzie. Przychodów pochodzących z opłat za gospodarowanie tymi odpadami, gromadzonych na wydzielonym rachunku bankowym, ww. zakład nie odprowadzał do budżetu gminy, lecz finansował wydatki ponoszone na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W 2017 r. gmina Manowo (woj. zachodniopomorskie) zawarła umowę z organizacją pożytku publicznego o realizację w latach 2018–2019 zadania publicznego, na którego dofinansowanie przyznano dotację w kwocie 72 tys. zł. Część dotacji na wykonanie zadania przekazano w łącznej kwocie 9 tys. zł w I kwartale 2018 r. pomimo, że w budżecie gminy na rok 2018 nie przewidziano wydatków na ww. cel.

W związku z nieterminową zapłatą podatku VAT, miasto Otwock (woj. mazowieckie) zapłaciło w 2019 r. 2,6 tys. zł odsetek za zwłokę.

Wskutek niedotrzymania terminu zwrotu niewykorzystanej części zaliczki otrzymanej z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie na realizację projektu „Rozwój terenów zieleni w Gminie Nadarzyn”, gmina Nadarzyn (woj. mazowieckie) zobowiązana była do zapłaty w 2019 r. odsetek za zwłokę w kwocie 10,4 tys. zł.

Kontrola w mieście Zielona Góra (woj. lubuskie) wykazała nieterminowe regulowanie w 2019 r. zobowiązań urzędu miasta z tytułu dostaw, usług i robót budowlanych na łączną kwotę 160,4 tys. zł. Opóźnienia w zapłacie ww. zobowiązań nie skutkowały zapłatą odsetek.

Wykonanie budżetu – dochody i przychody

W grupie zagadnień dotyczących realizacji dochodów i przychodów regionalne izby obrachunkowe wykazały istotną liczbę nieprawidłowości – 2 414 przypadków, co stanowiło 22,6% ich łącznej liczby.

Do najczęściej popełnianych przez jednostki naruszeń prawa należą:

- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 460 przypadków,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 204,
- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 223,
- wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych – 193,
- nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 138,
- niezachowanie zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 137,
- nieustalanie albo ustalanie lub pobieranie dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami – 90,
- niepobieranie lub pobieranie w nieprawidłowej wysokości odsetek od nieterminowych wpłat należności budżetowych (w tym nieprzerachowywanie dokonanych bez odsetek wpłat zaległości podatkowych na należność główną i odsetki za zwłokę) – 88,
- nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek rolny, podatek od nieruchomości, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 85,
- nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku: od nieruchomości, rolnym, leśnym i od środków transportowych – 73,
- niepodejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych – 68,
- nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – 61,
- dokonywanie przypisu podatków pomimo niedoręczenia decyzji wymiarowych lub niezłożenia deklaracji podatkowych – 56,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – 53,
- nieprawidłowości przy pobieraniu innych opłat (np. renty planistycznej, opłaty adiacenckiej) lub ich niepobieranie – 42,

- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie inkasentów z pobranych dochodów – 38,
- dopuszczenie do przedawnienia niepodatkowych dochodów budżetowych – 34,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłat lokalnych – 32,
- dopuszczenie do przedawnienia podatkowych dochodów budżetowych – 28,
- nieprawidłowości przy rozliczaniu nadpłat – 24,
- nieprawidłowe umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty niepodatkowych należności budżetowych – 22,
- nieprawidłowości przy ustalaniu cen za usługi użyteczności publicznej (dostawa wody, ciepła) – 15,
- niewydawanie decyzji o wygaśnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadkach ustawowych – 12,
- nieprawidłowości w zakresie kar umownych – 11,
- nieprzestrzeganie tajemnicy skarbowej – 6,
- nieujęcie w budżecie wszystkich źródeł dochodów, w tym dotacji – 5,
- nieprawidłowości dotyczące dochodów gromadzonych przez jednostki oświatowe na wydzielonym rachunku dochodów – 3.

Kontrola dochodów z podatków lokalnych w gminach Szepietowo i Nowogród (woj. podlaskie) wykazała nieprawidłowości polegające m.in. na błędnym opodatkowaniu nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, w tym zwłaszcza na wydobywanie kopaliny, co według ustaleń kontroli skutkowało заниzeniem podatku od nieruchomości o odpowiednio 77,1 tys. zł i 33,3 tys. zł. Organy podatkowe poinformowały o wszczęciu postępowania podatkowego w tych sprawach. Z kolei w gminach Grajewo i Narew (woj. podlaskie) stwierdzone niezgodności między danymi deklaracji i informacji a ewidencją geodezyjną skutkowały przypisaniem podatków lokalnych na łączną kwotę odpowiednio 19,2 tys. zł i 15 tys. zł.

Analiza wpływów z opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa w powiecie suwalskim (woj. podlaskie) wykazała bezpodstawne zastosowanie bonifikaty 80% od opłat rocznych wobec estońskiego przedsiębiorcy z branży handlowo-spożywczej, w wyniku czego zaniżono dochody za lata 2018–2019 o 25 tys. zł (z tego 19 tys. zł dochodów budżetu państwa i 6 tys. zł dochodów powiatu) – bonifikatę stosowano mimo zbycia przez powiat tego prawa, które wcześniej uzyskał na preferencyjnych warunkach na cele publiczne od Wojewody Podlaskiego. Z kolei błędna aktualizacja opłaty od tego podmiotu skutkowała заниzeniem jej dodatkowo łącznie o 9 tys. zł. Natomiast w powiecie hajnowskim (woj. podlaskie) wpływy z użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa zaniżono o 44,5 tys. zł za lata 2018–2020 z powodu stosowania nieprzewidzianej prawem stawki 2,5% zamiast 3%.

W gminie Nowy Dwór (woj. podlaskie) najemcy wszystkich lokali mieszkalnych zostali zwolnieni umowami z obowiązku wnoszenia miesięcznych opłat czynszu najmu w zamian za ponoszenie wszelkich kosztów napraw i remontów wymienionych w umowach najmu. Przy czym w większości w umowach wymieniono naprawy i remonty, których koszty obciążają najemców. Nie prowadzono żadnej weryfikacji wykonywanych prac. W konsekwencji urząd gminy nie nalicza czynszu, mimo corocznego określania stawki bazowej przez wójta. Od 2017 r. zaniechano ustalenia czynszu najmu na łączną kwotę 14,8 tys. zł.

W gminie Choroszcz (woj. podlaskie) w 2016 r. Rada Miejska uchyliła uchwałę w sprawie stawki opłaty adiacenckiej związanej z podziałem nieruchomości, co skutkuje brakiem możliwości naliczania tej opłaty mimo szeregu podziałów nieruchomości na terenach przyległych do Białegostoku, przeznaczonych na cele inwestycyjne (deweloperskie) i przemysłowe. Kontrola wykazała w 2019 r. podziały nieruchomości na te cele m.in. na 17, 14 i 12 działek. Natomiast w gminie Michałowo (woj. podlaskie) przy podziałach nieruchomości na zabudowę jednorodzinną i letniskową (na 13, 7 i 6 działek) zlecano wykonanie operatu szacunkowego, ale tylko w celu wypłacenia odszkodowania za działki przejęte przez gminę pod drogi, natomiast nie dokonywano wyceny w celu ustalenia opłaty adiacenckiej.

W gminie Skępe (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono brak wszczęcia w 2019 r. postępowań podatkowych mających na celu ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego wobec 33 z 47 podatników rozpoczynających działalność gospodarczą, którzy nie złożyli organowi podatkowemu informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości.

Kontrola przeprowadzona w gminie Łubianka (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła umorzenie w 2018 r. zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości (w 1 decyzji na 10 objętych kontrolą) w wysokości 13,8 tys. zł, które na dzień złożenia wniosku nie stanowiły zaległości podatkowej.

Podczas kontroli w gminie Jabłonowo Pomorskie (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono dopuszczenie w 2017 r. do upływu terminu przedawnienia należności z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych na łączną kwotę 100,5 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 75 tys. zł.

Kontrola przeprowadzona w gminie Lubień Kujawski (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała zaniechanie wystawiania w 2019 r. tytułów wykonawczych na zaległości z tytułu podatków od osób prawnych i fizycznych na łączną kwotę 155,7 tys. zł. Kontrolujący ustalili, że po skutecznym doręczeniu upomnień na zaległości z tytułu podatków nie wystawiano tytułów wykonawczych.

W mieście i gminie Dzierżgoń (woj. pomorskie) nie podjęto w latach: 2018–2019 czynności sprawdzających wobec 5 podatników prowadzących działalność gospodarczą polegającą na wydobywaniu kopalin (kontrolą objęto 187 podatników podatku od nieruchomości) w przypadkach, gdy nieruchomości objęte koncesjami na wydobywanie kopalin ujęto w deklaracjach podatkowych jako opodatkowane podatkiem rolnym lub leśnym, bądź gdy podatnik zastosował inne stawki podatku od nieruchomości niż te, które zostały określone dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, albo zadeklarowana powierzchnia nieruchomości różniła się od powierzchni, na którą wydano koncesję.

W mieście i gminie Debrzno (woj. pomorskie) udzielono w drodze decyzji z dnia 26 kwietnia 2019 r. podatnikowi podatku rolnego (będącego podatnikiem podatku VAT), zawyżonej o 6 tys. zł ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym w wyniku przyjęcia do podstawy jej wyliczenia nakładów poniesionych na zakup i zainstalowanie urządzeń do wykorzystania naturalnych źródeł energii na cele produkcyjne w kwocie brutto, zamiast pomniejszonej o wartość podatku VAT.

W gminie Starogard Gdański (woj. pomorskie) pobrano w 2019 r. na podstawie 4 umów cywilnoprawnych opłaty w łącznej wysokości 14 tys. zł za przeprowadzenie procedury sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Umowy przyrzeczenia zawarte zostały pomiędzy właścicielami nieruchomości objętych planem miejscowym a gminą Starogard Gdański, która zobowiązała się za wpłacony wkład finansowy do przeprowadzenia procedury sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wpłaty wynikające z ww. umów ewidencjonowano jako darowizny.

W mieście i gminie Sztum (woj. pomorskie) wydano 36 decyzji administracyjnych dotyczących zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (na ogólną liczbę 55 decyzji wydanych w 2019 r.) w odniesieniu do dróg niebędących publicznymi drogami gminnymi (dróg wewnętrznych).

W deklaracjach na podatek od nieruchomości na lata 2016–2020 dotyczących gruntów Skarbu Państwa, złożonych do Urzędu Miasta Mysłowice (woj. śląskie) przez Prezydenta Miasta Mysłowice wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, nie ujęto nieruchomości Skarbu Państwa położonych na terenie miasta Mysłowice, co do których nie wydano ostatecznych decyzji potwierdzających nabycie własności z mocy prawa przez miasto Mysłowice.

Miasto Chorzów (woj. śląskie) w 2020 r. udzieliło Ruchowi Chorzów S.A. ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny. W myśl zasad wskazanych przez Radę Miasta Chorzów, okres odroczenia terminu płatności nie może być dłuższy niż rok. W dniu 7 stycznia 2019 r. miasto udzieliło spółce pożyczki w wysokości 412,7 tys. zł. Termin spłaty pożyczki wyznaczono na dzień 16 grudnia 2019 r. Kolejnymi aneksami do umowy pożyczki przesunięto termin spłaty pożyczki do 30 czerwca 2021 r. Kolejną umowę pożyczki zawarto w dniu 31 stycznia 2019 r. na kwotę 1 587 tys. zł z terminem spłaty 16 grudnia 2019 r. Kolejnymi aneksami do umowy termin ten przesunięto do 30 czerwca 2021 r., a więc o 18 miesięcy.

W gminie Ożarów (woj. świętokrzyskie) w sporządzonej deklaracji na podatek od nieruchomości za 2019 rok nieprawidłowo wykazano przedmiot opodatkowania w zakresie posiadanych przez gminę budowli niezwiązanych

z prowadzeniem działalności gospodarczej, budynków mieszkalnych oraz gruntów będących w posiadaniu samoistnym gminy, co skutkowało zawyżeniem podatku od nieruchomości za ww. okres o kwotę 2 055,9 tys. zł.

Samorządowy zakład budżetowy miasta i gminy Ożarów (woj. świętokrzyskie) utworzony do wykonywania zadań własnych gminy m.in. w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, w składanych w latach 2017–2019 deklaracjach na podatek od nieruchomości wykazywał do opodatkowania sieci wodociągowe i kanalizacyjne jako związane z działalnością gospodarczą. Prowadzona przez podatnika działalność nie generowała ani nie generuje zysku oraz nie zakłada jego osiągnięcia, a zatem nie jest działalnością gospodarczą. W konsekwencji budowle wchodzące w skład infrastruktury wodno kanalizacyjnej, jako niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Kwota zawyżonego podatku za okres 2017–2019 wyniosła 3 036,5 tys. zł.

W mieście i gminie Pińczów (woj. świętokrzyskie) podatnikowi (osobie prawnej) nie dokonano przypisu podatku od nieruchomości na 2018 r. w kwocie 8,6 tys. zł na podstawie złożonej deklaracji oraz nie dokonano przypisu na podstawie złożonych w 2019 r. korekt deklaracji na podatek od nieruchomości na lata 2016–2018 na łączną kwotę 25,5 tys. zł.

Zespół Placówek Oświatowych w Piekoszowie (woj. świętokrzyskie) ze środków pochodzących od rodziców dzieci, korzystających z posiłków w formie cateringu w czterech placówkach oświatowych, dokonywał zakupów naczyń jednorazowych, w których dostarczane były posiłki do tych placówek. W latach 2018, 2019 i do końca listopada 2020 r. od rodziców dzieci korzystających z tej formy posiłków pobrano opłaty w łącznej wysokości 50,4 tys. zł, które przeznaczone były na zakup naczyń jednorazowych.

Gmina Tuczępy (woj. świętokrzyskie) prowadząca działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków nie przekazała organowi regulacyjnemu, tj. dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, wniosku o zatwierdzenie taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na lata 2019–2021. W latach 2019–2020 (do dnia kontroli) naliczania opłat za zaopatrywanie w wodę oraz odprowadzanie ścieków dokonywano w oparciu o stawki obowiązujące w 2018 r.

Miasto i gmina Kalwaria Zebrzydowska (woj. małopolskie) w 2019 r. i w 2020 r. (do dnia kontroli) nie podejmowała w stosunku do zobowiązanego z tytułu umowy najmu żadnych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Powyższe dotyczy umowy najmu z dnia 31 października 2018 r. Najemca, który nieterminowo regulował czynsz posiadał zaległości w wysokości (należność główna wraz z odsetkami) – 2,8 tys. zł – na dzień 31 grudnia 2018 r., 5,9 tys. zł – na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz 12,4 tys. zł – na dzień 19 czerwca 2020 r. W trakcie trwania kontroli skierowano do dłużnika wezwanie do zapłaty.

Gmina Czemierniki (woj. lubelskie) nieprawidłowo sporządziła deklarację na podatek od nieruchomości na 2018 r., przez:

- niewykazanie powierzchni oddanych w najem lokali mieszkalnych – niestanowiących odrębnych nieruchomości – zwolnionych z tego podatku uchwałą rady gminy,
- niewykazanie gruntów i budynków hydroforni i oczyszczalni, stanowiących własność gminy, ustawowo zwolnionych z podatku od nieruchomości,
- wykazanie – niepodlegających opodatkowaniu – gruntów zajętych pod pasy drogowe dróg publicznych oraz gruntów i budynków zajętych na potrzeby organów gminy – jako zwolnionych ustawowo,
- wykazanie powierzchni gminnego lokalu i gruntu, będących w posiadaniu gminnej jednostki organizacyjnej.

W gminie Krzywda (woj. lubelskie) pobierano opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w zaniżonej o 3 tys. zł wysokości.

W gminie Bełchatów (woj. łódzkie) w przypadku podatnika podatku od nieruchomości, stwierdzono brak prawidłowego opodatkowania gruntów i budynków związanych z prowadzoną działalnością w zakresie organizacji imprez okolicznościowych. Podczas kontroli RIO organ podatkowy dokonał oględzin nieruchomości, w wyniku których

podatnik złożył korekty informacji podatkowych poczynając od 2015 roku. Wymiar finansowy wskutek prawidłowego opodatkowania za lata 2015–2019 wyniósł 24 tys. zł.

W gminie Siemkowice (woj. łódzkie) w przypadku dwóch użytkowników wieczystych, opłata za użytkowanie wieczyste została powiększona o podatek od towarów i usług. Opłata za użytkowanie wieczyste nie podlegała opodatkowaniu podatkiem VAT. Tym samym w 2019 r. i w 2020 r. użytkownicy nadpłacili opłatę o kwotę należnego podatku VAT w łącznej wysokości 1,7 tys. zł.

W trakcie kontroli w powiecie rawskim (woj. łódzkie) podczas procedury zbycia w drodze przetargu ustnego nieograniczonego nieruchomości stanowiących własność powiatu rawskiego stwierdzono, że zaniżono cenę wywoławczą dwu nieruchomości położonych w mieście Rawa Mazowiecka – o kwotę 159,6 tys. zł oraz o kwotę 34,4 tys. zł.

Gmina Ostrówek (woj. łódzkie) nie aktualizowała opłat z tytułu użytkowania wieczystego (ostatnie opłaty ustalono w roku 2008 i 2011). Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe przepis stosuje się w okresie 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

W mieście i gminie Dobrodzień (woj. opolskie) stwierdzono, że na skutek niewłaściwego dokonania sprawdzenia deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości, nieprawidłowo ustalono należny podatek od nieruchomości za lata 2016–2020 dla dwóch podatników w wysokości zaniżonej o kwotę 86 tys. zł. Na podstawie złożonych deklaracji podatkowych przez wymienione podmioty ustalono, że podatnicy jako przedmiot opodatkowania wykazali budynki, które zamiast zakwalifikować do „budyneków związanych z prowadzoną działalnością”, zakwalifikowali do „budyneków pozostałych”. Ponadto jeden z podatników w sposób nieprawidłowy dokonał zakwalifikowania gruntów. W deklaracji zostały wykazane „grunty pozostałe”, a należało wykazać „grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej”.

Kontrola w mieście i gminie Olesno (woj. opolskie) wykazała brak weryfikacji łącznej powierzchni gruntów podlegających wymiarowi podatku leśnego z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków wobec istniejącej różnicy tych wielkości. Jak ustalono, organ podatkowy dokonywał sprawdzenia powierzchni wykazanych przez podatników i ujętych w ewidencji podatkowej z powierzchnią zawartą w ewidencji gruntów i budynków. Wskazano, że sposób ten umożliwia wyłącznie sprawdzenie powierzchni gruntów już ujętych w ewidencji podatkowej i to tylko wrywkowo (w momencie złożenia deklaracji lub informacji przez podatnika). Nie ma natomiast możliwości ustalenia różnic, jeśli taki fakt nie zostanie zgłoszony przez podatnika. Powyższe spowodowało ujęcie w ewidencji podatkowej jednostki lasów o powierzchni większej, o 29,9256 ha niż wynikająca z ewidencji gruntów i budynków.

W trakcie kontroli gminy i miasta Ozimek (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowości polegające na bezpodstawnym ustaleniu, wobec braku stosownego postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu, w drodze decyzji trzem podatnikom wymiaru podatku rolnego na 2019 r. od przedmiotów opodatkowania położonych na terenie gminy Kolonowskie w stosunku do których właściwy organ podatkowy w sprawach podatku rolnego, tj. Burmistrz Kolonowskiego podlegał wyłączeniu. Jak ustalono, SKO w Opolu, wyznaczyło Burmistrza Ozimka jako organ właściwy do ustalenia ww. podatnikom zobowiązania podatkowego jedynie w zakresie podatku od nieruchomości natomiast wydał on również decyzje wymiarowe w zakresie podatku rolnego.

W gminie Łęka Opatowska (woj. wielkopolskie) kontrola działań podejmowanych przez organ podatkowy w celu wyegzekwowania od dłużników zaległych kwot wykazała, że w zakresie wszystkich rodzajów podatków od osób fizycznych oraz opłat za gospodarowanie odpadami stwierdzono brak systematycznego podejmowania czynności windykacyjnych wobec dłużników. Upomnienia wysyłane były ze znacznym opóźnieniem (od 2 do 47 miesięcy). W każdym z kontrolowanych przypadków nie podejmowano na bieżąco kolejnej czynności tj. wystawiania tytułów wykonawczych do urzędu skarbowego. Tytuły wykonawcze wystawiane były łącznie na zaległości z kilku lat, co spowodowało kumulację zaległości. Na skutek braku systematycznego podejmowania czynności windykacyjnych w zakresie łącznego zobowiązania pieniężnego od osób fizycznych na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległości wynosiły 834 tys. zł. Zaległość w łącznej kwocie 768,8 tys. zł z lat 2015–2019 nie została do dnia kontroli objęta

postępowaniem egzekucyjnym. W przypadku podatku od środków transportowych od osób fizycznych na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległości wynosiły 34,6 tys. zł. Zaległość w kwocie 29,5 tys. zł nie została objęta postępowaniem egzekucyjnym. W zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na dzień 31 grudnia 2019 r. zaległości wynosiły 130,3 tys. zł. Zaległość w łącznej kwocie 101,7 tys. zł z lat 2015–2019 nie została do dnia kontroli objęta postępowaniem egzekucyjnym.

W mieście i gminie Kłodawa (woj. wielkopolskie) dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wykazane w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. stanowiły kwotę 1 799,9 tys. zł (na planowane 2 525 tys. zł). Łączna kwota należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (saldo początkowe plus przypisy minus odpisy) za 2019 r. wyniosła 2 082,7 tys. zł, należności pozostałe do zapłaty na koniec roku wyniosły 288 tys. zł, zaległości 278 tys. zł a nadpłaty 4,7 tys. zł. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. zrealizowane wydatki wyniosły 2 471 tys. zł. Z porównania wykonanych dochodów do wykonanych wydatków wynika różnica „niedobór” na kwotę 671 tys. zł. W roku 2019 źródłem pokrycia niedoboru między uzyskanymi dochodami z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi a poniesionymi wydatkami były dochody własne gminy. Z powyższego wynika, iż opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie została skalkulowana tak, aby z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina mogła pokryć koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Niedobór stwierdzono również w następujących jednostkach kontrolowanych woj. wielkopolskiego: gmina Kraszewice – 14,7 tys. zł, gmina Szydłowo – 572 tys. zł, miasto i gmina Grabów nad Prosną – 343 tys. zł, gmina Grzegorzew – 27 tys. zł, miasto i gmina Książ Wlkp. – 303,5 tys. zł, gmina Chodów – 86 tys. zł, gmina Krzykosy – 232 tys. zł, gmina Łęka Opatowska – 112 tys. zł, gmina Olszówka – 16 tys. zł, gmina Kazimierz Biskupi – 127 tys. zł, gmina Trzcinica – 139 tys. zł, gmina Połajewo – 573 tys. zł.

W mieście Sanok (woj. podkarpackie) wszczynano ze zwłoką postępowanie windykacyjne w stosunku do osób fizycznych i prawnych zalegających z zapłatą należnych miastu podatków i opłat. Powyższe skutkowało występowaniem w dalszym ciągu wysokich zaległości w zapłacie w/w należności, wg stanu na 31 grudnia 2018 r., a w szczególności:

- podatek od nieruchomości od osób fizycznych – 819 tys. zł,
- podatek od nieruchomości od osób prawnych – 3 653 tys. zł,
- podatek od środków transportowych – 15 tys. zł,
- podatek rolny – 6 tys. zł,
- opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 329,5 tys. zł.

Gmina Brzeźno (woj. zachodniopomorskie) oddała spółce w dzierżawę instalację wodno-kanalizacyjną o wartości 8 530 tys. zł. Pomimo, że w deklaracjach złożonych na podatek od nieruchomości za lata 2019–2020 spółka wykazała budowę o wartości 6 559 tys. zł, organ podatkowy zaniechał jej wezwania do wyjaśnienia ww. rozbieżności. Wskutek powyższego należy podatek za ww. okres naliczono w zaniżonej o 78,8 tys. zł kwocie łącznej.

W gminie Manowo (woj. zachodniopomorskie) w latach 2010–2019 organ podatkowy zaniechał opodatkowania nieruchomości o pow. 14 733 m²; wskutek powyższego nie naliczono i nie pobrano podatku w łącznej kwocie 62 tys. zł; w latach 2013–2016 oraz zaniechał opodatkowania nieruchomości stanowiącej drogę wewnętrzną o pow. 14 733 m²; wskutek powyższego nie naliczono i nie pobrano podatku w łącznej kwocie 10,6 tys. zł.

W mieście i gminie Sokołów Małopolski (woj. podkarpackie) stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu ulg podatkowych polegających na:

- umarzaniu zobowiązań podatkowych, które nie stanowiły zaległości podatkowej,
- odstępowaniu od szczegółowego uzasadniania decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowych, bądź też uzasadnianiu decyzji umorzeniowych bardzo ogólnie,
- wydaniu przez burmistrza decyzji o umorzeniu podatku od nieruchomości podatnikowi świadczącego usługi transportowe na rzecz gminy Sokołów Małopolski w kwocie 6 tys. zł poprzez kompensatę wzajemnych należności i zobowiązań w sytuacji, gdy podatnik nie udokumentował wartości usług, które wykonał na rzecz gminy oraz nie przedstawił dokumentów uzasadniających jego trudną sytuację finansową.

W gminie Mirosławiec (woj. zachodniopomorskie) w latach 2016–2019 organ podatkowy nie dokonał wyłączenia Inspektora ds. wymiaru podatków od udziału w postępowaniu prowadzonym w sprawach dotyczących jego zobowiązań podatkowych oraz zobowiązań jego rodzeństwa i osób powinowatych oraz nie wyznaczył innego pracownika do prowadzenia tych spraw.

Wójt gminy Maciejowice (woj. mazowieckie) określił w drodze decyzji administracyjnej wysokość zobowiązania podatkowego na rok 2019 w podatku od nieruchomości w wysokości zaniżonej o 9 tys. zł.

Nie podjęto czynności zmierzających do ustalenia przysługujących gminie Odrzywół (woj. mazowieckie) należności z tytułu kary umownej w wysokości 13 tys. zł za opóźnienie w wykonaniu umowy na roboty budowlane realizowanej w 2019 r.

Podczas kontroli w mieście Gorzów Wlkp. (woj. lubuskie) w zakresie podejmowanych przez organ podatkowy czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości podatkowych ustalono, że do 1 podatnika nie wysłano upomnienia oraz do 18 podatników niezwłocznie nie wysłano upomnień dotyczących należności z tytułu podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego na łączną kwotę 213,8 tys. zł, co stanowi 4,18% skontrolowanych zaległości z tych podatków. Zwłoka w doręczeniu upomnienia wynosiła od 32 do 182 dni od terminu płatności raty.

W wyniku kontroli w gminie Górzycza (woj. lubuskie) ustalono, że organ podatkowy w stosunku do 5 zmarłych podatników, którzy posiadali zaległości w łącznym podatku na kwotę 10,2 tys. zł nie podjął działań mających na celu ustalenie ich następców prawnych.

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 podatkowa⁷.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2020 r. stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zaniżonych danych w sprawozdaniach w 172 kontrolowanych jednostkach, a w zakresie zawyżonych danych w sprawozdaniach w 160 kontrolowanych jednostkach. Wymiar finansowy różnic przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach za lata 2019 i 2020 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wartość danych zaniżonych w sprawozdaniach		Wartość danych zawyżonych w sprawozdaniach	
	2019	2020	2019	2020
Ogółem, z tego:	12 191,7	15 519,3	55 115,7	4 954,3
– skutki obniżenia górnych stawek podatków	7 711,9	7 780,3	2 083,6	545,0
– skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień	4 136,2	2 813,0	49 115,6	2 248,6
– skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa	343,6	4 926,0	3 916,5	2 160,7

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

⁷ Stosownie do przepisów art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości m.in. w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji przez izby przekazuje informacje o tym fakcie organom dokonującym naliczenia tych środków finansowych.

Kontrola prawidłowości danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP gminy Michałowo (woj. podlaskie) za 2019 r. w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków lokalnych oraz skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień wykazała, że:

- zniżono o 7,6 tys. zł skutki zwolnień wynikających z zastosowania uchwał podjętych przez radę miejską w podatku od nieruchomości od osób prawnych. W sprawozdaniu wykazano kwotę 34,6 tys. zł, natomiast z okazanych dokumentów wynika, że podatnicy ujawnili w deklaracjach nieruchomości korzystające ze zwolnienia, za które podatek wynosiłby 42,2 tys. zł;
- zniżono o 45,1 tys. zł skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości od osób prawnych. Wykazana kwota wynosi 88,1 tys. zł, natomiast z dokumentów źródłowych wynika, że skutki wynoszą 133,2 tys. zł;
- zniżono o 520,7 tys. zł skutki zwolnień z podatku od nieruchomości od osób fizycznych. W sprawozdaniu wykazano kwotę 183,9 tys. zł. Z ewidencji podatkowej wynika, że jest to wartość obniżenia górnych stawek w przypadku nieruchomości korzystających ze zwolnienia. Na podstawie rejestrów wymiarowych ustalono, że kwota udzielonych zwolnień dotyczących budynków mieszalnych, budynków pozostałych oraz gruntów pozostałych wynosi 704,7 tys. zł;
- zniżona została wartość skutków obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości od osób fizycznych. Z ustaleń kontroli dokonanych na podstawie rejestrów wymiarowych wynika, że wykazana wartość powinna wynieść około 262,6 tys. zł, natomiast z analizy stawek kwota ta wynosi 257,6 tys. zł. W sprawozdaniu wykazano kwotę 73,3 tys. zł;
- zniżono o 2,7 tys. zł kwotę skutków obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych od osób fizycznych;
- zawyżono wartość skutków wynikających z decyzji w sprawie rozłożenia na raty zaległości podatkowej w podatku od środków transportowych osób fizycznych. W sprawozdaniu wykazano kwotę 18,8 tys. zł, która ma wynikać z decyzji wydanej w dniu 1 lutego 2019 r., którą rozłożono na 24 raty zaległy podatek w kwocie 28,3 tys. zł. Z dokumentacji podatkowej wynika, że podatnik nie dotrzymał terminu płatności pierwszych trzech rat, a zatem decyzja wygasa z mocy prawa. W związku z powyższym nie było podstaw do wykazywania z tego tytułu skutków.

W wyniku kontroli danych sprawozdania Rb-PDP za 2019 r. gminy Narewka (woj. podlaskie) stwierdzono, że kwota zamieszczona w wierszu A5. sprawozdania „Podatek od nieruchomości”, w kolumnie 4 „Skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych)” została zawyżona o 533 tys. zł.

Przeprowadzona w mieście Lipno (woj. kujawsko-pomorskie) kontrola ujawniła nierzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych, tj. zbiorczego rocznego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 r. oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 r. Stwierdzono zniżenie skutków obniżenia górnych stawek podatków w podatku rolnym o kwotę 1 tys. zł oraz zniżenie skutków obniżenia górnych stawek podatków w podatku od nieruchomości o kwotę 633 tys. zł.

W gminie Radomin (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono wykazanie nieprawidłowych kwot skutków obniżenia górnych stawek podatkowych na łączną kwotę 16,7 tys. zł, a w konsekwencji wykazanie nieprawidłowych wartości w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r.

W gminie Morawica (woj. świętokrzyskie) w zakresie prawidłowości wykazywania kwot skutków finansowych w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu Miasta i Gminy za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. oraz w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych miasta i gminy sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r., stwierdzono, iż nie wykazano kwoty skutków z tytułu obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych od osób fizycznych w kwocie 437 tys. zł.

W gminie Rytwiany (woj. świętokrzyskie) w zakresie wykazania kwot skutków finansowych w sprawozdaniach: rocznym Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu Gminy oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za okres 2019 r. ustalono, że zawyżono skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy w zakresie odroczenia terminu płatności podatku od nieruchomości od osób prawnych o kwotę 122 tys. zł.

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu Miasta i Gminy Morawica (woj. świętokrzyskie) za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. oraz w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych miasta i gminy sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. nie wykazano kwoty skutków z tytułu obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych od osób fizycznych w kwocie 437 tys. zł wynikających z ewidencji księgowej.

Gmina Łapanów (woj. małopolskie) nie wykazała kwot skutków obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych od osób fizycznych i prawnych w kwocie 85 tys. zł w sprawozdaniu zbiorczym Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. oraz w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych na koniec 2019 r. W wyniku przyjęcia do realizacji wniosków pokontrolnych gmina Łapanów złożyła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie korekty ww. sprawozdań.

Miasto i gmina Nałęczów (woj. lubelskie) nieprawidłowo sporządziła sprawozdania Rb-PDP za 2019 r., przez zawyżenie skutków obniżenia górnej stawki w podatku od nieruchomości o 110 tys. zł oraz zawyżenie skutków obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych o 27 tys. zł, w tym w wyniku ich wylczenia dla pojazdów nieopodatkowanych w 2019 r. i z zastosowaniem nieprawidłowej górnej stawki podatku.

W gminie Ludwin (woj. lubelskie) zawyżono wykazane w sprawozdaniu Rb-PDP za 2019 r. skutki udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości o kwotę 256 tys. zł, w wyniku uwzględnienia przy ich obliczaniu powierzchni budynków niezwolnionych z tego podatku i zwolnionych ustawowo oraz budowli niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

W mieście Mielec (woj. podkarpackie) w sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy oraz Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych gminy, sporządzonych wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. wykazano skutki obniżenia górnych stawek podatków w podatku od nieruchomości w kwocie zawyżonej o 39 tys. zł. oraz udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości w kwocie zawyżonej o 43,8 tys. zł.

W sprawozdaniu Rb-27S rocznym za 2019 r. i Rb-PDP za 2019 r. gminy Karniewo (woj. mazowieckie), skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości zaniżono o 45 tys. zł, skutki obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych zawyżono o 15 tys. zł, skutki zwolnień w podatku od nieruchomości zawyżono o 5 tys. zł.

Gmina Łosice (woj. mazowieckie) w sprawozdaniu Rb-27S rocznym za 2019 r. i Rb-PDP za 2019 r. zawyżyła o 99,9 tys. zł skutki decyzji wydanych w zakresie rozłożenia na raty zaległości podatkowej.

Miasto Zielona Góra (woj. lubuskie) w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2019 r., zawyżyło skutki obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych o kwotę 1 543,8 tys. zł oraz w podatku rolnym od osób prawnych o kwotę 101,4 tys. zł, w wyniku przyjęcia do ich obliczenia niewłaściwych stawek.

Miasto Gorzów Wlkp. (woj. lubuskie) zawyżyło skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie rozłożenia na raty w podatku od nieruchomości w sprawozdaniu Rb-27S za 2019 r. o kwotę 1 tys. zł, a w sprawozdaniu Rb-PDP za 2019 r. o kwotę 0,9 tys. zł. Do ww. skutków wykazano dane wynikające z decyzji, która w 2019 r. wygasła z mocy prawa, ponieważ podatnik nie dotrzymał terminu płatności trzech kolejnych rat zapłaty podatku.

W wyniku kontroli gminy Trzebiechów (woj. lubuskie) stwierdzono, że w rocznych sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych i Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za 2019 r. zawyżono skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy w zakresie umorzeń zaległości w podatku od nieruchomości o kwotę 13,6 tys. zł przy jednoczesnym zaniżeniu tej wielkości w podatku rolnym o kwotę 13,6 tys. zł.

Wykonanie budżetu – wydatki i rozchody

Regionalne izby obrachunkowe stwierdziły 1 327 przypadków, co stanowiło 12,4% ich łącznej liczby, naruszeń prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych, spośród których najczęściej występujące to:

- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracowników – 350 przypadków,
- przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków (w tym: dokonanie ich bez podstawy prawnej, z przekroczeniem planu) – 122,
- nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 110,
- wypłacanie diet radnym lub sołtysom niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym wypłacanie diet radnym mimo niezłożenia wymaganych oświadczeń – 75,
- brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 64,
- przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 62,
- nieprawidłowe naliczanie lub nieterminowe przekazywanie odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (dalej: ZFŚS) – 57,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 52,
- dokonywanie wydatków na zadania nieobjęte programem profilaktyki – 30,
- nieterminowe opłacanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 24,
- nieprawidłowości związane z funduszem sołeckim – 13,
- wykorzystanie środków ZFŚS niezgodnie z przepisami ustawy lub regulaminem – 13,
- nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków pochodzących z dochodów gromadzonych przez jednostki oświatowe na wydzielonym rachunku dochodów – 4,
- nieprawidłowości przy naliczaniu i wypłacaniu dodatków mieszkaniowych – 2.

W Urzędzie Miejskim w Białymstoku (woj. podlaskie) odpis na ZFŚS naliczony na początku 2019 r. wynosił 1 530 tys. zł, w tym odpis podstawowy 1 438 tys. zł. W październiku 2019 r. przeliczono cały odpis na ZFŚS. Po ustaleniu różnicy względem pierwotnego naliczenia na rachunek ZFŚS przelano kwotę blisko 114 tys. zł, stanowiącą różnicę między sumą odpisu po przeliczeniu stawką obowiązującą od sierpnia 2019 r. (1 552 tys. zł) i kwotą pierwotnie naliczonego odpisu podstawowego (1 438 tys. zł). Należało zaś od kwoty odpisu po przeliczeniu odjąć całą sumę odpisu naliczonego na początku roku, co oznacza, że na rachunek ZFŚS powinna być przelana dodatkowo kwota 21,7 tys. zł. Zawyżono zatem wydatki z tytułu odpisu na ZFŚS o ponad 92 tys. zł. Kwota ta została zwrócona na rachunek bieżący w trakcie kontroli.

Kontrola funduszu sołeckiego w gminie Grabowo (woj. podlaskie) wykazała, że w 2019 r. nie zrealizowano żadnych wydatków w ramach funduszu, mimo, że sołectwa złożyły prawidłowe wnioski na łączną kwotę blisko 488 tys. zł. Aż 27 sołectw na 33 złożyło w 2019 r. wnioski polegające na rezygnacji ze wszystkich przedsięwzięć. Ustalono, że informację o wysokości przypadających sołectwom środków na 2019 r. Wójt przekazał Wojewodzie Podlaskiemu dopiero w dniu 30 sierpnia 2018 r., tj. po terminie ustawowym, co skutkowało utratą przez gminę prawa do zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu. Skutkowałoby to, w przypadku poniesienia całości wydatków na realizację wniosków, utratą przez gminę dochodów w wysokości około 95 tys. zł. W trakcie kontroli wykazano związek naruszenia tego terminu z powszechnym zaniechaniem realizacji przedsięwzięć w ramach funduszu.

Kontrola potrącenia nauczycielom Zespołu Szkół Technicznych w Augustowie (woj. podlaskie) wynagrodzenia za czas strajku wykazała, że mimo udziału nauczycieli w strajku nie dokonano żadnych potrąceń z wynagrodzeń, wypłacając je nauczycielom w pełnej wysokości za czas strajku, powołując się na zawarte w tej sprawie porozumienie. W ten sposób wypłacono mimo nieświadczenia pracy kwotę 35,8 tys. zł. Z kolei w Powiatowym Zespole Obsługi Oświaty w Kolnie (woj. podlaskie) z powodu przyjęcia błędnej metody potrąceń wynagrodzeń zaniżono potrącenia za czas strajku o 15,5 tys. zł. Natomiast w Zespole Szkół Samorządowych w Nowogrodzie (woj. podlaskie) nauczycielom biorącym udział w strajku bezpodstawnie potrącono niestanowiący wynagrodzenia dodatek wiejski w łącznej kwocie 2,7 tys. zł.

Wicedyrektorem Szkoły Podstawowej w Narewce, obsługiwanej przez Urząd Gminy Narewka (woj. podlaskie), przyznawano dodatek funkcyjny zaniżany względem regulaminu wynagradzania nauczycieli. Łącznie stwierdzono zaniżenie dodatków na kwotę 35,2 tys. zł brutto. W Przedszkolu Nr 1 w Łomży (woj. podlaskie) wicedyrektor powinien za realizowane godziny będące w rzeczywistości ponadwymiarowymi otrzymać dodatkowo 8,9 tys. zł, natomiast wliczano je do pensum. Z kolei w gminie Płaska (woj. podlaskie) stwierdzono realizację przez dyrektora szkoły

podstawowej zaniżonego wymiaru godzin względem zasad uchwalonych przez radę gminy, mimo to miał dodatkowo przyznane godziny ponadwymiarowe – nadpłacono w ten sposób wynagrodzenie w kwocie 4,3 tys. zł.

Ustalenie w latach 2017–2018, przez p.o. Dyrektora Gminnego Zespołu Oświatowego w Kęsowie (woj. kujawsko-pomorskie), dla głównej księgowej, zaniżonego wynagrodzenia zasadniczego o łączną kwotę co najmniej 4 tys. zł brutto, a w konsekwencji zaniżonego dodatku za usługę lat w kwocie co najmniej 0,8 tys. zł.

W mieście Chełmno (woj. kujawsko-pomorskie) przyznano w latach 2017–2018 nagrody dla pracowników urzędu miasta, na łączną kwotę 1 259,9 tys. zł bez pisemnego uzasadnienia ich przyznania.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w mieście i gminie Dobrzyń nad Wisłą (woj. kujawsko-pomorskie) ustalono, że w 2019 r. dokonano wydatków w łącznej kwocie 326 tys. zł na podstawie faktur zatwierdzonych do wypłaty przez sekretarza miasta i gminy, który nie posiadał upoważnienia do dokonywania powyższej czynności.

W dniu 29 października 2018 r. miasto i gmina Debrzno (woj. pomorskie) udzieliło Stowarzyszeniu Na Rzecz Rozwoju Miasta i Gminy Debrzno pożyczki w kwocie 40 tys. zł mimo niespłacenia uprzednio zaciągniętej (w 2017 r.) pożyczki, czym naruszono procedury udzielania pożyczek dla organizacji działających w sferze pożytku publicznego na wkład własny lub realizację projektów refundowanych, finansowanych ze środków pochodzących z funduszy europejskich i innych źródeł zewnętrznych, wprowadzonych zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Debrzno.

Ubezpieczenie w 2017 r. członków ochotniczych straży pożarnych z 6 jednostek ochotniczych straży pożarnych z terenu miasta i gminy Bytów (woj. pomorskie) od następstw nieszczęśliwych wypadków w „Strażackim Funduszu Wypadkowym” prowadzonym przez Oddział Wojewódzkiego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP w Gdańsku (składka wyniosła 2,4 tys. zł), tj. ubezpieczenie ww. osób w podmiocie (stowarzyszeniu), który nie jest instytucją ubezpieczeniową, przy jednoczesnym braku dokonania przez gminę ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej.

Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań określonego w Wieloletniej Prognozie Finansowej gminy Sulęcyno (woj. pomorskie) na lata 2018–2026 o kwotę 614,5 tys. zł poprzez podpisanie w dniu 13 grudnia 2018 r. aneksu do umowy z dnia 16 października 2018 r., dotyczącej wykonania zadania: Rozbudowa i przebudowa zespołu szkolno-przedszkolnego wraz z infrastrukturą w m. Mściszewice – Etap II, zmieniającego termin wykonania I etapu zadania z dnia 14 grudnia 2018 r. na dzień 3 stycznia 2019 r., co zwiększyło obciążenie roku 2019 zobowiązaniem w wysokości 630 tys. zł.

W mieście Będzin (woj. śląskie) w latach 2016–2019 zaciągnięto zobowiązania z tytułu kredytów krótkoterminowych z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu roku odpowiednio 2017, 2018, 2019 i 2020 przejściowego deficytu, pomimo braku dysponowania na dzień zawarcia umów – upoważnieniem oraz limitem zobowiązań na powyższy cel. Powyższe dotyczyło umów o kredyt złotowy w rachunku bankowym do wysokości 15 000 tys. zł.

W grudniu 2019 r. przyznano i wypłacono Prezydentowi Miasta Będzina (woj. śląskie) nagrodę uznaniową za szczególne zaangażowanie w realizację projektu „Będzińskie Szkoły Górą! – różne możliwości, te same szanse”. Nagroda w wysokości 7,6 tys. zł brutto została przyznana pismem z dnia 16 grudnia 2019 r. Jako podstawę prawną przyznania przedmiotowej nagrody przywołane zostało zarządzenie z dnia 20 czerwca 2016 r. Prezydenta Miasta Będzina w sprawie „określenia zasad przyznawania dodatków specjalnych oraz nagród pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania w Urzędzie Miejskim w Będzinie”. Nagroda została wypłacona 18 grudnia 2019 r. W trakcie kontroli, tj. w dniu 15 września 2020 r. Prezydent Miasta Będzina, na wniosek Sekretarza Miasta Będzina dokonał zwrotu ww. nagrody.

W mieście Mysłowice (woj. śląskie) w latach 2016–2019 nieprawidłowo kwalifikowano jako wydatki inwestycyjne, wydatki związane z wymianą nawierzchni w ramach remontów średnich. Wydatki na zadanie pn. „Wymiana nawierzchni w ramach remontów średnich w Mysłowicach” wynikające z zawartych z kontrahentami umów, w latach 2016–2019 wynosiły łącznie 17 244 tys. zł, były ewidencjonowane na koncie analitycznym do konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” i dotyczyły 44 ulic. W przypadku 22 ulic, zgodnie z zawartymi umowami na wykonanie tych

zadań o łącznej wartości 10 888 tys. zł, zakres prac dotyczył wykonania remontu nawierzchni asfaltowej jezdni poprzez jej sfrezowanie i ułożenie warstwy wyrównawczej.

W 2018 r. i 2020 r. miasto Bielsko-Biała (woj. śląskie) wносиło wkład pieniężnych do spółek, pomimo braku uregulowania zasad wnoszenia tych wkładów przez Radę Miejską w Bielsku-Białej. Rada Miejska w Bielsku-Białej uchwałą z dnia 23 stycznia 2018 r. ustaliła zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Prezydenta Miasta Bielska-Białej. Powyższe zasady dotyczyły wkładów niepieniężnych. Rada Miejska nie podjęła również odrębnych uchwał w sprawie wyrażenia zgody na zniesienie wkładów pieniężnych. W ww. okresie Miasto Bielsko-Biała wniosło łącznie 4 670 tys. zł wkładów pieniężnych do spółek.

W gminie Skarżysko Kościelne (woj. świętokrzyskie) w 2019 r. dokonano zapłaty 11 faktur za wykonanie usługi pn. „Wywóz nieczystości stałych z terenu Gminy Skarżysko Kościelne” na łączną kwotę 451 tys. zł, pomimo niedostarczenia przez wykonawcę, miesięcznych raportów wykonanych czynności, będących zgodnie z zapisami umowy podstawą do zapłaty tych faktur.

W Urzędzie Miejskim w Ożarowie (woj. świętokrzyskie) w latach 2017–2019 wypłacono dodatek specjalny zastępcy burmistrza w łącznej kwocie 87 tys. zł oraz skarbnikowi gminy w łącznej kwocie 94 tys. zł i sekretarzowi gminy w łącznej kwocie 98 tys. zł bez uzasadnienia okoliczności przyznania dodatku specjalnego z którego wynikałby zakres zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

W powiecie opatowskim (woj. świętokrzyskie) przyznano w latach 2018–2020 dodatki specjalne dla skarbnika, wicestarosty oraz etatowych członków zarządu w łącznej kwocie 152 tys. zł jako stałego i bezterminowego składnika wynagrodzenia określonego w angażu o pracę.

W gminie Batorz (woj. lubelskie) wypłacono pracownikowi nagrodę jubileuszową za 40 lat pracy w wysokości 9,6 tys. zł, mimo że nie nabył do niej prawa. Do okresów pracy uprawniających do nagrody wliczono okres urlopu bezpłatnego.

W przypadku dwóch pracowników Urzędu Gminy w Bełchatowie (woj. łódzkie) stwierdzono, że są oni również radnymi powiatu bełchatowskiego. Ustalono, że pracownikom tym nie potrącano wynagrodzenia za okres nieświadczenia pracy wskutek brania udziału w pracach rady powiatu i jej komisji. Straty finansowe powstałe na skutek nieobecności pracownika w pracy rekompensuje dieta ustalana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Ustalono, że dyrektorzy jednostek oświatowych prowadzonych przez powiat rawski (woj. łódzkie) uzyskali prolongatę w zapłacie zobowiązań publicznoprawnych na kwotę 2 167 tys. zł (składki na ubezpieczenie społeczne za okresu od sierpnia do listopada 2019 r.), dla których termin płatności wyznaczono na miesiące od stycznia do maja 2020 r. Koszty opłaty prolongacyjnej, którą powiat rawski zobowiązany był zapłacić w 2020 r. wyniosły 35 tys. zł. Stwierdzono jednak, że jednostka dysponowała środkami finansowymi pozwalającymi na terminowe regulowanie zobowiązań w pierwotnie ustalonych terminach.

Kontrola przeprowadzona w mieście i gminie Ozimek (woj. opolskie) wykazała, iż jednostka dokonała w 2018 r. wydatków w kwocie wyższej, niż wynikało to ze stanu środków pozostających w dyspozycji na rachunku bankowym budżetu. Było to wynikiem przeznaczenia na wydatki roku 2018 części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez tut. jednostkę w grudniu 2018 r. na styczeń 2019 r. Pokrycie wydatków roku 2018, środkami I raty części oświatowej subwencji ogólnej na 2019 r. bez jednoczesnego zrównoważenia strony dochodowej, spowodowało zadłużenie się kontrolowanej jednostki, przy jednoczesnym braku możliwości sfinansowania powstałego zadłużenia. Ustalono, że wysokość środków pochodzących z otrzymanej w grudniu 2018 r. I raty części oświatowej subwencji ogólnej na 2019 r. przeznaczona na pokrycie wydatków i rozchodów 2018 r. wyniosła 288 tys. zł.

W trakcie kontroli kompleksowej ustalono, że miasto i gmina Krapkowice (woj. opolskie) zlecała spółce gminnej Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o. wykonywanie zadań własnych gminy z naruszeniem zakresu jej działalności określonego przez radę miejską. Stwierdzono, że realizowanie przez spółkę zadań własnych gminy Krapkowice jedynie

na podstawie umowy spółki bez odpowiednich uchwał rady miejskiej jest niezgodne z obowiązującymi przepisami. W związku z realizacją zleceń w 2019 r. gmina wypłaciła na rzecz spółki 1 620 tys. zł.

W trakcie przeprowadzonych kontroli (woj. wielkopolskie) stwierdzono przypadki dokonywania wydatków ponad limit ustalony w budżecie oraz planie finansowym urzędu. Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że w badanym okresie roku 2019 przekroczone limity wydatków w 24 jednostkach kontrolowanych w łącznej kwocie 162 tys. zł. Największe kwotowo przypadki dokonywania wydatków ponad limit ustalony w budżecie i planie finansowym stwierdzono w następujących jednostkach:

- miasto i gmina Poniec – 30 tys. zł,
- miasto i gmina Dąbie – 25 tys. zł,
- miasto i gmina Kłodawa – 25 tys. zł,
- gmina Kościelec – 13 tys. zł,
- gmina Grzegorzew – 13 tys. zł,
- miasto i gmina Stawiszyn – 13 tys. zł,
- gmina Kraszewice – 10 tys. zł.

W mieście i gminie Kłodawa (woj. wielkopolskie) stwierdzono przypadki braku kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez nią upoważnionej na zawieranych umowach skutkujących powstaniem zobowiązań pieniężnych.

Powyższą nieprawidłowość stwierdzono m.in. w następujących jednostkach kontrolowanych woj. wielkopolskiego: gmina Szydłowo, gmina Grzegorzew, gmina Chodów, gmina Krzykosy, miasto i gmina Przedecz, gmina Książ Wlkp., gmina Dominowo, gmina Trzcinica, miasto i gmina Łobżenica.

W gminie Horyniec-Zdrój (woj. podkarpackie) przyznano i wypłacono w grudniu 2019 r. nagrody uznaniowe dla pracowników Urzędu Gminy Horyniec-Zdrój na podstawie zbiorczego pisma o przyznaniu nagrody i jej wysokości, bez indywidualnego uzasadnienia podstaw przyznania nagrody dla każdego pracownika.

Burmistrz Miasta Przeworska (woj. podkarpackie) zawarł w dniu 26 stycznia 2018 r. umowę o kredyt bankowy w rachunku bieżącym w wysokości 3 000 tys. zł, na okres od 11 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r., bez upoważnienia Rady Miasta Przeworska.

W mieście i gminie Nowa Dęba (woj. podkarpackie) przekroczone na dzień 31 grudnia 2019 r. o 1 000 tys. zł, limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, w tym na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów, określonych w uchwale budżetowej na 2019 rok.

W gminie Fredropol (woj. podkarpackie) nie uchwalano na lata 2018 i 2019 programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, dokonując jednocześnie wydatków na te cele w kwotach 52 tys. zł w 2018 r. i 51,5 tys. zł w 2019 r.

W gminie Wałcz (woj. zachodniopomorskie) w latach 2013–2020 przyznano pracownikom dodatek specjalny: zastępcy wójta w kwotach od 2 tys. zł do 2,6 zł miesięcznie, skarbnikowi w kwotach od 1,9 tys. zł do 2,6 tys. zł miesięcznie, bez wskazania zakresu zwiększonych obowiązków służbowych lub powierzonych dodatkowych zadań.

W gminie Golczewo (woj. zachodniopomorskie) w 2017 r. ze środków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania i rozwiązywania problemów alkoholowych na rachunek bankowy Komendy Wojewódzkiej Policji przekazano kwotę 6 tys. zł z przeznaczeniem na nagrody pieniężne dla policjantów za profesjonalne działania związane z uwolnieniem porwanej mieszkanki Golczewa pomimo, że wydatków tego rodzaju nie przewidziano w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii.

Pracownikom Urzędu Gminy w Kołbieli (woj. mazowieckie) w 2019 r. nie dokonywano przysługujących zwrotów kosztów odbywania podróży służbowych samochodami niebędącymi własnością pracodawcy.

W mieście i gminie Kałuszyn (woj. mazowieckie) przed rozwiązaniem stosunku pracy w 2019 r., pracownik nie wykorzystał zgodnie z obowiązującymi przepisami urlopu wypoczynkowego w ilości 24 dni za rok 2017 oraz 26 dni za rok 2018, co skutkowało wypłaceniem ekwiwalentu w łącznej kwocie 17,8 tys. zł.

W mieście i gminie Grójec (woj. mazowieckie) nauczycielom uczestniczącym w strajku przyznano i wypłacono w drugiej połowie 2019 r., niezależnie od przyznanego wcześniej dodatku motywacyjnego, kolejny dodatek motywacyjny w łącznej kwocie 186 tys. zł, czym dokonano „rekompensaty” potrąceń wynagrodzeń za czynny udział w strajku.

W latach 2019–2020 Prezydent Miasta Gorzowa Wlkp. (woj. lubuskie) ustalił i wypłacił skarbnikowi miesięczny dodatek funkcyjny w wysokości wyższej niż przewidziany jest dla tego stanowiska w tabeli stawek dodatku funkcyjnego dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania. Wysokość zawyżonego dodatku funkcyjnego wypłaconego na rzecz Skarbnika od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. wyniosła 6,5 tys. zł, a od 1 stycznia 2020 r. do 30 listopada 2020 r. – 5,9 tys. zł, tj. łącznie 12,5 tys. zł.

Zamówienia publiczne

W 2020 r. w zakresie wydatkowania środków publicznych w następstwie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁸ stwierdzono 1 185 przypadków nieprawidłowości, stanowiących 11,1% ich łącznej liczby. Stwierdzone nieprawidłowości występowały na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz ich udzielania. Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- ustalania, pobierania lub zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 141 przypadków,
- niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania – 105,
- nieustalenia lub niewłaściwego ustalenia wartości zamówienia – 84,
- nieprawidłowego określenia zasad wnoszenia wadium lub nieprawidłowości w zakresie zwrotu i zatrzymania wadium (np. nieterminowy zwrot, niezatrzymanie lub bezpodstawne zatrzymanie) – 79,
- nieprawidłowego sporządzenia ogłoszenia (np. niekompletna treść, różnice pomiędzy treścią ogłoszeń zamieszczonych w różnych miejscach) – 67,
- naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy – 65,
- błędów informowania o wynikach postępowania – 54,
- braku lub niewłaściwej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. treść niekompletna lub niezgodna z przepisami ustawy) – 47,
- dokumentów żądanych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu (np. nieządanie dokumentów, bezpodstawne żądanie dokumentów) – 42,
- nieprawidłowego określenia kryteriów oceny oferty – 38,
- warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczanie w ogłoszeniu i specyfikacji warunków opisu sposobu dokonywania oceny ich spełniania, warunki nieproporcjonalne lub niezwiązane z przedmiotem zamówienia) – 36,
- nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia – 32,
- dokonania zmiany zawartej umowy z naruszeniem przepisów prawa – 23,
- niewzywania wykonawców do uzupełnienia dokumentów i pełnomocnictw na zasadach wynikających z art. 26 ust. 3 ustawy – 21,
- nieprzestrzegania zasady powszechności stosowania ustawy – 19,
- wypłacania wykonawcom robót, dostaw lub usług wynagrodzeń niezgodnie z umową – 18,
- niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub niewyłączenia z postępowania osoby podlegającej wyłączeniu – 15,
- zawarcia umowy niezgodnej ze specyfikacją i z treścią oferty wybranej w postępowaniu – 15,
- zawiadomienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – 14,
- wypłacania wynagrodzenia za roboty, dostawy lub usługi bez potwierdzenia ich wykonania, protokołu odbioru – 13,
- nieprzestrzegania zasady pisemności postępowania – 11,
- niewłaściwego zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony – 11,
- dokumentów potwierdzających spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego (np. żądanie dokumentów bez opisanie wymogów) – 11,
- przesłanek wykluczenia wykonawcy (niewykluczenie, bezpodstawne wykluczenie) – 10,
- zmian specyfikacji lub ogłoszenia (np. nieprzedłużenie terminu składania ofert, dokonanie zmian jedynie w specyfikacji) – 8,

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

- dokonywania poprawek w ofercie na zasadach wynikających z art. 87 ust. 2 (niedokonanie, bezpodstawne dokonanie, nieprawidłowe dokonanie) – 7,
- przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzućenie, bezpodstawne odrzucenie) – 6,
- niezamieszczenia specyfikacji na stronie internetowej – 6,
- terminu składania ofert (wyznaczenie krótszego niż minimalny, nieprzedłużenie) – 5,
- nieuzasadnionego unieważnienia lub nieunieważnienia postępowania w przypadkach przewidzianych ustawą – 4,
- nieprzestrzegania zasady zakazującej dzielenia zamówienia na części lub zaniżenia jego wartości w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur – 4,
- prowadzenia negocjacji z oferentem po złożeniu oferty ostatecznej – 4,
- nieprzestrzegania terminu zawarcia umowy – 4,
- nieuzasadnionego zawarcia umowy na czas dłuższy niż dopuszczony ustawą – 2,
- ustalania lub wypłacania zaliczek – 1.

W przetargu na udzielenie kredytu długoterminowego w wysokości 1 500 tys. zł w gminie Płaska (woj. podlaskie) przyjęto wbrew przepisom Prawa zamówień publicznych dwa kryteria oceny ofert odnoszące się do ceny: cenę odnoszoną do oprocentowania (waga 60%) i jednorazową prowizję (waga 40%). Przyjęty sposób punktacji skutkowało tym, że większą liczbę punktów otrzymałaby oferta z około trzykrotnie wyższym oprocentowaniem i zerową prowizją od oferty z o tyle niższym oprocentowaniem i prowizją na poziomie kilku tysięcy złotych. W przetargu wybrano jako „najkorzystniejszą” ofertę droższą w sumie o 80,2 tys. zł, tylko dlatego, że oferta z wyraźnie najniższym oprocentowaniem przewidywała też 0,5% prowizji (czyli 7,5 tys. zł). W istocie więc w wyniku postępowania prowadzonego na takich warunkach gmina straciła 80,2 tys. zł według stanu na dzień złożenia oferty.

W Urzędzie Miejskim w Knyszynie (woj. podlaskie) stwierdzono przyjęcie kryterium pozacenowego o wadze 40%, którego znaczenie i sposób punktowania nie miały żadnego uzasadnienia względem kryterium ceny wynoszącego 60%. W zamówieniu na wyłapywanie bezdomnych psów nadano wagę 40% kryterium „termin płatności faktury”, przy czym 0 pkt miała otrzymać oferta za każdy termin płatności krótszy niż 30 dni. Skutkowało to tym, że „najkorzystniejszą” byłaby oferta blisko trzykrotnie droższa z terminem płatności faktury 30 dni od o tyle tańszej z terminem płatności 29 dni. W praktyce zaś faktury opłacano już po 5 i 9 dniach od wystawienia, co świadczy o tym, że kryterium to również w praktyce nie miało żadnego znaczenia.

W Urzędzie Miejskim w Szepietowie (woj. podlaskie) w przetargu na dowóz uczniów do szkół zamawiający jako kryterium oceny o wadze 40% przyjął czas podstawienia pojazdu zastępczego. Zasady punktowania czasu podstawienia pojazdu były sformułowane w ten sposób, że za zaoferowanie czasu 15 minut wykonawca otrzymałby 40 pkt, natomiast za 26 minut już 0 pkt. Różnica 11 minut mogłaby zaś potencjalnie spowodować, że za „najkorzystniejszą ofertę” (z powodu uzyskania większej liczby punktów) należałoby uznać ofertę blisko trzykrotnie droższą z czasem podstawienia pojazdu wynoszącym 15 minut od oferty o tyle tańszej z czasem podstawienia pojazdu wynoszącym 26 minut.

W Urzędzie Miejskim w Choroszczy (woj. podlaskie) w zamówieniu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych przyjęto jako jedno z kryteriów oceny ofert przeprowadzenie akcji promującej selektywną zbiórkę odpadów (waga 30%; maksymalna punktacja miała być przyznana za udział 500 osób w akcji). Stwierdzono, że np. złożenie przez wykonawcę deklarującego przeprowadzenie akcji z udziałem 500 osób oferty droższej o 500 tys. zł mogło doprowadzić do wyłonienia jego oferty kosztem oferty tańszej o tę kwotę z zadeklarowanym udziałem 300 osób, a jedyną korzyścią dla zamawiającego z tego tytułu byłaby tylko zadeklarowana liczba osób w akcji promocyjnej. Realizacja takiego kryterium nie zależy bowiem w pełni od wykonawcy, ponieważ nie można zakładać, że możliwe jest zmuszenie pewnej ilości osób do udziału w akcji promocyjnej.

W Urzędzie Gminy Narew (woj. podlaskie) m.in. nie sporządzono sprawozdania o udzielonych w 2019 r. zamówieniach publicznych, nie sporządzono planów postępowań o udzielenie zamówień na 2019 r. i 2020 r., do dokumentowania postępowań stosowano nieaktualny wzór protokołu, do tego protokoły nie były podpisywane, nie udokumentowano oszacowania wartości zamówienia na przebudowę ulicy oraz nie okazano potwierdzenia zamieszczenia w BZP ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na odbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Wskazanie przez zamawiającego, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Budowę systemu łączności na potrzeby Straży Miejskiej w Bydgoszczy w roku 2019” (woj. kujawsko-pomorskie), warunku udziału w postępowaniu, w zakresie zdolności technicznej (doświadczenie), który nie był proporcjonalny do przedmiotu zamówienia. Ustalono, że zarówno w treści ogłoszenia o zamówieniu jak i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamawiający wymagał, aby wykonawcy wykazali, że należycie wykonali dostawy lub usługi porównywalne z przedmiotem zamówienia dla służb mundurowych na terenie RP. Kształtując warunki zamawiający ogranicza dostęp do zamówienia, a w konsekwencji ogranicza krąg wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu. Istotne jest zatem sparometryzowanie tych warunków w sposób nienaruszający zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania, a nade wszystko w sposób zgodny z zasadami udzielania zamówień publicznych określonych Prawem zamówień publicznych. W kontrolowanym postępowaniu zamawiający nie wykazał, że wykonawcy, którzy ww. doświadczenia nie mieli (np. zrealizowali zamówienia na rzecz innych podmiotów niż służby mundurowe) nie dawali rękami należytego wykonania udzielanego zamówienia. W związku z powyższym, Zamawiający, w przedmiotowym postępowaniu, ustalił warunek udziału, w zakresie zdolności technicznej (doświadczenie), który nie był proporcjonalny do przedmiotu zamówienia.

W gminie Piotrków Kujawski (woj. kujawsko-pomorskie) zaniechano udzielenia w latach 2018–2020 zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Przeprowadzona kontrola wykazała, że burmistrz zlecał ww. zadanie, z pominięciem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, własnemu zakładowi komunalnemu, działającemu w formie zakładu budżetowego. W ww. okresie zostało udzielonych 6 zleceń o łącznej wartości 2 232 tys. zł.

Połączenie, w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Adaptację istniejącego budynku położonego w Kowalewie Pomorskim na potrzeby siedziby Urzędu Miejskiego oraz Przedszkola” (woj. kujawsko-pomorskie), zamówień na roboty budowlane oraz dostawę mebli do Przedszkola oraz Urzędu Miejskiego w Kowalewie Pomorskim, które w sposób obiektywny można było od siebie oddzielić, a Zamawiający nie wykazał (nie udowodnił) konieczności przeprowadzenia jednego postępowania w ww. zakresie. Analizując kosztorys inwestorski, stanowiący podstawę ustalenia wartości zamówienia na kwotę 15 995 tys. zł netto (3 709 tys. euro) ustalono, że zamawiający przy udzielaniu zamówienia połączył ze sobą roboty budowlane z dostawami mebli. Łączna wartość dostaw wynosiła 1 179 tys. zł netto, czyli 273,5 tys. euro. Kwota ta przekraczała wartość, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii, tj. 221 tys. euro.

Zawarcie w dniu 31 stycznia 2019 r. umowy z wykonawcą zadania pn. Odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych z terenu gminy Liniewo (woj. pomorskie) mimo braku wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Wykonawca dopiero w dniu 5 lutego 2019 r. wniósł zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej wystawionej w dniu 1 lutego 2019 r.

Udzielenie w dniu 30 kwietnia 2018 r. firmie Pucka Gospodarka Komunalna Sp. z o.o. zamówienia publicznego na „odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy Gminy Miasta Puck” (woj. pomorskie). Umowa została zawarta na czas nieokreślony za „rekompensatą z tytułu świadczenia usług” wynoszącą za 2018 r. – 1 058 tys. zł bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

Złożenie oświadczeń o braku okoliczności powodujących wykluczenie z postępowania przed terminem otwarcia ofert w prowadzonych przez powiat sztumski (woj. pomorskie) w trybie przetargu nieograniczonego postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na „Remont dachu budynku głównego szpitala wraz z dociepleniem przy ul. Reja 12 w Sztumie” – umowa zawarta w dniu 9 stycznia 2018 r., cena: 776 tys. zł. Oświadczenie zostało złożone przez ówczesnego starostę sztumskiego w dniu ogłoszenia zamówienia publicznego, tj. przed terminem otwarcia ofert. Podobnie w przypadku zamówienia „Przebudowa drogi powiatowej nr 2936G w wymiarze 1,8 km w celu poprawy bezpieczeństwa i dostępności sieci drogowej Dolnego Powiśla” – umowa zawarta w dniu 14 marca 2019 r., cena: 3 999 tys. zł. Oświadczenia zostały złożone przez starostę sztumskiego oraz wicestarostę sztumskiego w dniu ogłoszenia zamówienia publicznego, tj. przed terminem otwarcia ofert.

Udzielenie przez miasto Jaworzno (woj. śląskie) w 2017 r. zamówienia na roboty budowlane pn.: „Rozbudowa i przebudowa Przedszkola Miejskiego nr 24 w Jaworznie w ramach Projektu „Wesołe Przedszkole” – poprawa jakości edukacji przedszkolnej w Jaworznie” wykonawcy, który powinien zostać wykluczony z postępowania, jako że w celu

wykazania warunku udziału w postępowaniu, dotyczącego zdolności technicznej lub zawodowej wykonawca ten polegał na zdolnościach podmiotów trzecich – nieznanymi mu w dacie wpływu terminu składania ofert. Ponadto, mimo że w celu wykazania tego warunku, wykonawca deklarował w procedurze przetargowej bezpośrednie uczestnictwo tych podmiotów w stosunku do całości robót budowlanych w tym zadaniu, to faktycznie wykonawca wykonywał roboty samodzielnie. Wobec tego, że wykonawca nie posiadał wymaganego doświadczenia i kwalifikacji zadanie nie zostało ukończone, natomiast zamawiający odstąpił od umowy z tym wykonawcą.

W przetargu nieograniczonym, przeprowadzonym przez miasto Mysłowice (woj. śląskie) w 2018 r. na roboty budowlane w zadaniu inwestycyjnym pn.: „Przebudowa ulicy 3 Maja od granicy Miasta Mysłowice do ulicy Laryskiej” zaniechano zamieszczenia w BZP – ogłoszenia o zmianie ogłoszenia, pomimo faktycznie wprowadzonych zmian w treści SIWZ, polegających na istotnym złagodzeniu warunków udziału w postępowaniu, dotyczących sytuacji finansowej lub ekonomicznej oraz zdolności technicznej lub zawodowej. Mogło to prowadzić do niepożądanego sytuacji, w której wykonawcy potencjalnie zainteresowani udziałem w niniejszym postępowaniu podjęli odmienne decyzje, co do dalszego w nim udziału, w zależności od tego, czy zapoznali się wyłącznie z ogłoszeniem o zamówieniu oraz treścią SIWZ, czy też dodatkowo zapoznali się z wyjaśnieniami treści SIWZ, w których zamawiający wprowadził tę modyfikację. Ponadto zmiana treści SIWZ, która bezwzględnie powinna była prowadzić do zmiany ogłoszenia o zamówieniu, została wprowadzona samodzielnie przez członków komisji przetargowej, którzy zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w jednostce kontrolowanej nie byli do tego umocowani.

W gminie Działoszyce (woj. świętokrzyskie) zamawiający dokonał unieważnienia postępowania o zamówienie publiczne prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Instalacja systemów odnawialnych źródeł energii na terenie Gminy” z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych określających przesłanki upoważniające do unieważnienia tego postępowania.

W gminie Korzenna (woj. małopolskie) nie sporządzono i nie przekazano wykonawcom zaproszenia do udziału w negocjacjach w 6 postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki, w wyniku których zawarto umowy na kwotę ogółem 1 901 tys. zł brutto.

Dopuszczenie do korzystania przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Korzenna Sp. z o.o. (w którym gmina posiada 100% udziałów), przy wykonywaniu kluczowych części zadania powierzonego do realizacji przez gminę Korzenna (woj. małopolskie) w trybie zamówienia z wolnej ręki z potencjału innych podmiotów, tj. podwykonawców mimo, że wykonawca, któremu udzielono zamówienia na świadczenie usług użyteczności publicznej lub roboty budowlane był obowiązany osobiście wykonać kluczowe części tych usług lub robót. Powyższą nieprawidłowość stwierdzono w przypadku 10 zadań zleconych spółce do realizacji przez gminę w latach 2017–2019 na kwotę ogółem 4 695 tys. zł brutto, w których wynagrodzenia dla podwykonawców wyniosły ogółem 1 764 tys. zł brutto.

Powierzenie przez miasto i gminę Szczawnica (woj. małopolskie) w latach 2018–2019 oraz w 2020 r. usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, na podstawie zarządzeń Burmistrza Miasta i Gminy w sprawie zlecenia usług w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Szczawnica, jednostce organizacyjnej miasta i gminy, tj. Miejskiemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Szczawnicy działającemu w formie zakładu budżetowego, a więc podmiotowi, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych. Tytułem realizacji przedmiotowego zadania jest poniosła następujące wydatki: w 2018 r. – 480 tys. zł, w 2019 r. – 820 tys. zł oraz w 2020 r. do dnia kontroli – 404 tys. zł.

W gminie Kielczygłów (woj. łódzkie) wykonawca zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 109103E na odcinku Huta – Dryganek Duży” złożył gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania umowy i usunięcia wad lub usterek z dnia 30 września 2019 r., która nie zabezpieczała interesów gminy z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę. Gwarant zagwarantował bowiem beneficjentowi nieodwołalnie i bezwarunkowo, na zasadach przewidzianych w gwarancji, zapłatę za powstałe w okresie ważności gwarancji zobowiązania, wynikające z umowy z wyłączeniem kar umownych i odsetek – do wysokości 17 tys. zł w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Wskazane ograniczenie przedmiotowe objętych gwarancją roszczeń zamawiającego powinno skutkować zakwestionowaniem jej zapisów przez zamawiającego, ponieważ gwarancja nie

zabezpieczała w pełni jego interesów. Mimo niewniesienia przez wykonawcę prawidłowego zabezpieczenia należytego wykonania umowy zamawiający udzielił na jego rzecz zamówienia publicznego.

Wójt gminy Rybno (woj. warmińsko-mazurskie) w 2016 r. zlecił wykonanie jezdni asfaltowej w ramach zadania pn. „Przebudowa drogi wewnętrznej w miejscowości Rumian w kierunku cmentarza wraz z miejscami parkingowymi 9+1”. Ustalono, że nie dokonano odpowiedniego oszacowania wartości zamówienia na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Kosztorys inwestorski został sporządzony dnia 25 kwietnia 2016 r. i nie mógł stanowić podstawy do szacowania wartości zamówienia, ponieważ w dniu podpisywania umowy z wykonawcą 2 listopada 2016 r. przekroczony był okres ważności 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.

Kontrola przeprowadzona w mieście i gminie Dobrodzień (woj. opolskie) wykazała dokonanie zmiany istotnych postanowień umowy opiewającej na kwotę 2 065 tys. zł, zawartej z wykonawcą zadania pn. „Rozbudowa i przebudowa ul. Moniuszki i ul. Chłopskiej w Dobrodzieńcu wraz z niezbędną infrastrukturą”, polegających na przesunięciu terminu zakończenia inwestycji. Jak ustalono konieczność zmiany terminu zakończenia prac nie znajdowała uzasadnienia z punktu widzenia zawartej umowy, bowiem przyczyną powstałej sytuacji były opóźnienia zawinione przez wykonawcę, a dotyczyły one terminu rozpoczęcia robót oraz podjęcia działań związanych z zakupem słupów oświetleniowych.

Kontrola w mieście i gminie Prószków (woj. opolskie) wykazała, że na skutek niezapewnienia odpowiedniego nadzoru i kontroli nad realizacją zamówień dotyczących zimowego utrzymania dróg, chodników i placów/parkingów w sołectwach gminnych i na terenie miasta Prószkowa w 2018 r. i 2019 r., zleconych do realizacji własnej spółce w trybie in house, doszło w konsekwencji do niewykonania tych zamówień w części dotyczącej utrzymania gotowości. Zleceniobiorca nie zapewnił do realizacji tych zamówień co najmniej pięciu jednostek transportowo-sprzętowych zgodnie z umową, poprzestając na zapewnieniu innego podmiotu, że w razie konieczności jednostki te będą do jego dyspozycji. Gmina Prószków zapłaciła za niezrealizowane usługi 27 tys. zł brutto za 2018 r. i 31,9 zł brutto za 2019 r.

Gmina Książ Wielkopolski (woj. wielkopolskie) w 2019 r. na usługę zagospodarowania odpadów komunalnych wydatkowała kwotę 554 tys. zł z VAT bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

W gminie Tyrawa Wołoska (woj. podkarpackie) w postępowaniu o zamówienie publiczne, przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pn. „Budowa Sali gimnastycznej wraz z łącznikiem w Szkole Podstawowej w Tyrawie Wołoskiej”, o wartości udzielonego zamówienia 3 652 tys. zł, stwierdzono, że:

- ustalenie wartości zamówienia nastąpiło w oparciu o kosztorys inwestorski sporządzony o ponad rok wcześniej zanim wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia i nie dokonano jego aktualizacji;
- zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostało wniesione przez wybranego wykonawcę przed podpisaniem umowy i w kwocie niższej niż wymagana;
- zawierano liczne aneksy do umowy o roboty budowlane, w których nie wskazano w sposób konkretny i niebudzący wątpliwości podstaw dla zwiększenia wynagrodzenia z kwoty 3 699,9 tys. zł do 4 092 tys. zł.

W gminie Golczewo (woj. zachodniopomorskie) na realizację w 2018 r. zadań o łącznej wartości 791 tys. zł netto, w tym „Wybudowanie ciągu pieszego wraz z podjazdami do bram wjazdowych na posesję po stronie zachodniej ul. Wiejskiej w Wysokiej Kamieńskiej” o wartości 129 tys. zł oraz „Wykonanie utwardzenia drogi gruntowej poprzez stabilizację gruntu rodzimego spoiwem hydraulicznym (...)” o wartości ogółem 662 tys. zł, udzielono dwóm wykonawcom łącznie 10 zamówień, bez oszacowania wartości tych zamówień.

W gminie Trzebiechów (woj. lubuskie) w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przebudowa drogi w m. Podlegórz na dz. nr 383/1, Gmina Trzebiechów” oraz „Przebudowa drogi gminnej (ul. Trojaków) wraz z budową kanalizacji deszczowej i zbiornika wód opadowych – etap I” ustalono kwotę wartości zamówienia w wysokości niezgodnej z kosztorysem inwestorskim. Wartość zamówienia w protokole postępowania o udzielenie zamówienia pn. „Przebudowa drogi w m. Podlegórz na dz. nr 383/1, Gmina Trzebiechów” wskazano w wysokości 305 tys. zł, zaś zgodnie z kosztorysem inwestorskim powinna wynieść 292,9 tys. zł (netto). Wartość zamówienia w protokole postępowania o udzielenie zamówienia pn. „Przebudowa drogi gminnej (ul. Trojaków) wraz z budową kanalizacji deszczowej i zbiornika wód opadowych – etap I” wskazano w wysokości 499 tys. zł, zaś zgodnie z kosztorysem inwestorskim powinna wynieść 459,3 zł (netto).

Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji

Naruszenie przepisów regulujących udzielanie i otrzymywanie dotacji przez jednostki oraz ich rozliczanie w 2020 r. miało miejsce w 501 przypadkach stanowiących 4,7% ich łącznej liczby. Do najczęściej występujących uchybień można zaliczyć:

- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów itp.) – 190 przypadków,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 92,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 43,
- nieprawidłowości w zakresie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej – 27,
- nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie otrzymanych dotacji – 20,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom należącym do sektora finansów publicznych – 19,
- nieodprowadzenie, nieterminowe odprowadzenie lub odprowadzenie w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych – 16,
- wykorzystywanie dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem – 4.

W powiecie sokólskim (woj. podlaskie) na podstawie przedstawianych na posiedzeniach zarządu powiatu wniosków organizacji pozarządowych o dofinansowanie realizacji różnego rodzaju wydarzeń – opłacano następnie wystawiane na powiat faktury związane z tymi wydarzeniami (głównie za przejazdy i usługi gastronomiczne), zamiast na podstawie wniosku organizacji pozarządowej o realizację zadania publicznego wszcząć procedurę w sprawie jego dofinansowania. W efekcie powiat opłacił faktury dotyczące realizacji przez organizacje 4 wydarzeń na łączną kwotę 34 tys. zł.

W gminie Dobrcz (woj. kujawsko-pomorskie) udzielono w 2018 r. dwóch dotacji celowych Gminnej Spółce Wodnej w Dobrczu, w łącznej kwocie 60 tys. zł, pomimo niepodjęcia przez organ stanowiący uchwały określającej zasady udzielania dotacji spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Ponadto w 2018 r. udzielono dotacji celowej parafii rzymskokatolickiej, w kwocie 82 tys. zł, pomimo niepodjęcia przez organ stanowiący uchwały określającej zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków.

Wykonywanie zadań z zakresu współpracy z organizacjami pożytku publicznego przez pracownika Urzędu Gminy Liniewo (woj. pomorskie) zatrudnionego na stanowisku głównego specjalisty ds. programów (wcześniej – inspektora ds. programów), zajmującą jednocześnie stanowisko Prezesa „Stowarzyszenia Rozwoju i promocji wsi Wysin”, któremu to podmiotowi udzielono w 2019 r. dotacji celowej.

W mieście Szczyrk (woj. śląskie) w 2018 r. przekazano dotację w kwocie 31 tys. zł dla Miejskiego Ośrodka Kultury, Promocji i Informacji w Szczyrku na zakup samochodu, bez zawarcia umowy o dotację celową.

W 2017 r. miasto Chorzów (woj. śląskie) zaciągnęło zobowiązania obciążające budżet 2018 r. poprzez zawarcie 2 umów dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych, tj.:

- umowy zawartej w dniu 28 grudnia 2017 r. pomiędzy miastem Chorzów a Śląską Fundacją Pomoc Niepełnosprawnym im. Grzegorza Zymanka na zadanie „Chorzowskie Centrum Integracji Osób z Niepełnosprawnością na 2018 r.”. Termin realizacji zadania ustalono od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Dotacja w kwocie 70 tys. zł,
- umowy zawartej w dniu 28 grudnia 2017 r. pomiędzy miastem Chorzów a Chorzowskim Stowarzyszeniem Trzeźwościowym „Feniks” na zadanie „Zwiększenie dostępności pomocy dla osób uzależnionych i współuzależnionych oraz prowadzenie działań podtrzymujących abstynencję trzeźwych alkoholików. Kompleksowy program pomocy osobom uzależnionym i ich rodzinom”. Termin realizacji zadania ustalono od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. Dotacja w kwocie 200 tys. zł.

W dniu 22 grudnia 2019 r. powiat opatowski (woj. świętokrzyskie) zawarł umowę dotacyjną – porozumienie z gminą Ożarów (woj. świętokrzyskie) w sprawie wspólnego zadania, tj. remontu drogi powiatowej, pomimo iż

zadanie zostało wykonane od 10 września 2019 r. do 30 września 2019 r. oraz odebrane protokołem odbioru w dniu 14 października 2019 r. Powiat dotację otrzymaną z gminy Ożarów w kwocie 74 tys. zł przeznaczył na refundację wydatków poniesionych przed dniem zawarcia umowy.

Nie dokonano w sposób prawidłowy kontroli i oceny realizacji zleconego przez gminę Daleszyce (woj. świętokrzyskie) zadania publicznego z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu, ponieważ nie zakwestionowano braku wkładu finansowego, który miał być zapewniony przez jego realizatora w wysokości co najmniej 0,25% wartości projektu wymaganego umową z dnia 19 marca 2019 r., w związku z czym dotacja stanowiła 100% poniesionych kosztów realizacji zadania zamiast 99,75% oraz nie zakwestionowano wydatków w łącznej kwocie 33,7 tys. zł dokonanych w innych kwotach niż określone w „Kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego” zawartej w ofercie realizacji zadania publicznego.

Wykorzystanie przez gminę Limanowa (woj. małopolskie) części dotacji w kwocie 16 tys. zł po terminie określonym w umowie dotacji zawartej z gminą Słupnice w ramach pomocy finansowej na wykonanie zadania pn. „Budowa drogi Stara Wieś Podlipie wraz z rozbudową mostu do drogi powiatowej nr 1609K Limanowa-Kamienica”, w kwocie 200 tys. zł.

Gmina Wisznice (woj. lubelskie) nieprawidłowo udzieliła w 2019 r. dotacji dla publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez stowarzyszenie. W wyniku błędnego obliczenia wskaźnika zwiększającego i niezaktualizowania dotacji na ucznia niepełnosprawnego zaniżono dotację o łączną kwotę 18,6 tys. zł.

Umowy w sprawie zlecenia zadania i udzielenia dotacji, zawierane przez miasto Konstantynów Łódzki (woj. łódzkie), nie zawierały szczegółowego opisu zadania. Treść ww. umów ograniczała się do stwierdzenia, że zleceniodawca zleca zleceniobiorcy realizację zadania z zakresu sportu, polegającego na umożliwieniu uprawiania sportu dla dzieci, młodzieży i dorosłych oraz przez podnoszenie poziomu sportowego w dziedzinie sportowej (odpowiednio w 2017 r.: piłka nożna mężczyzn, piłka ręczna mężczyzn; w 2019 r.: piłka nożna, pływanie). Wnioski o udzielenie dotacji składane przez podmioty nie stanowiły załączników do zawieranych umów.

Kontrola dotacji celowej udzielonej z budżetu miasta Brzeg (woj. opolskie) na realizację zadania pn. „Świadczenie usług opiekuńczych na rzecz osób z terenu miasta Brzegu realizowanych w miejscu zamieszkania” ujawniła brak należytej staranności przy dokonywaniu zmian umowy dotacji, co doprowadziło do wprowadzenia zmian skutkujących możliwością naruszenia zasad uczciwej konkurencji, bezpodstawne dokonanie wydatku poprzez przekazanie transzy dotacji w kwocie 120 tys. zł przed zawarciem aneksu do umowy dotacji, przekroczenie dopuszczalnego limitu procentowego udziału środków publicznych pochodzących z dotacji w całkowitym koszcie realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową o łączną kwotę 102,8 tys. zł, co stanowiło pobranie dotacji w nadmiernej wysokości oraz nieprawidłowe rozliczenie tej dotacji i w konsekwencji niedoprowadzenie do ustalenia prawidłowej kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.

W gminie Trzebownik (woj. podkarpackie) przekazano w 2018 r. dotację na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków dla parafii w kwocie 40 tys. zł z naruszeniem zasad jej udzielania, a w szczególności:

- przekazanie w/w dotacji nastąpiło przed zakończeniem wszystkich prac na wykonanie, których dotacja została przyznana,
- rozliczono dotację, pomimo nieprzedstawienia przez Parafię dokumentów dotyczących obmiaru przeprowadzonych prac oraz poświadczonej za zgodność z oryginałem przez osobę upoważnioną do reprezentowania właściciela zabytku kopii faktury.

W gminie Świeszyno (woj. zachodniopomorskie) niewykorzystane do dnia 31 grudnia 2018 r. w łącznej kwocie 0,7 tys. zł dotacje celowe z budżetu państwa na zadania bieżące, zlecone do realizacji z zakresu administracji rządowej, zwrócono na rachunek bankowy ich dysponenta w dniach 29 marca 2019 r. oraz 24–28 stycznia 2020 r., zamiast do dnia 31 stycznia 2019 r. Z tytułu zwłoki z budżetu gminy poniesiono wydatki na zapłatę odsetek.

Na wniosek Stowarzyszenia Samorządowy Klub Sportowy Oskar Przysucha, z budżetu miasta i gminy Przysucha (woj. mazowieckie) sfinansowano w 2019 r. w kwocie 50 tys. zł powierzone do realizacji zadanie publiczne promocji

profilaktyki antyalkoholowej i przeciwko narkomanii oraz zdrowego stylu życia wolnego od używek, z pominięciem trybu otwartego konkursu ofert.

W 2018 r. miasto i gmina Dobiegniew (woj. lubuskie) przekazała z budżetu środki finansowe w kwocie 100 tys. zł, stanowiące pomoc finansową w formie dotacji celowej dla powiatu strzelecko-drezdeneckiego na realizację zadania pn.: „Przebudowa drogi powiatowej nr 1371F Bierzwnik–Kolsk–Dobiegniew na odcinku Dobiegniew–Osiek km 0+000+965,539” Burmistrz nie przygotował i nie przedłożył radzie miejskiej projektu uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej, w której powinna być określona kwota udzielonej dotacji. Uchwała ta ma charakter uchwały wykonawczej w stosunku do obowiązującej w danym roku uchwały budżetowej, czym naruszył zasady i tryb udzielania dotacji celowej z budżetu gminy.

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 142 przypadki nieprawidłowości stanowiące 1,3% ich łącznej liczby, w tym m.in.:

- dotyczące wieloletniej prognozy finansowej – 72 przypadki,
- udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst – 20,
- zaciągnięcie kredytu lub pożyczki bądź wyemitowanie papierów wartościowych bez wymaganej opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych – 10,
- w zakresie poręczeń – 8,
- przekroczenie planu rozchodów – 5,
- przekroczenie limitu zadłużenia – 4,
- przekroczenie wskaźnika dopuszczalnych spłat zadłużenia w roku budżetowym – 3,
- dotyczące stosowania niestandardowych operacji finansowych – 1.

Badając zagadnienia związane z zadłużeniem powiatu siemiatyckiego (woj. podlaskie) stwierdzono, że w dniu 28 grudnia 2018 r. uruchomiono przewidziany uchwałą budżetową na 2018 r. kredyt w wysokości 8 400 tys. zł na sfinansowanie części planowanego deficytu budżetu. Planowany deficyt na 2018 r. wynosił 9 036 tys. zł i miał być pokryty wymienionym kredytem oraz wolnymi środkami. Faktycznie za 2018 r. osiągnięto zaś nadwyżkę budżetu w kwocie 1 328 tys. co jest równoznaczne z brakiem potrzeb pożyczkowych budżetu w 2018 r. Okoliczności wpływające na kształtowanie się wyniku budżetu były znane w czasie zaciągania kredytu (m.in. ponad dwukrotnie wyższe od planu dochody ze sprzedaży majątku wynikające głównie ze sprzedaży w lipcu 2018 r. gospodarstwa rolnego oraz gruntów rolnych za kwotę 11 313 tys. zł).

Spłaty zobowiązań finansowych w poszczególnych latach oraz kwota długu wykazane w wieloletniej prognozie finansowej miasta Hajnówka (woj. podlaskie) aktualnej na dzień kontroli różniły się od harmonogramu spłat określonych umowami. Powodem były nierzetelne dane w zakresie spłat rat pożyczek i kredytów. Spłaty rat kapitałowych pokazane w wpf stanowiły w poszczególnych latach: 2020 – 9 866,7 tys. zł (powinno być 7 867,3 tys. zł), 2021 – 2 620,5 tys. zł (powinno być 3 620 tys. zł), 2022 – 2 762,7 tys. zł (powinno być 3 762,7 tys. zł). W trakcie kontroli miasto Hajnówka zwróciło się do banków z wnioskami o nadpłacenie w 2020 r. rat kapitałowych zaciągniętych w tych bankach kredytów, na co otrzymało zgodę.

Kontrola w gminie Śliwice (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała udzielenie przez wójta bankowi upoważnienia do dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku bankowym gminy w 2 umowach o kredyt w łącznej kwocie 2 901 tys. zł.

W uchwale Rady Gminy Cewice (woj. pomorskie) z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Cewice na lata: 2019–2030 nierealistycznie określono rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego przeznaczone w latach: 2019–2020 oraz 2022–2023 na wykup obligacji oraz spłatę pożyczki. Nie uwzględniono faktycznych kwot wynikających z zawartych w latach: 2013 i 2014 dwóch umów dotyczących emisji obligacji komunalnych oraz umowy pożyczki zawartej w 2015 r. Wieloletnia prognoza finansowa gminy Cewice na lata: 2019–2030 w wierszu 5.1 Spłaty rat kapitałowych i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych określała, że na spłaty przewidziano:

- w 2019 r. – 1 274 tys. zł a winno być – 2 171 tys. zł,
- w 2020 r. – 1 005 tys. zł a winno być – 2 087 tys. zł,
- w 2021 r. – 2 092 tys. zł – wykazano prawidłowo,
- w 2022 r. – 2 472.000 zł a winno być – 1 575 tys. zł,
- w 2023 r. – 2 657.000 zł a winno być – 1 575 tys. zł.

W uchwale Rady Gminy Cewice z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Cewice na rok 2019 kwotę rozchodów budżetu w 2019 r. również ustalono w wysokości 1 274 tys. zł. W przypadku prawidłowego wykazania kwot zobowiązań faktyczny wskaźnik spłaty zadłużenia wyniósł:

- w 2019 r. 5,94% przy maksymalnym dopuszczalnym wynoszącym 3,95%,
- w 2020 r. 5,21% przy maksymalnym dopuszczalnym wynoszącym 3,11%.

W latach 2017–2019 (do dnia kontroli) nie zaliczono do tytułów dłużnych miasta Będzina (woj. śląskie), a tym samym nie wykazano jako długu w wieloletnich prognozach finansowych miasta wieloletniego zobowiązania z tytułu zawartej w dniu 31 października 2017 r. umowy wsparcia pomiędzy miastem Będzin a Będzin Arena Sp. z o.o. w Będzinie oraz DNB Bank Polska S.A. z siedzibą w Warszawie. Zgodnie z postanowieniami ww. umowy miasto Będzin zobowiązało się do dokonywania wpłat na rzecz ww. spółki w ramach wsparcia finansowego w określonych w harmonogramie, półrocznych terminach, w okresie od 10 listopada 2017 r. do 10 listopada 2028 r. w maksymalnej kwocie pierwotnie 28 735 tys. zł, a zgodnie z aneksem z 26 czerwca 2018 r. w kwocie 34 735 tys. zł, z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego spółki. Dofinansowanie to pozostawało w związku z zamiarem realizacji przez Spółkę Będzin Arena zadania inwestycyjnego dotyczącego budowy wielofunkcyjnego obiektu sportowego wraz z zagospodarowaniem terenu miasta Będzin i jednocześnie koniecznością sfinansowania ww. inwestycji środkami pochodzącymi z emisji przez Spółkę Będzin Arena obligacji.

W wieloletniej prognozie finansowej na lata 2020–2037 gminy Czarnocin (woj. świętokrzyskie) wykazano łącznie kwotę 127 tys. zł z tytułu ustawowych wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań, która nie wynikała z dokumentacji źródłowej (tj. zawartych umów kredytów i pożyczki). W kolumnie 10.7.2.1 „zobowiązania zaciągnięte po dniu 1 stycznia 2019 r.” WPF na lata 2020–2037 na 2020 rok wykazano kwotę 482 zł zamiast kwoty 0,00 zł.

W gminie Rossosz (woj. lubelskie) nie wykazano w wieloletniej prognozie finansowej danych w zakresie rozchodów wynikających z zaciągniętych zobowiązań (dotyczących lat 2020–2023), w łącznej wysokości 540 tys. zł.

Uchwałą z dnia 28 grudnia 2018 r. Rada Gminy Belchatów (woj. łódzkie) przyjęła budżet na 2019 rok. W uchwale nie przewidziano limitu na zobowiązania dłużne zaliczone do długu, czyli zobowiązań wynikających z umów o skutkach podobnych do umów kredytów lub pożyczek. Mimo nieustalenia limitu gmina zaciągnęła zobowiązania na podstawie umów zaliczonych do długu publicznego (umowy z ceną rozłożoną na raty) na łączną kwotę 62 tys. zł. Ponadto planowane w budżecie gminy Belchatów na 2019 rok rozchody wynosiły 2 247 tys. zł, co było niezgodnie z harmonogramami spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych. Na wskazany dzień wynikające z zawartych umów rozchody na 2019 rok z ww. tytułów wynosiły 3 247 tys. zł. Aneks dotyczący przesunięcia terminów wykupu obligacji przypadających w 2019 roku, w kwocie 1 000 tys. zł, zawarto dopiero w dniu 25 lipca 2019 r.

Gmina Ozimek (woj. opolskie) sporządzając wieloletnią prognozę finansową na lata 2020–2032 w zakresie wydatków bieżących z tytułu poręczeń i jednocześnie podlegających w tych latach w całości wyłączeniu z ustawowego limitu spłaty zobowiązań wykazała nieprawidłowe dane, które w za lata 2021–2022 zostały zaniżone odpowiednio o 317,8 tys. zł i 1 824 tys. zł, a za 2025 r. zawyżone o 1,8 tys. zł w stosunku do wielkości wynikających z umów poręczenia zawartych przez gminę.

W mieście i gminie Nisko (woj. podkarpackie) w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2020–2024 wykazano dane w zakresie spłat kredytów i pożyczek niezgodne z księgową ewidencją źródłową umów zaciągniętych kredytów i pożyczek, zawyżone o 280 tys. zł.

W gminie Grębów (woj. podkarpackie) przyjęto w wieloletniej prognozie finansowej obejmującej lata 2020–2024 wartości finansowe w zakresie spłat rat kapitałowych kredytów niezgodnie z rozchodami wynikającymi z zawartych

umów kredytowych, różnica (zaniżenie) na 2020 r. o kwotę 4 tys. zł, na 2021 r. o kwotę 4 tys. zł, na 2022 r. o kwotę 100 tys. zł, na 2023 r. o kwotę 50 tys. zł. i na 2024 r. o kwotę 50 tys. zł.

W wieloletniej prognozie finansowej gminy Brzeźno (woj. zachodniopomorskie) na lata 2019–2029 ujęto planowane rozchody na spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w latach 2019–2024 w wartościach wyższych od wynikających z zawartych umów o zaciągnięciu ww. zobowiązań: w roku 2019 o kwotę 2 256,7 tys. zł, a w latach następnym o kwotę 93,6 tys. zł. Powyższe świadczyło o nierealistyczności danych ujętych w wpf. Prawidłowe zaprezentowanie wymienionych danych nie miało wpływu na planowany wskaźnik spłaty zobowiązań.

Zaciągając w latach 2019–2020 zobowiązania finansowe w instytucji finansowej spoza sektora bankowego oraz w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w łącznej kwocie 5 357 tys. zł Wójt Gminy Przelewice (woj. zachodniopomorskie) nie wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie o wydanie opinii o możliwości ich spłaty.

W dniu 30 kwietnia 2012 r. pomiędzy miastem Wrocław (woj. dolnośląskie) a Wrocławskim Przedsiębiorstwem Hala Ludowa Sp. z o.o. została podpisana umowa wsparcia projektu „Rewitalizacji Hali Stulecia i terenów wystawowych etap IV budowa parkingu i remontu terenów zielonych” (aneksu z 15 maja 2017 roku). Z umowy i aneksu wynika, że miasto zobowiązało się do obejmowania w zamian za wkład pieniężny nowych udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki, w okresie od 2014 r. do 2043 r., łącznie do kwoty 143 700 tys. zł w celu wsparcia finansowego opisanego projektu. Zobowiązania miasta wynikające z umowy wsparcia, należało zatem zaliczyć do tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki” (spłacanego wydatkami budżetowymi).

Gospodarka mieniem

W trakcie kontroli zagadnień z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym stwierdzono 846 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, stanowiących 7,9% ich łącznej liczby. Najczęściej nieprawidłowości występowały w poniższych obszarach:

- nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości – 277 przypadków,
- nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysonowaniu mienia komunalnego (najem, dzierżawa, trwałe zarząd itp.) – 205,
- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości – 91,
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat, stawki itp.) – 45,
- niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym – 41,
- nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości – 33,
- nieprawidłowe sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego – 24.

W gminach Choroszcz i Szepietowo (woj. podlaskie) stwierdzono, że nieodpłatnie otrzymane przez gminy pojazdy – odpowiednio od Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego i Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej – zostały wykorzystane niezgodnie z wnioskami o ich przyznanie gminom, według których miały służyć realizacji zadań gminy przez czas nieoznaczony. Gmina Choroszcz dwa samochody Fiat Ducato przekazała już 3 dni po ich otrzymaniu na rzecz Caritas Archidiecezji Białostockiej. Natomiast w gminie Szepietowo 7 dni po przejęciu pojazdów przekazano je Ochotniczej Straży Pożarnej w Szepietowie, bez wskazania celu, na jaki mają być wykorzystane. Ustalono, że część pojazdów została przekazana przez OSP jej członkom.

W wyniku kompleksowej kontroli miasta Łomża (woj. podlaskie) i problemowej kontroli Szkoły Podstawowej Nr 9 w Łomży stwierdzono, że obiekty znajdujące się w trwałym zarządzie Szkoły udostępniane były w 2019 r. nieodpłatnie w następstwie decyzji podejmowanych bezpośrednio przez Prezydenta Miasta (np. na organizację Gali Armia Fight Night 5, turniejów piłki nożnej, zawodów bokserskich, turnieju tańca). Prezydent Miasta wydał w 2020 r. zarządzenie, w którym wskazał m.in., że dyrektorzy jednostek oświatowych zobowiązani są do nieodpłatnego udostępniania pomieszczeń i gruntów na cele wskazane przez organ prowadzący, co należy ocenić jako ingerencję w gospodarowanie nieruchomościami przez trwałych zarządców, niemające należytego uzasadnienia w przepisach prawa.

Starosta Lipnowski (woj. kujawsko-pomorskie) wydał w 2019 r. 2 decyzje (100%) w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na rzecz osób fizycznych pomimo braku istnienia przesłanek do dokonania powyższej czynności. Ustalono, że dla nieruchomości będących przedmiotem decyzji brak było miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przeznaczenie działek ustalone zostało na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Podczas kontroli w gminie Bobrowniki (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono zbycie w 2018 r. w trybie bezprzetargowym 2 lokali mieszkalnych na rzecz najemców, z którymi najem zawarto na czas oznaczony.

W gminie Sępólno Krajeńskie (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono naruszenie zasady jawności gospodarowania mieniem komunalnym poprzez niepodanie do publicznej wiadomości na okres co najmniej 2 miesięcy przed wyznaczonym terminem przetargu, w prasie codziennej ogólnokrajowej, ogłoszenia o przetargu na zbycie nieruchomości gruntowej, której cenę wywoławczą określono na kwotę 586,8 tys. zł, a więc powyżej równowartości kwoty 100 tys. euro.

Miasto Gdynia (woj. pomorskie) nie przeprowadziło w latach: 2018–2019 czynności weryfikacyjnych w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (oznaczonych jako 2 działki ewidencyjne) i wchodzących w skład infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP – pod kątem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej.

W mieście Chorzów (woj. śląskie) dopuszczono do części ustnej rokowań osobę/osoby, których zgłoszenia zawierały ceny za nieruchomość niższe niż od cen wywoławczych wskazanych w ogłoszeniu o rokowaniach, czyli nie spełniały warunków rokowań. Powyższe stwierdzono przy sprzedaży nieruchomości położonej przy:

- ul. Maciejkowieckiej – osoba w zgłoszeniu do rokowań wskazała cenę za nieruchomość w wysokości 197 tys. zł, natomiast cena wywoławcza, która była wskazana w ogłoszeniu o rokowaniach została ustalona na kwotę 530 tys. zł.,
- ul. Targowej – w ogłoszeniu o rokowaniach, cenę wywoławczą ustalono w wysokości 7 500 tys. zł, natomiast do części ustnej rokowań dopuszczono oferty z ceną za nieruchomość odpowiednio: 1 zgłoszenie – 5 000 tys. zł, 2 zgłoszenie – 4 000 tys. zł, 3 zgłoszenie – 3 800 tys. zł.

Podobną nieprawidłowość stwierdzono w mieście Bielsko-Biała (woj. śląskie) gdzie w 2016 r. i w 2019 r. dopuszczono do części ustnej rokowań osobę/osoby, których zgłoszenia zawierały ceny za nieruchomość niższe niż od cen wywoławczych wskazanych w ogłoszeniu o rokowaniach, czyli nie spełniały warunków rokowań. Powyższe stwierdzono przy:

- oddaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości o powierzchni 22 254 m² z równoczesną sprzedażą budynku usługowo-mieszkalnego. Osoba fizyczna, która złożyła zgłoszenie, zaoferowała za przedmiotową nieruchomość cenę w wysokości 4 519,5 tys. zł, natomiast cena wywoławcza wskazana w ogłoszeniu o rokowaniach została ustalona na kwotę 7 016,9 zł.,
- przy sprzedaży nieruchomości gruntowej niezabudowanej o powierzchni 2 911 m². Osoba prawna, w złożonym zgłoszeniu zaoferowała cenę za nieruchomość w wysokości 115 tys. zł, natomiast w ogłoszeniu o rokowaniach cenę wywoławczą nieruchomości ustalono w wysokości 285,9 tys. zł.

W gminie Małogoszcz (woj. świętokrzyskie) nie uregulowano prawidłowo prawnej formy władania nieruchomościami przez dwie instytucje kultury. Miejsko-Gminna Biblioteka Publiczna w Małogoszczu użytkuje dwa lokale na podstawie umów użyczenia, natomiast Dom Kultury w celu wykonywania swoich działań statutowych użytkuje budynek na podstawie spisanego w dniu 27 października 1992 r. protokołu w sprawie odbioru i przekazania do użytku inwestycji; natomiast grunt nie został przekazany.

Gmina Łukowica (woj. małopolskie) w dniu 31 października 2018 r. dokonała zbycia nieruchomości o pow. 0,0207 ha w miejscowości Świdnik w trybie bezprzetargowym, bez zgody rady gminy.

Gmina Andrespol (woj. łódzkie) nie posiadała planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Podobne nieprawidłowości stwierdzono w mieście Łława oraz gminie Świętajno (woj. warmińsko-mazurskie).

Podczas kontroli doraźnej przeprowadzonej w mieście i gminie Prószków (woj. opolskie) wykazano niezachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym poprzez utworzenie spółki gminnej, która nie posiada własnych środków trwałych umożliwiających samodzielną realizację zadań określonych w akcie założycielskim i ponoszenie kosztów związanych z zarządzaniem tą spółką, pomimo że na terenie gminy Prószków funkcjonuje już inna spółka o zbliżonym zakresie działalności, która wyposażona została w środki trwałe umożliwiające samodzielną realizację tych zadań.

Miasto i gmina Nowe Miasto nad Pilicą (woj. mazowieckie) w 2019 r. przeznaczyło do sprzedaży w drodze przetargu trzy nieruchomości, których ceny w wysokości 320 tys. zł, 91 tys. zł i 31 tys. zł, nie zostały ustalone na podstawie ich wartości w oparciu o opinię rzeczoznawcy majątkowego sporządzoną w formie operatu szacunkowego.

W gminie Stęszew (woj. wielkopolskie) ustalając cenę wywoławczą przy sprzedaży lokalu mieszkalnego w trybie przetargowym do wartości rynkowej ustalonej w operacie szacunkowym tj. 49 tys. zł bezpodstawnie doliczono koszty przygotowania do sprzedaży nieruchomości lokalowej w wysokości 10% wartości podanej w operacie.

W gminie Drawsko (woj. wielkopolskie) jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej nie przekazano nieruchomości w trwałe zarząd. Jednostki te władaly nieruchomościami gminy bez tytułów prawnych lub na podstawie umów użyczenia.

Nieprawidłowość polegającą na nieustaleniu prawnych form władania nieruchomościami zajętych przez jednostki organizacyjne stwierdzono także m.in. w następujących jst: gmina Książ Wielkopolski, gmina Olszówka, miasto i gmina Jutrosin, gmina Dominowo, gmina Chodów, gmina Krzykosy, gmina Wieleń, gmina Łobżenica (woj. wielkopolskie).

W mieście Przeworsk (woj. podkarpackie) stwierdzono nieprawidłowości przy sprzedaży nieruchomości miejskich, polegające na braku zabezpieczenia wierzytelności miasta w stosunku do nabywcy nieruchomości, której zapłata, została rozłożona na raty oraz niewyegzekwowanie zapłaty pierwszej raty przed dniem zawarcia aktu notarialnego.

Starosta Wałecki w 2019 r. wydał decyzję, na mocy której zobowiązał gminę Wałcz (woj. zachodniopomorskie) do wypłaty na rzecz osoby fizycznej odszkodowania w wysokości 1 782 tys. zł z tytułu przejęcia w 2014 r. z mocy prawa nieruchomości gruntowych wydzielonych pod drogi publiczne gminne. Gmina zakwestionowała wysokość ustalonego przez Starostę Wałeckiego odszkodowania i złożyła odwołanie od ww. decyzji do Wojewody Zachodniopomorskiego, który decyzją z dnia 8 stycznia 2020 r. utrzymał w mocy. Pomimo, iż w dniu 8 kwietnia 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie odmownie rozpatrzył wniosek gminy Wałcz o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I Instancji, do końca 2020 r. jednostka nie wypłaciła ww. odszkodowania.

W 2019 r. bez zgody organu stanowiącego Wójt Gminy Przelewice (woj. zachodniopomorskie) ustanowił hipotekę umowną do kwoty 5 610 tys. zł na nieruchomości stanowiącej własność tej jednostki samorządu terytorialnego, jako zabezpieczenie spłaty kredytu w rachunku bieżącym do kwoty 3 300 tys. zł, co było sprzeczne z zasadami gospodarowania nieruchomościami gminy Przelewice określonymi w uchwale rady gminy.

W mieście i gminie Nowe Miasto nad Pilicą (woj. mazowieckie) w roku 2019 i 2020 nie przestrzegano procedur sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu ustnego nieograniczonego: do udziału w przetargu dopuszczono osobę, która wniosła wadium po terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o przetargu, w protokołach przeprowadzonych przetargów nie zamieszczono informacji o osobach dopuszczonych i niedopuszczonych do uczestnictwa w przetargach, wraz z uzasadnieniem, nie zachowano 21-dniowego terminu od dnia rozstrzygnięcia przetargu, na zawiadomienie osoby wyznaczonej jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości – zawiadomienie skierowano po 85 dniach od dnia rozstrzygnięcia przetargu, w zawiadomieniu nie wskazano terminu zawarcia umowy sprzedaży.

W gminie Trzebiechów (woj. lubuskie) przy sprzedaży nieruchomości gruntowej niezabudowanej o wartości 44 tys. zł nie sporządzono i nie zamieszczono wyciągu z ogłoszenia o przetargu w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat.

Rozliczenia jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi

W 2020 r. w zakresie rozliczeń budżetów jednostek samorządu terytorialnego z ich jednostkami organizacyjnymi stwierdzono nieprawidłowości w 68 przypadkach, przy czym największa ich liczba dotyczyła nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań (18 przypadków), które winny stanowić podstawę do dokonania rozliczeń, niezwracania środków finansowych pozostających na wyodrębnionym rachunku dochodów jednostki budżetowej (10 przypadków) oraz niedokonywania lub nieterminowego dokonywania wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych zakładów budżetowych (4 przypadki).

Analiza rozliczeń budżetu miasta Hajnówka (woj. podlaskie) z zakładami budżetowymi w 2019 r. wykazała, że dla Parku Wodnego nie została przekazana kwota 16 tys. zł odpowiadająca należnej temu zakładowi dotacji przedmiotowej, wynikającej z jej rozliczenia sporządzonego przez kierownika zakładu w dniu 31 stycznia 2020 r. Zobowiązania z tego tytułu nie ujęto w księgach rachunkowych Urzędu Miasta.

Badanie wydatków poniesionych na promocję gminy Michałowo (woj. podlaskie) wykazało, że na podstawie 5 umów zawartych przez gminę z pracownikiem GOK w Michałowie, których przedmiotem był występ zespołu ludowego na imprezach, tytułem wynagrodzenia za koncerty wypłacono łącznie kwotę 41,8 tys. zł. Zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej GOK w Michałowie, organizatorem tych imprez był GOK. Mimo tego kosztami realizacji obciążona została bezpośrednio gmina. Nie wskazano podstaw bezpośredniego finansowania z budżetu działań GOK w zakresie organizowanych przez Ośrodek imprez. Wystawienie faktury na gminę w związku z realizacją imprezy przez GOK nie miało więc umocowania w formalnych ustaleniach z GOK a kwota 41,8 tys. zł powinna być przekazana GOK w formie dotacji celowej na realizację konkretnego zadania.

W 2019 r. naruszano kompetencje kierowników jednostek obsługiwanych przez Gminny Zespół Oświatowy w Kęsowie (woj. kujawsko-pomorskie), poprzez zatwierdzanie do wypłaty wydatków tych jednostek przez p.o. dyrektora jednostki obsługującej.

Od września 2019 r. Wójt Gminy Warlubie (woj. kujawsko-pomorskie) nie zatrudnił kierownika Zakładu Usług Komunalnych w Warlubiu.

W 2019 r. sprawozdania budżetowe złożone przez Żłobek-Pucki Klub Malucha oraz Straż Miejską w Pucku, tj. jednostki organizacyjne miasta Puck (woj. pomorskie), dla których Urząd Miasta Puck pełni funkcję jednostki obsługującej podpisane zostały przez kierowników tych jednostek, zamiast przez Burmistrza Miasta Puck.

W gminie Pietrowice Wielkie (woj. śląskie) latach 2016–2020 nieprawidłowo dokonywano rozliczeń za wykonywane zadania z Zakładem Gospodarki Komunalnej w Pietrowicach Wielkich (zakładem budżetowym), tj. za pośrednictwem faktur (dotyczyło roku 2016) oraz not obciążeniowych (dotyczyło lat 2017–2020), zamiast w formie dotacji przedmiotowej. Zadania realizowane za pośrednictwem faktur i not obciążeniowych były finansowane w następujących wartościach: w 2016 r. – w kwocie 902 tys. zł, w 2017 r. – w kwocie 965,5 tys. zł, w 2018 r. – w kwocie 922 tys. zł, w 2019 r. – w kwocie 1 054,5 zł, do połowy 2020 r. – w kwocie 293 tys. zł.

Podczas kontroli gminy Wołczyn (woj. opolskie) stwierdzono, że doszło do nieterminowego rozliczenia dotacji celowej udzielonej przez gminę Wołczyn dla instytucji kultury na realizację projektu audyt energetyczny i studium wykonalności w celu złożenia wniosku o dofinansowanie ze środków UE zadania pn.: Termomodernizacja budynku Wołyńskiego Ośrodka Kultury w kwocie 50 tys. zł.

Kontrola gminy Książ Wlkp. (woj. wielkopolskie) wykazała, iż gminna instytucja kultury pn. Centrum Kultury Książ Wlkp. posiadała od 26 marca 2020 r. kartę płatniczą i miała możliwość jej wykorzystania, pomimo że Burmistrz Książa Wlkp. nie określił szczegółowych zasad, sposobów i trybu przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, a także zasad rozliczania płatności dokonywanych przy ich wykorzystaniu, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości i gospodarności dokonywania wydatków. Ponadto w uchwale Rady Miejskiej w Książu Wlkp. w sprawie utworzenia zakładu budżetowego o nazwie Zakład Usług Komunalnych w Książu Wlkp. jak również w uchwalach ją zmieniających nie określono terminów i sposobu ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu jednostki samorządu

terytorialnego oraz sposobu i terminu rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu. W konsekwencji powyższej nieprawidłowości nadwyżka środków obrotowych za rok 2019 jak również za lata wcześniejsze nie została ustalona przez Zakład Usług Komunalnych w Książu Wlkp. i odprowadzona do budżetu gminy Książ Wlkp. Rada Miejska w Książu Wlkp. nie podejmowała żadnych uchwał, w których zwalniałaby zakład z obowiązku dokonywania wpłat nadwyżki obrotowej za dany rok. Ze sprawozdania Rb-30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych za rok 2019 wynika, że według stanu na koniec roku 2019 stan środków obrotowych netto wynosił 144 tys. zł.

Gminna Biblioteka Publiczna w Kraszewicach (woj. wielkopolskie) przedłożyła wójtowi gminy sprawozdanie finansowe za rok 2019 sporządzone 31 marca 2020 r., które nie zawierało informacji dodatkowej. Z uwagi na prowadzenie przez Urząd Gminy w Kraszewicach wspólnej obsługi finansowej podległych jednostek budżetowych, do której biblioteka przystąpiła porozumieniem z dnia 7 grudnia 2018 r., sprawozdanie finansowe biblioteki powinien podpisać wójt gminy, tj. kierownik jednostki obsługującej.

W mieście i gminie Nisko (woj. podkarpackie) ustalono, że dotacja podmiotowa dla Niżańskiego Centrum Kultury, która powinna być wykorzystana na finansowanie działalności bieżącej oraz utrzymanie i remont obiektu tej instytucji, faktycznie wykorzystana została w kwocie 130,6 tys. zł na zakup majątkowy tj. zestawu kina cyfrowego.

Planowany na koniec 2018 r. stan środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego miasta Wałcz (woj. zachodniopomorskie) zaprezentowano w planie finansowym Zakładu Gospodarki Komunalnej w Wałczu na ten rok budżetowy w wysokości 645,4 tys. zł, zamiast w kwocie nie wyższej niż 583,9 tys. zł (różnica 61,5 tys. zł), stanowiącej 1/6 rocznych planowanych na rok następny kosztów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń.

Kierownicy jednostek budżetowych gminy Osieck (woj. mazowieckie) nie sporządzili planów finansowych przez dostosowanie projektów tych planu do kwot przyjętych w uchwale budżetowej.

Środki finansowe w kwocie 5,4 tys. zł pozostające na dzień 31 grudnia 2018 r. na wydzielonym rachunku dochodów jednostki oświatowej miasta Otwocka (woj. mazowieckie), zostały odprowadzone na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego z niedotrzymaniem terminu do dnia 5 stycznia 2019 r. tj. w dniu 17 stycznia 2019 r.

Kontrola projektów planów finansowych sporządzanych przez podległe jednostki wykazała, że gmina Sława (woj. lubuskie) nie egzekwowała od dyrektorów samorządowych instytucji kultury przedstawiania projektów planów finansowych.

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 pokontrolnych⁹.

Nieprawidłowości finansowe

W trakcie 982 kontroli, przeprowadzonych w 2020 r., ujawniono 10 677 różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek, na łączną kwotę 9 914 951,8 tys. zł. Stanowi to wzrost wartości wykrytych nieprawidłowości o 31,0% względem roku 2019. Ich struktura, ze względu na rodzaj, przedstawiała się następująco:

- uszczuplenia środków publicznych – 64 747,7 tys. zł (0,7%),
- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 70 792,8 tys. zł (0,7%),
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 458 948,3 tys. zł (4,6%),
- kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 28 713,5 tys. zł (0,3%),
- kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo lub nierzetelnie – 9 150,2 tys. zł (0,1%),

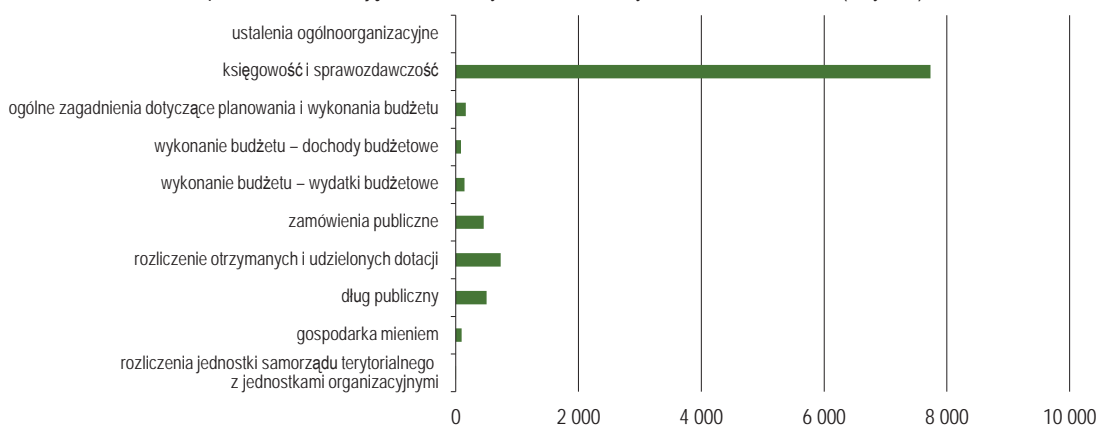
⁹ Uchwała Nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 7 667 250,0 tys. zł (77,3%),
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 1 615 349,3 tys. zł (16,3%).

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2020 r. (w tys. zł)

Zagadnienie	Nieprawidłowości	%
Ogółem, z tego:	9 914 951,8	100,0
– ustalenia ogólnooorganizacyjne	-	x
– księgowość i sprawozdawczość	7 733 756,4	78
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	162 989,8	1,6
– wykonanie budżetu – dochody budżetowe	86 928,0	0,9
– wykonanie budżetu – wydatki budżetowe	143 023,3	1,4
– zamówienia publiczne	455 270,0	4,6
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	732 698,6	7,4
– dług publiczny	503 247,3	5,1
– gospodarka mieniem	95 831,8	0,9
– rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	1 206,6	0,1

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2020 r. (w tys. zł)



Największą część kwoty nieprawidłowości finansowych, wynoszącą 78,0% ogólnej wartości, stanowiły niezgodności w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej powodujące nierzetelne prezentowanie danych o sytuacji majątkowej i finansowej jednostek na łączną kwotę 7 733 756,4 tys. zł. W porównaniu z wynikami z roku 2019 stanowi to wzrost tych nieprawidłowości o 44,2%, tj. o 2 369 450,8 tys. zł.

Analiza poszczególnych przypadków nieprawidłowości wykazuje, iż najwięcej dotyczyło:

- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania chronologii zapisów – 2 605 140,3 tys. zł,
- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych lub nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – 1 766 398,2 tys. zł,
- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań – 1 250 096,6 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji – 1 013 753,2 tys. zł,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki – 201 898,5 tys. zł,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 179 945,2 tys. zł,
- nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych – 169 250,8 tys. zł,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 148 444,2 tys. zł,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 66 418,9 tys. zł,
- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 63 513,9 tys. zł,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, brak przeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych – 46 240,8 tys. zł,

- ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont – 27 161,5 tys. zł,
- księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości – 12 523,9 tys. zł.

Drugą co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane rozliczeniem otrzymanych i udzielonych dotacji – 732 698,6 tys. zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć:

- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 109 730,1 tys. zł,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 10 512,7 tys. zł,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 5 535,7 tys. zł.

Trzecią co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z długiem publicznym – 503 247,3 tys. zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć:

- nieprawidłowości w wpf – 111 451,0 tys. zł,
- zaciągnięcie kredytu lub pożyczki bądź wyemitowanie papierów wartościowych bez wymaganej opinii rio o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych – 30 621,4 tys. zł,
- nieprawidłowości dotyczące niestandardowych operacji finansowych – 15 000,0 tys. zł,
- udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst – 12 527,4 tys. zł.

Następną co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z zamówieniami publicznymi – 455 270,0 tys. zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć:

- naruszenie obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy lub nieprawidłowe sporządzenie ogłoszenia – 112 754,8 tys. zł,
- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie protokołu postępowania – 46 440,4 tys. zł,
- nieustalenie lub niewłaściwe ustalenie wartości zamówienia – 28 736,8 tys. zł,
- nieprawidłowe określenie przedmiotu zamówienia – 28 130,3 tys. zł,
- brak lub niewłaściwa specyfikacja istotnych warunków zamówienia – 23 771,9 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczenie w ogłoszeniu i specyfikacji warunków, opisu sposobu dokonywania oceny ich spełniania, warunki nieproporcjonalne lub niezwiązane z przedmiotem zamówienia) – 22 331,6 tys. zł,
- nieprawidłowe określenie kryteriów oceny oferty – 20 134,0 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie dokumentów żądanych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczenie dokumentów, bezpodstawne żądanie dokumentów) – 18 640,9 tys. zł,
- nieprzestrzeganie zasady powszechności stosowania ustawy – 12 332,7 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie zmian specyfikacji lub ogłoszenia (np. nieprzedłużenie terminu składania ofert, dokonanie zmian jedynie w specyfikacji) – 12 181,6 tys. zł,
- niewłaściwe zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony – 10 294,7 tys. zł.

Spośród ogólnych zagadnień dotyczących planowania i wykonania budżetu grupę o najwyższych skutkach finansowych stanowiły nieprawidłowości związane z niedozwolonym finansowaniem budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami ZFŚS, depozytowymi) w wysokości 60 801,9 tys. zł oraz nieterminowym regulowaniem zobowiązań w wysokości 44 752,4 tys. zł, co łącznie stanowiło 64,8% wartości nieprawidłowości finansowych zagadnień dotyczących planowania i wykonania budżetu.

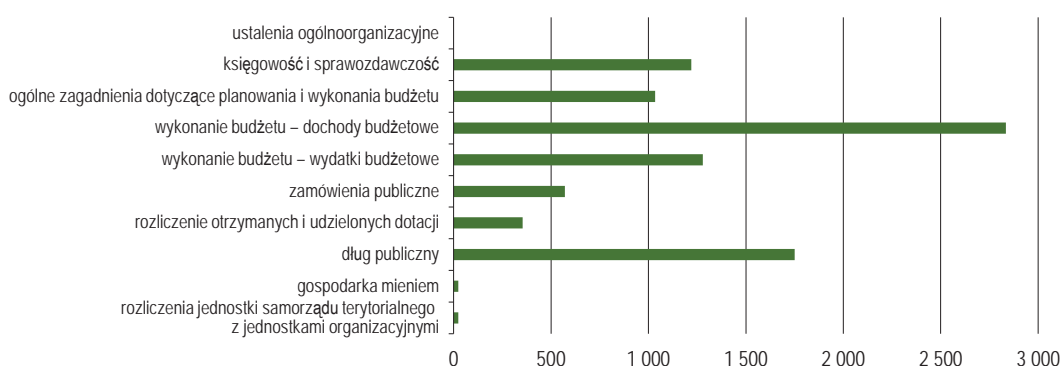
Korzyści finansowe

Realizacja działań kontrolnych w 2020 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 9 092,5 tys. zł, co stanowi spadek o 3,8% względem 2019 r.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2020 r. (w tys. zł)

Zagadnienie	Korzyści finansowe	%
Ogółem, z tego:	9 092,5	100,0
– ustalenia ogólnooorganizacyjne	-	x
– księgowość i sprawozdawczość	1 219,2	13,4
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	1 035,0	11,4
– wykonanie budżetu – dochody budżetowe	2 833,9	31,2
– wykonanie budżetu – wydatki budżetowe	1 279,8	14,0
– zamówienia publiczne	571,7	6,3
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	354,0	3,9
– dług publiczny	1 750,0	19,2
– gospodarka mieniem	24,2	0,3
– rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	24,7	0,3

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2020 r. (w tys. zł)



Z uwagi na rodzaj uzyskanych korzyści można je podzielić na:

- oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych/audytowych – 1 396,4 tys. zł (15,3%),
- pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 7 070,9 tys. zł (77,8%),
- oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 70,6 tys. zł (0,8%),
- inne nieustraszone pożytki finansowe – 554,6 tys. zł (6,1%).

Korzyści finansowe najczęściej powstawały w przypadku przyjęcia do realizacji przez kontrolowane jednostki zaleceń w obszarach dotyczących pozyskiwania dochodów (2 833,9 tys. zł), długu publicznego (1 750,0 tys. zł), realizacji wydatków (1 279,8 tys. zł), księgowości i sprawozdawczości (1 219,2 tys. zł), ogólnych zagadnień dotyczących planowania i wykonania budżetu (1 035,0 tys. zł), zamówień publicznych (571,7 tys. zł) i rozliczeń otrzymanych i udzielonych dotacji (354,0 tys. zł). Dotyczyło to w szczególności:

- nieweryfikowania lub nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 1 927,1 tys. zł,
- przekroczenia limitu zadłużenia – 1 750,0 tys. zł,
- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań – 1 215,9 tys. zł,
- niedozwolonego finansowania budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami ZFSS, depozytowymi) – 1 035,0 tys. zł,
- niezgodnego z obowiązującymi przepisami ustalania i wpłacania wynagrodzeń pracowników – 519,8 tys. zł,
- niesporządzenia lub nieprawidłowe sporządzenie protokołu postępowania – 487,6 tys. zł,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy - podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od środków transportowych – 458,2 tys. zł,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów) – 268,9 tys. zł,

- nieopracowania programu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, dokonywanie wydatków na zadania nieobjęte programem profilaktyki – 212,1 tys. zł.

1.4. Działania pokontrolne

Regionalne izby obrachunkowe, po przeprowadzeniu czynności kontrolnych, przekazywały kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne. Wskazywały w nich źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. W 2020 r. izby wydały ogółem 13 371 wniosków pokontrolnych (w 2019 r. – 14 260).

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych jednostki kontrolowane mogą składać do kolegium regionalnej izby obrachunkowej zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych. W 2020 r. jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia ogółem do 110 wniosków pokontrolnych (w 2019 r. do 191 wniosków), z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w 23 przypadkach (w 2019 r. w 8 przypadkach), w części w jednym przypadku (w 2019 r. w jednym przypadku), natomiast oddalono zastrzeżenia w 73 przypadkach (w 2019 r. w 170 przypadkach).

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

W 2020 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie 496 zawiadomień, wniosków i sygnalizacji do innych organów (w 2019 r. – 554 zawiadomienia).

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje	Liczba w 2019 r.	Liczba w 2020 r.
Ogółem, z tego:	554	496
– do ministrów i kierowników urzędów centralnych	25	25
– do wojewodów	15	20
– do organów ścigania – prokuratury i policji	41	18
– do kierowników innych jednostek	40	11
– do rzeczników dyscypliny finansów publicznych	Ogółem	433
	wg osób	465
	wg czynów	1 637

Do ministrów i kierowników urzędów centralnych skierowano 25 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 20 przypadkach poinformowano właściwych wojewodów o występowaniu nieprawidłowości. Powiadomienia kierowane do wojewody dotyczyły nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji przekazanych z budżetu państwa.

Do organów ścigania przekazano ogółem 18 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyły one m.in. nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wyludzenia dotacji, przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych, poświadczeń nieprawdy lub fałszowania dokumentów, sfalszowania podpisu oraz działań na szkodę interesu publicznego.

Do kierowników innych jednostek przekazano 11 zawiadomień, w tym m.in. do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, do dyrektora delegatury krajowego biura wyborczego, powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego, Urzędów Skarbowych oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano łącznie 422 zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmujących 967 różnego rodzaju czynów, popełnienie których zarzucono 493 osobom. Stwierdzone przypadki dotyczyły m.in. nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych, dokonywaniem wydatków z przekroczeniem kwot określonych w planie finansowym, zaciąganiem zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia, niewykonaniem w terminie zobowiązania, czego skutkiem była zapłata odsetek, zaniechaniem przeprowadzenia inwentaryzacji albo przeprowadzeniem inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości oraz wykazaniem w sprawozdaniach z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, niesporządzeniem wymaganych sprawozdań lub nieterminowym przekazaniem sprawozdań odbiorcom.

2. 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 kwartalnie 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 regulują przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Formę i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań i należności jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r. określały przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Zadaniem izb jest kontrola sprawozdań przekazanych przez jst i przesłanie do Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej danych z tych sprawozdań, a w przypadku sprawozdań w zakresie operacji finansowych sporządzenie sprawozdań zbiorczych Rb-Z i Rb-N oraz Rb-UZ i Rb-UN¹⁰ i przesłanie ich do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2020 r. izby skontrolowały łącznie **115 761 sprawozdań z wykonania budżetów jst**, z tego 83 494 sprawozdania budżetowe i 32 267 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 21 155 korekt sprawozdań, co stanowiło 18,3% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań. W 2020 r. jst przekazały o 936 (o 0,8%) sprawozdań mniej niż w 2019 r., przy czym liczba korekt zmalała o 1 430 (o 6,3%).

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2019 i 2020 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych jst skontrolowane w latach 2019 i 2020

2019			2020		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
116 697	22 585	19,4	115 761	21 155	18,3

Stwierdzone przez izby w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- wykazania planu lub wykonania dotacji i subwencji niezgodnie z informacją dysponenta,
- niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S w zakresie dochodów budżetowych pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz jst w kolumnach „Należności”, „Dochody wykonane” i „zaległości netto” z danymi wykazanymi w informacjach zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów,
- niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S w zakresie udziałów jst w podatku dochodowym od osób fizycznych (w kolumnach „Należności”, „Dochody wykonane”, „zaległości netto” i „nadpłaty”) oraz prawnych (w kolumnach „Należności” i „Dochody wykonane”) z danymi wykazanymi w informacjach zamieszczonych na stronie internetowej 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,
- niewypełnienia lub błędnego wypełnienia kolumny dotyczącej „dochodów otrzymanych”, w tym w zakresie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i części oświatowej subwencji ogólnej,
- błędnego wykazania skutków obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień oraz decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa,
- niewykazania w sprawozdaniu Rb-PDP kwot spłaconych w okresie sprawozdawczym wynikających z wydanych w latach poprzednich decyzji o rozłożeniu na raty, odroczeniu terminu płatności,

¹⁰ Sprawozdanie Rb-UN sporządzane jest po raz ostatni za 2020 rok.

- 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,
- 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,
- niewykazania przychodów lub rozchodów z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji lub nieprawidłowego ich wykazania,
- 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 D13a lub w błędnej wysokości,
- błędnego wykazania lub niewykazania kwoty środków na pokrycie deficytu, a także źródeł sfinansowania deficytu w części E sprawozdania Rb-NDS,
- błędnego wypełnienia danych w części F sprawozdania Rb-NDS w zakresie wyłączeń, o których mowa w art. 243 uofp, oraz zobowiązań związku współtworzonego przez jst (za IV kwartał 2019 r.),
- 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,
- błędnego ujęcia stanu środków na rachunku bankowym w sprawozdaniu Rb-ST, w tym stanu środków na rachunku wydatków niewygasających,
- wykazania w sprawozdaniu Rb-30S po stronie przychodów dotacji na inwestycje i wydatków inwestycyjnych nimi sfinansowanych po stronie kosztów, wykazania dotacji przedmiotowej w kwocie brutto, błędnego ujmowania danych dotyczących odpisów amortyzacyjnych, niewykazania zobowiązań wymagalnych,
- braku bilansowania przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego,
- wykazania nieprawidłowej kwoty długu w sprawozdaniu Rb-Z, w tym braku wykazania 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,
- niewykazania lub błędnego wykazania danych w zakresie udzielonych poręczeń oraz gwarancji,
- niewykazania lub błędnego wykazania numerów REGON w części F sprawozdania Rb-Z „Lista jednostek sporządzających sprawozdania”,
- niewłaściwego przedstawienia kwot zobowiązań w części C 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),
- wykazania gotówki i depozytów w niewłaściwych grupach podmiotów w sprawozdaniu Rb-N,
- 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,
- niezgodności planu z uchwałą budżetową po zmianach,
- błędów klasyfikacyjnych, rachunkowych i formalnych.

W 2020 r. regionalne izby obrachunkowe skontrolowały pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowość sporządzonych **dzięciu wniosków złożonych przez pięć gmin** (w tym z jednej gminy trzech wniosków za lata ubiegłe i jednej korekty) **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 ekonomicznych¹¹. 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 2019 r. przysługiwała trzem gminom, z tego dwóm z województwa dolnośląskiego i jednej z województwa śląskiego¹². Oprócz jednostek uprawnionych wnioski złożyły: jedna gmina z obszaru województwa podkarpackiego i jedna gmina z obszaru województwa śląskiego.

W 2020 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 i Rb-UN)**.

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 2020 r. izby otrzymały i skontrolowały **44 704** sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych będących samorządowymi osobami prawnymi (w tym 1 305 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,
- niewykazania lub nieprawidłowego wykazania kwot zobowiązań z tytułu odsetek jednostek posiadających osobowość prawną,
- błędów rachunkowych i formalnych (nieprawidłowe dane identyfikacyjne jst, brak lub niewłaściwe numery REGON, nieprawidłowe podpisy elektroniczne, brak podpisów na wersji papierowej sprawozdania, niezgodność wersji papierowej z elektroniczną, stosowanie niewłaściwych formularzy, niewskazanie lub wskazanie nieprawidłowego okresu sprawozdawczego),
- braku spójności danych pomiędzy sprawozdaniami.

W 2020 r. izby otrzymały i przekazały do Ministerstwa Finansów **5 572** sprawozdania SP-1 w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (w tym 516 korekt), sporządzane przez jst na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych 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 leśnego¹³.

Na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, 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.

Ponadto w 2020 r. izby realizowały, na podstawie art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, obowiązek gromadzenia sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2019 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) **2 943** sprawozdania przekazane do izb przez jst (wraz z korektami).

Izby w 2020 r. otrzymały także do wiadomości w systemie zarządzania budżetami jst BeSTi@ 66 625 sprawozdań dotyczących realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (wraz z korektami), z tego 53 123 sprawozdania Rb-50 i 13 502 sprawozdania Rb-27ZZ.

¹¹ Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.

¹² Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2019 (Dz. U. poz. 2010).

¹³ Dz. U. poz. 2455.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej izby przekazały do Ministerstwa Finansów w 2020 r. w formie elektronicznej **3 114 skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego** (wraz z korektami).

W 2020 r. zarządy jst przekazały również w postaci dokumentu elektronicznego 16 893 sprawozdania finansowe sporządzone za rok 2019 (wraz z korektami), w tym 3 319 bilansów z wykonania budżetu jst.

3. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa

Na podstawie art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych przez izby przekazuje organom dokonującym podziału tych środków.

Do ustalenia kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej, udzielanej gminom, przyjmowane są dochody, które dana gmina może uzyskać z podatku rolnego, stosując do obliczenia średnią cenę skupu żyta, oraz z podatku leśnego – średnią cenę skupu 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 może uzyskać, zalicza 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 2019 r. z uwzględnieniem korekt złożonych do końca czerwca 2020 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej na rok 2021. Nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań przez gminy, w wymienionym okresie, powodowało zawyżenie lub zaniżenie ustalonej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej dla danej gminy ze skutkami dla pozostałych gmin, w zakresie wyliczenia średniego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca w kraju.

Informacje o stwierdzonych w 2020 r. nieprawidłowościach były wysyłane przez izby do Ministerstwa Finansów. Dotyczyły one nieprawidłowo sporządzonych w latach 2015–2019 sprawozdań Rb-PDP w 196 gminach (w 2019 r. – 181) i zawierały dane z 206 korekt tych sprawozdań (w 2019 r. – 181).

Na podstawie przeprowadzonych w 2020 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;
- 3) przyjęcia do rozliczenia dotacji wydatków, które nie zostały poniesione w okresie realizacji zadania określonym w umowie dotacji;
- 4) dotacji celowych przeznaczonych za realizację zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów samorządowych – w związku z brakami formalnymi (bez pisemnego potwierdzenia udziału członków komisji w czynnościach związanych z wykonywaniem zadań członka komisji oraz z przeprowadzeniem głosowania, wystawionego przez przewodniczącego komisji albo, z jego upoważnienia, przez zastępcę przewodniczącego komisji podpis) oraz podpisanie listy członków obwodowych komisji wyborczych przez przewodniczącego gminnej komisji wyborczej zamiast przez przewodniczącego właściwej komisji obwodowej.

Rozdział V.

Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach

Instytucja programów postępowania naprawczego została wprowadzona nowelizacją ustawy o finansach publicznych na mocy zapisów ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz innych 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 3 kolejnych lat budżetowych, z uwzględnieniem wymagań formalnych i ograniczeń związanych z realizacją programu postępowania naprawczego wskazanych w tym przepisie. Konsekwencją nieuchwalenia programu postępowania naprawczego lub negatywnego zaopiniowania go przez regionalną izbę obrachunkową jest ustalenie budżetu jednostki przez izbę, przy czym budżet taki może być ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242–244. Istotna zmiana dotycząca programów postępowania naprawczego została wprowadzona z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 1 pkt 9 lit. d ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie uofp oraz niektórych innych ustaw. 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.

W 2020 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały do trzech jst (dwóch gmin i jednego powiatu) trzy wezwania do opracowania programów postępowania naprawczych. Ponadto dwie gminy zostały wezwane w grudniu 2019 r., co spowodowało, że czynności opiniodawcze i nadzorcze izba wykonywała w 2020 r., w związku z tym ogółem w 2020 r. do izb wpłynęło pięć programów postępowania naprawczego (z czterech gmin i jednego powiatu), oraz cztery uchwały w sprawie zmian opracowanego programu postępowania naprawczego (z czego dwie dotyczyły tej samej gminy oraz dwie które dotyczyły jednego powiatu). Jedna gmina przekazała uchwałę w przedmiocie zmiany opracowanego programu naprawczego 30 grudnia 2019 r., więc działania izby zostały podjęte w 2020 r.

Regionalne izby obrachunkowe w 2020 r. wydały 10 opinii w tym przedmiocie (siedem w gminach i trzy w powiatach). Składy orzekające wydały:

- cztery opinie pozytywne (w jednym powiecie i w trzech gminach);
- cztery opinie pozytywne z uwagami (w dwóch powiatach i w dwóch gminach);
- jedna opinia pozytywna z zastrzeżeniami (w jednej gminie);
- jedna opinia negatywna (w jednej gminie).

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.

Składy orzekające izb, opiniując przedłożone programy postępowania naprawczych, zwracały uwagę na niewypełnienie dyspozycji art. 240a ust. 3 uofp, zarówno w zakresie dokonanej analizy stanu finansów jst, jak i w określeniu przedsięwzięć naprawczych (w tym przyjęciu niewystarczających działań naprawczych, braku skonkretyzowanych przedsięwzięć naprawczych czy przyjęciu działań naprawczych obarczonych dużym ryzykiem), przewidywanych efektów finansowych oraz sposobu ich obliczania (w tym przyjęcie nierealistycznych do pozyskania

¹ Dz. U. poz. 1646.

oszczędności). Ponadto składy orzekające zwracały uwagę na liczne wady formalne oraz niespójności występujące w programach postępowania naprawczego.

1. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu gmin

W 2020 roku regionalne izby obrachunkowe zbadały cztery programy postępowania naprawczego oraz trzy zmiany opracowanych programów postępowania naprawczego przedłożone przez jst na szczeblu gmin. Głównymi przyczynami powodującymi zagrożenie realizacji zadań publicznych na jakie wskazywały gminy, to: wysoki poziom zadłużenia, utrata płynności finansowej, brak możliwości pozyskania finansowania dłużnego oraz występowanie zobowiązań o charakterze wymagalnym.

Na pogarszającą się sytuację finansową gmin miały wpływ różne czynniki: zaciąganie zobowiązań finansowych w instytucjach pozabankowych na niekorzystnych warunkach obsługi długu, przystąpienie do realizacji inwestycji bez zabezpieczonych środków w budżecie, prowadzenie nieskutecznej windykacji należności, jak również niezrealizowanie wniosków pokontrolnych dotyczących cyklicznie powtarzających się nieprawidłowości. W jednej z gmin nastąpił znaczący spadek dochodów pochodzących z podatku od nieruchomości w związku ze zmianą interpretacji przepisów dotyczących farm wiatrakowych, co miało znaczący wpływ na płynność finansową gminy. Przedsięwzięcia mogące mieć wpływ i powodujące poprawę sytuacji, skutkującą spełnianiem ustawowych relacji określonych art. 242–244 uofp, można podzielić na dwie grupy, tj. działania przynoszące dochody oraz minimalizujące wydatki.

Wśród działań polepszających stronę dochodową budżetów w okresie realizacji postępowań naprawczych gminy wskazywały w znacznej mierze na: podwyższanie stawek podatków i opłat lokalnych, uzyskanie dochodów ze sprzedaży mienia gminnego, optymalizację stawek opłat za najem i dzierżawę, pozyskanie środków na inwestycje z państwowych funduszy celowych oraz programów unijnych, wprowadzenie opłat parkingowych.

Przedsięwzięciami mającymi na celu ograniczanie wydatków jst w szczególności objęta została oświata, jako pozycja budżetowa generująca największe wydatki. Poza reorganizacją zatrudnienia w placówkach oświatowych gminy planowały ograniczenie wydatków poprzez łączenie oddziałów, rezygnację z zajęć ponadprogramowych, zmniejszenie godzin funkcjonowania świetlicy szkolnej. W ramach planowanych działań gminy wykazywały również: redukcję etatów w urzędzie, zmniejszenie wydatków na zakupy i remonty, ograniczanie wydatków dotacyjnych, stypendiów, wydatków na szkolenia i delegacje, rezygnację z wydatków na finansowanie telefonów komórkowych, nagród, zmniejszenie wydatków na oświetlenie poprzez wyłączanie oświetlenia w określonych godzinach. Jedna z gmin wprowadziła ograniczenie wydatków związanych z ogrzewaniem budynków gminnych poprzez zamianę paliwa wykorzystywanego do ogrzewania budynków gminnych z oleju opałowego na gaz ziemny.

Niemalże wszystkie gminy planowały restrukturyzację zadłużenia. Pożyczka z budżetu państwa jako przedsięwzięcie naprawcze była wykazana w jednym z czterech opracowywanych w 2020 roku programów postępowania naprawczego oraz w jednej z trzech zmian. Aktualizacje programów postępowania naprawczego dotyczyły głównie uszczegółowienia bądź zmiany planowanych przedsięwzięć.

2. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu powiatów

W 2020 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynął jeden program postępowania naprawczego oraz dwie zmiany (uchwalone przez jeden powiat) opracowanego programu postępowania naprawczego przedłożone przez powiaty.

Powiat, który uchwalił program postępowania naprawczego w 2020 r. uchwalał program postępowania dwukrotnie w latach wcześniejszych. Jako główną przyczynę niestabilności finansowej wskazał wysokie zadłużenie oraz wysokie wydatki na jego obsługę. Wśród przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych podał konieczność realizacji inwestycji rozbudowy szpitala bez udziału środków zewnętrznych, bardzo niską subwencję oświatową na 2020 rok (w związku z powstałymi szkodami po nawałnicy, która przeszła w 2017 r. powiat otrzymał jednorazową pomoc finansową z budżetu państwa, która wpłynęła na obniżenie kwoty subwencji oświatowej), wysokie wydatki na odbudowę i przebudowę zniszczonych przez nawałnicę dróg, konieczność zapłaty odszkodowań z wyroków sądowych dotyczących szpitala.

W związku z tym, że powiat nie ma zbyt wielkich możliwości pozyskiwania dochodów własnych działania naprawcze oparł przede wszystkim na minimalizowaniu wydatków. Wśród przedsięwzięć naprawczych wskazał: restrukturyzację zatrudnienia w urzędzie i podległych jednostkach organizacyjnych, zmniejszenie wydatków na zakupy materiałów i wyposażenia, redukcję wydatków na dotacje, ograniczenie wydatków na remonty.

Jeden z powiatów w 2020 r. dwukrotnie dokonywał aktualizacji uchwalonego w 2019 r. programu postępowania naprawczego. W obu przypadkach zmiany dotyczyły części restrukturyzacji zadłużenia powiatu (np. wydłużenie okresu spłaty).

Pożyczka z budżetu państwa nie była wykazywana jako przedsięwzięcie naprawcze przez powiaty ani w programie postępowania naprawczego ani w jego zmianach.

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 79 raportów (dla 55 gmin, 18 powiatów, trzech 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
Łącznie w latach 2004–2020	55	3	18	1	2	79

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 2020 r. regionalne izby obrachunkowe sporządziły dwa raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wszystkie dotyczyły gmin.

Do sporządzonych raportów żadna z jednostek nie wniosła zastrzeżeń.

Raport dotyczący jednej gminy został sporządzony na wniosek organu wykonawczego jednostki złożonego w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa na podstawie art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych². W związku z przywołanym przepisem ustawy o finansach publicznych pożyczka z budżetu państwa może być udzielona jednostce samorządu terytorialnego, jeżeli realizuje ona postępowanie naprawcze bądź przystępuje do jego realizacji, a z analizy programu naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań, zachowane zostaną (na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki) zasady określone w przepisach art. 242–244 oraz zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Wniosek o udzielenie pożyczki jednostka składa do Ministra Finansów, a w przypadku zlecenia przez Ministra Finansów Bankowi Gospodarstwa Krajowego dokonywania czynności związanych z udzielaniem jednostce samorządu terytorialnego pożyczki oraz jej rozliczaniem i egzekucją (art. 225 ust. 1) – do tego banku. Do wniosku o udzielenie pożyczki jest załącza program postępowania naprawczego, dokumenty zawierające dane umożliwiające dokonanie bieżącej oraz prognozowanej oceny sytuacji finansowej tej jednostki, a także propozycje zabezpieczeń spłaty pożyczki. Przepisy stosuje się odpowiednio do pożyczki udzielanej jst realizującej program postępowania ostrożnościowego bądź przystępującej do jego realizacji, jeżeli zagrożenie wykonania zadań publicznych powstało z przyczyn niezależnych od tej jednostki. Zgodnie z przepisem § 3 pkt 20 rozporządzenia w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jst w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych do wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa dołącza się, w oryginale lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem, raport o stanie gospodarki finansowej jst.

Raporty sporządzone przez izbę w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa

Gmina Lubsko³

Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Lubsko został opracowany w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa. Raport obejmuje ocenę gospodarki finansowej jednostki w 2019 r. i I kwartale 2020 r. i jest dopełnieniem dwóch poprzednich raportów sporządzonych w 2018 r. i 2019 r. Celem sporządzenia raportu było dokonanie bieżącej oceny sytuacji finansowej.

O pogarszającej się sytuacji finansowej gminy oraz zagrożeniu płynności finansowej i zdolności do terminowego regulowania zobowiązań świadczyło: utrzymujące się na wysokim poziomie zadłużenie gminy (od 89,2% dochodów w 2016 r. do 64,8% w 2019 r.), zobowiązania wymagalne, obciążenie kolejnych lat spłatą zaciągniętych wcześniej zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wraz z wysokimi kosztami ich obsługi, wykorzystywanie pozanormatywnych źródeł finansowania deficytu bieżącego, tj. subwencji oświatowej w części dotyczącej dochodów roku przyszłego.

W poprzednim raporcie Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze wskazała na konieczność niezwłocznego opracowania i wdrożenia kompleksowej strategii restrukturyzacji finansów gminy, w szczególności w zakresie zapewnienia płynności finansowej obejmującej uchwalanie budżetów nadwyżkowych i niezaciąganie nowych przychodów zwrotnych z tytułu kredytów i pożyczek oraz tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, realne planowanie dochodów (w szczególności ze sprzedaży majątku) i wydatków, które umożliwią efektywne i zgodne z przepisami prawa realizowanie zadań ustawowych oraz zapewnią spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, przy jednoczesnym zachowaniu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej.

Wskazane wyżej przyczyny, brak możliwości uchwalenia budżetu na rok 2018 i wieloletniej prognozy finansowej wskutek niedochowania relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 uofp, były powodem wezwania przez Kolegium Izby gminy Lubsko do uchwalenia programu postępowania naprawczego. Uchwalony program postępowania naprawczego gminy Lubsko na lata 2018–2020 przewidywał pozyskanie nowego dofinansowania zewnętrznego, koniecznego do przeprowadzenia restrukturyzacji istniejącego zadłużenia i dostosowania harmonogramu spłat do możliwości gminy po wdrożeniu działań naprawczych. W 2019 r. realizowano tylko i wyłącznie zadania z udziałem środków UE

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730).

³ Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze. Raport o stanie gospodarki finansowej Miasta i Gminy Lubsko, http://www.bip.zielonagora.rio.gov.pl/dok_uchwaly/1292011063.pdf [dostęp 19.06.2020].

będące kontynuacją z lat ubiegłych, wykonanie budżetu zapewniło uzyskanie nadwyżki budżetowej – 10 910 910 zł (przy planowanej – 8 613 571 zł) i wyższej od planowanej nadwyżki operacyjnej. Zadłużenie Gminy Lubsko, choć pozostawało na wysokim poziomie, to systematycznie się zmniejszało, w 2019 r. dokonano spłaty kredytów i pożyczek na kwotę 8 613 571 zł i zobowiązań wymagalnych na kwotę 2 527 123 zł, a zadłużenie na koniec roku wyniosło 56 919 307 zł, w tym zobowiązania wymagalne zaledwie 15 zł. W opracowanym w 2020 r. raporcie wskazano Gminie Lubsko kontynuację realizacji programu postępowania naprawczego a po jego zakończeniu wdrażanie dalszych działań oszczędnościowych oraz monitorowanie sytuacji finansowej, aby osiągnięte oszczędności nie zostały zniweczone a sytuacja finansowa nie uległa ponownemu pogorszeniu.

Gmina Lubsko otrzymała pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 46 012 922,00 zł.

Raporty opracowane przez izbę w związku z trudną sytuacją finansową jednostki

Gmina Nieszawa⁴

Raport o stanie gospodarki finansowej został opracowany w celu wskazania organom gminy powtarzających się, poważnych nieprawidłowości dotyczących gospodarki finansowej i wskazanie zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. W raporcie scharakteryzowano sytuację finansową gminy za okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2019 r.

Przyczyną pogorszenia się sytuacji finansowej Miasta Nieszawa był spadek dochodów podatkowych w latach 2011–2014 (przy jednoczesnym zamrożeniu stawek podatków lokalnych) i wzrost wydatków na administrację publiczną (w tym na wynagrodzenia) i oświatę (w tym w związku z prowadzeniem liceum ogólnokształcącego, niebędącym zadaniem własnym gminy). Miasto Nieszawa z powodu braku możliwości uchwalenia budżetu na 2015 r., zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych i opracowania wieloletniej prognozy finansowej, zostało przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zobligowane do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Uchwalony program postępowania naprawczego miasta na lata 2015 i 2016 uzyskał opinię pozytywną z zastrzeżeniami. Wśród głównych przyczyn wydania takiej opinii były: poważne ryzyko zwrotu niezaplanowanej w programie dotacji unijnej, nierealne planowanie dochodów ze sprzedaży majątku i znaczne ryzyko realizacji zaplanowanych dochodów. Jednakże po okresie postępowania naprawczego gmina odzyskała płynność finansową.

Przesłanką do opracowania raportu w 2020 r. była ponownie pogarszająca się sytuacja finansowa gminy i utrata płynności finansowej.

Przyczyny problemów finansowych były związane z wykonaniem budżetów za lata 2017–2019, a w szczególności z uzyskaniem w 2017 r. wyższych o 563 tys. zł, w stosunku do roku poprzedniego, wpływów z podatku od nieruchomości. Wzrost ten wynikał z opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości w wysokości 2% wartości. Dochody te stanowiły podstawę do obliczenia wysokości subwencji wyrównawczej na rok 2019 – miasto subwencji nie otrzymało. Zmiana w interpretacji przepisów podatkowych dotyczących farm wiatrowych w 2018 r. skutkowałą znaczącym obniżeniem wpływów z podatku od nieruchomości w latach kolejnych. Dochody własne miasta w 2019 r. obniżyły się w stosunku do wykonania roku 2017 o 962 tys. zł, co spowodowało powstanie deficytu bieżącego i zobowiązań wymagalnych w wysokości 426,9 tys. zł. Na pogarszającą się sytuację miasta stanowiącą zagrożenie dla realizacji zadań publicznych istotny wpływ miały naruszenia prawa stwierdzone przez kontrole Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, nierealizowanie wniosków pokontrolnych Izby dotyczących cyklicznie powtarzających się nieprawidłowości, permanentny brak środków pieniężnych na regulowanie bieżących płatności, występowanie zobowiązań o charakterze wymagalnym (niezapłacone faktury i zobowiązania wobec ZUS), wykorzystywanie pozanormatywnych źródeł finansowania deficytu bieżącego, tj. subwencji oświatowej w części dotyczącej dochodów roku przyszłego, a także prowadzenie nieskutecznej windykacji należności miasta.

Wskazane wyżej przyczyny, brak możliwości uchwalenia budżetu na 2020 r., zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych i opracowania wieloletniej prognozy finansowej spowodowały, iż miasto po raz kolejny zostało przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zobligowane do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Opracowany i przyjęty program postępowania naprawczego na lata 2020 i 2021, zakłada realizację działań mających na celu ograniczenie wydatków budżetowych przy maksymalizacji wykonania dochodów. Łączną wartość przewidywanych efektów finansowych przedsięwzięć naprawczych planowanych do podjęcia obliczono na kwotę 1 073 tys. zł, z czego 63 tys. zł dotyczy pozyskania dochodów, a 1 010 tys. zł oszczędności w wydatkach.

⁴ Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy. Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Nieszawa <http://bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/?a=16144> [dostęp: 8 czerwca 2020 r.].

Rozdział VII.

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

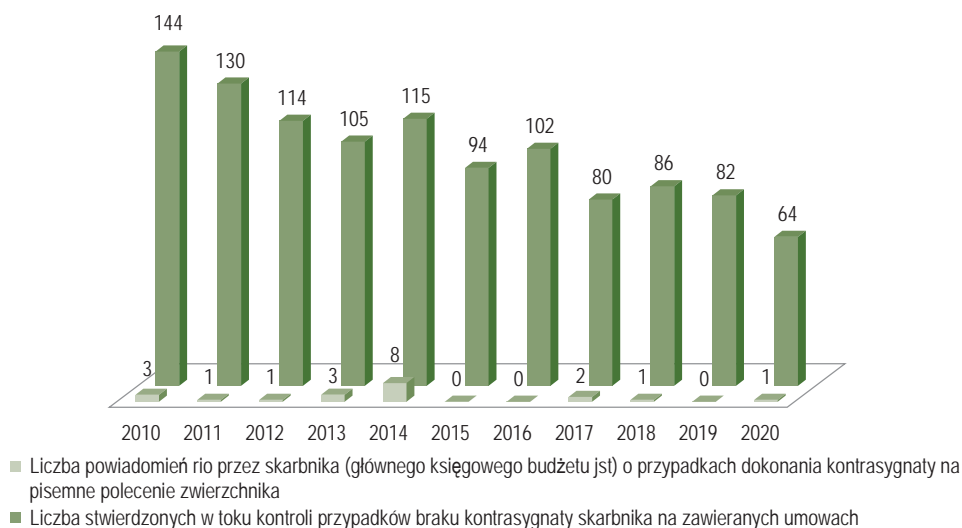
Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych na mocy art. 13 pkt 11 nakłada na izby obowiązek rozpatrzenia powiadomień skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Rozpatrywanie powiadomień należy do właściwości 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 jednostki samorządu terytorialnego, 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 jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalną izbę obrachunkową.

W 2020 r. do izb wpłynęło jedno powiadomienie o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Odmowa kontrasygnaty dotyczyła umowy sprzedaży elementów infrastruktury siłowni zewnętrznej usytuowanych na nieruchomości gruntowej użyczonej stowarzyszeniu celem zorganizowania placu zabaw dla dzieci wraz z wyposażeniem oraz siłowni zewnętrznej. Komisja uznała odmowę kontrasygnaty za uzasadnioną ze względu na brak podstaw prawnych do zawarcia takiej umowy, tj. wskutek przejścia z mocy prawa na rzecz gminy własności infrastruktury sportowej przynależnej do gruntu stanowiącego własność gminy.

Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby w 2020 r., podobnie jak w latach poprzednich, wskazują na nieprzedkładanie skarbnikom umów do kontrasygnaty i tym samym realizację umów nieposiadających kontrasygnaty skarbnika.



¹ Art. 46 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.); art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920); art. 57 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 z późn. zm.).

Rozdział VIII.

Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe są organami właściwymi do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w zakresie spraw finansowych, zgodnie z art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania 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 2020 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 539 skarg dotyczących zadań lub działalności organów jst. Wniesione skargi zawierały zarzuty w zakresie naruszenia przez organy jst praworządności lub interesów skarżących, nienależyte wykonywanie zadań przez organy gmin, powiatów i województw samorządowych albo przez pracowników zatrudnionych w tych jednostkach.

Spośród ogólnej liczby wniesionych skarg, 346 skarg odnosiło się do zadań lub działalności organów stanowiących jst. Działając w ramach swojej właściwości, regionalne izby obrachunkowe rozpatrzyły i załatwiły 319 skarg w sprawach finansowych, dotyczących podjętych przez organy stanowiące jst uchwał objętych nadzorem sprawowanym przez izby. W 27 przypadkach, w których regionalne izby obrachunkowe nie były właściwe do rozpatrzenia otrzymanych skarg, przekazały je do właściwych organów, zawiadamiając o tym skarżących, albo wskazały podmiotom wnoszącym skargi organy właściwe do ich rozpatrzenia.

Zarzuty podnoszone w rozpatrywanych przez regionalne izby obrachunkowe skargach dotyczyły:

- 1) naruszenia trybu podejmowania uchwał (47), w tym w zakresie:
 - nieprawidłowego trybu zwołania sesji rady gminy,
 - prowadzenia obrad rady gminy w trybie korespondencyjnym,
 - terminu przekazania komisjom rady gminy oraz radnym projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy,
 - zawiadomienia o terminie nadzwyczajnej sesji rady gminy z naruszeniem postanowień statutu gminy,
 - braku zaopiniowania przed sesją projektu uchwały absolutoryjnej przez właściwe komisje stałe rady gminy,
 - niezgodnego ze statutem wznowienia sesji i przeprowadzenia głosowania,
 - terminu sesji, na której obradowano nad projektem uchwały w sprawie uchwalenia budżetu powiatu,
 - nieprzedstawienia radnym negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium,
 - niedopuszczenia do dyskusji nad projektem uchwały oraz możliwości zgłaszania poprawek do projektu,
 - niezgodnego z prawem dokonania zmiany porządku obrad sesji rady gminy, niezgodnego ze statutem wprowadzenia uchwały do porządku obrad bez uprzedniego przedstawienia radnym projektu uchwały,
 - podjęcia uchwał, które nie były objęte porządkiem obrad;
- 2) uchwał w sprawie:
 - a) procedury uchwalania budżetu (3), w tym w zakresie:
 - nieokreślenia terminu przekazania projektów planów finansowych przez jednostki budżetowe,
 - braku debaty nad projektem budżetu;
 - b) budżetu i jego zmian (46), w tym w zakresie:
 - nieuprawnionego dokonania przez radę gminy zmian w projekcie uchwały w sprawie zmiany budżetu gminy,
 - wprowadzenia przez radę gminy poprawek do uchwały budżetowej ograniczających możliwość prawidłowej realizacji zadań,
 - dokonania bez zgody organu wykonawczego gminy zmiany w planie wydatków,
 - zaplanowania w budżecie niewystarczających środków związanych z funkcjonowaniem jednostek ochotniczej straży pożarnej,
 - braku zaplanowania w budżecie środków finansowych na realizację inwestycji drogowej,

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735

- wysokości zaplanowanych w budżecie dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatków na sfinansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
 - nieuwzględnienia w uchwale zmieniającej budżet zmiany przez sołectwo przedsięwzięcia realizowanego w ramach funduszu sołeckiego,
 - braku realistyczności dochodów majątkowych zaplanowanych z tytułu sprzedaży nieruchomości gminnych,
 - wadliwego zaplanowania wydatków na remont lokali komunalnych,
 - zasadności podjęcia uchwały w sprawie zmiany budżetu,
 - ujęcia w uchwale w sprawie zmiany budżetu gminy niektórych wydatków,
 - braku uwzględnienia w uchwale budżetowej zadania wybranego w ramach budżetu obywatelskiego,
 - naruszenia wyłącznej inicjatywy organu wykonawczego do dokonywania zmian uchwały budżetowej poprzez wprowadzenie do budżetu nowych zadań, prowadzących do zachwiania równowagi budżetowej,
 - przekroczenia kompetencji rady gminy poprzez wprowadzenie zmian w uchwale budżetowej bez inicjatywy i zgody organu wykonawczego,
 - zmiany przeznaczenia zaplanowanej w budżecie rezerwy celowej,
 - braku podjęcia przez radę gminy oczekiwanej uchwały w sprawie zmian w budżecie;
- c) zaciągania zobowiązań (6), w tym w zakresie:
- zaciągnięcia kredytu długoterminowego bez wskazania celów, które zostaną zrealizowane z pozyskanych środków finansowych,
 - skutków finansowych uchwały rady gminy w sprawie emisji obligacji poprzez naruszenie bezpieczeństwa mieszkańców ze względu na znaczny wzrost zadłużenia gminy,
 - podjęcia uchwały w sprawie emisji obligacji w oparciu o nieprawdnie dane na temat sytuacji finansowej jednostki,
 - zasadności podjęcia uchwały w sprawie emisji obligacji,
 - zmiany sposobu finansowania inwestycji ze środków własnych na pozyskane z kredytu;
- d) określania zasad udzielania i wysokości dotacji (13), w tym w zakresie:
- zasadności udzielenia dotacji celowej dla samorządowej instytucji kultury,
 - uregulowań wprowadzonych uchwałą w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek,
 - przeniesienia na wójta kompetencji rady gminy w przedmiocie określenia warunków i trybu finansowania zadań z zakresu wspierania rozwoju sportu,
 - zaplanowania w budżecie gminy dotacji na pomoc finansową dla powiatu w wysokości niższej niż wynikająca z zawartej umowy,
 - udzielenia dotacji celowej na realizację inwestycji polegających na budowie urządzeń służących do zatrzymywania i wykorzystywania wód opadowych,
 - postanowień uchwały w sprawie wspierania sportu upoważniających komisję konkursową do podziału środków w sposób wiążący dla organu wykonawczego,
 - udzielenia dotacji na zadanie ujęte w programie ograniczenia niskiej emisji na terenie gminy;
- e) podatków i opłat lokalnych (177), w tym w zakresie:
- przekroczenia górnej granicy stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - nałożenia niewykonalnych obowiązków w uchwale określającej wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - nieprawidłowości dotyczących wysokości zwolnień za kompostowanie bioodpadów,
 - sposobu ustalenia wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - zasadności podwyższenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - podejmowania decyzji w sprawie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie szacunków sporządzanych przez pracowników urzędu gminy,
 - braku oparcia podwyżki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzetelnych wyliczeniach,
 - braku w uchwale w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami zwolnienia dla właścicieli kompostujących bioodpady w kompostownikach przydomowych,
 - niezasadnego ustalenia metody wyliczania opłaty za gospodarowanie odpadami w oparciu o zużycie wody za okresy historyczne,
 - braku zwolnienia rodzin wielodzietnych z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,

- kryteriów zastosowanych zwolnień od opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - nieprawidłowego ustalenia metody obliczania opłaty dla nieruchomości częściowo zamieszkałych i niezamieszkałych,
 - uchwalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami w wysokość niezabezpieczającej dochodów budżetu gminy w wysokości umożliwiającej realizację zadania w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi,
 - uchwalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w gospodarstwach jednoosobowych niewspółmiernie wysokiej w stosunku do gospodarstw wieloosobowych i naruszającej zasadę równego traktowania obywateli,
 - uchwalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dyskryminującej gospodarstwa jednoosobowe,
 - ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości nieuwzględniającej realnej ilości gromadzonych odpadów,
 - nieprawidłowości w uchwale w sprawie poboru podatku od nieruchomości, podatku leśnego i podatku rolnego w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso,
 - zwolnień z podatku od nieruchomości grup przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19,
 - nieprawidłowego określenia przez radę gminy przedsiębiorców, którzy mogą skorzystać ze zwolnienia z podatku od nieruchomości w związku z COVID-19,
 - braku zgodności z prawem uchwały w sprawie określenia stawek podatku od środków transportowych,
 - naruszenia przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych poprzez wyznaczenie inkasentami opłaty uzdrowskowej prowadzących działalność w formie szpitali,
 - nieprawidłowego określenia daty wejścia w życie uchwały dotyczącej stawek podatku od nieruchomości,
 - nieuprawnionej rezygnacji przez radę gminy z poboru podatków w drodze inkasa;
- f) absolutorium (6), w tym w zakresie:
- udzielenia burmistrzowi absolutorium pomimo nieuwzględnienia regulacji w zakresie budżetu obywatelskiego,
 - nieprawidłowości w pracach komisji rewizyjnej dotyczących absolutorium,
 - udzielenia burmistrzowi absolutorium pomimo nieprawidłowości dotyczących realizowanych przez gminę inwestycji;
- g) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (9), w tym w zakresie:
- zaplanowania nierealistycznych kwot ze sprzedaży majątku w uchwale w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej,
 - ujęcia nieprawidłowych danych w wykazie przedsięwzięć oraz objaśnieniach,
 - zasadności podjęcia uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany,
 - zmiany ujętego uprzednio w wieloletniej prognozy finansowej zadania, na które poniesiono już znaczne nakłady;
- h) uchwał w innych sprawach (12), w tym w zakresie:
- zatwierdzenia sprawozdania finansowego gminy,
 - przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu,
 - udzielenia pomocy finansowej dla powiatu,
 - ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego,
 - dopłat do grup taryfowych odbiorców usług kanalizacyjnych i wody,
 - programu postępowania naprawczego.

W roku 2020, w relacji do roku poprzedniego, wzrosła o 71,5% łączna liczba rozpatrzonych przez regionalne izby obrachunkowe skarg na uchwały organów stanowiących jst objęte nadzorem izb. W największym stopniu zwiększyła się liczba skarg na uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych – z 79 w roku 2019 do 177 w roku 2020. Skargi zawierające zarzuty odnoszące się do uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych stanowiły ponad połowę wszystkich skarg na uchwały organów stanowiących jst rozpatrzonych przez regionalne izby obrachunkowe. Podobnie jak w roku poprzednim dominowały skargi na podejmowane przez rady gmin uchwały w sprawach związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Odnotowano także bardzo duży wzrost liczby skarg w zakresie uchwał budżetowych i uchwał zmieniających uchwały budżetowe. W 2019 r. skarg takich skarg rozpatrzono 24, a w roku

sprawozdawczym 46. Natomiast liczba skarg, w treści których sformułowano zastrzeżenia dotyczące naruszeń trybu podejmowania uchwał, wyniosła 47 (o 4 więcej niż w roku poprzednim).

Skargi dotyczące uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w latach 2019 i 2020

Skargi w sprawie	2019		2020		Dynamika (w %) (4:2)
	Liczba skarg	Struktura (w %)	Liczba skarg	Struktura (w %)	
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	186	100,0	319	100,0	171,5
– trybu podejmowania uchwał	43	23,1	47	14,7	109,3
– procedury uchwalania budżetu	-	x	3	0,9	x
– budżetu i jego zmian	24	12,9	46	14,4	191,7
– zaciągania zobowiązań	6	3,2	6	1,9	100,0
– określania zasad udzielania i wysokości dotacji	11	5,9	13	4,1	118,2
– podatków i opłat lokalnych	79	42,5	177	55,5	224,1
– absolutorium	3	1,6	6	1,9	200,0
– wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	5	2,7	9	2,8	180,0
– inne	15	8,1	12	3,8	80,0

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 83 przypadkach orzekły o nieważności uchwał, a w 11 stwierdziły nieistotne naruszenie prawa. Podmioty, które wnoszą skargi, były informowane o wyniku postępowania nadzorczego w ramach czynności związanych z załatwianiem skarg.

W 2020 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęły także 193 skargi dotyczące zadań lub działalności organów wykonawczych jst. Skargi te, 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 2020 r. izby zorganizowały 61 szkoleń, w których wzięło udział 6 719 osób. Na spadek liczby przeprowadzonych szkoleń wpłynęła sytuacja epidemiczna związana z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Liczne szkolenia zaplanowane w formie wykładów i warsztatów musiały zostać odwołane. Regionalne izby obrachunkowe mając na uwadze obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej wdrożyły prowadzenie szkoleń, za pośrednictwem dostępnych platform, umożliwiających prowadzenie szkoleń w formie online. 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, radni, radcowie prawni, przedstawiciele organów wykonawczych, sekretarze, pracownicy zajmujący się dochodzeniem należności cywilnoprawnych, należności podatkowych, wymiarem i przygotowaniem uchwał podatkowych, główni księgowi oraz pracownicy jednostek organizacyjnych jst. W szkoleniach uczestniczyły również osoby zajmujące się procedurą zamówień publicznych, pracownicy instytucji kultury oraz pracownicy izb.

Szkolenia radnych i pracowników jst w latach 1993, 2019 i 2020

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	.	.
2019	150	14 281	132	12 873	.	.	18	1 408	.	.
2020	61	6 719	33	4 754	20	1 392	1	81	7	492

Tematyka przeprowadzonych szkoleń obejmowała zagadnienia związane z gospodarką finansową samorządu terytorialnego, w tym m.in.:

- projekt uchwały budżetowej na 2021 r. oraz projekt wieloletniej prognozy finansowej na 2021 r. i lata następne z uwzględnieniem elementów wprowadzonych ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych,
- szczególne rozwiązania dotyczące finansów jednostek samorządu terytorialnego w świetle ustawy antykryzysowej (COVID-19) – wybrane zagadnienia,
- zamknięcie ksiąg rachunkowych,
- zasady sporządzania sprawozdań wchodzących w skład sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego,
- udzielanie zamówień publicznych o wartości poniżej progów unijnych w tym o wartości poniżej 30 000 euro według obowiązujących od 2021 roku przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych,
- zamówienia publiczne w roku 2020, a stan epidemii. Stan prawny na rok 2021 – nowa ustawa PZP,
- należności cywilnoprawne, których przepisy regulujące dochodzenie, uległy zmianie z początkiem roku 2020 oraz w czasie epidemii COVID-19,
- absolutorium dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego,

- podstawy gospodarki finansowej w gminach z uwzględnieniem dyscypliny finansów publicznych,
- wydatki jednostek samorządu terytorialnego na zadania budżetu obywatelskiego – projektowanie, uchwalanie i dokonywanie zmian w trakcie roku budżetowego,
- opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- zmiany w postępowaniu egzekucyjnym i prawie upadłościowym i ich wpływ na dochodzenie należności publicznoprawnych, w tym podatkowych,
- ewidencja środków trwałych oraz innych składników majątku i ich inwentaryzacja – wybrane problemy, przykłady nieprawidłowości,
- rozliczenia dotacji z zakresu pożytku publicznego i wolontariatu w świetle obowiązującej regulacji i projektowanych zmian.

Prowadzącymi szkolenia byli m.in.: pracownicy izb, 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 ustawy 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 2020 r. izby udzieliły 820 pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych z tego 206 dotyczyło funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz ich jednostek organizacyjnych w czasie stanu zagrożenia epidemicznego związanego z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, w tym: możliwości skorzystania przez urząd gminy i jednostki organizacyjne gminy ze zwolnienia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy oraz ujmowanie w ewidencji księgowej i sprawozdawczości ww. zwolnienia (art. 31zo ust. 1 i 1a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych), możliwości wydatkowania środków z rezerwy na zarządzanie kryzysowe (art. 26 ust. 1 i 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), przeznaczenia środków z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 (art. 15qc 1a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych), wynagradzania nauczycieli za godziny ponadwymiarowe, których nie realizują w związku z zawieszeniem zajęć (art. 81 § 1 Kodeksu pracy, art. 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych), wynagrodzenia pracowników przedszkoli w okresie zawieszenia funkcjonowania placówek (art. 81 Kodeksu pracy, art. 15a i art. 15f ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych), możliwości zwoływania sesji, posiedzeń z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość i korespondencyjnie (art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych), ujmowania w budżetach jednostek samorządu terytorialnego środków otrzymanych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw), możliwości otrzymania dotacji z budżetu gminy przekraczającej 50% kosztów działalności samorządowego zakładu budżetowego, który realizuje zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 (art. 31p ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych).

- Pozostałe odpowiedzi i wyjaśnienia dotyczyły m.in.:
- **podatków i opłat lokalnych**, w tym: możliwości udzielenia ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym z tytułu zamontowania instalacji fotowoltaicznej (art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. c i ust. 2 ustawy o podatku rolnym), posiadania statusu podatnika od gruntów rolnych oddanych w dzierżawę (art. 3 ustawy o podatku rolnym, art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym (art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), możliwości dofinansowania przez gminę gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach);
 - **kompetencji organów jst i komisji stałych organów stanowiących jst**, w tym: możliwości wprowadzania zmian w uchwale budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 233, art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym), ważności upoważnienia udzielonego sekretarzowi gminy do podpisywania zarządzeń w sytuacji, gdy wójt przebywa na zwolnieniu lekarskim (art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym; art. 257 ustawy o finansach publicznych), wskazania organu właściwego do podjęcia decyzji odnośnie dokonywania wpłaty dodatkowej w wysokości do 2,5% w umowie o zarządzanie PPK (art. 2 ust. 1 pkt 21 lit. a oraz art. 26 ust. 2 ustawy o pracowniczych planach kapitałowych);
 - **klasyfikacji budżetowej**, w tym: sposobu klasyfikowania wydatków związanych z realizacją spisu rolnego (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych), klasyfikowania w roku bieżącym pozostałych na rachunku środków z Funduszu Dróg Samorządowych otrzymanych w poprzednim roku budżetowym (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych), klasyfikowania dochodów powiatów pochodzących z kar pieniężnych za naruszenie obowiązku rejestracji pojazdu lub obowiązku zawiadomienia starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, art. 140mb i art. 140n ustawy prawo o ruchu drogowym);
 - **współfinansowania programów i projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE**, w tym: przekazania środków finansowych przez szkołę dla Partnera projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020 (art. 9, art. 33 ust. 5 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości); możliwości sfinansowania przez Metropolię wydatków w postaci wkładu własnego do zadania realizowanego przez organizację międzynarodową będącą jednocześnie beneficjentem i dysponentem środków oraz fundację – partnera projektu (art. 126, art. 127 i art. 221 ustawy o finansach publicznych);
 - **zaciągania zobowiązań**, w tym: zaliczania do długu jednostek samorządu terytorialnego tytułów dłużnych wynikających z płatności samorządowego zakładu budżetowego na rzecz partnera prywatnego z tytułu świadczonych usług w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prawnym (§ 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego), możliwości konsolidacji pozabudżetowej części kredytów (art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych);
 - **sprawozdawczości jst**, w tym: poprawności ujmowania skutków udzielonych ulg i zwolnień w opłacie za gospodarowanie odpadami w sprawozdaniu Rb-27S (rozdział 1 załącznika Nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), poprawności wykazywania w sprawozdaniu Rb-NDS niewykorzystanych środków pieniężnych z art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, bez względu na posiadaną nadwyżkę budżetową czy posiadany niedobór (art. 217 ustawy o finansach publicznych, rozdział 6 załącznika Nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej);
 - **zamówień publicznych**, w tym: możliwości sumowania wartości zamówień zaplanowanych w ramach jednego projektu unijnego z innymi podobnymi zamówieniami w ramach innych projektów, a także innymi zamówieniami udzielanymi przez gminę w tym samym okresie (art. 32 Prawo zamówień publicznych), możliwości zawarcia umowy sponsoringu dla klubu sportowego na promocję miasta bez przeprowadzenia procedury udzielenia zamówienia publicznego (art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 7 pkt 32 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, art. 43 ustawy o finansach publicznych);

- **pracowników samorządowych**, w tym: ważności upoważnień udzielonych przez skarbnika do dokonywania w imieniu skarbnika kontrasygnaty, oświadczeń woli mogących spowodować powstanie zobowiązań finansowych oraz aprobaty dokumentów i pism dotyczących spraw finansowych z chwilą ustania stosunku pracy skarbnika (art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), możliwości wypłacania sołtysom diet za okres pomiędzy kadencjami rady miejskiej a wyborami nowej rady sołeckiej i nowego sołtysa (art. 35 ust. 1, art. 37b ustawy o samorządzie gminnym w związku ze statutami sołectw i statutem gminy);
- **placówek oświatowych**, w tym: możliwości finansowania wydatków z dotacji oświatowej na leasing samochodu, zakupionego w celu dowożenia uczniów do szkoły (art. 39 ust. 1–3 ustawy Prawo oświatowe, art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych), możliwości zorganizowania bezpłatnego dowozu uczniów do szkoły niebędącej dla tych uczniów szkołą obwodową (art. 39 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe);
- **zasad i form finansowania zadań jst**, w tym: możliwości finansowania ze środków budżetowych gminy wynagrodzeń członków OSP, którzy wykonują m.in. prace kierowcy, mechanika OSP (art. 6, art. 44 i art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, art. 32 ust. 2, 3 i 3a ustawy o ochronie przeciwpożarowej), możliwości sfinansowania z funduszu sołeckiego zakupu sprzętu dla OSP, która ma siedzibę poza obszarem sołectwa (art. 2 ust. 6, art. 3, art. 5 ust. 1 i 3, art. 6 ustawy o funduszu sołeckim), możliwości dofinansowania z budżetu gminy programu odbioru folii rolniczych (art. 3c, art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

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 2019 r.*, które zaopatrzone zostało w kod QR.

Publikacje pracowników zamieszczane były przede wszystkim na łamach miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych „Finanse Komunalne”. Artykuły pracowników izb ukazywały się również w miesięczniku „Finanse Publiczne”, dwutygodniku „Wspólnota” oraz opracowaniach naukowych. Pracownicy izb wygłaszali referaty na różnych konferencjach i seminariach.

Wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze kolegii regionalnych izb obrachunkowych udostępniane były wydawnictwu „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”.

W 2020 r. na stronach internetowych izb oraz na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, jak również na stronie regionalnych izb obrachunkowych *www.rio.gov.pl* prezentowano m.in. sprawozdania z działalności izb, interpretacje Ministerstwa Finansów, analizy tematyczne, wyjaśnienia izb dotyczące stosowania przepisów, zmiany w obowiązujących przepisach prawa, komunikaty o aktualnie organizowanych szkoleniach oraz o aktualizacjach programów sprawozdawczych.

2.2. Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało zagwarantowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.. 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 2020 r., podobnie jak w latach poprzednich, realizowały obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej 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 2020 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. Ponadto izby zamieszczały informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach. 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. Zamieszczano również, przekazane przez izby organom stanowiącym i wykonawczym właściwej jednostki samorządu terytorialnego, raporty o stanie gospodarki finansowej sporządzane na podstawie przepisu art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a także podejmowane przez kolegia izb uchwały, na podstawie art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wzywające do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu w celu zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej.

W ramach działalności kontrolnej w BIP udostępniano wystąpienia pokontrolne, wykazy 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 m.in. z Ministerstwa Finansów.

Izby zamieściły także, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych¹, deklaracje dostępności, a także na podstawie art. 14. ust. 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami² informacje nt. koordynatora do spraw dostępności.

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 regionalnych izb obrachunkowych www.rio.gov.pl zamieszczone zostały m.in. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, informacja o wynikach kontroli koordynowanych przeprowadzonych przez regionalne izby

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 848.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1062.

obrachunkowe, analiza „500+ w samorządach – strona dochodowa finansów” sporządzoną na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych obejmujących lata 2016–2019 oraz informacje dotyczące systemów sprawozdawczych.

Udostępnianie informacji na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów

Regionalne izby obrachunkowe w 2020 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 2020 r. wpłynęło do izb 436 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, z których 65,1% stanowiły wnioski od osób fizycznych (284), a pozostała część – 34,9% (152) została złożona przez inne podmioty, m.in. fundacje, uczelnie wyższe, firmy prywatne, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe, portale internetowe, redakcje czasopism i wydawnictwa.

Wyniki analizy wniosków, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym, wskazują, że największe zainteresowanie budziły:

- wyniki działalności nadzorczej, w tym rozstrzygnięcia nadzorcze wraz z uzasadnieniami dotyczące uchwał podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- opinie składów orzekających,
- informacje wynikające z protokołów kontroli,
- wystąpienia pokontrolne, dokumenty związane z przeprowadzonymi kontrolami, wykaz jst objętych planem kontroli,
- dane dotyczące wykonania budżetów jst, w tym dane o zadłużeniu,
- sprawozdania budżetowe i z operacji finansowych,
- udzielane wyjaśnienia w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych oraz ustaw związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19,
- organizacja wewnętrzna regionalnych izb obrachunkowych, plany finansowe, wynagrodzenia pracowników, wydatki na szkolenia, testy wiedzy (wraz z wykazem odpowiedzi) z konkursów na członków Kolegium Izby przeprowadzonych w latach wcześniejszych, umowy zawarte przez izby z dostawcami usług w zakresie systemów informacji prawnej.

W przeważającej liczbie przypadków informacje bądź dokumenty przekazywane były we wskazanej przez wnioskodawcę formie. W niektórych przypadkach wnioskodawcy byli odsyłani do informacji już zamieszczonych na stronach BIP. W kilku przypadkach udzielono odpowiedzi o braku wnioskowanych informacji.

W jednym przypadku podjęto decyzję o odmowie udostępnienia w części. Strona wnioskująca odwołała się od decyzji izby do MSWiA, w wyniku czego nastąpiło uchylenie decyzji rio przez MSWiA. W związku z decyzją MSWiA izba wystąpiła do Prokuratury Rejonowej o udzielenie informacji o możliwości udostępnienia danych, w odpowiedzi Prokuratura Rejonowa nie wyraziła zgody na udostępnienie informacji ze względu na dobro śledztwa. Izba przekazała pismo informujące stronę o ustaleniach.

Wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych

Podobnie jak w latach poprzednich, regionalne izby obrachunkowe w 2020 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.

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 Rady i jego zastępców.

W Krajowej Radzie funkcjonuje pięć stałych Komisji:

- Legislacji i Orzecznictwa,
- Koordynacji Kontroli,
- Analiz Budżetowych,
- do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych,
- Szkoleń, Informacji i Promocji.

Pracami KR RIO kieruje przewodniczący, który wybierany jest spośród członków Rady na dwuletnią kadencję. Według tych samych zasad wybierani są zastępcy przewodniczącego.

Od 3 lipca 2020 r. funkcję Przewodniczącego KR RIO pełni Mirosław Legutko, Prezes RIO w Krakowie (krio@krakow.rio.gov.pl). Zastępcami Przewodniczącego są: Luiza Budner-Iwanicka, Prezes RIO w Gdańsku (gdansk@rio.gov.pl) i Grzegorz Czarnocki, Prezes RIO w Opolu (opole@rio.gov.pl).

W 2020 r. odbyły się trzy posiedzenia KR RIO. W związku z ogłoszeniem w dniu 20 marca 2020 r. stanu epidemii w Polsce odwołane zostało jedno posiedzenie KR RIO (pierwsze zaplanowane), a jedno odbyło się w formie zdalnej. Wśród zagadnień poruszanych podczas obrad znalazły się m.in.:

- kwestie informatyzacji izb – w tym potrzeby i zagrożenia, strona internetowa izb, internetowa platforma komunikacyjna, funkcjonowanie poczty służbowej,
- ujęcie w budżetach jednostek samorządu terytorialnego Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych,
- sprawy kontroli koordynowanych w zakresie wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązku w zakresie audytu,
- omówienie wyników kontroli koordynowanej „Finansowanie kultury fizycznej i sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2017–2018”,
- omówienie wyników działalności nadzorczej nad uchwałami podejmowanymi w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- zagadnienia sytuacji finansowej izb w roku 2020 oraz 2021,
- propozycje budżetu zadaniowego w roku 2020 i w latach następnych,
- zagadnienia dotyczące ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

¹ Dz. U. Nr 113, poz. 734.

Tematykę obrad plenarnych KR RIO uzupełniały zagadnienia o wewnętrznym charakterze związane z bieżącą działalnością izb, a w szczególności planowanie środków finansowych na 2021 r. niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania izb i realizacji zadań, wykonanie budżetu zadaniowego, obowiązki informacyjno-sprawozdawcze izb, ustalenie tematów kontroli koordynowanych w 2021 r.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych realizując zadania współpracy z poszczególnymi izbami, organami państwa i instytucjami opierała się na informacjach i danych pozyskiwanych bezpośrednio z jednostek samorządu terytorialnego oraz na analizach i zestawieniach liczbowych opracowanych przez poszczególne izby na podstawie przekazywanych sprawozdań i uchwał oraz zarządzeń przedkładanych izbom w trybie nadzoru i kontroli. Brała również pod uwagę zgłaszane przez izby wnioski i problemy związane ze stosowaniem przepisów dotyczących finansów publicznych i innych ustaw.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych realizowała na bieżąco zadania ustawowe, jak co roku przyjęła *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego*, które przedłożyła Sejmowi i Senatowi RP w obowiązującym terminie. W sprawozdaniu tym KR RIO zasygnalizowała konieczność zmiany szeregu przepisów regulujących komunalną gospodarkę finansową.

W roku 2020 Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych współpracowała głównie z:

- 1) Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji m.in. w zakresie:
 - sprawozdawczości z działalności Izb,
 - ustawy „Prawo łowieckie” w związku z zapytaniem Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu,
 - finansowania związków wyznaniowych ze środków jednostek samorządu terytorialnego (interpelacja posłów),
 - wprowadzenia regulacji dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z pracami nad zmianą ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw,
 - projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz zasad ustalania ryczałtu, diety i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów w zakresie odniesienia się do uwag zgłoszonych przez Koordynatora Oceny Skutków Regulacji oraz Rządowego Centrum Legislacji Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- 2) Ministerstwem Finansów m.in. w zakresie:
 - opinii dotyczącej zmian przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w zakresie prezentacji w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce / deficycie jednostki samorządu terytorialnego, przychodów i rozchodów, dotyczących zaciągniętych i spłaconych w danym okresie sprawozdawczym pożyczek i kredytów, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
 - udostępnienia informacji na temat zaciągniętych zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w pozabankowych instytucjach tzw. parabankach oraz jednostkach, które zostały wezwane przed kolegium właściwej regionalnej izby obrachunkowej do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego,
 - konsultacji w sprawie określenia innych terminów wypełnienia obowiązku w zakresie ewidencji oraz w zakresie przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji w związku z epidemią COVID-19,
 - uwag do projektu rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych,
 - uzgodnień projektu rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej,
 - uwag do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.
- 3) Ministerstwem Edukacji Narodowej w zakresie uwag do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół.

Przewodniczący oraz przedstawiciele Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych brali udział w posiedzeniach Komisji Sejmowych i Senackich, w tym: Komisjach Wspólnych, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki.

Z Komisją Ustawodawczą współpracowano w zakresie projektów ustaw:

- o łódzkim związku metropolitalnym,
- o związku metropolitalnym w województwie pomorskim,
- o zmianie ustawy o finansach publicznych,
- o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W ramach współpracy z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej:

- zaproponowano wykaz tematów, które mogłyby być rozpatrzone przez Komisję w okresie od sierpnia do grudnia 2020 r.,
- przesłano informację o współpracy regionalnych izb obrachunkowych z Najwyższą Izbą Kontroli,
- przedstawiono informację o wynikach kontroli koordynowanej „Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ich przeznaczenie w latach 2016–2017”.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych objęła patronatem VII edycję konkursu pt. „Mistrz Finansów Publicznych” organizowanego przez miesięcznik „Finanse Publiczne” oraz przyjęła tytuł Honorowego Partnera Merytorycznego III Kongresu Forów Skarbników organizowanego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego we współpracy z Krajową Radą Forów Skarbników Jednostek Samorządu Terytorialnego.

Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami polegała również na opracowywaniu analiz, zestawień liczbowych oraz udostępnianiu zgromadzonej dokumentacji i danych między innymi dla Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędów Wojewódzkich, Ministerstwa Finansów.

Krajowa Rada udzielała na bieżąco informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej zainteresowanym podmiotom.

Należy zwrócić uwagę, że ze względu na zagrożenie epidemiologiczne wywołane COVID-19 bezpośrednia współpraca z instytucjami zewnętrznymi była znacznie utrudniona. Większość spotkań odbywała się w formie zdalnej.

W skład Krajowej Rady w 2020 r. wchodził: Dariusz Renczyński i Ewa Czołpińska (RIO w Białymstoku), Daniel Jurewicz i Halina Strzelecka (RIO w Bydgoszczy), Luiza Budner-Iwanicka i Roman Fandrejowski (RIO w Gdańsku), Daniel Kołodziej i Mirosław Cer (RIO w Katowicach), Zbigniew Rękas i Wojciech Czerw (RIO w Kielcach), Mirosław Legutko i Gabriela Brol-Stanek (RIO w Krakowie), Jacek Grządka i Piotr Prystupa (RIO w Lublinie), Ryszard Paweł Krawczyk i Paweł Dobrzyński (RIO w Łodzi), Iwona Bendorf-Bundorf i Bogdan Gaber (RIO w Olsztynie), Grzegorz Czarnocki i Aleksandra Bieniaszewska (RIO w Opolu), Grażyna Wróblewska i Zofia Ligocka (RIO w Poznaniu), Zbigniew K. Wójcik i Piotr Świątek (RIO w Rzeszowie), Bogusław Staszewski i Dawid Czesyk (RIO w Szczecinie), Wojciech Tarnowski i Witold Kaczkowski (RIO w Warszawie), Lucyna Hanus i Ewa Pudło (RIO we Wrocławiu) oraz Ryszard Zajączkowski i Jarosław Kotowski (RIO w Zielonej Górze).

Sekretariat KR RIO działa przy Przewodniczącym KR RIO (30-110 Kraków, ul. Józefa Ignacego Kraszewskiego 36; krakow@rio.gov.pl; krrio@krakow.rio.gov.pl).

2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2020 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 2020 r. odbyło się jedno spotkanie robocze podzespołu ds. przetwarzania i analizy danych poświęcone:

- rozbudowie i aktualizacji szablonów raportów analitycznych w systemie BeSTi@ – umożliwiających szybkie wygenerowanie zestawień m.in. dla celów związanych z opracowaniem części II sprawozdania KR RIO dla Sejmu i Senatu RP z wykonania budżetów przez jst,
- aktualizacji szablonów raportów w systemie BeSTi@ wspomagających wieloletnie prognozowanie finansowe wraz z oceną spełnienia wskaźników ustawowych.

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 2020 r. przedstawiciele Zespołu bardzo aktywnie uczestniczyli w dostosowaniu systemu BeSTi@ do obsługi zmiany wzoru wieloletniej prognozy finansowej wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju zmieniającym rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego z dnia 10 sierpnia 2020 r.², wynikające z art. 15zoa–15zoc ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Brali również udział w aktualizacji „Metodologii opracowywania wieloletniej prognozy finansowej” – opracowania zawierającego zalecenia, rekomendacje oraz praktyczne wskazówki ułatwiające przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej. Dokument ten został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

W 2020 r. przedstawiciele Zespołu ds. Rozwoju Technologii Informatycznych przy KR RIO kontynuowali rozpoczętą w IV kwartale 2017 r. współpracę z Ministerstwem Finansów nad opracowaniem wizji modernizacji systemu BeSTi@ w ramach nowego projektu „System BeSTi@ – modernizacja”. Celem nowego projektu jest w szczególności modernizacja istniejących systemów, tj. BeSTi@ i SJO BeSTi@, w zakresie zmiany technologii i architektury przy zachowaniu obecnie użytkowanych funkcjonalności, z zapewnieniem płynnego, bezawaryjnego przejścia użytkowników na nowe zmodyfikowane rozwiązanie. Projekt zakłada także wdrożenie nowych funkcjonalności uzgodnionych z przedstawicielami użytkowników, a także zbudowanie i wdrożenie hurtowni danych dla potrzeb Ministerstwa Finansów, regionalnych izb obrachunkowych oraz wybranych przedstawicieli jst. Wbrew oczekiwaniom zainteresowanych do końca 2020 r. projekt ten nadal nie wszedł w fazę realizacji.

Na wniosek przedstawicieli Zespołu wprowadzono do systemu BeSTi@ szereg usprawnień dotyczących w szczególności obsługi wieloletniej prognozy finansowej jst, wydruków załączników budżetowych oraz reguł kontrolnych weryfikujących dane sprawozdawcze. W ramach tych prac przedstawiciele Zespołu opracowali i przekazali Ministerstwu Finansów do udostępnienia wszystkim użytkownikom systemu (w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego) aktualizacje narzędzi do analizy wieloletnich prognoz finansowych ułatwiające weryfikację błędów, analizę dynamiki wybranych prognozowanych wielkości, wybrane wskaźniki ekonomiczne wynikające z prognozy.

Ponadto wybrani członkowie Zespołu brali aktywny udział w testach akceptacyjnych kolejnych aktualizacji obu systemów. Przetestowano łącznie 16 nowych wersji systemów, spośród których dwie trafiły do wszystkich użytkowników.

Infrastruktura internetowa

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.

W 2020 r. forum internetowe izb służące jako platforma wymiany poglądów, udzielania wskazówek w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości nadal cieszyło się sporą popularnością. Przydatność forum dla użytkowników została potwierdzona zwłaszcza działem „BeSTi@”, w którym użytkownicy mogli znaleźć wiele informacji dotyczących obsługi systemu sprawozdawczości elektronicznej. Równie dużą popularnością cieszyły się działy „Problemy ogólne finansów publicznych” oraz „Problemy ogólne rachunkowości budżetowej”, w których użytkownicy serwisu (pracownicy jst oraz izb) wymieniali poglądy oraz informacje dotyczące rozwiązywania problemów pojawiających się w trakcie bieżącej pracy.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1381.

Rozdział XI.

Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, realizując ustawowe zadanie przedstawiania wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową, wskazuje we wnioskach *de lege ferenda* na potrzebę dokonania zmian w obowiązujących przepisach prawa lub uregulowania pojawiających się problemów. Niektóre wnioski, mimo że były już zgłaszane w *Sprawozdaniach...* z ubiegłych lat, dotyczące problemów nadal budzących poważne wątpliwości interpretacyjne powtórzone zostały również w tym *Sprawozdaniu*.

1. Możliwość upoważnienia zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta) do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jst (z innych powodów niż wymienione enumeratywnie w art. 28g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym)

Krajowa Rada RIO postuluje dodanie ust. 3 w art. 60 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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 258 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”.

Z postanowień art. 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych 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 z dnia 8 marca 1990 r. 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 (patrz: wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 273/16, w którego ocenie nie przewidziano możliwości scedowania uprawnień organu wykonawczego na inne osoby, w tym zastępcę, oraz wyrok WSA w Poznaniu z 5 listopada 2015 r., uznającego, 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).

2. Wniosek o zmianę przepisów w ustawie o finansach publicznych

a) skreślenie w art. 258 ustawy o finansach publicznych w ustępie 1 pkt. 3

Mając na uwadze przejrzystość układu przepisów w ustawie o finansach publicznych, wnioskuje się o skreślenie pkt 3, ust. 1 w art. 258.

W ustawie o finansach publicznych, w art. 258 regulującym upoważnienia dla zarządu jst, związane z wykonywaniem uchwały budżetowej, znajduje się – w ust. 1 pkt 3 – delegacja dla organu stanowiącego upoważniająca zarząd do przekazania uprawnień do zaciągania zobowiązań innym jednostkom organizacyjnym jst z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Upoważnienie to wynika również z art. 228 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zawierającego m.in. delegację dla organu stanowiącego upoważniająca zarząd do przekazania uprawnień do zaciągania takich samych zobowiązań kierownikom innych jednostek organizacyjnych, poszerzonych – po ostatniej nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. – o zobowiązania, z których wynikają zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W konsekwencji tego zdarza się, że uchwała budżetowa i uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego zawierają takie same upoważnienia dla zarządu: do przekazania upoważnień do zaciągania zobowiązań kierownikom innych jednostek organizacyjnych (uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej) lub innym jednostkom organizacyjnym danej jednostki samorządu terytorialnego (uchwała budżetowa).

Artykuł 258 ustawodawca umieścił w rozdziale 4 „Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego”. Zawiera on przede wszystkim upoważnienia dla zarządu do dokonywania zmian w budżecie. Natomiast przepisy dotyczące upoważnienia do zaciągania zobowiązań przekraczających okres realizacji budżetu powinny się znajdować

wśród przepisów regulujących uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jak to ma miejsce obecnie w art. 228 ust. 2.

b) ujednoczenie sposobu przesyłania uchwał i zarządzeń finansowych aktów planistycznych jednostek samorządu terytorialnego

Krajowa Rada proponuje dokonanie zmiany przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie sposobu przesyłania projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz uchwał i zarządzeń w sprawie budżetu i jej zmiany w celu zastosowania rozwiązań funkcjonujących i odnoszących się do uchwał i zarządzeń w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Krajowa Rada wnioskuje o wprowadzanie następujących zmian legislacyjnych we wskazanym zakresie.

W ustawie o finansach publicznych wprowadza się następujące zmiany:

Po art. 238 dodaje się art. 238a w brzmieniu:

„Art. 238a Projekt uchwały budżetowej oraz uchwała budżetowa i jej zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego przez organ stanowiący oraz organ wykonawczy, jednostka samorządu terytorialnego przekazuje do regionalnej izby obrachunkowej w formie dokumentu elektronicznego z wykorzystaniem aplikacji wskazanej przez Ministra Finansów w Biuletynie Informacji Publicznej.”.

c) ujednoczenie przepisów upoważniających do określania zasad udzielania dotacji celowej z budżetu jst

W aktualnym porządku prawnym kompetencje prawotwórcze do stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych zostały rozmaicie uregulowane. Zgodnie z treścią art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został umocowany do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania. Na mocy art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹ organ stanowiący upoważniony został do określenia zasad udzielania dotacji, zaś w drodze art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska² oraz art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne³ upoważnienie prawotwórcze odnosi się do określenia zasad i trybu udzielania dotacji. Powyższe różnice w przepisach kompetencyjnych prowadzą do istotnych wątpliwości interpretacyjnych, co przekłada się na wadliwość stanowienia i stosowania prawa przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Krajowa Rada postuluje dokonanie zmian następujących przepisów, celem wyeliminowania występujących wątpliwości interpretacyjnych:

- w ustawie o finansach publicznych art. 221 ust. 4 otrzymuje brzmienie:
„Art. 221 ust. 4 Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, zasady udzielania dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.”;
- w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska art. 403 ust. 5 otrzymuje brzmienie:
„Art. 403 ust. 5 Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposób jej rozliczania i kontroli, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.”;
- w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami art. 81 ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„Art. 81 ust. 1 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 i w trybie postępowania o udzielenie dotacji określonych w podjętej przez ten organ uchwale, która określa ponadto sposób rozliczania dotacji i sposób kontroli wykorzystania dotacji, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.”;
- w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne art. 443 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

¹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710).

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624).

„Art. 443 ust. 4 Zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji, sposób jej rozliczania i kontroli określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.”

3. Zniesienie obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości i w podatku leśnym w stosunku do gmin

Krajowa Rada wnioskuje o dokonanie zmiany przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, zgodnie z którymi obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości, od środków transportowych i podatku leśnego nie będzie dotyczył gmin.

Krajowa Rada postuluje o wprowadzanie następujących zmian legislacyjnych we wskazanym zakresie:

- 1) w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wnioskuje o dodanie art. 3a w brzmieniu:
„art. 3a Obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 3, nie dotyczy gmin”.
- 2) w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym dodanie art. 2a w brzmieniu:
„art. 2a Obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 2, nie dotyczy gmin”.

Gmina jako osoba prawna – co do zasady – uznawana jest za podatnika podatku od nieruchomości w sytuacji, gdy jest właścicielem nieruchomości lub obiektów budowlanych podlegających opodatkowaniu (art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) oraz podatnika podatku leśnego – gdy jest właścicielem lasu (art. 2 ustawy o podatku leśnym).

Taka konstrukcja przepisów podatkowych powoduje, że zobowiązanie podatkowe gminy polega na obowiązku zapłacenia, na swoją rzecz, podatku z mienia stanowiącego jej własność. Uznając, że jest to rozwiązanie niecelowe, Krajowa Rada w *Sprawozdaniach...* za lata 2012–2014 zgłaszała – szeroko uzasadniony – wniosek, aby analogicznie, jak to przyjęto w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, znieść obowiązek podatkowy w stosunku do gmin, w podatku będącym jej dochodem.

Z dniem 1 stycznia 2016 r. wszedł w życie art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dodany przez art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który wprowadził zwolnienia z podatku od nieruchomości dla – będących w posiadaniu gmin i niezajętych na działalność gospodarczą – gruntów i budynków lub ich części, stanowiących własność gmin. Rozwiązanie to nie spełniło jednak postulatów zgłaszanych przez Krajową Radę oraz środowiska samorządowe. Pozostała m.in. konieczność wypełniania i składania przez gminy deklaracji podatkowych, a także ich korekt. Nie została również rozwiązana kwestia podatku leśnego, który gmina zobowiązana jest płacić sama sobie.

4. Doprowadzenie do zgodności przepisów dotyczących obowiązków jednostek samorządu terytorialnego i regionalnych izb obrachunkowych w procedurze absolutoryjnej

Obowiązki organów stanowiących i wykonawczych jst oraz organów nadzoru w postępowaniu absolutoryjnym określają samorządowe ustawy ustrojowe, ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz ustawa o finansach publicznych. Aktualnie obowiązujące przepisy prawa nie wykazują wzajemnej zgodności, a także się nie uzupełniają. Stąd Krajowa Rada wnioskuje o dokonanie zmiany w ustawie o finansach publicznych polegającej na dodaniu w art. 271 ust. 1 pkt 7 w brzmieniu:

„7) opinią regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej, o którym mowa w art. 270 ust. 3”.

Ponadto Krajowa Rada wnioskuje o dokonanie zmian w art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym poprzez nadanie ust. 1a brzmienia:

„1a. Uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia zarządowi absolutorium rada powiatu zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 16 ust. 3”.

Analogicznie do powyższego wniosku, w celu zapewnienia zbieżności przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, Krajowa Rada wnioskuje o zmianę ust. 1a w art. 34 ustawy o samorządzie województwa i nadanie mu brzmienia:

„1a. Uchwałę w sprawie absolutorium sejmik województwa podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia zarządowi absolutorium rada powiatu zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 30 ust. 3”.

Szczegółowe uregulowanie w ustawie o finansach publicznych trybu postępowania absolutoryjnego, nieuwzględniające postanowień pozostałych ustaw (lub bez dokonania w nich stosownych zmian), doprowadziło

m.in. do sytuacji, że regionalne izby obrachunkowe mają obowiązek opiniowania wskazanych w ustawie dokumentów (informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego – art. 13 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych), których organ wykonawczy jst nie ma obowiązku przedstawienia izbom (art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Podobna rozbieżność ma miejsce przy opiniowaniu przez regionalne izby obrachunkowe wniosku komisji rewizyjnej. Ustawy ustrojowe stanowią, że wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 30 ust. 3 o samorządzie województwa), a rada gminy zobowiązana jest – przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium – do zapoznania się z wnioskiem komisji rewizyjnej oraz opinią o nim regionalnej izby obrachunkowej (art. 28a ustawy o samorządzie gminnym); takiego obowiązku nie wprowadza ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych do zadań izby zalicza również opiniowanie wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (art. 13 pkt 8), natomiast w art. 271 ustawy o finansach publicznych opinia izby o wniosku komisji rewizyjnej nie została wymieniona jako obowiązujący dokument, z którym powinien zapoznać się organ stanowiący jst przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium. Taka niezgodność przepisów odnoszących się do tego samego zagadnienia stwarza u pomiotów zobowiązanych do ich przestrzegania uzasadnione wątpliwości co do sposobu stosowania tych przepisów.

Krajowa Rada wnioskuje po raz kolejny o jednoznaczne określenie przez ustawodawcę obowiązków jst oraz organu nadzoru w tym zakresie poprzez dostosowanie postanowień ustaw ustrojowych do uregulowanego w ustawie o finansach publicznych trybu postępowania absolutoryjnego oraz określenia w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych kategorii spraw, w których izby obowiązane są do wydania (na wniosek lub z urzędu) opinii o dokumentach przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawowo nałożonych obowiązków.

5. Dofinansowanie powiatowych straży pożarnych przez powiaty

Proponuje się zmianę w treści art. 19g pkt 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej:

„2) komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej lub nadzorowanych przez nich komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej – są przychodami funduszy wojewódzkich, z wyjątkiem środków pochodzących od powiatów, które odpowiednio zwiększają plany finansowe komend powiatowych”.

Krajowa Rada wnioskuje o zmianę przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej regulujących zasady finansowania Państwowej Straży Pożarnej. Z postanowień tej ustawy wynika, że w pokrywaniu części kosztów jej funkcjonowania mogą uczestniczyć gminy, powiaty oraz samorządy województw (art. 19b). W myśl art. 19g pkt 2 ustawy środki jst pozyskiwane przez Państwową Straż Pożarną w trybie i na warunkach określonych w art. 19b–19d, zgodnie z zawartymi umowami lub porozumieniami przez komendantów wojewódzkich lub nadzorowanych przez nich komendantów powiatowych (miejskich) – są przychodami wojewódzkich Funduszy Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Oznacza to, że pomoc finansowa samorządów przeznaczona dla Państwowej Straży Pożarnej, zgodnie z tymi postanowieniami, może być dokonywana tylko za pośrednictwem wojewódzkich Funduszy Wsparcia. Ten sposób przekazywania środków finansowych nie stwarza większych problemów dla gmin i województw, natomiast dla powiatów jest to rozwiązanie nieracjonalne. Powiatowe komendy PSP są bowiem – stosownie do postanowień art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym – jednostkami budżetowymi powiatu. Chcąc wspomóc powiatową komendę PSP, powiat jest zmuszony przekazać dotację do Funduszu, którą następnie otrzymuje jako dotację z państwowego funduszu celowego. To zbędne przekazywanie (krażenie) środków powoduje także przekłamanie statystyczne, zawyżając dochody powiatu. W odniesieniu do uchwał powiatów, w których ustawowe zasady nie są przestrzegane, regionalne izby obrachunkowe stwierdzają istotne naruszenie prawa. Wojewódzkie sądy administracyjne wobec zaskarżanych rozstrzygnięć nadzorczych w tych sprawach zajmują rozbieżne stanowiska. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r. (sygn. akt I SA/Rz 35/12) stwierdził, że dofinansowanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez wpłatę środków na Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej szczebla wojewódzkiego, poprzedzone zawarciem umowy (porozumienia) z komendantem wojewódzkim lub powiatowym PSP, nie odnosi się do jednostek samorządu szczebla powiatowego, których jednostkami budżetowymi są właściwe komendy PSP, uczestniczących w pokrywaniu części kosztów ich funkcjonowania. Natomiast dokładnie przeciwnie tezy są zawarte w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Po 834/12.

6. Informacja o stanie zobowiązań spółek, których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w art. 266 ust. 1 po pkt 3 KR RIO proponuje dodanie się pkt 4 w brzmieniu:

„4) *informacje o stanie należności i zobowiązań spółek prawa handlowego, których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego.*”.

W art. 266 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. *Zakres i formę informacji, o których mowa w ust. 1 pkt 1–3, określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.*”.

Przedmiotowy wniosek dotyczy dodania do sprawozdania z wykonania budżetu, przedkładanego organowi stanowiącemu jst oraz regionalnej izbie obrachunkowych informacji o stanie należności i zobowiązań spółek prawa handlowego, których organem założycielskim jest jst. W ostatnim czasie, przede wszystkim w miastach wzrostowi uległa tendencja tworzenia spółek prawa handlowego i zaciągania przez nie zobowiązań, których przedmiotem działalności jest realizacja zadań publicznych. Biorąc pod uwagę, iż spółki prawa handlowego nie są zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych, nie znajdują do nich zastosowania reguły zaciągania zobowiązań określone w przepisach ustawy o finansach publicznych. A zatem zaciąganie zobowiązań przez spółki, których organem kreującym są jst nie jest w żaden sposób limitowane, co umożliwia zawieranie umów o udzielenie kredytu, pożyczki bez ustawowych ograniczeń. Jednocześnie w obrocie prawnym pojawiły się instrumenty np. umowy wsparcia, powierzenia, których przedmiotem jest realizowanie przez spółkę komunalną zadań publicznych, przy udziale środków zwrotnych oraz przy potencjalnym wsparciu jst. Wskazane umowy w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego nie stanowią umowy poręczenia ani gwarancji, stanowią więc umowy o charakterze nienazwanym.

Wejście w życie proponowanego rozwiązania pozwoli na rozpoznanie skali zaciągania przez spółki komunalne zobowiązań i podjęcie ewentualnych działań legislacyjnych zmierzających do limitowania w przyszłości poziomu długu spółek z kapitałem jst.

7. Dostosowanie przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁴ do rozwiązań pozostałych samorządowych ustaw ustrojowych

W związku z dokonaniem w 2018 r. zmian w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, a także przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zachodzi konieczność dostosowania przyjętych rozwiązań w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, tak by zapewnić spójność w obowiązującym porządku prawnym.

Krajowa Rada proponuje w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim, wprowadzić następujące zmiany:

Art. 23

„c) *zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.*”.

W art. 51

„12) *środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;*

13) *środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;*

14) *środki z funduszy celowych, pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów;*

15) *dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie odrębnych przepisów.*”.

Na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵ dotychczasowe wyłączne kompetencje organu stanowiącego gminy, powiatu i województwa do zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek rozszerzono ujmując je jako kompetencję zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uopf. Zastosowana zmiana legislacyjna, rozszerza katalog zobowiązań o charakterze dłużnym, również o instrumenty, o których mowa w art. 72 ust. 1a, tj. zobowiązań, które posiadają cechy podobne do umowy kredytu lub pożyczki i zaliczane są do kategorii tytułów dłużnych. W drodze wskazanej powyżej nowelizacji dokonano zmiany ustawy o samorządzie gminnym,

⁴ Dz. U. poz. 730.

⁵ Dz. U. poz. 2500.

ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, pomijając przy tym ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Powyższe powoduje, że system prawny w zakresie samorządowych ustaw ustrojowych jest niespójny, co może powodować problemy w zakresie zaciągania zobowiązań długoterminowych o charakterze podobnym do umowy kredytu lub pożyczki, jak również właściwe sprawowanie nadzoru i kontroli zadłużenia metropolii śląskiej.

8. Propozycja zmian w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶

1) Na mocy nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷ dokonano zmiany brzmienia art. 6j ust. 3b ustawy, który odnosi się do opłaty naliczanej od nieruchomości o charakterze letniskowym i rekreacyjnym. Przed nowelizacją organ stanowiący gminy ustalał stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. A zatem przedmiot opłaty odnosił się do świadczenia usług odbioru i utylizacji odpadów komunalnych gromadzonych w domku letniskowym (jednym) lub innej niż domek letniskowy nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (np. działka rekreacyjna – nieruchomość gruntowa). W wyniku zmiany przepisu, zmianie uległ przedmiot ustalenia stawki opłaty. W aktualnym stanie prawnym rada gminy ustala stawkę opłaty za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Powyższa zmiana budzi wątpliwości interpretacyjne dotyczące ustalenia wysokości opłaty od nieruchomości, na których znajduje się więcej niż jeden domek letniskowy. W związku ze zmianą przedmiotu opłaty, tj. domek letniskowy zastąpiono nieruchomością, na której znajduje się domek letniskowy, nie wiadomo w jaki sposób traktowane są nieruchomości, na których zlokalizowanych jest kilka domków letniskowych.

W ocenie Krajowej Rady, zmiana art. 6j ust. 3b powoduje brak możliwości różnicowania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku posiadania kilku domków letniskowych na danej nieruchomości. Tym samym Krajowa Rada, postuluje dokonanie zmiany brzmienia art. 6j ust. 3b w kształcie obowiązującym przed nowelizacją ustawy z dnia 19 lipca 2019 r.

2) W drodze wskazanej powyżej nowelizacji ustawy w art. 6k ust. 2a dodano pkt 5 określający maksymalne stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemniki i worki o określonej pojemności, które mają zastosowanie dla nieruchomości niezamieszkałych, wymienionych w art. 6c ust. 2 ustawy. Wprowadzony przez ustawodawcę algorytm ustalania maksymalnej stawki opłaty budzi wątpliwości z uwagi na brak możliwości określenia stawki umożliwiającej osiągnięcie dochodów pozwalających na pokrycie z opłaty kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów z nieruchomości, w których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady. Co więcej wprowadzenie odmiennego algorytmu dla pojemników i worków spowodowało, że stawka opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z pojemnika o tej samej pojemności jak worek, jest prawie trzykrotnie niższa. Z informacji przekazanych przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego wynika, że ustalenie maksymalnej stawki opłaty uniemożliwia pokrycie rzeczywistych kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów. W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że odbiór odpadów z nieruchomości niezamieszkałych jest zadaniem fakultatywnym. Deficyt dochodów z opłaty od właścicieli wskazanych powyżej nieruchomości może powodować przerzucenie kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami na właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

3) Krajowa Rada proponuje zmianę brzmienia art. 6j ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odnoszącego się do możliwości różnicowania stawki przy wyborze metody od gospodarstwa domowego.

Art. 6j ust. 2 i ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach otrzymuje brzmienie:

„Art. 6j ust. 2 W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.”

2a. Rada gminy może różnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, od rodzaju zabudowy, a także od liczby mieszkańców w gospodarstwie domowym. Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty.”

Ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zmodyfikowano rozwiązania wprowadzone pierwotnie przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 1 pkt 2 lit. b ustawy nowelizującej, dodano do art. 6j ustawy ust. 2a, o następującej treści: „Rada gminy może różnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 888.

⁷ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. poz. 1579).

nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy”. Z mocy art. 1 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej, dodano ponadto do art. 6k ustawy ust. 4 w brzmieniu: „Rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat”. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk nr 1000 Sejmu RP VII kadencji), stwierdzono, że projekt „ma na celu wprowadzenie rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowania tymi odpadami”. W odpowiedzi na interpelację poselską nr 23992 Minister Środowiska zawarł pogląd, że: „gmina ma możliwość dużej elastyczności w uchwalaniu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, m.in. możliwe jest ustalenie przy metodzie opłaty zależnej od gospodarstwa domowego, że powyżej określonej liczby osób w gospodarstwie domowym opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie będzie rosła (co może mieć zastosowanie przy promowaniu wielodzietności)”.

Na podstawie powyższych konstatacji Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 6 października 2015 r. (sygn. II FSK 1797/15) dopuścił możliwość różnicowania stawki opłaty od gospodarstwa domowego, stwierdzając, że „celem nowelizacji z 25 stycznia 2013 r. – w ramach której wprowadzono do u.c.p.g. z dniem 6 marca 2013 r. m.in. art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 4 – było uelastycznienie i zrjonalizowanie polityki gmin w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych i gospodarowania tymi odpadami. Możliwość różnicowania stawki opłaty, przewidziana *expressis verbis* w art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 4 u.c.p.g., jest narzędziem pozwalającym na prowadzenie takiej właśnie polityki.”.

W ostatnim jednak okresie zmieniło się orzecznictwo sądów w tym zakresie. Przykładem tego jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2019 r. (sygn. II FSK 3267/18).

Sąd uznał, że w związku ze zmianą art. 6k ust. 4 ustawy dokonaną ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁸ 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 społecznej⁹ natomiast nie może różnicować stawki opłaty od gospodarstwa domowego. Sąd argumentował m.in. cyt.:

„Zrozumiałe, a nawet zasługujące na aprobatę, są przesłanki, którymi kierowano się wprowadzając nieuprawnione zróżnicowanie, ale zamierzony skutek można także osiągnąć wybierając inne, prawem dozwolone kryterium różnicowania; okoliczność, że stosowanie tego innego kryterium może powodować praktyczne trudności, nie stanowi argumentu dla sankcjonowania działań samorządowego organu prawodawczego pozbawionych ustawowej podstawy normatywnej.”.

Nową linię orzecniczą sądów przerwał jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (II SA/Rz 258/20), który dopuszczając możliwość różnicowania stawki od gospodarstwa domowego w uzasadnieniu przytoczył zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 59) i Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 107) Sejmu RP VII Kadencji, z dnia 3 stycznia 2013 r., gdzie ustalono tekst zmiany ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. i wyraźnie wskazano, że możliwe będzie różnicowanie stawki od gospodarstwa domowego, w oparciu o art. 6j ust. 2a ustawy.

Na podstawie działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych należy uznać, że wprowadzanie jednej stawki opłaty od gospodarstwa domowego jest całkowicie sprzeczne z przytoczonym wyżej celem wprowadzenia nowelizacji z dnia 25 stycznia 2013 r. Nie jest ani elastyczne, ani racjonalne ani sprawiedliwe i budzi sprzeciw wielu mieszkańców, przejawiający się w nadsyłanych do regionalnych izb obrachunkowych skargach.

Szczególnie jaskrawym najnowszym przypadkiem jest orzeczenie WSA z dnia 27 stycznia 2021 r. (III SA/WA 866/20) w Warszawie uchylające uchwałę Miasta Stołecznego Warszawy ze względu na zróżnicowanie stawki od gospodarstwa domowego, ze względu na zabudowę dla domów jednorodzinnych i wielorodzinnych.

Ustalenie sprawiedliwych stawek opłat za gospodarowanie śmieciami, które ma tak duży rezonans społeczny jest zadaniem bardzo trudnym i należy dołożyć wszelkich starań, żeby rady miały szeroką gamę możliwości legislacyjnych w tym zakresie.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 87.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 z późn. zm.

9. Propozycja zmian w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁰

Krajowa Rada w celu zapewnienia efektywności poboru oraz skuteczności realizacji zadań związanych z ewidencjonowaniem osób przebywających w celach turystycznych i zdrowotnych proponuje dokonanie zmian w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych w następującym zakresie:

- 1) w art. 17 po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu:

„2b. Osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzące w szczególności: sanatoria, zakłady uzdrowiskowe, hotele, pensjonaty, domy i ośrodki wypoczynkowe, ośrodki szkoleniowe, campingi, pola namiotowe, a także prowadzące działalność gospodarczą lub świadczące usługi w zakresie wynajmu pokoi są obowiązane:

 - 1) prowadzić ewidencję osób, o których mowa w ust. 1 i 1a, zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej lub uzdrowiskowej w zakresie danych określonych przez radę gminy,
 - 2) jako płatnicy pobierać opłatę miejscową lub uzdrowiskową od osób, o których mowa w ust. 1 i 1a oraz wpłacać pobrane opłaty na rachunek właściwego urzędu gminy, w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym pobrano opłaty.”;
- 2) w art. 19:
 - a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) może zarządzić pobór opłat określonych w ustawie, w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, z wyłączeniem opłaty miejscowej i uzdrowiskowej”;
 - b) po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) określa szczegółowy zakres danych zawartych w ewidencji osób, o których mowa w art. 17 ust. 1 i 1a, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego poboru opłaty miejscowej lub uzdrowiskowej oraz wysokość wynagrodzenia dla płatnika.”.

Przedłożona propozycja zmian ma na celu wprowadzenie instytucji prawnych umożliwiających skuteczny pobór opłaty miejscowej i uzdrowiskowej. Organy podatkowe gmin, które wprowadziły opłatę miejscową mają trudności z poborem opłaty miejscowej, bowiem nie mają możliwości prawnych egzekwowania od inkasentów wykonywania czynności inkasa. Wielu inkasentów celowo i świadomie nie pobiera należnej gminie opłaty miejscowej lub uzdrowiskowej. Przedstawiciele gminy wskazują, że w niektórych gminach zwłaszcza duże ośrodki wypoczynkowe odmawiają wykonywania czynności inkasa opłaty miejscowej, gdyż mają świadomość, że nie poniosą żadnej odpowiedzialności za niepobieranie opłat. Wybór przez gminy jako inkasentów opłaty miejscowej i uzdrowiskowej innych podmiotów, niż te które świadczą usługi w zakresie zakwaterowania, przy dużym rozproszeniu zobowiązanych do wnoszenia tych opłat, powoduje, iż pobieranie tej opłaty staje się nieopłacalne. Należy dodatkowo wskazać, że wprowadzenie ustawowego obowiązku pobierania przedmiotowych opłat przez podmioty świadczące usługi w zakresie zakwaterowania jako płatników tych opłat stworzy gminom możliwość egzekwowania obowiązku pobierania opłat przez te podmioty. Tym samym wprowadzenie proponowanych zmian przyczyni się do usprawnienia działania systemu poboru opłaty miejscowej i uzdrowiskowej na terenie jednostek samorządu terytorialnego.

10. Propozycja zmian w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹¹

W drodze art. 11 ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych ustalono wyłączenie przedmiotowe, na mocy którego jst będą zobowiązane stosować ustawę Prawo zamówień publicznych przy zaciąganiu kredytów bankowych, natomiast nie będą zobowiązane do stosowania tej ustawy w przypadku zaciągania pożyczek w innych instytucjach finansowych, w tym w parabankach. Taka konstrukcja przepisu może wręcz zachęcać jednostki samorządu terytorialnego do szerszego korzystania z pożyczek oferowanych przez parabanki. Z uwagi na powyższe zasadne jest zgłoszenie propozycji zmiany ww. przepisu w celu nałożenia na jst obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień na usługi finansowe polegające na zaciąganiu zarówno kredytów jak i pożyczek np. poprzez zmianę art. 11 ust. 1 pkt 8 w brzmieniu oraz dodaniu pkt 8a jak niżej:

„Art. 11 ust. 1 Przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień lub konkursów, których przedmiotem:

- 8) są pożyczki lub kredyty, bez względu na to, czy wiążą się one z emisją, sprzedażą, kupnem lub zbyciem papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, z wyjątkiem kredytów lub pożyczek zaciąganych przez jednostki

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. poz. 2019 z późn. zm.

samorządu terytorialnego w ramach limitów zobowiązań określonych w uchwale budżetowej, z zastrzeżeniem pkt 8a;

8a) są pożyczki, o których mowa w art. 90 ustawy o finansach publicznych zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach limitów zobowiązań określonych w uchwale budżetowej”.

11. Propozycja zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹²

Krajowa Rada wnioskuje o dokonanie zmiany nazwy paragrafu dochodów i wydatków o oznaczeniu cyfrowym 256: „256 Dotacja celowa z budżetu otrzymana przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej utworzony przez jednostkę samorządu terytorialnego”

oraz

„256 Dotacja celowa z budżetu dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego”

„Paragraf ten obejmuje dotacje, o których mowa w art. 115 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, z przeznaczeniem na wydatki bieżące, z wyjątkiem wydatków ujmowanych w paragrafie 622”.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w nazwie paragrafu dochodowego i wydatkowego o numerze 256 występuje określenie dotacja „podmiotowa, a nie „celowa”. Z kolei z zamieszonego opisu do paragrafu wydatkowego 256 wynika, że ten paragraf obejmuje dotacje, o których mowa w art. 115 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, z przeznaczeniem na wydatki bieżące, z wyjątkiem wydatków ujmowanych w paragrafie 622 „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych”.

Z treści art. 115 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej wynika, że jednostki samorządu terytorialnego udzielają dotacji wymienionych w art. 114 na wydatki o określonym charakterze.

W świetle aktualnego stanu prawnego samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego nie mają podstawy do otrzymania dotacji podmiotowej. W konsekwencji tego stanu występowanie w nazwie paragrafu 256 słowa „podmiotowa” stoi w sprzeczności z zawartym opisem do tego paragrafu, który odsyła do przepisów ustawowych traktujących o dotacjach celowych. Powyższy problem został już dostrzeżony w literaturze przedmiotu między innymi przez p. A. Ostrowską /Samorządowe Prawo Dotacyjne Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 331/ oraz p. W. Lachiewicza /Klasyfikacja budżetowa, C.H. BECK, Warszawa 2020, s. 45.

Należy dodać, że z uwagi na pandemię COVID-19 znacząco wzrosła aktywność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji podmiotom leczniczym w tym samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej i pilne uporządkowanie stanu prawnego w tym zakresie pozwoliłoby jednostkom samorządu terytorialnego uniknąć wielu błędów.

12. Wniosek dotyczący uregulowania zasad wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop przez osoby piastujące funkcje organu wykonawczego gminy oraz przewodniczącego zarządu powiatu i zarządu województwa

Powszechnym zjawiskiem stało się niewykorzystywanie urlopu wypoczynkowego w ustawowym terminie przez członków wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz starostów. Konsekwencją powyższego jest wypłata ekwiwalentu z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego po zakończeniu kadencji, co stanowi dodatkowe obciążenie dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Krajowa Rada uważa za zasadne wprowadzenie zmian w przepisach dotyczących wykorzystania urlopu wypoczynkowego oraz wypłaty ww. ekwiwalentu dla osób zatrudnionych na podstawie wyboru, aby prawo do ekwiwalentu ograniczyć do wyjątkowych przypadków, w których nie było możliwości wykorzystania zaległego urlopu (np. z powodu długotrwałej choroby). Zmiany przepisów mogłyby dotyczyć wprowadzenia obowiązku dla przewodniczącego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kierowania na urlop (w przypadku urlopu zaległego), a w przypadku niewykorzystania urlopu w ustawowym terminie – braku konieczności wypłaty ekwiwalentu, bądź ograniczenie jego wysokości np. do poziomu płacy minimalnej.

¹² Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2020 r.

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczących:	Wyniki badania nadzorczego									
		Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń					z tego:				
		ogółem w 2019 r.	ogółem w 2020 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	nieważne w części	nieważne w całości
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budgetu	2 989	3 003	x	2 825	178	60	113	4	4	-
2	zmian budżetu	108 298	107 922	74 407	106 765	1 157	513	477	100	73	27
3	wieloletniej prognozy finansowej i zmian	27 212	26 308	3 800	25 598	710	473	96	123	77	46
4	procedury uchwalania budżetu	230	146	7	136	10	7		3	1	2
5	emitowania obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	743	640	2	622	18	1	3	14	6	8
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący	895	1 013	x	992	21	-	7	14	1	13
7	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	2 791	2 262	393	2 191	71	5	21	45	13	32
8	udzielania pożyczek	220	211	117	206	5	-	2	3	-	3
9	udzielania poręczeń	116	66	24	63	3	-	-	3	-	3
10	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	181	130	96	128	2	-	1	1	-	1
11	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego	9 721	8 774	16	8 415	359	22	36	298	140	158
12	podatków i opłat lokalnych, w tym:	14 494	16 370	3	14 711	1 659	140	259	1 247	935	312
	- opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi	5 218	8 143	x	6 989	1 154	83	181	880	627	253
12a	w tym: podatków i opłat lokalnych podejmowane w zw. COVID-19	x	969	x	811	158	23	16	118	106	12
13	absolutorium	2 937	2 917	x	2 892	25	-	-	25	1	24
14	pozostałe uchwały i zarządzenia	9 821	9 113	1 425	8 973	140	20	16	104	21	83
Ogółem		180 648	178 875	80 290	174 517	4 358¹⁾	1 241	1 031	1 984	1 272	712

¹⁾ W tym: 24 uchwały i 17 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2019 r., a zbadanych w 2020 r., 5 uchwał i 3 zarządzenia z naruszeniem prawa bez orzeczenia o ich nieważności; 26 uchwał i 27 zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (ist usunęły nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2020 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	
2019	180 648	176 308	97,6	4 340	2,4	1 140	0,6	1 220	0,7	1 852	1,0	1 046	0,6	806	0,4	
2020	178 875	174 517	97,6	4 358¹⁾	2,4	1 241	0,7	1 031	0,6	1 984	1,1	1 272	0,7	712	0,4	
z tego:																
- gminy	147 162	143 235	97,3	3 927	2,7	1 107	0,8	921	0,6	1 805	1,2	1 175	0,8	630	0,4	
- powiaty	18 656	18 434	98,8	222	1,2	94	0,5	74	0,4	49	0,3	26	0,1	23	0,1	
- miasta na prawach powiatu	8 999	8 853	98,4	146	1,6	29	0,3	25	0,3	90	1,0	47	0,5	43	0,5	
- województwa samorządowe	2 411	2 404	99,7	7	0,3	2	0,1	3	0,1	2	0,1	1	0,0	1	0,0	
- związki jst	1 589	1 533	96,5	56	3,5	9	0,6	8	0,5	38	2,4	23	1,4	15	0,9	
- związek metropolitalny	58	58	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

¹⁾ W tym: 24 uchwały i 17 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2019 r., a zbadanych w 2020 r.; 5 uchwał i 3 zarządzenia z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 26 uchwał i 27 zarządzeń 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 2020 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	
2019	2 989	2 776	92,9	213	7,1	68	2,3	135	4,5	10	0,3	8	0,3	2	0,1	
2020	3 003	2 825	94,1	178¹⁾	5,9	60	2,0	113	3,8	4	0,1	4	0,1	-	x	
z tego:																
- gminy	2 432	2 252	92,6	180	7,4	58	2,4	114	4,7	8	0,3	6	0,2	2	0,1	
- powiaty	319	300	94,0	19	6,0	6	1,9	13	4,1	-	x	-	x	-	x	
- miasta na prawach powiatu	67	60	89,6	7	10,4	3	4,5	4	6,0	-	x	-	x	-	x	
- województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- związki jst	154	147	95,5	7	4,5	1	0,6	4	2,6	2	1,3	2	1,3	-	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 2020 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	
2019	108 298	107 088	98,9	1 210	1,1	557	0,5	444	0,4	103	0,1	71	0,1	32	0,0	
2020	107 922	106 765	98,9	1 157¹⁾	1,1	513	0,5	477	0,4	100	0,1	73	0,1	27	0,0	
z tego:																
- gminy	87 179	86 162	98,8	1 017	1,2	465	0,5	415	0,5	77	0,1	60	0,1	17	0,0	
- powiaty	12 479	12 379	99,2	100	0,8	41	0,3	44	0,4	11	0,1	9	0,1	2	0,0	
- miasta na prawach powiatu	6 337	6 309	99,6	28	0,4	4	0,1	13	0,2	9	0,1	1	0,0	8	0,1	
- województwa samorządowe	1 384	1 383	99,9	1	0,1	-	x	1	0,1	-	x	-	x	-	x	
- związki jst	521	510	97,9	11	2,1	3	0,6	4	0,8	3	0,6	3	0,6	-	x	
- związek metropolitalny	22	22	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

¹⁾ W tym: 20 uchwał i 16 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2019 r., a zbadanych w 2020 r.; 3 uchwały i 2 zarządzenia z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 1 uchwała i 25 zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2020 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2010	10	9	90,0	1	10,0	-	x	-	x	1	10,0	-	x	1	10,0
2019	27 212	26 544	97,5	668	2,5	348	1,3	173	0,6	139	0,5	54	0,2	85	0,3
2020	26 308	25 598	97,3	710¹⁾	2,7	473	1,8	96	0,4	123	0,5	77	0,3	46	0,2
z tego:															
- gminy	21 620	21 010	97,2	610	2,8	409	1,9	78	0,4	106	0,5	66	0,3	40	0,2
- powiaty	3 098	3 030	97,8	68	2,2	44	1,4	13	0,4	10	0,3	8	0,3	2	0,1
- miasta na prawach powiatu	913	891	97,6	22	2,4	13	1,4	2	0,2	7	0,8	3	0,3	4	0,4
- województwa samorządowe	265	262	98,9	3	1,1	2	0,8	1	0,4	-	x	-	x	-	x
- związki jst	402	395	98,3	7	1,7	5	1,2	2	0,5	-	x	-	x	-	x
- związek metropolitalny	10	10	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ W tym: 4 uchwały i 1 zarządzenie z naruszeniem prawa dotyczące 2019 r., a zbadane w 2020 r.; 1 zarządzenie z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności; 10 uchwał i 2 zarządzenia z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęły nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela 6. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2020 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993 - ogółem ¹⁾ z tego:	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	.	x	.	x
- udzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	.	x	.	x
- nieudzielenie	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	.	x	.	x
2019 - ogółem z tego:	2 937	2 915	99,3	22	0,7	3	0,1	5	0,2	14	0,5	1	0,0	13	0,4
- udzielenie	2 923	2 911	99,6	12	0,4	3	0,1	5	0,2	4	0,1	1	0,0	3	0,1
- nieudzielenie	14	4	28,6	10	71,4	-	x	-	x	10	71,4	-	x	10	71,4
2020 - ogółem z tego:	2 917	2 892	99,1	25	0,9	-	x	-	x	25	0,9	1	0,0	24	0,8
- udzielenie	2 894	2 885	99,7	9	0,3	-	x	-	x	9	0,3	1	0,0	8	0,3
- nieudzielenie	23	7	30,4	16	69,6	-	x	-	x	16	69,6	-	x	16	69,6
z tego:															
- gminy															
- ogółem z tego:	2 371	2 357	99,4	14	0,6	-	x	-	x	14	0,6	1	0,0	13	0,5
- udzielenie	2 354	2 350	99,8	4	0,2	-	x	-	x	4	0,2	1	0,0	3	0,1
- nieudzielenie	17	7	41,2	10	58,8	-	x	-	x	10	58,8	-	x	10	58,8
- powiaty															
- ogółem z tego:	314	309	98,4	5	1,6	-	x	-	x	5	1,6	-	x	5	1,6
- udzielenie	311	309	99,4	2	0,6	-	x	-	x	2	0,6	-	x	2	0,6
- nieudzielenie	3	-	x	3	100,0	-	x	-	x	3	100,0	-	x	3	100,0
- miasta na prawach powiatu															
- ogółem z tego:	62	60	96,8	2	3,2	-	x	-	x	2	3,2	-	x	2	3,2
- udzielenie	61	60	98,4	1	1,6	-	x	-	x	1	1,6	-	x	1	1,6
- nieudzielenie	1	-	x	1	100,0	-	x	-	x	1	100,0	-	x	1	100,0
- województwa samorządowe															
- ogółem z tego:	16	15	93,8	1	6,3	-	x	-	x	1	6,3	-	x	1	6,3
- udzielenie	15	15	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	1	-	x	1	100,0	-	x	-	x	1	100,0	-	x	1	100,0
- związki jst															
- ogółem z tego:	153	150	98,0	3	2,0	-	x	-	x	3	2,0	-	x	3	2,0
- udzielenie	152	150	98,7	2	1,3	-	x	-	x	2	1,3	-	x	2	1,3
- nieudzielenie	1	-	x	1	100,0	-	x	-	x	1	100,0	-	x	1	100,0
- 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 i w sprawie absolutorium w 2020 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	z tego:							w tym:			
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:				
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
1993	132	81	61,4	51	38,6	5	3,8	45	34,1	1	0,8	.	x	.	x	
2019	39 212	36 985	94,3	2 227	5,7	164	0,4	463	1,2	1 586	4,0	912	2,3	674	1,7	
2020	38 725	36 437	94,1	2 288¹⁾	5,9	195	0,5	345	0,9	1 732	4,5	1 117	2,9	615	1,6	
z tego:																
- gminy	33 550	31 420	93,7	2 130	6,3	180	0,5	329	1,0	1 605	4,8	1 045	3,1	560	1,7	
- powiaty	2 445	2 409	98,5	36	1,5	4	0,2	9	0,4	23	0,9	9	0,4	14	0,6	
- miasta na prawach powiatu	1 621	1 533	94,6	88	5,4	11	0,7	6	0,4	71	4,4	42	2,6	29	1,8	
- województwa samorządowe	729	727	99,7	2	0,3	-	x	1	0,1	1	0,1	1	0,1	-	x	
- związki międzygminne	356	324	91,0	32	9,0	-	x	-	x	32	9,0	20	5,6	12	3,4	
- związek metropolitalny	24	24	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

¹⁾ W tym: 2 uchwały z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 14 uchwał z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jest usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela dotycząca uchwał zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie:

- procedury uchwalania budżetu
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów
- zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący
- udzielania pożyczek
- udzielania poręczeń
- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych jest
- 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
 - blokowania planowanych wydatków budżetowych
 - rozpalżenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu
- przyjęcia informacji o przebiegu wykonania budżetu jest za pomocą informacji o kształtowaniu się wpl
- zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu jest za pomocą informacji o kształtowaniu się wpl
- udzielania pomocy innej jednostce samorządu terytorialnego
- zabezpieczenia środków finansowych w budżecie
- wydzielenie rachunku dochodów gromadzonych przez jednostki budżetowe prowadzące działalność oświatową
- wyrażenia / nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki
- ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym
- udzielenia dotacji na sfinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków
- przyjęcia programu postępowania naprawczego jest
- zwolnienia zakładu budżetowego z obowiązku wpłaty nadwyżki środków obrotowych
- pokrycia ujemnego wyniku finansowego sp. zoż

Tabela 8. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2020 r.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2019	2020
1	2	3	4
I.	Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:	180 648	178 875
	- uznane za nieważne	1 852	1 984
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 140	1 241
II.	Liczba skarg skierowanych do WSA, w tym:	57	58
	- na uchwały kolegiów izb skierowane przez jednostki samorządu terytorialnego	52	52
	- 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	52	45
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego	35	28
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	4	11
	- w części oddalających skargi i w części uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	3	-
	- umarzających postępowanie	4	3
	- inne rozstrzygnięcia (np. odrzucenie skargi)	6	3
IV.	Liczba wydanych przez WSA orzeczeń dotyczących skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego skierowane przez izby	3	6
	- oddalających skargi regionalnych izb obrachunkowych	1	3
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego	1	3
	- umarzających postępowanie	1	-
	- inne rozstrzygnięcia (naruszenie prawa bez stwierdzenia nieważności)	-	-
V.	Liczba spraw nierozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia	15	7

Tabela 9. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2020 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	2019 r. - ogółem:	24 925	20 672	3 474	615	164
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 969	2 015	821	107	26
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 973	2 028	772	133	40
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	2 072	1 819	178	57	18
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 307	2 169	100	30	8
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 921	2 564	276	69	12
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	2 350	2 091	185	62	12
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	417	354	44	15	4
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 966	2 459	441	60	6
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 967	2 405	477	68	17
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 962	2 763	177	10	12
	- o udzielenie absolutorium,	2 939	2 757	170	6	6
	- o nieudzielenie absolutorium,	23	6	7	4	6
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	10	3	-	1	6
l) programu postępowania naprawczego.	11	2	3	3	3	
3	2020 r. - ogółem:	24 522	20 500	3 390	498	134
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 942	2 007	832	80	23
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 941	2 035	776	103	27
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	2 278	1 912	286	65	15
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 298	2 156	103	35	4
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 864	2 504	273	78	9
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	1 909	1 737	131	35	6
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	370	316	38	15	1
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 962	2 519	414	21	8
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 963	2 486	416	55	6
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	2 961	2 818	116	10	17
	- o udzielenie absolutorium,	2 938	2 812	114	5	7
	- o nieudzielenie absolutorium,	23	6	2	5	10
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	24	6	1	-	17
l) programu postępowania naprawczego.	10	4	4	1	1	











ciąg dalszy tabeli 9. ...

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii				
		Razem	z tego:			
			pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
1	2	3	4	5	6	7
z tego:						
4	2020 r. - gminy	20 250	16 803	2 931	408	108
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 394	1 576	733	64	21
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 393	1 612	671	87	23
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	1 904	1 586	249	55	14
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	1 912	1 790	90	29	3
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 422	2 106	240	69	7
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	1 672	1 536	110	22	4
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	298	259	29	9	1
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 411	2 041	348	16	6
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 411	1 988	371	48	4
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	2 409	2 300	87	8	14
	– o udzielenie absolutorium,	2 391	2 295	86	4	6
	– o nieudzielenie absolutorium,	18	5	1	4	8
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	17	6	1	-	10
l) programu postępowania naprawczego.	7	3	2	1	1	
5	2020 r. - powiaty	2 546	2 199	287	49	11
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	314	233	71	9	1
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	314	233	70	9	2
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	236	205	23	8	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	231	223	5	2	1
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	323	299	20	4	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	134	113	12	8	1
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	44	36	6	2	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	314	271	40	3	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	314	290	20	4	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	315	295	18	-	2
	– o udzielenie absolutorium,	312	295	17	-	-
	– o nieudzielenie absolutorium,	3	-	1	-	2
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	4	-	-	-	4
l) programu postępowania naprawczego.	3	1	2	-	-	
6	2020 r. - miasta na prawach powiatu	627	485	109	24	9
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	66	45	17	4	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	66	38	23	4	1
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	60	47	12	1	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	62	55	5	2	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	67	50	12	3	2
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	80	68	8	3	1
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	27	20	3	4	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	66	50	13	1	2
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	66	51	12	1	2
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	66	61	4	1	-
	– o udzielenie absolutorium,	64	60	4	-	-
	– o nieudzielenie absolutorium,	2	1	-	1	-
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	1	-	-	-	1
l) 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
7	2020 r. - województwa samorządowe	149	136	12	-	1
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	16	14	2	-	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	16	14	2	-	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	16	15	1	-	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	16	16	-	-	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	18	17	1	-	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	18	17	1	-	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	-	-	-	-	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	16	13	3	-	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	16	14	2	-	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	16	16	-	-	-
	- o udzielenie absolutorium,	16	16	-	-	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	1	-	-	-	1
l) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-	
8	2020 r. - związki jednostek samorządu terytorialnego	942	869	51	17	5
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	151	138	9	3	1
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	151	137	10	3	1
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	61	58	1	1	1
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	76	71	3	2	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	33	31	-	2	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	5	3	-	2	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	1	1	-	-	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	154	143	10	1	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	155	142	11	2	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	154	145	7	1	1
	- o udzielenie absolutorium,	154	145	7	1	1
	- o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	1	-	-	-	1
11	2020 r. - związki metropolitalne	8	8	-	-	-
	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) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	1	1	-	-	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	1	1	-	-	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	1	1	-	-	-
	- o udzielenie absolutorium,	1	1	-	-	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-

WYKONANIE BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2020 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 jednostek samorządu terytorialnego i związek metropolitalny*
-  *Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp oraz poziomu zadłużenia*
-  *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 2020 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 uofp organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – oraz organowi stanowiącemu, do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234 uofp. Ustawowego terminu przedłożenia regionalnym izbom obrachunkowym projektów uchwał budżetowych na 2020 r. dochowało 82,3% jst (w 2019 r. – 79,3%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2020 r.

Wyszczególnienie	Liczba przedłożonych projektów budżetów na 2020 r.				
	Ogółem	do 15.11.2019 r.	w %	po 15.11.2019 r.	w %
Ogółem, z tego:	2 962	2 437	82,3	525	17,7
– gminy	2 411	1 976	82,0	435	18,0
– miasta na prawach powiatu	66	58	87,9	8	12,1
– powiaty	314	265	84,4	49	15,6
– województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x
– związki jst	154	121	78,6	33	21,4
– 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 2020 r. (bez względu na datę wydania opinii) składy orzekające wydały 2 962 opinie, z tego 2 023 opinie pozytywne, 808 opinii pozytywnych z uwagami, 105 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami i 26 opinii negatywnych. W stosunku do roku ubiegłego liczba opinii pozytywnych zmniejszyła się z 2 113 do 2 023, zaś opinii negatywnych z 37 do 26. W porównaniu z rokiem ubiegłym zwiększyła się liczba opinii pozytywnych z uwagami (z 711 do 808). Na tym samym poziomie pozostała liczba opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (105 opinii). Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na 2020 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2020 r.

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:							
		pozytywne	w %	pozytywne z uwagami	w %	pozytywne z zastrzeżeniami	w %	negatywne	w %
Ogółem, z tego:	2 962	2 023	68,3	808	27,3	105	3,5	26	0,9
– gminy	2 411	1 587	65,8	719	29,8	82	3,4	23	1,0
– miasta na prawach powiatu	66	40	60,6	16	24,2	9	13,7	1	1,5
– powiaty	314	249	79,3	54	17,2	9	2,9	2	0,6
– województwa samorządowe	16	14	87,5	2	12,5	-	x	-	x
– związki jst	154	133	86,4	16	10,4	5	3,2	-	x
– związki metropolitalne	1	-	x	1	100,0	-	x	-	x

Nieprawidłowości wskazane w opiniach wydanych przez składy orzekające omówiono w części I. rozdziału III. pkt 2 *Sprawozdania*.

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 2021 r. poz. 305).

² Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137).

Zgodnie z art. 239 uofp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jst, o którym mowa w art. 238 ust. 1 uofp.

Z ogólnej liczby budżetów 87,4% samorządów uchwaliło budżety na 2020 r. do 31 grudnia 2019 r. (na 2019 r. – 79,0%), do 31 stycznia 2020 r. budżety uchwaliło 12,4% jednostek (w 2019 r. – 20,6%). Na 2020 r. regionalne izby obrachunkowe ustaliły budżety dla 6 jst.

Zgodnie z przepisem art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych jst, które nie zachowały relacji określonej w art. 242–244 uofp, a opracowały program postępowania naprawczego i uzyskały pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, mają możliwość uchwalenia budżetu. Na 2020 r. na podstawie ww. przepisu zostało uchwalonych 8 budżetów jst (5 do dnia 31 grudnia 2019 r. a 3 do dnia 31 stycznia 2020 r. i są ujęte w ogólnej liczbie budżetów uchwalonych w tych terminach). Żadna jednostki samorządu terytorialnego nie uchwaliła budżetu po 31 stycznia 2020 r. na podstawie wskazanego przepisu. W 2019 r. 4 jst uchwaliły budżet po 31 stycznia 2020 r.³

Natomiast w myśl przepisu art. 240a ust. 8 uofp, w przypadku nieopracowania programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu, budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa. W 2020 r. regionalne izby obrachunkowe nie ustaliły dla żadnej jst budżetu na podstawie ww. przepisu, natomiast w 2019 r. izby ustaliły budżety dla 2 jst. W roku 2020 regionalne izby obrachunkowe nie ustaliły żadnego budżetu na podstawie art. 240b ust. 1 uofp, a w 2019 r. były to 2 jst. Dla 6 samorządów budżety na rok 2020 zostały ustalone przez regionalne izby obrachunkowe na podstawie art. 240 ust. 3 uofp (w 2019 r. – 3 budżety).

Terminy uchwalenia budżetów na 2020 r.

Wyszczególnienie	Liczba budżetów	Liczba uchwalonych budżetów						Liczba budżetów ustalonych przez rio					
		do 31.12.2019 r.	w %	do 31.01.2019 r.	w %	po 31.01.2019 r. (art. 240a ust. 4 uofp)	w %	na podstawie art. 240 ust. 3 uofp	w %	na podstawie art. 240a ust. 8 uofp	w %	na podstawie art. 240b ust. 1 uofp	w %
Ogółem, z tego:	2 962	2 588	87,4	368	12,4	-	x	6	0,2	-	x	-	x
– gminy	2 411	2 119	87,9	289	12,0	-	x	3	0,1	-	x	-	x
– miasta na prawach powiatu	66	59	89,4	7	10,6	-	x	-	x	-	x	-	x
– powiaty	314	293	93,3	20	6,4	-	x	1	0,3	-	x	-	x
– województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
– związki jst	154 ¹	100	64,9	52	33,8	-	x	2	1,3	-	x	-	x
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ Związek Warmińsko-Mazurskich Miast Pogranicza z siedzibą w Bartoszycach nie przedłożył projektu uchwały budżetowej na 2020 r. i nie otrzymał opinii, natomiast budżet Związku na podstawie art. 240 ust.3 uofp ustaliła regionalna izba obrachunkowa. Natomiast nowo utworzony Związek Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe przedłożył projekt uchwały budżetowej, uzyskał opinię o przedłożonym projekcie. Budżet Związku został uchwalony w dniu 16 czerwca 2020 r. i nie jest on ujęty w powyższym zestawieniu.

³ Na 2019 r. na podstawie art. 240a uofp zostało uchwalonych 12 budżetów jst (4 do dnia 31 grudnia 2018 r., 4 do dnia 31 stycznia 2019 r. i były ujęte w ogólnej liczbie budżetów uchwalonych w tych terminach), natomiast 4 jst uchwaliły budżet na podstawie ww. przepisu po 31 stycznia 2019 r. w związku z opracowywaniem i uchwalaniem programu postępowania naprawczego.

2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian

Uchwalanie budżetu, zgodnie z zapisami ustaw ustrojowych⁴, należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie budżetu jest zadaniem zarządu powiatu lub województwa, a w gminach wójta (burmistrza, prezydenta). W ciągu roku budżetowego jst dokonują zmian budżetów i w budżetach. Dokonywanie zmian w zakresie przenoszenia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmian budżetu w wyniku angażowania nadwyżki budżetowej, wolnych środków, kredytów, pożyczek oraz wprowadzanie do budżetu środków ze źródeł 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 wyposażać 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 tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp oraz do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie określonym w art. 258 uofp.

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w 2020 r. związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego na podstawie norm art. 15zn, wprowadzonego ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵, mogły dokonać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonać przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej. Na podstawie ww. przepisu organy wykonawcze mogły również dokonać czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2–4 uofp, a także zmian w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu jednostki. Organy wykonawcze jst mogły dokonać zmiany limitu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 uofp w związku z koniecznością finansowania przejściowego deficytu budżetu. Ponadto zapisy ww. artykułu umożliwiły organom wykonawczym jst zmianę przeznaczenia rezerwy celowej utworzonej w budżecie jst bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego tej jednostki oraz tworzenie nowej rezerwy celowej bez uzyskania opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego, przenosząc do niej zablokowane kwoty wydatków na podstawie art. 260 ust. 1 uofp. Ponadto organy wykonawcze jst, jak stanowił art. 15zo ww. ustawy, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii i związanego z tym ryzyka istotnego naruszenia terminów i warunków realizacji zadań mogły dokonać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonać przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej oraz dokonywać zmian o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2–4 uofp.

Ponadto w myśl art. 15qb i 15qc ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶ wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) mogli do 31 grudnia 2020 r. wykorzystać na działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 181 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷ oraz dochody z opłat określonych w art. 111 tej ustawy, natomiast zarządy województwa mogły wykorzystać na działania związane

⁴ Art. 18 ust 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.), art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920), art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 z późn. zm.).

⁵ Normy art. 15zn i art. 15zo zostały wprowadzone do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.) ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568).

⁶ Normy art. 15qb i art. 15qc zostały wprowadzone do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.) ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1086).

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 z późn. zm.

z przeciwdziałaniem COVID-19 środki z opłat, o których mowa w art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Samorządy korzystały w szczególności z upoważnienia dającego organowi wykonawczemu możliwość dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, związanych ze zmianą lub uzyskaniem kwot dotacji z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych.

Zmianę budżetu stanowią zmiany w uchwale budżetowej, które skutkują zmniejszeniem lub zwiększeniem kwoty uchwalonego budżetu. Wymienić tu należy przede wszystkim zmiany w planach dochodów i wydatków, w tym z tytułu zmiany kwot subwencji oraz dotacji celowych. Natomiast zmiany dokonywane w budżecie to przeniesienia wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, dysponowanie rezerwami oraz inne niemające wpływu na ogólną wielkość ustalonych dochodów i wydatków oraz wynik budżetu.

Dokonywanie zmian budżetu i w budżecie było efektem zarówno działań zewnętrznych polegających 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 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 2020 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst i zbadanych przez izby wyniosła 107 922 i była o 0,3% niższa niż w 2019 r. (108 298 uchwały i zarządzenia).

Zmiany wprowadzone w budżetach na 2020 r. spowodowały wzrost planowanych wydatków ogółem o 2,6%, w tym wydatków bieżących o 5,3% oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 8,0% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

Zmiany budżetów jst w 2020 r.

Wyszczególnienie	Plan budżetu (w tys. zł)		Struktura planowana (w %)		Wzrost (w %) 3:2
	początkowy	po zmianach	początkowa	po zmianach	
Dochody ogółem, z tego:	296 475 410,9	306 581 019,2	100,0	100,0	103,4
– dochody własne	142 196 794,2	143 561 681,6	48,0	46,8	101,0
– dotacje celowe	88 727 809,4	96 014 060,1	29,9	31,3	108,2
– subwencja ogólna	65 550 807,3	67 005 277,5	22,1	21,9	102,2
Wydatki ogółem, z tego:	319 575 299,2	327 925 811,0	100,0	100,0	102,6
– wydatki bieżące	254 254 511,3	267 806 328,7	79,6	81,7	105,3
– wydatki majątkowe	65 320 787,9	60 119 482,3	20,4	18,3	92,0
Deficyt budżetu	-23 099 888,3	-21 344 791,8	x	x	92,4

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 263 uofp⁸ mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego podjęły w 2020 r. – 907 uchwał o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego na łączną kwotę 1 662 797 tys. zł (w 2019 r. – 848 uchwały na kwotę 1 574 079 tys. zł). Środki finansowe przeznaczone na realizację wydatków niewygasających, zgodnie z obowiązującymi przepisami, powinny być gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego. W 2020 r. część jednostek, które

⁸ Organy stanowiące jst mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. W podjętej uchwale organ stanowiący ustala wykaz wydatków oraz określa ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym. Łącznie z wykazem wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, organ stanowiący ustala plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. Środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jst i stanowią wydatki wykonane roku którego dotyczą. Środki finansowe niewykorzystane w terminie określonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlegają przekazaniu na dochody budżetu jst w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący jst.

podjęły uchwały w sprawie wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego nie przekazała środków na wyodrębniony rachunek budżetu w pełnej wysokości lub wykonała wydatek w roku 2020, dlatego też na wyodrębnione rachunki wydatków niewygasających została przekazana kwota 1 658 822 tys. zł.

Wydatki niewygasające dotyczyły głównie zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (np. przedłużającej się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych⁹ 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, zakupów aparatury do szpitali, 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 remonty obiektów użyteczności publicznej, szpitali, budynków komunalnych, sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego).

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 2020 r. do nadzoru regionalnych izb obrachunkowych zostało przekazane 45 zarządzeń i uchwał o blokowaniu planowanych wydatków (w 2019 r. – 2). W ogólnej liczbie 45 przekazanych uchwał i zarządzeń podjętych na podstawie art. 260 uofp, jst podjęły 16 uchwał i zarządzeń w sprawie zmiany podjętych uchwał czy zarządzeń oraz 2 zarządzenia w sprawie uchylenia wcześniej podjętych zarządzeń o blokowaniu.

Przyczyną objęcia blokowaniem planowanych wydatków były w szczególności opóźnienia w realizacji zadań publicznych, nadmiar posiadanych środków oraz naruszeniem zasad gospodarności, o których mowa w art. 254 uofp. Blokowaniem objęte były wydatki na określony okres czasu lub do końca roku budżetowego.

Blokowaniem zostały objęte wydatki zarówno bieżące jak i majątkowe. Wśród wydatków objętych blokowaniem wyróżnić można wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, kulturę fizyczną, oświatę, administrację publiczną oraz na wynagrodzenia w administracji i w jednostkach budżetowych, na remonty a także na dotacje dla organizacji pożytku publicznego. Blokowaniem objęte zostały również wydatki na utrzymanie: ogrodów zoologicznych, dróg publicznych, infrastruktury komunalnej, domów pomocy społecznej, melioracji wodnej, oświetlenia ulicznego, na pokrycie ujemnego wyniku finansowego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Z przeniesienia zablokowanych kwot wydatków 6 jednostek samorządu terytorialnego utworzyło rezerwy celowe w łącznej kwocie 41 605 tys. zł. Ww. rezerwy celowe zostały przeznaczone na pokrycie wydatków związanych z przeciwdziałaniem i zapobieganiem rozprzestrzenienia się COVID-19 oraz zwalczaniem społeczno-gospodarczych skutków COVID-19.

4. Poprawność dokonywanych zmian

Nieprawidłowości stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz w uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżety w 2020 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 2020 r. bez naruszenia prawa podjęto 98,9% uchwał i zarządzeń zmieniających budżet (w 2019 r. – 98,9%). Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w części I. rozdziału II. pkt 2. *Sprawozdania*.

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 z późn. zm.).

Rozdział II. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

1. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

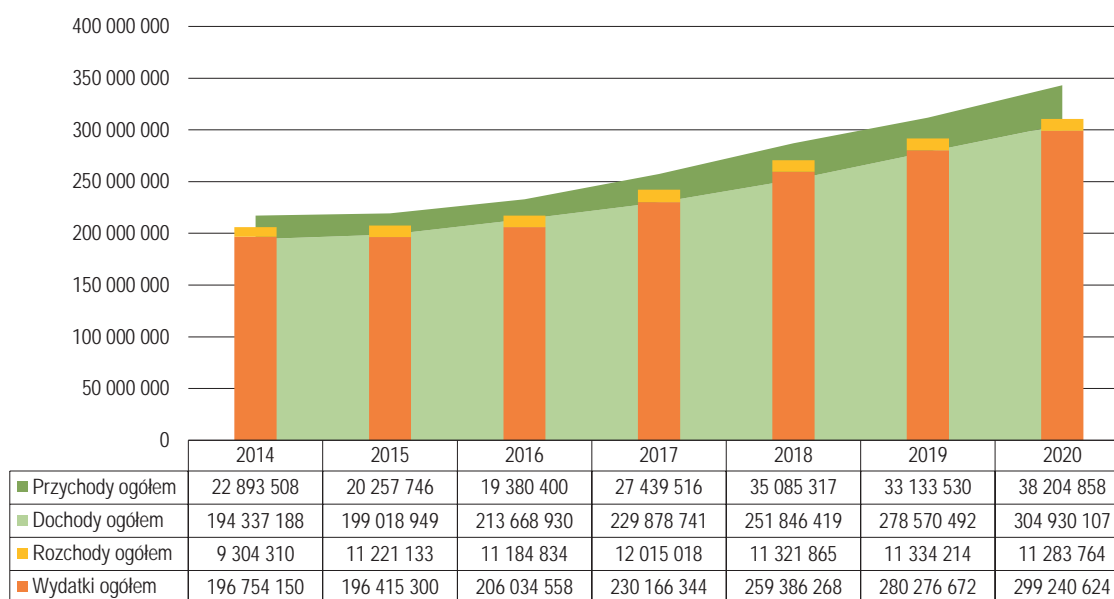
Wybrane wielkości budżetów jst w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	251 846 418,6	278 570 492,0	304 930 106,5	100,4	100,0	109,5
Bieżące, w tym:	229 630 341,2	253 381 570,4	271 873 124,9	99,7	89,2	107,3
PIT, CIT	60 605 553,5	67 054 006,6	66 403 097,1	101,8	21,8	99,0
Dotacje celowe, w tym:	54 859 297,0	64 268 349,8	76 138 451,0	98,3	25,0	118,5
Na zadania zlecone	43 699 664,5	52 925 976,4	63 316 598,2	99,2	20,8	119,6
Subwencja ogólna, w tym:	56 138 578,5	61 477 031,0	66 737 513,4	100,0	21,9	108,6
Część oświatowa	43 075 129,0	46 906 599,4	50 156 575,2	100,0	16,4	106,9
Majątkowe, w tym:	22 216 077,4	25 188 921,5	33 056 981,6	106,4	10,8	131,2
Dochody ze sprzedaży majątku	3 757 810,4	3 140 909,6	3 686 518,8	97,9	1,2	117,4
Wydatki ogółem, z tego:	259 386 268,0	280 276 671,7	299 240 623,8	92,1	100,0	106,8
Bieżące, w tym:	206 508 330,5	229 219 106,0	250 488 809,0	94,4	83,7	109,3
Wynagrodzenia i pochodne	81 336 689,5	88 387 905,6	94 828 711,9	96,6	31,7	107,3
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	41 975 479,3	50 653 313,4	60 563 002,6	98,8	20,2	119,6
Dotacje	20 627 017,4	23 203 104,4	24 585 915,9	96,6	8,2	106,0
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	1 885 687,4	2 068 304,4	1 659 289,6	69,3	0,6	80,2
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	4 022 310,8	4 234 675,7	5 543 386,8	77,4	1,9	130,9
Majątkowe, w tym:	52 877 937,4	51 057 565,7	48 751 814,8	81,8	16,3	95,5
Wydatki inwestycyjne, w tym:	51 075 048,1	48 979 070,2	46 633 434,6	81,4	15,6	95,2
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	21 459 536,6	21 019 771,7	18 347 057,2	81,2	6,1	87,3
Wynik budżetu	-7 539 849,4	-1 706 179,7	5 689 482,7	x	x	x
Wynik operacyjny	23 122 010,7	24 162 464,4	21 384 315,9	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	35 085 317,2	33 133 530,3	38 204 857,6	x	100,0	115,3
Zaciągnięcie długu zwrotnego	16 217 343,7	14 476 812,4	17 104 007,2	x	44,8	118,1
Wolne środki i nadwyżka	18 744 475,4	18 507 545,5	20 907 368,9	x	54,7	113,0
Rozchody ogółem, w tym:	11 321 865,0	11 334 213,8	11 283 764,0	x	100,0	99,6
Splata długu zwrotnego	8 746 783,6	10 056 740,9	9 591 400,8	x	85,0	95,4
Należności ogółem, w tym:	25 671 223,8	23 422 566,9	25 267 922,6	x	100,0	107,9
Należności wymagalne	24 461 367,4	22 044 857,4	23 734 373,6	x	93,9	107,7
Kwota długu, w tym:	76 115 797,8	82 075 687,1	89 845 109,9	x	100,0	109,5
Zobowiązania wymagalne	131 152,6	61 446,2	55 655,3	x	0,1	90,6
Kwota długu samorządowych osób prawnych	5 165 640,5	5 810 820,0	5 776 119,0	x	100,0	99,4
w tym SP ZOZ	4 818 194,1	5 504 454,7	5 494 660,7	x	95,1	99,8

Liczba jednostek samorządu terytorialnego według wielkości budżetu (dochodów ogółem) oraz typów jednostek w 2020 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba jst wg typów						Struktura (w %)					
	Gminy	Miasta na prawach powiatu	m.st. Warszawa	Powiaty	Województwa samorządowe	Jst ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	m.st. Warszawa	Powiaty	Województwa samorządowe	Jst ogółem
(do 25>	472	-	-	-	-	472	16,8	x	x	x	x	16,8
(25 do 50>	942	-	-	12	-	954	33,6	x	x	0,4	x	34,0
(50 do 75>	443	-	-	69	-	512	15,8	x	x	2,5	x	18,2
(75 do 100>	194	-	-	72	-	266	6,9	x	x	2,6	x	9,5
(100 do 250>	308	-	-	156	-	464	11,0	x	x	5,6	x	16,5
(250 do 500>	51	14	-	5	-	70	1,8	0,5	x	0,2	x	2,5
więcej niż 500	1	51	1	-	16	69	0,0	1,8	0,0	x	0,6	2,5
Razem	2 411	65	1	314	16	2 807	85,9	2,3	0,0	11,2	0,6	100,0

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody jst w latach 2014–2020 (w tys. zł)



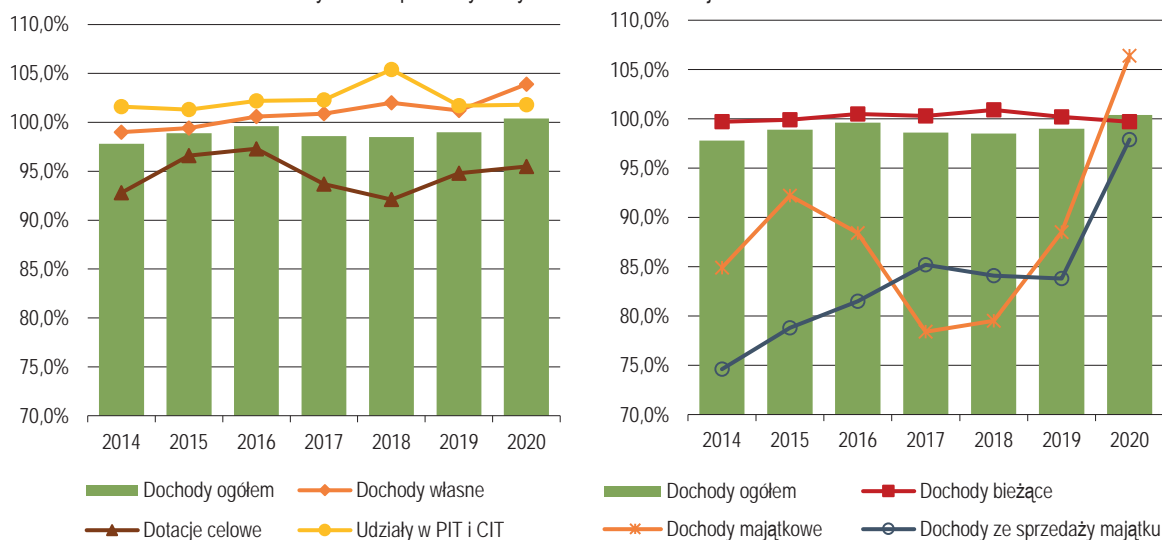
1.1. Dochody

Dochody budżetowe jst w latach 2018–2020

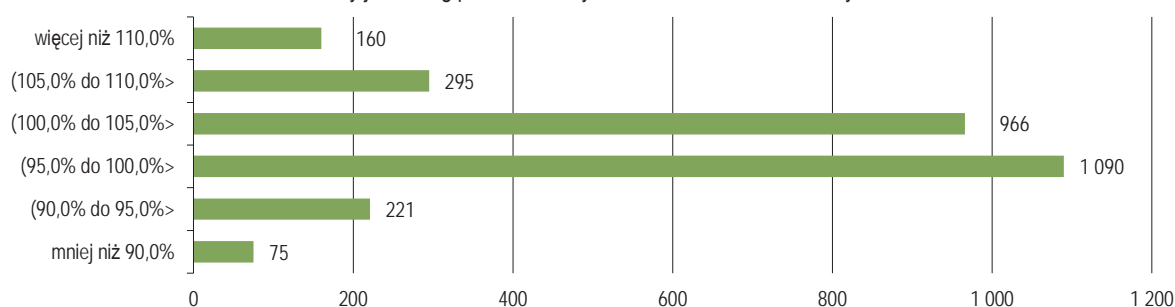
Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	251 846 418,6	278 570 492,0	304 930 106,5	100,4	100,0	109,5
Dochody własne	124 033 231,0	135 781 868,9	146 344 849,5	103,9	48,0	107,8
Dotacje celowe	71 383 458,2	81 026 729,3	91 555 842,6	95,5	30,0	113,0
Subwencja ogólna	56 429 729,4	61 761 893,7	67 029 414,4	100,0	22,0	108,5

W 2020 r. dochody budżetowe jst zrealizowane zostały w kwocie 304 930 106 tys. zł, tj. 100,4% planu. W porównaniu do dochodów z 2019 r. wzrosły one o 9,5% (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji – o 6,1%), tempo wzrostu dochodów było niższe niż rok wcześniej o 1,1 punktu procentowego. Wzrost dochodów ogółem odnotowano we wszystkich typach samorządów, w tym najwyższy wzrost osiągnęły powiaty (o 12,6%) a najniższy m.st. Warszawa (o 2,5%).

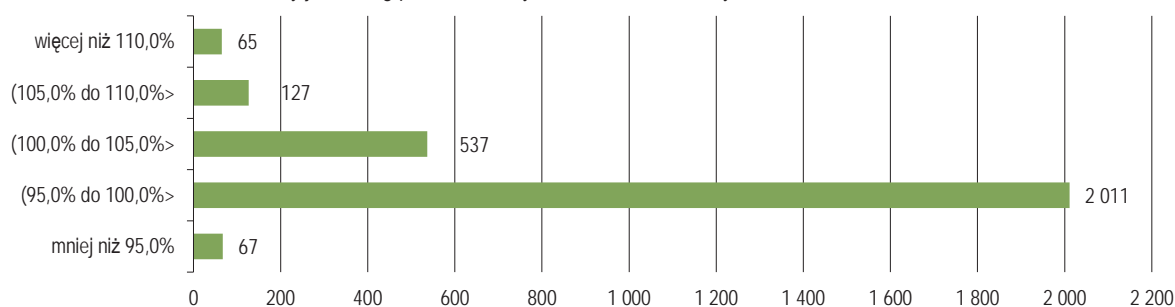
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów jst w latach 2014–2020



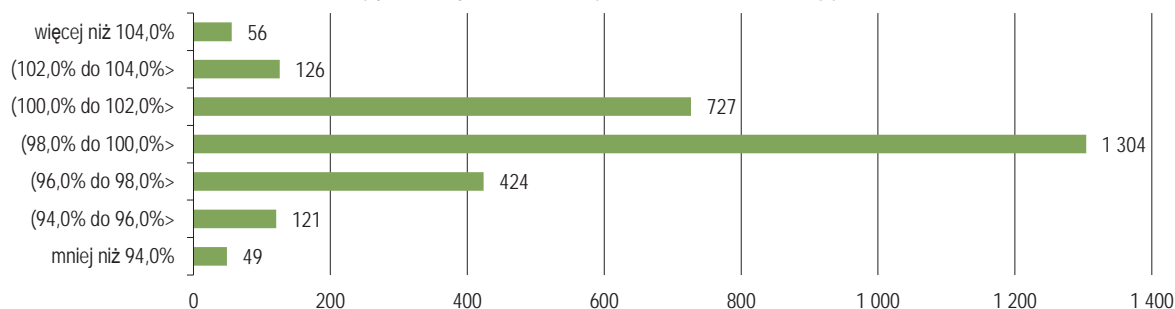
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2020 r.



Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2020 r.

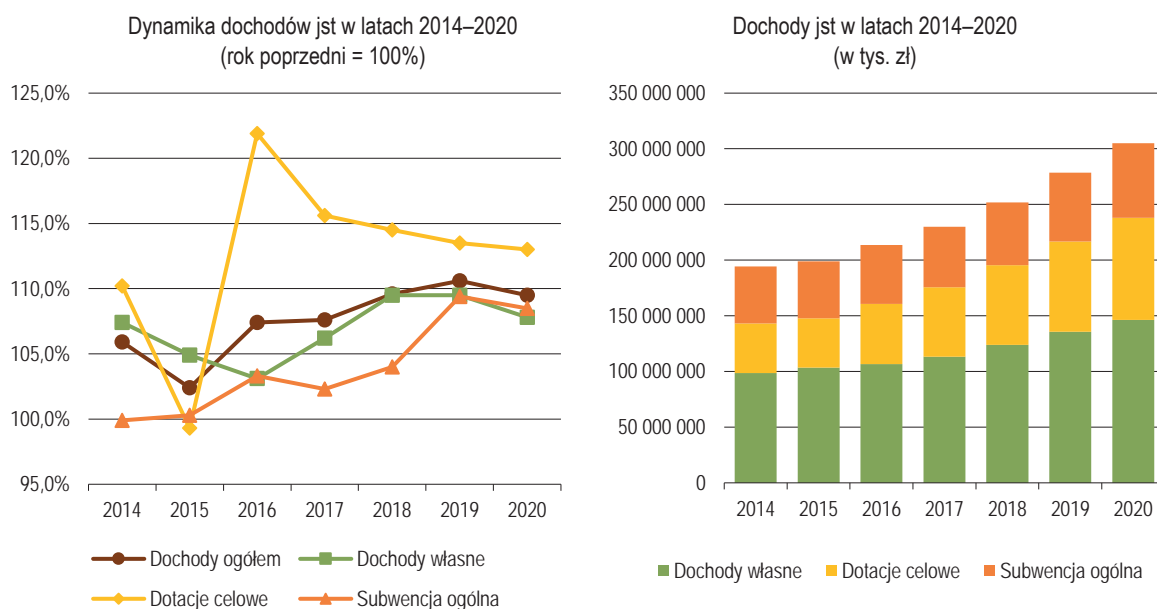


Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2020 r.



Jak co roku zgodnie z planem wykonane zostały dochody z tytułu subwencji ogólnej (100,0%). Pozostałe grupy dochodów – dochody własne i dotacje celowe – zrealizowane zostały na poziomie, odpowiednio 103,9% i 95,5%.

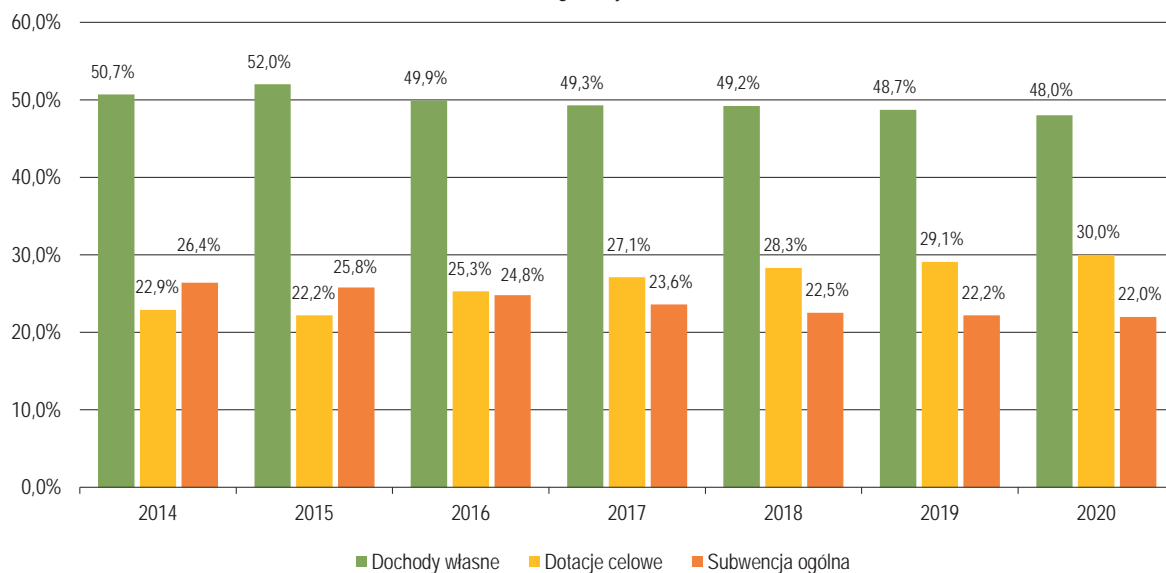
Realizacja dochodów majątkowych w 2020 r. kształtowała się najkorzystniej od początku podziału dochodów na dochody bieżące i majątkowe tj. od 2008 r. Podczas gdy dochody bieżące zostały wykonane na poziomie 99,7% planu, wskaźnik wykonania dochodów majątkowych wyniósł 106,4% (w 2019 r. – 88,5%). Był to też pierwszy rok, gdy dochody majątkowe wykonane zostały w stopniu wyższym niż bieżące.



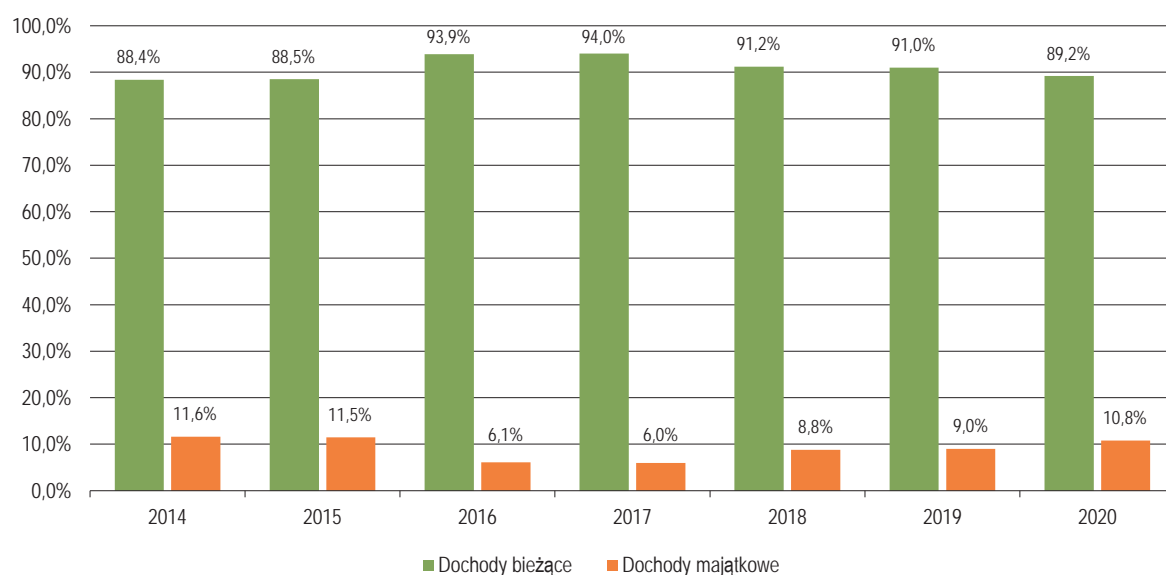
Największą część dochodów samorządowych stanowią dochody własne (48,0%), które w stosunku do roku ubiegłego wzrosły o 7,8%. Samorzady otrzymały o 13,0% więcej dotacji celowych (stanowiących 30,0% dochodów) a subwencja ogólna (22,0% dochodów) była o 8,5% wyższa niż w roku poprzednim. Po kilkuletniej tendencji wzrostowej dochodów z tytułu udziału jst we wpływach z podatków dochodowych, w 2020 r. została ona zatrzymana – dochody z tego tytułu spadły o 1,0%. Pomimo, że dochody z tytułu udziału jst w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) wzrosły o 3,9%, to spadek o 1,9% dochodów z tytułu udziału jst w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) przełożył się na ujemną dynamikę grupy dochodów z tytułu udziałów we wpływach z podatków państwowych, z uwagi na zdecydowanie większy udział PIT w strukturze dochodów jst.

W porównaniu z ubiegłym rokiem dochody bieżące wzrosły o 7,3%, natomiast majątkowe wyniosły 131,2% dochodów poprzedniego roku, głównie wskutek pozyskania przez jednostki dochodów z tytułu środków z Funduszu Dróg Samorządowych i Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

Struktura dochodów ogółem jst w latach 2014–2020



Struktura dochodów ogółem jst w latach 2014–2020



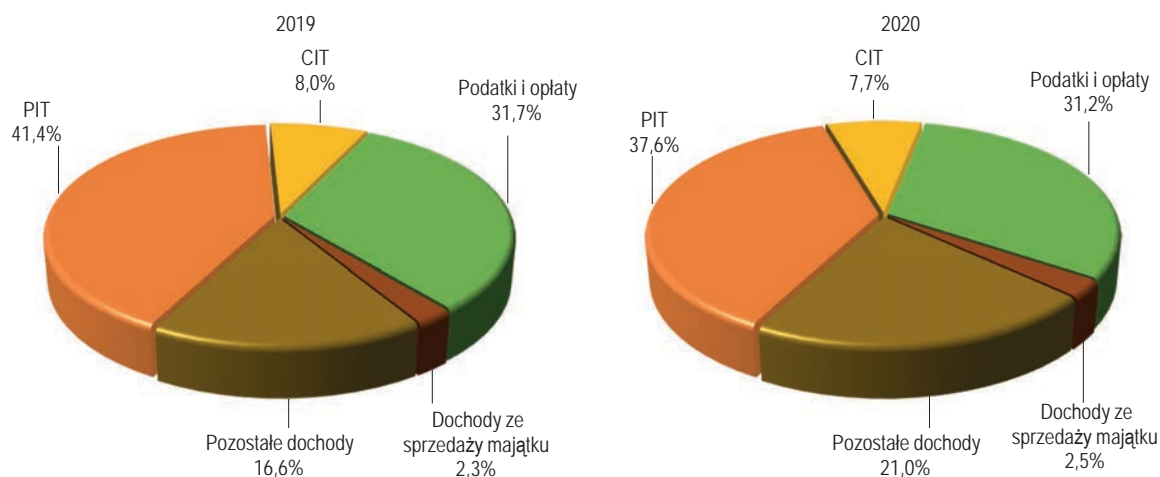
W 2020 r. zgromadzone przez jst środki w 52,0% opierały się na dochodach transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych i subwencji (w stosunku do roku ubiegłego udział dotacji celowych w strukturze dochodów jst zwiększył się o 0,9 punktu procentowego, a dochodów z tytułu subwencji ogólnej spadł o 0,2 punktu procentowego). Pozostała część – 48,0% pochodziła z dochodów własnych.

W grupie dotacji celowych piąty rok z rzędu zdecydowanie większe środki wpłynęły na realizację zadań zleconych, w związku z przekazaniem samorządom – przede wszystkim gminom i miastom na prawach powiatu – środków na wykonanie zadania zleconego na wypłatę świadczeń wychowawczych „Rodzina 500+”. Udział wpływów z tego tytułu stanowił 63,9% wszystkich dotacji na zadania zlecone i blisko połowę (44,4%) ogólnej kwoty otrzymanych dotacji celowych.

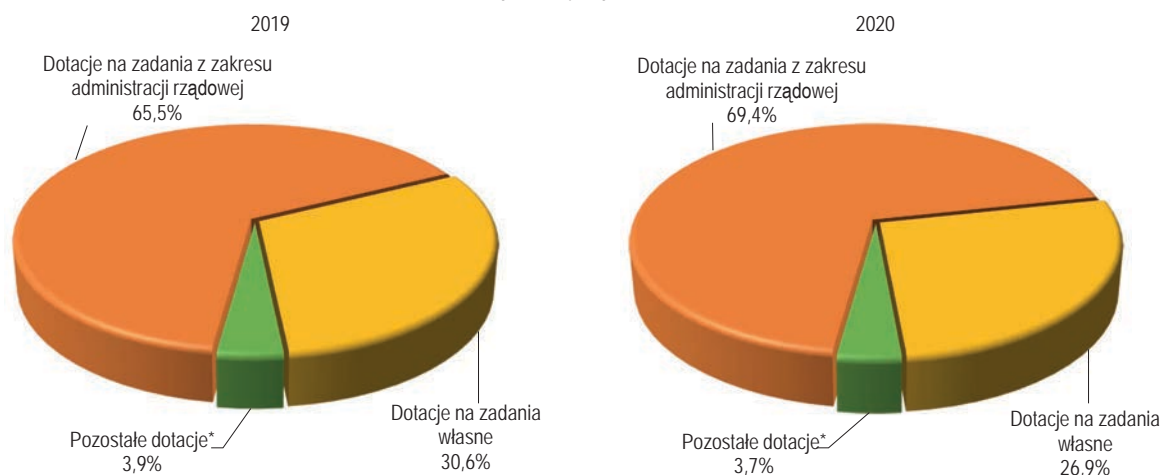
Z punktu widzenia podziału dochodów na dochody bieżące i majątkowe niezmiennie dominują dochody bieżące, stanowiąc blisko 90% dochodów jst.

Wśród dochodów własnych dominowały dochody z tytułu udziałów we wpływach z podatków PIT i CIT, choć ich udział w dochodach własnych jst zmniejszył się w stosunku do ubiegłego roku o 4,1 punktu procentowego (PIT – o 3,8 i CIT – o 0,3).

Struktura dochodów własnych jst w latach 2019 i 2020

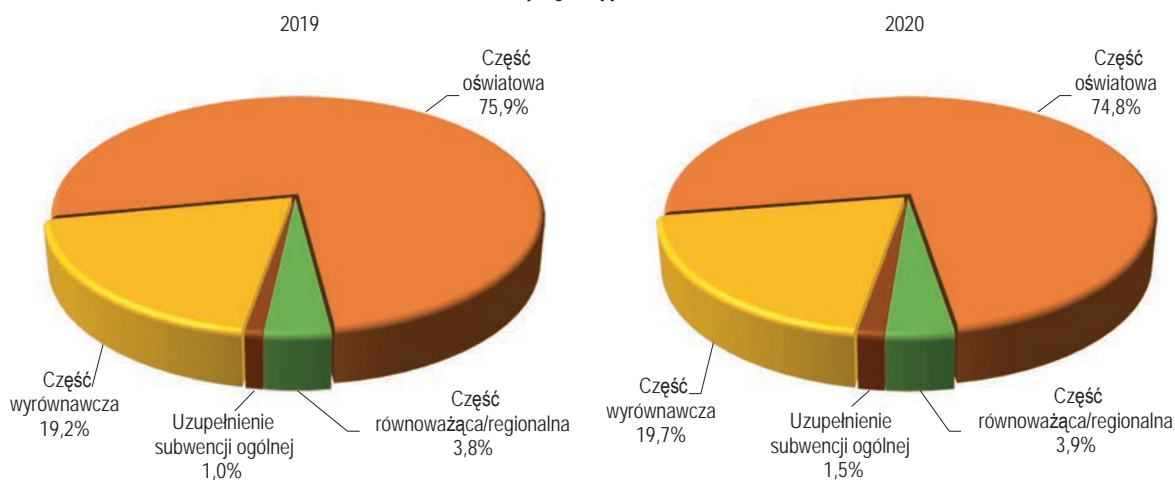


Struktura dotacji celowych jst w latach 2019 i 2020



* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

W ramach otrzymywanych dotacji celowych jst większe środki otrzymały na dofinansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej niż zadań własnych. Różnica między ich udziałem w kwocie otrzymanych dotacji ogółem wyniosła 42,5 punktu procentowego.

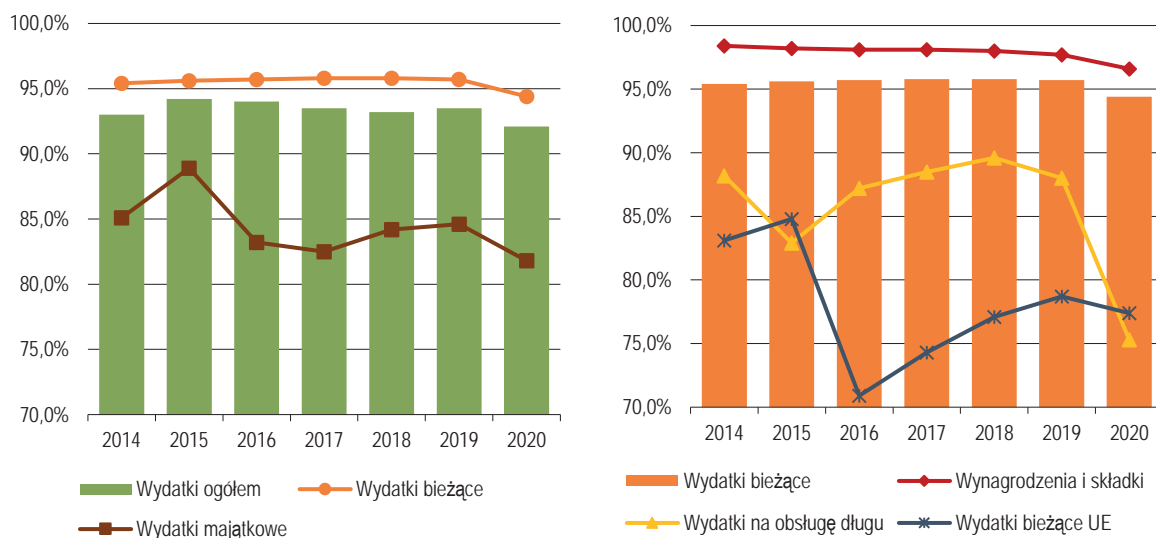
Struktura subwencji ogólnej jst¹⁾ w latach 2019 i 2020

¹⁾ Na wykresie nie ujęto części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej w strukturze mniej niż 0,1%.

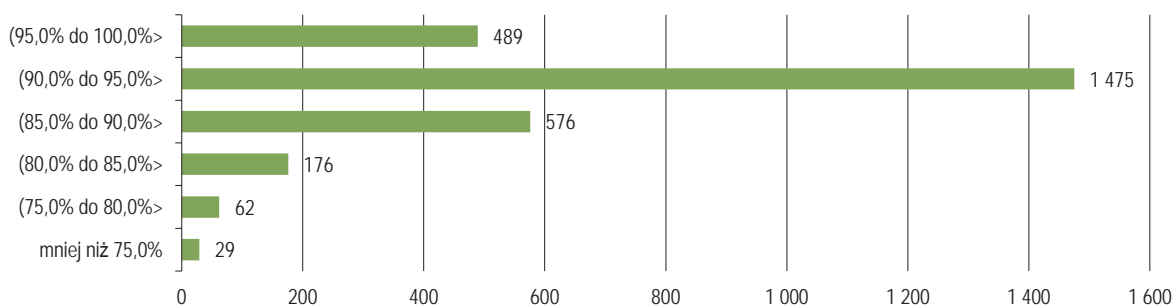
1.2. Wydatki

Wydatki budżetowe zrealizowane zostały w wysokości 299 240 624 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, jst nie wykonały ich w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 92,1% i była mniejsza o 1,4 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego (93,5%). Tak jak w latach poprzednich, samorzady bardziej realnie planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Niższy poziom wykonania wydatków ogółem wynikał z niższego poziomu realizacji wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Wydatki bieżące wykonane zostały przez jst w 94,4% (w 2019 r. – 95,7%), podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych wyniósł 81,8% (w 2019 r. – 84,6%) i był najniższy od 2008 r.

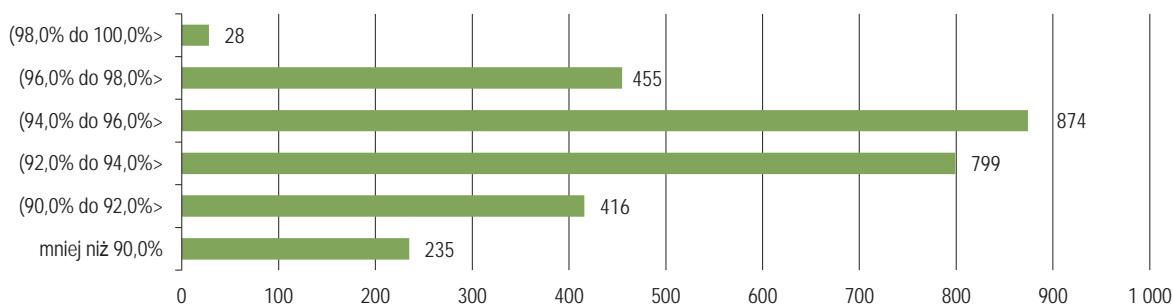
Wykonanie planu wybranych grup wydatków jst w latach 2014–2020



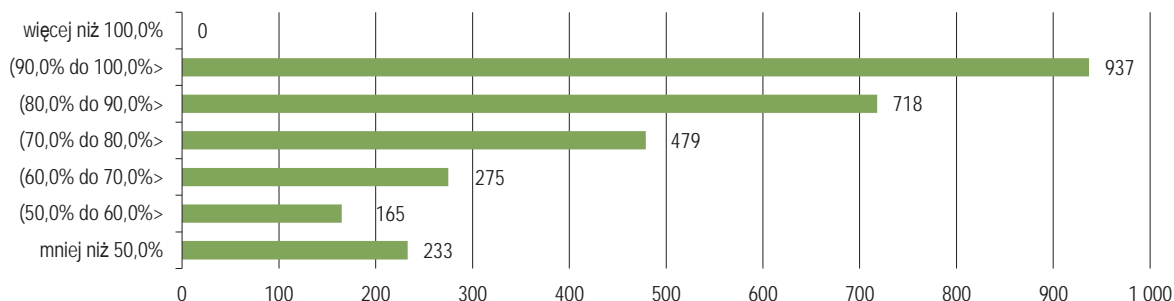
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2020 r.



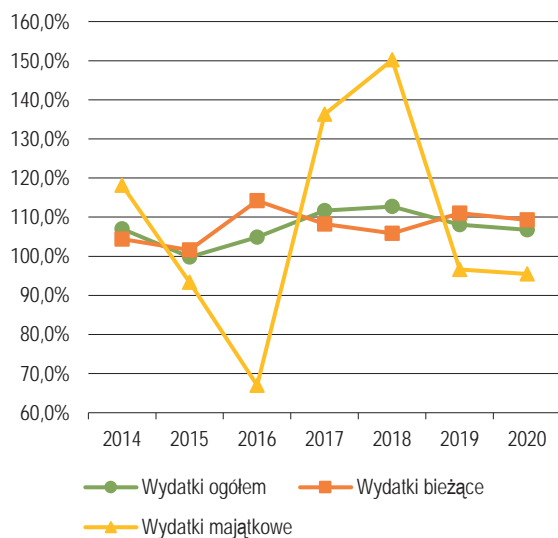
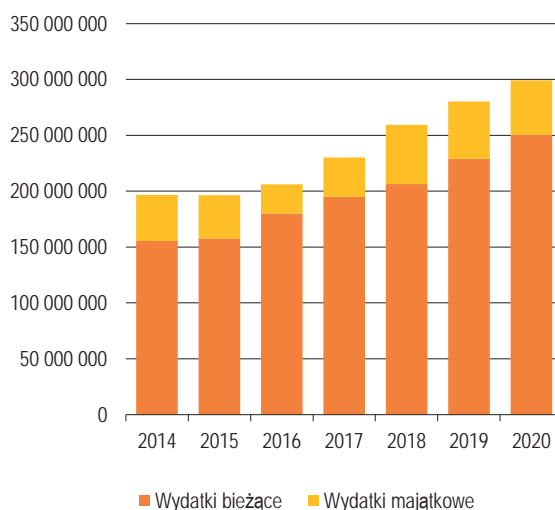
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2020 r.



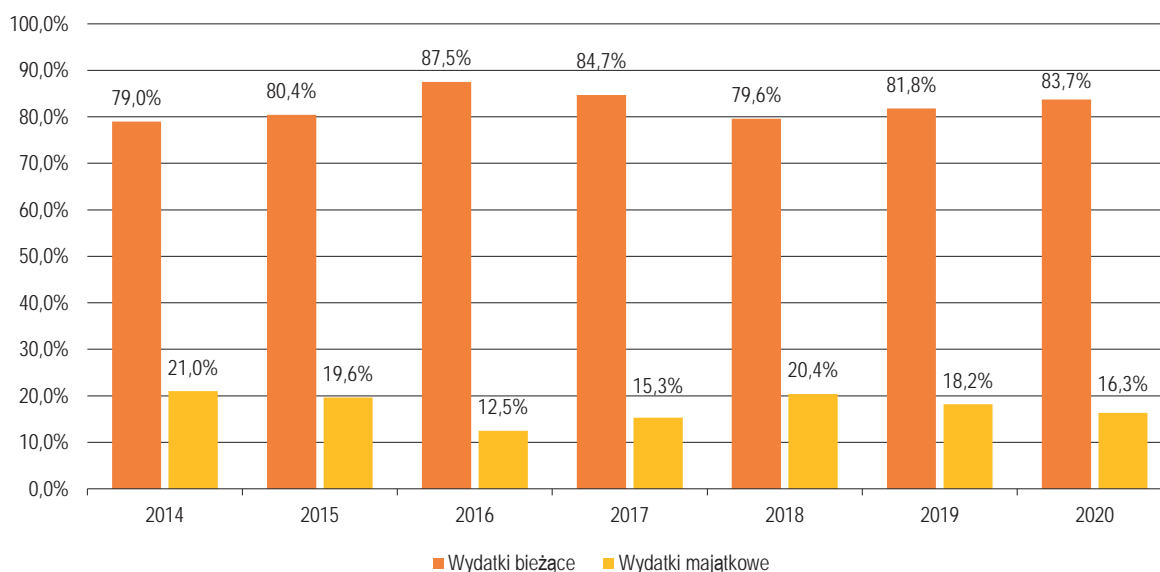
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2020 r.



W 2020 r. utrzymane zostało zjawisko mniejszej dynamiki wydatków niż dochodów – wzrost wydatków był o 2,7 punktu procentowego niższy niż dochodów. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 6,8% (realnie o 3,4%), rok wcześniej – o 8,1% (realnie o 5,8%). Wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych wyniósł 95,2% (w 2019 r. – 95,9%), natomiast przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w jst w kraju wyniosło 9,3% i było niższe niż rok wcześniej o 1,7 punktu procentowego.

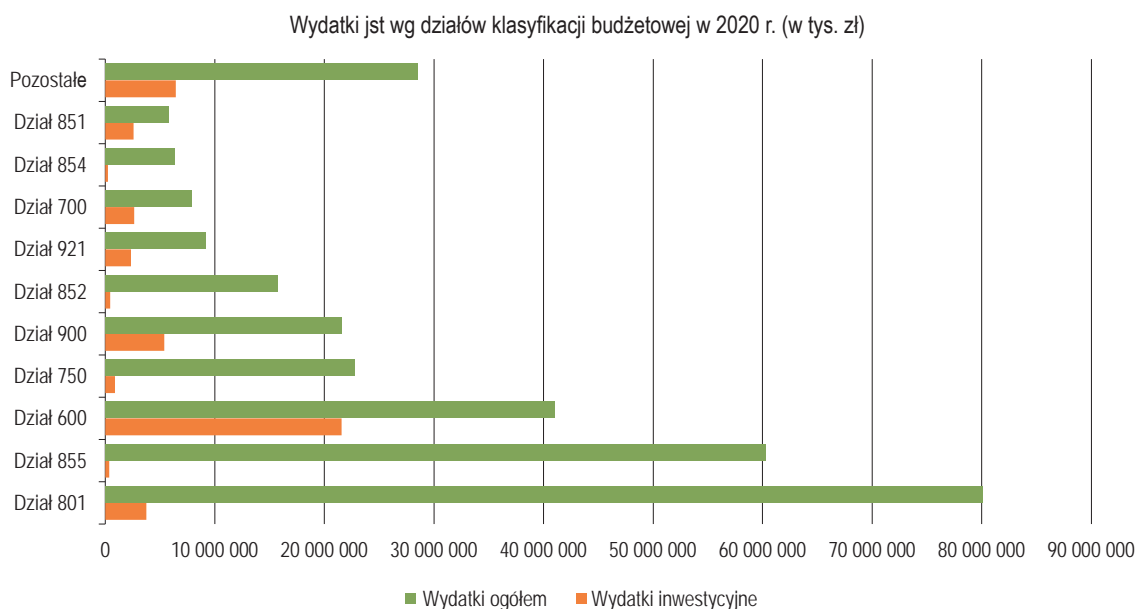
Dynamika wydatków jst w latach 2014–2020
(rok poprzedni = 100%)Wydatki jst w latach 2014–2020
(w tys. zł)

Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014–2020



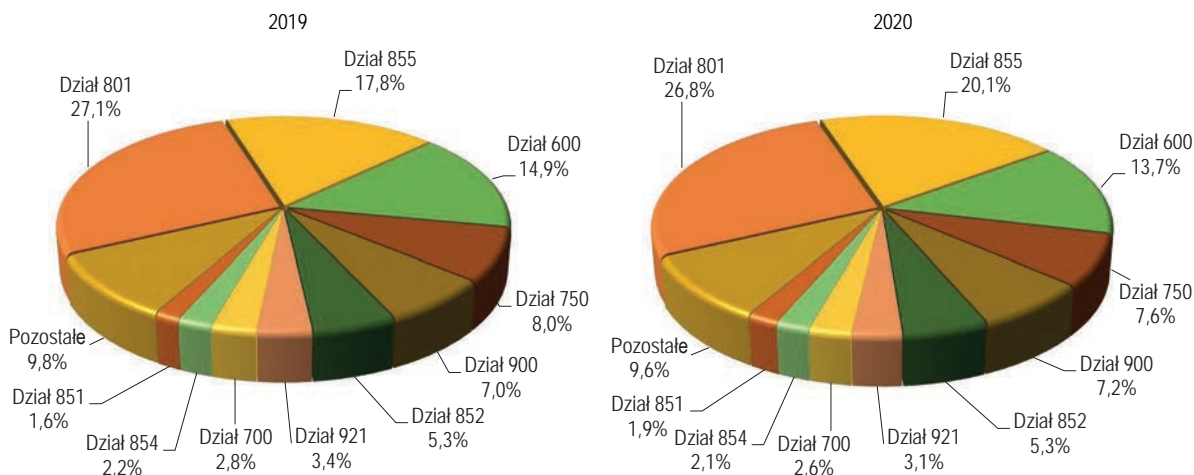


W 2020 r. w strukturze wydatków utrzymała się tendencja polegająca na wzroście udziału wydatków bieżących i spadku wydatków majątkowych. Udział części bieżącej zwiększył się w stosunku do ubiegłego roku o 1,9 punktu procentowego i wyniósł 83,7%, natomiast część budżetów dotycząca wydatków majątkowych spadła do poziomu 16,3%. W 2020 r. zmniejszyła się liczba jst, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi – jednostki takie stanowiły 87,6% ogółu jst (w 2019 r. – 90,1%). Wydatki ogółem jst koncentrowały się głównie na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem oraz rodziną, natomiast wydatki inwestycyjne prawie w połowie przeznaczane były przez jst na zadania związane z transportem i łącznością.



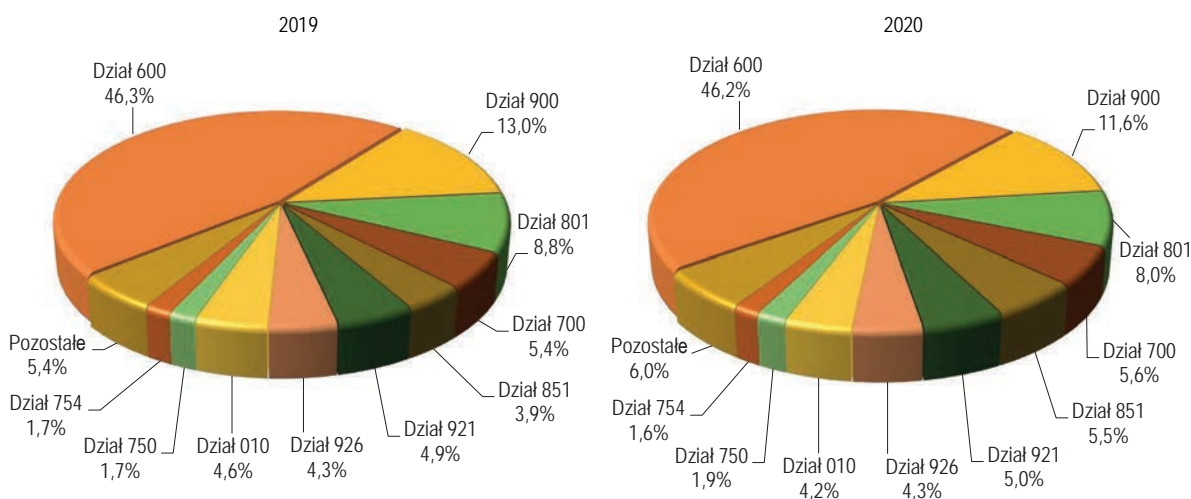
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 851 – Ochrona zdrowia.

Struktura wydatków ogółem jst według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2019 i 2020



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 851 – Ochrona zdrowia.

Struktura wydatków inwestycyjnych jst według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2019 i 2020



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

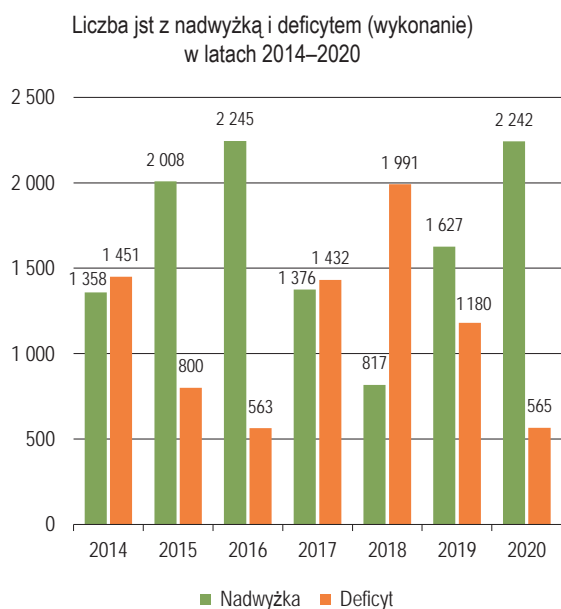
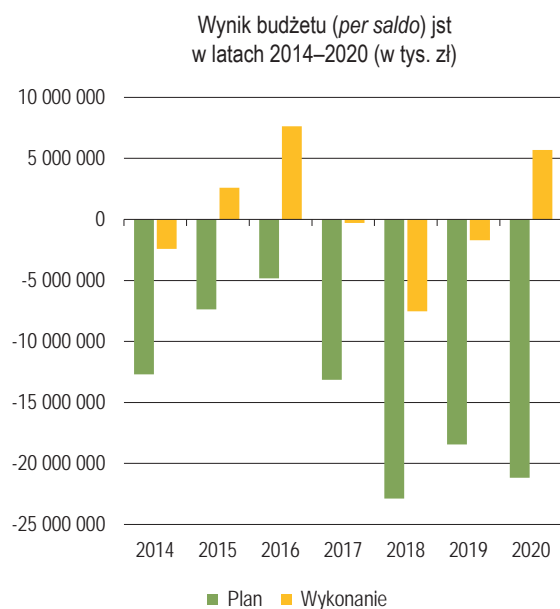
1.3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody jst w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Wynik budżetu	-7 539 849,4	-1 706 179,7	5 689 482,7	x	x
– nadwyżka	2 771 126,4	5 307 836,0	11 145 223,6	x	x
– deficyt	-10 310 975,8	-7 014 015,8	-5 455 740,9	x	x
Przychody ogółem, w tym:	35 085 317,2	33 133 530,3	38 204 857,6	100,0	115,3
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	16 217 343,7	14 476 812,4	17 104 007,2	44,8	118,1
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 994 995,3	1 772 233,4	2 861 517,4	7,5	161,5
– wolne środki i nadwyżka	18 744 475,4	18 507 545,5	20 907 368,9	54,7	113,0
Rozchody ogółem, w tym:	11 321 865,0	11 334 213,8	11 283 764,0	100,0	99,6
– spłata długu zwrotnego, w tym:	8 746 783,6	10 056 740,9	9 591 400,8	85,0	95,4
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	866 570,5	991 823,5	917 793,1	8,1	92,5

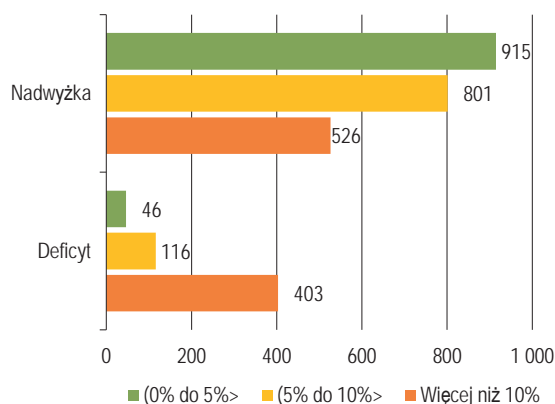
¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Od 2017 r. samorzady realizowały wydatki budżetowe wyższe od dochodów. W 2020 r. tendencja ta została odwrócona i budżety jst zamknęły się *per saldo* nadwyżką budżetową w wysokości 5 689 483 tys. zł (przy planowanym deficycie w kwocie 21 169 503 tys. zł). Jst wszystkich typów planowały zakończyć rok z ujemnym wynikiem budżetowym, ostatecznie tylko miasta na prawach powiatu i wyodrębnione spośród nich m.st Warszawa osiągnęły dochody mniejsze od wydatków. Niewątpliwym wpływem na taki stan miała realizacja dochodów z tytułu pozyskanych środków z Funduszu Dróg Samorządowych i Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, możliwych do wykorzystania w trzech kolejnych latach budżetowych, a także niższe niż pierwotnie zakładano wykonanie wydatków inwestycyjnych. Niedobór budżetowy finansowany był głównie środkami pochodzącymi z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (80,6%). W porównaniu do poprzedniego roku samorzady zaciągnęły o 18,1% więcej przychodów zwrotnych, zwiększyła się również – o 13,0% – kwota wygenerowanych przez jst wolnych środków i nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych.



Rozkład liczby jst według relacji nadwyżki/deficytu do dochodów jst w 2020 r.

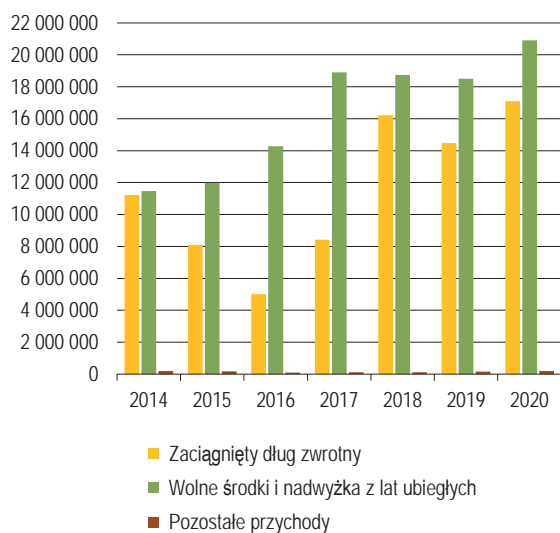
Przedziały	Gminy	Miasta na prawach powiatu	m.st. Warszawa	Powiaty	Województwa samorządowe	JST ogółem
	liczba jst z nadwyżką					
0%–5%	798	27	-	87	3	915
5%–10%	683	4	-	108	6	801
powyżej 10%	441	-	-	81	4	526
liczba jst z deficytem						
0%–5%	346	28	-	26	3	403
5%–10%	103	5	1	7	-	116
powyżej 10%	40	1	-	5	-	46



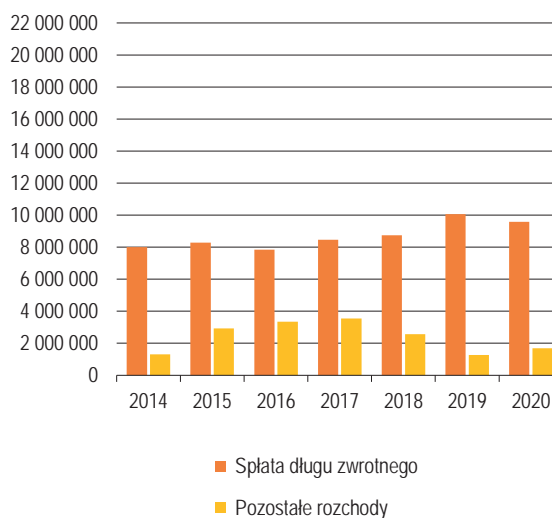
Na spłatę długu jednostki przeznaczyły o 4,6% mniej środków, w tym na rozchody związane ze spłatą długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych – o 7,5%.

W strukturze przychodów udział wolnych środków oraz nadwyżki budżetowej był wyższy niż zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych (odpowiednio 54,7% i 44,8%). W rozchodach zdecydowanie dominowała spłata długu zwrotnego (85,0%).

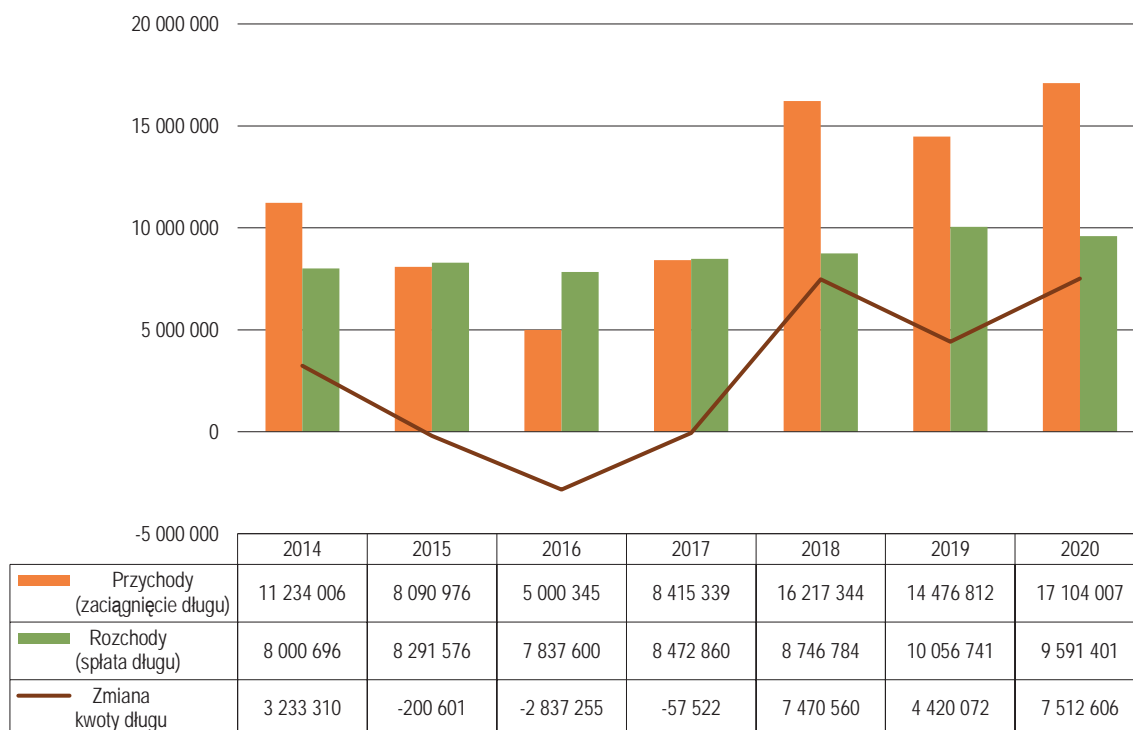
Przychody jst w latach 2014–2020 (w tys. zł)



Rozchody jst w latach 2014–2020 (w tys. zł)



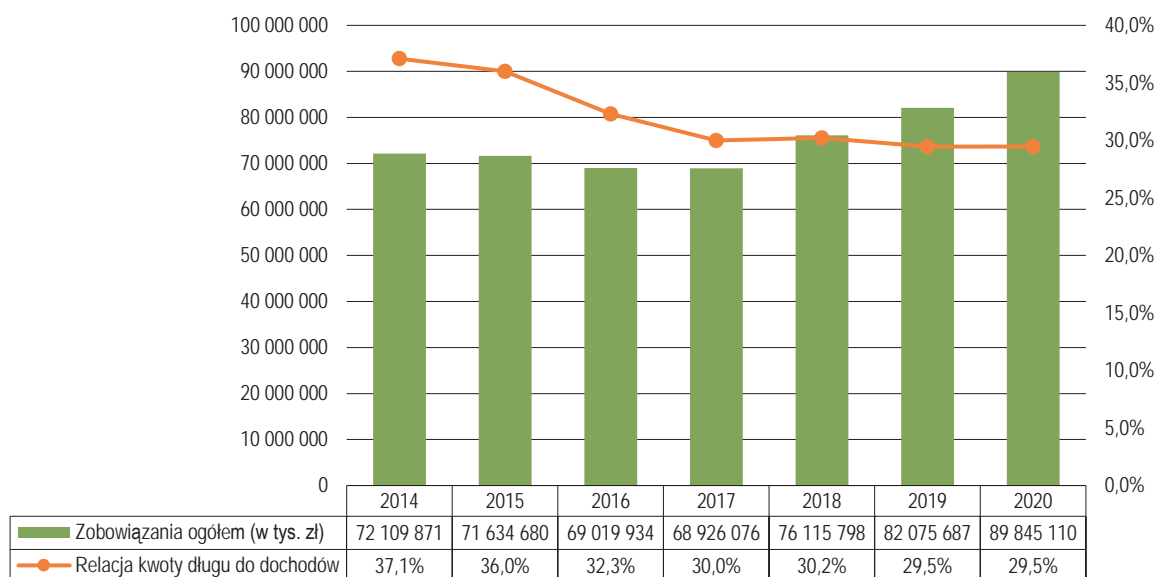
Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu jst a zmiana kwoty długu w latach 2014–2020 (w tys. zł)



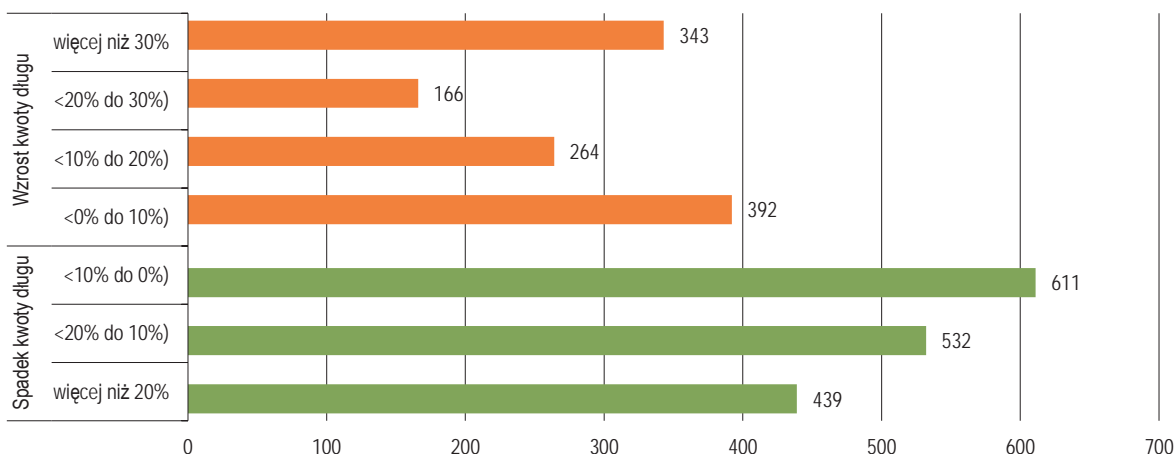
1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Rok 2020 był trzecim rokiem, w którym utrzymała się tendencja wzrostu kwoty długu jst. Wielkość zadłużenia ogółem zwiększyła się w stosunku do ubiegłego roku o 9,5%. Mimo zwiększenia kwoty długu samorządowego poziom relacji zobowiązań do dochodów utrzymał się na poziomie roku ubiegłego i wynosił 29,5%. Kwota należności w 2020 r. w stosunku do roku ubiegłego wzrosła o 7,9%, w tym należności wymagalne zwiększyły się o 7,7%.

Poziom zadłużenia jst oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2014–2020

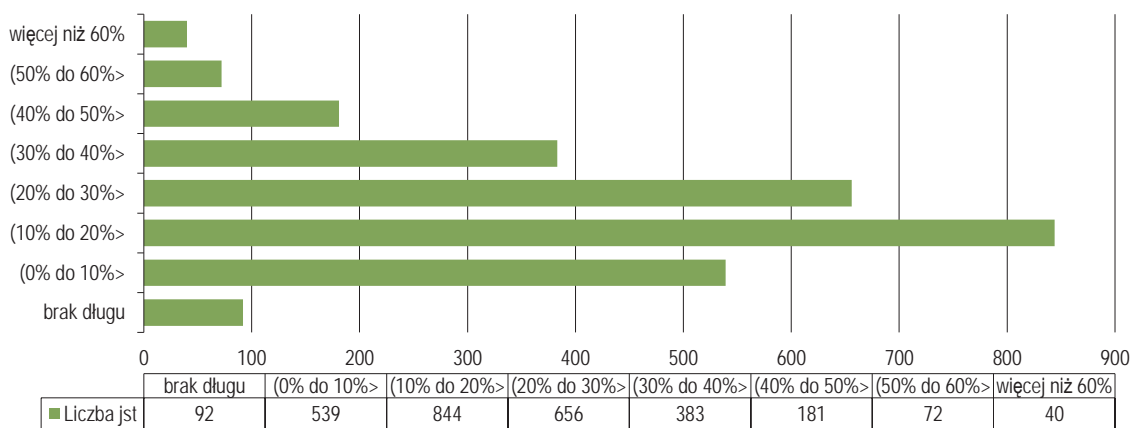


Rozkład liczby jst* według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2020 r.

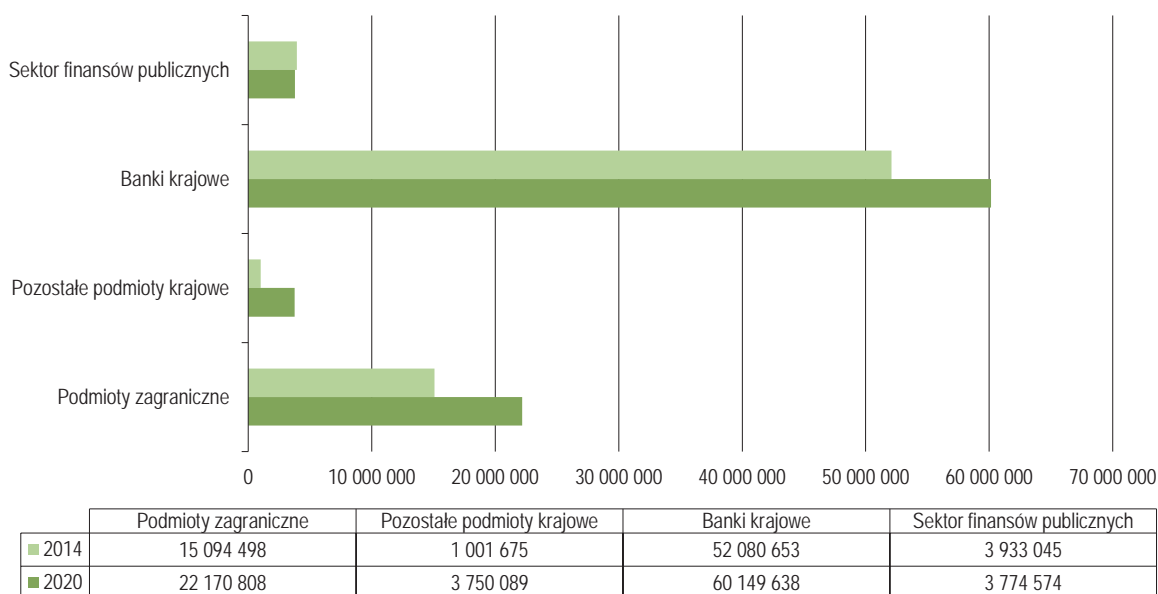


* Na wykresie nie ujęto jst, które w latach 2019 i 2020 nie były zadłużone.

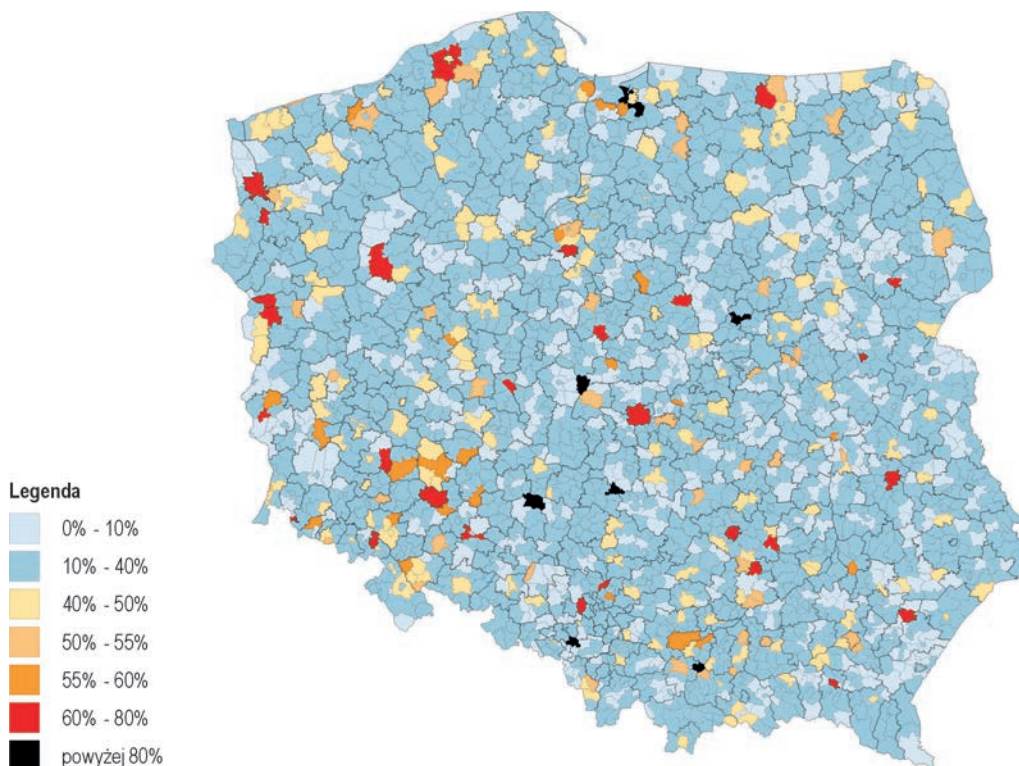
Rozkład liczby jst według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2020 r.



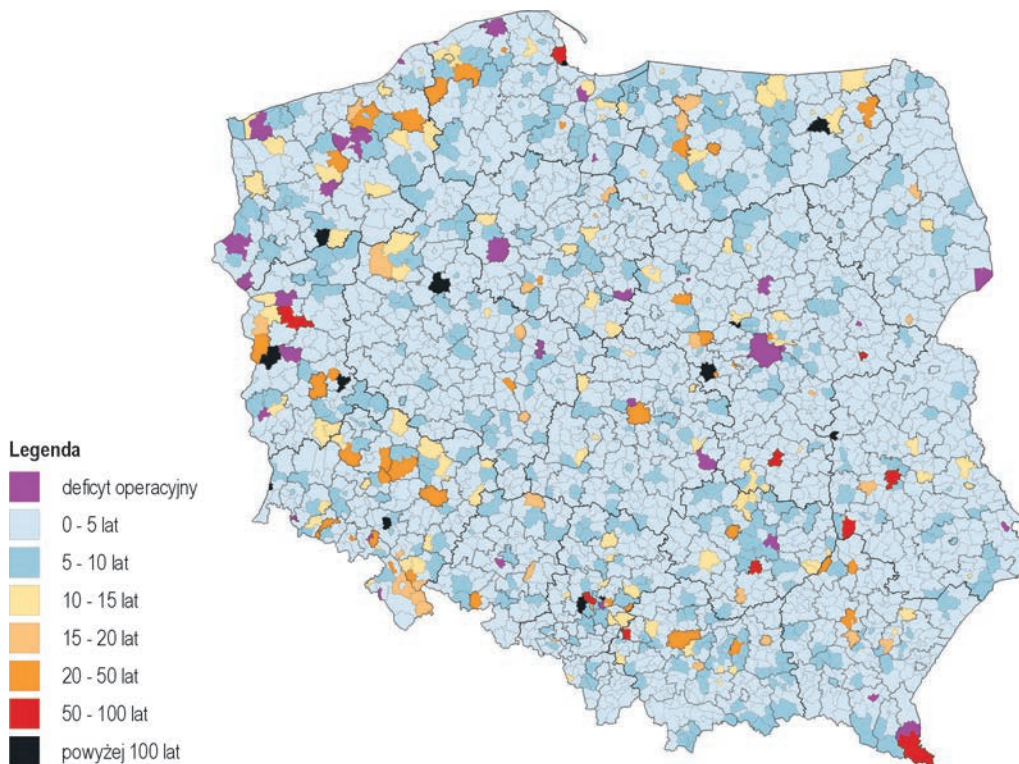
Struktura kwoty długu jst według wierzycieli w 2014 i 2020 (w tys. zł)



Relacja łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2020 r.¹



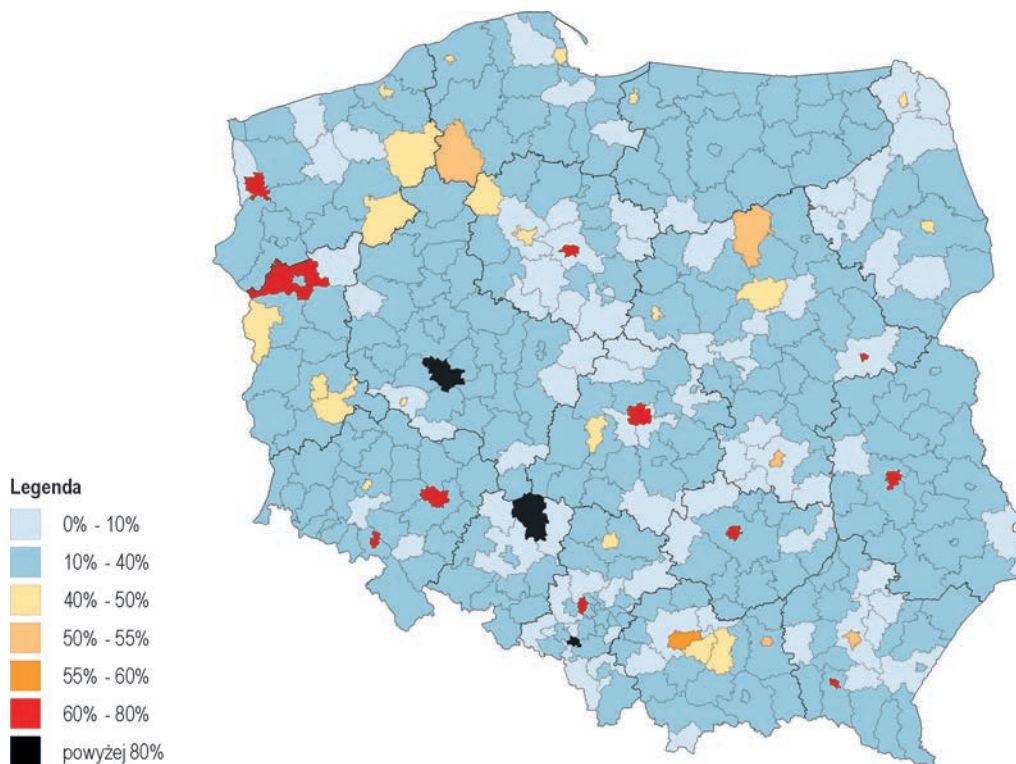
Relacja kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2020 r.²



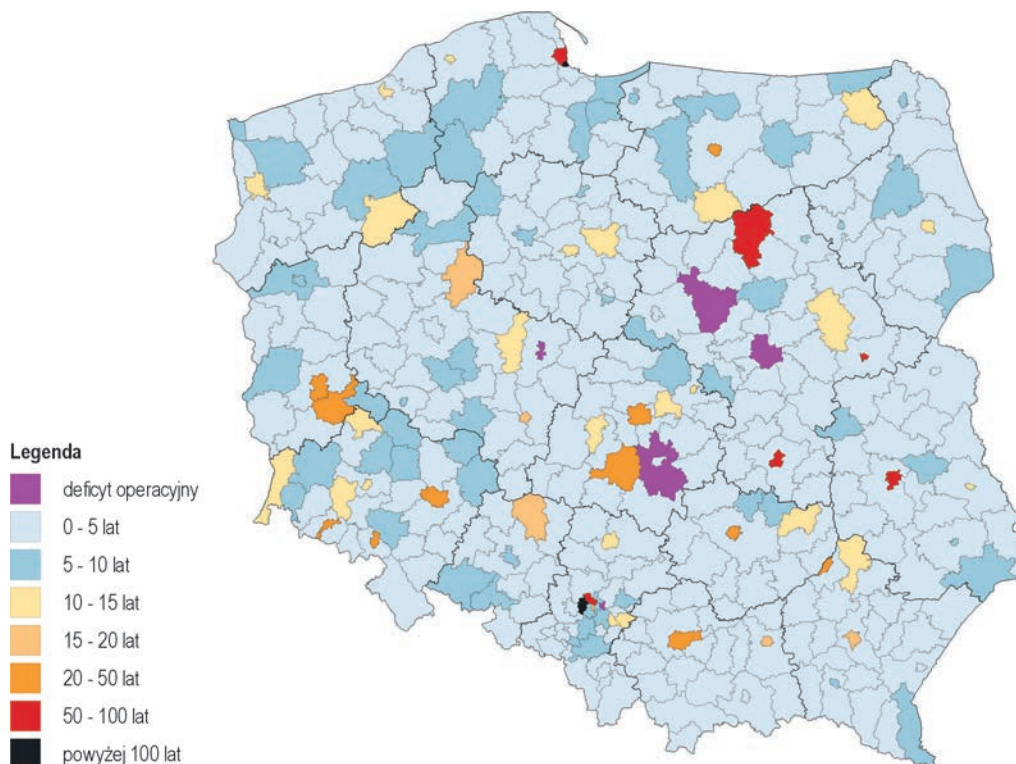
¹ Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

² Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2020 r.

Relacja łącznej kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2020 r.³



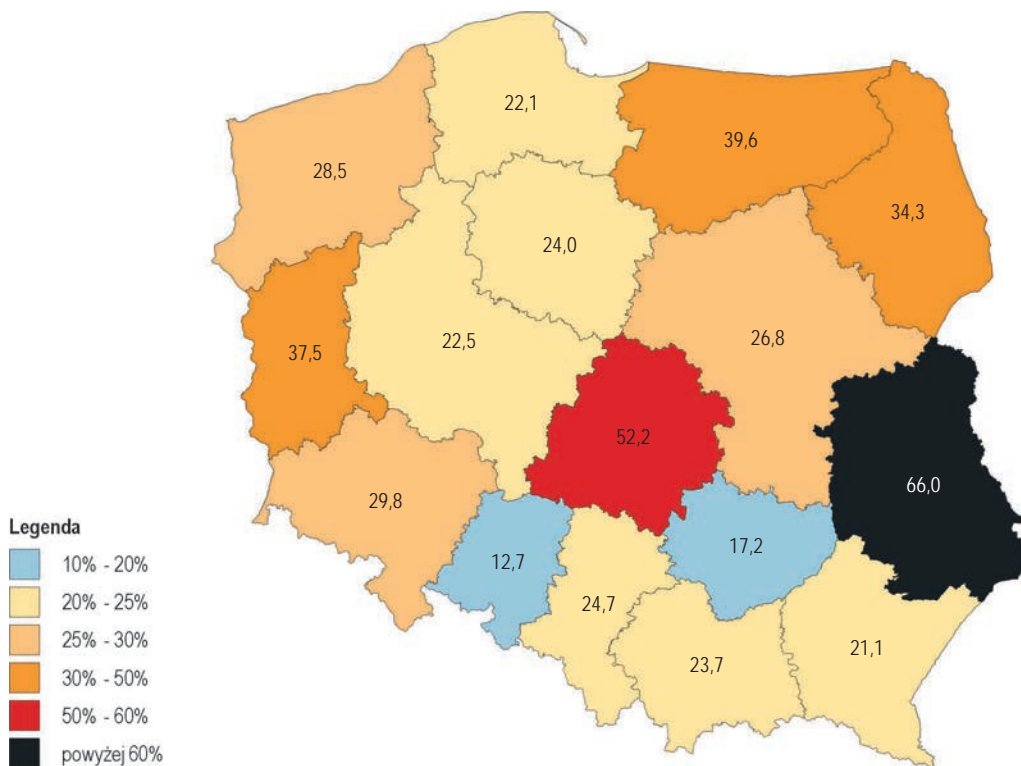
Relacja kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2020 r.⁴



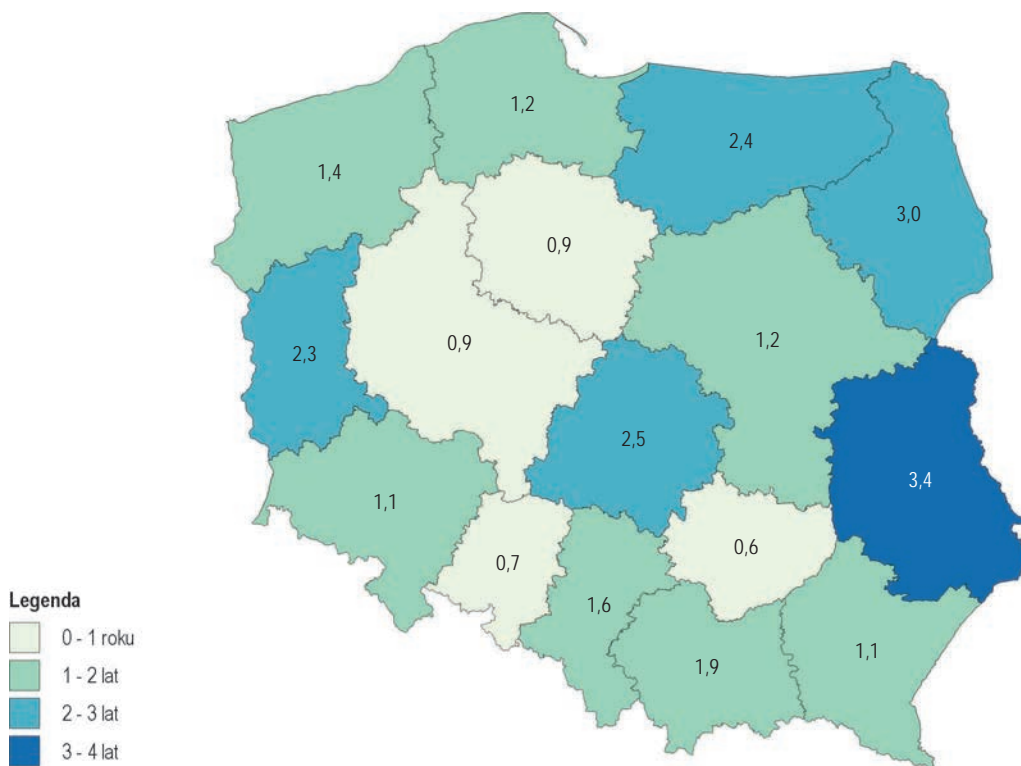
³ Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

⁴ Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2020 r.

Relacja łącznej kwoty długu województw samorządowych do ich dochodów w 2020 r.⁵



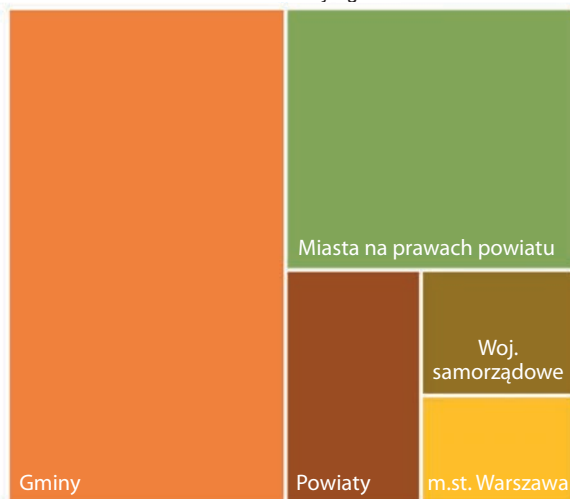
Relacja kwoty długu województw samorządowych do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2020 r.⁶



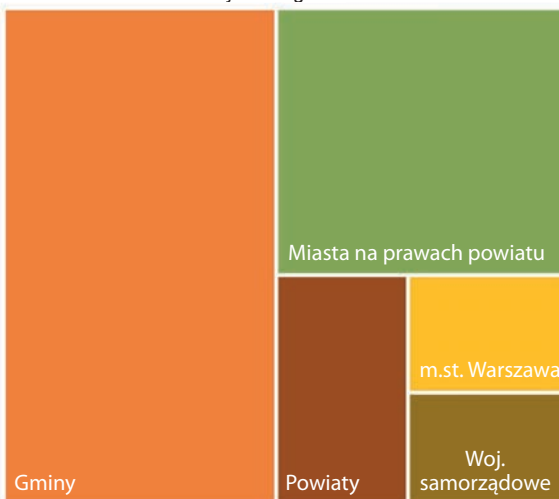
⁵ Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

⁶ Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2020 r.

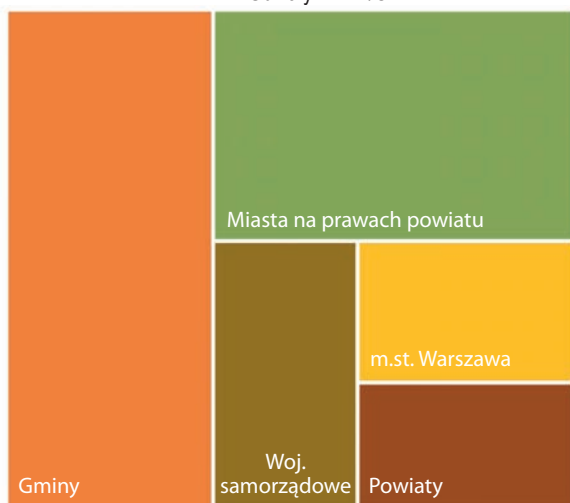
Dochody ogółem



Wydatki ogółem



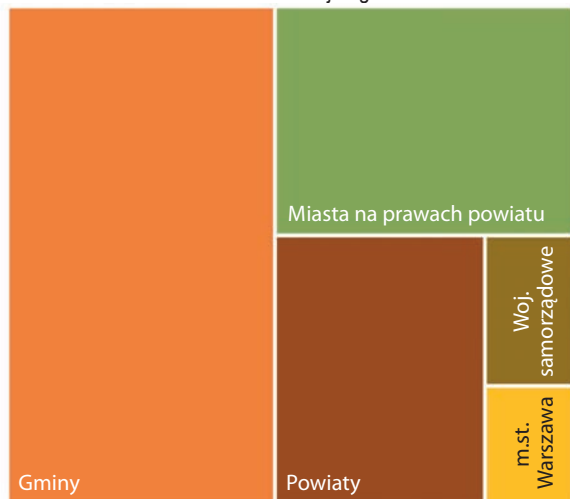
Udziały w PIT/CIT



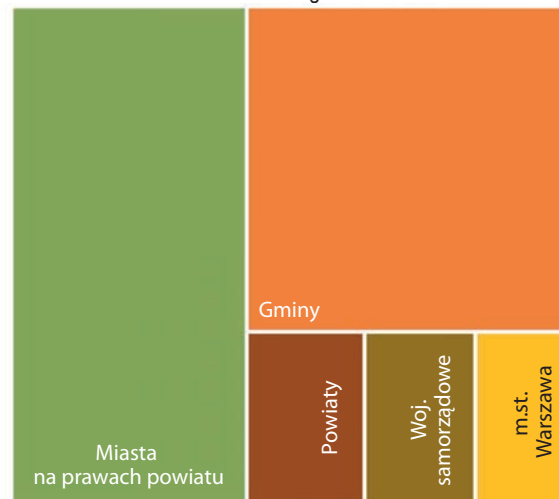
Wydatki majątkowe



Subwencja ogólna



Kwota długu



Budżety gmin stanowiły około 48% wielkości wykonanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, miast na prawach powiatu – około 28%, powiatów – około 11%, m.st. Warszawy – około 7%, a województw samorządowych – około 6%. Ogólna kwota zobowiązań wszystkich jst w 41,6% składała się ze zobowiązań miast na prawach powiatu, w 38,1% gmin, w 7,2% powiatów, w 6,8% województw samorządowych i w 6,3% m.st. Warszawy. Zadłużenie samorządu terytorialnego stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 7,9%, mimo że jednostki te gospodarują dochodami sięgającymi 72,6% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe równe są 59,3% wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa.

2. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

2.1. Dochody ze źródeł zagranicznych

Kwota pozyskanych przez jst środków na dofinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych⁷ w 2020 r. wyniosła 19 292 886 tys. zł i była wyższa o 2,3% od zrealizowanych w 2019 r., a ich udział stanowił 6,3% dochodów ogółem (w 2019 r. – 6,8%).

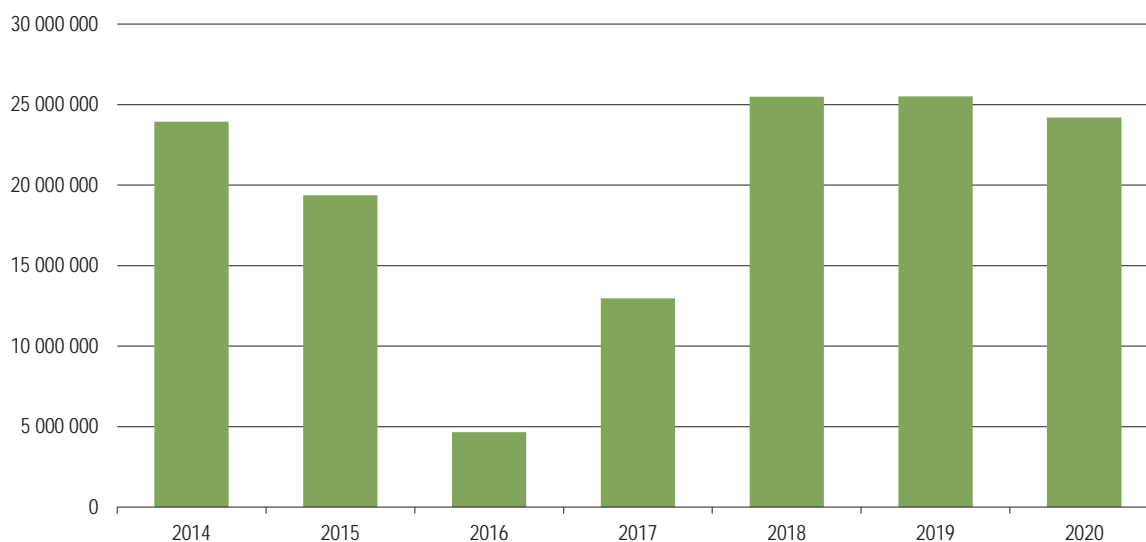
Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody jst na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	16 820 909,6	18 866 218,6	19 292 885,6	85,2	6,3	102,3
Budżet środków europejskich	13 758 802,7	15 523 475,8	15 884 416,0	84,5	5,2	102,3
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 325 518,1	1 518 440,5	1 765 060,1	87,7	0,6	116,2
Środki ze źródeł zagranicznych	1 736 588,8	1 824 302,3	1 643 409,5	89,1	0,5	90,1
Wydatki ogółem*, z tego:	25 487 528,1	25 512 204,9	24 204 313,4	82,3	7,9	94,9
Budżet środków europejskich	15 362 968,1	14 939 513,9	14 525 586,7	82,1	4,8	97,2
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	8 152 875,5	8 572 315,1	7 877 876,2	82,2	2,6	91,9
Środki ze źródeł zagranicznych	1 971 684,6	2 000 375,8	1 800 850,6	83,9	0,6	90,0
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	1 994 995,3	1 772 233,4	2 861 517,4	x	x	161,5
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	866 570,5	991 823,5	917 793,1	x	x	92,5

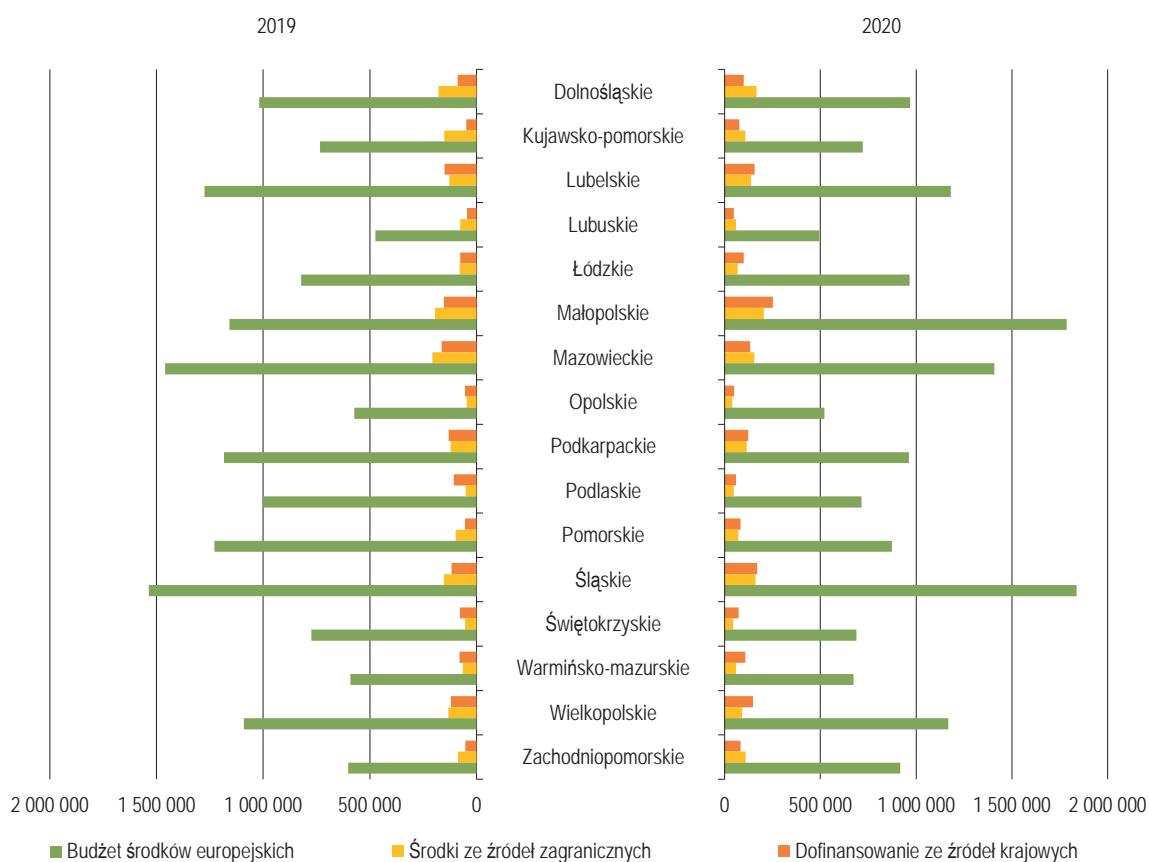
* Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

⁷ Niniejszy podpunkt *Sprawozdania* dotyczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych. W sprawozdaniu KR RIO, kwota dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z czwartą cyfrą 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 (czwarta cyfra 2, 4, 6 i 9 oznacza dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych; czwarta cyfra 1, 3, 5 i 8 oznacza środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych; ponadto wyodrębniono dochody z budżetu środków europejskich – cyfra 7).

Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2014–2020 (w tys. zł)



Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2019 i 2020 według województw (w tys. zł)



Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w 2020 r. uzyskały jst województw: małopolskiego (2 244 110 tys. zł) i śląskiego (2 170 387 tys. zł). Dochody pozyskane przez jst tych województw stanowiły niemal jedną czwartą (22,9%) 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 2020 r. według województw (w tys. zł)

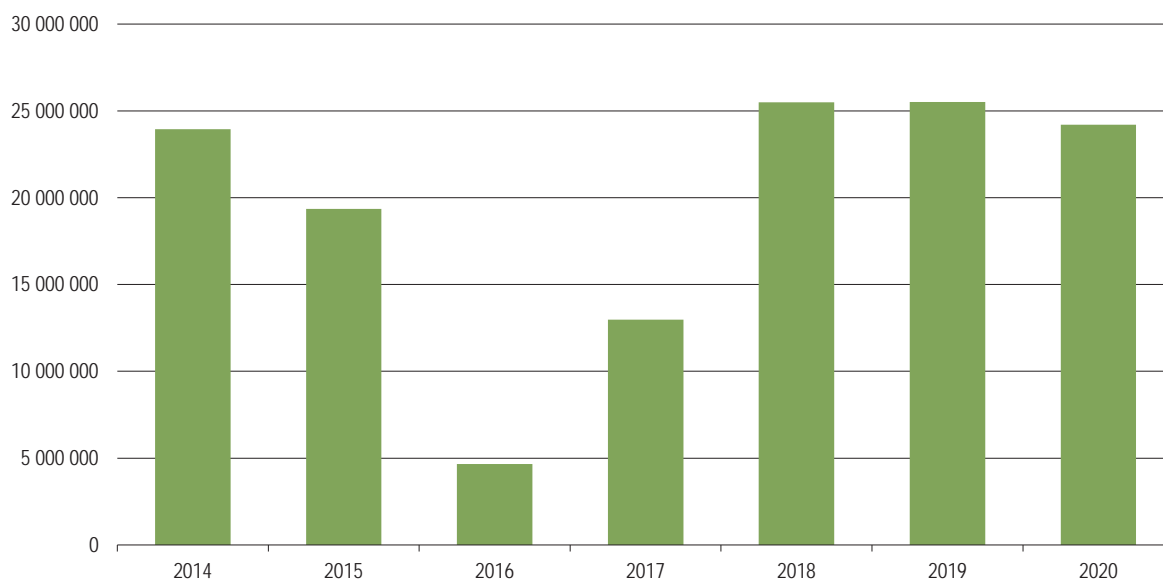
Wyszczególnienie	Dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych			Udział 3:2 (w %)	Udział 4:2 (w %)
	ogółem	dochody bieżące	dochody majątkowe		
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	19 292 885,5	5 829 392,6	13 463 492,9	30,2	69,8
Dolnośląskie	1 236 762,2	404 443,1	832 319,1	32,7	67,3
Kujawsko-pomorskie	906 152,5	380 646,6	525 505,9	42,0	58,0
Lubelskie	1 477 376,5	330 261,4	1 147 115,1	22,4	77,7
Lubuskie	602 945,9	189 704,0	413 241,9	31,5	68,5
Łódzkie	1 134 008,5	339 188,8	794 819,7	29,9	70,1
Małopolskie	2 244 110,3	867 223,1	1 376 887,2	38,6	61,4
Mazowieckie	1 697 134,5	537 232,7	1 159 901,8	31,7	68,3
Opolskie	609 497,3	245 954,5	363 542,8	40,4	59,7
Podkarpackie	1 198 754,6	332 808,1	865 946,6	27,8	72,2
Podlaskie	821 828,9	241 348,6	580 480,3	29,4	70,6
Pomorskie	1 029 191,0	271 517,7	757 673,2	26,4	73,6
Śląskie	2 170 386,9	457 583,3	1 712 803,6	21,1	78,9
Świętokrzyskie	806 890,6	252 747,6	554 143,0	31,3	68,7
Warmińsko-mazurskie	840 721,5	221 198,1	619 523,4	26,3	73,7
Wielkopolskie	1 406 548,8	428 643,3	977 905,5	30,5	69,5
Zachodniopomorskie	1 110 575,5	328 891,7	781 683,8	29,6	70,4

Wśród dochodów jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych przeważały, podobnie jak w latach poprzednich, dochody majątkowe wynoszące 13 463 493 tys. zł, co stanowiło 69,8% pozyskanych dochodów ogółem, natomiast dochody bieżące wyniosły 5 829 393 tys. zł i stanowiły 30,2% dochodów. Zarówno dochody bieżące jak i majątkowe wykazywały znaczne terytorialne zróżnicowanie ich wysokości.

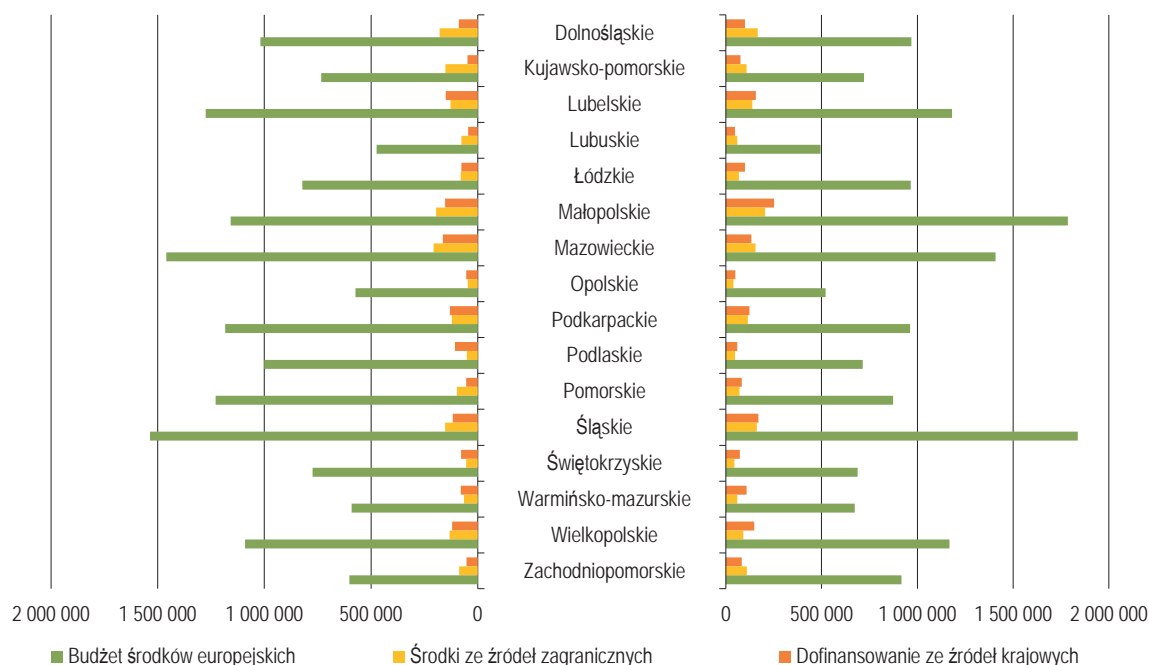
2.2. Wydatki ze źródeł zagranicznych

Wydatki finansowane środkami zagranicznymi w 2020 r. wyniosły 24 204 314 tys. zł i były niższe o 5,1% w porównaniu z rokiem poprzednim, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 8,1% (w 2019 r. – 9,1%).

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2014–2020 (w tys. zł)



Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2019 i 2020 według województw (w tys. zł)



W 2020 r. wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych – tak jak w przypadku dochodów – wykazywały znaczące zróżnicowanie w poszczególnych województwach, co zaprezentowano zarówno na powyższym wykresie jak i tabeli poniżej. Najwyższe kwoty wydatków zrealizowały jst województw: śląskiego w wysokości 2 917 403 tys. zł, małopolskiego – 2 810 202 tys. zł i mazowieckiego w kwocie 2 304 960 tys. zł.

Udział wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem w 2020 r.

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:	299 240 623,7	14 525 586,6	1 800 850,5	7 877 876,1	4,9	0,6	2,6
Dolnośląskie	21 963 805,1	724 955,7	107 401,4	392 067,1	3,3	0,5	1,8
Kujawsko-pomorskie	15 454 006,9	731 974,8	96 926,5	388 241,7	4,7	0,6	2,5
Lubelskie	15 390 242,8	952 512,4	126 043,8	552 100,7	6,2	0,8	3,6
Lubuskie	7 519 918,9	420 649,1	51 084,9	226 463,2	5,6	0,7	3,0
Łódzkie	18 216 939,1	906 841,6	64 488,6	534 243,5	5,0	0,4	2,9
Małopolskie	26 419 021,7	1 694 365,8	169 708,3	946 128,0	6,4	0,6	3,6
Mazowieckie	50 164 829,5	1 465 604,3	125 247,3	714 108,8	2,9	0,3	1,4
Opolskie	6 940 296,2	469 411,6	33 331,7	197 222,1	6,8	0,5	2,8
Podkarpackie	15 810 992,8	849 054,4	119 943,4	433 642,8	5,4	0,8	2,7
Podlaskie	9 161 267,0	714 617,3	42 613,4	340 595,5	7,8	0,5	3,7
Pomorskie	19 135 407,4	826 046,6	56 486,9	464 799,6	4,3	0,3	2,4
Śląskie	32 911 195,8	1 746 110,1	324 943,9	846 349,0	5,3	1,0	2,6
Świętokrzyskie	8 904 916,7	657 774,6	44 400,9	374 844,4	7,4	0,5	4,2
Warmińsko-mazurskie	10 829 191,7	617 368,9	55 752,4	321 650,0	5,7	0,5	3,0
Wielkopolskie	26 636 117,3	1 049 527,9	80 460,2	720 128,2	3,9	0,3	2,7
Zachodniopomorskie	13 782 474,8	698 771,5	302 016,9	425 291,5	5,1	2,2	3,1

* Obejmuje wyłącznie wydatki kwalifikowane.

We wszystkich województwach dominowały wydatki finansowane środkami z budżetu środków europejskich, które wynosiły 14 525 587 tys. zł, stanowiąc 4,9% ogółu wydatków jst. Znacznie niższe było dofinansowanie ze źródeł krajowych, wynoszące 7 877 876 tys. zł, które stanowiło 2,6% wydatków jst.

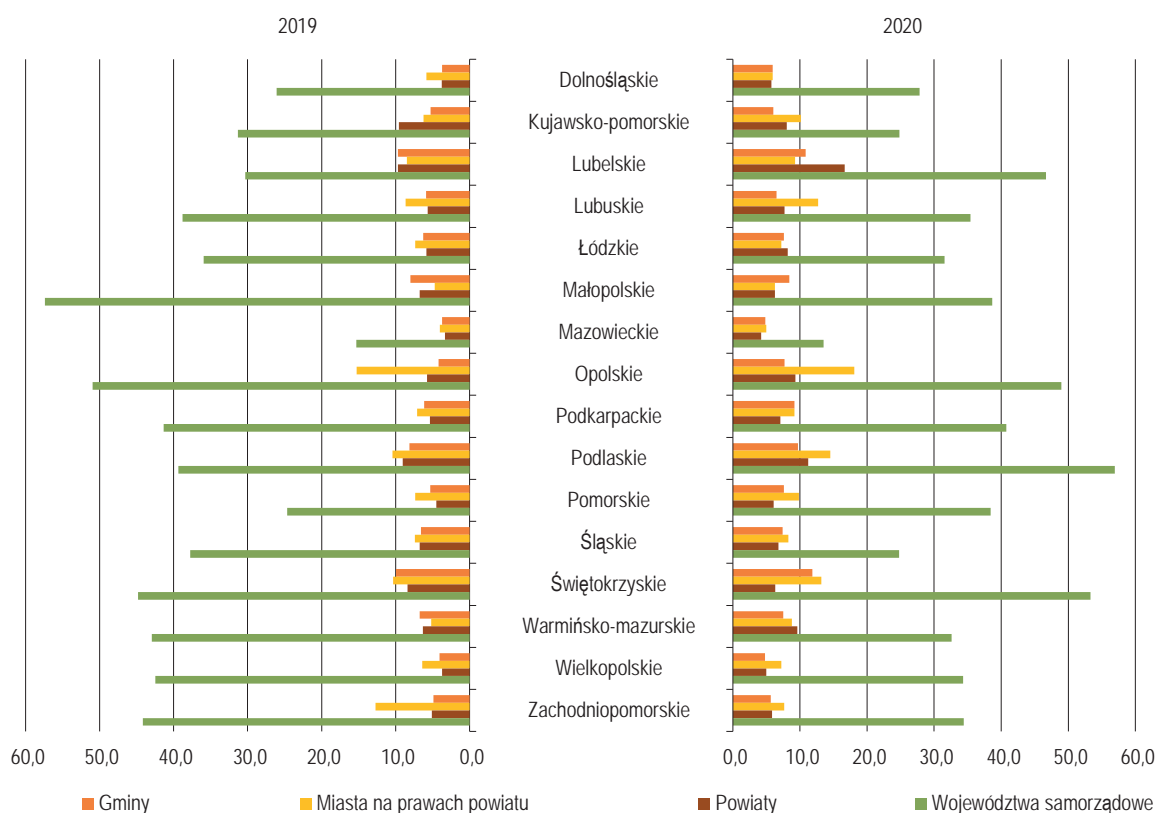
Udział wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach jst finansowanych środkami zagranicznymi w 2020 r. według województw

Wyszczególnienie	Wydatki finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	Wydatki bieżące finansowane środkami (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:	24 204 313,5	5 543 643,4	1 627 499,3	29,4	22,9	18 660 670,2	77,1
Dolnośląskie	1 224 424,3	346 144,7	121 766,9	35,2	28,3	878 279,6	71,7
Kujawsko-pomorskie	1 217 143,0	381 001,9	107 854,9	28,3	31,3	836 141,1	68,7
Lubelskie	1 630 656,9	313 894,4	102 953,6	32,8	19,3	1 316 762,5	80,8
Lubuskie	698 197,2	175 843,3	58 778,2	33,4	25,2	522 353,9	74,8
Łódzkie	1 505 573,7	338 734,9	119 745,7	35,4	22,5	1 166 838,8	77,5
Małopolskie	2 810 202,1	797 567,5	153 674,6	19,3	28,4	2 012 634,6	71,6
Mazowieckie	2 304 960,4	513 915,0	141 780,1	27,6	22,3	1 791 045,5	77,7
Opolskie	699 965,4	225 615,6	52 842,9	23,4	32,2	474 349,8	67,8
Podkarpackie	1 402 640,6	319 249,6	87 145,6	27,3	22,8	1 083 391,1	77,2
Podlaskie	1 097 826,2	220 368,0	70 611,4	32,0	20,1	877 458,1	79,9
Pomorskie	1 347 333,2	260 923,2	81 275,6	31,2	19,4	1 086 409,9	80,6
Śląskie	2 917 403,0	439 844,5	164 876,4	37,5	15,1	2 477 558,5	84,9
Świętokrzyskie	1 077 019,9	242 582,4	72 826,6	30,0	22,5	834 437,5	77,5
Warmińsko-mazurskie	994 771,4	219 578,3	71 789,1	32,7	22,1	775 193,1	77,9
Wielkopolskie	1 850 116,3	422 968,3	123 214,3	29,1	22,9	1 427 148,1	77,1
Zachodniopomorskie	1 426 079,9	325 411,8	96 363,4	29,6	22,8	1 100 668,1	77,2

* Wydatki majątkowe stanowią w 100% wyłącznie wydatki inwestycyjne.

W strukturze wydatków finansowanych środkami zagranicznymi od lat niezmiennie przeważają wydatki majątkowe, które w 2020 r. wynosiły 18 660 670 tys. zł, stanowiąc 77,1% tych wydatków. Najwyższe wydatki majątkowe zrealizowały jst województwa śląskiego (2 477 559 tys. zł) oraz małopolskiego (2 012 635 tys. zł), co oznacza, że jst tych dwóch województw wykonały niemal jedną czwartą (24,1%) ogółu wydatków inwestycyjnych na projekty finansowane ze źródeł zagranicznych.

Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w układzie województw w latach 2019 i 2020 (w %)



W 2020 r., tak jak w okresach poprzednich, wśród wszystkich typów jst, najwyższy udział wydatków na programy i projekty finansowane środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem odnotowano w województwach samorządowych, w których stanowiły średnio 35,7%. Wynika to z faktu, że wydatki województw samorządowych obejmują wydatki na własne projekty oraz wydatki stanowiące transfer środków do innych beneficjentów (jako instytucja płatnicza).

Wydatki inwestycyjne na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych w podziale na typy jst w 2020 r. (w tys. zł)

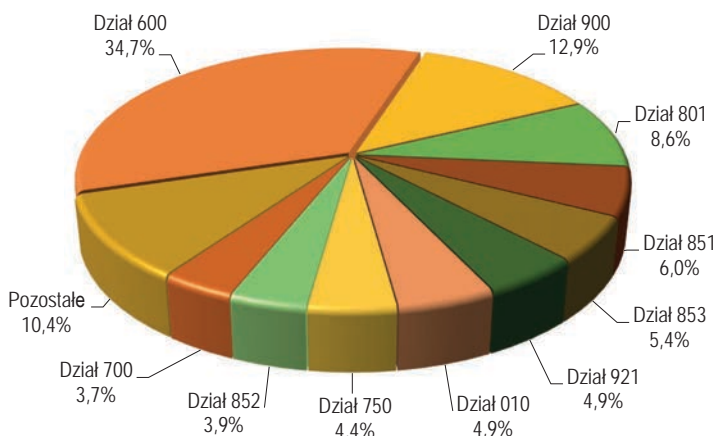


W 2020 r. najwyższe wydatki inwestycyjne na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych zrealizowały gminy w wysokości 7 323 252 tys. zł, co stanowiło 39,2% tych wydatków; niższe wydatki wykonały miasta na prawach powiatu – 5 381 189 tys. zł (28,8% wydatków), województwa samorządowe – 4 146 724 tys. zł (22,2% wydatków) i powiaty – 993 114 tys. zł (5,3% wydatków). Miasto stołeczne Warszawa

zrealizowało te wydatki tylko w nieco niższej kwocie niż powiaty, tj. w 816 391 tys. zł, co stanowiło 4,4% ogółu tych wydatków.

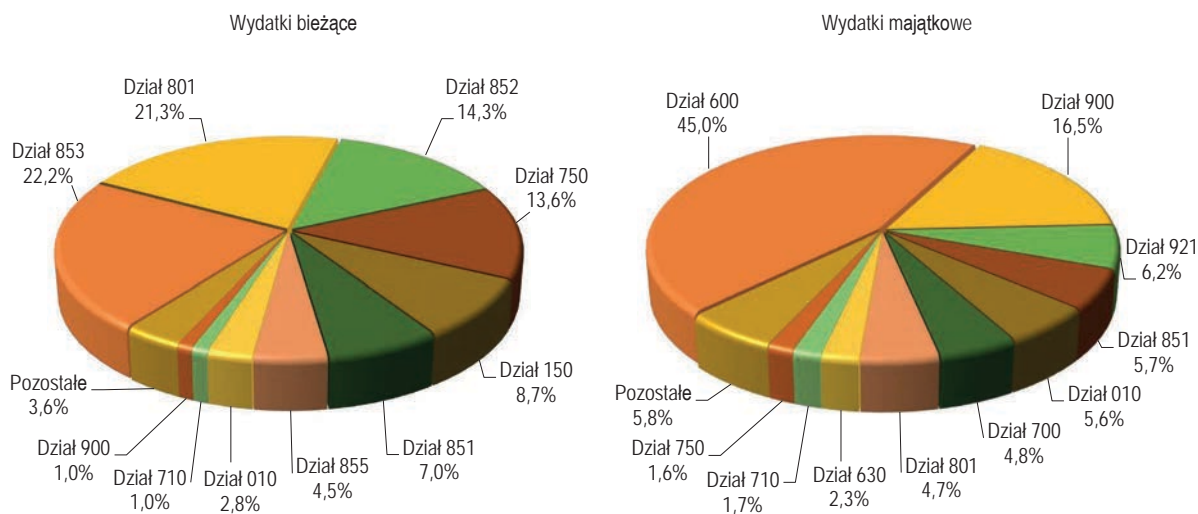
Wydatki na projekty realizowane ze środków zagranicznych ponoszone są w różnych działach klasyfikacji budżetowej. Kierunki wydatkowania tych środków zaprezentowano poniżej.

Struktura wydatków jest na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych według działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa.

Struktura wydatków bieżących i majątkowych jest na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych według działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r.



Dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 750 – Administracja publiczna, dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 855 – Rodzina, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 710 – Działalność usługowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 630 – Turystyka.

Największe wydatki finansowane środkami zagranicznymi jest zrealizowały, podobnie jak w latach poprzednich, w zakresie transportu i łączności (34,7% wydatków), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (12,9% wydatków) oraz oświaty i wychowania (8,6% 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 pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (22,2% wydatków bieżących) oraz oświaty i wychowania (21,3%) a w wydatkach majątkowych inwestycje z zakresu transportu i łączności (45,0%) oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (16,5% wydatków majątkowych).

Rozdział III. Wykonanie budżetów przez gminy

Wybrane wielkości budżetów gmin w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	121 425 597,4	135 233 348,9	149 090 469,5	100,2	100,0	110,2
Bieżące, w tym:	111 705 533,6	123 863 428,1	133 619 796,7	99,4	89,6	107,9
PIT, CIT	21 830 110,3	24 274 683,5	24 167 399,8	99,8	16,2	99,6
Dotacje celowe, w tym:	33 657 983,8	39 302 271,4	45 959 772,8	98,9	30,8	116,9
Na zadania zlecone	29 103 465,1	34 715 701,5	41 248 515,1	99,4	27,7	118,8
Subwencja ogólna, w tym:	28 359 270,8	30 436 410,9	31 611 735,5	100,1	21,2	103,9
Część oświatowa	20 622 388,9	21 979 136,6	22 315 719,2	100,0	15,0	101,5
Majątkowe, w tym:	9 720 063,9	11 369 920,8	15 470 672,8	107,7	10,4	136,1
Dochody ze sprzedaży majątku	1 743 751,4	1 557 136,4	1 766 203,8	94,1	1,2	113,4
Wydatki ogółem, z tego:	127 132 774,1	135 386 334,2	143 716 561,5	91,4	100,0	106,2
Bieżące, w tym:	100 890 845,0	112 482 744,8	122 464 654,8	93,9	85,2	108,9
Wynagrodzenia i pochodne	38 233 014,3	41 353 568,1	43 484 444,8	95,2	30,3	105,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	30 028 944,6	35 426 062,2	41 803 629,7	98,8	29,1	118,0
Dotacje	7 119 057,1	8 036 795,4	8 432 691,5	95,9	5,9	104,9
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	707 967,9	836 239,0	671 835,0	70,5	0,5	80,3
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	810 985,1	913 568,0	1 085 278,6	73,6	0,8	118,8
Majątkowe, w tym:	26 241 929,0	22 903 589,4	21 251 906,7	79,3	14,8	92,8
Wydatki inwestycyjne, w tym:	25 822 265,9	22 432 165,5	20 714 619,0	79,0	14,4	92,3
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	10 176 183,2	8 811 340,4	7 321 930,2	76,5	5,1	83,1
Wynik budżetu	-5 707 176,7	-152 985,3	5 373 908,0	x	x	x
Wynik operacyjny	10 814 688,6	11 380 683,3	11 155 141,9	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	17 807 275,3	15 205 517,1	16 650 675,0	x	100,0	109,5
Zaciągnięcie długu zwrotnego	9 275 260,4	7 169 791,0	6 524 488,4	x	39,2	91,0
Wolne środki i nadwyżka	8 486 879,5	7 966 632,9	10 072 923,8	x	60,5	126,4
Rozchody ogółem, w tym:	4 883 519,0	5 714 717,7	5 848 711,9	x	100,0	102,3
Splata długu zwrotnego	3 981 760,9	4 794 511,7	4 655 522,9	x	79,6	97,1
Należności ogółem, w tym:	11 733 021,2	9 050 425,7	9 689 121,0	x	100,0	107,1
Należności wymagalne	11 425 880,1	8 678 654,0	9 270 217,0	x	95,7	106,8
Kwota długu, w tym:	30 095 513,2	32 410 133,5	34 235 949,8	x	100,0	105,6
Zobowiązania wymagalne	88 916,1	36 505,8	28 854,0	x	0,1	79,0
Kwota długu samorządowych osób prawnych	59 830,2	73 602,8	57 983,4	x	100,0	78,8
w tym SP ZOZ	27 377,0	24 841,3	24 631,4	x	42,5	99,2

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody gmin na realizację programów przy udziale środków zagranicznych w latach 2018–2020

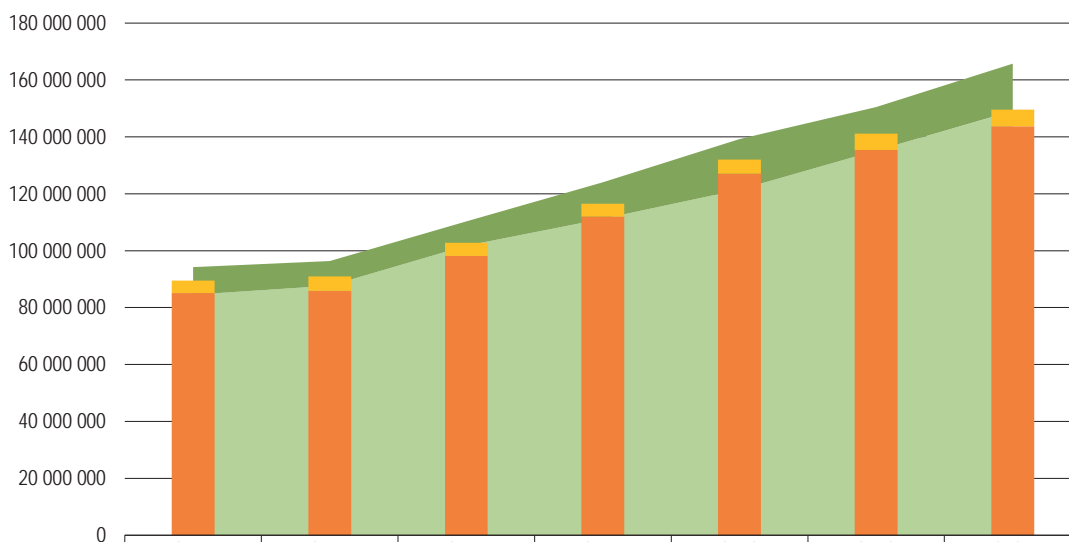
Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	6 167 914,4	7 126 593,3	6 359 997,2	77,1	4,3	89,2
Budżet środków europejskich	5 363 500,0	6 226 944,1	5 631 227,2	77,0	3,8	90,4
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	275 354,3	308 648,4	317 505,9	76,5	0,2	102,9
Środki ze źródeł zagranicznych	529 060,1	591 000,7	411 264,1	79,3	0,3	69,6
Wydatki ogółem*, z tego:	10 990 901,9	9 725 337,6	8 408 755,2	77,7	5,6	86,5
Budżet środków europejskich	6 395 210,6	5 640 360,3	5 116 893,9	77,2	3,4	90,7
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	3 910 050,4	3 565 651,6	2 966 061,0	78,7	2,0	83,2
Środki ze źródeł zagranicznych	685 640,9	519 325,7	325 800,3	76,6	0,2	62,7
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	1 271 761,2	920 838,9	581 093,2	x	x	63,1
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	529 243,7	667 806,3	489 913,2	x	x	73,4

* Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

Liczba gmin według wielkości budżetu (dochodów ogółem) oraz typów gmin w 2020 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Gminy				Struktura (w %)			
	Ogółem	miejskie	miejsko- -wiejskie	wiejskie	Ogółem	miejskie	miejsko- -wiejskie	wiejskie
do 25>	472	12	19	441	19,6	0,5	0,8	18,3
(25 do 50>	942	30	217	695	39,1	1,2	9,0	28,8
(50 do 75>	443	28	159	256	18,4	1,2	6,6	10,6
(75 do 100>	194	34	88	72	8,0	1,4	3,6	3,0
(100 do 150>	189	47	97	45	7,8	1,9	4,0	1,9
(150 do 200>	80	31	32	17	3,3	1,3	1,3	0,7
(200 do 250>	39	19	17	3	1,6	0,8	0,7	0,1
powyżej 250	52	35	13	4	2,2	1,5	0,5	0,2
Razem	2 411	236	642	1 533	100,0	9,8	26,6	63,6

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody gmin w latach 2014–2020 (w tys. zł)



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
■ Przychody ogółem	9 655 649	8 671 249	8 474 026	12 824 452	17 807 275	15 205 517	16 650 675
■ Dochody ogółem	84 548 982	87 667 235	101 794 831	111 189 285	121 425 597	135 233 349	149 090 470
■ Rozchody ogółem	4 382 913	5 064 628	4 609 084	4 513 871	4 883 519	5 714 718	5 848 712
■ Wydatki ogółem	85 070 146	85 944 374	98 175 078	111 984 447	127 132 774	135 386 334	143 716 562

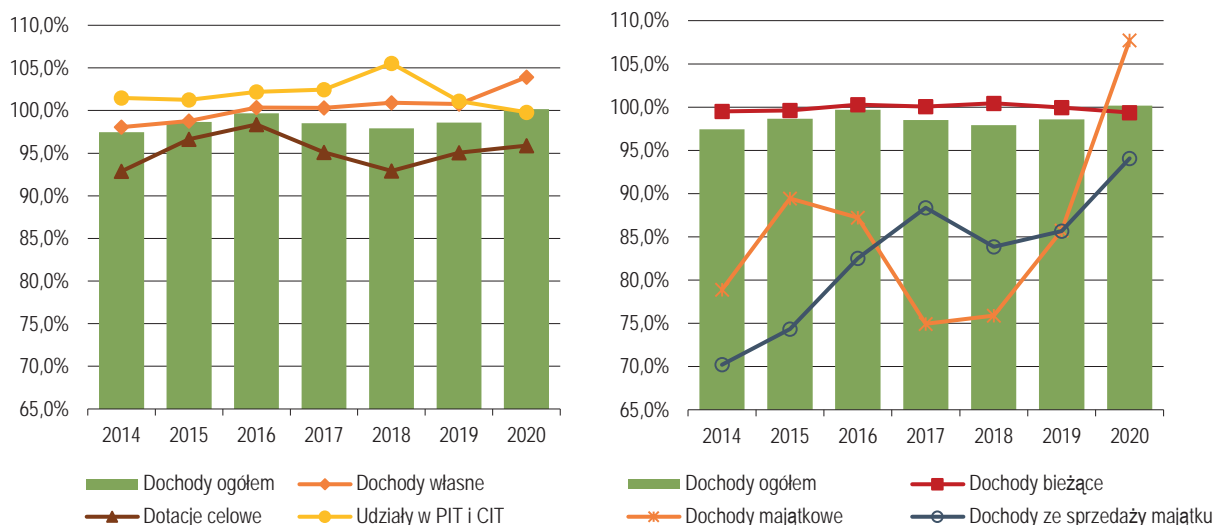
1. Dochody

Dochody budżetowe gmin w latach 2018–2020

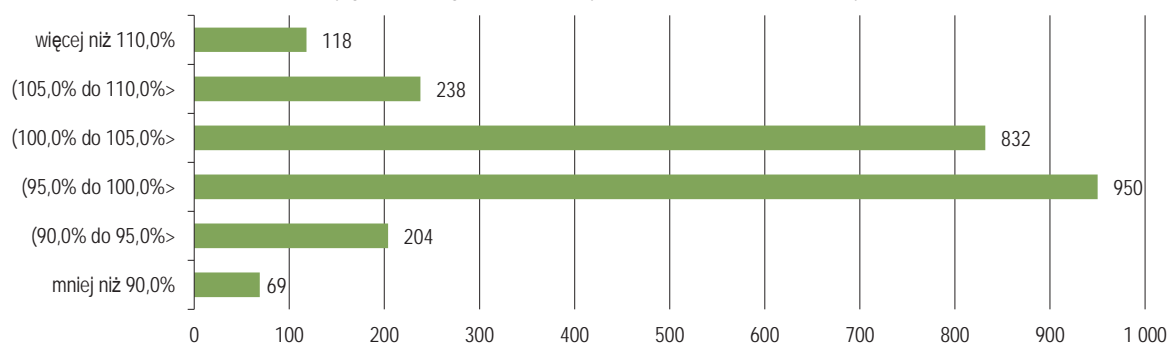
Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	121 425 597,4	135 233 348,9	149 090 469,5	100,2	100,0	110,2
Dochody własne	52 523 263,3	58 506 586,8	65 607 994,2	103,9	44,0	112,1
Dotacje celowe	40 543 063,4	46 290 351,2	51 870 739,8	95,9	34,8	112,1
Subwencja ogólna	28 359 270,8	30 436 410,9	31 611 735,5	100,1	21,2	103,9

W 2020 r. dochody budżetowe gmin zrealizowane zostały w kwocie 149 090 470 tys. zł, tj. 100,2% planu. W porównaniu do dochodów z 2019 r. wzrosły o 10,2% (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji o 6,8%), tempo wzrostu dochodów było niższe niż rok wcześniej o 1,2 punktu procentowego. Istotne źródło dochodów w gminach stanowią dochody z podatków i opłat – prawie 18% dochodów ogółem i ponad 40% dochodów własnych. W gminach w 2020 r. po raz pierwszy nie został wykonany plan dochodów z udziałów w podatku PIT (99,2%), a otrzymane środki były niższe o 1,1% od ubiegłorocznych. Natomiast pomimo dość niskiego wykonania (94,2%) dochodów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gminy uzyskały wpływ na poziomie 141,2% dochodów ubiegłorocznych.

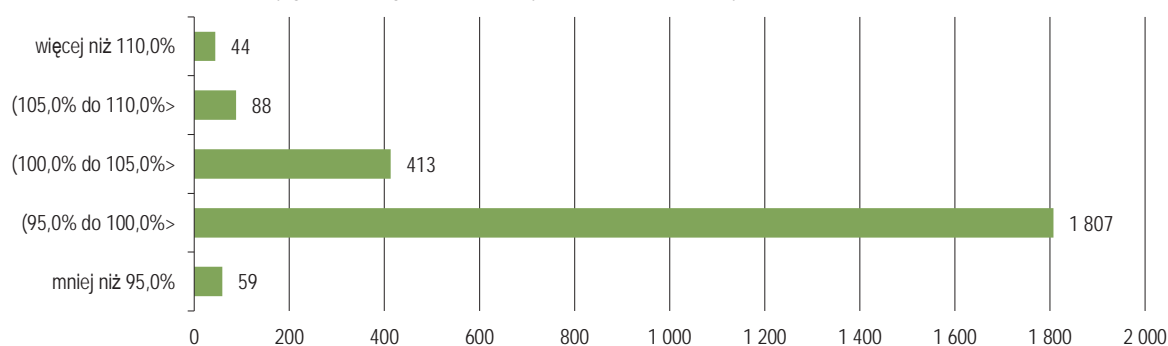
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów gmin w latach 2014–2020



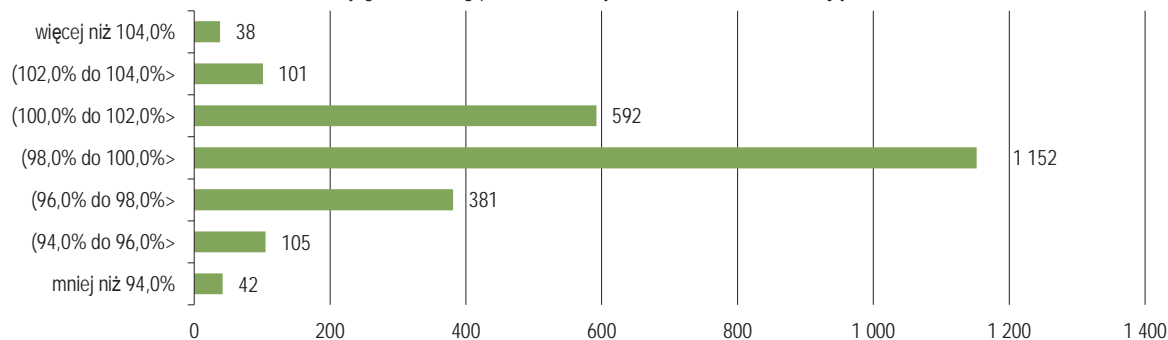
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2020 r.



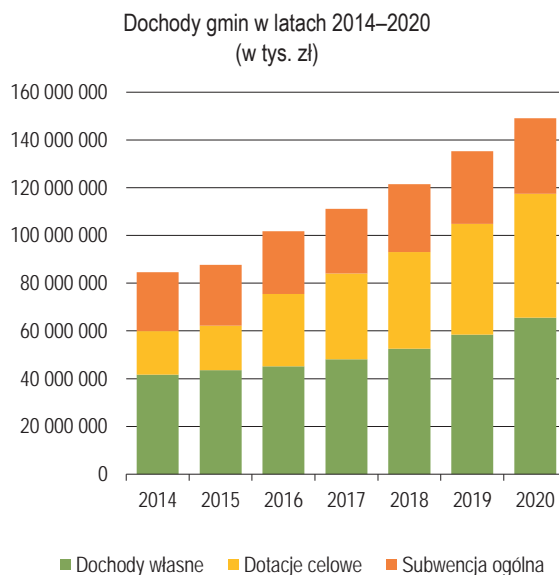
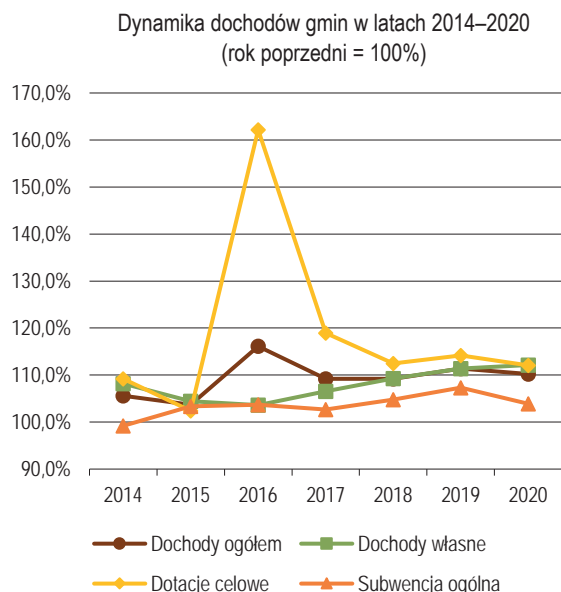
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2020 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2020 r.



Największą część dochodów gmin (44,0%) stanowiły dochody własne, które wzrosły o 12,1%. Dotacje celowe stanowiły 34,8% dochodów ogółem i w 2020 r. były wyższe o 12,1% od ubiegłorocznych, natomiast subwencja ogółem (21,2% dochodów) była o 3,9% wyższa niż w roku poprzednim.



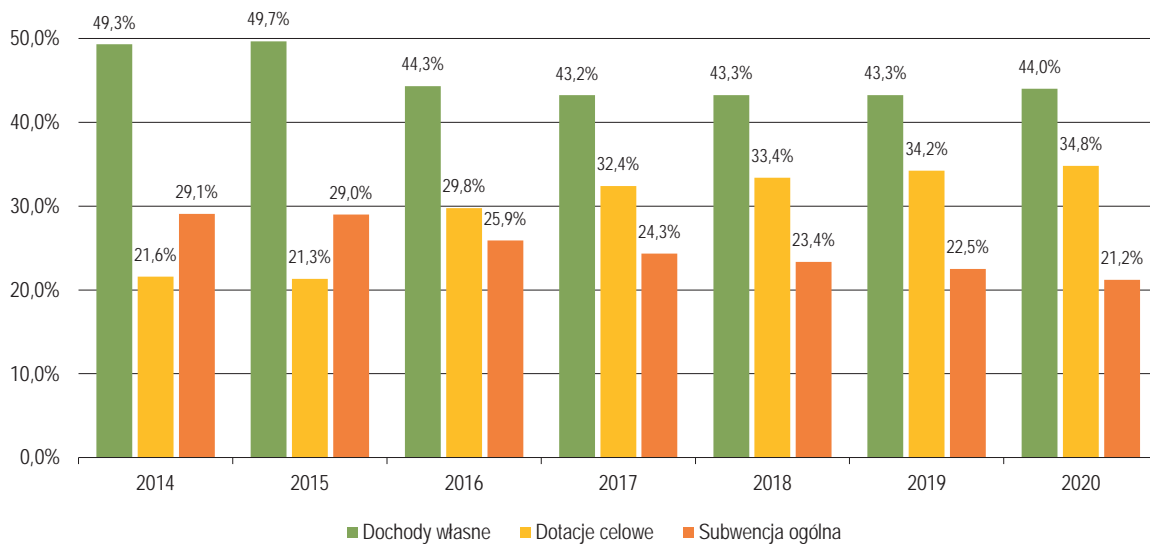
Od 2016 r., nastąpiła zmiana w strukturze dochodów gmin spowodowana otrzymywaniem (od II kwartału 2016 r.) dotacji na realizację rządowego programu stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych (program „Rodzina 500+”). Dotacje celowe osiągały coraz wyższy poziom w strukturze dochodów ogółem, a udział subwencji ogólnej systematycznie ulegał obniżeniu.

W 2020 r. zgromadzone przez gminy środki w 56,0% opierały się na dochodach transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych i subwencji (w stosunku do roku ubiegłego udział dotacji celowych w strukturze dochodów gmin zwiększył się o 0,6 punktu procentowego, a dochodów z tytułu subwencji ogólnej spadł o 1,3 punktu procentowego). Pozostała część – 44,0% pochodziła z dochodów własnych.

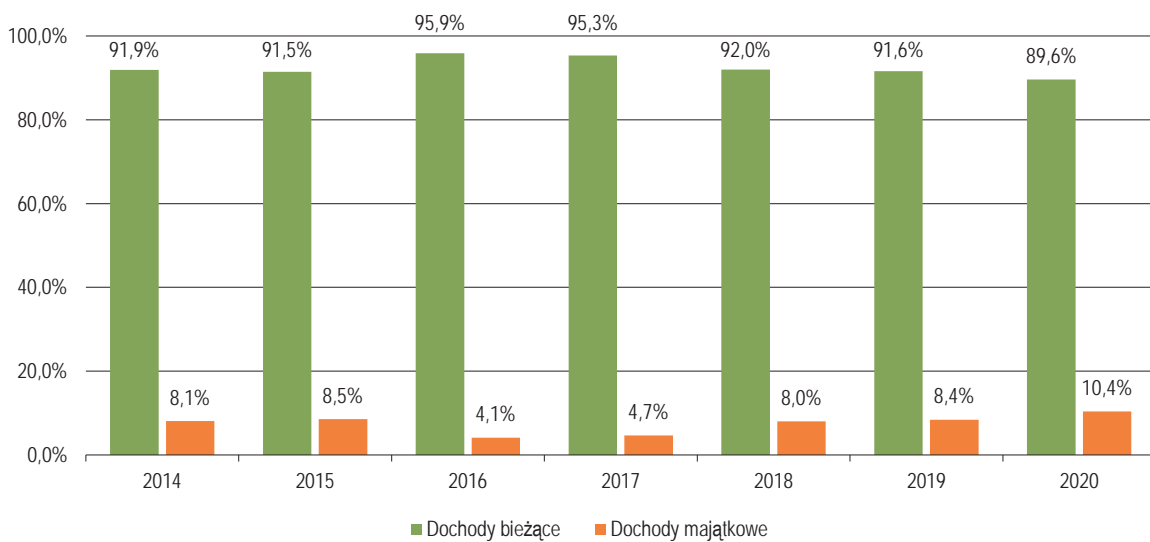
W grupie dotacji celowych kolejny rok z rządu zdecydowanie większe środki (o 18,8%) wpłynęły na realizację zadań zleconych w związku z przekazaniem gminom dotacji na wypłatę świadczeń wychowawczych „Rodzina 500+”, a wpływy z tego tytułu stanowiły prawie 68% dotacji na zadania zlecone i przekroczyły połowę (53,8%) ogólnej kwoty otrzymanych dotacji celowych.

Dochody bieżące stanowiły zdecydowaną większość (89,6%) dochodów ogółem i wzrosły o 7,9%, tj. w stopniu zdecydowanie niższym niż majątkowe, które były wyższe o 36,1%. W stosunku do roku ubiegłego najbardziej wzrosły dochody majątkowe własne, których do gmin wpłynęło więcej o 5 177 865 tys. zł tj. o 118,2% (w tym głównie środki otrzymane w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych).

Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2014–2020

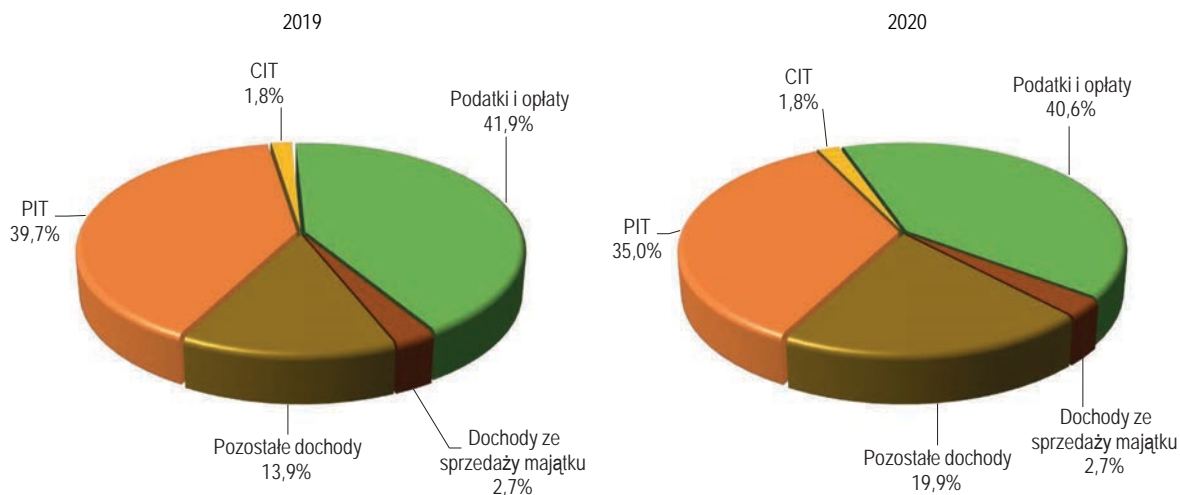


Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2014–2020

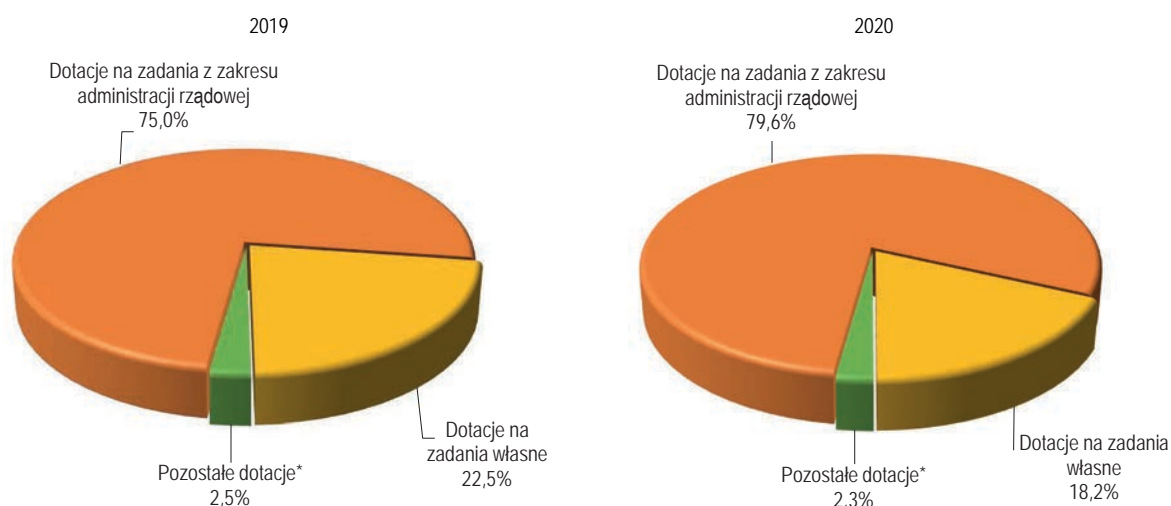


Rozdział III.

Struktura dochodów własnych gmin w latach 2019 i 2020

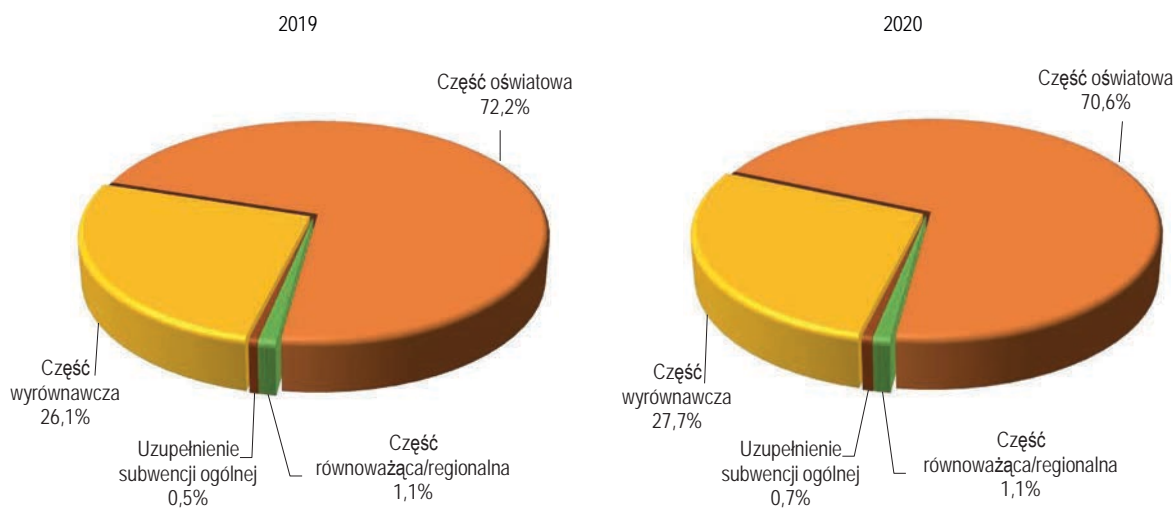


Struktura dotacji celowych gmin w latach 2019 i 2020

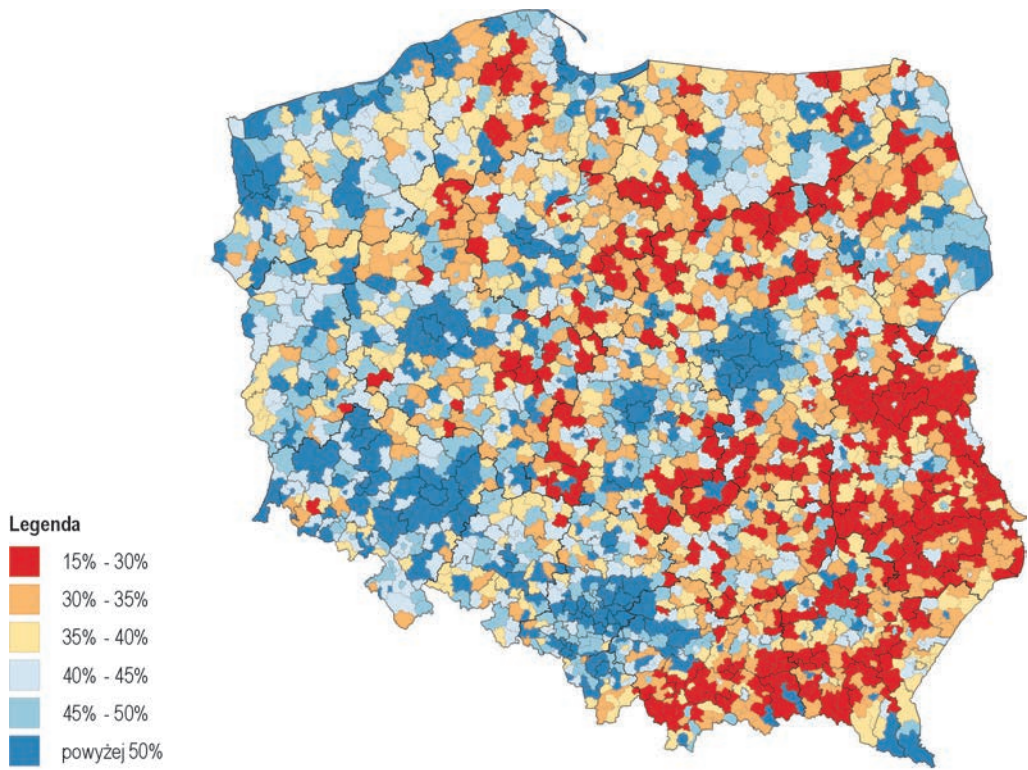


* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

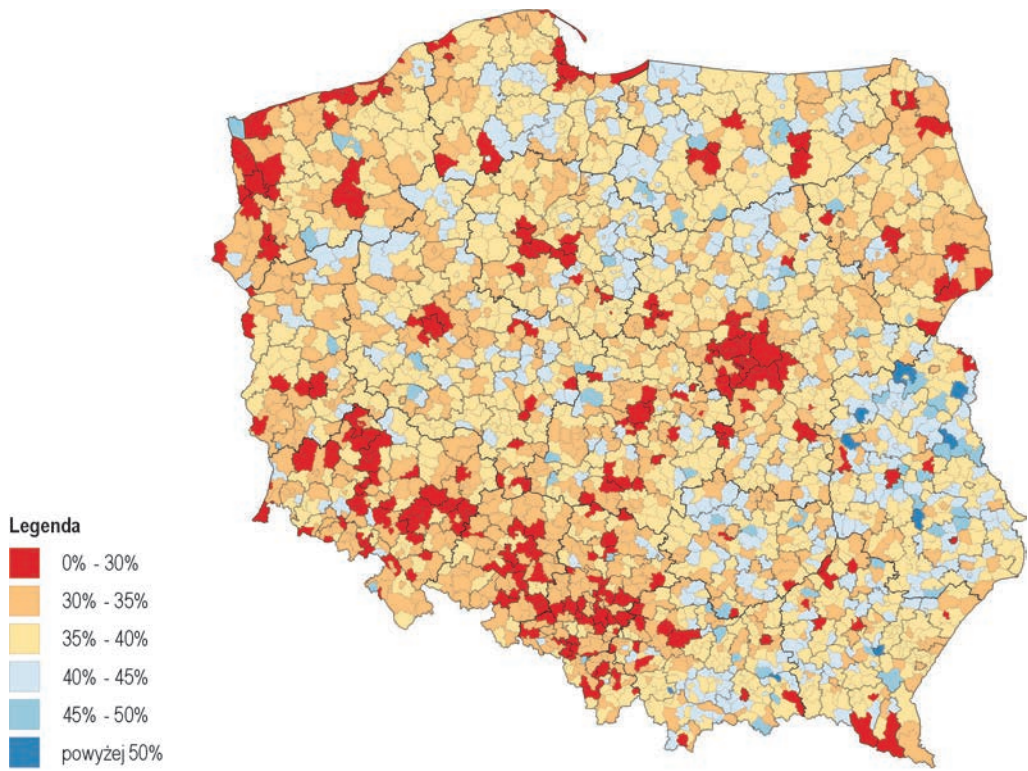
Struktura subwencji ogólnej gmin w latach 2019 i 2020



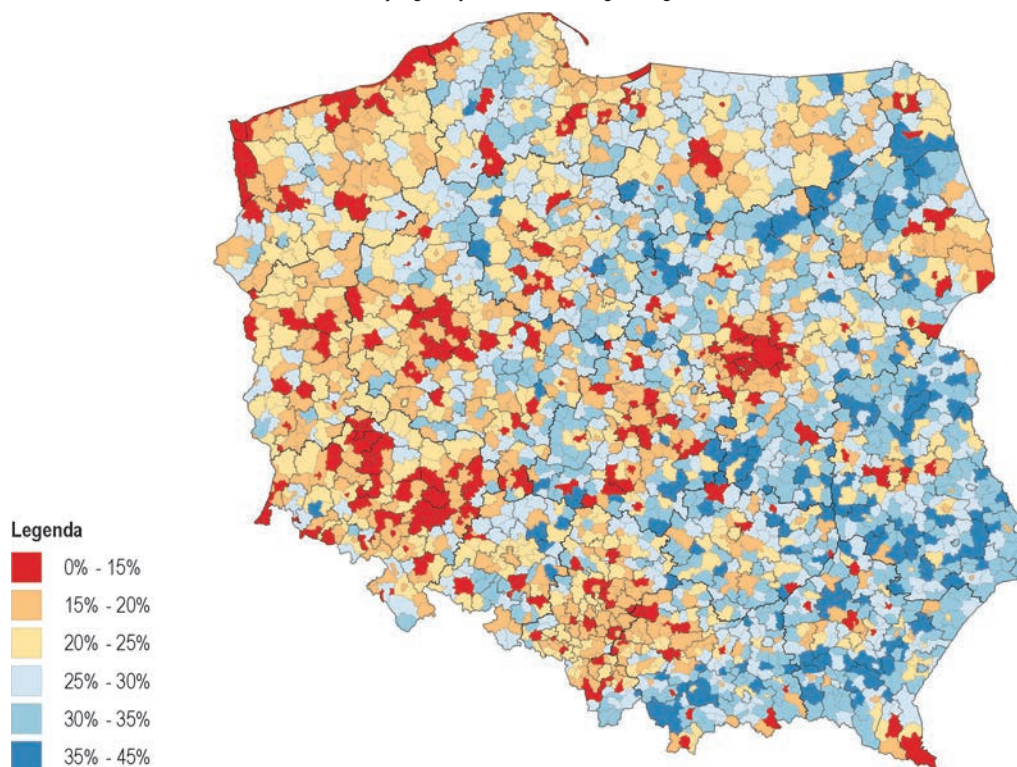
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin w 2020 r.



Udział dotacji celowych w dochodach ogółem gmin w 2020 r.



Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem gmin w 2020 r.



Potencjalne dochody podatkowe

Organy stanowiące gmin uchwaliły na 2020 r. stawki podatków niższe od maksymalnych o 2 751 914 tys. zł, co stanowiło 5,8% możliwych do uzyskania dochodów podatkowych ogółem (w 2019 r. – 6,2%). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek dotyczyły, tak jak w latach poprzednich, podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.

Wydane przez organy podatkowe gmin decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń wyniosły 915 390 tys. zł i obniżyły o 1,9% możliwe do uzyskania dochody podatkowe (w 2019 r. – 1,6%). Aż 97,5% kwoty stanowiącej skutki finansowe wydanych przez organy podatkowe decyzji, dotyczyło podatku od nieruchomości.

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się kwotą 3 667 305 tys. zł (wobec 3 660 919 tys. zł w 2019 r.). Statystyczna gmina w 2020 r. zrealizowała dochody podatkowe niższe o 1 521 tys. zł od możliwych do uzyskania (o 3 tys. zł więcej niż w 2019 r.).

Dochody podatkowe¹⁾ gmin możliwe do uzyskania w latach 2019 i 2020 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania				
	Plan na 31.03 ²⁾	Razem	z tego:		
			wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
2019					
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	42 109 690,8	46 812 417,6	43 151 499,0	2 893 083,5	767 835,1
– PIT, CIT	23 904 909,4	24 274 683,5	24 274 683,5	-	-
– podatek rolny	1 527 276,8	1 656 641,4	1 514 953,3	130 225,9	11 462,2
– podatek od nieruchomości	13 975 028,9	17 067 209,3	14 279 961,5	2 040 390,1	746 857,7
– podatek leśny	294 029,2	295 360,7	293 465,2	1 069,4	826,2
– podatek od środków transportowych	795 099,1	1 546 506,5	817 436,3	721 398,2	7 672,1
– pozostałe podatki i opłaty	1 613 347,5	1 972 016,1	1 970 999,3	-	1 016,9
2020					
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	44 054 401,2	47 584 222,4	43 916 917,8	2 751 914,3	915 390,3
– PIT, CIT	24 663 778,5	24 167 399,8	24 167 399,8	-	-
– podatek rolny	1 618 766,9	1 757 374,1	1 597 553,0	153 774,1	6 047,0
– podatek od nieruchomości	14 896 350,4	17 715 128,3	14 989 196,3	1 833 313,3	892 618,7
– podatek leśny	300 209,4	298 467,8	296 716,0	1 077,7	674,0
– podatek od środków transportowych	842 818,4	1 600 465,3	821 634,3	763 749,2	15 081,8
– pozostałe podatki i opłaty	1 732 477,6	2 045 387,1	2 044 418,3	-	968,8

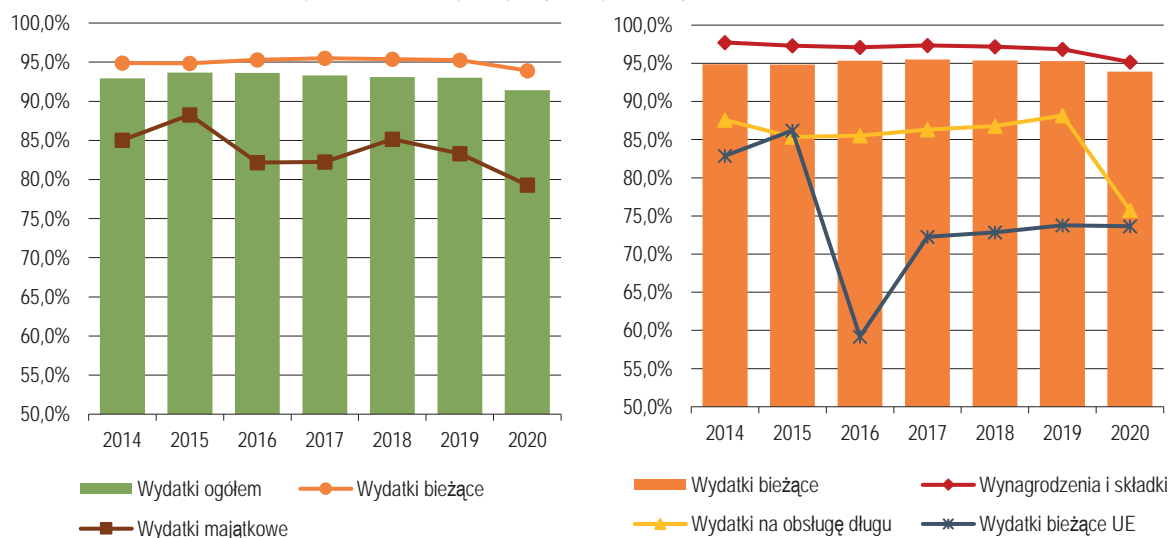
¹⁾ Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin.

²⁾ Plan wybranych dochodów podatkowych (objętych sprawozdaniem Rb-PDP) według stanu będącego podstawą ustalenia ubytku w dochodach, o którym mowa w art. 15zoa ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Nie obejmuje m.in. opłaty zdrowiskowej i miejscowej.

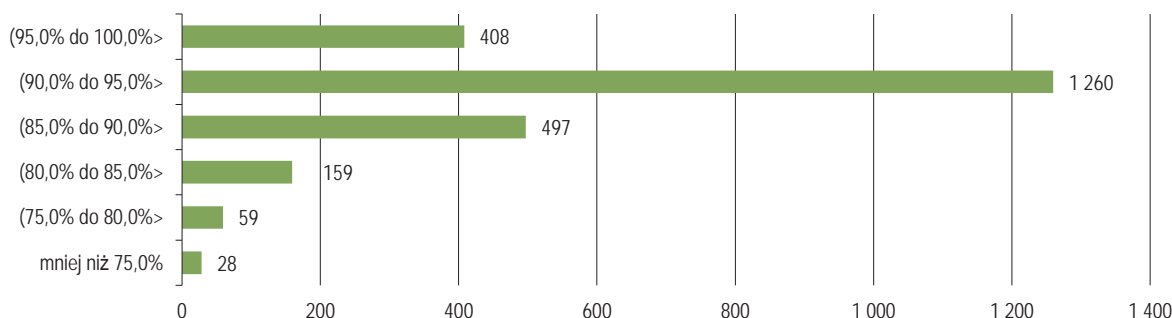
2. Wydatki

Wydatki budżetowe gmin wyniosły 143 716 562 tys. zł. W 2020 r. realizacja wydatków zakłócona została przez zaistniałą sytuację pandemiczną, co znalazło odzwierciedlenie w znacznie niższym stopniu wykonania zaplanowanych wydatków, zarówno bieżących jak i majątkowych. Zrealizowano 91,4% zaplanowanych wydatków ogółem (w 2019 r. – 93,0%), 93,9% wydatków bieżących (w 2019 r. – 95,3%) i 79,3% wydatków majątkowych (w 2019 r. – 83,3%).

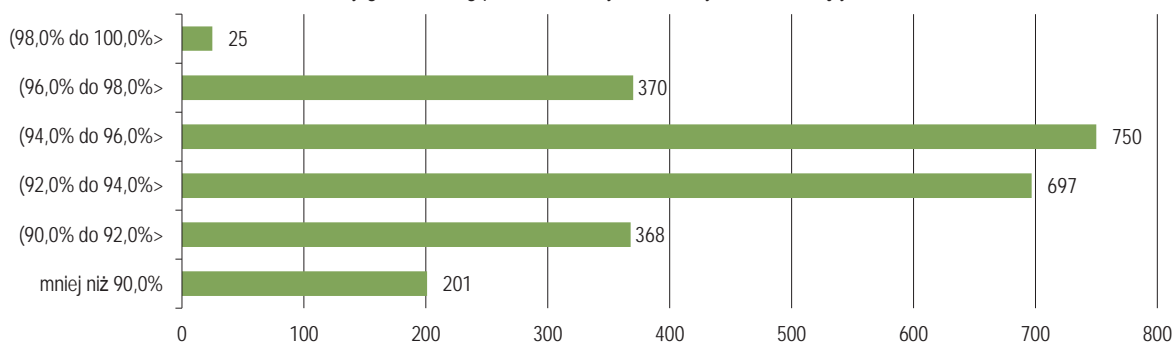
Wykonanie planu wybranych grup wydatków gmin w latach 2014–2020



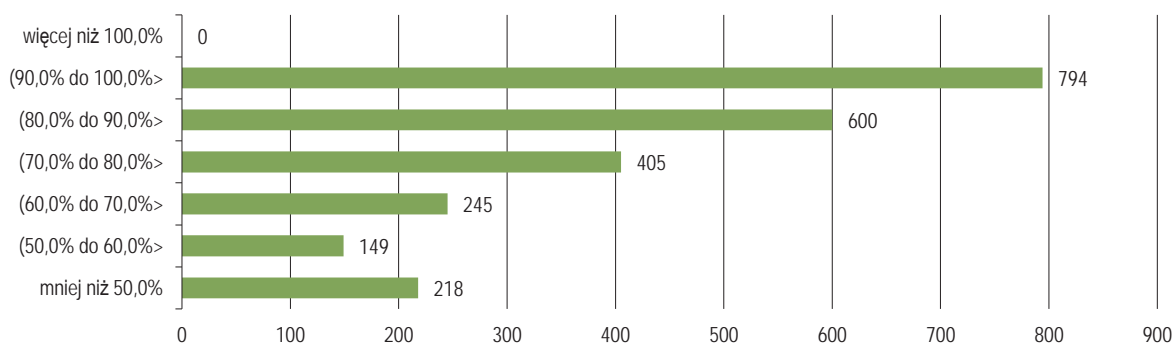
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2020 r.



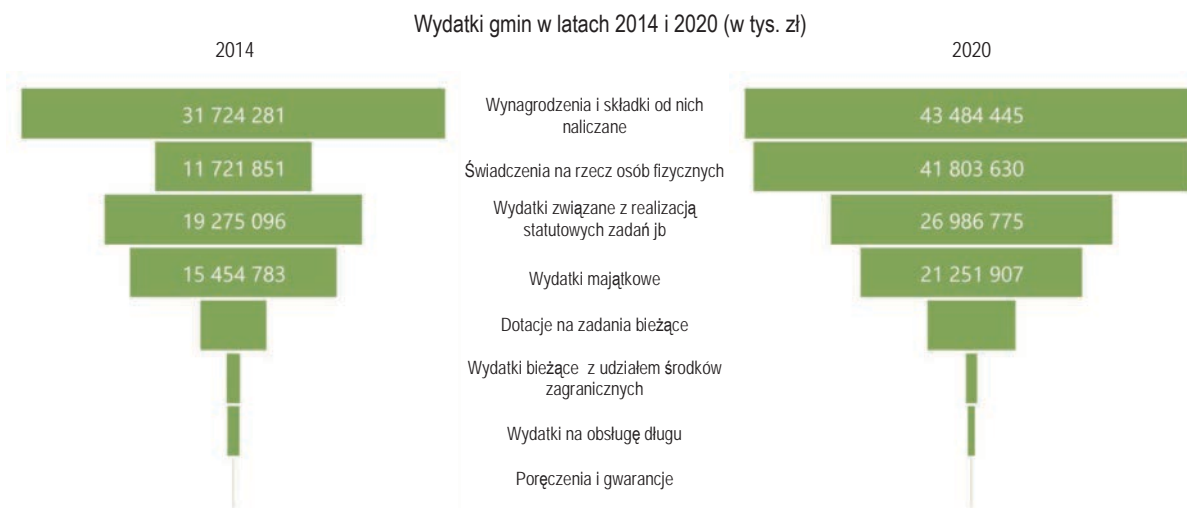
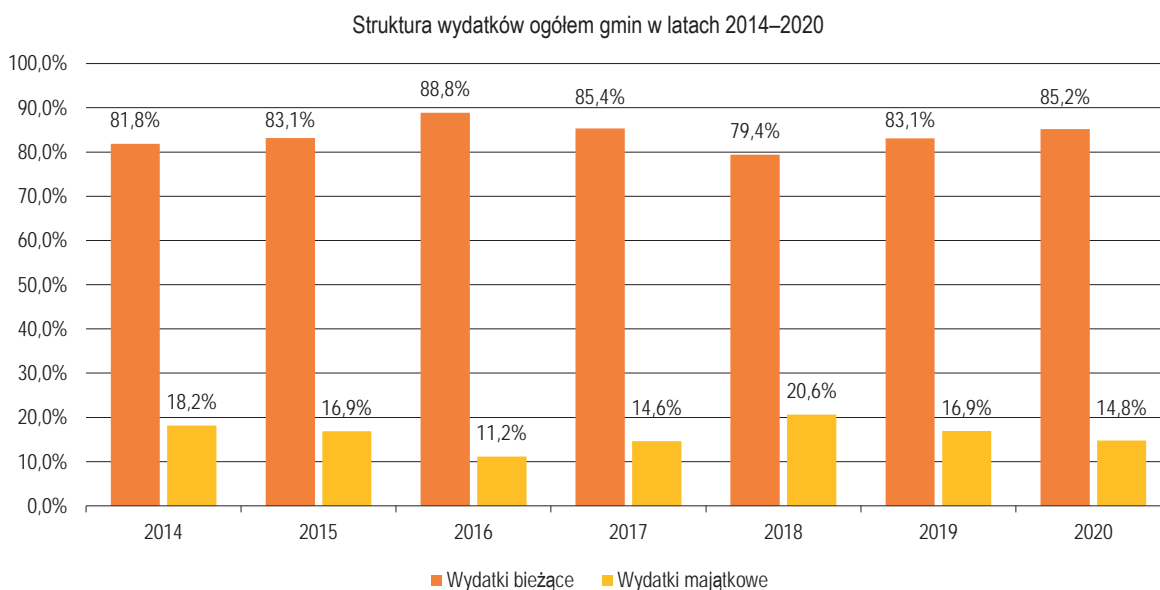
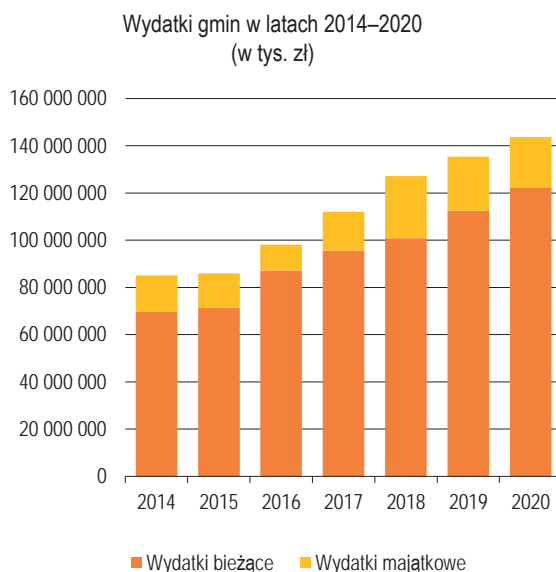
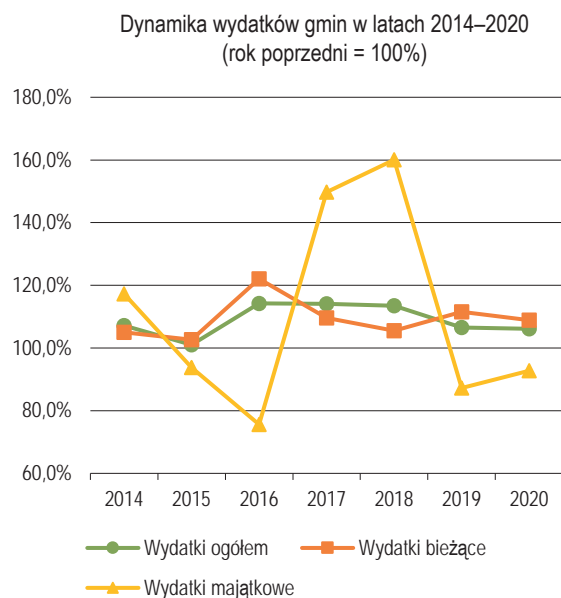
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2020 r.



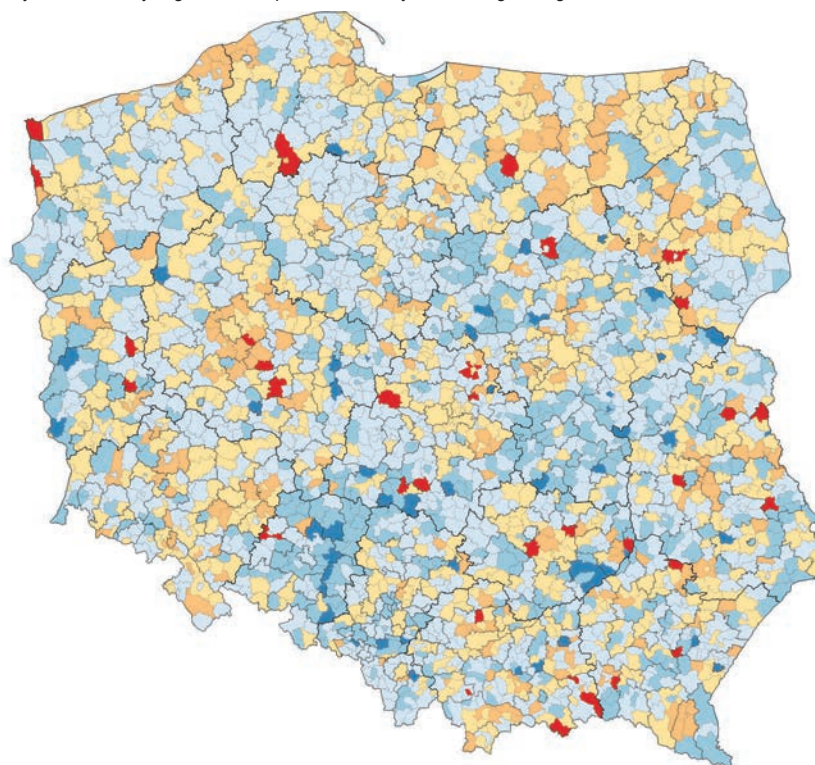
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2020 r.



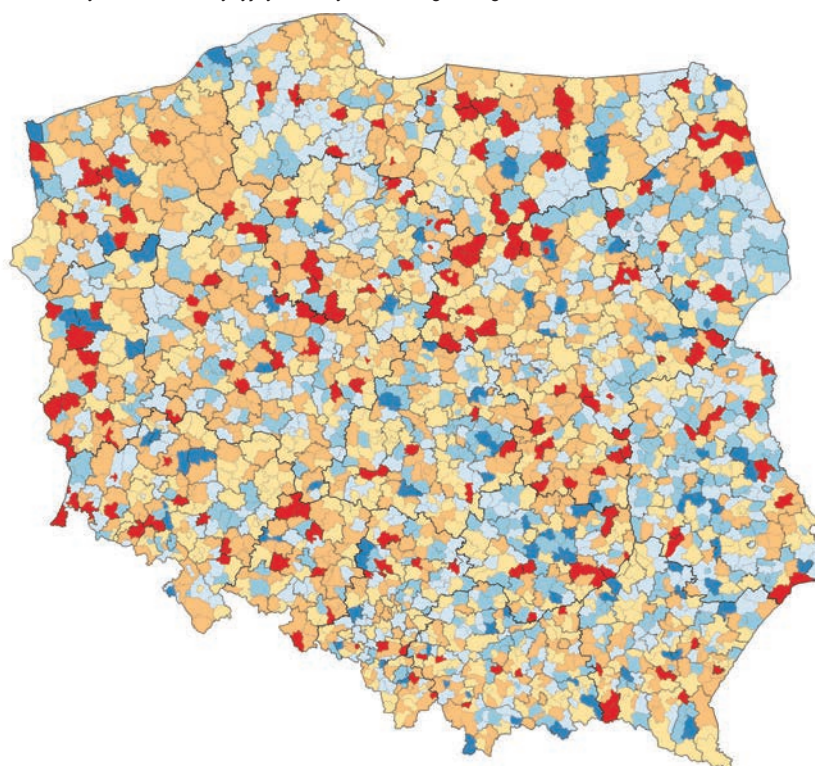
W 2020 r. wydatki ogółem wzrosły w gminach o 6,2% (realnie o 2,8%) w stosunku do poprzedniego roku. Na dynamikę wydatków bieżących (wzrost o 8,9%) znaczny wpływ miały wyższe o 18,0% wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych ze względu na całoroczną realizację nowelizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (nowelizacji wprowadzonej od 1 lipca 2019 r. polegającej na rozszerzeniu programu „Rodzina 500+” na każde dziecko). Wydatki majątkowe gmin były niższe o 7,2% (realnie o 10,6%). Wydatki na zadania inwestycyjne gminy obniżyły o 7,7% w porównaniu do poprzedniego roku, przy czym kwota wydatków na inwestycje realizowane przez gminy w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych była mniejsza o 16,9%.



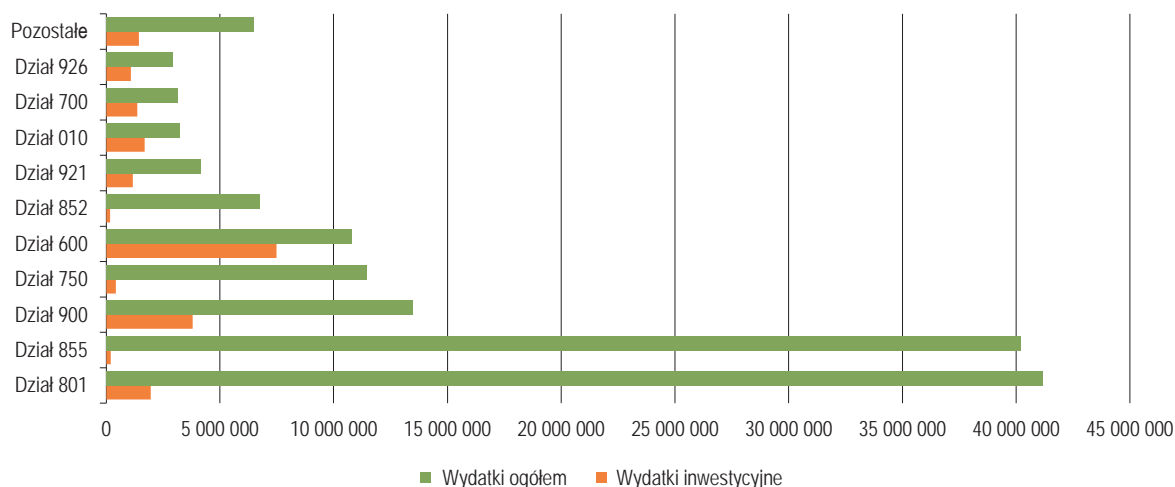
Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem gmin w 2020 r.



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w 2020 r.



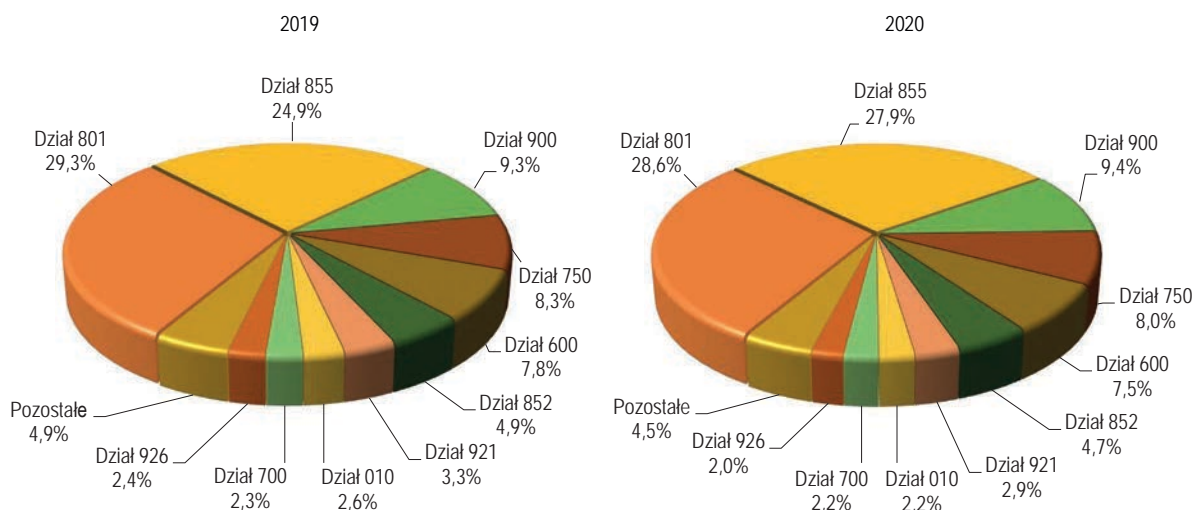
Wydatki gmin według działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r. (w tys. zł)



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna.

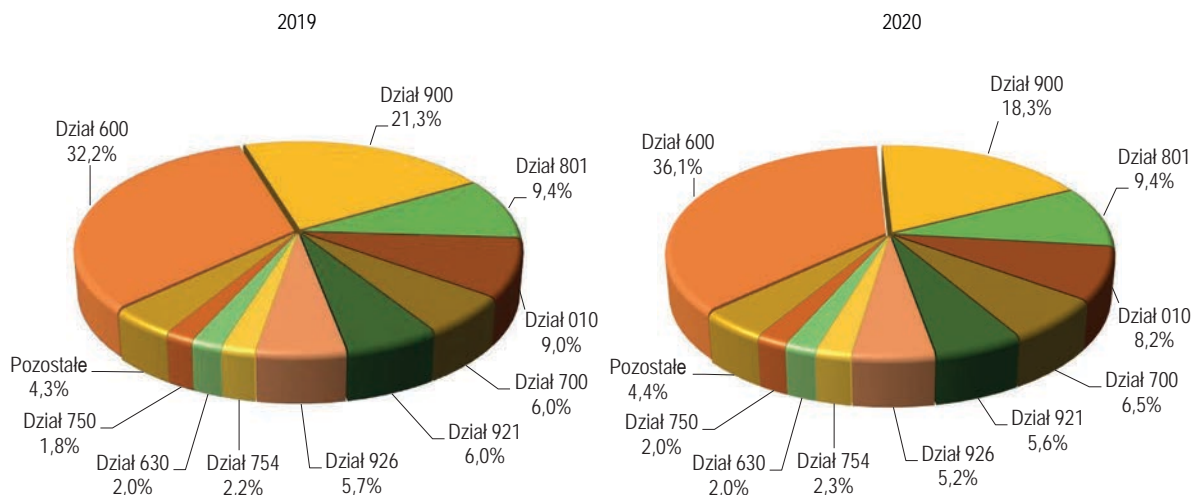
W 2020 r., podobnie jak w roku poprzednim, w strukturze wydatków gmin wzrósł udział wydatków bieżących, na co znaczny wpływ miała wysoka dynamika wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Tym samym udział wydatków majątkowych obniżył się o 2,1 punktu procentowego (w 2019 r. o 3,7 punktu procentowego) i wyniósł 14,8%. Zmniejszył się również udział projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych gmin – z 39,3% do 35,3%. W 2020 r. po raz pierwszy, w strukturze wydatków bieżących gmin wydatki klasyfikowane w dziale Rodzina przewyższyły wydatki na zadania związane z oświatą i wychowaniem. Nieco ponad połowę (54,4%) wydatków inwestycyjnych gmin stanowiły inwestycje związane z transportem i łącznością oraz gospodarką komunalną i ochroną środowiska (w 2019 r. – 53,5%).

Struktura wydatków ogółem gmin według działów klasyfikacji budżetowej



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna.

Struktura wydatków inwestycyjnych gmin według działów klasyfikacji budżetowej



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 630 – Turystyka, dział 750 – Administracja publiczna.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

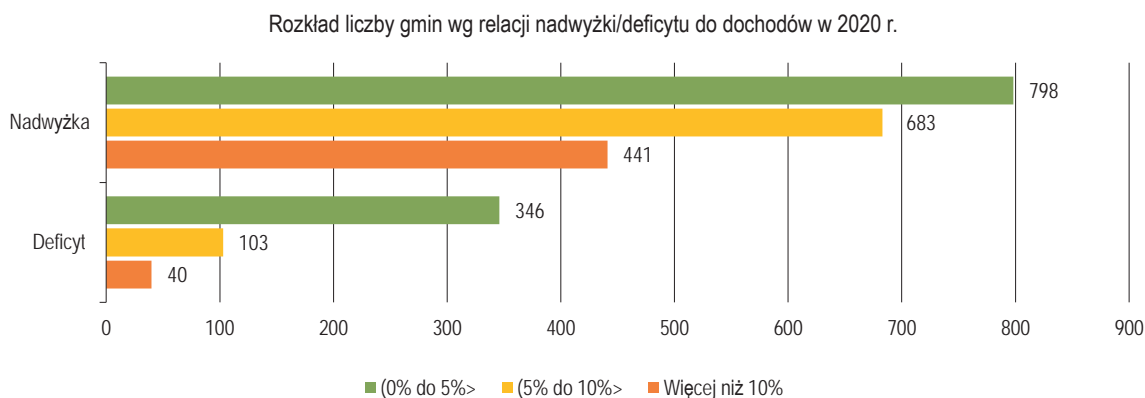
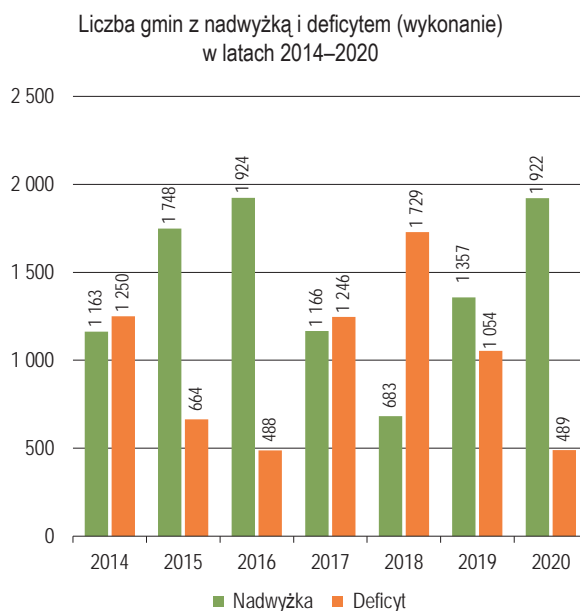
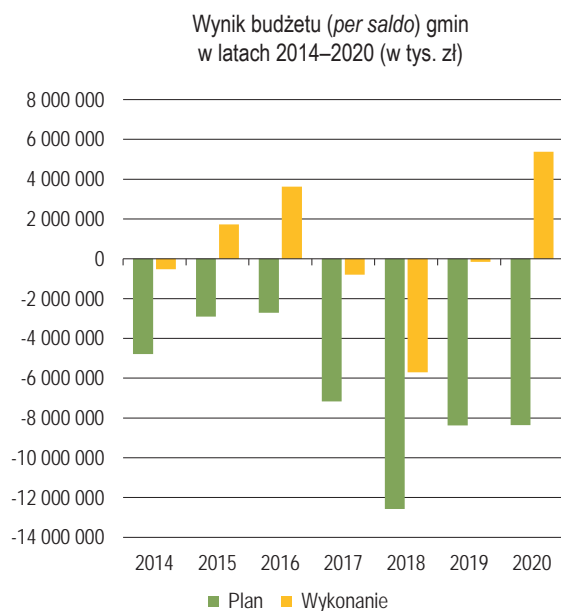
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody gmin w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Wynik budżetu	-5 707 176,7	-152 985,3	5 373 908,0	x	x
– nadwyżka	1 012 045,5	3 048 679,4	6 813 913,7	x	x
– deficyt	-6 719 222,1	-3 201 664,7	-1 440 005,7	x	x
Przychody ogółem, w tym:	17 807 275,3	15 205 517,1	16 650 675,0	100,0	109,5
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	9 275 260,4	7 169 791,0	6 524 488,4	39,2	91,0
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 271 761,2	920 838,9	581 093,2	3,5	63,1
– wolne środki i nadwyżka	8 486 879,5	7 966 632,9	10 072 923,8	60,5	126,4
Rozchody ogółem, w tym:	4 883 519,0	5 714 717,7	5 848 711,9	100,0	102,3
– spłata długu zwrotnego, w tym:	3 981 760,9	4 794 511,7	4 655 522,9	79,6	97,1
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	529 243,7	667 806,3	489 913,2	8,4	73,4

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W latach od 2017 do 2019 wydatki budżetowe gmin były wyższe od uzyskanych dochodów. Realizacja planu dochodów na poziomie 100,2% oraz planu wydatków w 91,4% spowodowały, że rok 2020 gminy zamknęły nadwyżką budżetową w kwocie 5 373 908 tys. zł, stanowiącą 3,6% w relacji do dochodów, przy zakładanym deficycie na poziomie 5,6% planowanych dochodów. Dodatnim wynikiem rok 2020 zakończyły 1 922 gminy (79,7% ogółu). Na tak korzystny wynik budżetu miały wpływ m.in. uzyskane przez gminy, możliwe do wykorzystania w trzech latach, dochody z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, przeznaczone na finansowanie zadań inwestycyjnych. Osiągnięty przez gminy na koniec roku wynik budżetu świadczy o zachowaniu przez organy gmin dużej ostrożności podczas realizacji budżetu w warunkach panującej pandemii.

Deficyt budżetowy gmin był finansowany, podobnie jak w poprzednich latach, głównie środkami pochodzącymi ze źródeł zwrotnych. Zaciągnięte kredyty i pożyczki pokryły go w 74,3% (spadek o 1,3 punktu procentowego w stosunku do 2019 r.), wolne środki w 19,9% (wzrost o 1,2 punktu procentowego), a nadwyżką budżetową z lat ubiegłych gminy sfinansowały 5,8% kwoty deficytu.

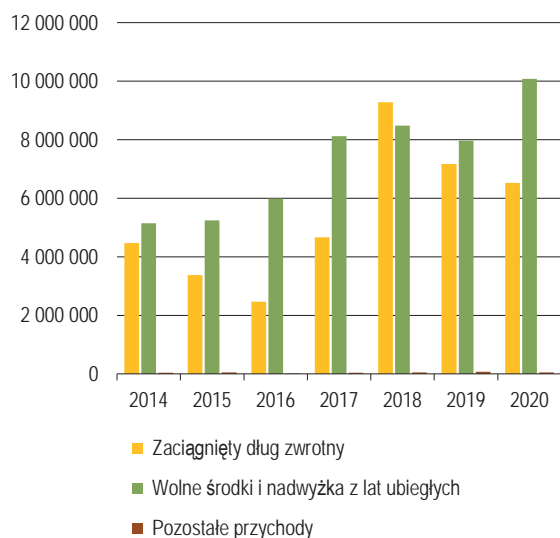


Zrealizowane przez gminy w 2020 r. przychody z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji były o 9,0% niższe w porównaniu z poprzednim rokiem, natomiast dług zwrotny zaciągnięty w związku z realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych stanowił 63,1% kwoty z 2019 r.

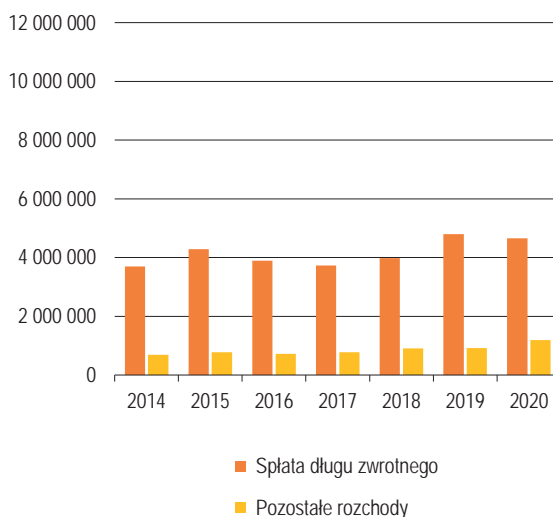
W strukturze przychodów udział wolnych środków oraz nadwyżki budżetowej wyniósł 60,5% (wzrost o 8,1 punktu procentowego), a zaciągniętych pożyczek, kredytów i wyemitowanych papierów wartościowych 39,2% (spadek o 8,0 punktów procentowych).

Splaty długu zwrotnego stanowiły 79,6% kwoty rozchodów gmin (spadek o 4,3 punktu procentowego) i były niższe o 2,9% w porównaniu z poprzednim rokiem. Na spłatę długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych gminy przeznaczyły o 26,6% środków mniej niż w 2019 r.

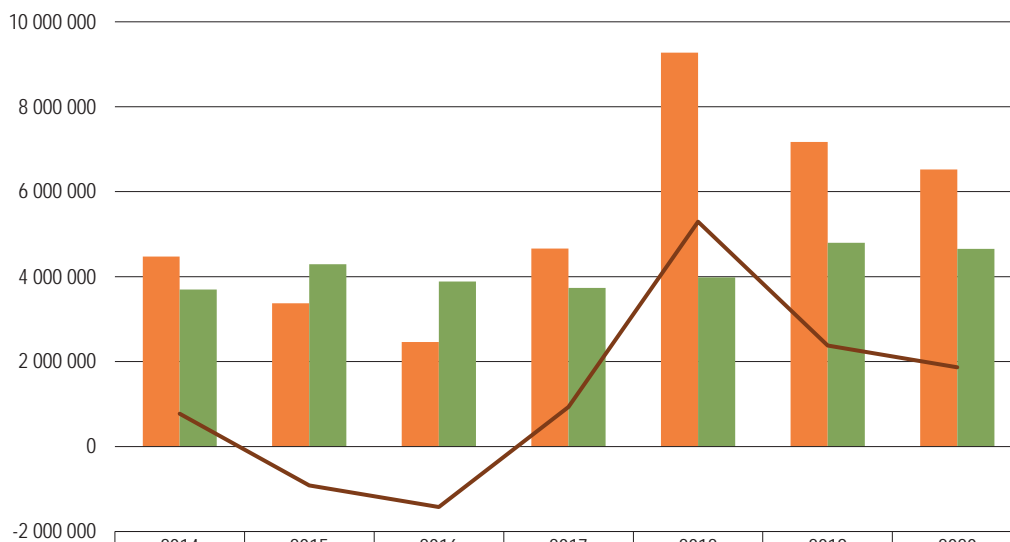
Przychody gmin w latach 2014–2020 (w tys. zł)



Rozchody gmin w latach 2014–2020 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu gmin a zmiana kwoty długu w latach 2014–2020 (w tys. zł)

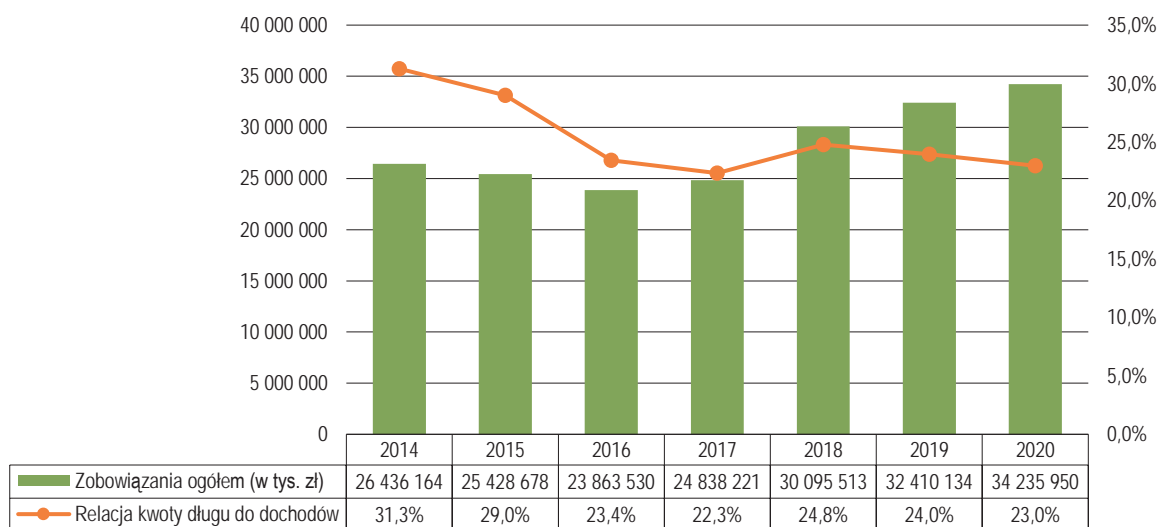


	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Przychody (zaciągnięcie długu)	4 471 680	3 375 268	2 465 050	4 664 940	9 275 260	7 169 791	6 524 488
Rozchody (spłata długu)	3 696 387	4 289 436	3 888 527	3 733 109	3 981 761	4 794 512	4 655 523
Zmiana kwoty długu	775 293	-914 168	-1 423 477	931 831	5 293 500	2 375 279	1 868 966

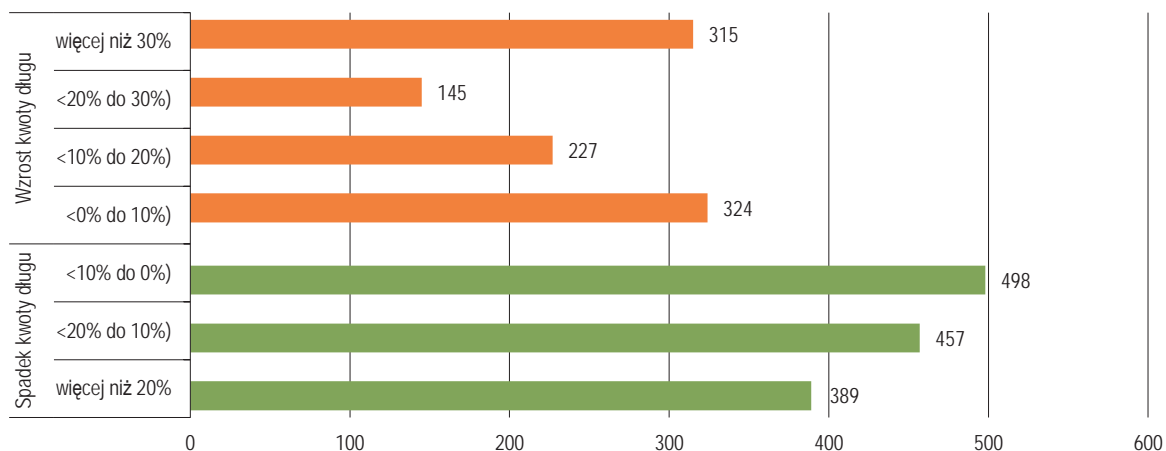
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Od 2017 r. utrzymuje się tendencja wzrostowa zobowiązań gmin. W 2020 r. kwota długu wzrosła o 5,6% w stosunku do poprzedniego roku. Liczba gmin, które na koniec roku budżetowego nie były zadłużone, zwiększyła się o 19 jednostek – do 85. Zobowiązania wymagalne gminy obniżyły o 21,0%. O 56 jednostek (do 262) zmniejszyła się liczba gmin, które wykazały zobowiązania wymagalne. Ze względu na dynamikę dochodów przewyższającą tempo wzrostu kwoty długu, nastąpiło obniżenie relacji zadłużenia gmin w stosunku do osiągniętych dochodów o 1,0 punkt procentowy – do 23,0%. Należności gmin to w 95,7% należności wymagalne, które w 2020 r. uległy zwiększeniu o 6,8% i w 75,7% dłużnikami były gospodarstwa domowe.

Poziom zadłużenia gmin oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2014–2020

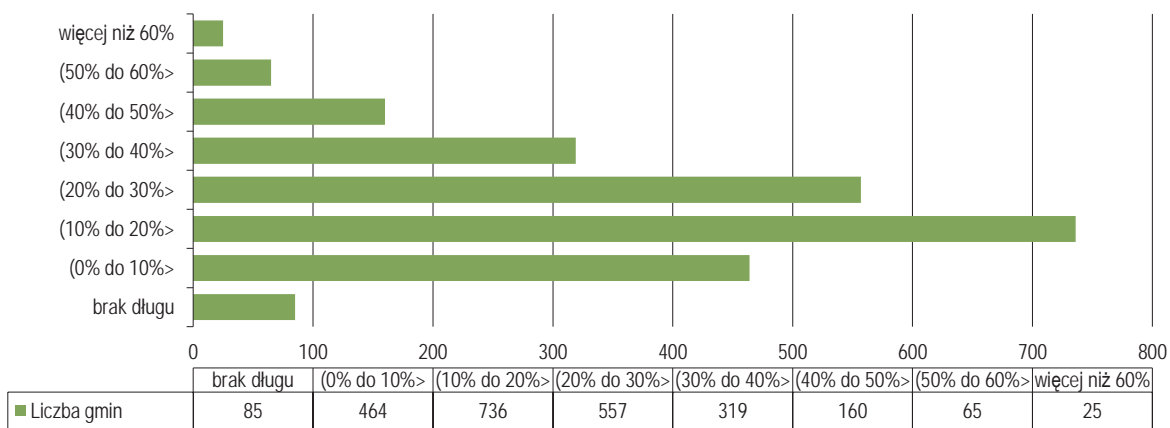


Rozkład liczby gmin* w 2020 r. według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu

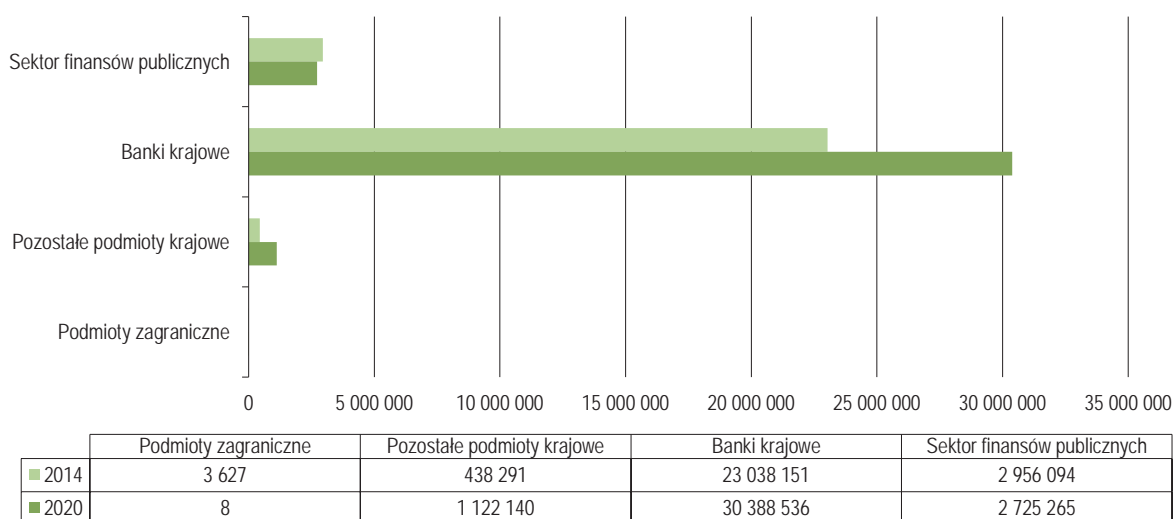


* Na wykresie nie ujęto gmin, które w latach 2019 i 2020 nie były zadłużone.

Rozkład liczby gmin według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2020 r.



Struktura kwoty długu gmin według wierzycieli w 2014 i 2020 (w tys. zł)



Rozdział IV. Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa (funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego 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.

Wybrane wielkości budżetu m.st. Warszawy w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	17 004 591,9	18 109 389,9	18 557 696,2	99,7	100,0	102,5
Bieżące, w tym:	16 283 604,4	17 432 309,5	17 755 804,5	99,3	95,7	101,9
PIT, CIT	6 657 979,6	7 288 852,1	7 161 518,8	101,8	38,6	98,3
Dotacje celowe, w tym:	1 590 649,1	2 246 245,7	2 884 973,9	99,4	15,5	128,4
Na zadania zlecone	1 297 502,4	1 926 067,2	2 549 227,0	99,8	13,7	132,4
Subwencja ogólna, w tym:	2 011 203,9	2 261 513,1	2 534 317,2	100,0	13,7	112,1
Część oświatowa	1 812 995,5	2 039 918,6	2 280 953,1	100,0	12,3	111,8
Majątkowe, w tym:	720 987,5	677 080,4	801 891,7	107,8	4,3	118,4
Dochody ze sprzedaży majątku	95 883,5	63 158,5	49 010,1	72,9	0,3	77,6
Wydatki ogółem, z tego:	16 622 272,6	18 715 029,7	20 226 163,0	93,4	100,0	108,1
Bieżące, w tym:	14 433 199,3	16 339 971,7	17 941 010,1	94,4	88,7	109,8
Wynagrodzenia i pochodne	4 677 374,9	5 231 645,6	5 569 675,2	98,1	27,5	106,5
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 292 642,4	1 895 531,4	2 528 556,5	99,5	12,5	133,4
Dotacje	1 327 359,6	1 452 277,3	1 593 966,4	96,5	7,9	109,8
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	204 427,3	180 801,8	148 837,2	51,9	0,7	82,3
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	42 907,7	45 921,6	43 968,5	62,7	0,2	95,7
Majątkowe, w tym:	2 189 073,3	2 375 058,0	2 285 152,9	86,6	11,3	96,2
Wydatki inwestycyjne, w tym:	2 094 521,3	2 325 471,0	2 240 802,9	86,4	11,1	96,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	701 828,4	905 492,6	816 391,0	92,7	4,0	90,2
Wynik budżetu	382 319,3	-605 639,8	-1 668 466,8	x	x	x
Wynik operacyjny	1 850 405,1	1 092 337,8	-185 205,6	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	3 878 977,9	3 741 094,7	4 805 609,0	x	100,0	128,5
Zaciągnięcie długu zwrotnego	-	-	2 344 092,3	x	48,8	x
Wolne środki i nadwyżka	3 878 977,9	3 741 094,7	2 461 516,7	x	51,2	65,8
Rozchody ogółem, w tym:	2 039 430,7	673 764,9	589 200,6	x	100,0	87,4
Splata długu zwrotnego	556 930,7	673 764,9	589 200,6	x	100,0	87,4
Należności ogółem, w tym:	2 233 125,1	2 242 506,2	2 622 802,8	x	100,0	117,0
Należności wymagalne	2 231 634,7	2 241 158,7	2 564 832,6	x	97,8	114,4
Kwota długu, w tym:	4 569 258,5	3 895 705,3	5 652 681,4	x	100,0	145,1
Zobowiązania wymagalne	178,2	389,8	1 167,2	x	0,0	299,4
Kwota długu samorządowych osób prawnych	7 632,4	11 159,3	8 155,4	x	100,0	73,1
w tym SP ZOZ	6 836,6	10 216,3	7 600,8	x	93,2	74,4

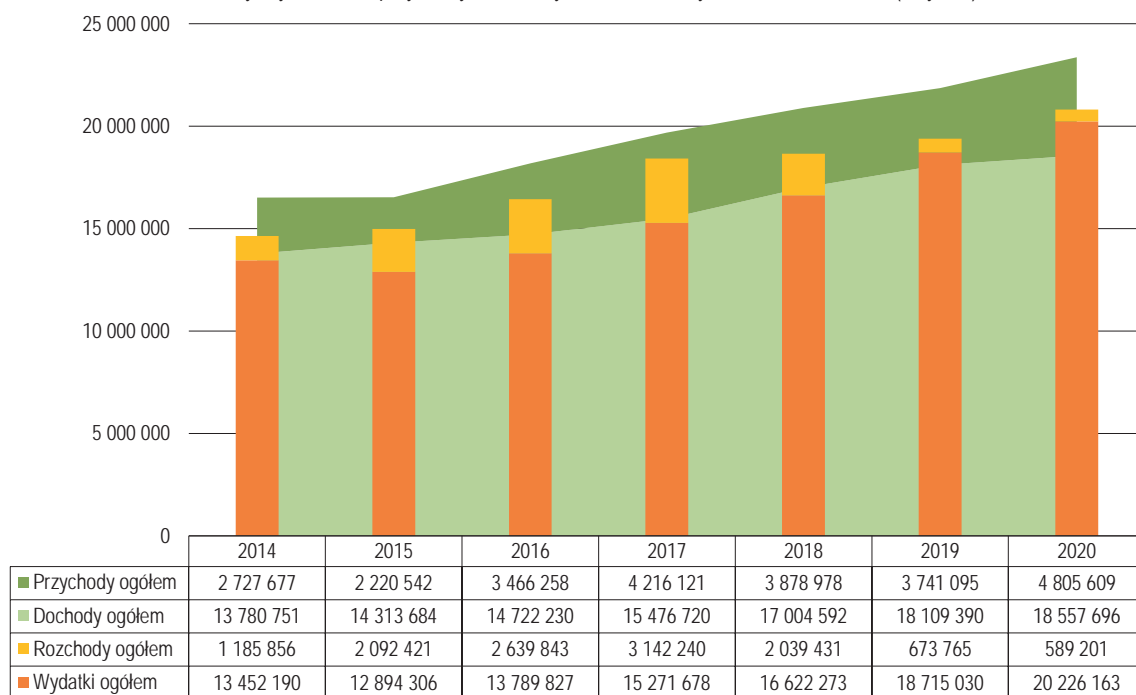
¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1817.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody m.st. Warszawy na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	614 432,3	594 045,3	563 737,2	112,7	3,0	94,9
Budżet środków europejskich	601 539,0	579 401,3	550 883,7	114,0	3,0	95,1
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 887,0	2 162,9	3 491,5	91,2	0,0	161,4
Środki ze źródeł zagranicznych	11 006,3	12 481,1	9 362,0	71,5	0,1	75,0
Wydatki ogółem*, z tego:	744 736,1	951 414,2	860 359,5	90,5	4,6	90,4
Budżet środków europejskich	559 028,5	697 722,4	619 092,8	90,3	3,3	88,7
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	172 615,5	242 883,5	237 015,2	93,7	1,3	97,6
Środki ze źródeł zagranicznych	13 092,0	10 808,3	4 251,5	34,6	0,0	39,3
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	-	-	1 500 000,0	x	x	x
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	446,4	36,0	1 852,0	x	x	5 144,4

* Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody m.st. Warszawy w latach 2014–2020 (w tys. zł)



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.

² Do zakresu działania dzielnicy należą sprawy lokalne (utrzymanie i eksploatacja zasobów lokalowych, obiektów administracyjnych, działania na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy oraz zadania wynikające ze statutu i uchwał Rady m.st. Warszawy). Załączniki dzielnicowe do uchwały budżetowej określają środki przeznaczone na te zadania – vide art. 11 i art. 12 ustawy.

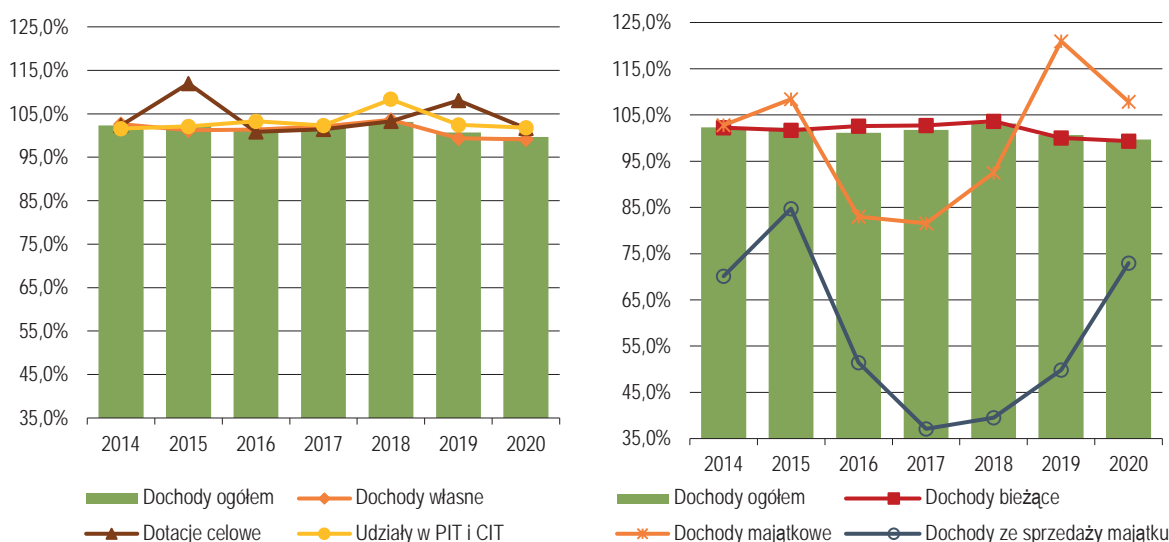
1. Dochody

Dochody budżetowe m.st. Warszawy w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	17 004 591,9	18 109 389,9	18 557 696,2	99,7	100,0	102,5
Dochody własne	12 805 533,0	13 031 858,8	12 608 861,9	99,1	67,9	96,8
Dotacje celowe	2 174 578,1	2 798 594,7	3 405 169,1	101,6	18,3	121,7
Subwencja ogólna	2 024 480,7	2 278 936,4	2 543 665,1	100,0	13,7	111,6

W 2020 r. dochody budżetowe m.st. Warszawy zrealizowane zostały w kwocie 18 557 696 tys. zł, tj. 99,7% planu, czyli na poziomie niższym od planowanego o 58 250 tys. zł. W porównaniu do dochodów z 2019 r. wzrosły one o 2,5%. Tempo wzrostu dochodów było niższe niż rok wcześniej o 4,0 punkty procentowe. Po wyeliminowaniu dochodów z opłat za odbiór odpadów komunalnych i bez uwzględnienia dotacji na realizację programu „Rodzina 500+”, spadek dochodów w 2020 r. w stosunku do 2019 r. wyniósł 3,7%. Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 17 755 804 tys. zł (99,3% planu), a dochody majątkowe w kwocie 801 892 tys. zł i były wyższe o 7,8% niż planowano. Na wyższy poziom wykonania dochodów majątkowych miały wpływ dotacje celowe, które zostały zrealizowane na poziomie 116,3% planu (166,4% w 2019 r.). Zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku zostały wykonane w 72,9% planu (49,8% w 2019 r.). W porównaniu 2019 r. dochody bieżące wzrosły o 1,9%, natomiast dochody majątkowe o 18,4%.

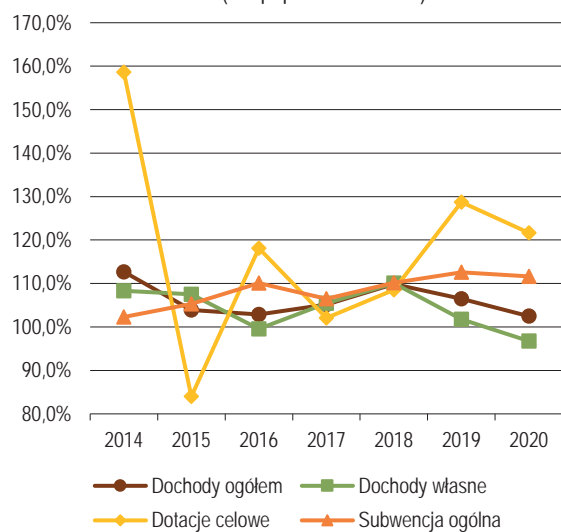
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów m.st. Warszawy w latach 2014–2020



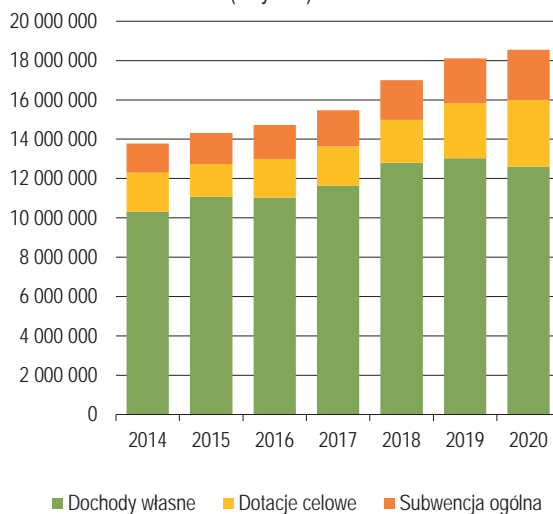
Największą część dochodów m.st. Warszawa (67,9%) stanowią dochody własne, które w stosunku do 2019 r. zmalały o 3,2%. M.st. Warszawa otrzymało o 21,7% więcej dotacji celowych (stanowiących 18,3% dochodów), a subwencja ogółem (13,7% dochodów) była o 11,6% wyższa niż w roku poprzednim. Subwencja ogólna zrealizowana została jak w roku poprzednim w 100% planowanych wielkości. Wykonanie dochodów z tytułu udziałów w podatku PIT i CIT – 101,8% było najniższe od 2015 r. Spośród podstawowych źródeł dochodów bieżących najniższy wskaźnik wykonania planu odnotowano w przypadku dotacji celowych – 99,4%.

Reasumując dochody m.st. Warszawy zrealizowane w 2020 r. były o 2,5% wyższe niż w 2019 r., jednakże po wyeliminowaniu wzrostu dotacji z budżetu państwa z tytułu wypłaty świadczeń w ramach programu „Rodzina 500+”, związanego z objęciem począwszy od lipca 2019 r. świadczeniem wszystkich dzieci bez względu na dochody uzyskiwane przez rodzinę, dochody m.st. Warszawy zrealizowane w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. były niższe o 1,1%.

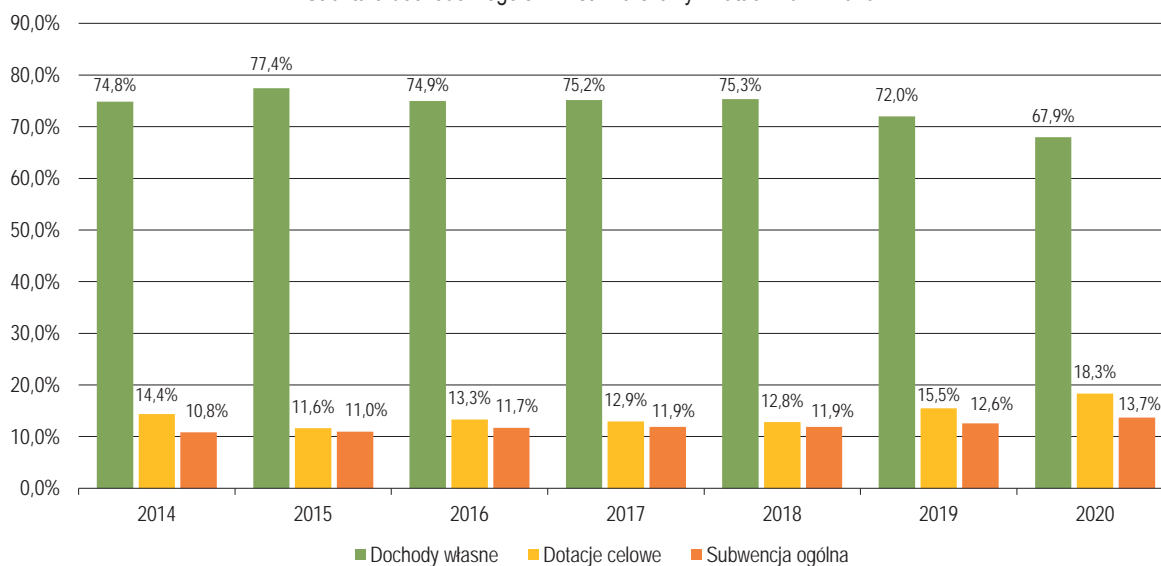
Dynamika dochodów m.st. Warszawy w latach 2014–2020
(rok poprzedni = 100%)



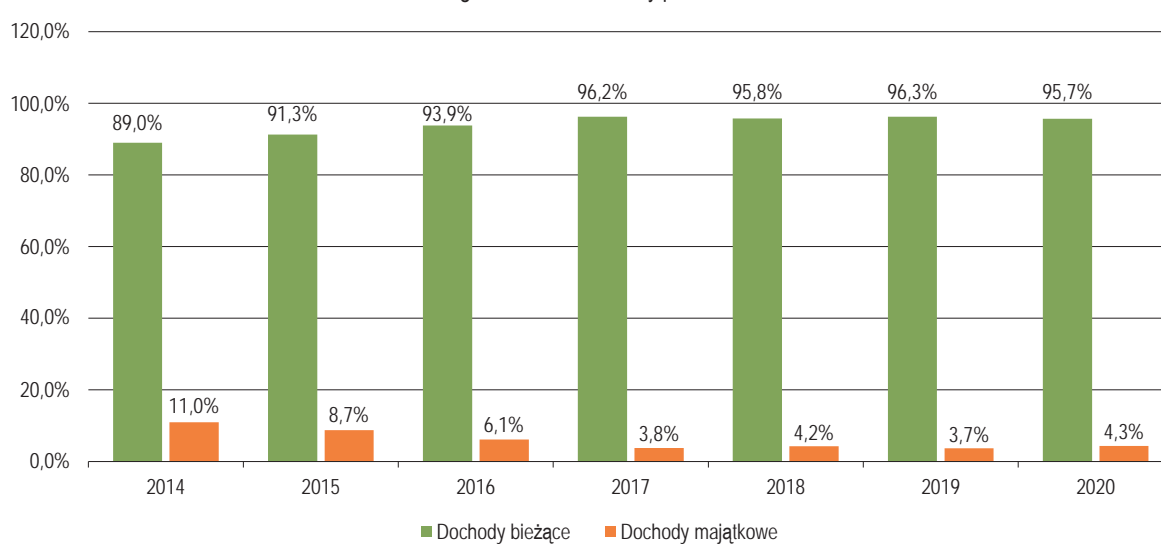
Dochody m.st. Warszawy w latach 2014–2020
(w tys. zł)



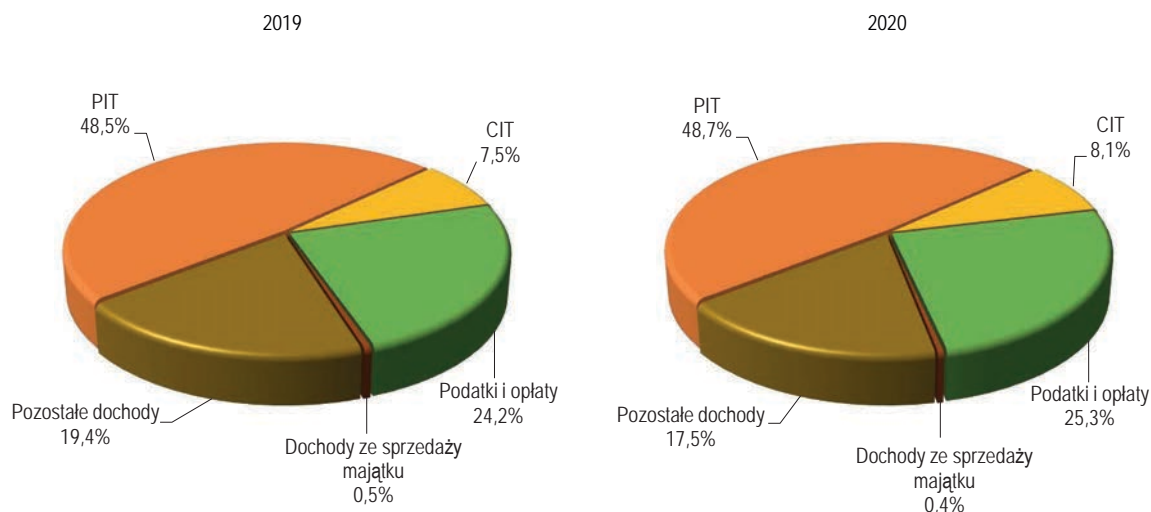
Struktura dochodów ogółem m.st. Warszawy w latach 2014–2020



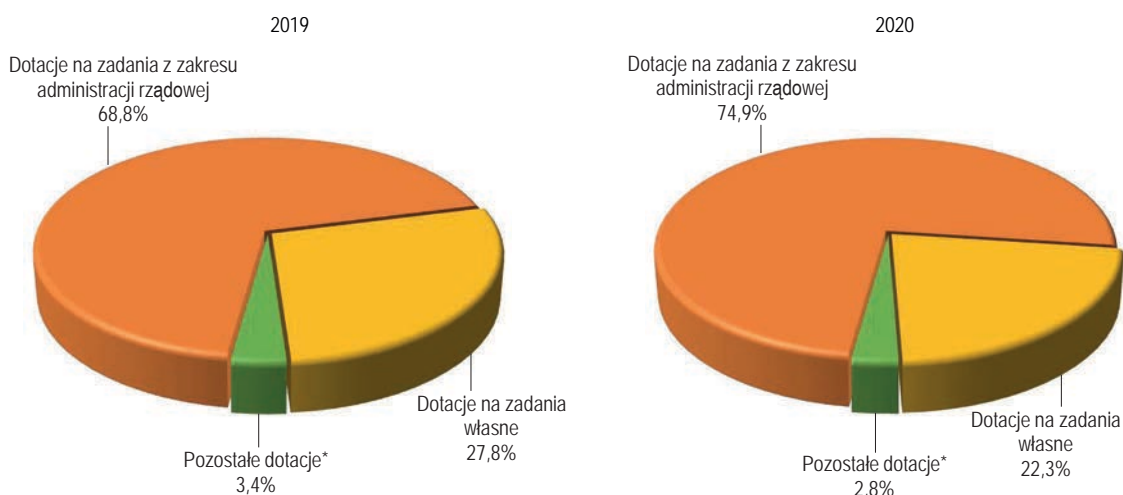
Struktura dochodów ogółem m.st. Warszawy powiatu w latach 2014–2020



Struktura dochodów własnych m.st. Warszawy w latach 2019 i 2020

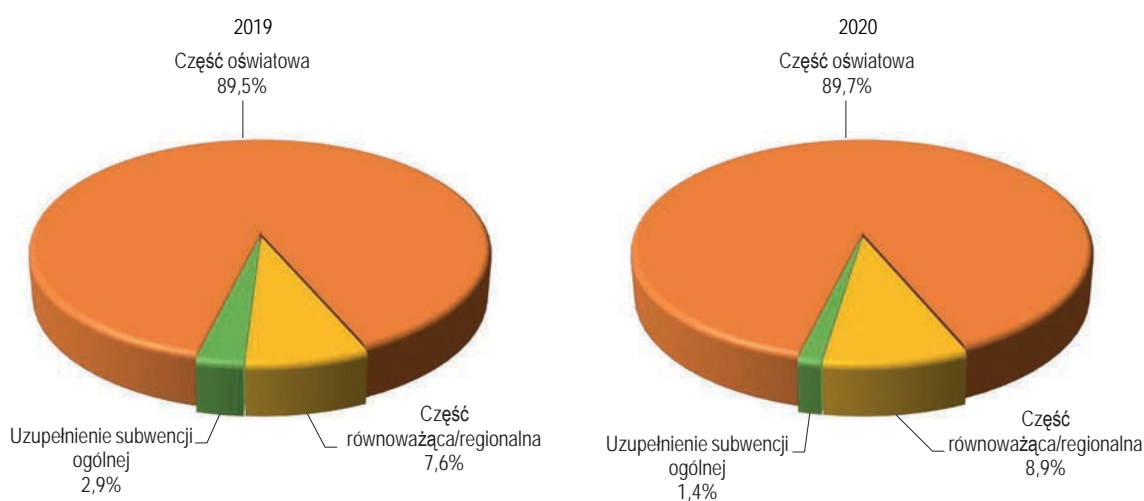


Struktura dotacji celowych m.st. Warszawy w latach 2019 i 2020



* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura subwencji ogólnej m.st. Warszawy w latach 2019 i 2020



Potencjonalne 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 2020 r. o 2 314 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim były niższe o 9 667 tys. zł). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły, jak w roku poprzednim, podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.

Decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń, wydane przez organ wykonawczy miasta stołecznego Warszawy, działającego jako organ podatkowy pierwszej instancji właściwy w sprawach podatków i opłat lokalnych, obniżył wpływy do budżetu miasta o 585 tys. zł (w roku poprzednim o 824 tys. zł).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 2 899 tys. zł (wobec 10 491 tys. zł w 2019 r.).

Dochody podatkowe¹⁾ m.st. Warszawy możliwe do uzyskania w latach 2019 i 2020 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania				
	Plan na 31.03 ²⁾	Razem	z tego:		
			wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
2019					
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	7 384 600,9	7 776 839,9	7 766 349,0	9 666,6	824,4
– PIT, CIT	5 556 145,6	5 781 481,5	5 781 481,5	-	-
– podatek rolny	1 093,7	1 012,1	1 012,1	-	-
– podatek od nieruchomości	1 228 897,2	1 267 813,5	1 265 197,5	1 861,5	754,5
– podatek leśny	272,2	276,2	276,2	-	-
– podatek od środków transportowych	31 587,9	37 346,1	29 471,1	7 805,1	69,9
– pozostałe podatki i opłaty	566 604,3	688 910,6	688 910,6	-	-
2020					
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	7 659 592,4	7 568 794,6	7 565 895,3	2 314,0	585,3
– PIT, CIT	5 765 360,4	5 685 118,8	5 685 118,8	-	-
– podatek rolny	1 001,9	157,8	157,8	-	-
– podatek od nieruchomości	1 272 013,5	1 191 664,9	1 188 766,1	2 314,0	584,8
– podatek leśny	282,0	178,0	178,0	-	-
– podatek od środków transportowych	30 534,7	34 367,2	34 366,7	-	0,5
– pozostałe podatki i opłaty	590 400,0	657 308,0	657 308,0	-	-

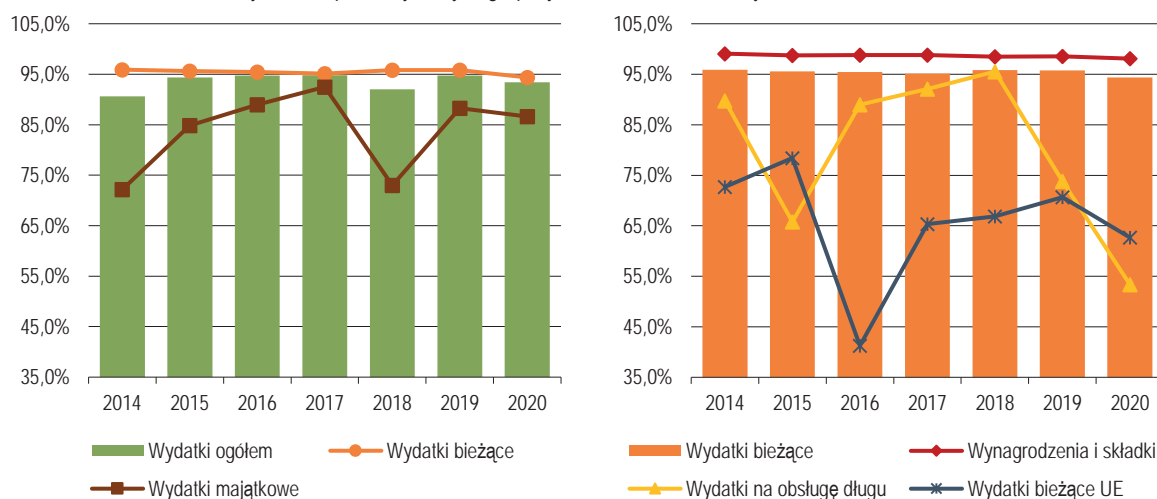
¹⁾ Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdania Rb-PDP m.st. Warszawa.

²⁾ Plan wybranych dochodów podatkowych (objętych sprawozdaniem Rb-PDP) według stanu będącego podstawą ustalenia ubytku w dochodach, o którym mowa w art. 15zoa ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Nie obejmuje m.in. opłaty zdrowiskowej i miejscowej.

2. Wydatki

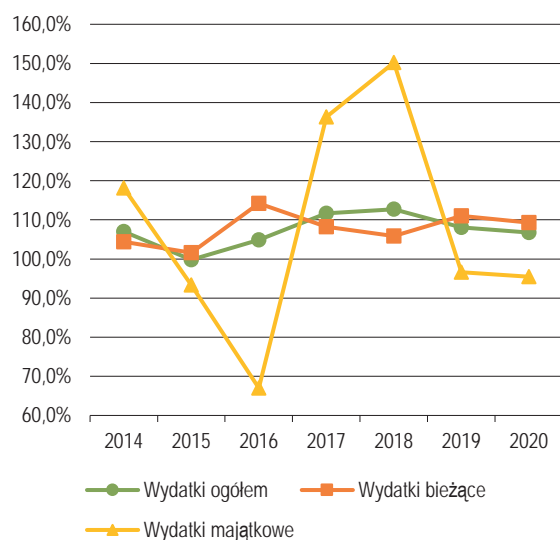
Wydatki budżetowe m.st. Warszawy zrealizowane zostały w wysokości 20 226 163 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, miasto nie wykonało ich w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 93,4% i była zbliżona do poziomu roku poprzedniego (94,8%). Wykonanie wydatków bieżących, podobnie jak w latach poprzednich, nie osiągnęło zaplanowanych wartości i wyniosło 94,4% (w 2019 r. – 95,8%). Wydatki bieżące związane z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych wykonano na poziomie 62,7%. Wydatki majątkowe m.st. Warszawy to głównie wydatki inwestycyjne. Plan wydatków inwestycyjnych zrealizowano w 86,4% (w 2019 r. – 88,1%).

Wykonanie planu wybranych grup wydatków m.st. Warszawy w latach 2014–2020

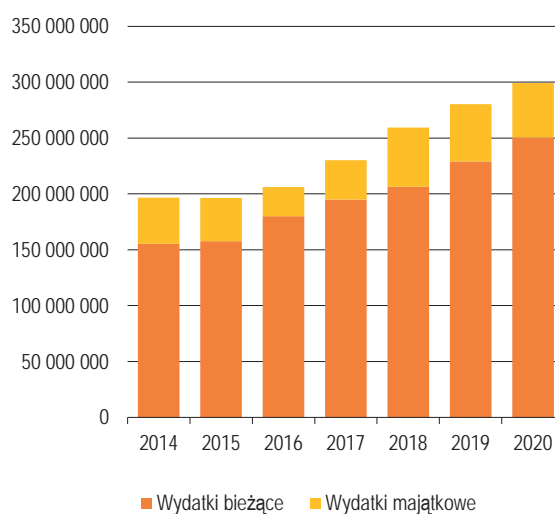


W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 8,1%, rok wcześniej wzrosły o 12,6%. W 2017 r. nastąpił znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych – o 48,6%. W 2018 r. wydatki na inwestycje miasta były wyższe o 13,9% w stosunku do poprzedniego roku. Również w 2019 r. wydatki inwestycyjne charakteryzowały się wzrostem dynamiki o 11,0%. W 2020 r. wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych wyniósł 96,4% co oznacza znaczny spadek w stosunku do lat ubiegłych. Od 2018 r. obserwujemy również znaczny spadek wydatków bieżących na realizację projektów UE.

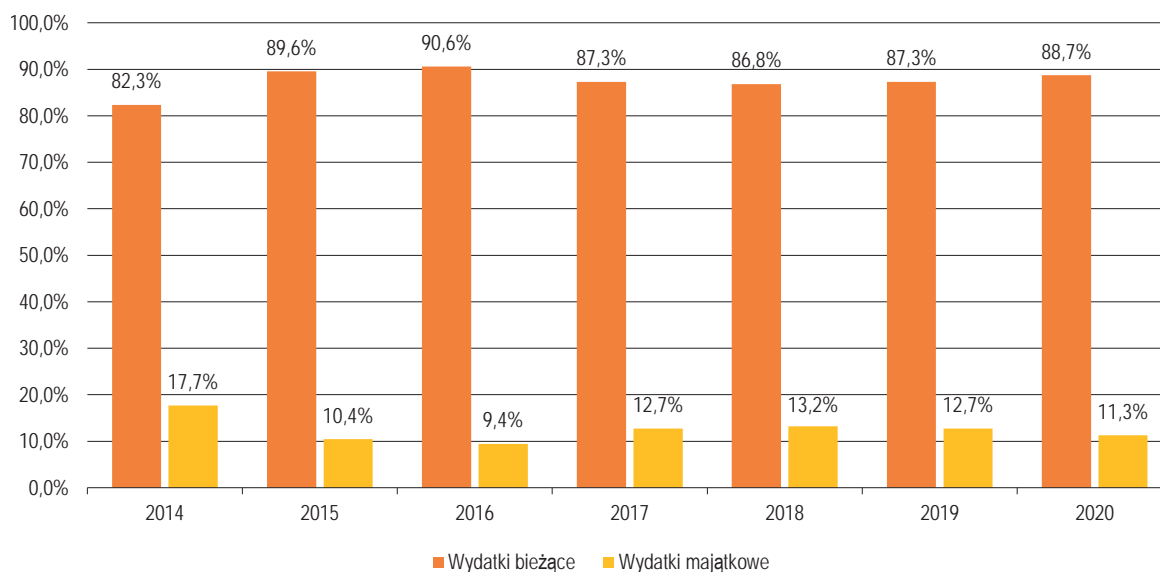
Dynamika wydatków m.st. Warszawy w latach 2014–2020
(rok poprzedni = 100%)



Wydatki m.st. Warszawy w latach 2014–2020
(w tys. zł)

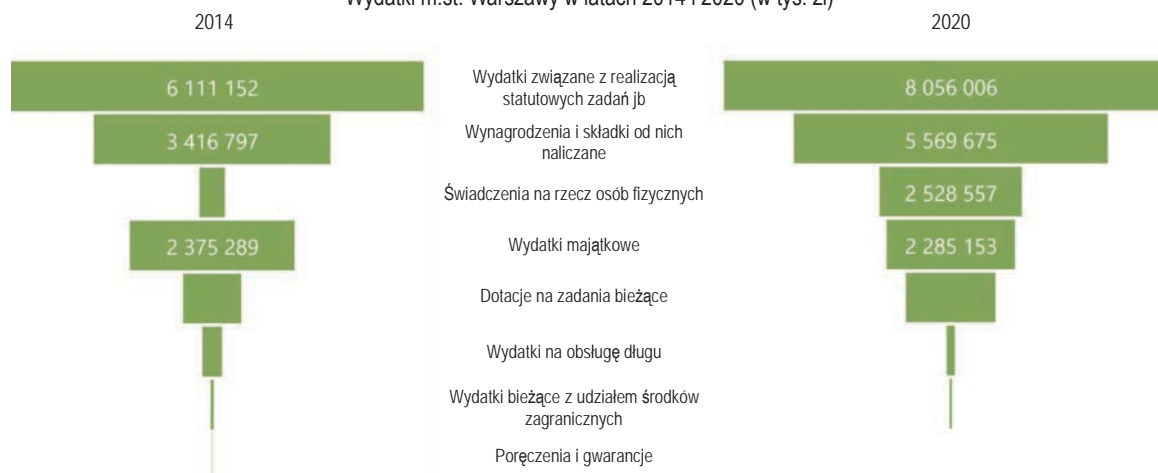


Struktura wydatków ogółem m.st. Warszawy w latach 2014–2020

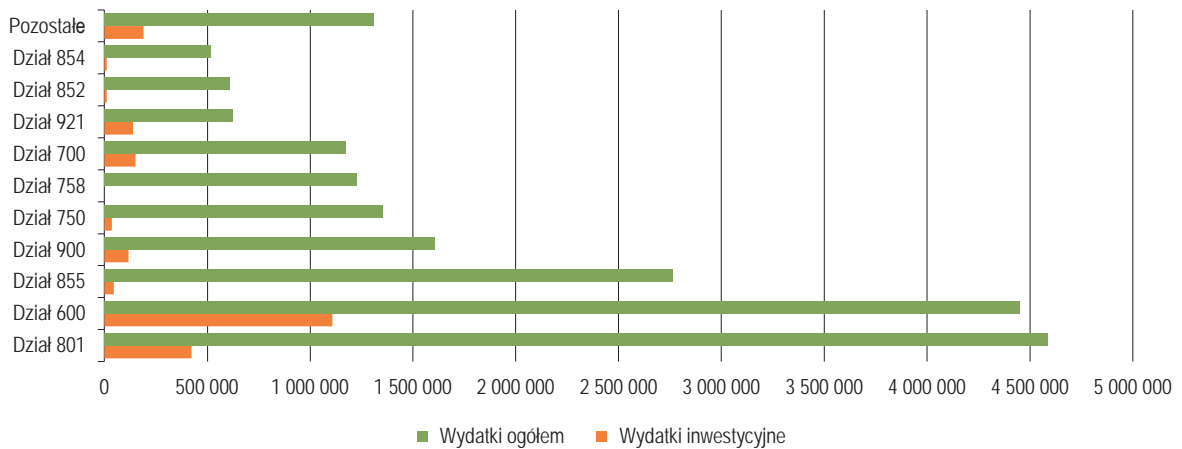


W roku 2015 nastąpił znaczny spadek udziału wydatków majątkowych w strukturze wydatków m.st. Warszawy – o 7,3 punktu procentowego do 10,4%. W 2016 r. ponownie nastąpił spadek tego udziału – do 9,4%, a od 2017 r. udział ten systematycznie wzrastał do 13,2%, aż do 2019 r. gdy nastąpił spadek o 0,5 punktu procentowego. W 2020 r. nastąpił ponowny spadek do 11,3%, tym samym wzrósł (do 88,7%) udział wydatków bieżących.

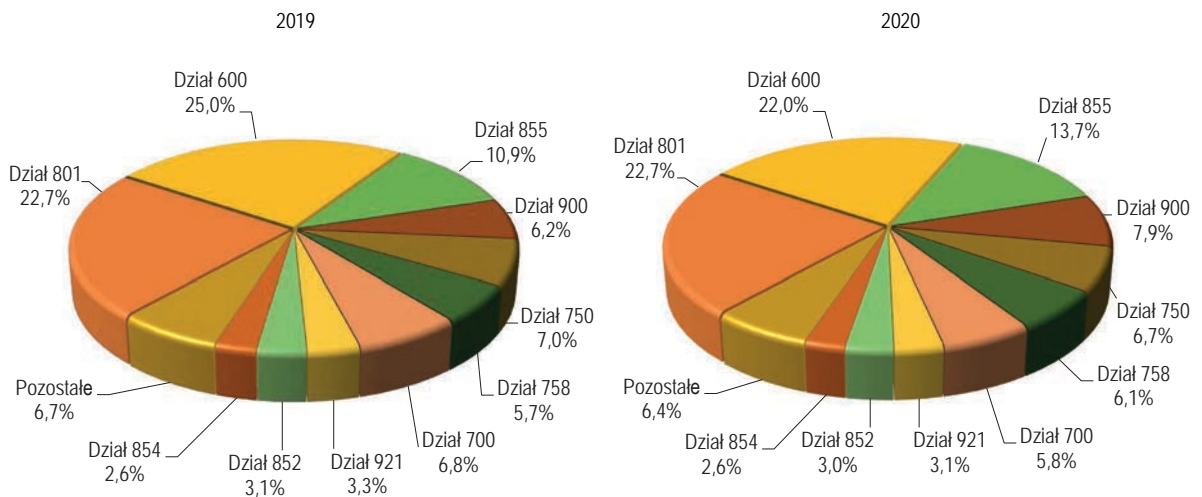
Wydatki m.st. Warszawy w latach 2014 i 2020 (w tys. zł)



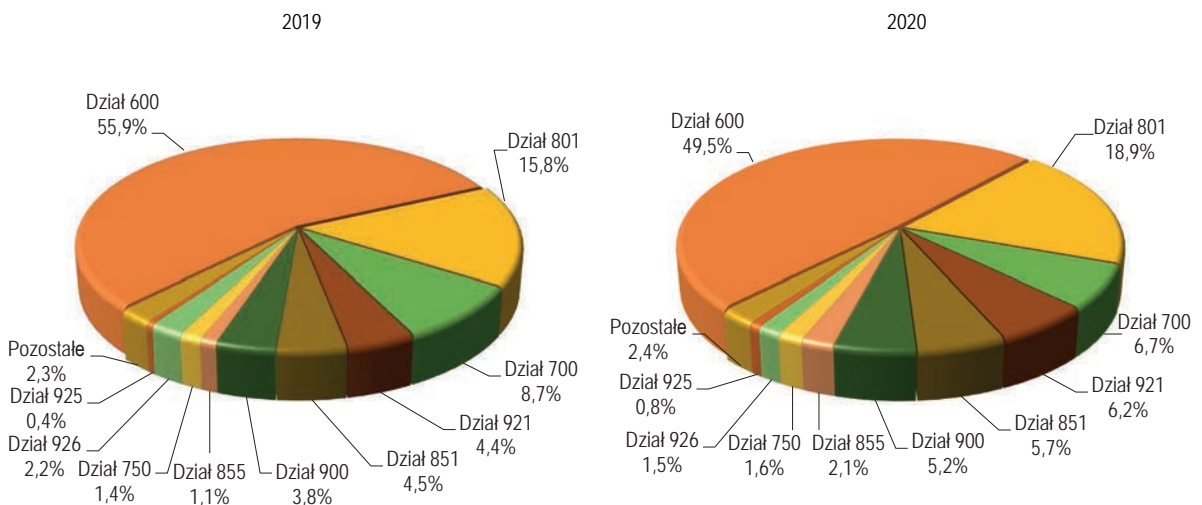
Wydatki m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r. (w tys. zł)



Struktura wydatków ogółem m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2019 i 2020



Struktura wydatków inwestycyjnych m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2019 i 2020



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 925 – Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

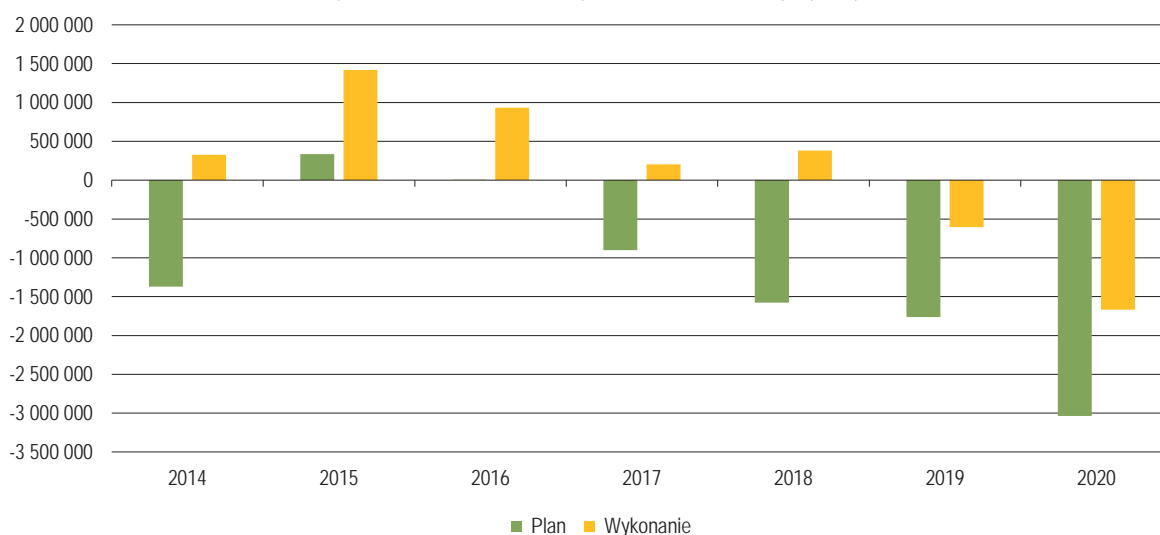
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody m.st. Warszawy w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Wynik budżetu	382 319,3	-605 639,8	-1 668 466,8	x	x
– nadwyżka	382 319,3	-	-	x	x
– deficyt	-	-605 639,7	-1 668 466,8	x	x
Przychody ogółem, w tym:	3 878 977,9	3 741 094,7	4 805 609,0	100,0	128,5
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	-	-	2 344 092,3	48,8	x
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	-	-	1 500 000,0	31,2	x
– wolne środki i nadwyżka	3 878 977,9	3 741 094,7	2 461 516,7	51,2	65,8
Rozchody ogółem, w tym:	2 039 430,7	673 764,9	589 200,6	100,0	87,4
– spłata długu zwrotnego, w tym:	556 930,7	673 764,9	589 200,6	100,0	87,4
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	446,4	35,8	1 852,1	0,3	5 173,5

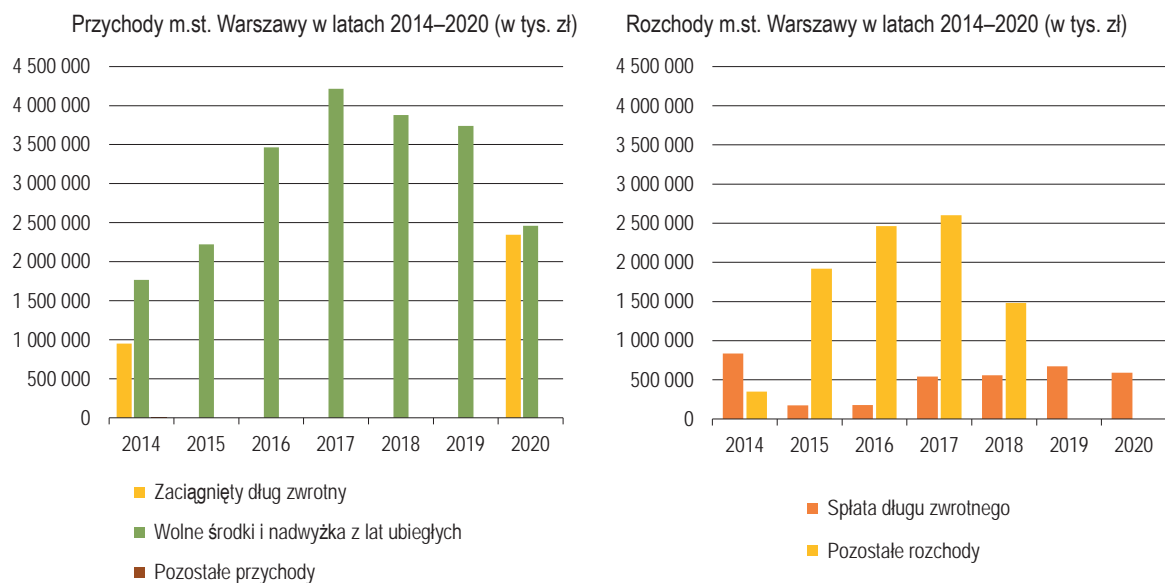
¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W roku 2020 budżet m.st. Warszawy zamknął się deficytem w wysokości 1 668 467 tys. zł. W 2019 r. deficyt wynosił 605 640 tys. zł, natomiast w 2018 r. m.st. Warszawa zrealizowało dochody budżetowe wyższe od wydatków o kwotę 382 319 tys. zł. W porównaniu do ubiegłego roku kwota deficytu znacznie wzrosła. Niedobór budżetowy roku 2020 finansowany był środkami pochodzącymi z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych. W 2019 r. deficyt miasta finansowany był wolnymi środkami. W latach od 2015 do 2019 m.st. Warszawa nie zaciągało długu zwrotnego.

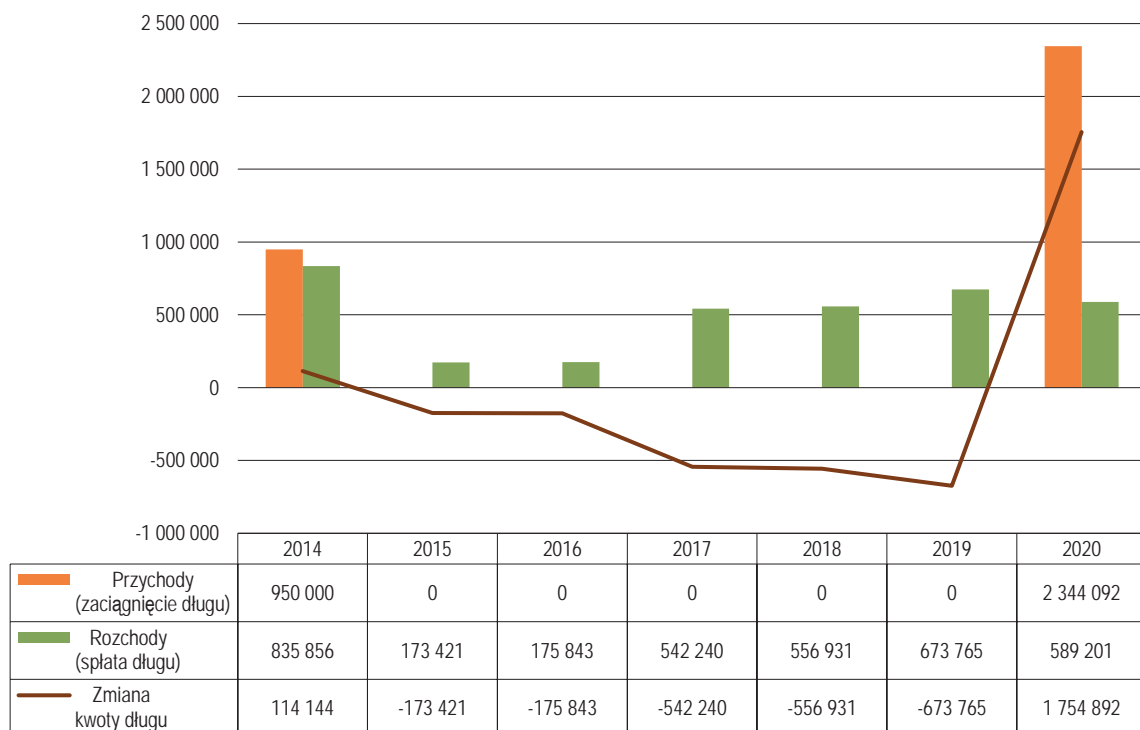
Wynik budżetu m.st. Warszawy w latach 2014–2020 (w tys. zł)



W strukturze przychodów udział wolnych środków oraz nadwyżki budżetowej był nieco wyższy niż zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych i wynosił 51,2%. Rozchody w 100% stanowiła spłata długu zwrotnego.



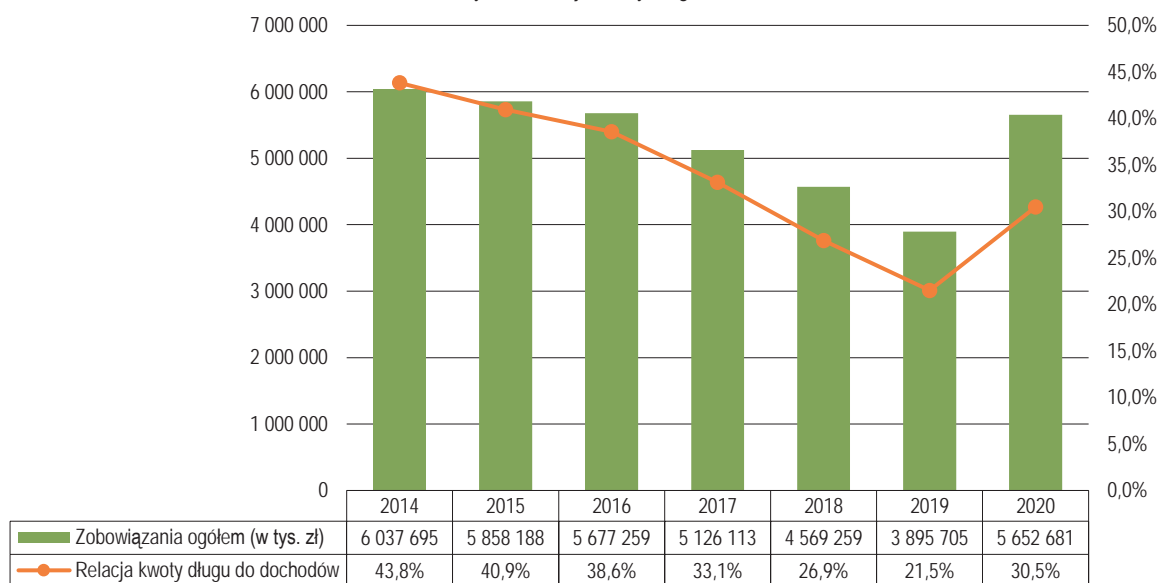
Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu m.st. Warszawy a zmiana kwoty długu w latach 2014–2020 (w tys. zł)



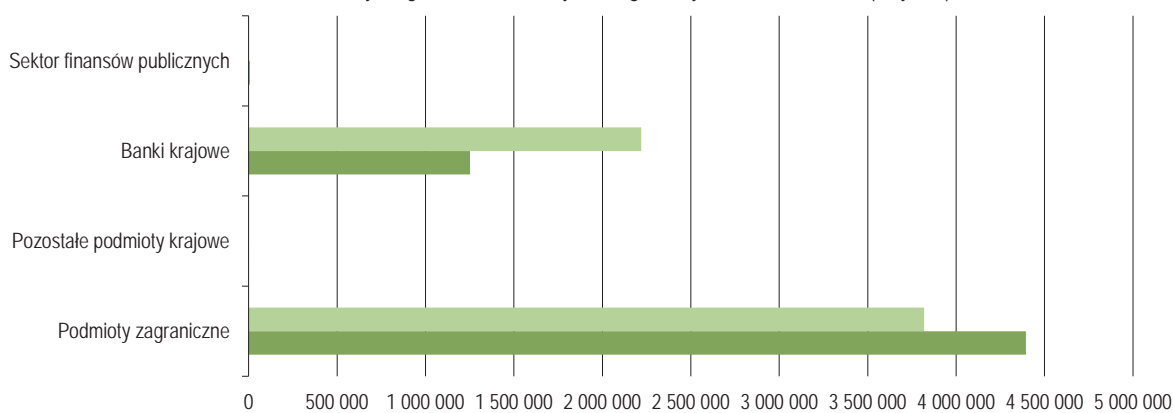
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Od 2014 r. poziom zadłużenia m.st. Warszawy systematycznie spadał, natomiast w 2020 r. (w wyniku zaciągniętego długu zwrotnego) nastąpił zdecydowany wzrost kwoty długu – o 45,1%. Mimo tak zdecydowanego zwiększenia kwoty długu poziom relacji zobowiązań do dochodów w m.st. Warszawa wynosił 30,5% i był wyższy niż rok wcześniej o 9,0 punktów procentowych. Na koniec 2020 r. zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych stanowiły 77,7%. Zobowiązania wymagalne wyniosły 1 167 tys. zł co oznacza znaczny wzrost do 2019 r. o 199,4%. Należności wymagalne 2020 r. wyniosły 2 564 833 tys. zł wzrost o 14,4% i stanowiły 13,8% dochodów wykonanych.

Poziom zadłużenia m.st. Warszawy oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2014–2020



Struktura kwoty długu m.st. Warszawy według wierzycieli w 2014 i 2020 (w tys. zł)



Rozdział V. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie) ze względu na specyfikę ustrojową realizują zarówno zadania przypisane gminom, jak i zadania należące do powiatów. Niniejsza część Sprawozdania odnosi się do 65 powiatów grodzkich (bez m.st. Warszawy¹).

Wybrane wielkości budżetów miast na prawach powiatu w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	68 503 198,5	75 784 558,6	81 756 733,1	99,5	100,0	107,9
Bieżące, w tym:	63 189 543,0	69 898 259,0	73 827 149,0	99,7	90,3	105,6
PIT, CIT	18 393 453,7	20 186 731,4	19 606 062,1	101,8	24,0	97,1
Dotacje celowe, w tym:	12 189 906,5	15 051 158,2	18 178 305,6	98,4	22,2	120,8
Na zadania zlecone	9 866 029,7	12 657 955,4	15 713 532,6	99,5	19,2	124,1
Subwencja ogólna, w tym:	13 310 951,0	14 728 188,4	16 113 844,6	100,0	19,7	109,4
Część oświatowa	12 412 138,4	13 713 303,1	14 998 587,6	100,0	18,3	109,4
Majątkowe, w tym:	5 313 655,5	5 886 299,5	7 929 584,1	98,4	9,7	134,7
Dochody ze sprzedaży majątku	1 587 279,9	1 331 378,6	1 533 237,7	102,1	1,9	115,2
Wydatki ogółem, z tego:	70 392 339,2	78 170 436,9	83 276 004,8	93,3	100,0	106,5
Bieżące, w tym:	57 877 860,9	64 647 763,2	70 335 148,1	96,1	84,5	108,8
Wynagrodzenia i pochodne	22 698 094,2	24 687 668,0	26 699 053,6	98,1	32,1	108,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	9 608 819,0	12 227 518,2	15 052 607,1	99,3	18,1	123,1
Dotacje	6 445 348,1	7 554 354,0	8 087 081,0	98,2	9,7	107,1
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	652 712,4	714 004,0	595 581,7	74,6	0,7	83,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	632 770,7	699 915,1	651 287,3	63,5	0,8	93,1
Majątkowe, w tym:	12 514 478,3	13 522 673,7	12 940 856,7	80,9	15,5	95,7
Wydatki inwestycyjne, w tym:	11 564 936,8	12 337 676,6	11 818 649,8	80,0	14,2	95,8
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	5 335 061,7	5 660 785,6	5 068 897,5	80,2	6,1	89,5
Wynik budżetu	-1 889 140,7	-2 385 878,3	-1 519 271,7	x	x	x
Wynik operacyjny	5 311 682,1	5 250 495,8	3 492 000,9	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	7 897 461,9	8 972 571,4	10 359 898,7	x	100,0	115,5
Zaciągnięcie długu zwrotnego	4 523 699,8	5 534 680,5	6 475 495,6	x	62,5	117,0
Wolne środki i nadwyżka	3 348 067,1	3 411 752,3	3 830 001,6	x	37,0	112,3
Rozchody ogółem, w tym:	2 589 444,9	2 759 883,6	2 853 842,1	x	100,0	103,4
Splata długu zwrotnego	2 516 726,4	2 629 478,0	2 651 776,4	x	92,9	100,8
Należności ogółem, w tym:	9 069 779,2	9 366 269,3	9 890 910,7	x	100,0	105,6
Należności wymagalne	8 628 406,1	8 898 214,5	9 374 216,5	x	94,8	105,3
Kwota długu, w tym:	29 000 009,6	33 205 279,1	37 337 227,9	x	100,0	112,4
Zobowiązania wymagalne	36 855,7	21 296,6	20 803,0	x	0,1	97,7
Kwota długu samorządowych osób prawnych	901 265,7	1 002 085,0	964 940,9	x	100,0	96,3
w tym SP ZOZ	879 141,7	971 384,5	930 590,7	x	96,4	95,8

¹ M.st. Warszawie poświęcono rozdział IV. części II. *Sprawozdania*.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2018–2020

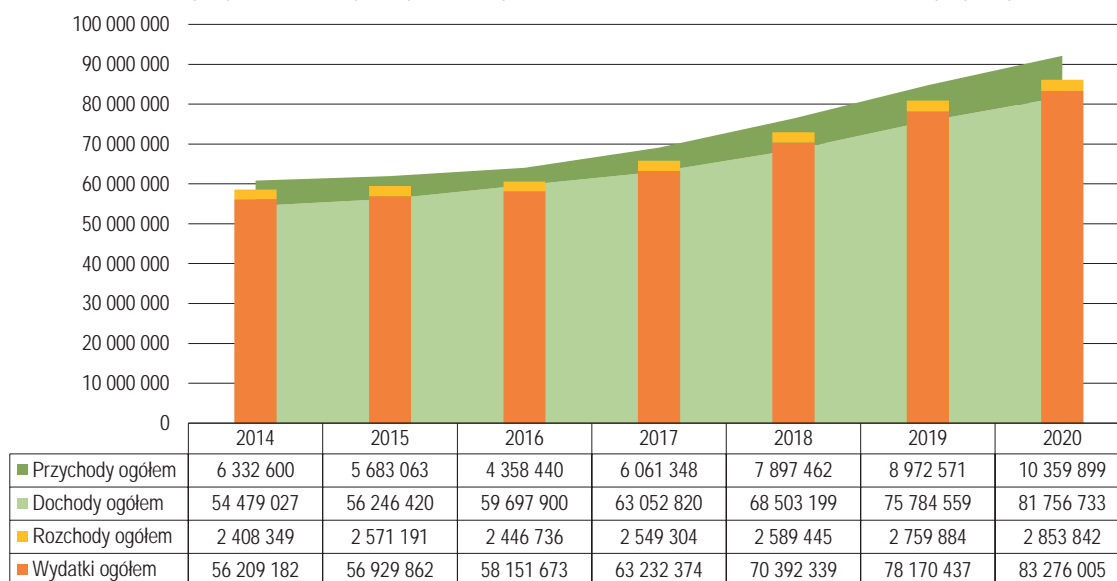
Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	3 687 786,3	4 307 986,3	4 293 014,4	82,5	5,3	99,7
Budżet środków europejskich	3 480 725,5	4 058 178,5	4 022 837,2	82,4	4,9	99,1
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	85 823,5	107 340,1	131 061,4	81,6	0,2	122,1
Środki ze źródeł zagranicznych	121 237,4	142 467,7	139 115,8	86,5	0,2	97,6
Wydatki ogółem*, z tego:	5 968 750,6	6 617 990,0	6 032 475,9	82,2	7,4	91,2
Budżet środków europejskich	3 916 693,9	4 007 850,9	3 521 656,5	82,9	4,3	87,9
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 804 242,8	2 215 237,5	2 032 727,6	80,5	2,5	91,8
Środki ze źródeł zagranicznych	247 813,9	394 901,7	478 091,8	84,9	0,6	121,1
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	443 974,2	608 643,2	537 896,7	x	x	88,4
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	145 165,4	166 067,0	288 697,4	x	x	173,8

* 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 o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

Liczba miast na prawach powiatu według wielkości budżetu (dochodów ogółem) w 2020 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba miast na prawach powiatu	Struktura (w %)
do 100>	6	9,2
(100 do 200>	15	23,1
(200 do 300>	13	20,0
(300 do 400>	9	13,8
(400 do 500>	2	3,1
powyżej 500	20	30,8
Razem	65	100,0

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu w latach 2014–2020 (w tys. zł)



1. Dochody

Dochody budżetowe miast na prawach powiatu w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	68 503 198,5	75 784 558,6	81 756 733,1	99,5	100,0	107,9
Dochody własne	39 604 748,2	42 028 699,2	43 466 198,9	101,8	53,2	103,4
Dotacje celowe	15 539 390,6	18 916 761,4	22 042 691,9	95,2	27,0	116,5
Subwencja ogólna	13 359 059,7	14 839 098,0	16 247 842,3	100,0	19,9	109,5

W 2020 r. dochody budżetów miast na prawach powiatu zostały zrealizowane w wysokości 81 756 733 tys. zł. Wskaźnik wykonania dochodów ogółem w relacji do planu wyniósł 99,5% i był on wyższy niż w roku poprzednim o 0,8 punktu procentowego.

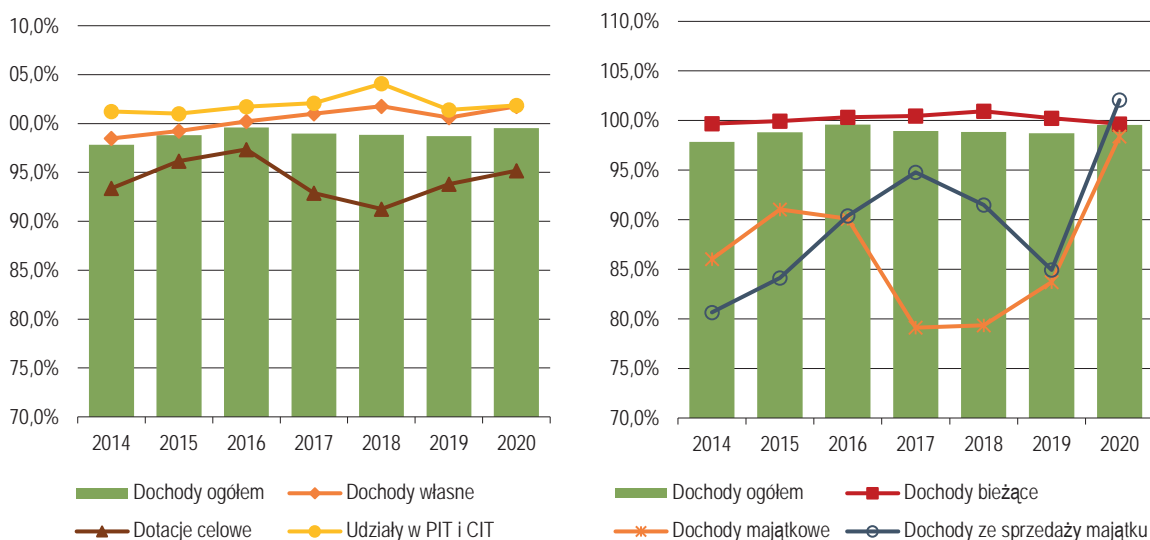
Dochody bieżące zostały wykonane w 99,7% w stosunku do planu, dochody majątkowe w 98,4%, a dochody ze sprzedaży majątku w 102,1%.

Wskaźnik dynamiki dochodów ogółem w 2020 r. wyniósł 107,9% i jest niższy od roku poprzedniego o 2,7 punktu procentowego. Spośród poszczególnych grup dochodów w najwyższym stopniu wzrosły, podobnie jak rok wcześniej, dochody z tytułu dotacji celowych. Wskaźnik dynamiki w 2020 r.: PIT, CIT wyniósł – 97,1% (w 2019 r. – 109,7%), dotacji celowych wyniósł – 116,5% i był o 5,2 punktu procentowego niższy w stosunku do roku poprzedniego, subwencji ogólnej – 109,5% (spadek o 1,6 punktu procentowego).

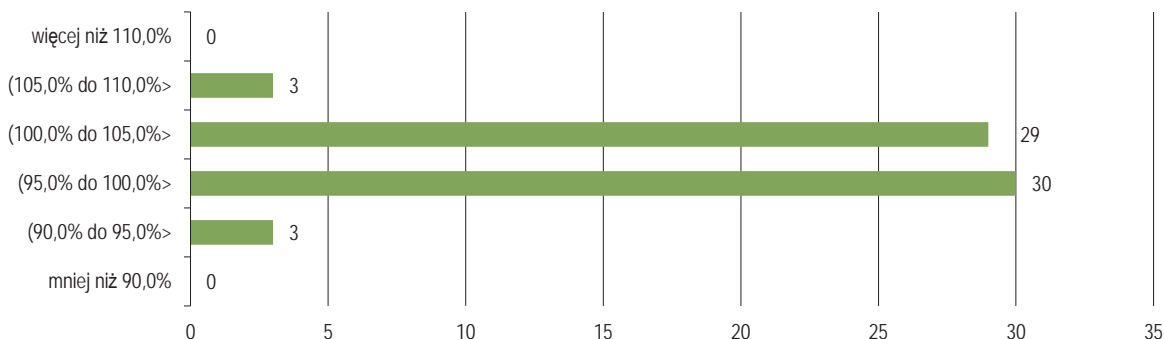
Dynamika dochodów własnych wyniosła 103,4% i była niższa niż w roku poprzednim o 2,7 punktu procentowego.

W trakcie 2020 r. miasta na prawach powiatu pozyskały bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych w łącznej kwocie 4 293 014 tys. zł, tj. 82,5% planu, a ich dynamika w stosunku do 2019 r. wyniosła 99,7%.

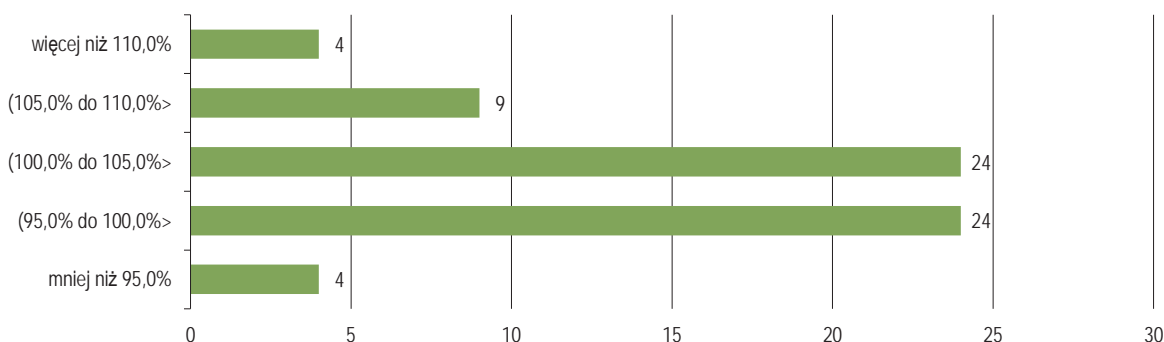
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów miast na prawach powiatu w latach 2014–2020



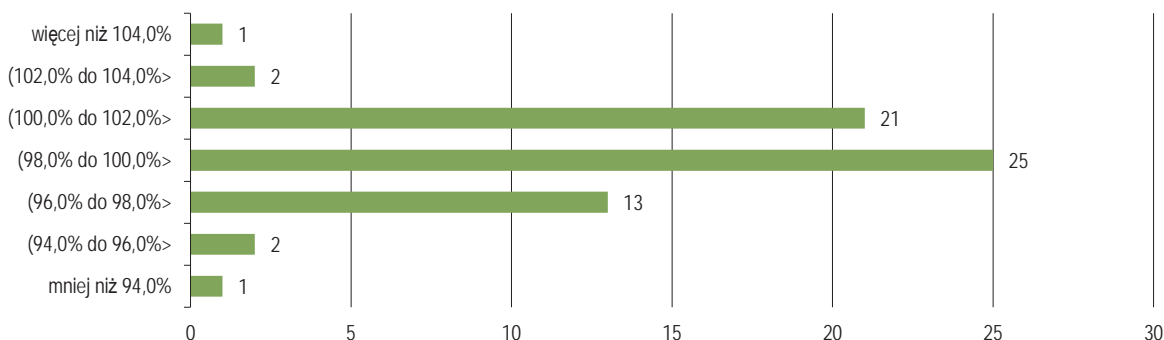
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2020 r.



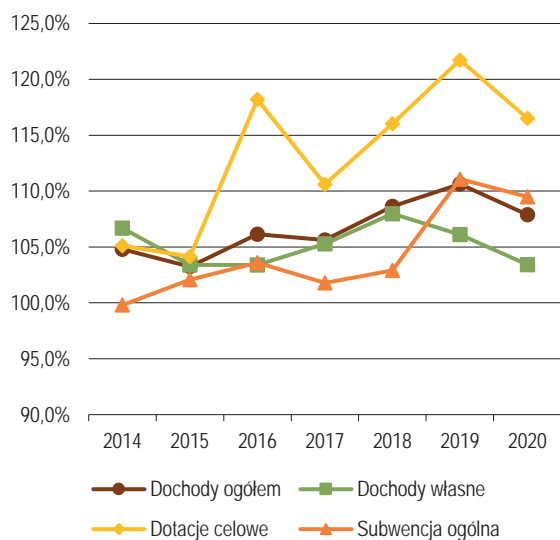
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2020 r.



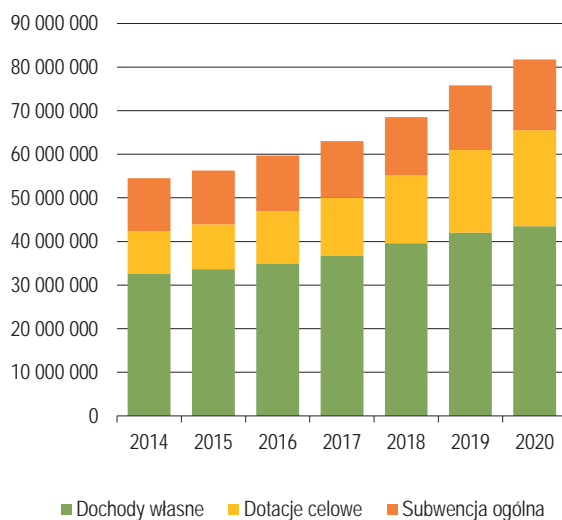
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2020 r.



Dynamika dochodów miast na prawach powiatu w latach 2014–2020 (rok poprzedni = 100%)



Dochody miast na prawach powiatu w latach 2014–2020 (w tys. zł)

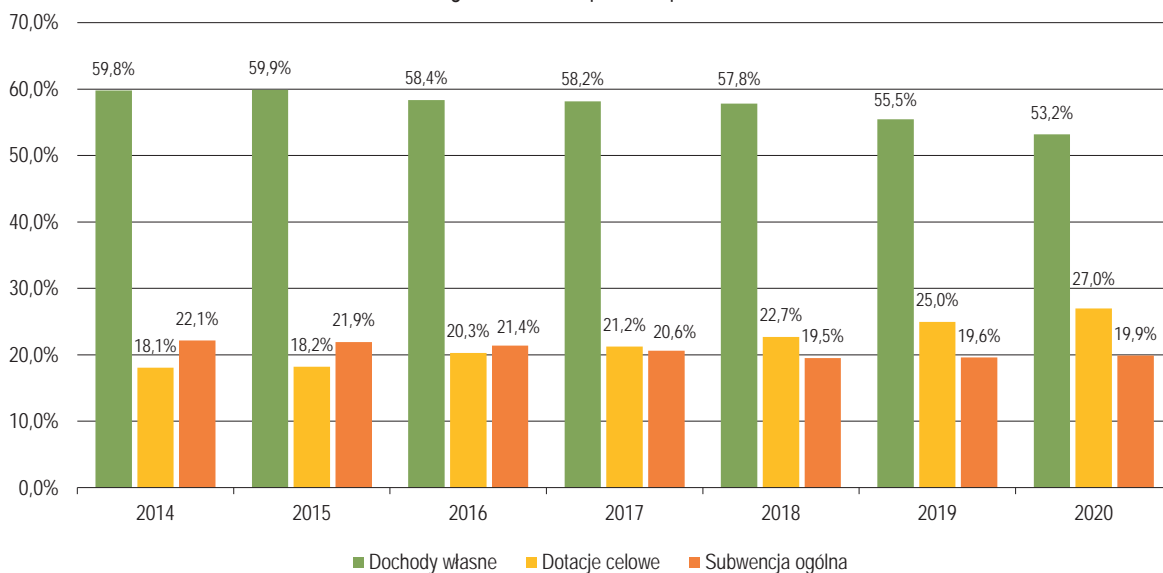


Największą część dochodów miast na prawach powiatu (53,2%) stanowią dochody własne. Zanotowały one spadek udziału o 2,3 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego. Udział PIT i CIT w dochodach ogółem wyniósł 24,0% i był o 2,6 punktu procentowego niższy. Otrzymane dotacje celowe w 2020 r. stanowiły 27,0% ogółu dochodów (wzrost o 2,0 punkty procentowe). Subwencja stanowiąca 19,9% dochodów ogółem była na poziomie zbliżonym do poziomu z roku 2019.

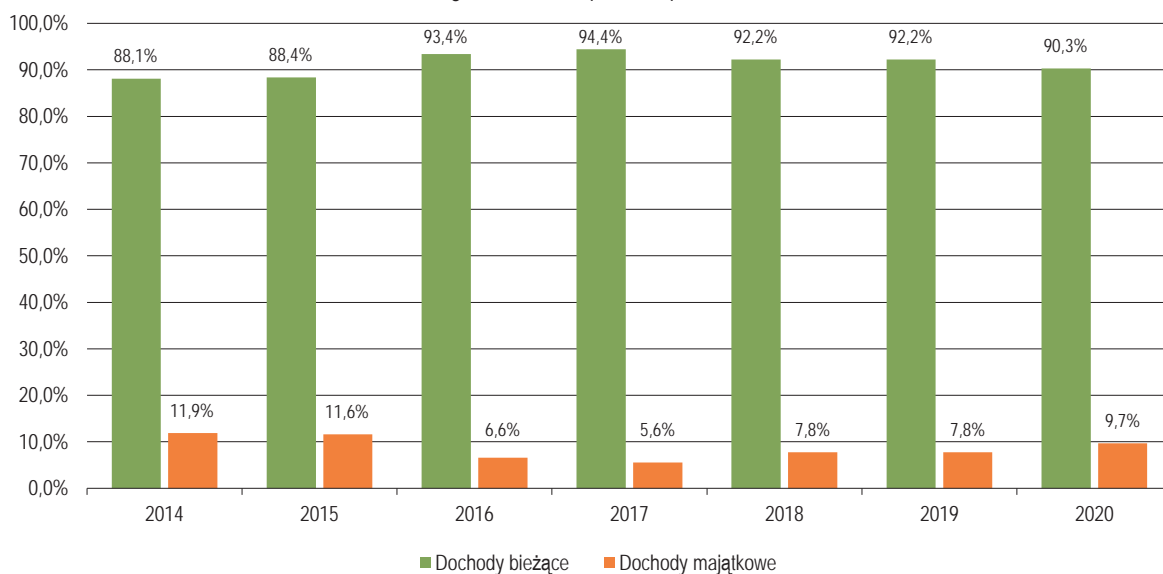
Kolejny rok z rządu miasta na prawach powiatu zrealizowały w pełnym zakresie zaplanowane dochody własne. Wskaźnik wykonania tej grupy dochodów wyniósł 101,8% planu i był wyższy niż rok wcześniej o 1,2 punktu procentowego.

W dochodach ogółem w 2020 roku, udział dochodów bieżących stanowił 90,3% i w stosunku do roku poprzedniego spadł o 1,9 punktu procentowego. Udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem wyniósł 9,7%. Natomiast dochody ze sprzedaży majątku stanowiły 1,9% dochodów ogółem (19,3% majątkowych) i kształtowały się na poziomie zbliżonym do roku 2019 (1,8%).

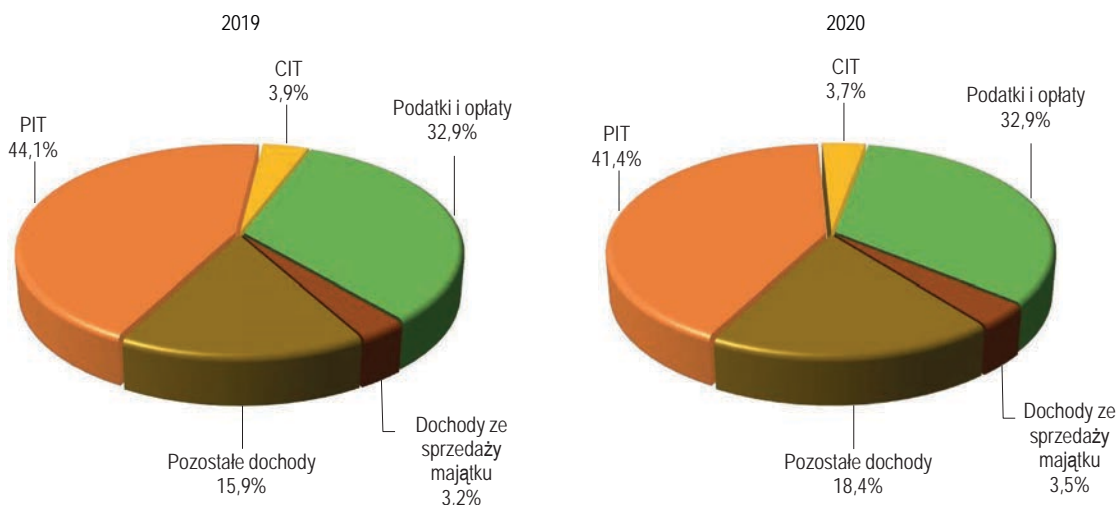
Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2014–2020



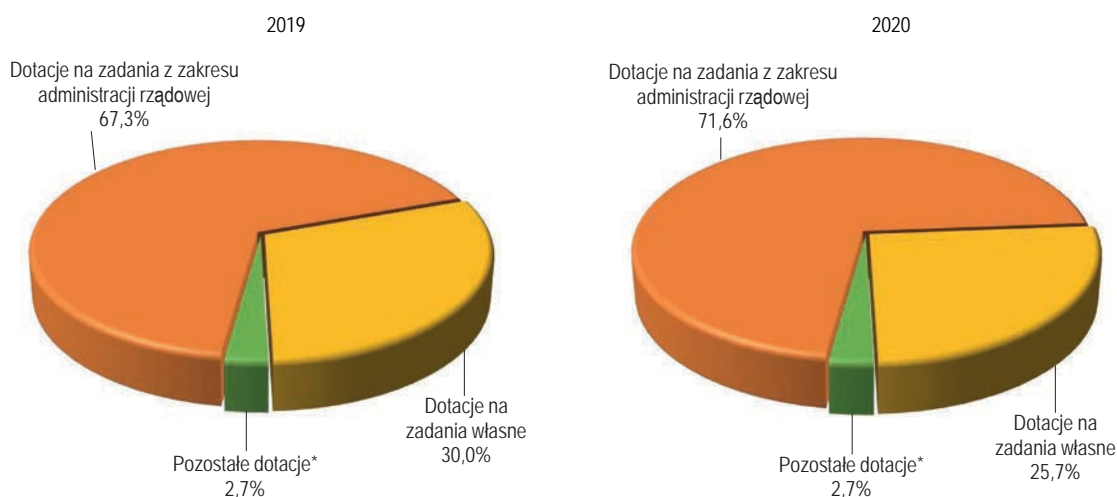
Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2014–2020



Struktura dochodów własnych miast na prawach powiatu w latach 2019 i 2020

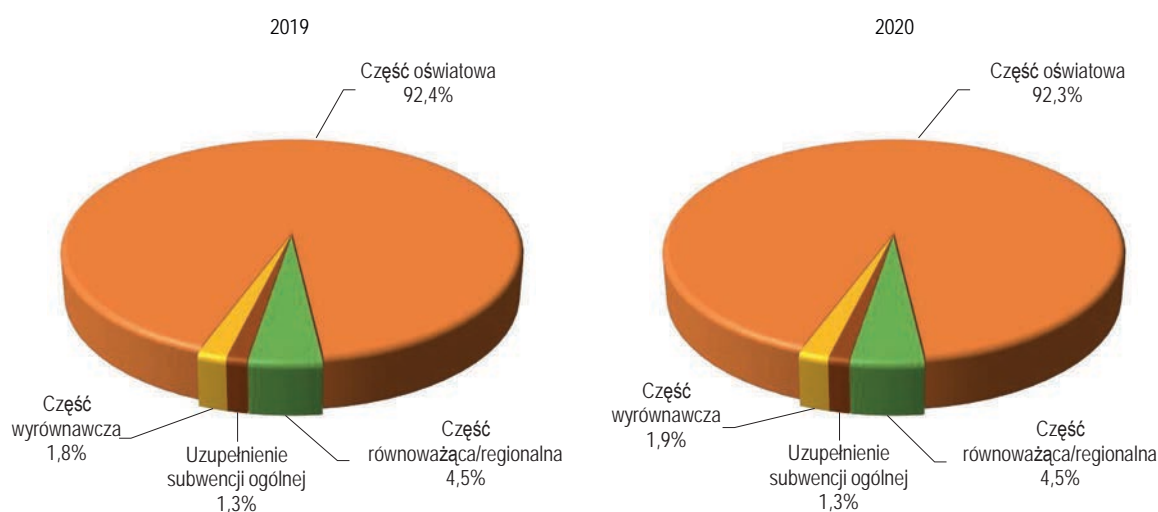


Struktura dotacji celowych miast na prawach powiatu w latach 2019 i 2020



* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura subwencji ogólnej¹⁾ miast na prawach powiatu w latach 2019 i 2020



¹⁾ Na wykresie nie ujęto części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej w strukturze mniej niż 0,1%.

Potencjonalne 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 2020 r. o 457 312 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim niższe o 530 104 tys. zł). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły, jak w roku poprzednim, podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.

Decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń, wydane przez organy wykonawcze miast na prawach powiatu działających jako organy podatkowe pierwszej instancji właściwe w sprawach podatków i opłat lokalnych, obniżyły wpływy do budżetów miast o 257 558 tys. zł (w roku poprzednim o 161 926 tys. zł).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 714 870 tys. zł (wobec 692 030 tys. zł w 2019 r.).

Dochody podatkowe¹⁾ miast na prawach powiatu możliwe do uzyskania w latach 2019 i 2020 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania				
	Plan na 31.03 ²⁾	Razem	z tego:		
			wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
2019					
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	24 819 831,5	26 078 423,1	25 386 393,4	530 104,2	161 925,5
– PIT, CIT	15 569 570,5	15 975 759,0	15 975 759,0	-	-
– podatek rolny	20 638,7	21 532,5	20 674,6	763,2	94,7
– podatek od nieruchomości	7 692 535,2	8 200 112,3	7 758 177,8	282 072,4	159 862,0
– podatek leśny	4 276,5	4 347,5	4 318,4	5,5	23,6
– podatek od środków transportowych	322 536,1	571 655,6	323 017,0	247 263,1	1 375,4
– pozostałe podatki i opłaty	1 210 274,5	1 305 016,3	1 304 446,5	-	569,8
2020					
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	25 676 316,2	25 917 104,2	25 202 234,1	457 312,1	257 558,0
– PIT, CIT	15 938 216,9	15 517 110,0	15 517 110,0	-	-
– podatek rolny	20 896,2	22 225,2	21 494,9	624,1	106,2
– podatek od nieruchomości	8 104 862,2	8 491 871,2	8 037 915,8	198 685,1	255 270,3
– podatek leśny	4 317,8	4 424,2	4 400,0	-	24,2
– podatek od środków transportowych	329 580,6	572 051,5	312 725,7	258 002,9	1 322,9
– pozostałe podatki i opłaty	1 278 442,4	1 309 422,1	1 308 587,7	-	834,4

¹⁾ Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP miast na prawach powiatu.

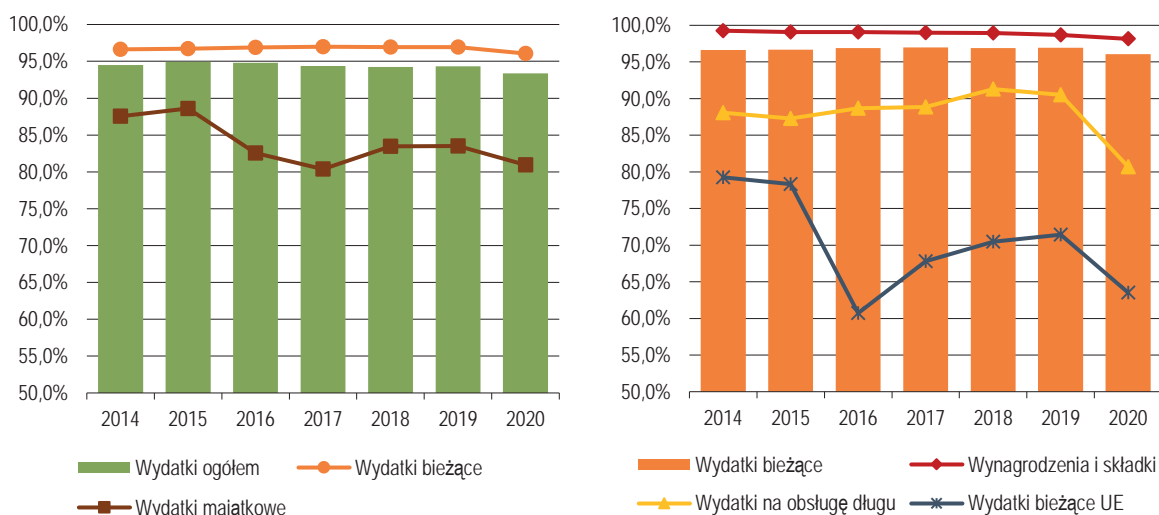
²⁾ Plan wybranych dochodów podatkowych (objętych sprawozdaniem Rb-PDP) według stanu będącego podstawą ustalenia ubytku w dochodach, o którym mowa w art. 15zoa ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Nie obejmuje m.in. opłaty uzdrowskiej i miejscowej.

2. Wydatki

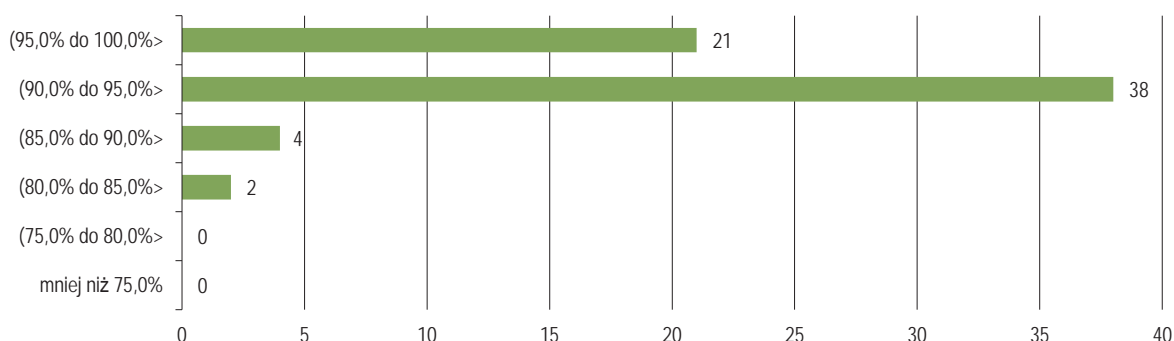
Miasta na prawach powiatu w 2020 r. zrealizowały wydatki w wysokości 83 276 005 tys. zł, co stanowiło 93,3% planowanych wielkości. Tak jak w latach poprzednich, plan wydatków bieżących zrealizowany został w wyższym stopniu niż plan wydatków majątkowych (osiągając odpowiednio: 96,1% i 80,9%). Wykonanie planu wybranych grup wydatków powiatów grodzkich w 2020 r. charakteryzowało się najniższym poziomem realizacji planowanych wielkości od 2014 r.

Wydatki ze środków pochodzących z budżetu środków europejskich oraz ze źródeł zagranicznych zrealizowane w 2020 r. przez powiaty grodzkie zamknęły się kwotą 6 032 476 tys. zł (82,2% planu) i było to o 8,8% mniej niż w roku poprzednim.

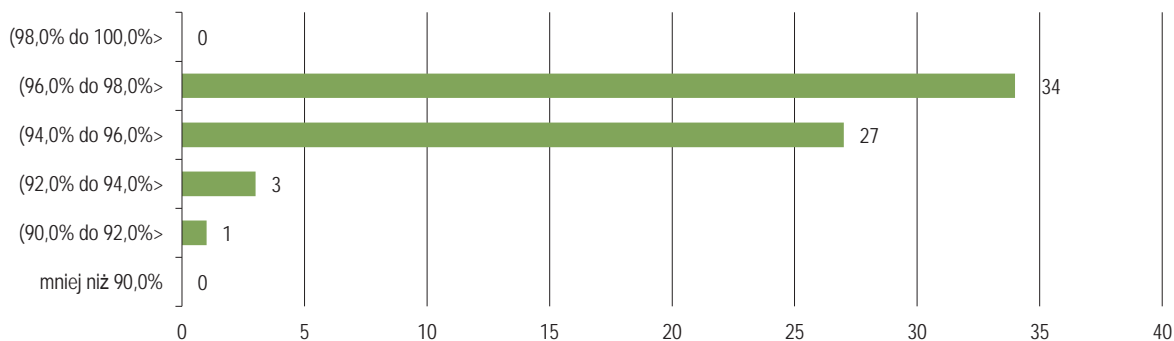
Wykonanie planu wybranych grup wydatków miast na prawach powiatu w latach 2014–2020



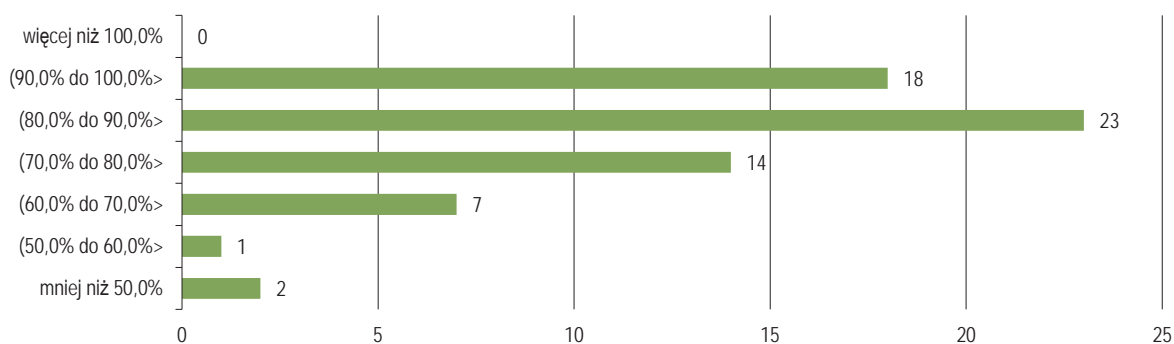
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2020 r.



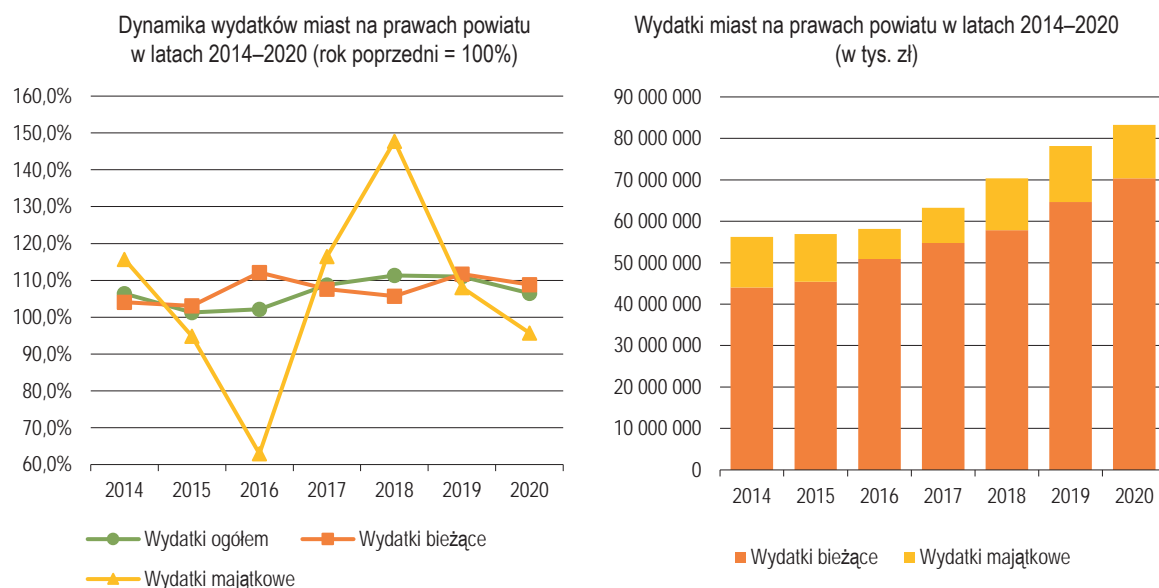
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2020 r.



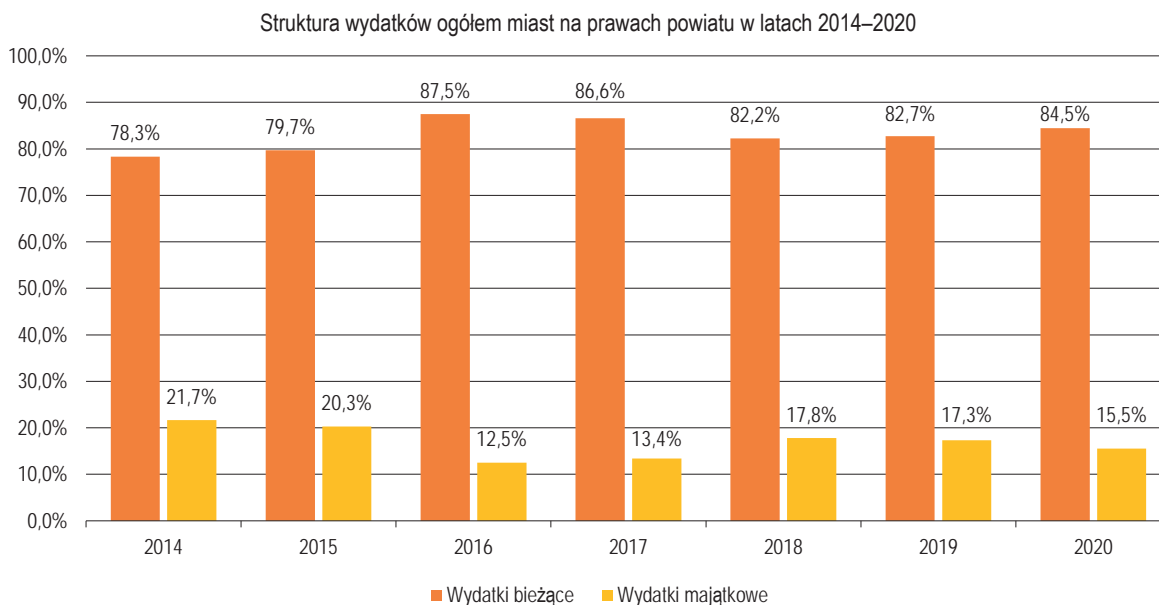
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2020 r.



W 2020 r. inaczej niż w poprzednich trzech latach, wskaźnik wzrostu wydatków ogółem (106,5%) był niższy niż wskaźnik dynamiki dochodów ogółem (107,9%). Wzrost ogólnej kwoty wydatków miast na prawach powiatu o 6,5% (realnie o 3,1%) wynikał ze wzrostu o 8,8% wydatków bieżących i spadku o 4,3% wydatków majątkowych. Najwyższy wskaźnik dynamiki odnotowano w wydatkach na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 123,1%.



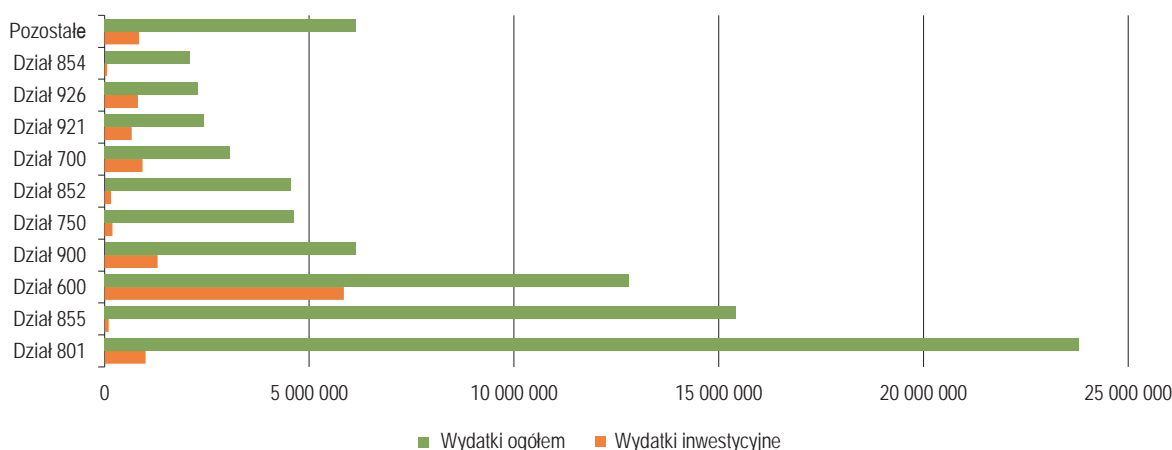
W strukturze wydatków powiatów grodzkich w 2020 r. wystąpiły nieznaczne, ale mniej korzystne zmiany. Spadek udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem z 17,3% w roku poprzednim do poziomu 15,5%, przełożył się na wzrost udziału wydatków bieżących do 84,5% zrealizowanych wydatków. Mimo to, miasta na prawach powiatu łącznie zrealizowały ponad jedną czwartą (25,3%) wartości wszystkich samorządowych inwestycji w kraju. Spośród 65 miast tylko dziewięć przeznaczyło na inwestycje ponad 20% wydatków ogółem, podczas gdy w ostatnich dwóch latach takich jednostek było 12, a w latach 2010–2015 liczba takich miast mieściła się w przedziale od 15 do 37.



Wydatki miast na prawach powiatu w latach 2014 i 2020 (w tys. zł)



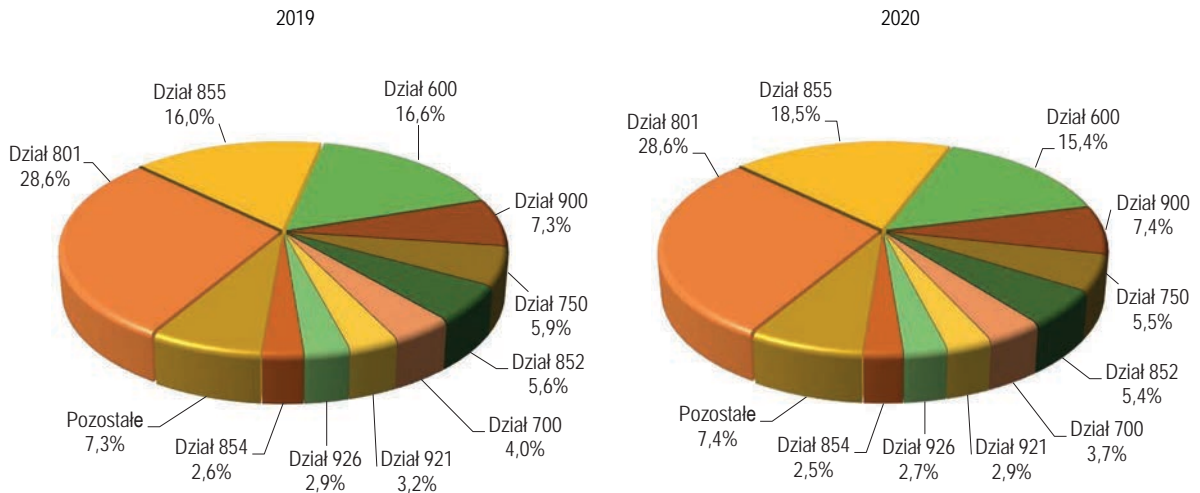
Wydatki miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r. (w tys. zł)



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

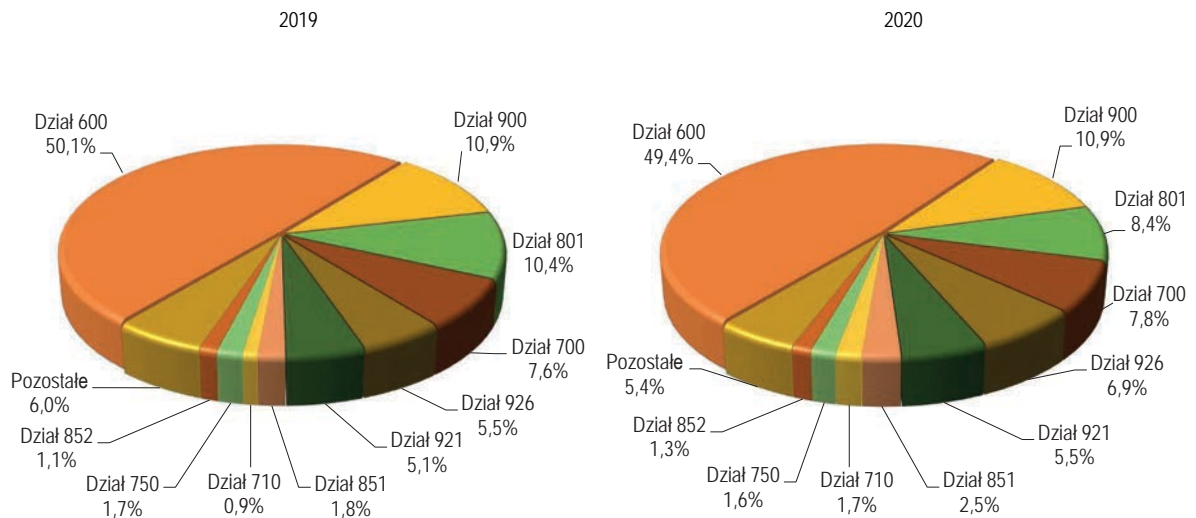
Kierunki wydatkowania w powiatach grodzkich nie uległy większym zmianom od wielu lat. Największa część wydatków ogółem w 2020 r. przeznaczona została na realizację zadań w trzech działach: Oświata i wychowanie – 28,6%; Rodzina – 18,5% oraz Transport i łączność – 15,4%. Niemal połowę wydatków inwestycyjnych miasta na prawach powiatu przeznaczyły na inwestycje drogowe – 49,4% (w roku poprzednim 50,1%). Kolejnymi kierunkami inwestowania w 2020 r. były zadania realizowane w działach: Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (10,9%), Oświata i wychowanie (8,4%) oraz Gospodarka mieszkaniowa (7,8% łącznej kwoty wydatków inwestycyjnych).

Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2019 i 2020



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

Struktura wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2019 i 2020



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 750 – Administracja publiczna, dział 710 – Działalność usługowa, dział 852 – Pomoc społeczna.

Powiaty grodzkie planowały zamknąć swoje budżety w 2020 r. najwyższą od 2014 r. kwotą deficytu *per saldo* – 7 079 107 tys. zł. Ostatecznie zamknęły budżety deficytem w wysokości 1 519 272 tys. zł, stanowiącym 1,9% uzyskanych dochodów. Spośród 65 miast na prawach powiatu 31 jednostek zamknęło budżet nadwyżką. Jest to obok 48 jednostek w 2016 r., druga najwyższa liczba miast nadwyżkowych od początku działalności tej grupy jednostek.

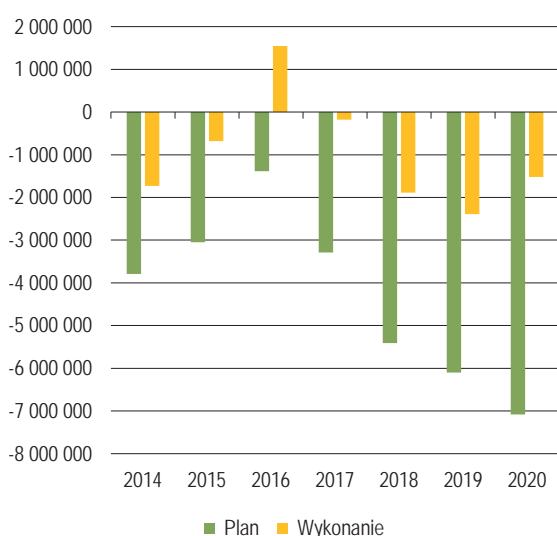
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu w latach 2018–2020

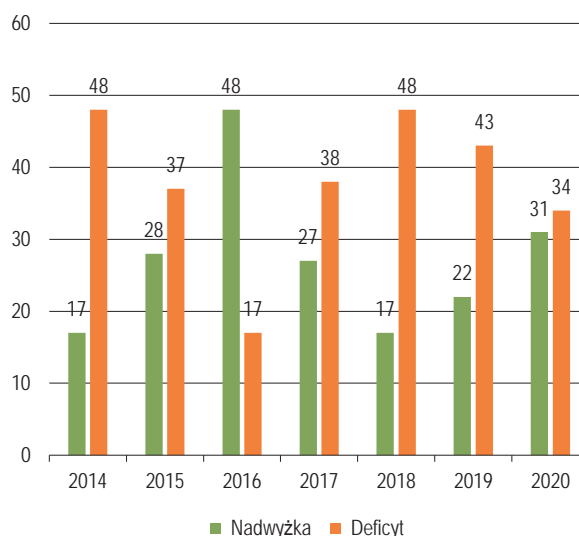
Wyszczególnienie	2018	2019	2020		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Wynik budżetu	-1 889 140,7	-2 385 878,3	-1 519 271,7	x	x
– nadwyżka	384 019,9	305 526,9	548 629,3	x	x
– deficyt	-2 273 160,6	-2 691 405,2	-2 067 901,0	x	x
Przychody ogółem, w tym:	7 897 461,9	8 972 571,4	10 359 898,7	100,0	115,5
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	4 523 699,8	5 534 680,5	6 475 495,6	62,5	117,0
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	443 974,2	608 643,2	537 896,7	5,2	88,4
– wolne środki i nadwyżka	3 348 067,1	3 411 752,3	3 830 001,6	37,0	112,3
Rozchody ogółem, w tym:	2 589 444,9	2 759 883,6	2 853 842,1	100,0	103,4
– spłata długu zwrotnego, w tym:	2 516 726,4	2 629 478,0	2 651 776,4	92,9	100,8
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	145 165,4	166 067,0	288 697,4	10,1	173,8

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

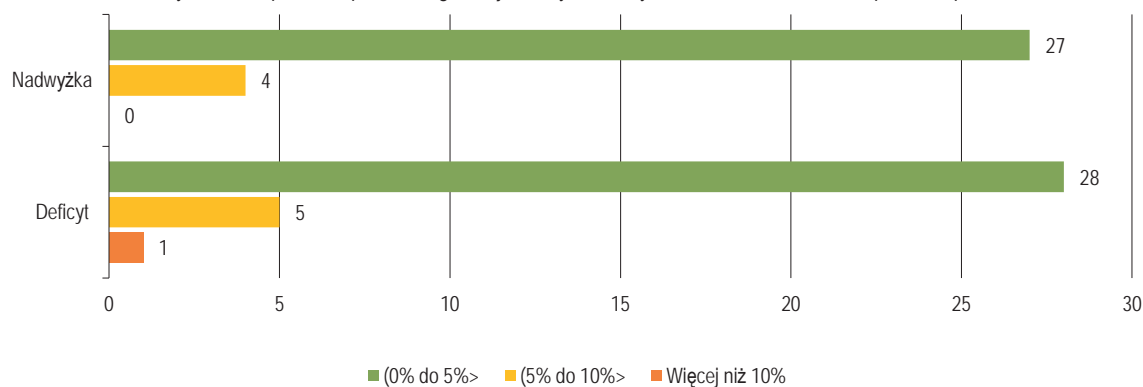
Wynik budżetu (*per saldo*) miast na prawach powiatu w latach 2014–2020 (w tys. zł)



Liczba miast na prawach powiatu z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2014–2020

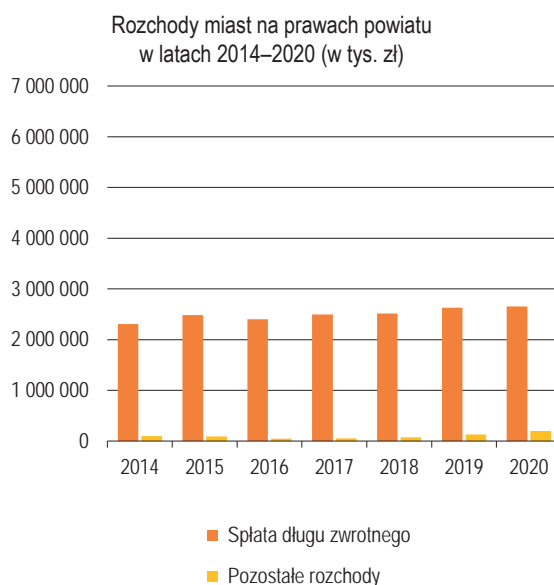
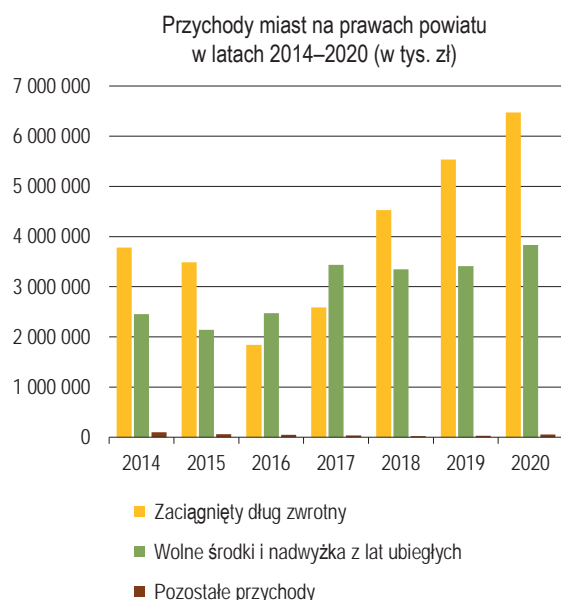


Rozkład liczby miast na prawach powiatu wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów miast na prawach powiatu w 2020 r.

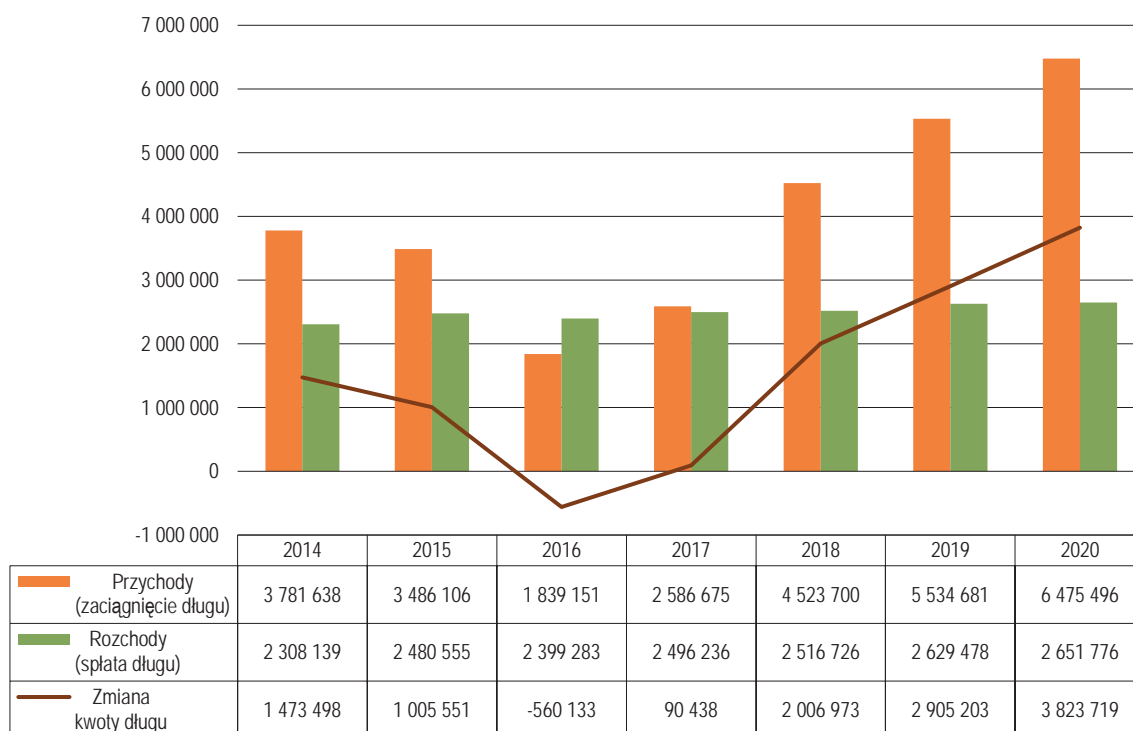


Kolejny rok z rządu odnotowano wzrost (o 15,5%) przychodów miast na prawach powiatu w stosunku do roku poprzedniego (w 2019 r. o 13,6%). Ostatecznie przychody zamknęły się w kwocie 10 359 899 tys. zł. W strukturze przychodów dominowały przychody o charakterze zwrotnym (pochodzące z zaciąganych kredytów i pożyczek), które stanowiły 62,5% przychodów ogółem (w roku 2019 – 61,7%). Udział przychodów z tytułu wolnych środków oraz nadwyżki z lat ubiegłych w strukturze przychodów zmniejszył się kolejny rok z rządu do poziomu 37,0% (w 2019 r. – 38,0%, w 2018 r. – 42,2%, w 2017 r. – 56,7% ogółu przychodów).

Rozchody miast na prawach powiatu wzrosły o 3,4% podczas gdy w roku 2019 wzrost ten wyniósł 6,6%. Ostatecznie rozchody zamknęły się kwotą 2 853 842 tys. zł. Rozchody jednostek, podobnie jak w roku poprzednim, przeznaczano przede wszystkim na spłatę kredytów i pożyczek – 92,9% rozchodów (w 2019 r. – 95,3%) tj. kwotę 2 651 776 tys. zł.



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu miast na prawach powiatu a zmiana kwoty długu w latach 2014–2020 (w tys. zł)

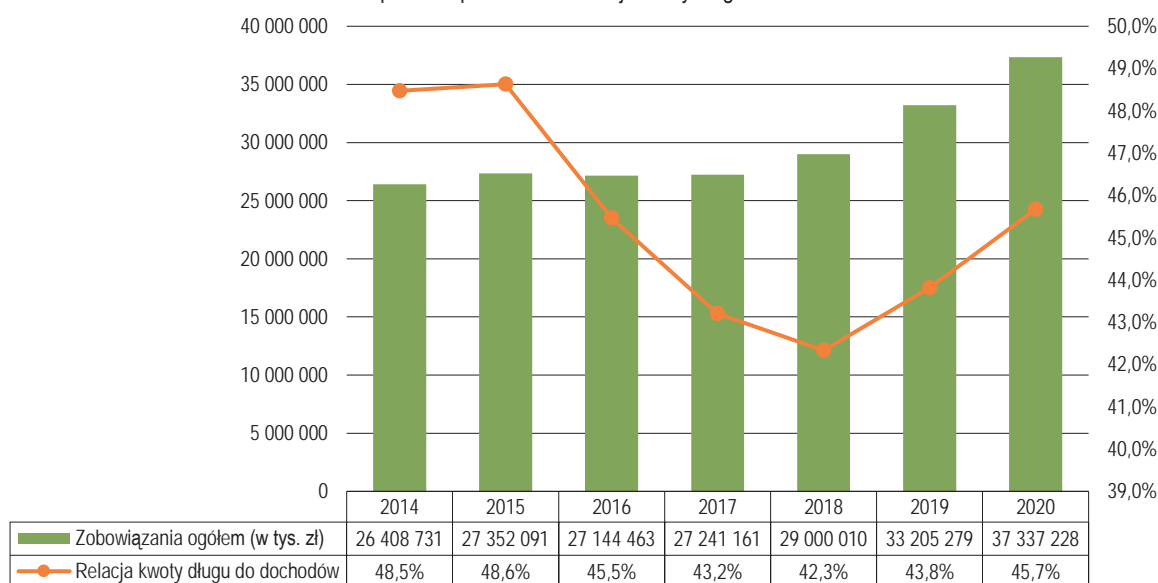


4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

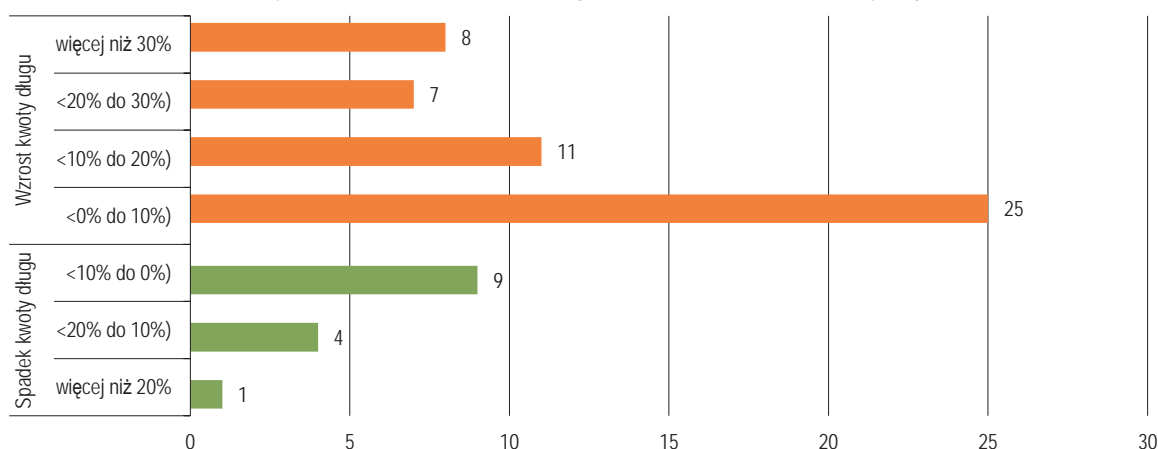
Kwota zobowiązań powiatów grodzkich wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim o 12,4%, uzyskując nietotowany dotąd poziom 37 337 228 tys. zł. Rok 2020 był trzecim rokiem wzrostu relacji zobowiązań do wykonanych dochodów, która osiągnęła poziom 45,7%. W 11 miastach zaciągnięte zobowiązania przekroczyły 60,0% dochodów. Spośród wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego wskaźnik zadłużenia miast na prawach powiatu był najwyższy i znacznie przekroczył średni poziom zadłużenia polskich samorządów, który w 2020 r. wyniósł 29,5%.

Tak jak w latach poprzednich dominującą pozycję w strukturze zadłużenia miast na prawach powiatu stanowiły kredyty i pożyczki (95,8%). Zobowiązania miast miały głównie charakter krajowy (58,0% łącznej kwoty zobowiązań). W 2020 r. podstawową grupę wierzycieli stanowiły banki z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które objęły 50,9% zobowiązań powiatów grodzkich. Systematycznie wzrasta udział zobowiązań zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych. Na koniec 2020 r. – 42,0% długu powiatów grodzkich stanowiły zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych.

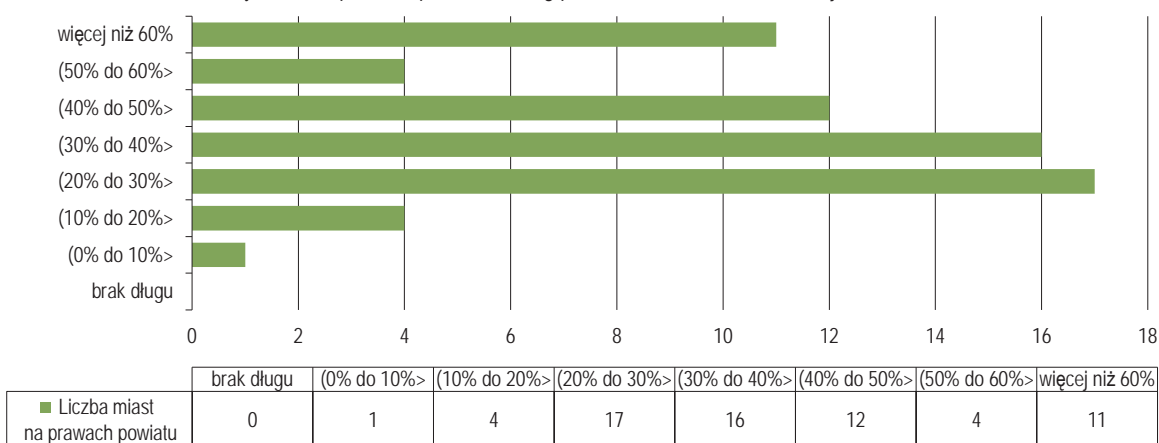
Poziom zadłużenia miast na prawach powiatu oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2014–2020



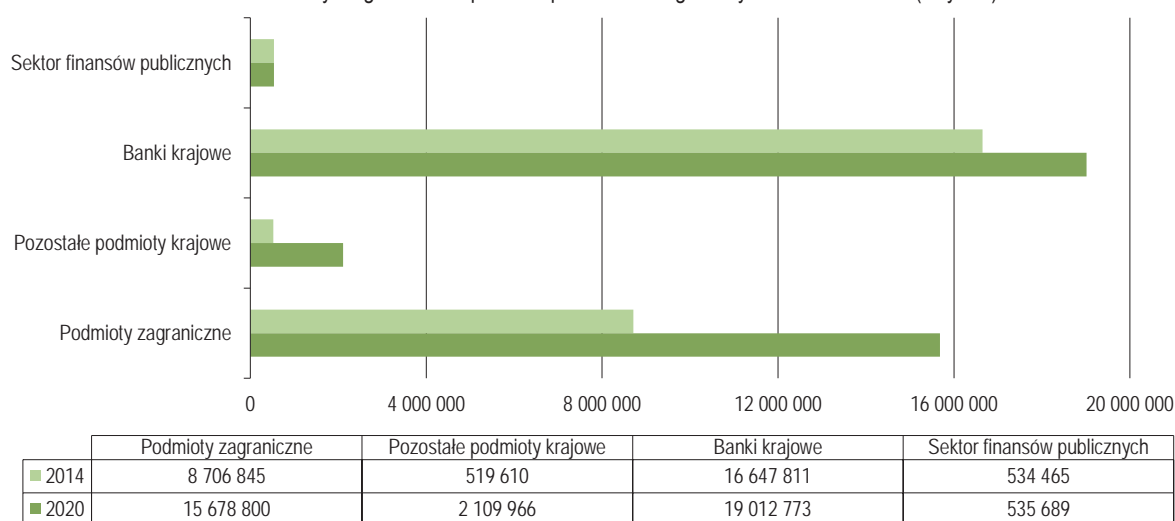
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2020 r.



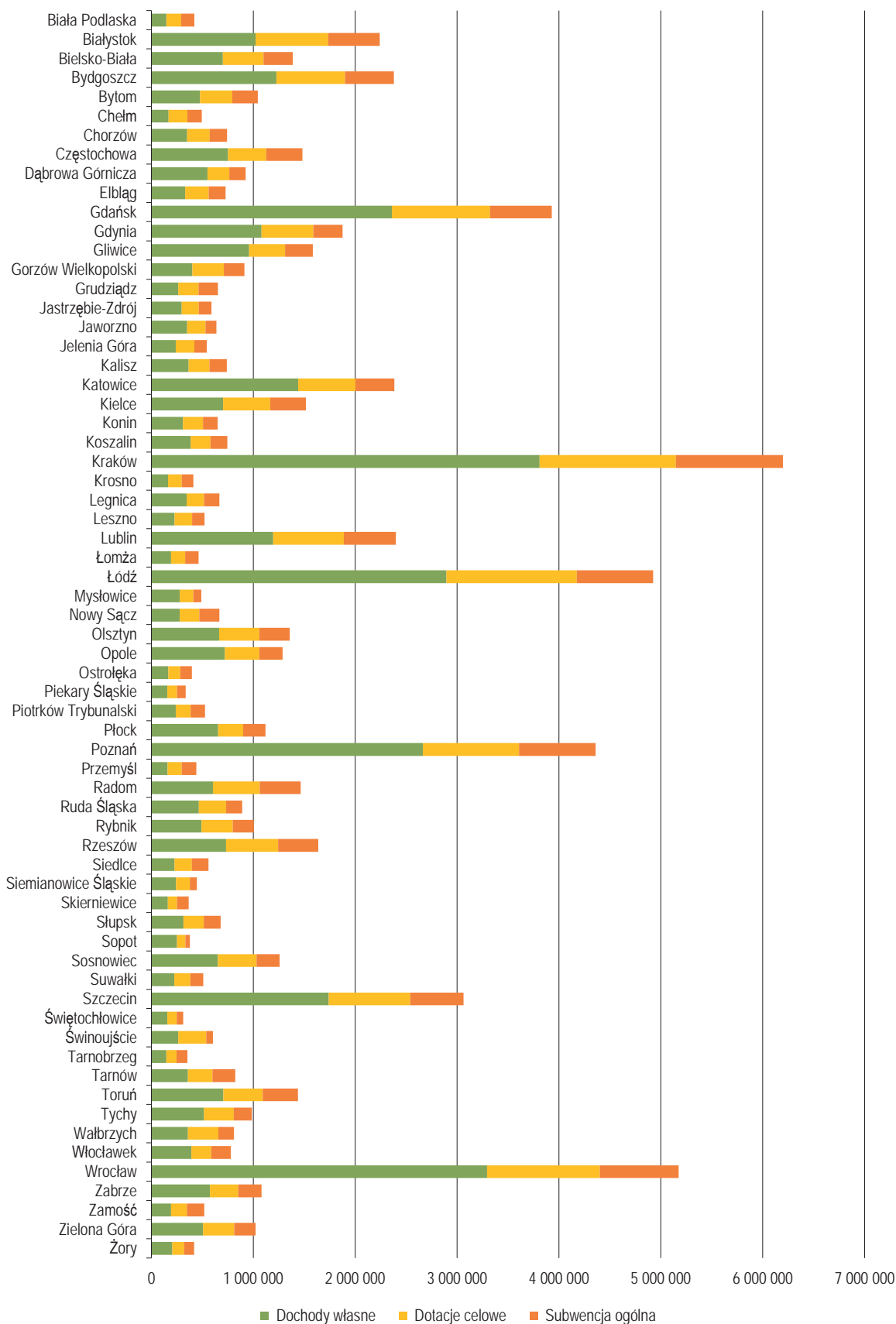
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2020 r.



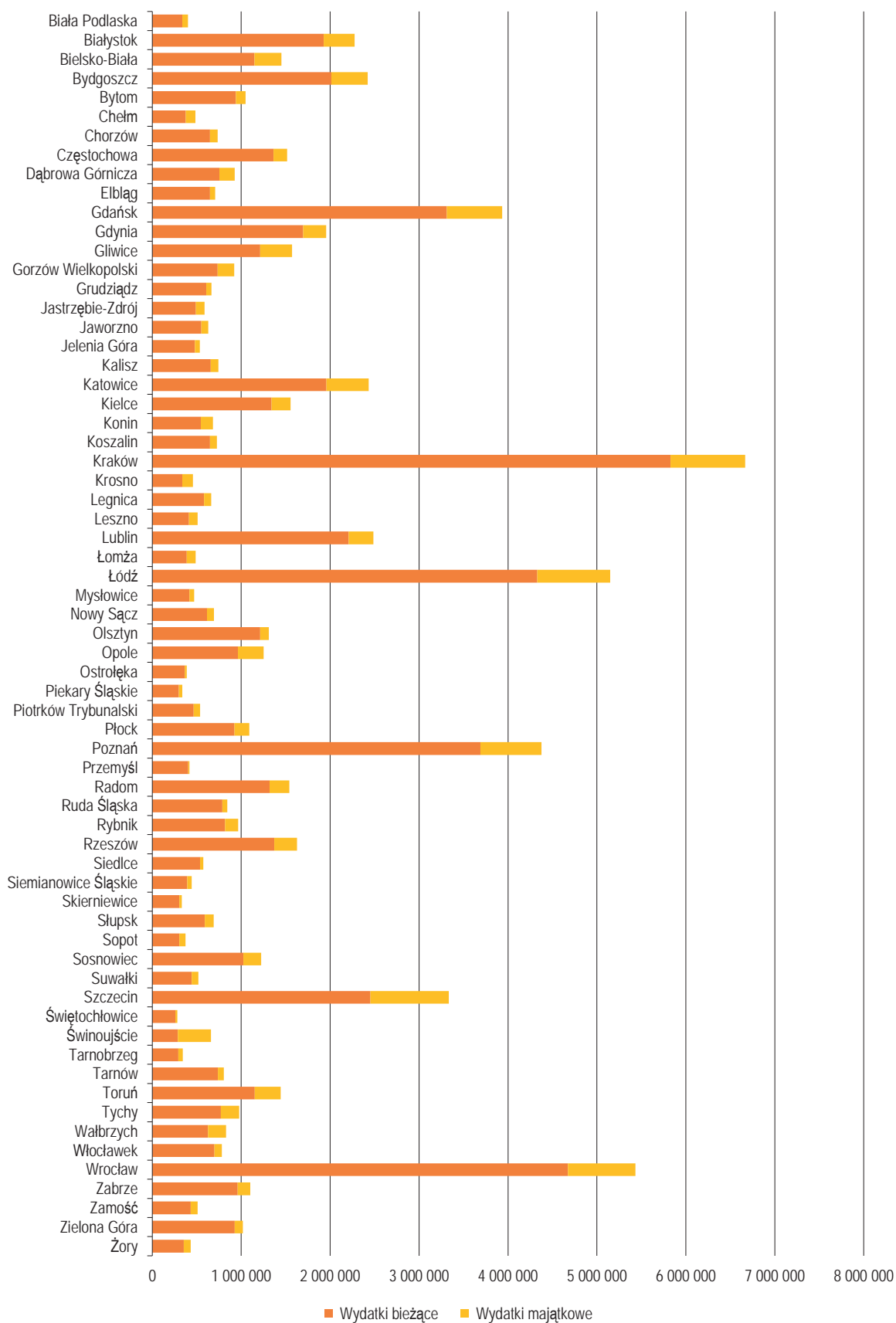
Struktura kwoty długu miast na prawach powiatu według wierzycieli w 2014 i 2020 (w tys. zł)



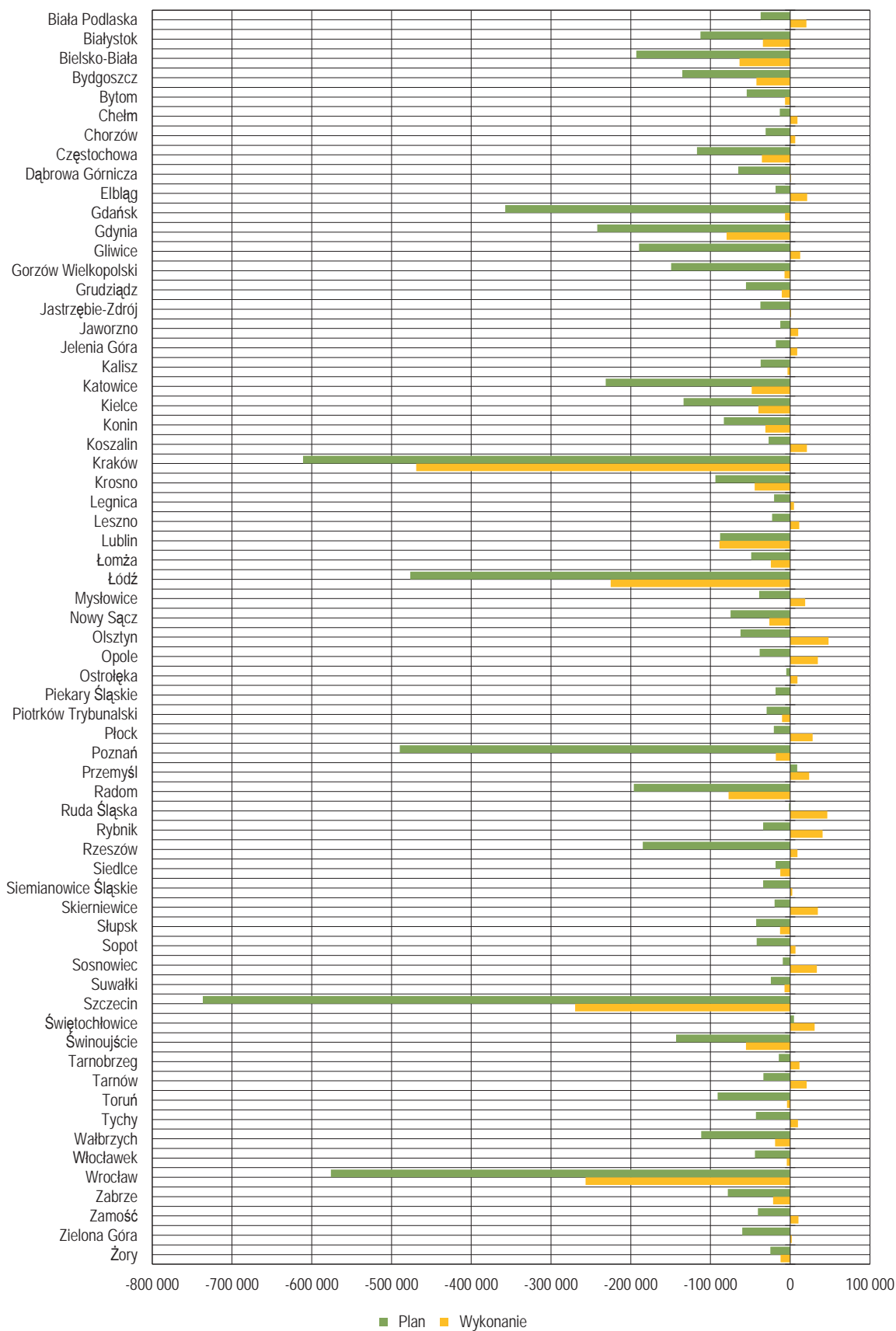
Dochody miast na prawach powiatu w 2020 r. (w tys. zł)



Wydatki miast na prawach powiatu w 2020 r. (w tys. zł)



Planowany i wykonany wynik budżetu miast na prawach powiatu w 2020 r. (w tys. zł)



Rozdział VI. Wykonanie budżetów przez powiaty

Wybrane wielkości budżetów powiatów w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	27 959 347,0	30 690 057,4	34 568 621,8	102,6	100,0	112,6
Bieżące, w tym:	24 731 500,7	27 106 952,6	29 738 424,8	100,0	86,0	109,7
PIT, CIT	5 833 121,2	6 472 286,0	6 414 256,5	101,2	18,6	99,1
Dotacje celowe, w tym:	4 685 448,1	4 826 379,4	5 475 120,5	96,7	15,8	113,4
Na zadania zlecone	2 726 904,3	2 895 336,5	3 243 219,6	98,9	9,4	112,0
Subwencja ogólna, w tym:	10 316 108,9	11 539 050,7	13 334 243,5	100,1	38,6	115,6
Część oświatowa	7 640 716,7	8 564 473,8	9 918 594,7	100,0	28,7	115,8
Majątkowe, w tym:	3 227 846,3	3 583 104,8	4 830 197,0	122,7	14,0	134,8
Dochody ze sprzedaży majątku	215 500,6	111 453,5	243 198,4	106,7	0,7	218,2
Wydatki ogółem, z tego:	28 656 570,5	29 630 727,5	32 313 926,4	91,7	100,0	109,1
Bieżące, w tym:	22 673 786,8	24 341 289,2	27 027 899,2	93,7	83,6	111,0
Wynagrodzenia i pochodne	13 639 100,2	14 912 843,4	16 734 108,2	97,7	51,8	112,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 002 126,1	1 056 713,1	1 127 092,2	94,0	3,5	106,7
Dotacje	1 675 980,0	1 815 715,9	2 019 264,2	95,5	6,2	111,2
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	161 869,5	189 763,3	135 376,1	65,4	0,4	71,3
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	716 997,1	719 970,4	881 597,4	70,9	2,7	122,4
Majątkowe, w tym:	5 982 783,8	5 289 438,2	5 286 027,2	82,4	16,4	99,9
Wydatki inwestycyjne, w tym:	5 934 500,9	5 215 584,1	5 196 383,6	82,3	16,1	99,6
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	1 658 168,7	1 433 856,0	993 114,4	77,5	3,1	69,3
Wynik budżetu	-697 223,5	1 059 329,9	2 254 695,4	x	x	x
Wynik operacyjny	2 057 713,9	2 765 663,4	2 710 525,6	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	3 388 325,3	3 082 403,1	3 887 551,1	x	100,0	126,1
Zaciągnięcie długu zwrotnego	1 595 410,5	1 136 537,3	783 267,6	x	20,1	68,9
Wolne środki i nadwyżka	1 759 682,4	1 909 880,2	3 066 525,7	x	78,9	160,6
Rozchody ogółem, w tym:	803 923,7	1 152 978,6	1 099 606,8	x	100,0	95,4
Splata długu zwrotnego	736 363,2	1 023 265,6	842 968,0	x	76,7	82,4
Należności ogółem, w tym:	617 357,1	681 680,7	802 660,5	x	100,0	117,7
Należności wymagalne	508 320,8	558 331,3	609 227,3	x	75,9	109,1
Kwota długu, w tym:	6 467 455,7	6 578 971,3	6 505 460,5	x	100,0	98,9
Zobowiązania wymagalne	3 512,4	2 420,5	3 779,9	x	0,1	156,2
Kwota długu samorządowych osób prawnych	1 550 925,2	1 809 223,6	1 859 776,2	x	100,0	102,8
w tym SP ZOZ	1 549 907,8	1 807 388,6	1 857 400,7	x	99,9	102,8

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody powiatów na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2018–2020

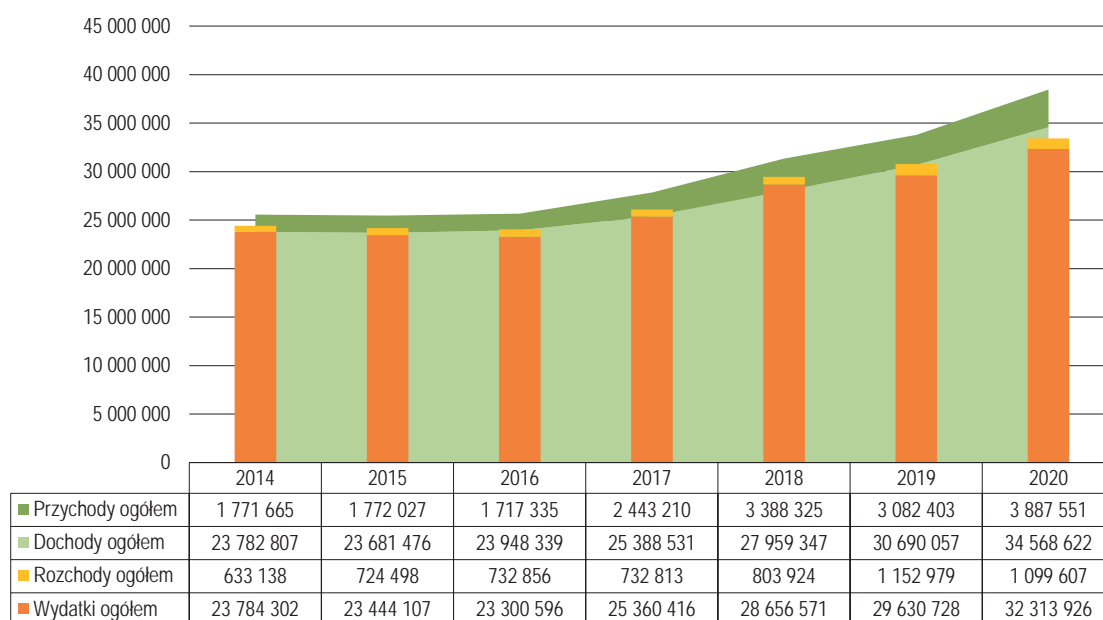
Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	1 798 138,6	1 785 721,6	1 801 332,6	84,6	5,2	100,9
Budżet środków europejskich	1 443 900,9	1 434 635,3	1 409 876,4	82,5	4,1	98,3
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	123 653,7	150 780,8	179 185,8	83,5	0,5	118,8
Środki ze źródeł zagranicznych	230 583,9	200 305,5	212 270,3	102,4	0,6	106,0
Wydatki ogółem*, z tego:	2 376 194,8	2 153 865,2	1 874 743,7	77,6	5,4	87,0
Budżet środków europejskich	1 573 839,8	1 354 856,1	1 249 622,2	76,4	3,6	92,2
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	617 237,2	591 003,4	476 999,2	83,0	1,4	80,7
Środki ze źródeł zagranicznych	185 117,8	208 005,7	148 122,3	71,5	0,4	71,2
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	120 872,8	80 710,7	37 418,3	x	x	46,4
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	62 229,5	82 604,4	62 232,0	x	x	75,3

* 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 o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

Liczba powiatów według wielkości budżetu (dochodów ogółem) w 2020 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba powiatów	Struktura (w %)
(25 do 50>	12	3,8
(50 do 75>	69	22,0
(75 do 100>	72	22,9
(100 do 150>	108	34,4
(150 do 200>	33	10,5
powyżej 200	20	6,4
Razem	314	100,0

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody powiatów w latach 2014–2020 (w tys. zł)



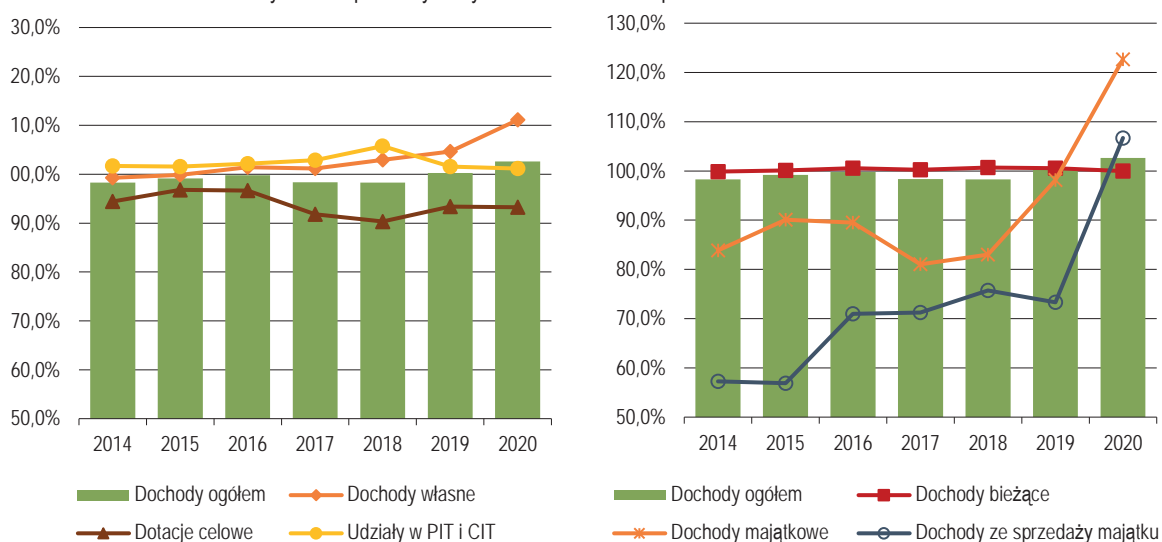
1. Dochody

Dochody budżetowe powiatów w latach 2018–2020

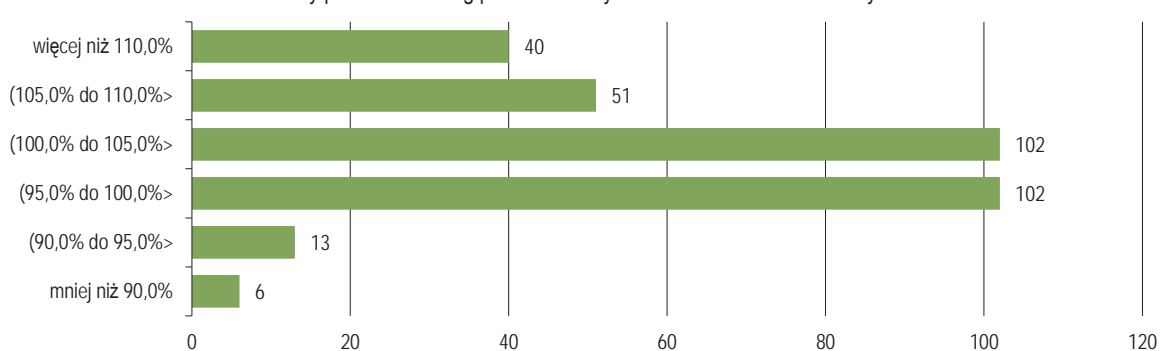
Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	27 959 347,0	30 690 057,4	34 568 621,8	102,6	100,0	112,6
Dochody własne	10 075 442,8	12 305 402,3	13 992 586,7	111,1	40,5	113,7
Dotacje celowe	7 378 256,7	6 738 304,1	7 158 915,1	93,2	20,7	106,2
Subwencja ogólna	10 505 647,4	11 646 351,0	13 417 120,0	100,1	38,8	115,2

W 2020 r. dochody budżetowe powiatów zrealizowane zostały w kwocie 34 568 622 tys. zł, tj. 102,6% planu. W porównaniu do dochodów z 2019 r. wzrosły one o 12,6% (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji o 9,2%), tempo wzrostu dochodów było wyższe niż rok wcześniej o 2,8 punktu procentowego. Wzrost dochodów ogółem odnotowano w 92,7% powiatów.

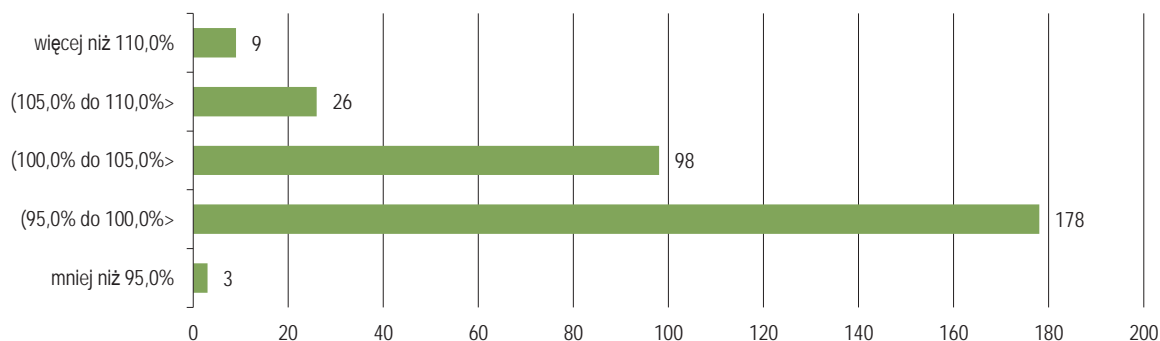
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów powiatów w latach 2014–2020



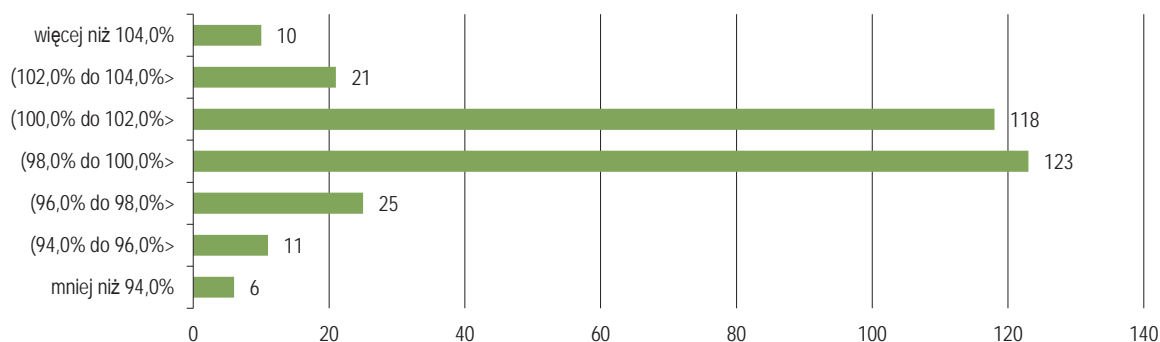
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2020 r.



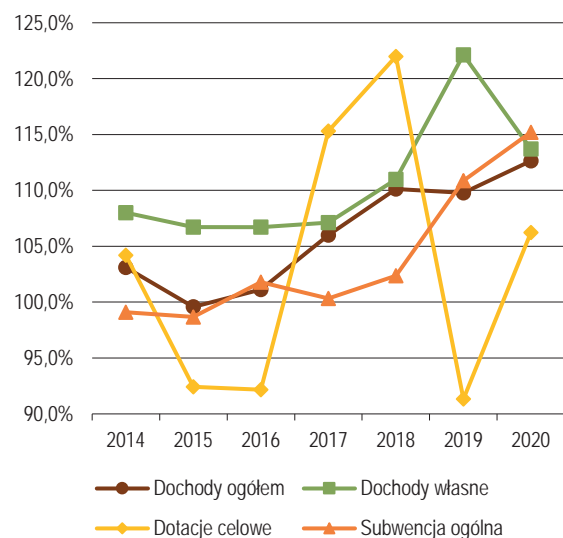
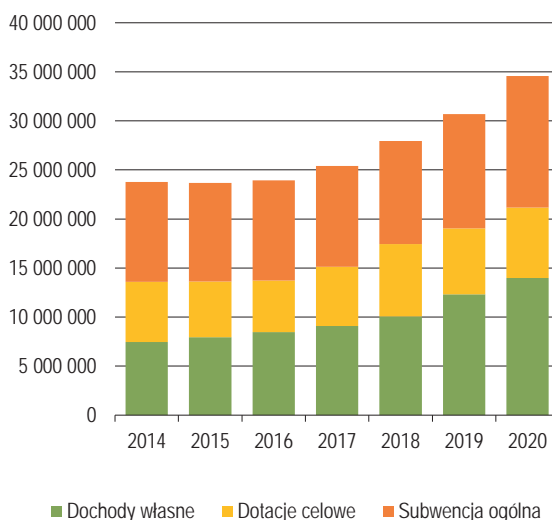
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2020 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2020 r.



Największą część dochodów powiatów (40,5%) stanowiły dochody własne, które w 2020 r. wzrosły o 13,7%. Powiaty otrzymały o 6,2% więcej dotacji celowych (stanowiących 20,7% dochodów), a subwencja ogółem (38,8% dochodów) była o 15,2% wyższa niż w roku poprzednim.

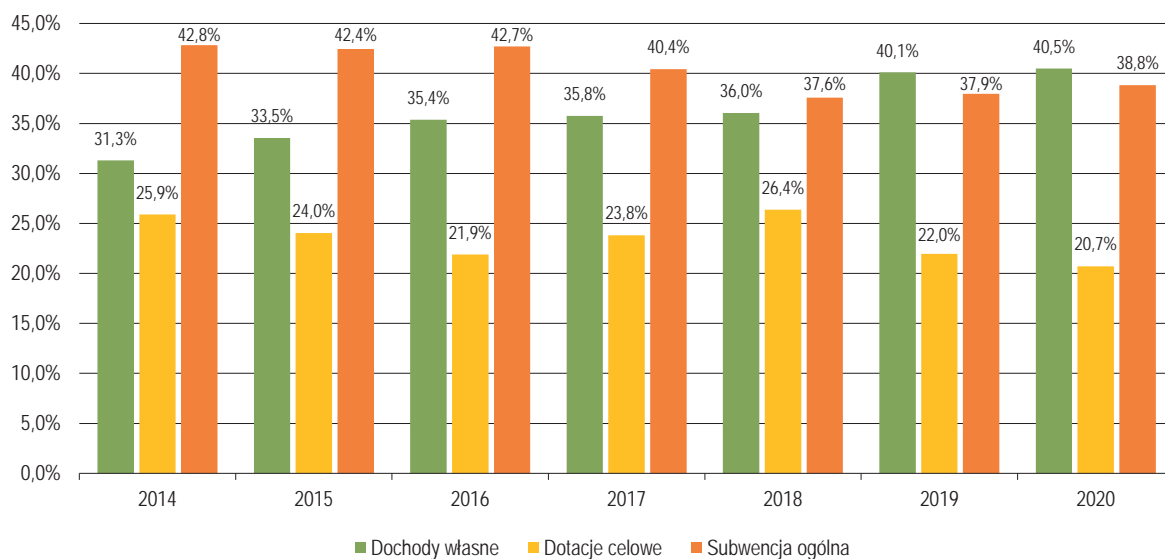
Dynamika dochodów powiatów w latach 2014–2020
(rok poprzedni = 100%)Dochody powiatów w latach 2014–2020
(w tys. zł)

W budżetach powiatów widoczny jest systematyczny wzrost udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem, przy jednoczesnym spadku dochodów transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych i subwencji. W 2020 r. zgromadzone środki w 59,5% opierały się na dochodach transferowych, pozostała część – 40,5% pochodziła z dochodów własnych, podczas gdy w 2014 r. dochody transferowe stanowiły 68,7% a dochody własne – 31,3% dochodów ogółem powiatów.

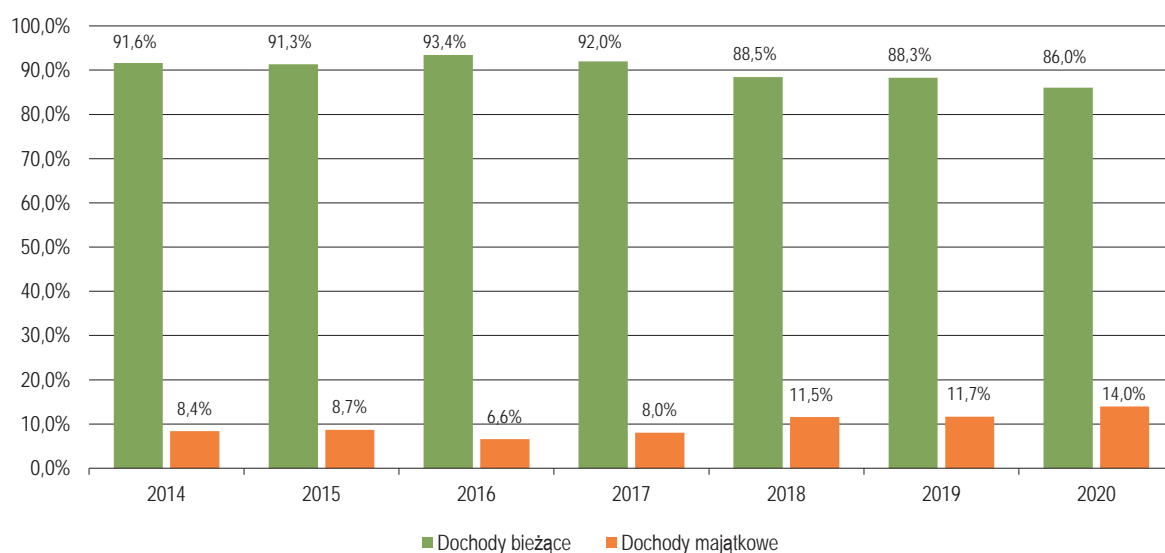
Środki na realizację rządowego programu „Rodzina 500+” w 2020 r. stanowiły 7,0% dotacji na zadania zlecone, tj. 3,3% ogólnej kwoty otrzymanych dotacji celowych.

Dochody bieżące stanowiły zdecydowaną większość dochodów ogółem (86,0%) i wzrosły o 9,7%, podczas gdy dochody majątkowe wzrosły o 34,8% co spowodowało wzrost ich udziału o 2,3 punktu procentowego (do 14,0% dochodów ogółem).

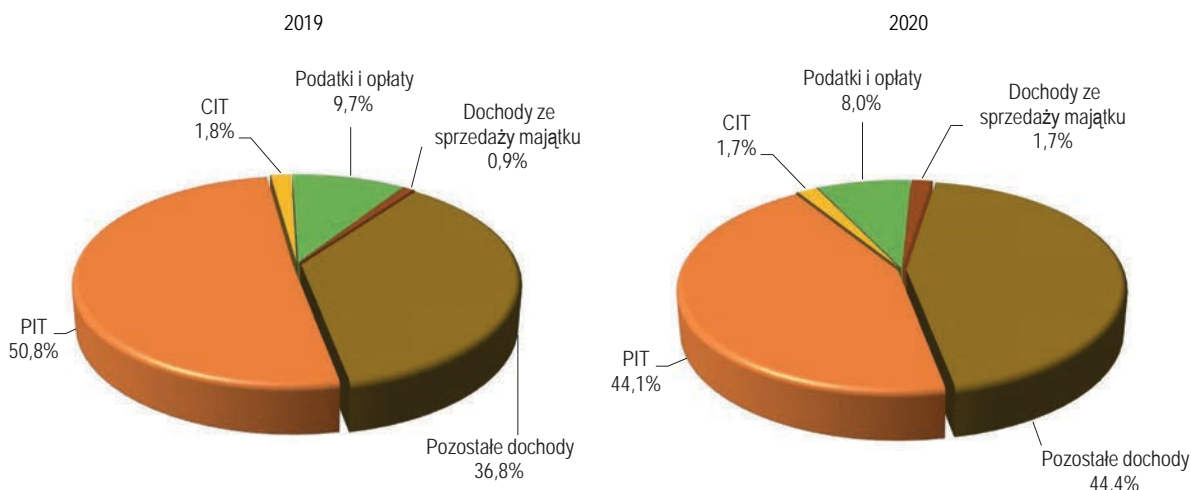
Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2014–2020



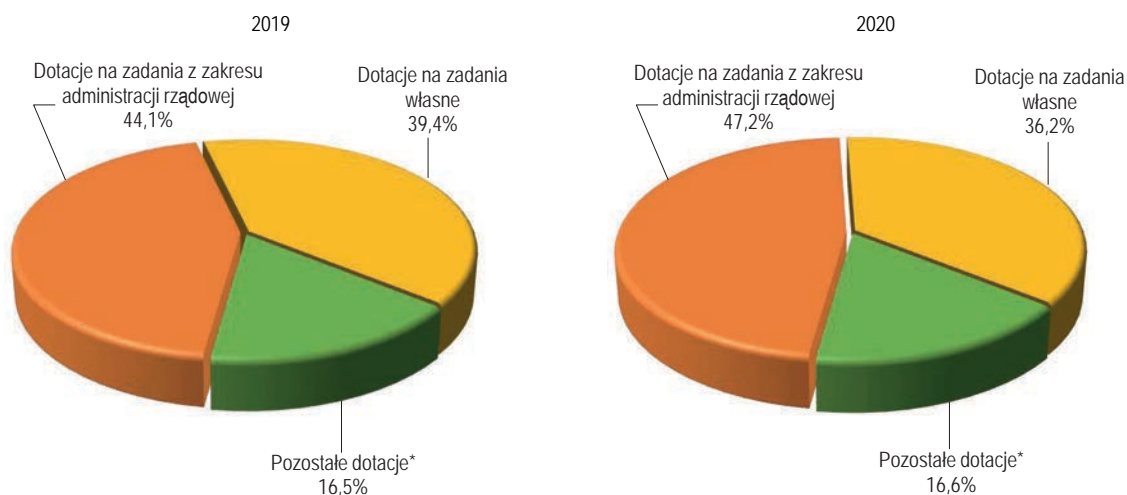
Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2014–2020



Struktura dochodów własnych powiatów w latach 2019 i 2020

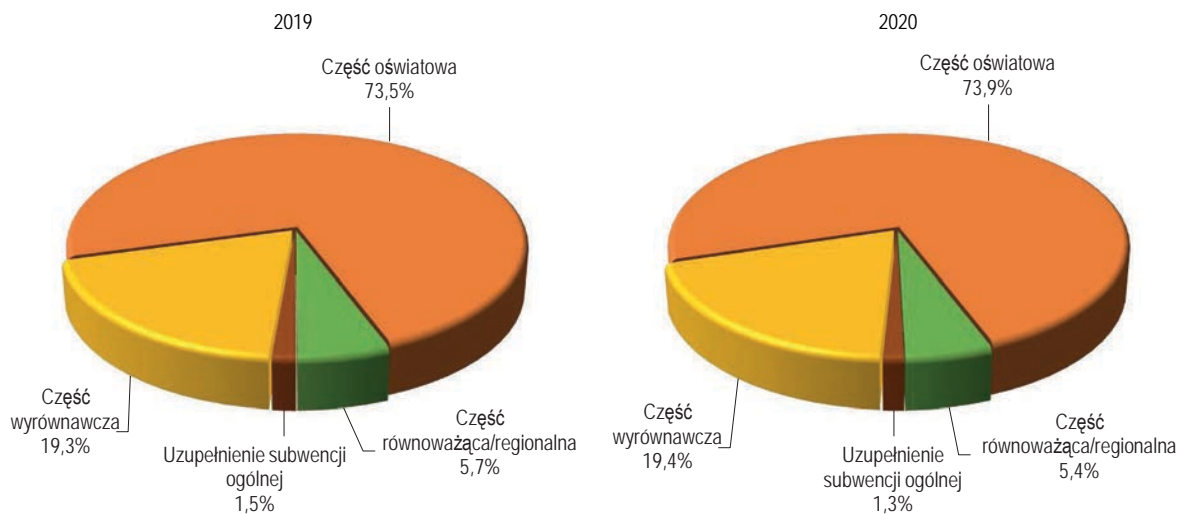


Struktura dotacji celowych powiatów w latach 2019 i 2020

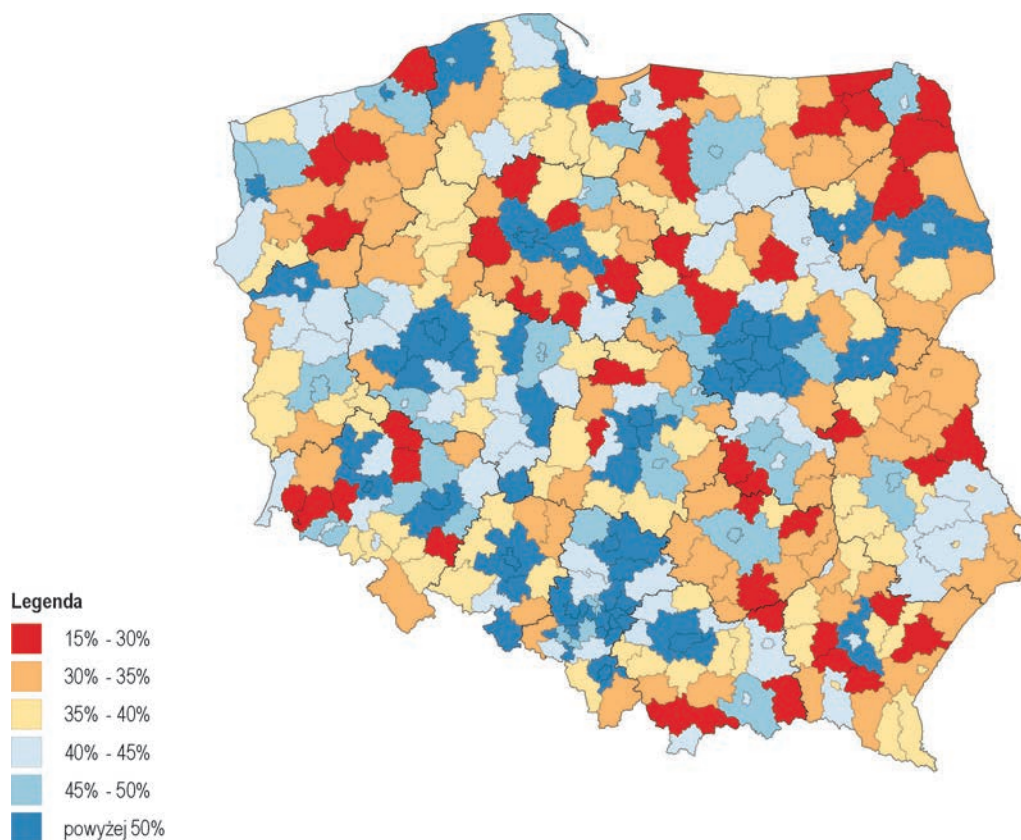


* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

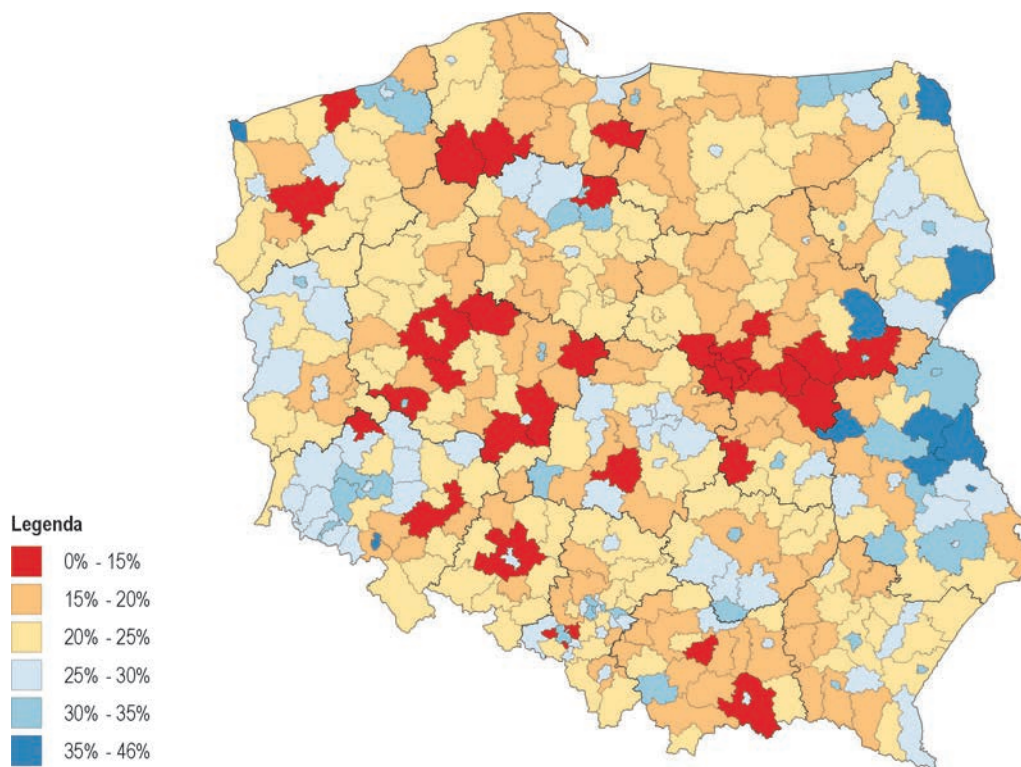
Struktura subwencji ogólnej powiatów w latach 2019 i 2020



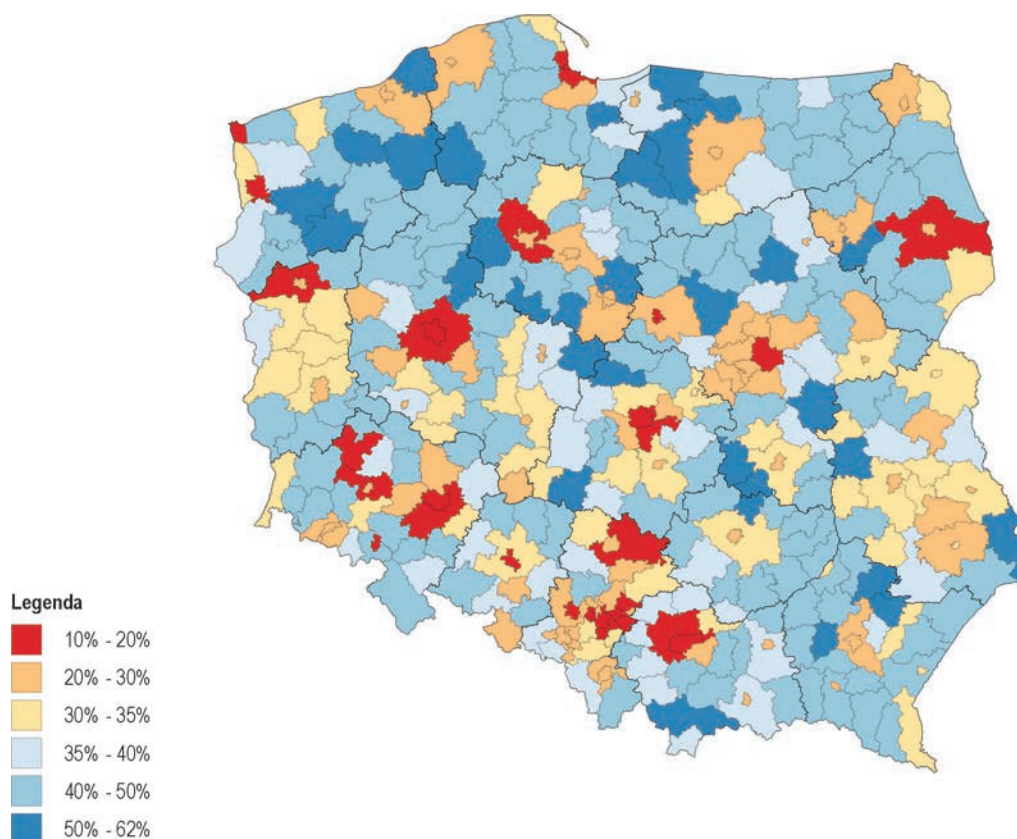
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem powiatów w 2020 r.



Udział dotacji celowych w dochodach ogółem powiatów w 2020 r.



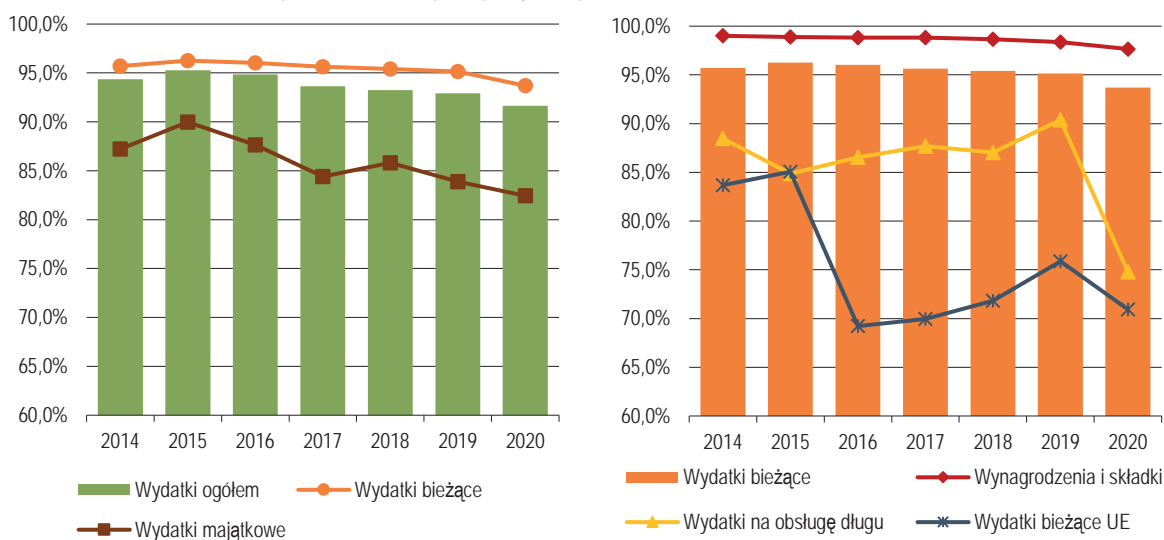
Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem powiatów w 2020 r.



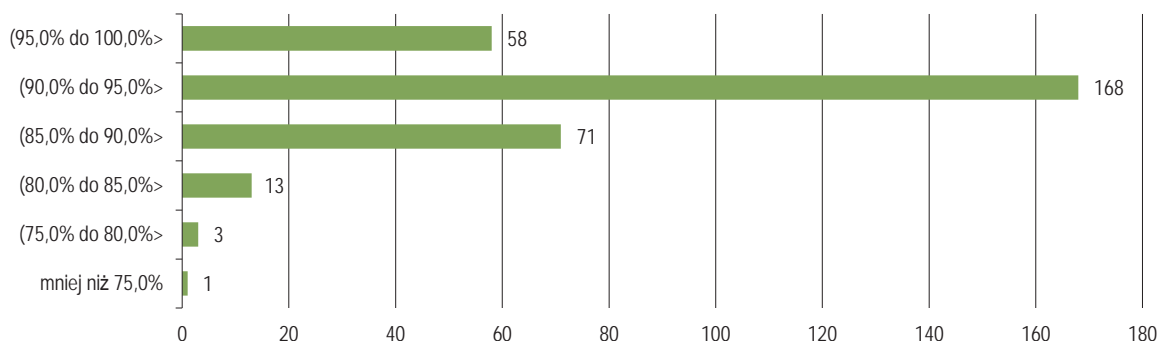
2. Wydatki

Wydatki budżetowe zrealizowane zostały w wysokości 32 313 926 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, powiaty nie wykonały ich w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 91,7% i była zbliżona do poziomu roku poprzedniego (92,9%). Jak co roku, powiaty bardziej realnie planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Wydatki bieżące wykonane zostały przez powiaty w 93,7% (w 2019 r. – 95,2%), podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych wyniósł 82,4% (w 2019 r. – 83,9%).

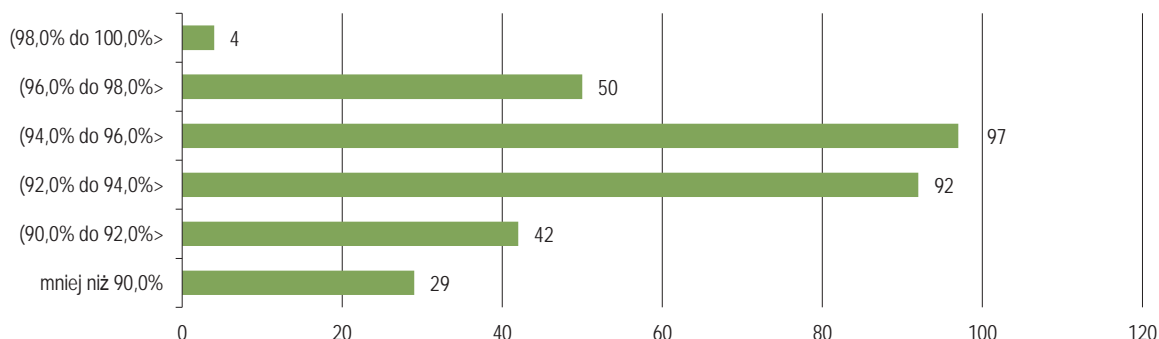
Wykonanie planu wybranych grup wydatków powiatów w latach 2014–2020



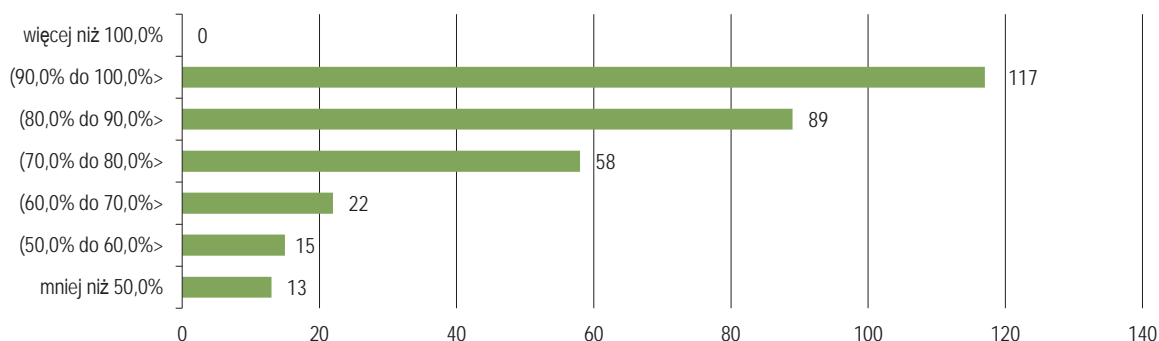
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2020 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2020 r.

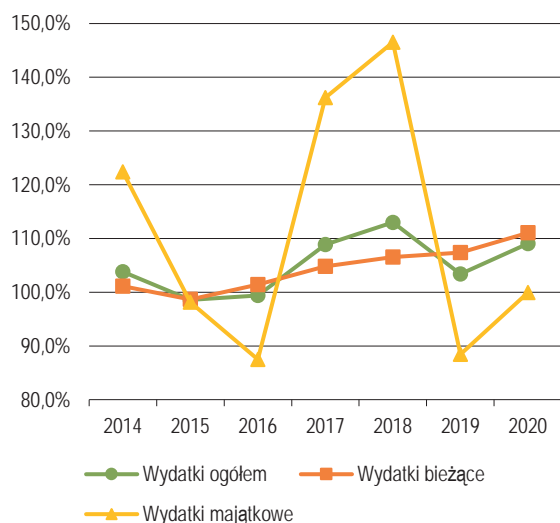


Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2020 r.

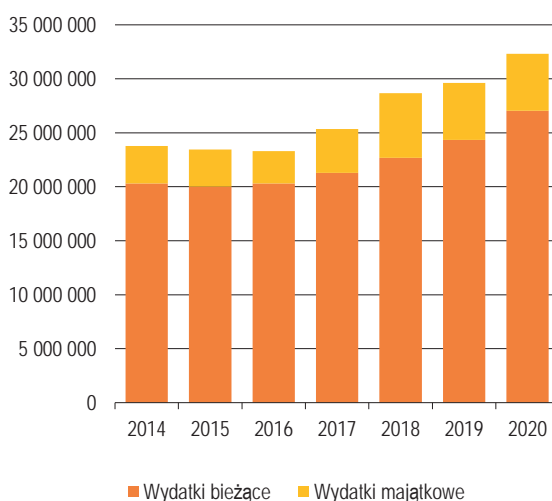


W 2020 r. dynamika dochodów była wyższa o 3,5 punktu procentowego od dynamiki wydatków. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 9,1% (realnie o 5,7%), rok wcześniej – o 3,4% (realnie o 1,1%). Wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych wyniósł 99,6% (w 2019 r. – 87,9%), natomiast przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w powiatach wyniosło 11,0% i było wyższe niż rok wcześniej o 3,6 punktu procentowego.

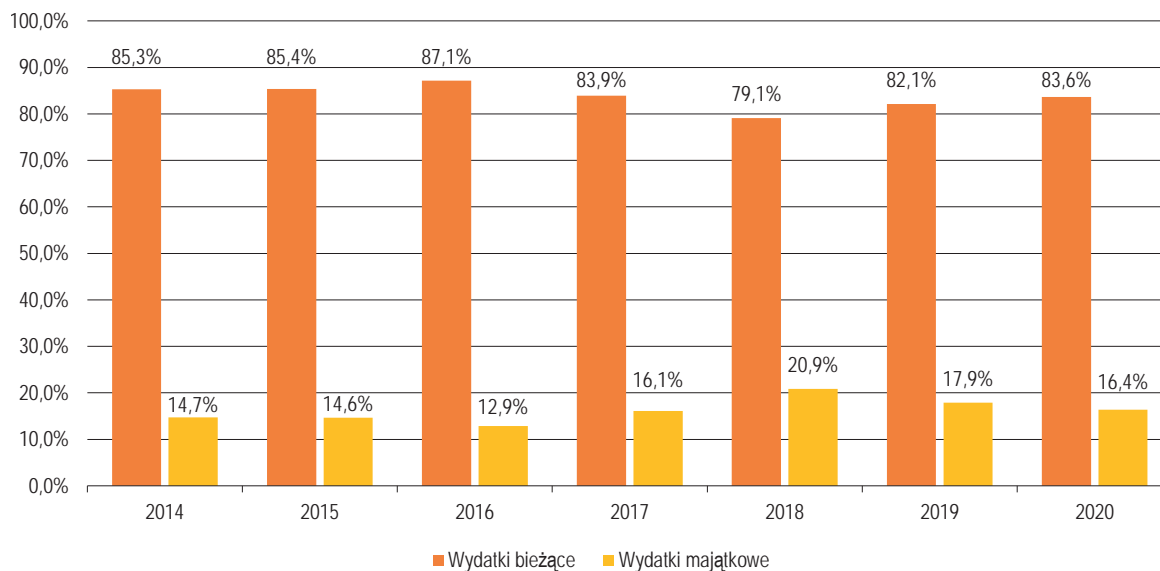
Dynamika wydatków powiatów w latach 2014–2020
(rok poprzedni = 100%)



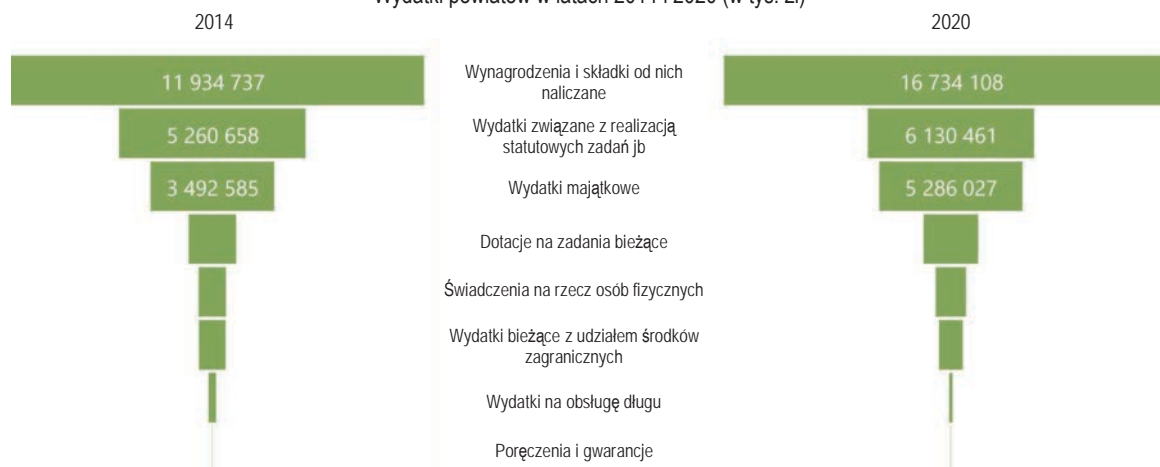
Wydatki powiatów w latach 2014–2020
(w tys. zł)



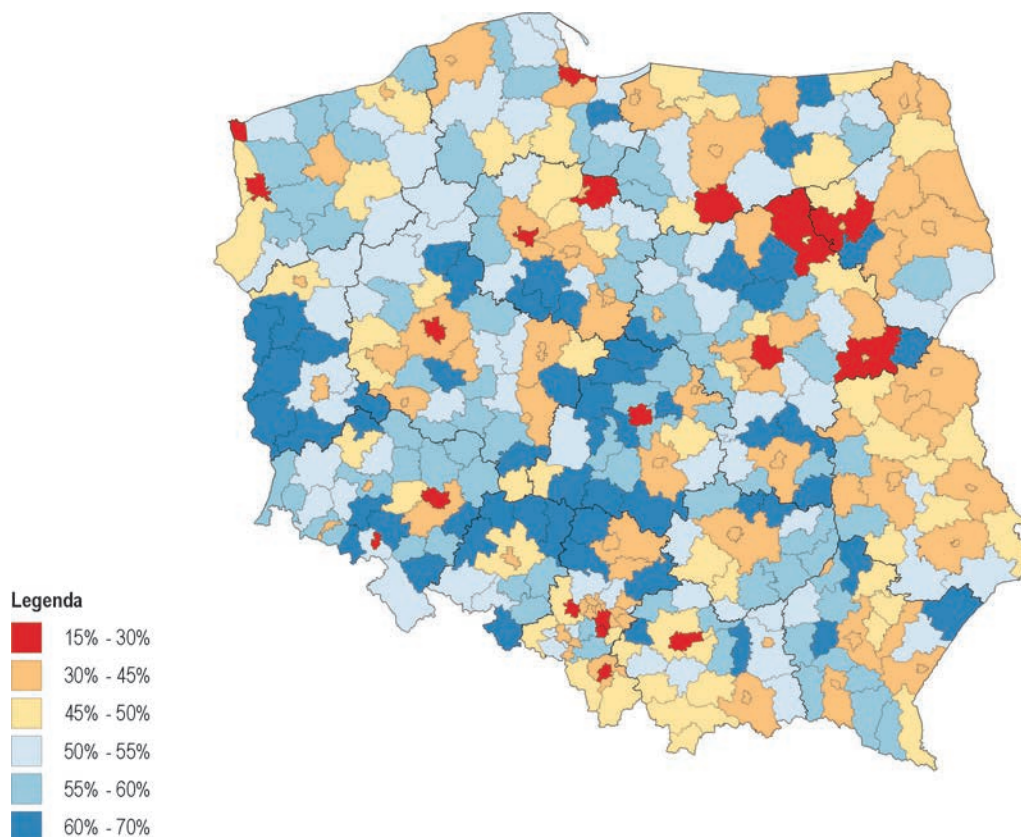
Struktura wydatków ogółem powiatów w latach 2014–2020



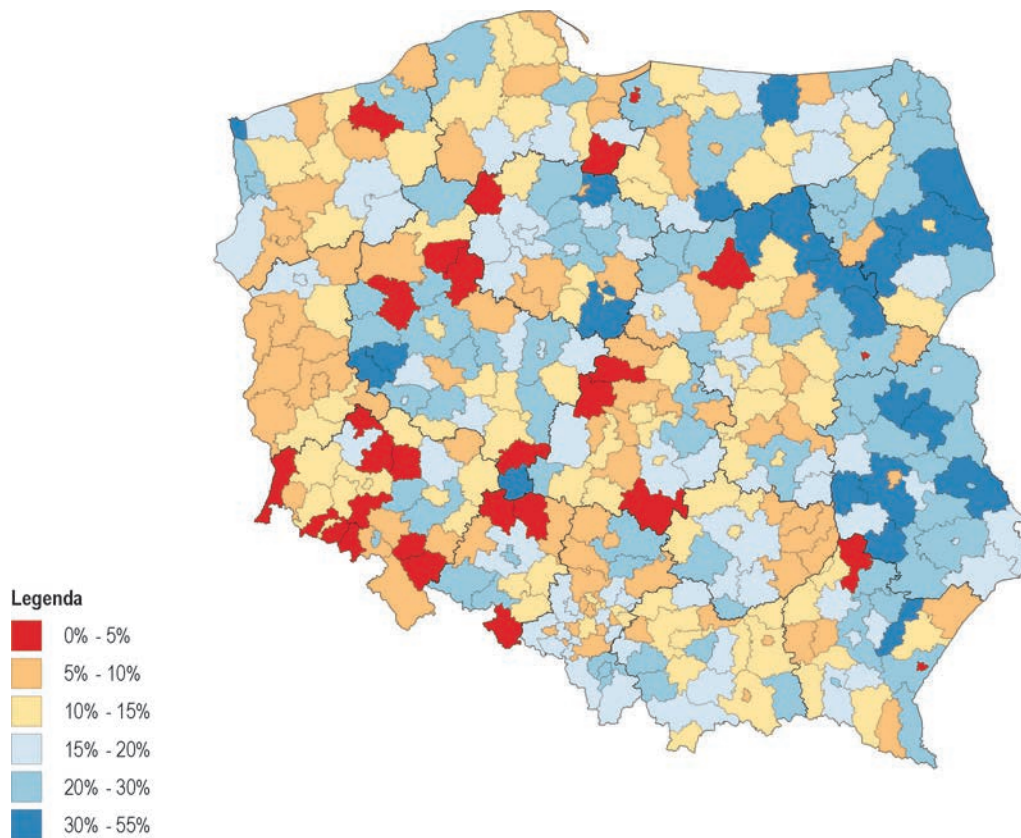
Wydatki powiatów w latach 2014 i 2020 (w tys. zł)



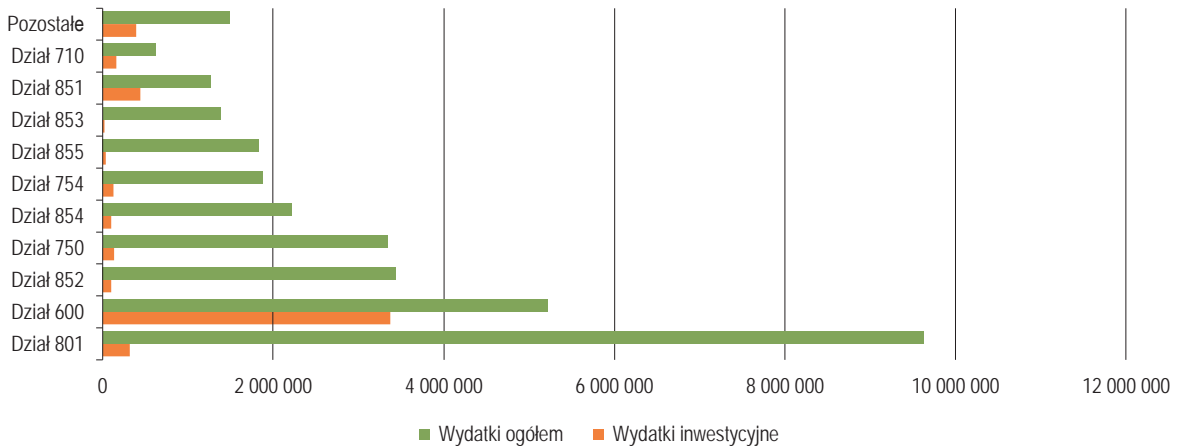
Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem powiatów w 2020 r.



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów w 2020 r.



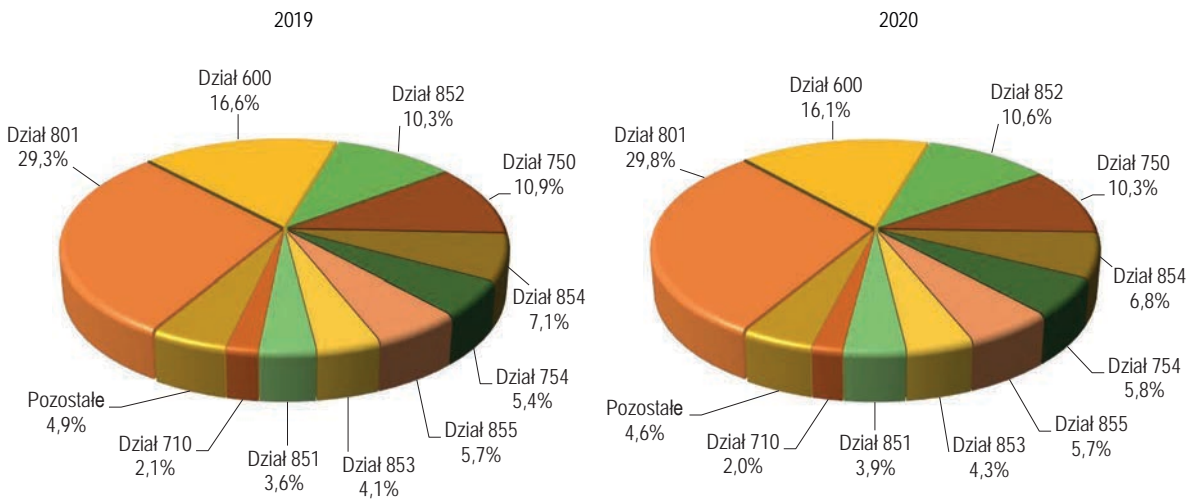
Wydatki powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 750 – Administracja publiczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 855 – Rodzina, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 710 – Działalność usługowa.

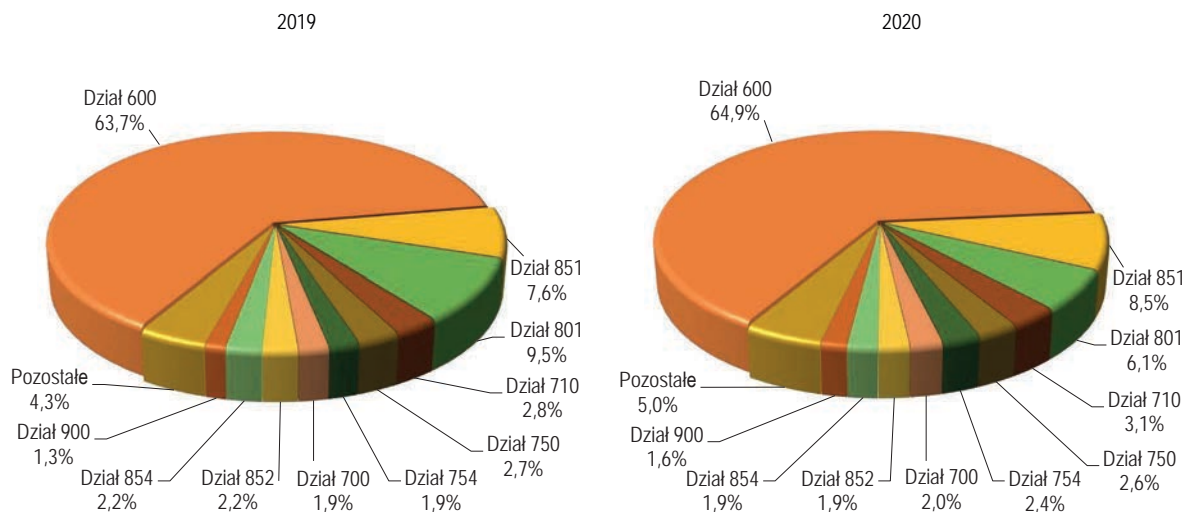
W 2020 r. w strukturze wydatków zaszły zmiany polegające na wzroście udziału wydatków bieżących i spadku wydatków majątkowych. Udział części bieżącej zwiększył się w stosunku do ubiegłego roku o 1,5 punktu procentowego i wyniósł 83,6%, natomiast część budżetów dotycząca wydatków majątkowych spadła do poziomu 16,4%. W 2020 r. zmniejszyła się liczba powiatów, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi – jednostki takie stanowiły 89,5% ogółu powiatów (w 2019 r. – 93,3%). Wydatki bieżące powiatów koncentrowały się głównie na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem, pomocą społeczną oraz administracją publiczną, natomiast wydatki inwestycyjne w przeważającej części przeznaczane były przez powiaty na zadania związane z transportem i łącznością.

Struktura wydatków ogółem powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2019 i 2020



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 750 – Administracja publiczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 855 – Rodzina, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 710 – Działalność usługowa.

Struktura wydatków inwestycyjnych powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2019 i 2020



Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 710 – Działalność usługowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

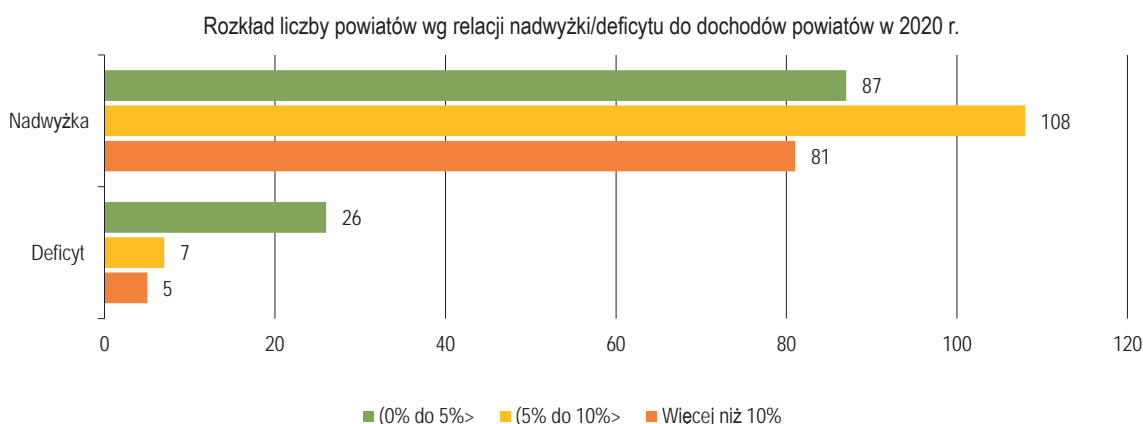
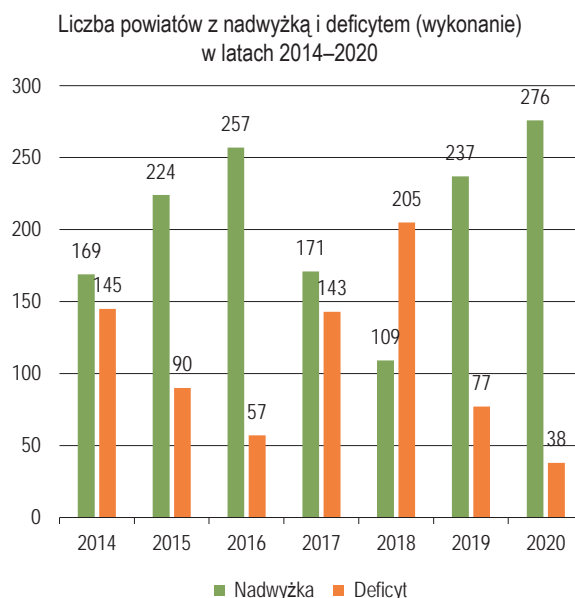
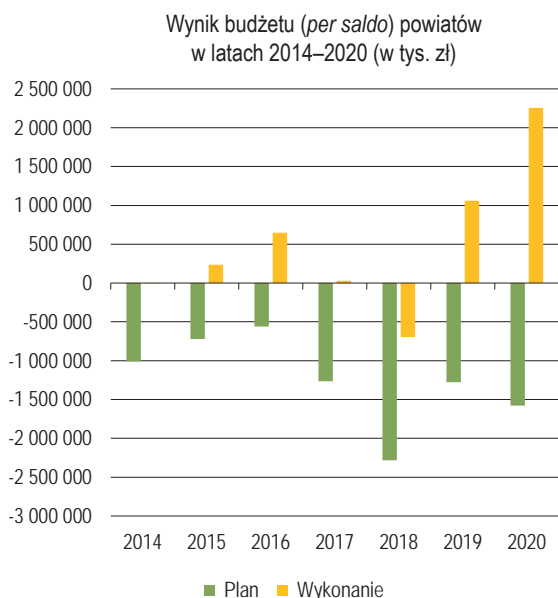
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody powiatów w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Wynik budżetu	-697 223,5	1 059 329,9	2 254 695,4	x	x
– nadwyżka	277 817,7	1 352 045,7	2 434 222,7	x	x
– deficyt	-975 041,3	-292 715,8	-179 527,3	x	x
Przychody ogółem, w tym:	3 388 325,3	3 082 403,1	3 887 551,1	100,0	126,1
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	1 595 410,5	1 136 537,3	783 267,6	20,1	68,9
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	120 872,8	80 710,7	37 418,3	1,0	46,4
– wolne środki i nadwyżka	1 759 682,4	1 909 880,2	3 066 525,7	78,9	160,6
Rozchody ogółem, w tym:	803 923,7	1 152 978,6	1 099 606,8	100,0	95,4
– spłata długu zwrotnego, w tym:	736 363,2	1 023 265,6	842 968,0	76,7	82,4
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	62 229,5	82 604,4	62 232,0	5,7	75,3

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

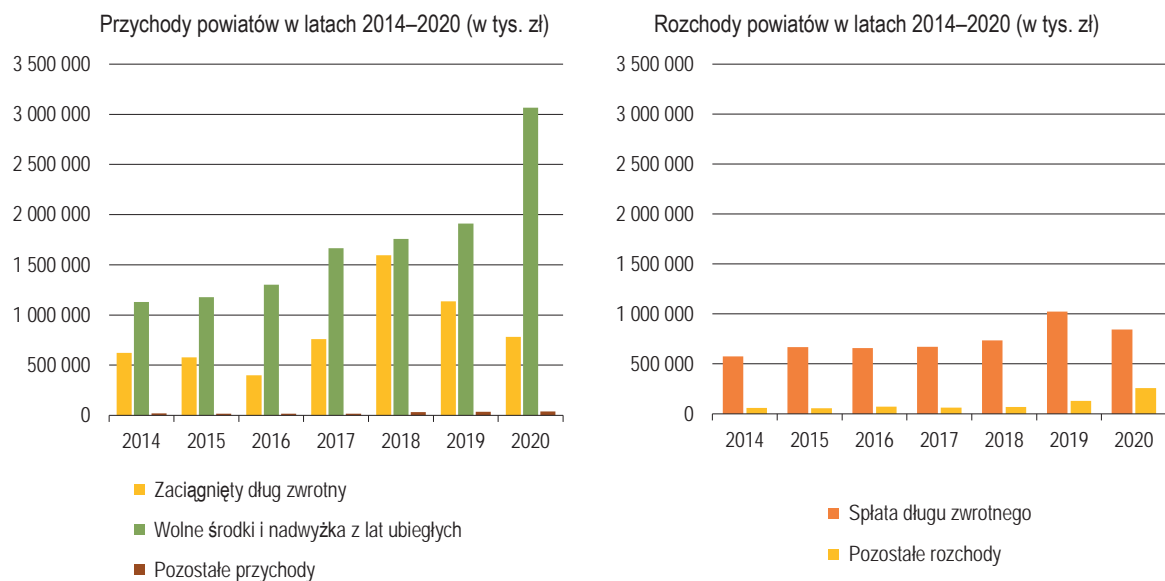
W latach 2015–2017 budżety powiatów zamknęły się *per saldo* nadwyżką budżetową, natomiast w 2018 r. powiaty zrealizowały wydatki budżetowe wyższe od dochodów. W latach 2019–2020 ponownie wygenerowały nadwyżkę dochodów nad wydatkami. W 2020 r. budżety powiatów zamknęły się *per saldo* nadwyżką w kwocie 2 254 695 tys. zł (2019 r. w kwocie 1 059 330 tys. zł) przy planowanym deficycie w kwocie 1 576 403 tys. zł. Wynik ten był efektem zamknięcia roku budżetowego nadwyżką w 276 powiatach w łącznej kwocie 2 434 223 tys. zł oraz deficytem w 38 powiatach w łącznej kwocie 179 527 tys. zł. Niedobór budżetowy finansowany był głównie środkami pochodzącymi z zaciągniętych zobowiązań zwrotnych.

Wpływ na wygenerowaną przez powiaty nadwyżkę miało pozyskanie środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych możliwych do wykorzystania w trzech kolejnych latach budżetowych, a także niższe niż pierwotnie zakładano wykonanie wydatków inwestycyjnych, m.in. w związku z pozyskaniem środków pochodzących z budżetu UE w wielkościach niższych niż planowane.

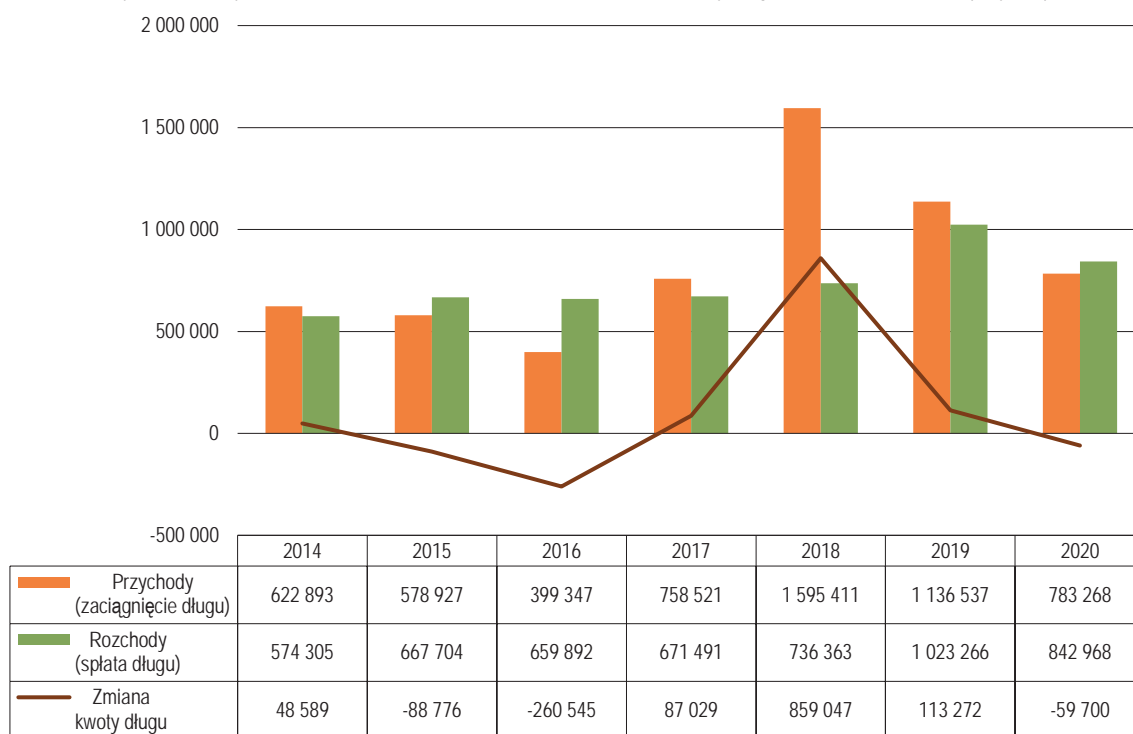


W 2020 r. przychody powiatów były wyższe o 26,1% w stosunku do roku ubiegłego. Spowodowane to było wzrostem przychodów z tytułu wolnych środków i nadwyżki o 60,6% przy jednoczesnym spadku zaciągniętego długu zwrotnego o 31,1% (na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych spadek o 53,6%).

W porównaniu do roku poprzedniego na spłatę długu zwrotnego powiaty przeznaczyły o 17,6% mniej środków. Spłata długu zwrotnego zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych zmniejszyła się o 24,7%.



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu powiatów a zmiana kwoty długu w latach 2014–2020 (w tys. zł)



4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

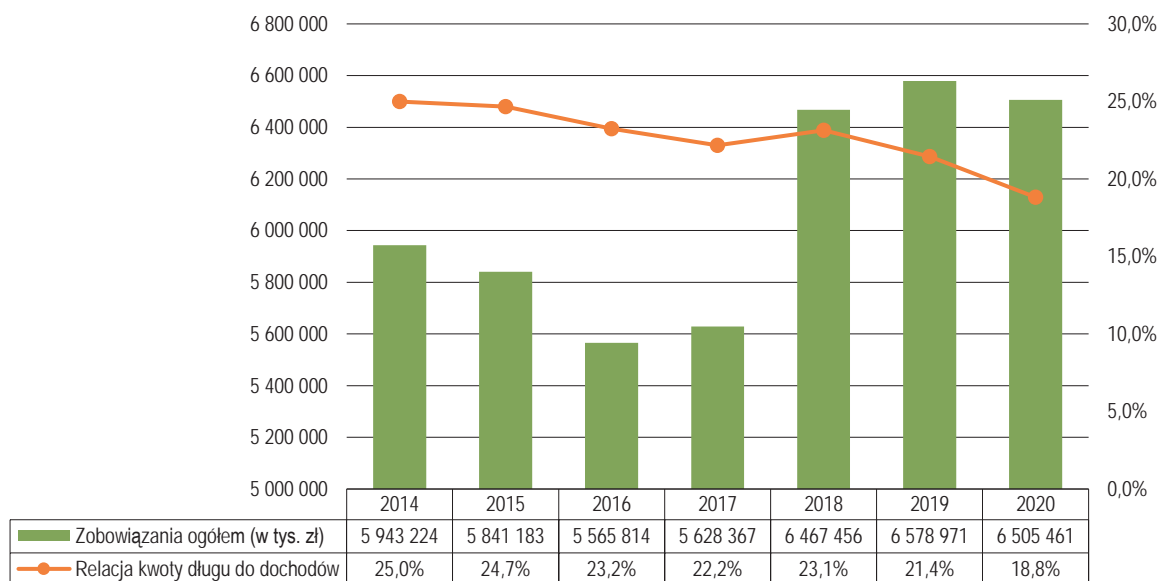
W 2020 po trzech latach wzrostu kwoty długu nastąpił spadek jego wartości. Wielkość zadłużenia ogółem zmniejszyła się w stosunku do ubiegłego roku o 1,1% i wyniosła 6 505 461 tys. zł i w całości był to dług zaciągnięty na rynku krajowym.

Dług powiatów w zdecydowanej większości został zaciągnięty na okres pięciu lat lub dłuższy.

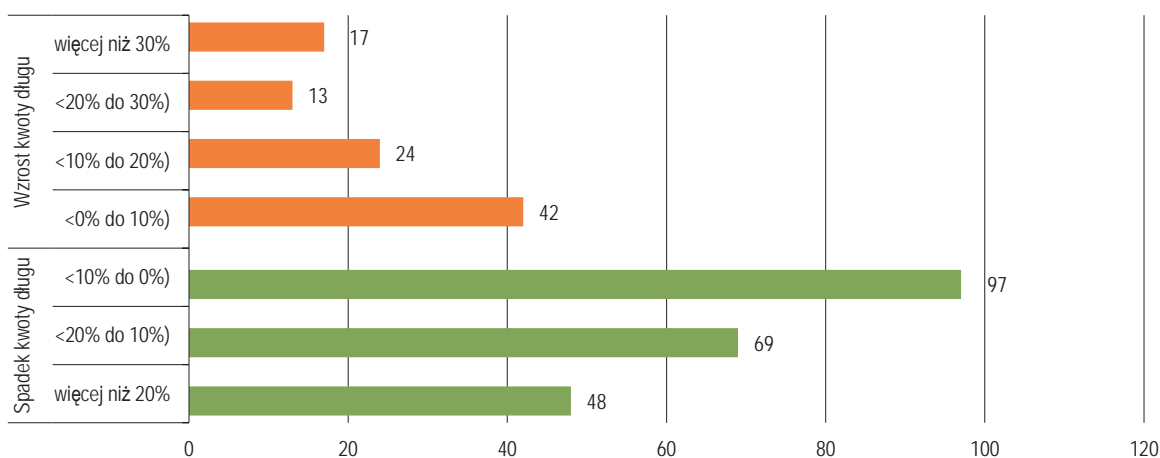
Zobowiązania wymagalne powiatów wzrosły o 56,2% i na koniec 2020 r. wyniosły 3 780 tys. zł.

Poziom relacji zobowiązań do dochodów wyniósł 18,8% i był niższy niż rok wcześniej o 2,6 punktu procentowego. Kwota należności powiatów w 2020 r. wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 17,7%, w tym należności wymagalne zwiększyły się o 9,1%.

Poziom zadłużenia powiatów (w tys. zł) oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2014–2020

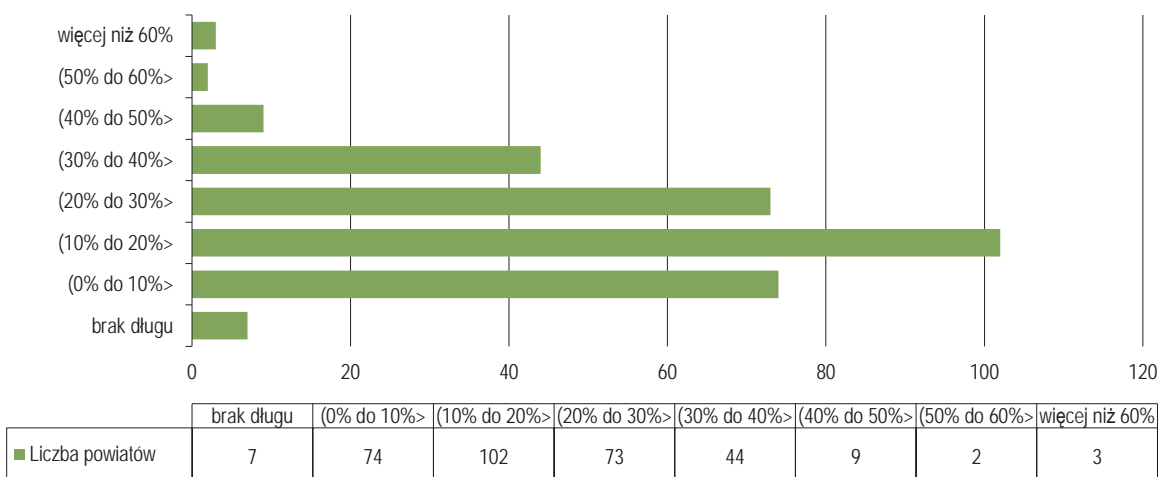


Rozkład liczby powiatów* według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2020 r.

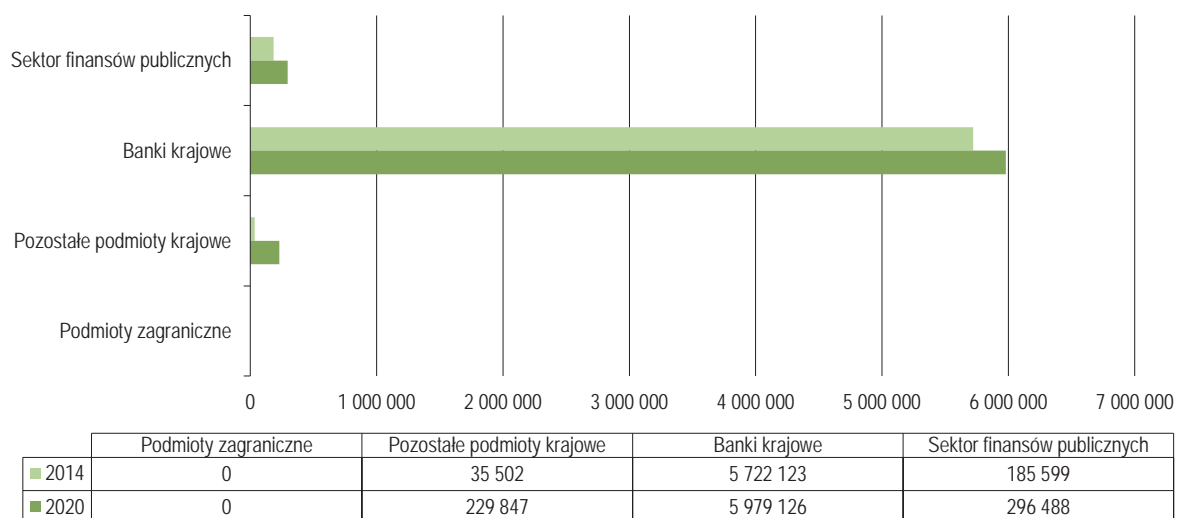


* Na wykresie nie ujęto powiatów, które w latach 2019 i 2020 nie były zadłużone.

Rozkład liczby powiatów według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2020 r.



Struktura kwoty długu powiatów według wierzycieli w latach 2014 i 2020 (w tys. zł)



Rozdział VII. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Wybrane wielkości budżetów województw samorządowych w latach 2018–2020

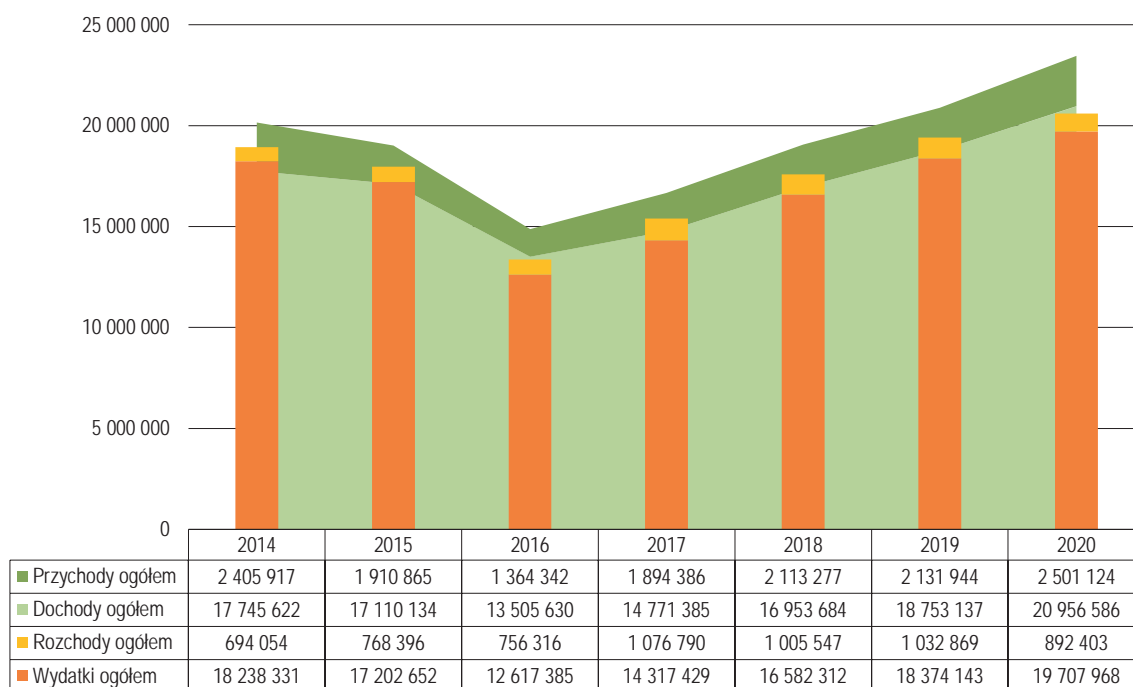
Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	16 953 683,9	18 753 137,2	20 956 585,9	102,3	100,0	111,7
Bieżące, w tym:	13 720 159,6	15 080 621,1	16 931 949,8	102,5	80,8	112,3
PIT, CIT	7 890 888,7	8 831 453,6	9 053 859,9	108,2	43,2	102,5
Dotacje celowe, w tym:	2 735 309,6	2 842 295,0	3 640 278,2	92,0	17,4	128,1
Na zadania zlecone	705 763,0	730 915,9	562 104,0	81,3	2,7	76,9
Subwencja ogólna, w tym:	2 141 043,9	2 511 867,9	3 143 372,5	100,0	15,0	125,1
Część oświatowa	586 889,5	609 767,3	642 720,7	100,0	3,1	105,4
Majątkowe, w tym:	3 233 524,3	3 672 516,0	4 024 636,0	101,6	19,2	109,6
Dochody ze sprzedaży majątku	115 395,0	77 782,6	94 868,8	102,6	0,5	122,0
Wydatki ogółem, z tego:	16 582 311,6	18 374 143,4	19 707 968,1	91,2	100,0	107,3
Bieżące, w tym:	10 632 638,5	11 407 337,0	12 720 096,9	91,9	64,5	111,5
Wynagrodzenia i pochodne	2 089 105,9	2 202 180,5	2 341 430,1	95,9	11,9	106,3
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	42 947,2	47 488,5	51 117,2	93,4	0,3	107,6
Dotacje	4 059 272,6	4 343 961,8	4 452 912,8	95,6	22,6	102,5
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	158 710,3	147 496,0	107 659,7	72,0	0,5	73,0
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	1 818 650,2	1 855 300,7	2 881 255,0	86,1	14,6	155,3
Majątkowe, w tym:	5 949 673,0	6 966 806,4	6 987 871,2	90,1	35,5	100,3
Wydatki inwestycyjne, w tym:	5 658 823,2	6 668 172,9	6 662 979,2	89,7	33,8	99,9
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	3 588 294,7	4 208 297,1	4 146 724,1	91,3	21,0	98,5
Wynik budżetu	371 372,3	378 993,8	1 248 617,8	x	x	x
Wynik operacyjny	3 087 521,1	3 673 284,1	4 211 852,9	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	2 113 276,9	2 131 944,1	2 501 123,8	x	100,0	117,3
Zaciągnięcie długu zwrotnego	822 973,0	635 803,5	976 663,3	x	39,0	153,6
Wolne środki i nadwyżka	1 270 868,5	1 478 185,4	1 476 401,1	x	59,0	99,9
Rozchody ogółem, w tym:	1 005 546,6	1 032 869,0	892 402,8	x	100,0	86,4
Splata długu zwrotnego	955 002,4	935 720,7	851 933,1	x	95,5	91,0
Należności ogółem, w tym:	2 017 941,2	2 081 685,0	2 262 427,7	x	100,0	108,7
Należności wymagalne	1 667 125,6	1 668 498,9	1 915 880,3	x	84,7	114,8
Kwota długu, w tym:	5 983 560,8	5 985 597,9	6 113 790,3	x	100,0	102,1
Zobowiązania wymagalne	1 690,3	833,4	1 051,3	x	0,0	126,1
Kwota długu samorządowych osób prawnych	2 645 987,0	2 914 749,3	2 885 263,2	x	100,0	99,0
w tym SP ZOZ	2 354 930,9	2 690 624,0	2 674 437,0	x	92,7	99,4

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody województw samorządowych na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	4 552 638,0	5 051 872,1	6 274 804,2	95,5	29,9	124,2
Budżet środków europejskich	2 869 137,3	3 224 316,5	4 269 591,5	96,8	20,4	132,4
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	838 799,7	949 508,2	1 133 815,5	93,2	5,4	119,4
Środki ze źródeł zagranicznych	844 701,1	878 047,3	871 397,3	92,3	4,2	99,2
Wydatki ogółem*, z tego:	5 406 944,9	6 063 597,9	7 027 979,2	89,1	33,5	115,9
Budżet środków europejskich	2 918 195,3	3 238 724,2	4 018 321,3	89,4	19,2	124,1
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 648 729,6	1 957 539,2	2 165 073,1	88,1	10,3	110,6
Środki ze źródeł zagranicznych	840 020,0	867 334,5	844 584,8	90,0	4,0	97,4
Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji	158 387,1	162 040,6	205 109,2	x	x	126,6
Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji	129 485,4	75 309,9	75 098,4	x	x	99,7

* 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 o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody województw samorządowych w latach 2014–2020 (w tys. zł)



1. Dochody

Dochody ogółem województw samorządowych w 2020 r. wyniosły 20 956 586 tys. zł (102,3%) i pierwszy raz od 2005 r. zostały wykonane ponad przyjęty plan. W porównaniu do dochodów z 2019 r. wzrosły one o 11,7% (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji o 8,3%), tempo wzrostu dochodów było wyższe niż rok wcześniej o 1,1 punktu procentowego. Dochody własne województw samorządowych zostały wykonane w wysokości 10 669 208 tys. zł, tj. w 109,6% przyjętego planu. Na ponadplanowe w 2020 r. wykonanie dochodów własnych miała wpływ przede wszystkim realizacja udziałów w podatkach dochodowych od osób prawnych (109,5%) i od osób fizycznych (102,9%). W poszczególnych województwach wykonanie tych źródeł dochodów było bardzo zróżnicowane. Niewątpliwie zaważyły na tym przepisy prawne zawarte w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych i jej nowelizacjach, jak również zmiany systemowe wdrożone w 2019 r. w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Jedynie dochody z dotacji celowych nie zostały wykonane w zaplanowanych wysokościach (93,8%). Nadmienić należy, że tendencja niższego wykonania dotacji celowych od przyjętego planu utrzymuje się od wielu lat. Jak co roku, wszystkie części subwencji ogólnej z budżetu państwa były przekazywane zgodnie z planem, w pełnej wysokości.

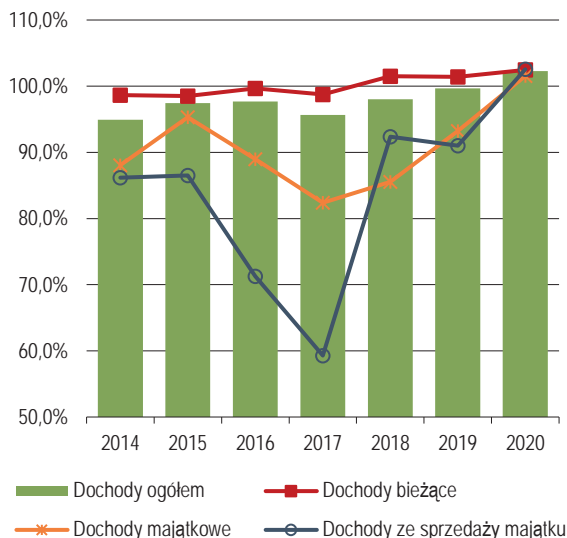
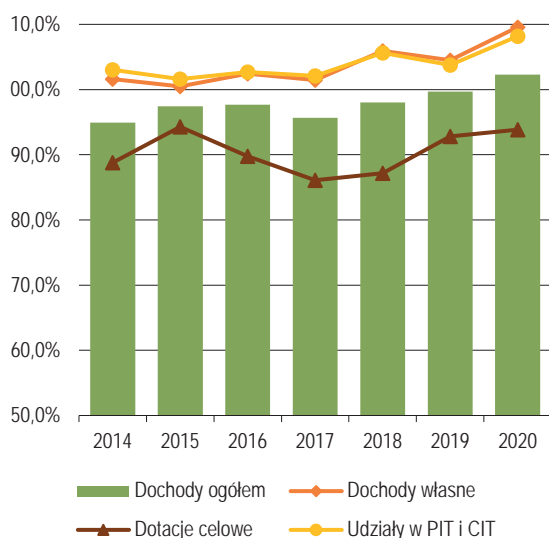
Kształtowanie się dochodów w poszczególnych latach w województwach samorządowych uzależnione było w dużej mierze od środków otrzymywanych z budżetu UE, a wydatków od cyklu ich wydatkowania. Załamanie się w 2016 r. związane było z końcem rozliczenia jednej perspektywy finansowej 2007–2013 i przesunięciem w czasie realizacji projektów własnych finansowanych w ramach perspektywy 2014–2020.

Największą część dochodów województw samorządowych (50,9%) stanowiły dochody własne, które wzrosły o 7,7%. Subwencja ogólna była o 25,3% wyższa niż w roku poprzednim (15,3% dochodów), a dotacje celowe o 12,7% (stanowiący 33,8% dochodów). W 2020 r., podobnie jak w latach ubiegłych, województwo nie otrzymało części regionalnej subwencji ogólnej. Ponadto dwa województwa: mazowieckie i wielkopolskie nie otrzymały części wyrównawczej subwencji ogólnej.

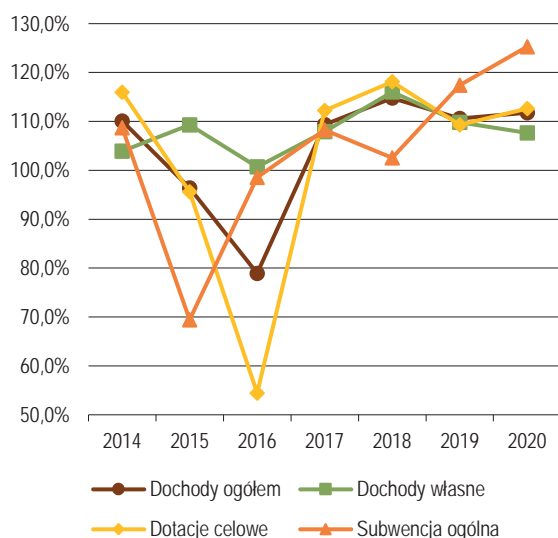
Dochody budżetowe województw samorządowych w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	16 953 683,9	18 753 137,2	20 956 585,9	102,3	100,0	111,7
Dochody własne	9 024 243,7	9 909 321,9	10 669 207,7	109,6	50,9	107,7
Dotacje celowe	5 748 169,3	6 282 717,9	7 078 326,6	93,8	33,8	112,7
Subwencja ogólna	2 181 270,8	2 561 097,4	3 209 051,5	100,0	15,3	125,3

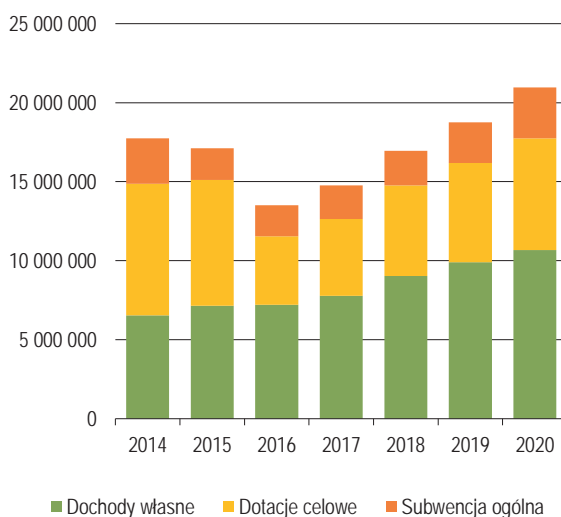
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów województw samorządowych w latach 2014–2020



Dynamika dochodów województw samorządowych w latach 2014–2020 (rok poprzedni = 100%)



Dochody województw samorządowych w latach 2014–2020 (w tys. zł)

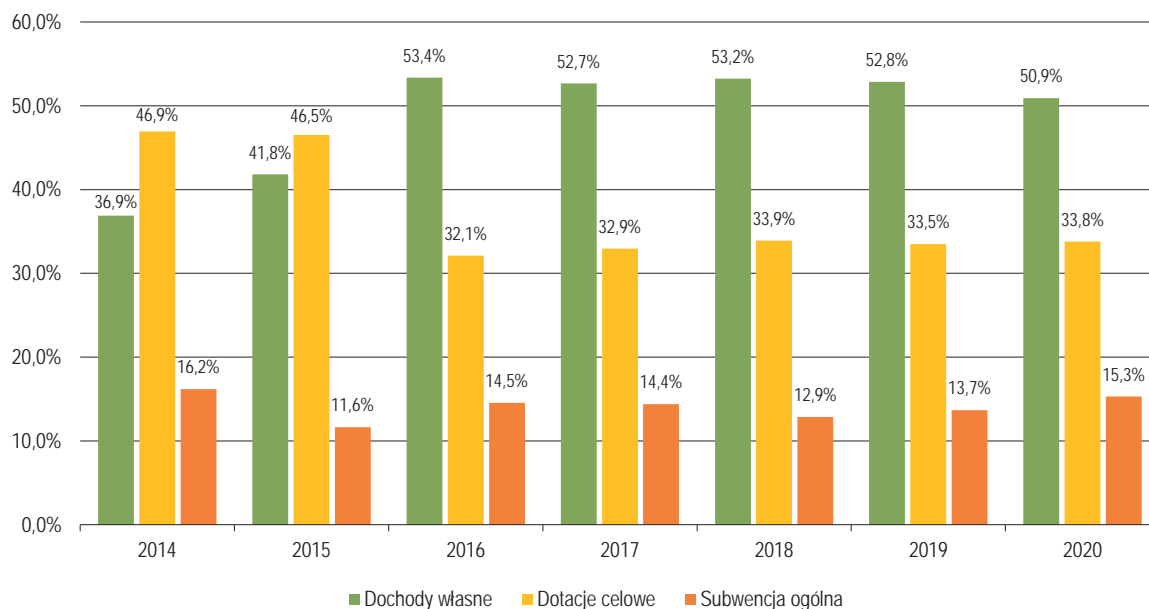


Od 2016 r. najważniejszym źródłem dochodów województw samorządowych są dochody własne, które w tych latach stanowiły powyżej 50%. W 2020 r. nastąpiły niewielkie zmiany w strukturze dochodów województw. Spadek udziału dochodów własnych, w porównaniu do roku ubiegłego, wyniósł 1,9 punktu procentowego. Udział subwencji ogólnej wzrósł o 1,6 punktu procentowego w strukturze dochodów, a dotacji celowych o 0,3 punktu procentowego.

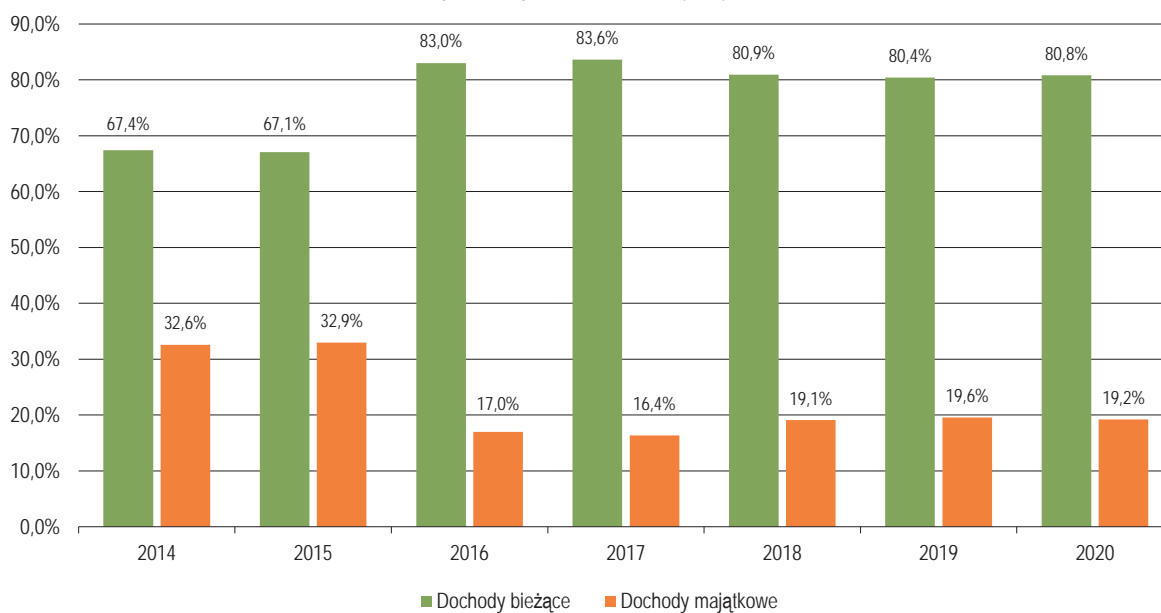
Od 2016 r. ponad 80% dochodów ogółem województw samorządowych stanowiły dochody bieżące. W 2020 r. dochody bieżące w porównaniu z rokiem ubiegłym były wyższe o 12,3% (stanowiły 80,8% dochodów ogółem), a dochody majątkowe o 9,6% (19,2% dochodów ogółem).

Dochody majątkowe pochodziły głównie z dotacji na zadania inwestycyjne – 16,4% dochodów województw samorządowych.

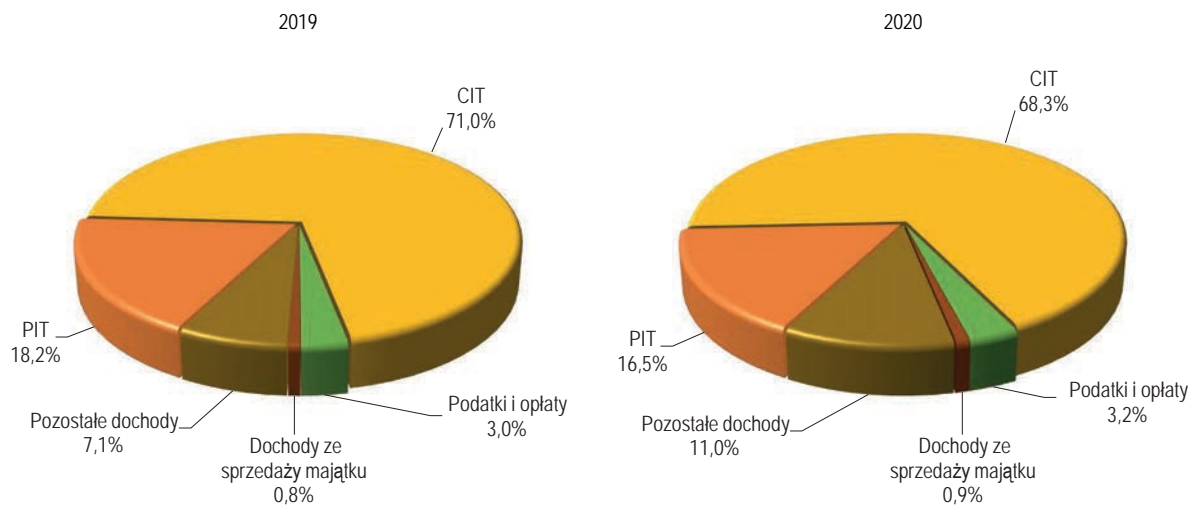
Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2014–2020



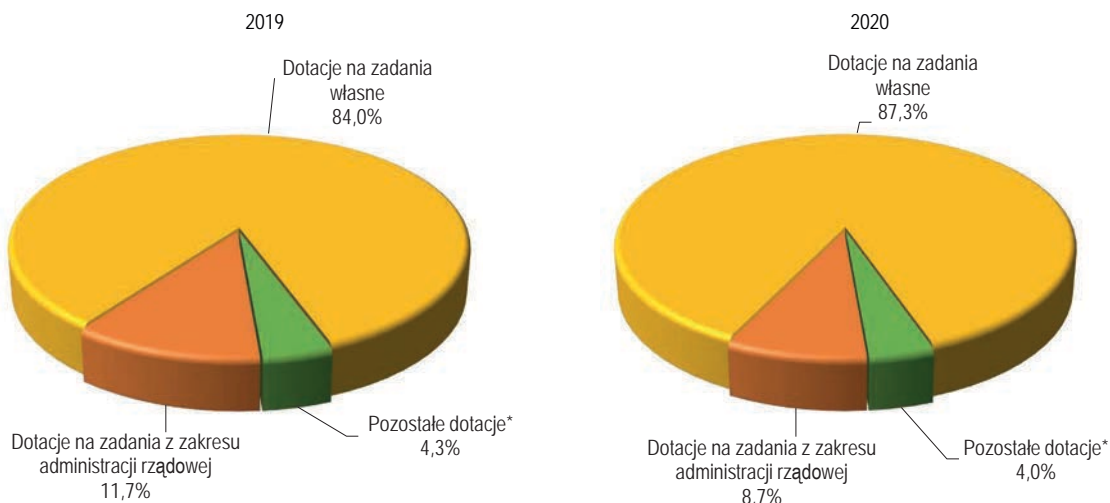
Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2014–2020



Struktura dochodów własnych województw samorządowych w latach 2019 i 2020

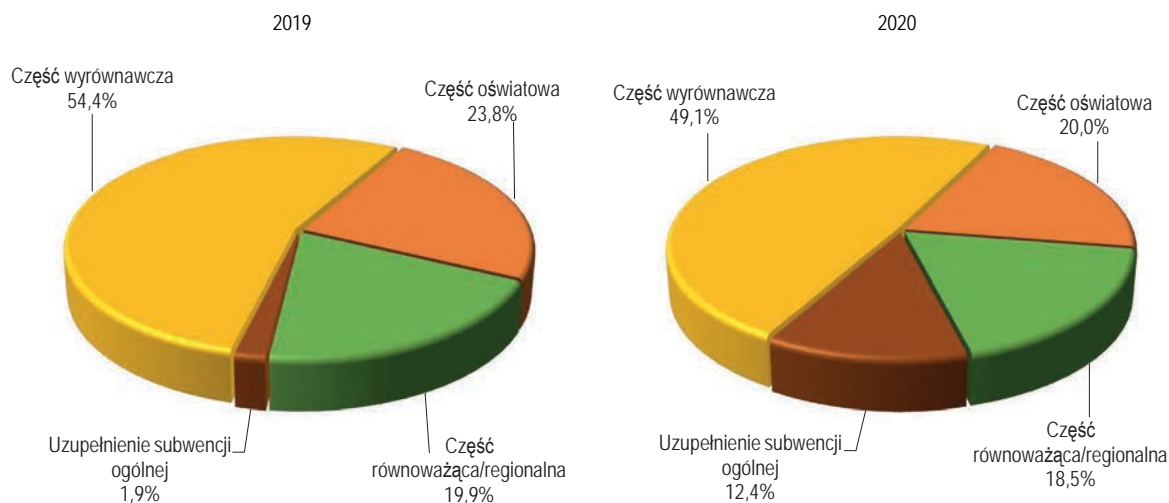


Struktura dotacji celowych województw samorządowych w latach 2019 i 2020



* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura subwencji ogólnej województw samorządowych w latach 2019 i 2020



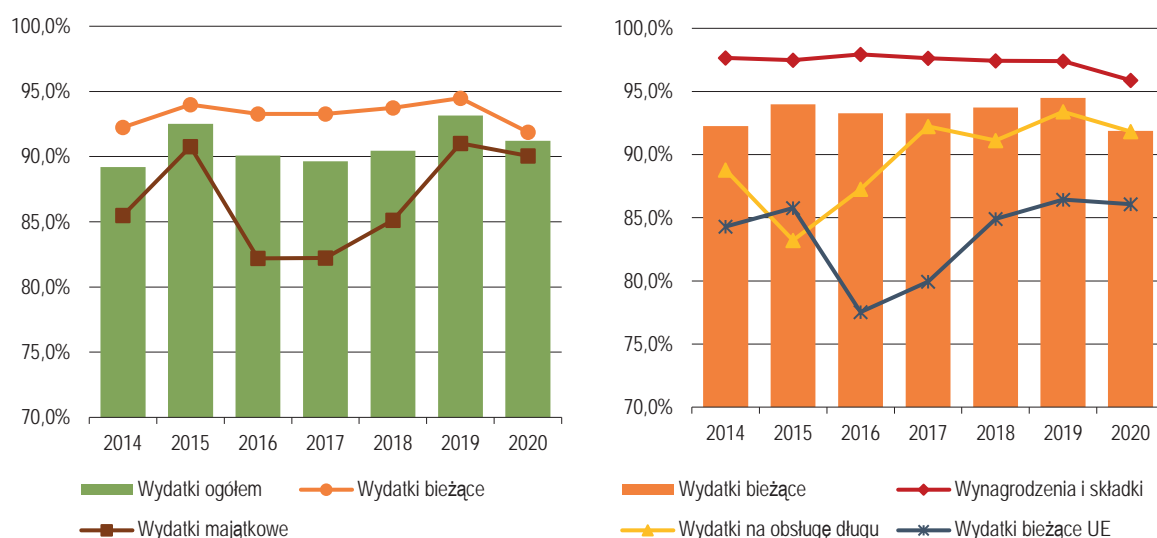
2. Wydatki

W 2020 r. podobnie jak w latach ubiegłych województwa nie wykonały wydatków w całości w stosunku do zaplanowanych wielkości i wyniosły one 19 707 968 tys. zł, co stanowiło 91,2% przyjętego planu (w 2019 r. – 93,1%).

Wydatki bieżące wyniosły 12 720 097 tys. zł i zostały zrealizowane średnio w 91,9% (w 2019 r. – 94,5%), a wykonane wydatki majątkowe wyniosły 6 987 871 tys. zł i stanowiły 90,1% planu (w 2019 r. – 91,0%).

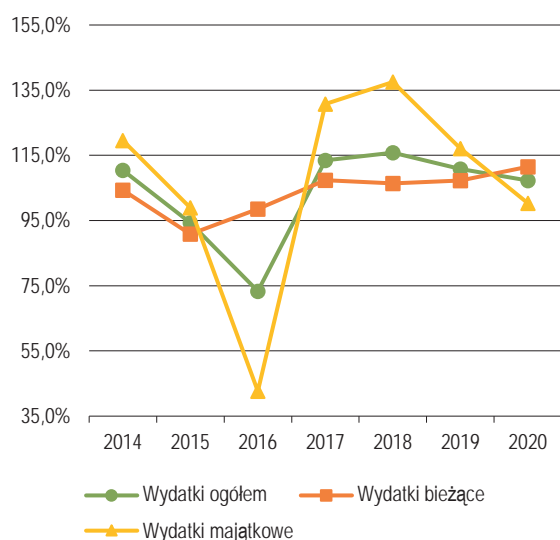
Województwa samorządowe realizowały cele polityki budżetowej zdefiniowane w poszczególnych wieloletnich prognozach finansowych określające w wymierny sposób możliwości budżetowe poszczególnych województw. Umożliwiło to spełnienie reguł ostrożnościowych, reguł maksymalnego poziomu wydatków bieżących, jak również indywidualnego wskaźnika obsługi długu dla danego województwa.

Wykonanie planu wybranych grup wydatków województw samorządowych w latach 2014–2020

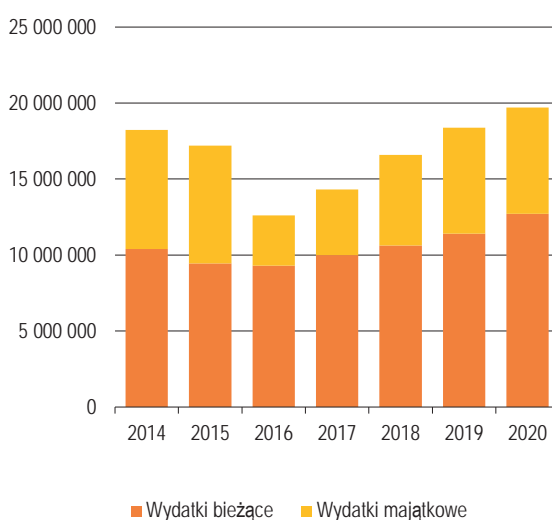


W 2020 r. wzrost wydatków ogółem województw był niższy niż dochodów ogółem o 4,4 punktu procentowego. Wydatki ogółem województw samorządowych wzrosły o 7,3% (a realnie o 3,9%) w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki bieżące województw wzrosły o 11,5%, a wydatki na wynagrodzenia i pochodne o 6,3%. Wydatki majątkowe były wyższe o 0,3%. Wydatki inwestycyjne stanowiły 95,4% wydatków majątkowych i w stosunku do roku ubiegłego zmalały o 0,1%.

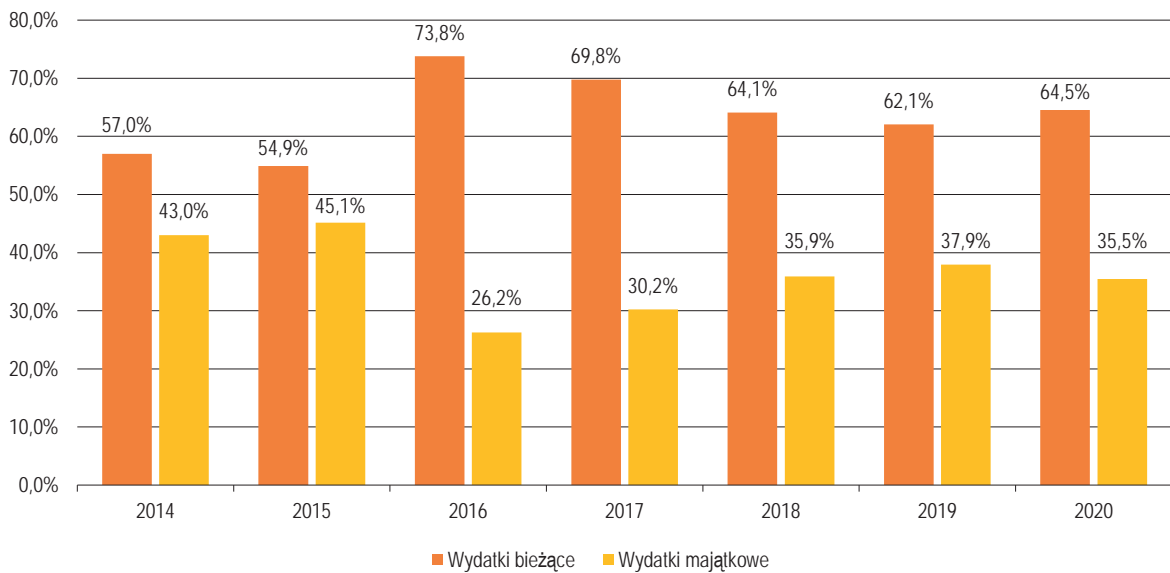
Dynamika wydatków województw samorządowych w latach 2014–2020 (rok poprzedni = 100%)



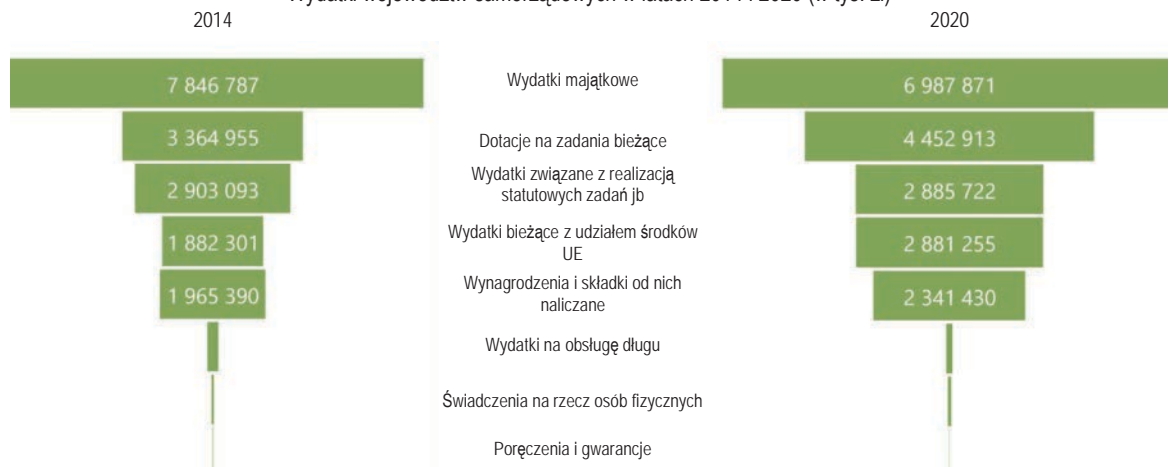
Wydatki województw samorządowych w latach 2014–2020 (w tys. zł)



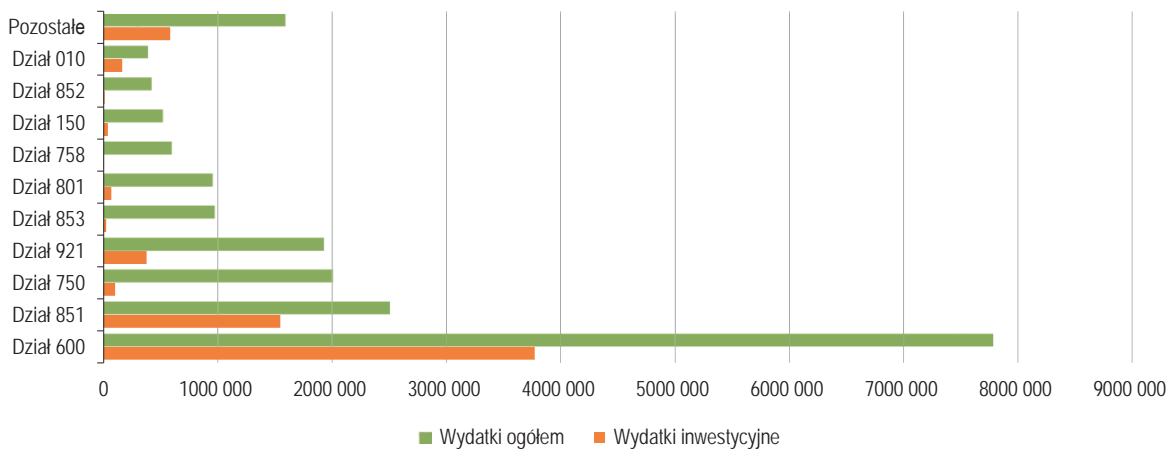
Struktura wydatków ogółem województw samorządowych w latach 2014–2020



Wydatki województw samorządowych w latach 2014 i 2020 (w tys. zł)



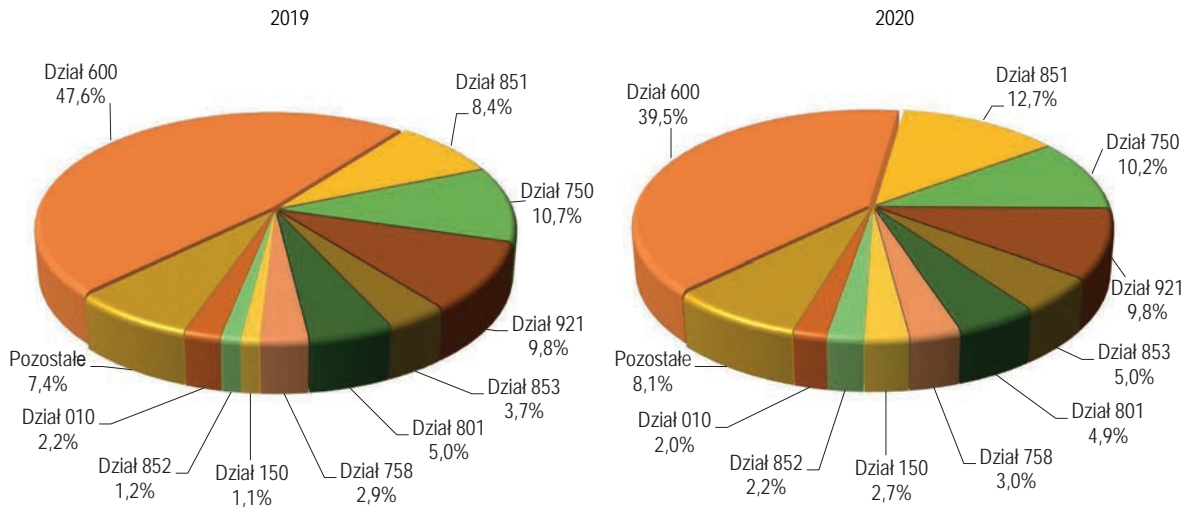
Wydatki województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r. (w tys. zł)



Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 750 – Administracja publiczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo.

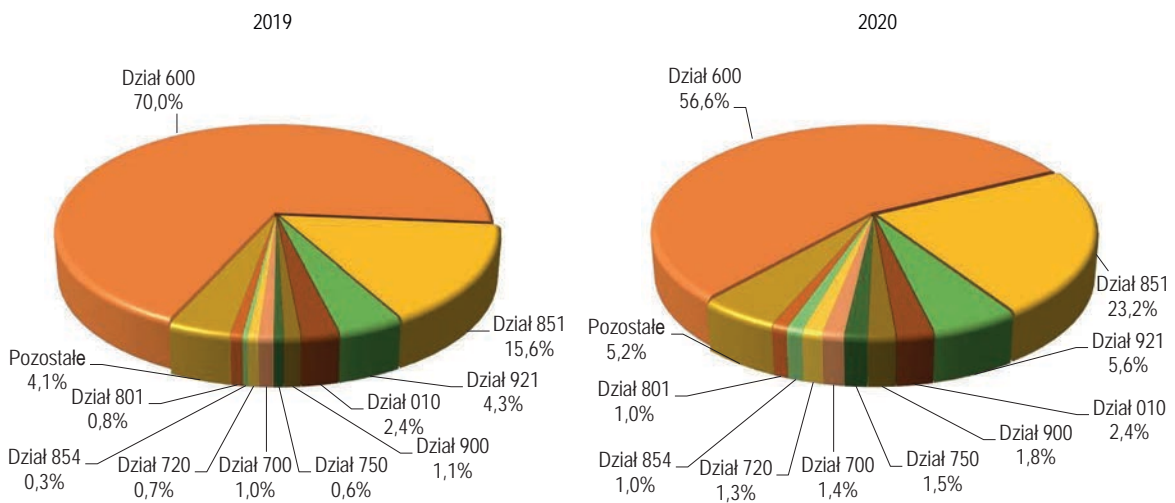
Analogicznie jak w latach poprzednich, województwa samorządowe największą część wydatków poniosły na transport i łączność (39,5% wydatków ogółem), z tego ponad połowę wydatków (56,6%) przeznaczyły na inwestycje. W porównaniu do roku ubiegłego udział wydatków na służbę zdrowia wzrósł o 4,3 punktu procentowego stanowiąc 12,7% wszystkich wydatków województw. Konieczność przeznaczenia środków na doposażenie służby zdrowia w sprzęt niezbędny do walki z COVID-19 jak i dostosowania do nowej sytuacji placówek służby zdrowia wymusiło przeznaczenie – 23,2% wszystkich wydatków inwestycyjnych w tym dziale.

Struktura wydatków ogółem województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w latach 2019 i 2020



Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 750 – Administracja publiczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo.

Struktura wydatków inwestycyjnych województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w latach 2019 i 2020



Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 720 – Informatyka, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 801 – Oświata i wychowanie.

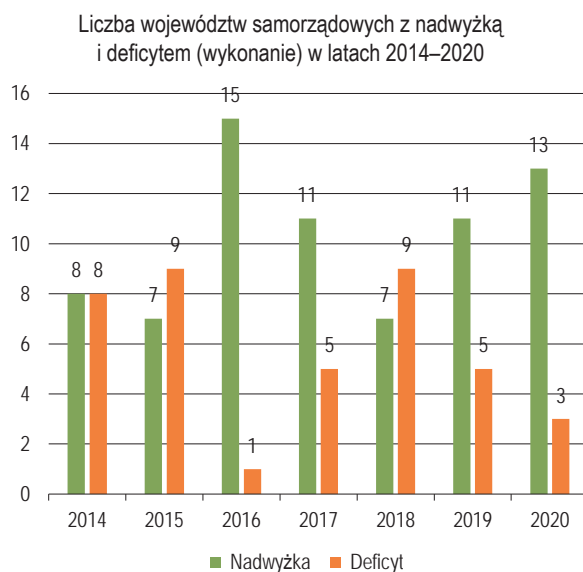
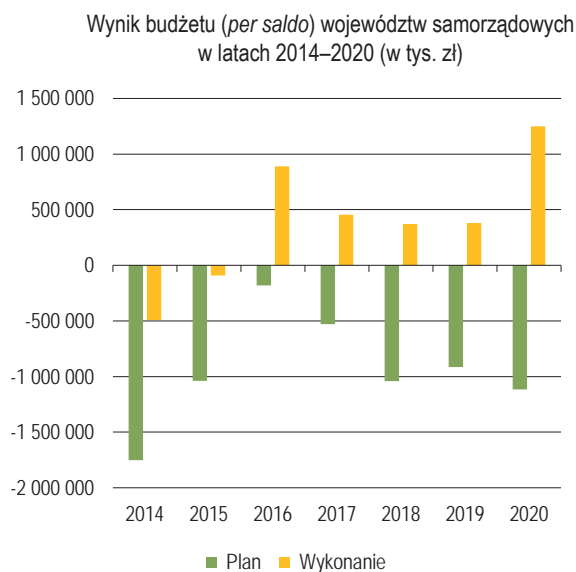
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody województw samorządowych w latach 2018–2020

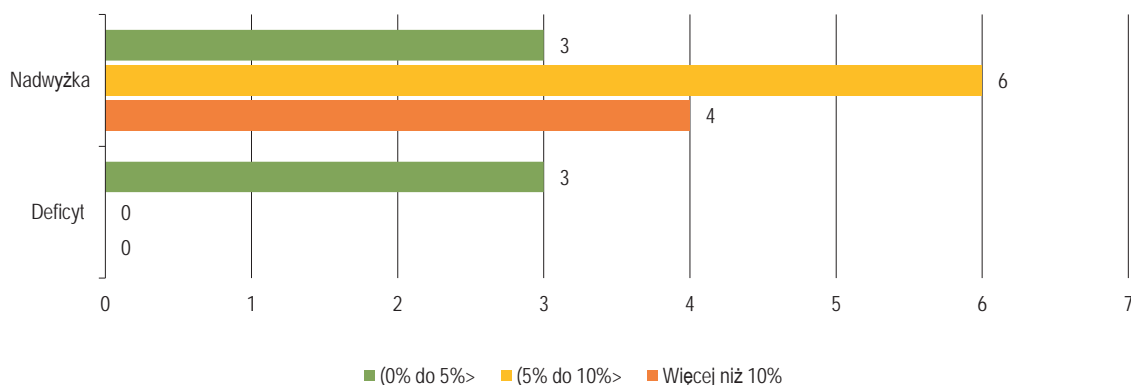
Wyszczególnienie	2018	2019	2020		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Wynik budżetu	371 372,3	378 993,8	1 248 617,8	x	x
– nadwyżka	714 924,1	601 584,2	1 348 457,8	x	x
– deficyt	-343 551,8	-222 590,4	-99 840,0	x	x
Przychody ogółem, w tym:	2 113 276,9	2 131 944,1	2 501 123,8	100,0	117,3
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	822 973,0	635 803,5	976 663,3	39,0	153,6
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	158 387,1	162 040,6	205 109,2	8,2	126,6
– wolne środki i nadwyżka	1 270 868,5	1 478 185,4	1 476 401,1	59,0	99,9
Rozchody ogółem, w tym:	1 005 546,6	1 032 869,0	892 402,8	100,0	86,4
– spłata długu zwrotnego, w tym:	955 002,4	935 720,7	851 933,1	95,5	91,0
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	129 485,4	75 309,9	75 098,4	8,4	99,7

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W 2020 r. województwa samorządowe planowały *per saldo* deficyt budżetowy w kwocie 1 116 664 tys. zł, stanowiący 5,5% planowanych dochodów. Realizacja planu dochodów i wydatków odpowiednio na poziomie 102,3% oraz 91,2% spowodowała, że rok 2020 województwa zakończyły *per saldo* nadwyżką w kwocie 1 248 618 tys. zł, stanowiącą 6,0% wykonanych dochodów. Poprzedni rok budżetowy województwa zakończyły również nadwyżką w wysokości 378 994 tys. zł, stanowiącą 2,0% zrealizowanych dochodów. Nadwyżkę budżetową w analizowanym roku wypracowało 13 województw samorządowych w łącznej wysokości 1 348 458 tys. zł (7,6% uzyskanych przez nie dochodów). Deficytem zakończyła się realizacja budżetu w 3 województwach samorządowych w łącznej kwocie 99 840 tys. zł (3,0% ich dochodów). Deficyt budżetowy został pokryty przede wszystkim z 3,0 zaciągniętych kredytów i pożyczek, oraz wolnych środków pochodzących z rozliczenia wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych oraz środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.



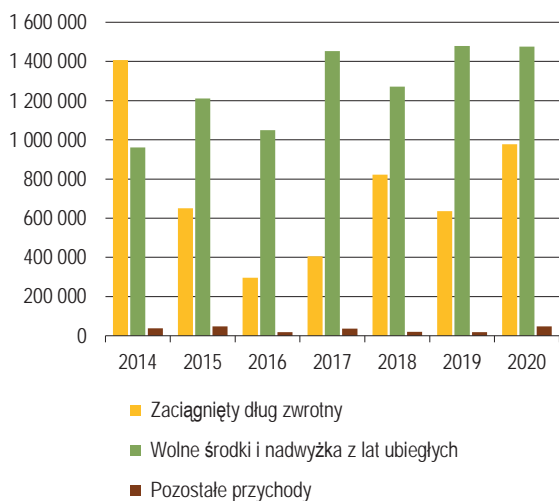
Rozkład liczby województw samorządowych wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów w 2020 r.



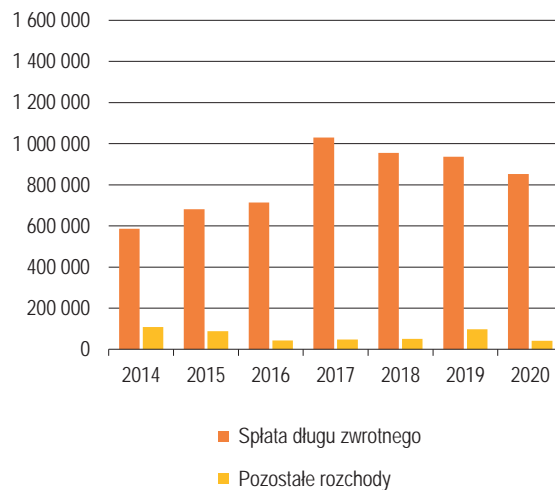
Przychody województw samorządowych w 2020 r. wyniosły 2 501 124 tys. zł. Wpływy z tytułu kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych stanowiły 39,0% przychodów. W stosunku do roku ubiegłego przychody zwrotne wzrosły o 53,6%.

W rozchodach spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych stanowiły 854 933 tys. zł, które w strukturze rozchodów ogółem ukształtowały się na poziomie 95,5%.

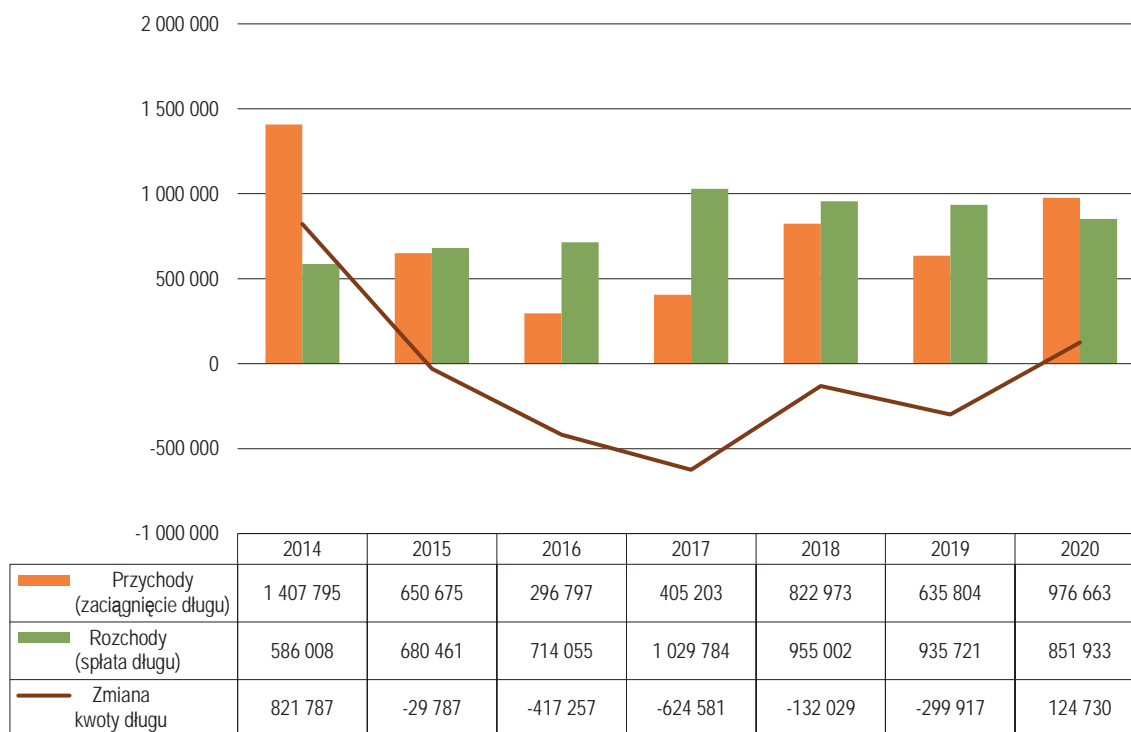
Przychody województw samorządowych w latach 2014–2020 (w tys. zł)



Rozchody województw samorządowych w latach 2014–2020 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu województw samorządowych a zmiana kwoty długu w latach 2014–2020 (w tys. zł)



4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Zobowiązania województw samorządowych wyniosły 6 113 790 tys. zł (w porównaniu z 2019 r. wzrosły o 128 192 tys. zł, tj. o 2,1%). Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji stanowiły niemal 100% ogólnej wielkości długu województw. W 2020 r. nastąpił wzrost zobowiązań wymagalnych o 26,1%. Zobowiązania wymagalne wystąpiły w sześciu województwach i wyniosły łącznie 1 051 tys. zł.

Poziom zadłużenia, mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów województw, wyniósł 29,2%¹ i zmniejszył się o 2,7 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego roku.

Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez województwa poręczeń i gwarancji na koniec 2020 r. wyniosła 1 353 277 tys. zł i zmniejszyła się w stosunku do roku ubiegłego o 7,5%. Województwa udzieliły poręczeń i gwarancji na kwotę 117 845 tys. zł (w 2019 r. – 83 925 tys. zł).

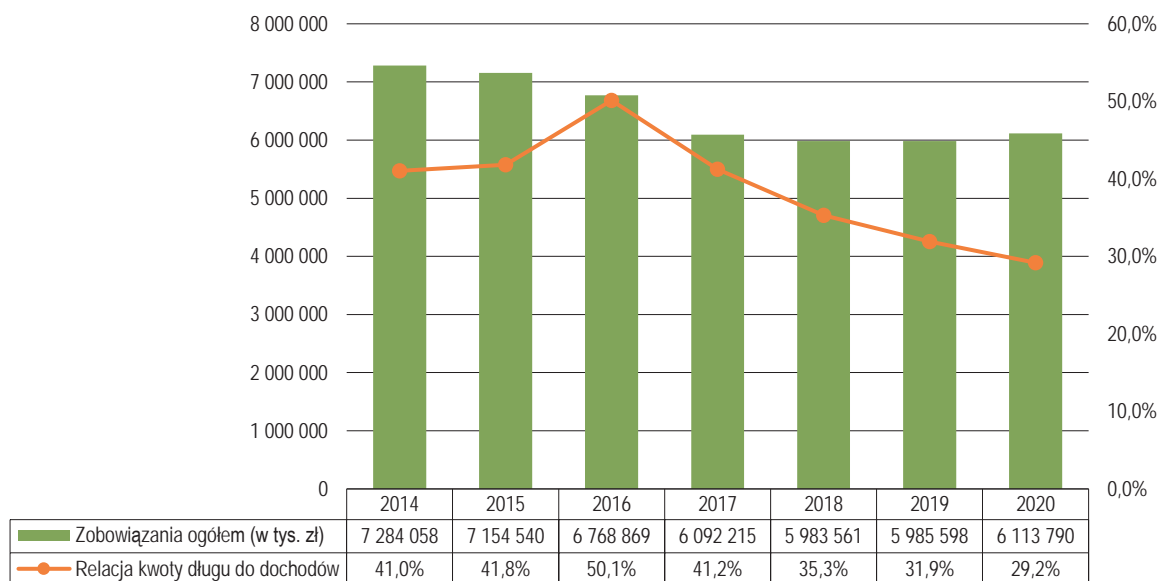
Samorządy trzech województw (dolnośląskiego, łódzkiego i mazowieckiego) dokonały spłat zobowiązań za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w wysokości 9 456 tys. zł.

Należności wymagalne samorządów województw na koniec 2020 r. wyniosły 1 915 880 tys. zł i wzrosły o 247 381 tys. zł.

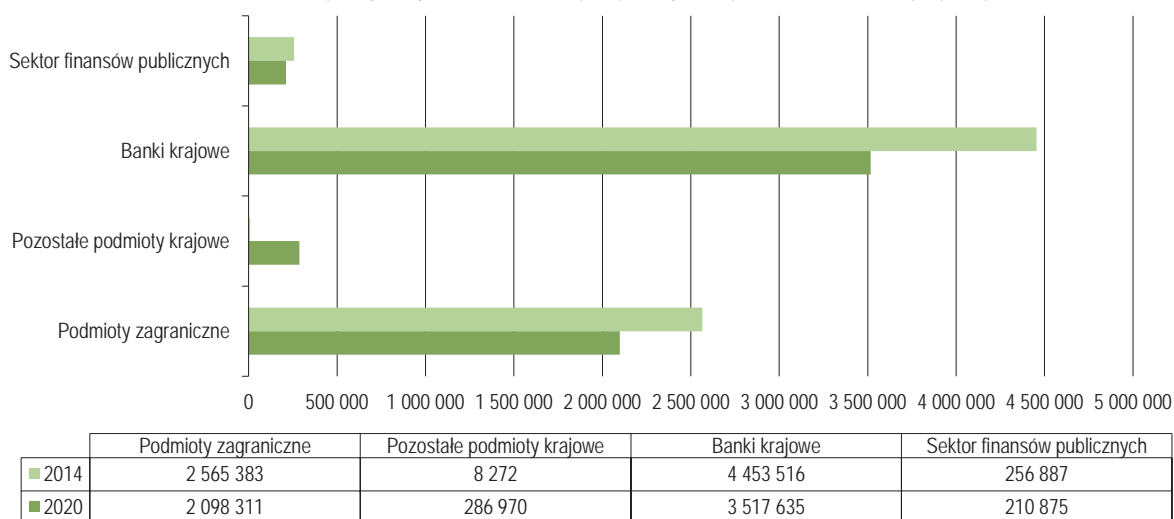
Województwa samorządowe zaciągały zobowiązania zarówno u wierzycieli krajowych jak i zagranicznych. Zobowiązania wobec wierzycieli krajowych stanowiły 65,7% ogółu zobowiązań. Województwa samorządowe zaciągały długoterminowe zobowiązania zwrotne w bankach, wojewódzkich funduszach ochrony środowiska, a także przedsiębiorstwach niefinansowych oraz na wyprzedzające finansowanie zadań z budżetu państwa. Osiem województw samorządowych posiadało zobowiązania z tytułu pożyczek długoterminowych zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy) na łączną kwotę 2 098 311 tys. zł.

¹ Skumulowanie zadłużenia województw samorządowych oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) podniosłoby poziom zadłużenia województw samorządowych z 29,2% do 42,9%. Zagadnieniu temu poświęcono pkt 4 rozdziału IX *Sprawozdania*.

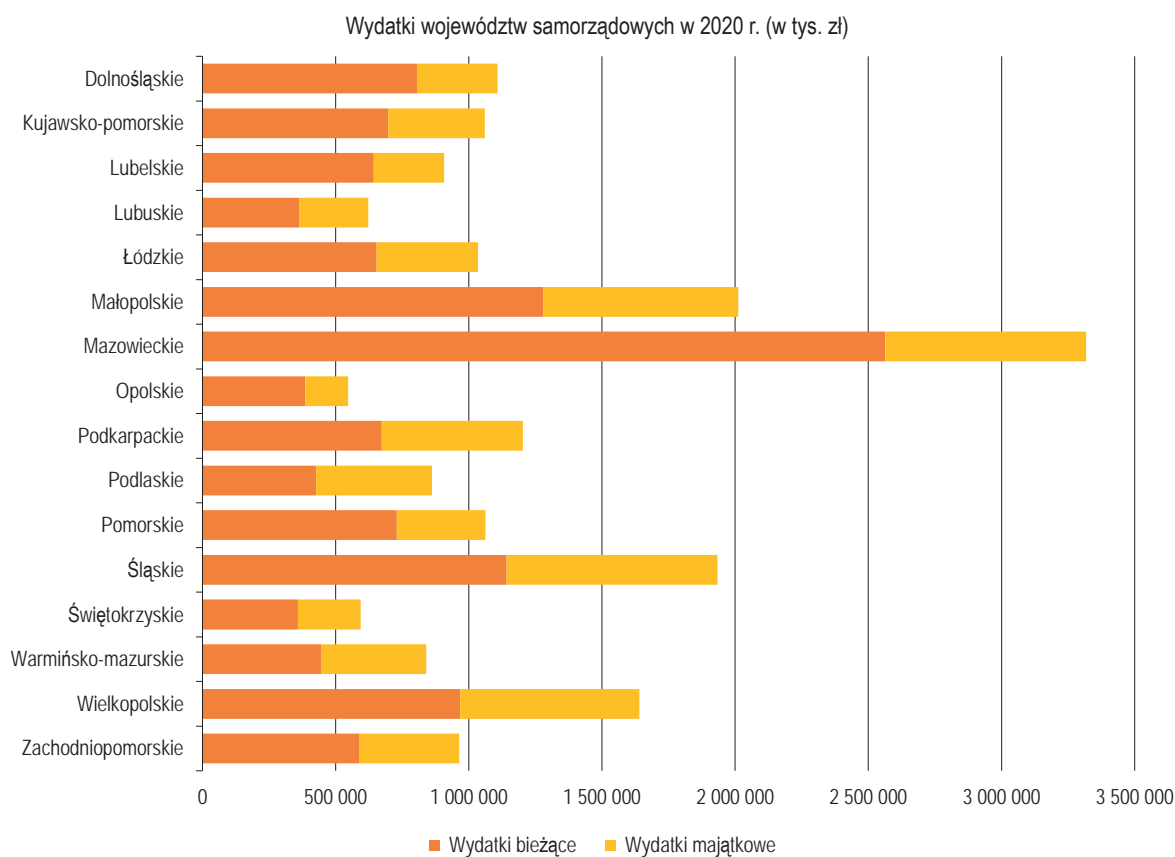
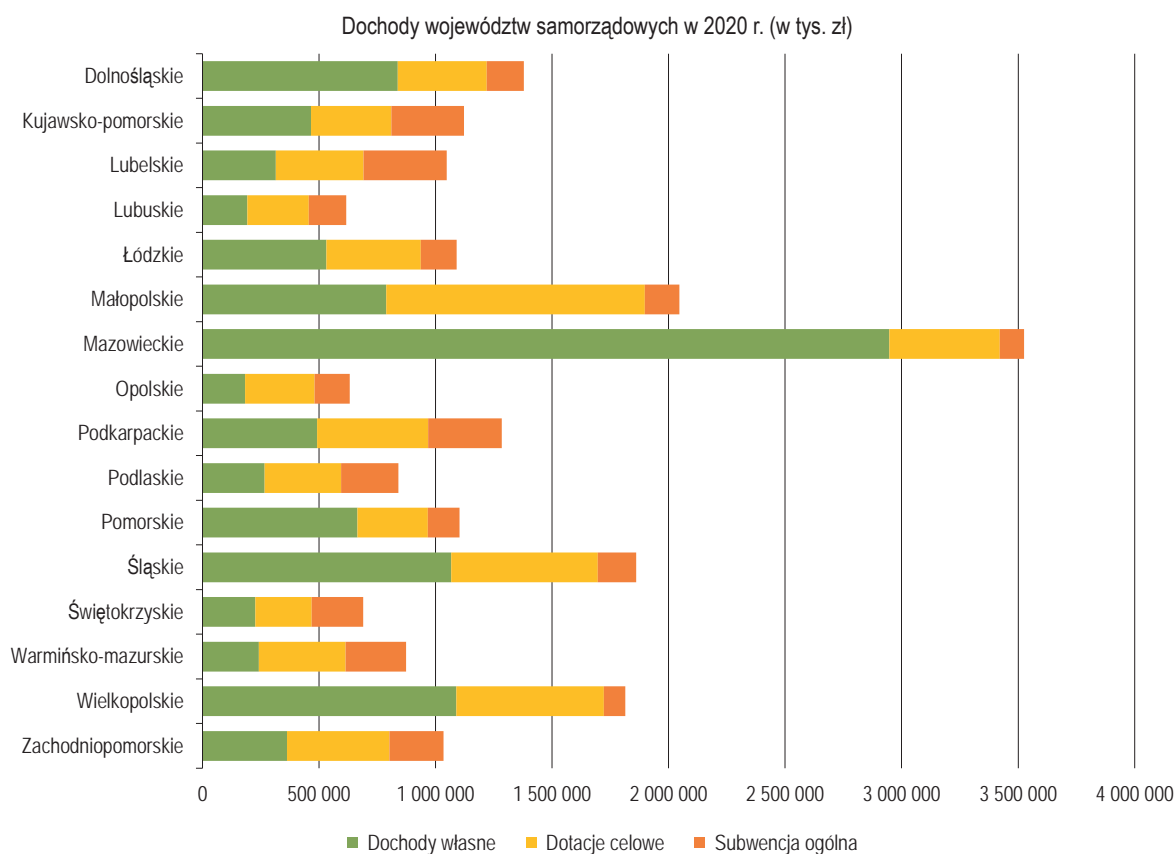
Poziom zadłużenia województw samorządowych oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2014–2020



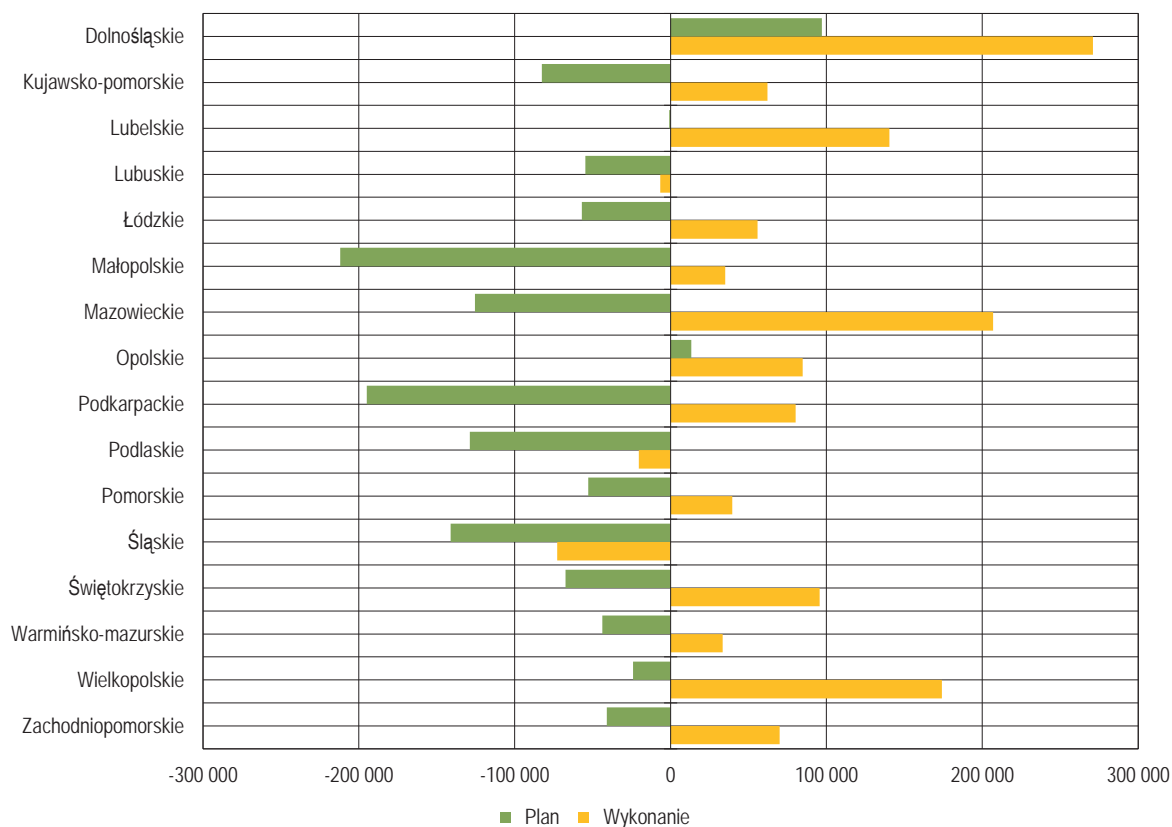
Struktura kwoty długu województw samorządowych wg wierzycieli w 2014 i 2020 (w tys. zł)



Województwa samorządowe zaciągały zobowiązania których termin spłaty był rozłożony na okres powyżej 5 lat. Okres spłaty warunkowany był spełnieniem ograniczeń wynikających z obowiązujących przepisów prawa.



Planowany i wykonany wynik budżetu województw samorządowych w 2020 r. (w tys. zł)



Rozdział VIII.**Wykonanie budżetów przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związek metropolitalny****1. Związki jednostek samorządu terytorialnego**

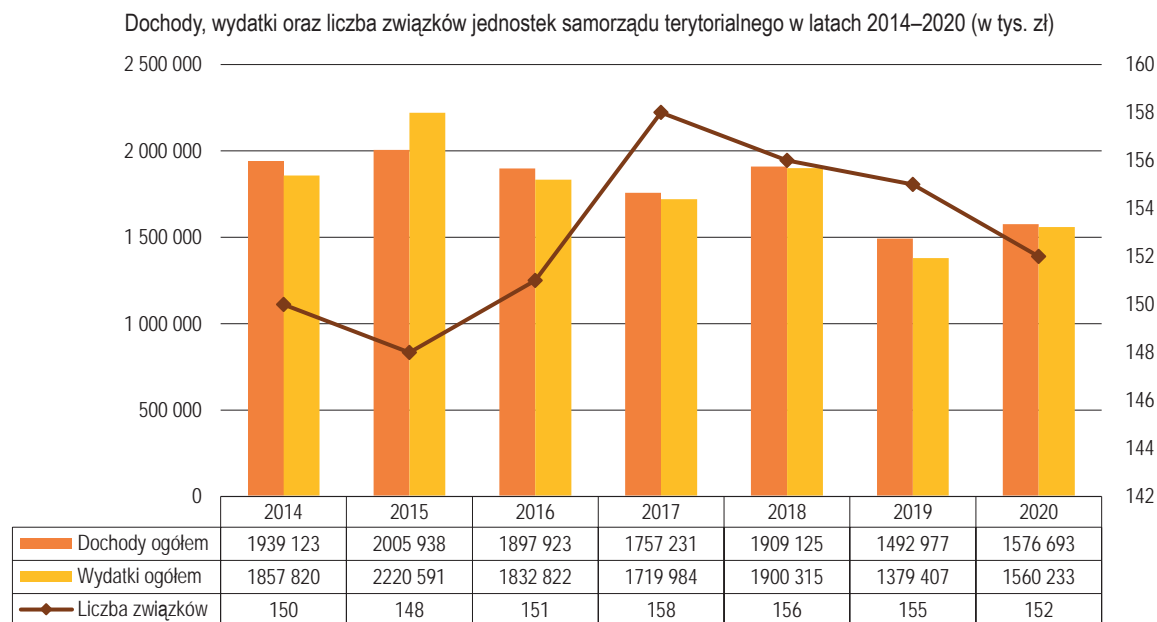
Dane przedstawione w tej części dotyczą związków jst, które złożyły niezerowe sprawozdania za IV kwartał 2020 r.

Wybrane wielkości budżetów związków jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r.

Wyszczególnienie	Związki jst razem		z tego:		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Związki międzygminne	Związki powiatowe	Związki powiatowo-gminne
Liczba działających związków	152	x	138	6	8
Dochody ogółem, z tego:	1 576 693,0	92,3%	1 489 691,0	28 608,7	58 393,3
Bieżące, w tym:	1 430 390,5	95,6%	1 372 046,4	13 994,7	44 349,4
Dotacje celowe	24 858,8	79,9%	11 340,1	12 591,8	926,8
Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków	182 827,0	91,7%	155 089,0	1 369,5	26 368,4
Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw	790 677,5	98,5%	790 677,5	-	-
Majątkowe, w tym:	146 302,5	68,8%	117 644,6	14 614,0	14 043,9
Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków	41 404,7	78,9%	37 858,1	3 240,5	306,1
Wydatki ogółem, z tego:	1 560 232,5	84,7%	1 481 625,0	27 538,6	51 068,9
Bieżące, w tym:	1 359 357,1	91,6%	1 308 605,1	13 685,9	37 066,1
Wynagrodzenia i pochodne	132 680,5	91,2%	128 556,7	768,3	3 355,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	3 879,2	94,6%	3 879,2	-	-
Dotacje	1 099,4	63,4%	1 092,7	1,1	5,5
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	7 483,4	63,0%	7 483,4	-	-
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	19 323,2	70,3%	6 565,8	12 691,5	65,9
Majątkowe, w tym:	200 875,5	56,4%	173 020,0	13 852,7	14 002,8
Wydatki inwestycyjne, w tym:	198 380,0	56,1%	170 624,5	13 852,7	13 902,8
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	167 012,2	62,7%	139 449,4	13 825,0	13 737,8
Wynik budżetu	16 460,5	x	8 066,0	1 070,1	7 324,4
Wynik operacyjny	71 033,4	x	63 441,3	308,8	7 283,3
Przychody ogółem, w tym:	345 651,4	196,1%	337 716,7	5 279,0	2 655,6
Zaciągnięcie długu zwrotnego	23 172,3	77,9%	23 172,3	-	-
Wolne środki i nadwyżka	321 879,1	219,7%	314 044,4	5 279,0	2 555,6
Rozchody ogółem, w tym:	44 814,8	103,5%	44 714,8	-	100,0
Splata długu zwrotnego	37 178,0	99,4%	37 178,0	-	-
Należności ogółem, w tym:	138 409,5	100,0%	138 328,1	-	81,5
w tym należności wymagalne	138 408,3	100,0%	138 326,8	-	81,5
Kwota długu, w tym:	290 660,7	x	290 660,7	-	-
Zobowiązania wymagalne	2 265,5	x	2 265,5	-	-

W 2020 r. dochody ogółem związków jst wyniosły 1 576 693 tys. zł i wykonane zostały w 92,3% uchwalonego planu. Kwota wykonanych wydatków ogółem związków jst wyniosła 1 560 233 tys. zł, tj. 84,7% planu.

Charakter oraz zakres zadań statutowych związków funkcjonujących na terenie danego województwa determinują wielkości ich budżetów. Powyższe kwestie mają zasadniczy wpływ na zróżnicowanie ogólnych kwot dochodów i wydatków zrealizowanych przez związki.



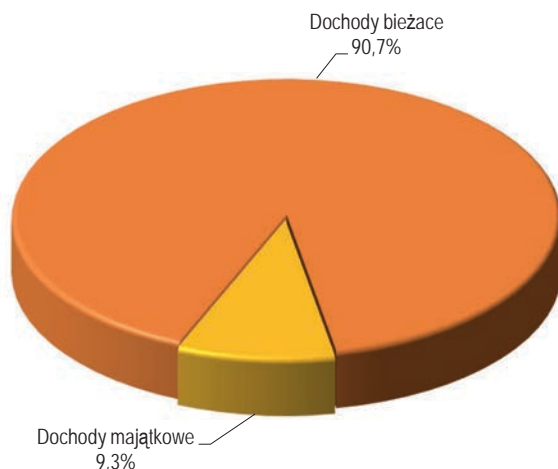
Zmiana dynamiki dotycząca wzrostów oraz spadków dochodów i wydatków w związkach jst w przeważającej większości była związana z kontynuacją bądź zakończeniem projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Ponadto ewentualne wzrosty bądź spadki w dochodach związków jst dotyczyły zmian we wpływach składek członków związków. Z kolei na wzrosty i spadki po stronie wydatkowej wpływ miała sytuacja związana z pandemią COVID-19. Z jednej strony rezygnowano z wyznaczonych zadań, a z drugiej, część wydatków przeznaczano na zapewnienie przestrzegania reżimu sanitarnego związanego z COVID-19. Dochody i wydatki rosły również w tych związkach, których działalność statutowa związana była z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, gdyż związki te – mimo pandemii – w 2020 r. realizując swoją działalność pobierały opłaty i ponosiły koszty.

Głównym źródłem dochodów związków jst w 2020 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 (50,1%). Kolejne co do wielkości źródło dochodów stanowiły wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (18,5%) oraz wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków (14,2%).



Analiza struktury dochodów związków jst wskazuje, że przeważającą ich część stanowiły dochody bieżące – 90,7%, dochody majątkowe to 9,3%.

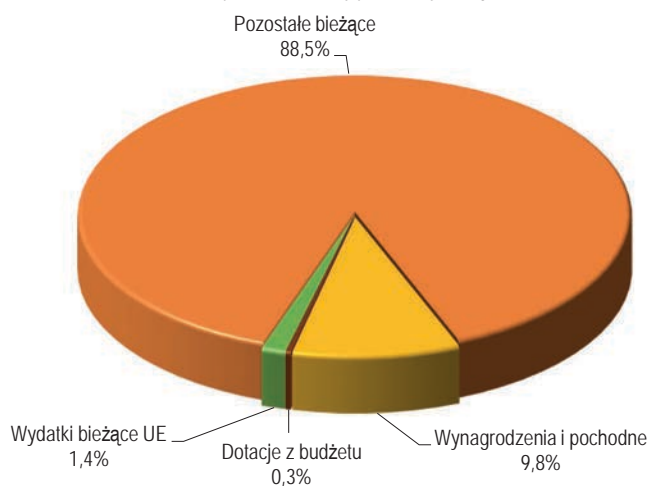
Struktura dochodów ogółem związków jst wg wybranych źródeł w 2020 r.



Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 1 430 391 tys. zł (95,6% planu), a kwota wykonanych dochodów majątkowych to 146 303 tys. zł (68,8% planu).

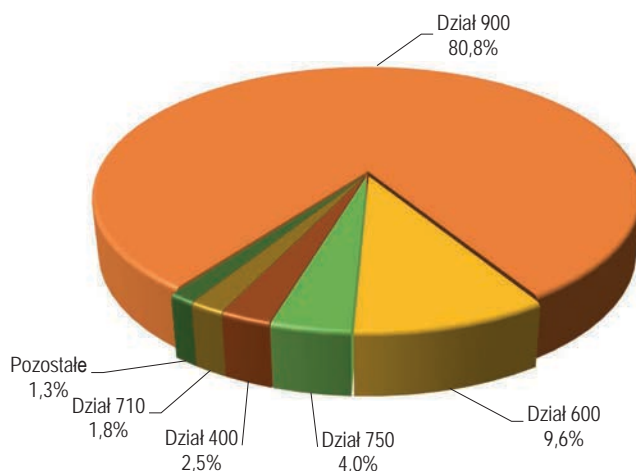
Na finansowanie działalności bieżącej związki jst przeznaczyły 87,1% swoich wydatków. Wykonanie wydatków bieżących wyniosło 1 359 357 tys. zł. Strukturę wydatków bieżących związków jst w 2020 r. przedstawia poniższy wykres.

Struktura wydatków bieżących związków jst w 2020 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 9,6% ogółu wydatków.

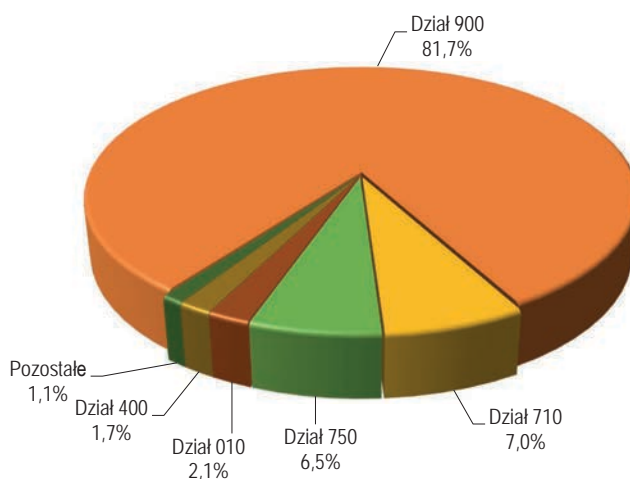
Struktura wydatków ogółem związków jest wg działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r.



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 710 – Działalność usługowa.

Na wydatki majątkowe w 2020 r. związki jest przeznaczyły 200 875 tys. zł, tj. 12,9% ogółu wydatków. Ponad 80,0% (81,7%) ogółu wydatków inwestycyjnych to wydatki w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (dział 900). Kierunki poniesionych wydatków inwestycyjnych wg działów klasyfikacji zaprezentowano poniżej.

Struktura wydatków inwestycyjnych związków jest wg działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r.



Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 710 – Działalność usługowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę.

Na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych związku jest przeznaczony 186 335 tys. zł, co stanowiło 11,9% ogółu wydatków wykonanych w 2020 r.

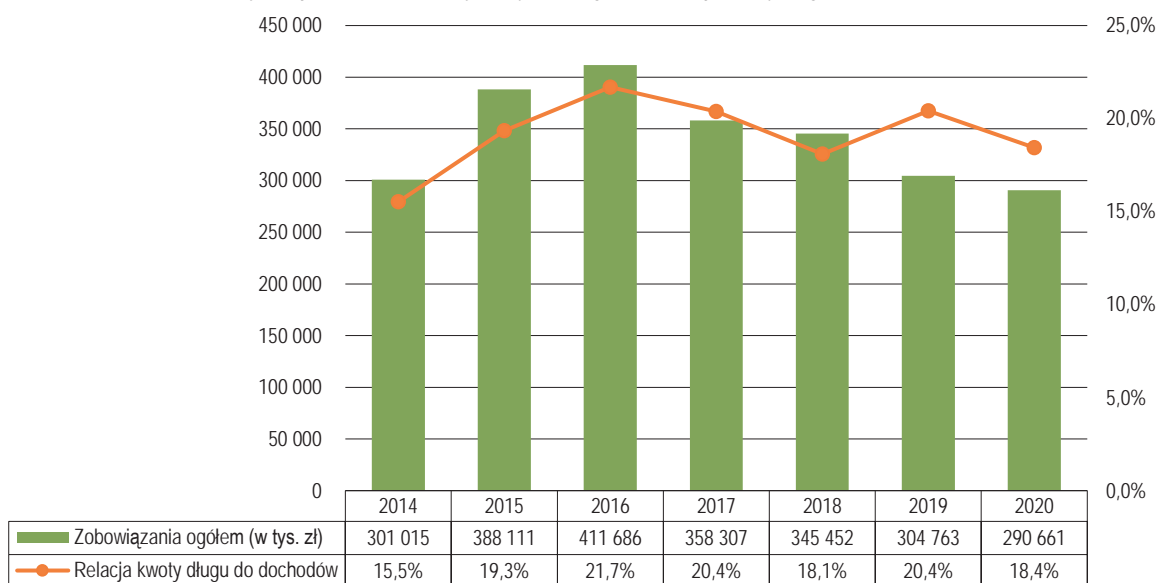
Wydatki związków jest na programy i projekty z udziałem środków zagranicznych¹⁾ w latach 2019–2020

Wyszczególnienie	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Wydatki ogółem, z tego:	1 379 406,7	1 560 232,5	84,7	100,0	113,1
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	222 520,4	186 335,4	63,4	11,9	83,7
Wydatki bieżące, z tego:	1 138 286,7	1 359 357,1	91,5	87,1	119,4
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	20 975,1	19 323,2	70,2	1,2	92,1
Wydatki majątkowe, w tym:	241 120,1	200 875,5	56,4	12,9	83,3
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	201 545,3	167 012,2	62,7	10,7	82,9

¹⁾ Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono pkt 2. rozdziału II. części II. Sprawozdania.

Od 2017 r. można zaobserwować spadek zobowiązań związków jest. Na koniec 2020 r. 24 związki jest (15,8% ogółu) posiadało zobowiązania. Na zobowiązania składały się głównie kredyty i pożyczki w kwocie 288 395 tys. zł, które stanowiły 99,2% ogólnej kwoty zobowiązań. Zobowiązania wymagalne wykazały 2 związki gmin (w 2019 r. – 3) na łączną kwotę 2 266 tys. zł i dotyczyły one w głównej mierze nieuregulowanych w terminie faktur dla operatorów wykonujących usługę wywozu odpadów komunalnych. Relacja kwoty długu do dochodów ogółem związków od kilku lat kształtuje się na podobnym poziomie, w 2020 r. stanowiła 18,4% wszystkich dochodów.

Poziom zadłużenia związków jednostek samorządu terytorialnego oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2014–2020

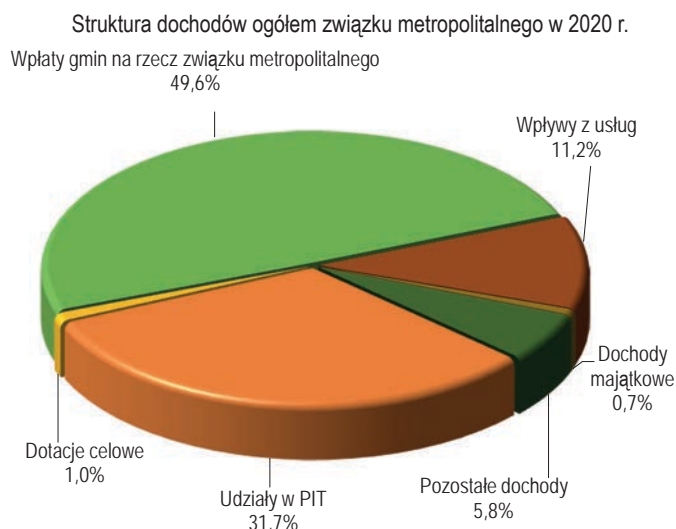


2. Związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach

Wybrane wielkości budżetu związku metropolitalnego w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	2018	2019	2020			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2019 = 100%)
Dochody ogółem, z tego:	383 491,5	1 132 089,2	1 146 176,3	101,4	100,0	101,2
Bieżące, w tym:	383 491,5	1 121 431,2	1 137 789,7	101,4	99,3	101,5
PIT	348 605,2	375 790,0	363 541,5	97,2	31,7	96,7
Dotacje celowe	-	9 988,2	11 002,0	98,1	1,0	110,2
Wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego	32 732,3	491 759,7	568 002,9	101,3	49,6	115,5
Wpływ z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych	-	220 253,9	128 705,0	101,5	11,2	58,4
Majątkowe, w tym:	-	10 658,0	8 386,6	112,8	0,7	78,7
Wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego	-	5 355,3	605,8	58,5	0,1	11,3
Wydatki ogółem, z tego:	125 751,4	950 228,5	1 014 401,9	86,5	100,0	106,8
Bieżące, w tym:	31 699,1	875 577,1	889 916,2	87,8	87,7	101,6
Wynagrodzenia i pochodne	7 817,4	36 954,8	38 590,9	92,1	3,8	104,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	13 749,3	3 605,1	14 475,5	98,6	1,4	401,5
Dotacje	22,8	201,5	149,2	43,9	0,0	74,0
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	-	-	-	x	x	x
Majątkowe, w tym:	94 052,3	74 651,4	124 485,7	78,3	12,3	166,8
Wydatki inwestycyjne, w tym:	94 052,3	74 651,4	124 485,7	83,0	12,3	166,8
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	-	2 898,5	12 260,3	59,4	1,2	423,0
Wynik budżetu	257 740,1	181 860,7	131 774,4	x	x	72,5
Wynik operacyjny	351 792,4	245 854,1	247 873,5	x	x	100,8
Przychody ogółem, w tym:	11 912,2	269 652,4	451 513,1	x	100,0	167,4
Zaciągnięcie długu zwrotnego	-	-	-	x	x	x
Wolne środki i nadwyżka	11 912,2	269 652,4	451 513,1	x	100,0	167,4
Rozchody ogółem, w tym:	-	-	-	x	x	x
Splata długu zwrotnego	-	-	-	x	x	x
Należności ogółem, w tym:	45,3	290 191,8	277 067,3	x	100,0	95,5
Należności wymagalne	45,3	290 191,8	277 067,3	x	100,0	95,5
Kwota długu, w tym:	-	-	-	x	x	x
Zobowiązania wymagalne	-	-	-	x	x	x

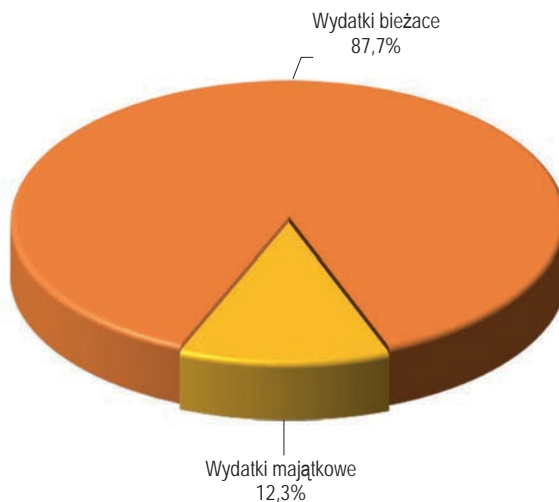
W 2020 r. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach uzyskała dochody budżetowe w łącznej wysokości 1 146 176 tys. zł, co stanowiło 101,4% planowanych dochodów. Zrealizowane dochody budżetowe stanowiły dochody bieżące w kwocie 1 137 790 tys. zł oraz dochody majątkowe – 8 387 tys. zł.



Dochody budżetowe związku metropolitalnego w 2020 r. to głównie dochody bieżące – 99,3%. W dochodach ogółem dominującym źródłem były wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego (49,6% dochodów ogółem) i udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (31,7%). Pozostałą grupę dochodów metropolii stanowiły wpływy z usług (11,2%), dotacje celowe (1,0%) pozostałe dochody (5,8%). Dochody majątkowe stanowiły jedynie 0,7% dochodów ogółem.

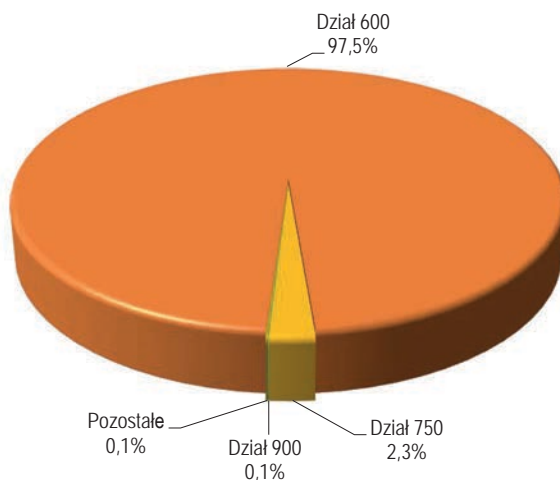
Wydatki budżetowe zostały zrealizowane w łącznej kwocie 1 014 402 tys. zł, co stanowiło 86,5% planu. Podobnie jak w roku poprzednim wydatki bieżące zostały zrealizowane w stopniu wyższym niż majątkowe. Poziom zrealizowanych wydatków bieżących wyniósł 87,8% planu, a wydatków majątkowych 78,3% planu.

Struktura wydatków ogółem związku metropolitalnego w 2020 r.



W strukturze wydatków ogółem największy udział stanowiły wydatki bieżące 87,7%, a udział wydatków majątkowych (wyłącznie inwestycyjnych) wyniósł 12,3% (o 4,4 punktu procentowego więcej niż w 2019 r.). Wydatki inwestycyjne były o 66,8% wyższe niż w roku poprzednim i dotyczyły pomocy finansowej przekazanej gminom wchodzącym w skład związku metropolitalnego na realizację inwestycji.

Struktura wydatków bieżących związku metropolitalnego wg działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

W ujęciu działów klasyfikacji budżetowej główną część wydatków bieżących stanowiły wydatki w dziale 600 – Transport i łączność (97,5%) i związane były z organizacją lokalnego transportu zbiorowego na obszarze metropolii. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 2,5%.

Związek metropolitalny w 2020 r., realizując dochody budżetowe w kwocie 1 146 176 tys. zł i wydatki budżetowe w kwocie 1 014 402 tys. zł, osiągnął nadwyżkę budżetową w wysokości 131 744 tys. zł.

Tak jak w poprzednich latach, związek na koniec 2020 r. nie posiadał zobowiązań zaliczanych do długu publicznego.

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

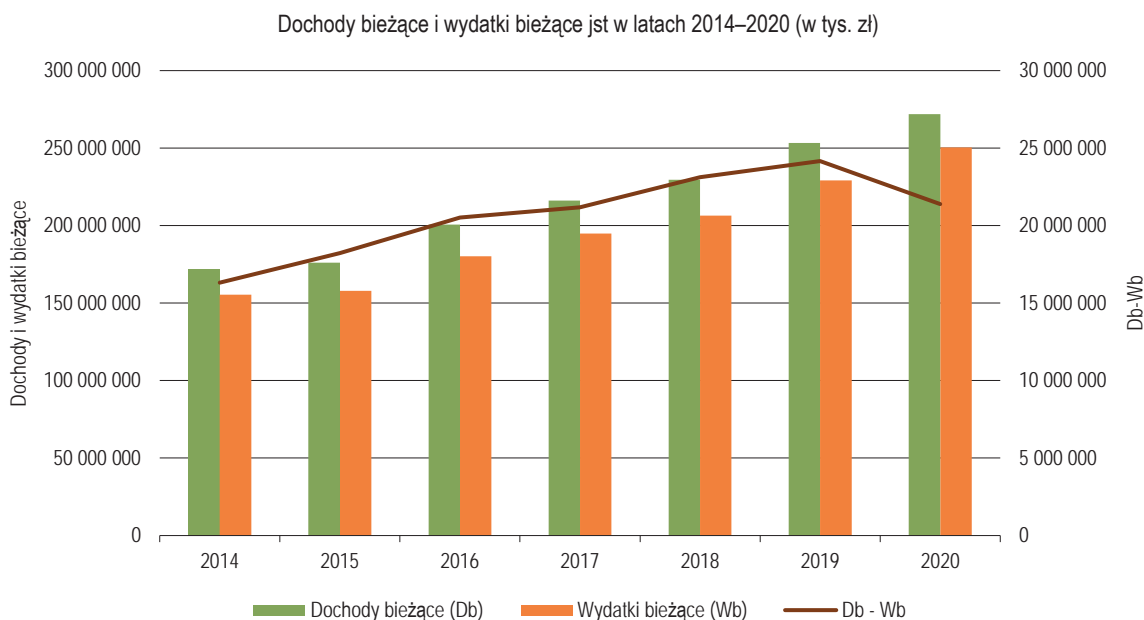
1.1. Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp)

Zgodnie z przepisem art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ od 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego nie mogą uchwalić budżetu, w którym planowane bieżące wydatki budżetowe nie znajdują pokrycia w dochodach bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, tj. środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu jednostki wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Powyższa regulacja została zmieniona ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw², lecz zgodnie z art. 8 ust. 2 tejże ustawy wprowadzone nią zmiany będą miały zastosowanie po raz pierwszy do opracowania i wykonania budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego dopiero na rok 2022.

Ponadto, w związku z epidemią COVID-19, w trakcie 2020 r. ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³ (art. 15zoa) złagodzona ww. regulacje wskazując, że na koniec roku budżetowego 2020 ocena spełnienia zasady określonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych następuje z uwzględnieniem wykonanych wydatków bieżących ponoszonych w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz ubytku w wykonanych dochodach, będącego skutkiem wystąpienia COVID-19.

1.1.1. Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi (reguła z art. 242 uofp w 2020 r.)



¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 2500.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.

W 2020 r. wydatki bieżące budżetów jst zostały wykonane w kwocie 250 488 809 tys. zł przy uzyskanych dochodach bieżących w wysokości 271 873 125 tys. zł. Liczba jst, w których w 2020 r. nie osiągnięto dochodów bieżących w wysokości umożliwiającej pokrycie wydatków bieżących (37 jst) była nieznacznie wyższa niż w 2019 r. (28 jst), jednakże z uwagi na sytuację epidemiczną deficyt dochodów bieżących w 2020 r. okazał się zdecydowanie wyższy niż w roku poprzednim (ponad sześciokrotnie) i wyniósł 242 740 tys. zł. Stało się tak głównie za sprawą niskiego wykonania dochodów bieżących w m.st. Warszawa oraz w dwóch innych miastach na prawach powiatu, a także w mniejszym stopniu w gminach. W powiatach deficyt dochodów bieżących niezbędnych do sfinansowania wydatków bieżących był w 2020 r. porównywalny z rokiem poprzednim.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z podziałem na typy jst w latach 2019–2020 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Deficyt operacyjny (wykonanie)				Nadwyżka operacyjna (wykonanie)			
	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica
2019								
Polska, z tego:	28	1 754 844	1 794 176	-39 333	2 778	251 557 390	227 362 433	24 194 957
– gminy	25	1 224 958	1 255 111	-30 153	2 385	122 571 463	111 164 465	11 406 999
– m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	17 432 326	16 339 961	1 092 365
– miasta na prawach powiatu	1	352 119	357 522	-5 402	64	69 546 653	64 290 242	5 256 412
– powiaty	2	177 766	181 543	-3 777	312	26 925 579	24 159 711	2 765 868
– województwa samorządowe	-	-	-	-	16	15 081 368	11 408 055	3 673 313
2020								
Polska, z tego:	37	21 018 430	21 261 170	-242 740	2 770	250 854 695	229 227 639	21 627 055
– gminy	32	2 151 283	2 192 171	-40 888	2 379	131 468 514	120 272 484	11 196 030
– m.st. Warszawa	1	17 755 804	17 941 010	-185 206	-	-	-	-
– miasta na prawach powiatu	2	924 030	936 396	-12 366	63	72 903 119	69 398 752	3 504 367
– powiaty	2	187 313	191 593	-4 280	312	29 551 112	26 836 306	2 714 806
– województwa samorządowe	-	-	-	-	16	16 931 950	12 720 097	4 211 853

Spośród 37 jednostek samorządu terytorialnego (w 2019 r. – 28), w których w 2019 r. wykonane wydatki bieżące przekroczyły wykonane dochody bieżące:

- 1) w 34 – różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami;
- 2) w pozostałych trzech zrealizowano budżet z dopuszczalnym ustawowo niezachowaniem art. 242 wynikającym z uwzględnienia ubytku w dochodach podatkowych (art. 15zoa ust. 4).

Wobec powyższego, analizując wykonanie budżetów jst na koniec roku budżetowego, po raz pierwszy w historii obowiązywania reguły art. 242 nie stwierdzono żadnego przypadku jej naruszenia.

1.1.2. Ubytek w dochodach (ustawowy) a art. 242

Zgodnie z art. 15zoa ust. 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – w 2020 r. ubytkiem w dochodach jst będącym skutkiem wystąpienia COVID-19 było zmniejszenie dochodów, obliczone jako różnica między dochodami jednostki a planowanymi dochodami wykazanymi przez jednostkę w sprawozdaniu budżetowym za I kwartał 2020 r., przy czym w powyższym rachunku uwzględnia się następujące dochody podatkowe:

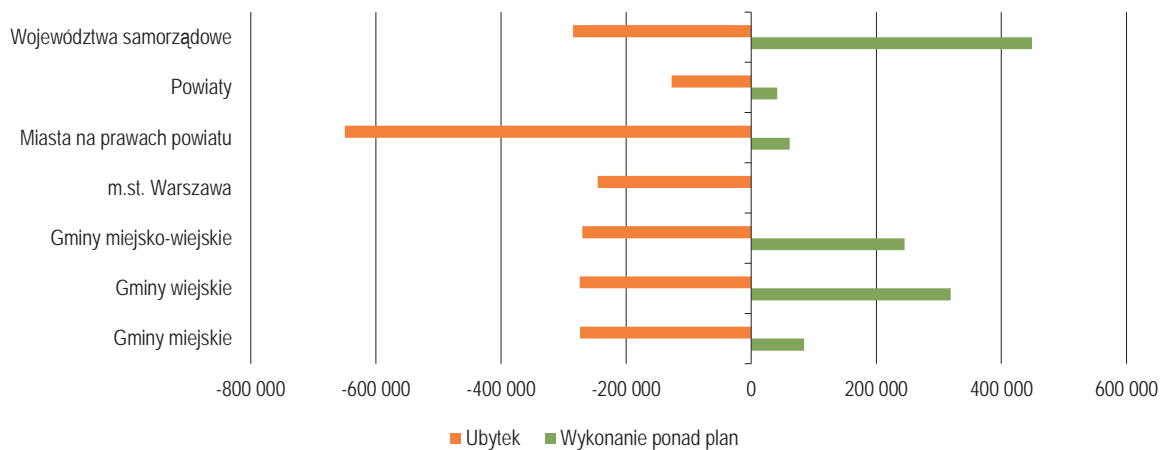
- udziały jst we wpływach z PIT i CIT,
- podatki: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, podatek od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej,
- wpływy z opłat: skarbowej, eksploatacyjnej, miejscowej i uzdrowiskowej.

Skutki dla budżetów jst w 2020 r. w dochodach podatkowych¹⁾ według typów jst (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Nie wystąpił ubytek dochodów podatkowych				Wystąpił ubytek dochodów podatkowych				6:(2+6) (w %)	9:7 (w %)
	Liczba jst	Plan (31.03.2020)	Wykonanie (31.12.2020)	Wykonanie ponad plan	Liczba jst	Plan (31.03.2020)	Wykonanie (31.12.2020)	Ubytek dochodów		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska, z tego:	1 182	27 434 162	28 634 841	1 200 679	1 625	71 337 006	69 212 689	-2 124 316	57,9	2,2
– gminy, z tego:	1 119	18 307 687	18 956 403	648 716	1 292	25 854 783	25 037 300	-817 483	53,6	1,9
– miejskie	61	2 682 944	2 767 438	84 494	175	8 686 300	8 412 636	-273 664	74,2	2,4
– wiejskie	757	8 659 835	8 978 825	318 990	766	8 222 958	7 948 980	-273 978	50,3	1,6
– miejsko-wiejskie	301	6 964 908	7 210 140	245 232	351	8 945 524	8 675 683	-269 841	53,8	1,7
– m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	9 287 495	9 042 295	-245 200	100,0	2,6
– miasta na prawach powiatu	12	4 378 938	4 440 416	61 478	53	25 512 412	24 862 644	-649 768	81,5	2,2
– powiaty	39	789 627	831 163	41 536	275	5 729 226	5 602 221	-127 005	87,6	1,9
– województwa samorządowe	12	3 957 910	4 406 860	448 950	4	4 953 090	4 668 229	-284 861	25,0	3,2

¹⁾ W rozumieniu art. 15zoa u covid.

Skutki dla budżetów jst w 2020 r. w dochodach podatkowych według typów jst (w tys. zł)



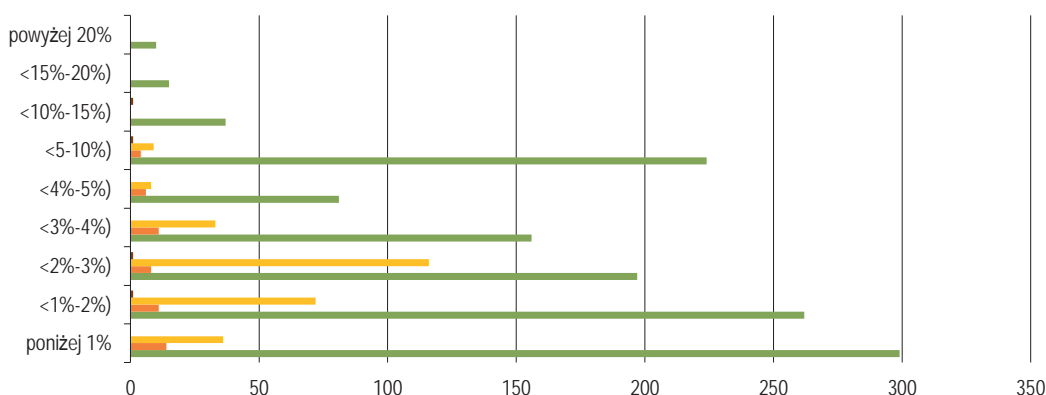
Do budżetów jst z tytułu dochodów podatkowych wpłynęło o 2 124 316 tys. zł mniej niż planowano przed wybuchem epidemii (tj. na koniec I kwartału 2020 r.). Wykonanie dochodów podatkowych na poziomie niższym niż kwoty planowane według stanu na 31 marca 2020 r. wystąpiło w 57,9% wszystkich jst.

W prawie połowie gmin wiejskich oraz gmin miejsko-wiejskich nie wystąpił ubytek dochodów podatkowych związanych z epidemią COVID-19. Skutki epidemii w zakresie dochodów podatkowych wystąpiły przede wszystkim w budżetach powiatów (87,6% tych jst), miast na prawach powiatu (81,5% jst) i gmin miejskich (74,2% jst). Relatywnie najwięcej utraciły cztery województwa samorządowe – 3,2% planowanych na koniec I kwartału dochodów podatkowych.

Zjawisko uzyskiwania przez jst dochodów podatkowych na poziomie niższym niż zakładano w planie na koniec I kwartału jest zjawiskiem wynikającym także z innych przesłanek aniżeli tylko ze stanu epidemicznego. W 2019 r. również ono wystąpiło – choć w znacznie mniejszym zakresie. Dla porównania, przy zastosowaniu dla 2019 r. analogicznej jak dla 2020 r. formuły oszacowania ubytku w dochodach podatkowych (nie będącą wówczas regułą ustawową), nieosiągnięcie w roku 2019 planowanego poziomu dochodów podatkowych stwierdzono w 640 jst (22,8% ogółu jst) na łączną kwotę 393 063 tys. zł.

Powyższe prowadzi do wniosku o bardzo zróżnicowanym wpływie epidemii COVID-19 na finanse poszczególnych jst. Wprowadzenie regulacji art. 15zoa umożliwiło realizację budżetów 2020 r. bez nadmiernych obaw o naruszenie reguły wydatkowej określonej art. 242 uofp.

Rozkład liczby jst wg ubytku dochodów podatkowych w 2020 r. w relacji do planowanych na 31.03.2020 r. dochodów podatkowych według typów jst



	poniżej 1%	<1%-2%	<2%-3%	<3%-4%	<4%-5%	<5-10%	<10%-15%	<15%-20%	powyżej 20%
Województwa samorządowe	0	1	1	0	0	1	1	0	0
Powiaty	36	72	116	33	8	9	0	0	0
Miasta na prawach powiatu	14	11	8	11	6	4	0	0	0
Gminy	299	262	197	156	81	224	37	15	10

Ubytek dochodów podatkowych w 2020 r. a różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi na tle rozchodów budżetu przeznaczonych na spłaty rat kapitału od zaciągniętego długu według typów jst (w tys. zł)



Spadek dochodów podatkowych wynikający z epidemii COVID-19 wpłynął na potencjał poszczególnych jst do regulowania własnych zobowiązań, w szczególności na możliwość spłaty zaciągniętych kredytów, pożyczek i wykup obligacji. W 2020 r. nadwyżka operacyjna (stanowiąca różnicę między dochodami a wydatkami bieżącymi) wzrosła – mimo epidemii – jedynie w województwach samorządowych, natomiast w pozostałych rodzajach jst spadła.

W najtrudniejszej sytuacji w 2020 r. znalazły się miasta na prawach powiatu (wraz z m.st. Warszawa), którym znacząco – prawie do zera – skurczyły się możliwości finansowania spłaty długu środkami wypracowanymi w ramach budżetu roku bieżącego. Z uwagi na spadkowy trend nadwyżki operacyjnej w tych jst (począwszy od 2019 r.) istnieje duże ryzyko pogłębiania się tego negatywnego stanu w latach kolejnych, które może doprowadzić do uruchomienia spirali zadłużenia, skutkującej zaciąganiem nowych zobowiązań na spłatę starych przy rosnących kosztach jego obsługi.

W pozostałych typach jst – mimo ubytku dochodów podatkowych – wykonane nadwyżki operacyjne pozwalają oprócz spłaty zobowiązań zaliczanych do długu publicznego także na podejmowanie nowych zadań inwestycyjnych.

1.2. Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp)

1.2.1. Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp

Przygotowując projekty budżetów na 2020 r. oraz projekty wieloletnich prognoz finansowych na lata 2020 i kolejne, jst musiały uwzględnić istotne zmiany – w stosunku do obowiązujących wcześniej regulacji – w sposobie wyliczania indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia określonego w art. 243–244 uofp. Wprowadzone dla prognoz na rok 2026 i lata kolejne zmiany w obliczeniu relacji z art. 243 polegają m.in. na:

- wydłużeniu okresu (z 3 do 7 lat), z którego wyliczana jest średnia stanowiąca maksymalny dopuszczalny limit spłaty zadłużenia,
- wyeliminowaniu ze średniej dochodów ze sprzedaży mienia,
- zmianie podstawy wyliczania wskaźników z dochodów ogółem na dochody bieżące pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

zaś w okresie przejściowym (2020–2025):

- średnia nadal obliczana jest z informacji historycznych za poprzednie trzy lata budżetowe i obejmuje dochody ze sprzedaży majątku,
- podstawą wyliczania wskaźników z obu stron relacji są dochody bieżące pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące.

Ponadto ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wprowadzono dodatkowe wyłączenia (art. 15zob–15zoc) z ograniczeń określonych art. 243 uofp, polegające na niestosowaniu tej reguły do wykupów papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w 2020 r. do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jednostki będącego skutkiem wystąpienia COVID-19. Ponadto wskazano, że ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu jst:

- 1) na lata 2020–2025 – wydatki bieżące budżetu tej jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące na obsługę długu,
- 2) na rok 2021 i lata kolejne – wydatki bieżące budżetu tej jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

Biorąc pod uwagę zmiany stanu prawnego, a także wpływ epidemii COVID-19 na stan finansów jst odstąpiono od oceny prognoz kluczowych elementów wpf wpływających na ukształtowanie się relacji z art. 243 uofp na podstawie faktycznego wykonania budżetów za 2019 oraz 2020 r.

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 2021 rok i lata kolejne z informacją o niespełnieniu relacji z art. 243 przynajmniej w jednym roku prognozy była relatywnie wysoka (łącznie 49 jst tj. 1,7% ogółu), ale mniejsza o 9 jednostek w stosunku do poprzedniego roku. Były to w głównej mierze przypadki niespełnienia ww. relacji w 2022 r. lub później, występujące w co najwyżej dwóch latach prognozy. Ponadto w czterech gminach odnotowano brak spełnienia relacji z art. 243 wyłącznie po zakończeniu okresu przejściowego tj. w 2026 r. lub w latach kolejnych.

Z uwagi na wpływ epidemii COVID-19 na ogólną sytuację ekonomiczną kraju, w tym także jej wpływ na budżety jst w 2020 r. i prawdopodobnie także na lata przyszłe – dokonywanie dalszych ocen spełnienia relacji z art. 243 uofp na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu w celu wyciągnięcia wniosków o przewidywanej sytuacji finansowej jst prowadziłoby do fałszywych wniosków. Z tego powodu ograniczono analizę spełnienia relacji z art. 243 uofp do prezentacji na kartogramach różnic między maksymalnymi dopuszczalnymi wskaźnikami limitu spłat a prognozowanymi wskaźnikami spłat (tj. różnica między prawą a lewą stroną wzoru) odstępując od szerszej diagnozy prognozowanych poziomów spełnienia relacji z art. 243 przez poszczególne jst w latach przyszłych. Nie można bowiem oceniać spełnienia wymogów ustawowych przy braku wiedzy o realistycznych – a więc możliwych do uzyskania w 2021 r. – dochodach jst z tytułu tak znaczących źródeł jak udziały w podatkach dochodowych (PIT i CIT) oraz podatku od nieruchomości. Nie można również uznać za realistyczne prognozowane wydatki bieżące w sytuacji znacznej zmiany zakresu usług publicznych świadczonych przez samorządy.

Rozkład średnich 3-letnich określających maksymalny dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia jst obliczonych zgodnie z art. 243 ust. 1 i 2 obowiązujących przy uchwalaniu budżetów na 2020 r. oraz 2021 r.

Wyszczególnienie	2020					2021				
	Ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe	Ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
Ogółem, z tego:	2 807	2 411	66	314	16	2 807	2 411	66	314	16
Poniżej 0,0%	4	2	-	2	-	4	2	1	1	-
0,0% – 3,0%	10	5	1	4	-	4	2	-	2	-
3,0% – 6,0%	109	74	7	28	-	88	58	5	25	-
6,0% – 9,0%	508	389	11	108	-	429	339	8	82	-
9,0% – 12,0%	702	604	26	72	-	777	661	25	91	-
12,0% – 15,0%	634	575	10	49	-	673	596	18	59	-
Powyżej 15%	840	762	11	51	16	832	753	9	54	16

Wprowadzony z początkiem 2019 r. przepis art. 243 ust. 3b umożliwia jst dokonywanie wcześniejszej spłaty swojego zadłużenia lub jego restrukturyzację. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 nie stosuje się do następującej wyłącznie w roku budżetowym, na który uchwalono budżet, wcześniejszej spłaty przyszłych zobowiązań:

- 1) środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, jeżeli obniża to łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty;
- 2) wynikających z posiadania wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, środkami z tego tytułu;
- 3) środkami z tytułu innego niż wymieniony w pkt 1 i 2, w szczególności z posiadanych przychodów z prywatyzacji i spłaty udzielonych pożyczek, jeżeli jednostka nie zaciąga zobowiązań dłużnych na finansowanie planowanego deficytu.

Powyższy mechanizm w 2020 r. był stosowany przez jst sporadycznie⁴. Na wcześniejszą spłatę zobowiązań zdecydowało się 64 jst (53 gminy, 10 powiatów, jedno miasto na prawach powiatu). Zrestrukturyzowano w ten sposób 437 878 tys. zł zobowiązań, których spłata przypadała na rok 2021 i kolejne. Wcześniejszą spłatę długu sfinansowano środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania w kwocie 342 531 tys. zł (78,2%), wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 w kwocie 89 862 tys. zł (20,5%) oraz środkami z innych tytułów w kwocie 5 485 tys. zł (1,3%). W przeważającej liczbie przypadków (57 jst) restrukturyzacji zadłużenia dokonywano z wykorzystaniem wyłącznie

⁴ Ustalono na podstawie zbioru danych WPF ze strony BIP MF wg stanu na 24.11.2020 r.

jednego źródła jego sfinansowania, w tym z wykorzystaniem wolnych środków (32 jst), albo poprzez zaciągnięcie nowego zobowiązania (19 jst).

Zgodnie z informacjami zawartymi w projektach wpf na rok 2021 i lata kolejne wcześniejsza spłata przyszłych zobowiązań jest przewidywana w 13 jst (11 gminach i dwóch powiatach).

W związku z epidemią COVID-19 wprowadzono dodatkowe wyłączenia z relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 mające na celu złagodzenie negatywnych skutków finansowych dla budżetów jst. Z ograniczenia określonego art. 243 ust. 1 na podstawie art. 15zob wyłączono – do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jednostki będącego skutkiem wystąpienia COVID-19 – spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego zaciągniętych w 2020 r.⁵, a ponadto ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu jst mogą pomniejszać wydatki bieżące budżetu o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19⁶.

Na koniec 2020 r. w wpf z przepisu art. 15zob ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych umożliwiającego wyłączenie z ograniczenia art. 243 spłaty zobowiązań zaciągniętych w 2020 r. do wysokości ubytku w dochodach skorzystało 87 jst (55 gmin, 20 miast na prawach powiatu i 12 powiatów). Łączna kwota wyłączeń wyniosła 1 192 771 tys. zł (w powiatach 22 560 tys. zł, w gminach 151 140 tys. zł oraz w miastach na prawach powiatu 1 019 071 tys. zł).

Wyłączenia z relacji określonej art. 243 ust. 1 spłat zobowiązań zaciągniętych w 2020 r. na podstawie art. 15zob ust. 1 według typów jst oraz roku prognozy (w tys. zł)

Rok prognozy	Ogółem	z tego:		
		gminy	miasta na prawach powiatu	powiaty
2020	5 874	3 209	2 595	70
2021	46 309	8 415	37 035	859
2022	49 702	10 780	37 148	1 775
2023	58 119	12 716	43 504	1 899
2024	64 308	13 210	49 226	1 871
2025	63 778	14 816	46 916	2 045
2026	104 905	11 971	90 913	2 021
2027	125 594	25 606	97 126	2 863
2028	275 744	18 660	254 911	2 173
2029	64 034	9 828	53 265	941
2030	221 689	5 886	213 960	1 842
2031–2041	112 714	16 043	92 472	4 200
Razem wyłączenia na podstawie planowanego ubytku w dochodach (art. 15zob ust. 1)	1 192 771	151 140	1 019 071	22 560
Kwota faktycznego ubytku w dochodach 2020 r. (wyliczonego na podst. art. 15zob ust. 1)	2 124 316	817 483	894 968	127 055
Relacja wyłączeń do faktycznego ubytku w dochodach	56,1%	18,5%	113,9%	17,8%

W 2020 r. przepis art. 15zob ust. 1 był stosowany w oparciu o wielkości planowanego ubytku w dochodach podatkowych, w związku z tym po złożeniu sprawozdań rocznych konieczne będzie urealnienie kwot zastosowanych wyłączeń, szczególnie w miastach na prawach powiatu, w których planowane wyłączenia przekraczają o 13,9% ubytek w dochodach podatkowych wynikający z faktycznie wykonanych kwot. Ponadto należy podkreślić, że w gminach i powiatach w nieznacznym stopniu wykorzystano przysługującą ulgę w zakresie limitu spłat zobowiązań.

Rozluźnienie reguły z art. 243 ust. 1 uofp poprzez dodanie art. 15zob ust. 1 zostało uzupełnione dodatkowym przepisem art. 15zoc ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – blokującym możliwość zadłużania się poszczególnym jst powyżej poziomu przekraczającego 80% wykonanych dochodów ogółem.

⁵ Wyłączenie – wynikające z art. 15zob ust. 1 ucovid – ujmowane jest w poz. 10.10 wpf.

⁶ Wyłączenie – wynikające z art. 15zob ust. 2 pkt 2 ucovid – ujmowane jest w poz. 10.11 wpf.

To nowe ograniczenie nie dotyczy jednostek, które spełniałyby relację z art. 243 ust. 1 bez wyłączeń określonych art. 15zob ust. 1 przywołanej wyżej ustawy. Na koniec 2020 r. relacja kwoty długu do wykonanych dochodów ogółem przekraczająca 80% wystąpiła w dziewięciu jst (sześciu gminach, dwóch powiatach i jednym mieście na prawach powiatu), przy czym sześć z nich spełnia relację z art. 243 ust. 1 bez zastosowania dodatkowych nowych wyłączeń, a pozostałe trzy realizują program postępowania naprawczego.

Z uwagi na brak odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej lub innych wiarygodnych źródeł informacji nie jest możliwe wskazanie rzeczywistych wydatków bieżących poniesionych przez jst w 2020 r. na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, a tym samym nie ma możliwości skonfrontowania informacji ujętych w wpf w poz. 10.11 na podstawie art. 15zob ust. 2 pkt 2 powołanego wyżej aktu z danymi sprawozdawczymi.

Na koniec 2020 r. 1 137 jst zadeklarowało w swoich wpf wydatki bieżące na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 w wysokości 582 499 tys. zł.

Wydatki bieżące na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 ujęte w poz. 10.11 wpf na koniec 2020 r.

Wyszczególnienie	Liczba jst	Dochody bieżące (poz. 2.1 wpf) (w tys. zł)	Wydatki bieżące na przeciwdziałanie COVID-19 (poz. 10.11 wpf) (w tys. zł)	4:3 (w %)
1	2	3	4	5
Polska, z tego:	1 137	162 999 581	582 499	0,36
– gminy	931	57 337 182	124 614	0,22
– miasta na prawach powiatu	52	80 556 398	371 966	0,46
– powiaty	142	13 897 123	51 397	0,37
– województwa samorządowe	12	11 208 879	34 523	0,31

Poziom spełnienia relacji z art. 243 uopf w latach prognozy od N do N+3 w projektach wpf na 2020 r. i lata kolejne

Wyszczególnienie	Rok prognozy			
	2020	2021	2022	2023
	Liczba jst ¹⁾			
Ogółem, z tego:	2 807	2 807	2 807	2 807
Nie spełniono relacji z art. 243	13	32	40	15
Spełnia relację na poziomie niższym niż 1 punkt procentowy	106	357	600	399
Spełnia relację na poziomie 1 punktu procentowego – 3 punktów procentowych	351	660	776	726
Spełnia relację na poziomie 3 punktów procentowych – 6 punktów procentowych	790	833	668	768
Spełnia relację na poziomie wyższym niż 6 punktów procentowych	1 547	925	723	899

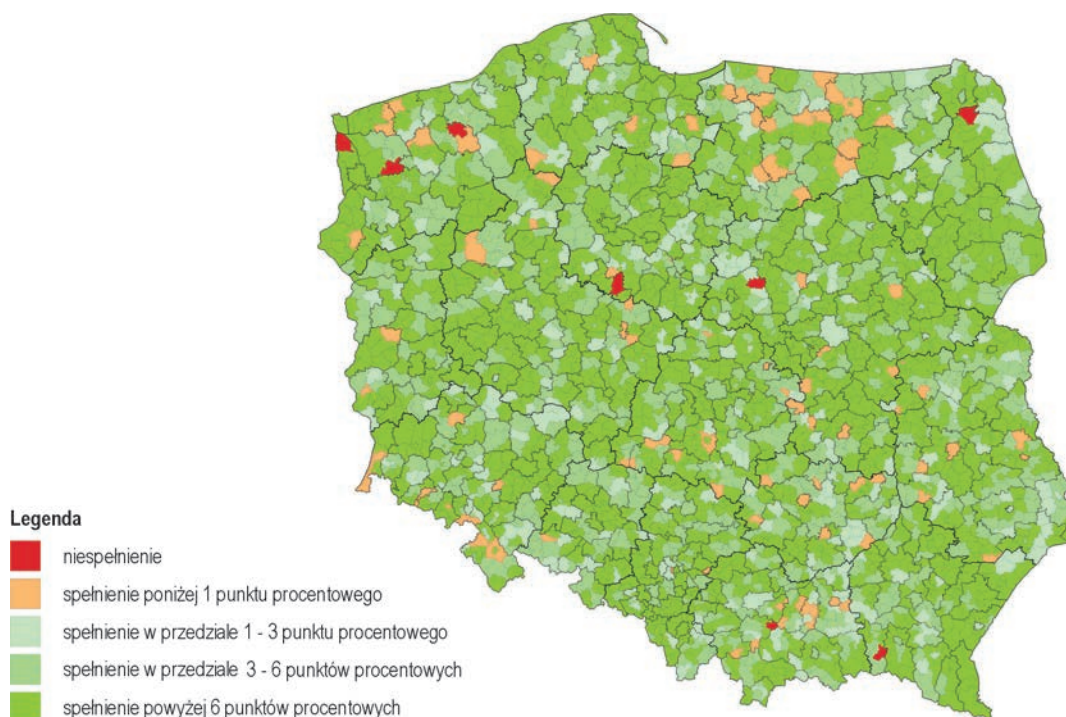
¹⁾ Dane źródłowe poddane analizie obejmują dane z projektów wpf ze wszystkich jst.

Poziom spełnienia relacji z art. 243 uopf w latach prognozy od N do N+3 w projektach wpf na 2021 r. i lata kolejne

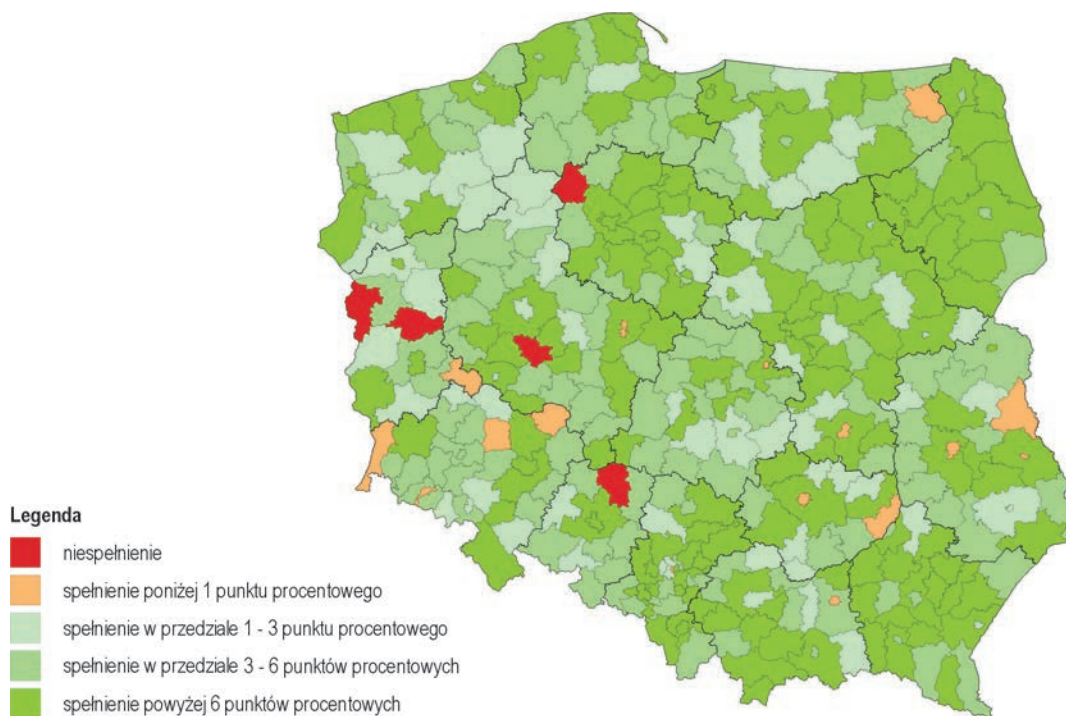
Wyszczególnienie	Rok prognozy			
	2021	2022	2023	2024
	Liczba jst ¹⁾			
Ogółem, z tego:	2 807	2 807	2 807	2 807
Nie spełniono relacji z art. 243	7	18	36	13
Spełnia relację na poziomie niższym niż 1 punkt procentowy	37	280	555	236
Spełnia relację na poziomie 1 punktu procentowego – 3 punktów procentowych	241	577	743	699
Spełnia relację na poziomie 3 punktów procentowych – 6 punktów procentowych	780	943	748	870
Spełnia relację na poziomie wyższym niż 6 punktów procentowych	1 742	989	725	989

¹⁾ Dane źródłowe poddane analizie obejmują dane z projektów wpf wszystkich jst.

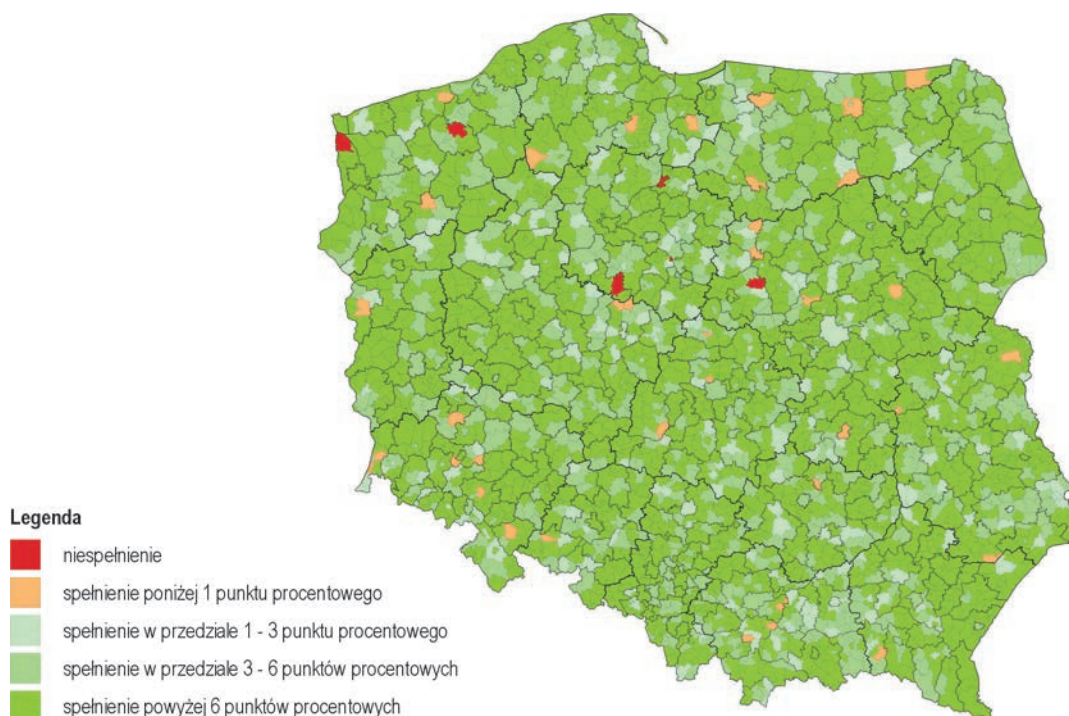
Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2020 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (gminy i miasta na prawach powiatu)



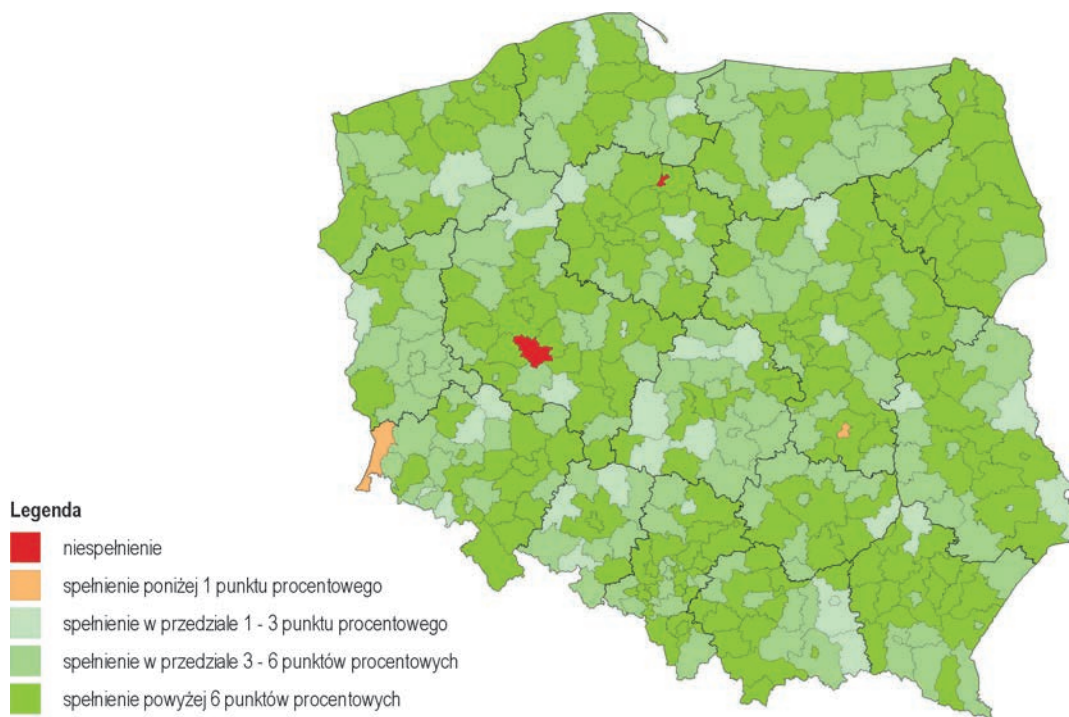
Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2020 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (powiaty i miasta na prawach powiatu)



Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2021 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (gminy i miasta na prawach powiatu)



Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2021 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (powiaty i miasta na prawach powiatu)



1.3. Prognozy na lata 2021–2024

Sytuacja finansowa jst w latach 2021–2024 na podstawie wybranych wielkości zawartych w projektach wpf złożonych wraz z projektem budżetu na 2021 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie (w mln zł)			Prognoza ¹⁾ (w mln zł)			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dochody ogółem, z tego:	251 846	278 570	304 930	297 956	292 870	289 768	290 553
Dochody bieżące (Db)	229 630	253 382	271 873	269 908	275 760	280 289	285 157
Dochody majątkowe, w tym:	22 216	25 189	33 057	28 048	17 110	9 479	5 396
Dochody ze sprzedaży majątku	3 758	3 141	3 687	4 610	2 839	2 174	1 703
Wydatki ogółem, z tego:	259 386	280 277	299 241	317 955	293 755	286 093	283 770
Wydatki bieżące (Wb)	206 508	229 219	250 489	258 835	256 976	260 405	263 619
Wydatki majątkowe	52 878	51 058	48 752	59 120	36 780	25 688	20 151
Wynik budżetu	-7 540	-1 706	5 689	-19 999	-885	3 675	6 783
Wynik operacyjny (Db - Wb)	23 122	24 163	21 384	11 073	18 784	19 884	21 539
Przychody ogółem, w tym:	35 085	33 134	38 205	29 254	9 997	5 361	2 875
Zaciągnięty dług zwrotny ²⁾	16 217	14 477	17 104	20 869	8 768	4 800	2 485
Rozchody ogółem, w tym:	11 322	11 334	11 284	9 240	9 088	9 004	9 620
Splata długu zwrotnego	8 747	10 057	9 591	8 338	8 699	8 749	9 413
Kwota długu	76 116	82 076	89 845	104 424	104 406	100 133	92 909

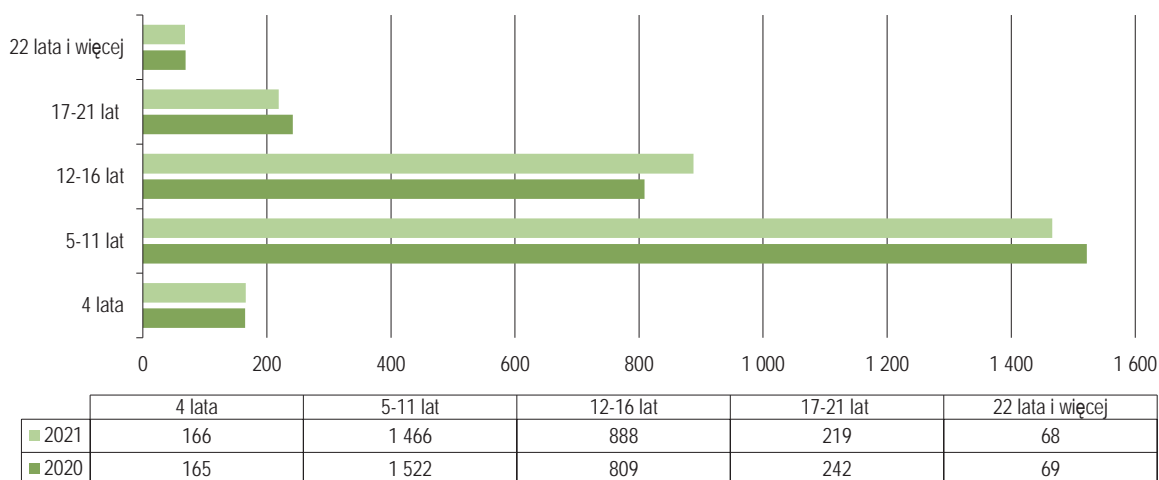
¹⁾ Kwoty prognoz ustalono w oparciu o dane z 2 807 jst (bez związków jst) na podstawie informacji zawartej w systemie BeSTi@ z dokumentów przekazanych do Ministerstwa Finansów do dnia 31 grudnia 2020 r.

²⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W projektach wpf złożonych wraz z projektami budżetów na 2021 r. jst prognozują na 2021 r. znaczący spadek nadwyżki operacyjnej w stosunku do kwot uzyskanych w latach poprzednich (o 10 311 tys. zł mniej niż w 2020 r.). Wynika to głównie z prognozowanego wzrostu wydatków bieżących (o 8 346 tys. zł) przy jednoczesnym spodziewanym spadku dochodów bieżących (o 1 965 tys. zł). Ponadto w 2021 r. prognozowany jest wzrost w stosunku do roku poprzedniego wydatków majątkowych (o 10 368 tys. zł), co wiąże się z uruchamianiem inwestycji finansowanych środkami Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, a także odkładaniem realizacji inwestycji z 2020 r. na rok następny.

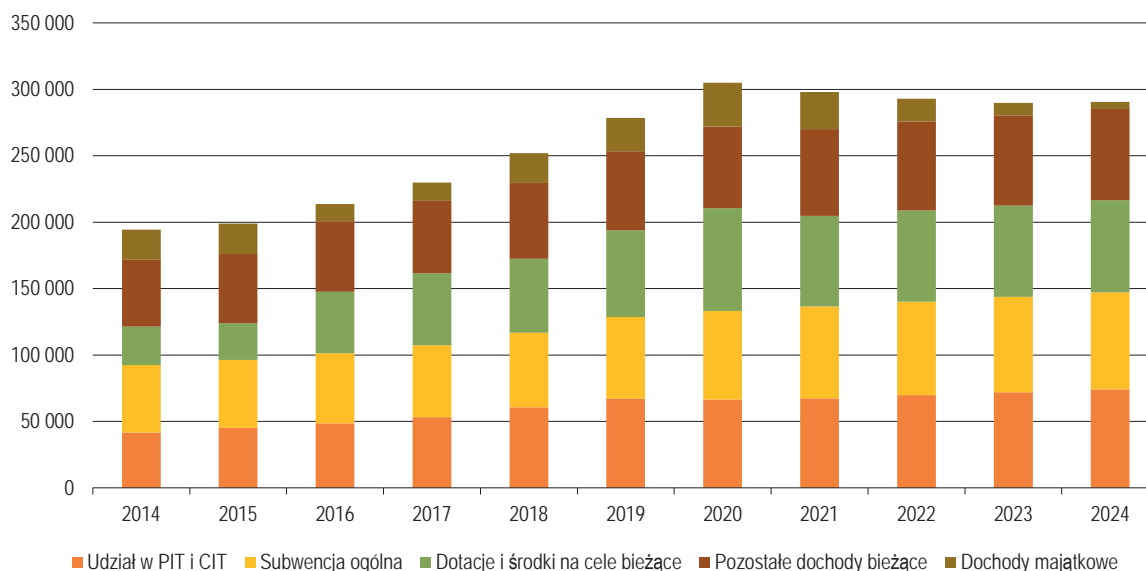
Kwota długu według projektów wpf wzrośnie w 2021 r. do 104 424 tys. zł (o 14 579 tys. zł), za sprawą zaciągania nowych zobowiązań w kwotach wyższych niż prognozowane na 2021 r. rozchody z tytułu spłaty długu zwrotnego, a także przewidywanego do zaciągnięcia długu spłacanego wydatkami.

Rozkład liczby jst według długości okresu prognozy w projektach wpf złożonych wraz z projektami budżetów na 2020 r. oraz na 2021 r.



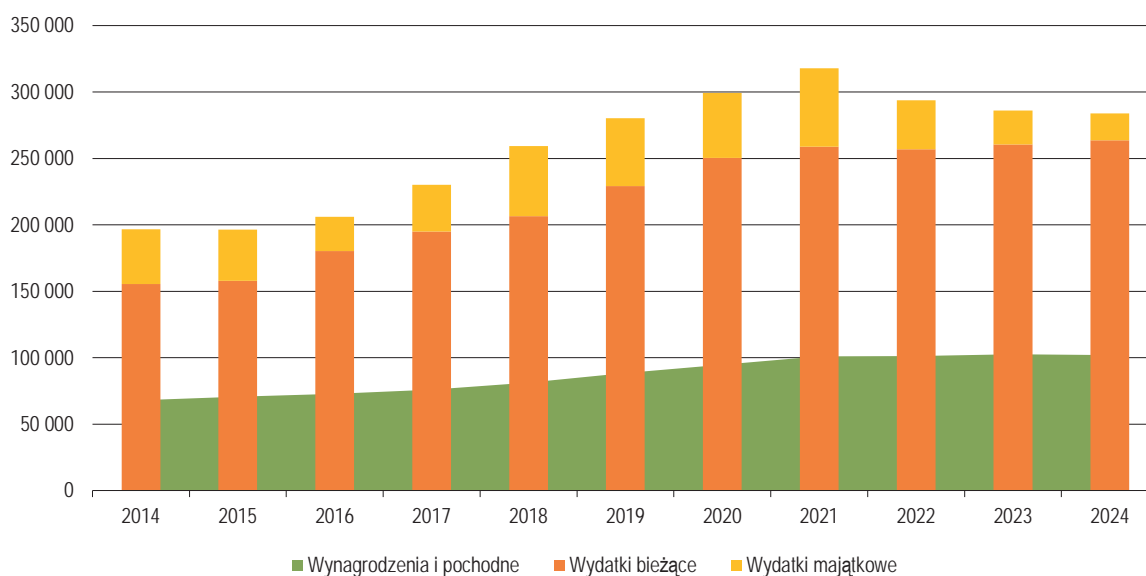
W 2021 r. najkrótszy dopuszczalny okres wieloletniej prognozy finansowej wystąpił w podobnej jak w 2020 r. liczbie jst – 166. Najwięcej jst przyjęło prognozy na okres 10 lat (368 jst). Najdłuższa wieloletnia prognoza finansowa została opracowana do 2060 r. włączenie (obejmuje 40 lat).

Nieco ponad połowa jst (50,4% ogółu) skróciła swój projekt wieloletniej prognozy finansowej na 2021 r. i lata kolejne o jeden rok w stosunku do długości projektu składanego wraz z projektem budżetu na 2020 r., kolejne 21,7% jst utrzymały długość w/w na tym samym poziomie zaś 9,6% jst wydłużyła okres prognozy o jeden rok.

Dochody budżetów jst w latach 2014–2024¹⁾ (w mln zł)

¹⁾ W latach 2014–2020 na podstawie wykonania budżetów, od 2021 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach w/w złożonych na 2021 r.

Wydatki budżetów jst w latach 2014–2024 (w mln zł)



Splata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji przez jst na tle nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w latach 2014–2024 (w mln zł)



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,

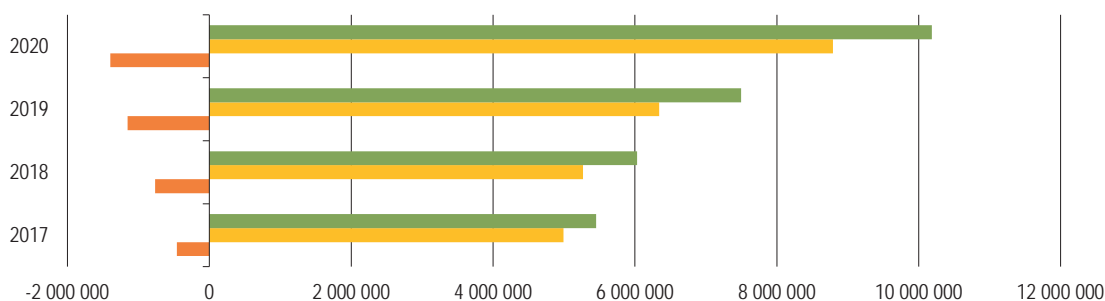
a ponadto z ww. opłaty mogą być pokrywane także inne koszty wymienione w ustawie związane z gospodarką odpadami.

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.

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 lata⁷. Pod uwagę zostały wzięte sprawozdania tylko tych jst i związków międzygminnych, które w latach 2017–2020 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).

⁷ 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 2017–2020 (w tys. zł)



	2017	2018	2019	2020
■ Wydatki	5 451 883	6 030 687	7 495 567	10 186 091
■ Dochody	4 993 286	5 265 591	6 341 236	8 791 475
■ Różnica	-458 598	-765 096	-1 154 331	-1 394 617

Na przestrzeni lat 2017–2020 dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wszystkich jst i związków międzygminnych rocznie wzrastały – z 4 993 286 tys. zł w roku 2017 do 8 791 474,50 tys. zł w roku 2020, przy czym największy roczny wzrost tych dochodów nastąpił w 2020 r. (o 38,6%). Realizacja dochodów w poszczególnych grupach jst kształtowała się podobnie. W 2020 r. w gminach i miastach na prawach powiatu uzyskujących dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi rok 2020 był rokiem najwyższego wzrostu zrealizowanych dochodów – w gminach wykonanie wzrosło 41,2% a w miastach na prawach powiatu o 41,3%.

Nieco inaczej kształtowała się realizacja powyższych dochodów w związkach międzygminnych. W latach 2018 i 2019 odnotowano ich wzrost odpowiednio o 6,7% i 18,1%, po czym w roku 2020 wykonanie dochodów z tego tytułu było wyższe o 17,0%.

Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 (w tys. zł)

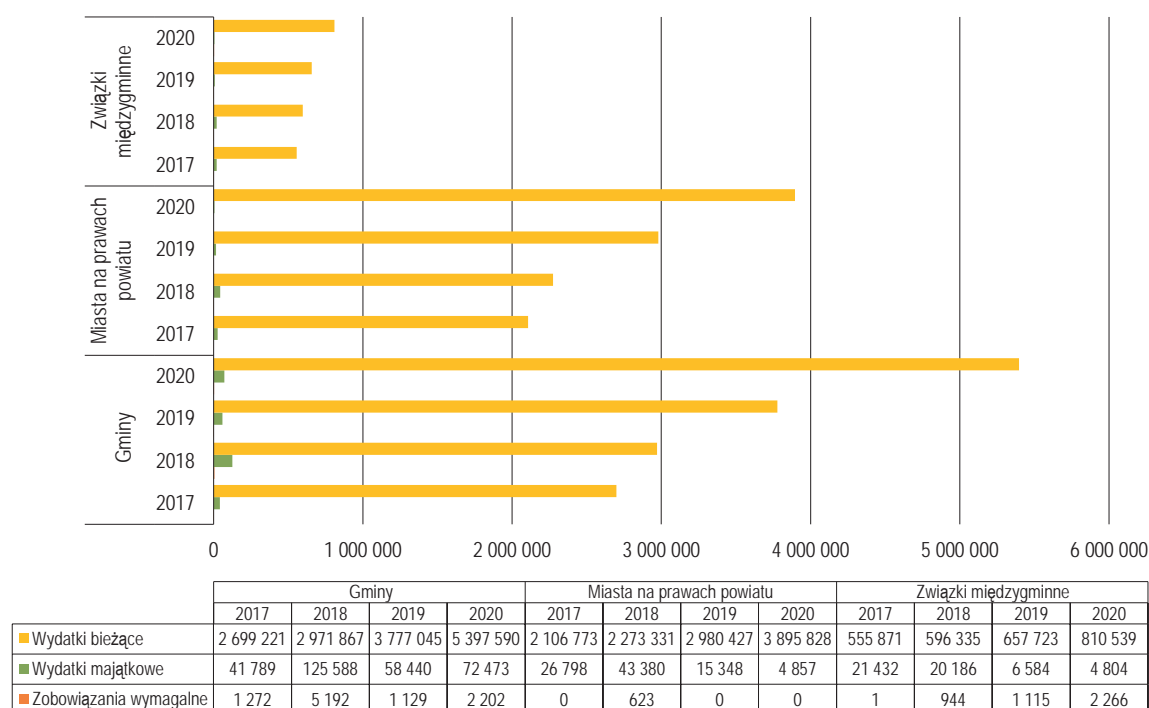
Wyszczególnienie	Dochody (rozdz. 90002 § 0490)	Wydatki (rozdz. 90002)	Różnica 3-2	3:2 (w %)	Dynamika (rok poprzedni = 100%)	
					dochody	wydatki
1	2	3	4	5	6	7
2017						
Polska, z tego:	4 993 285,8	5 451 883,4	-458 597,6	109,2	x	x
– gminy	2 463 274,7	2 741 009,8	-277 735,1	111,3	x	x
– miasta na prawach powiatu	1 994 052,5	2 133 570,8	-139 518,3	107,0	x	x
– związki międzygminne	535 958,6	577 302,8	-41 344,2	107,7	x	x
2018						
Polska, z tego:	5 265 590,5	6 030 686,7	-765 096,2	114,5	105,5	110,6
– gminy	2 635 420,3	3 097 455,4	-462 035,1	117,5	107,0	113,0
– miasta na prawach powiatu	2 058 036,9	2 316 710,7	-258 673,8	112,6	103,2	108,6
– związki międzygminne	572 133,3	616 520,6	-44 387,3	107,8	106,7	106,8
2019						
Polska, z tego:	6 341 235,9	7 495 566,9	-1 154 331,0	118,2	120,4	124,3
– gminy	3 362 143,6	3 835 485,2	-473 341,6	114,1	127,6	123,8
– miasta na prawach powiatu	2 303 411,2	2 995 774,6	-692 363,4	130,1	111,9	129,3
– związki międzygminne	675 681,1	664 307,1	11 374,0	98,3	118,1	107,8
2020						
Polska, z tego:	8 791 474,5	10 186 091,0	-1 394 616,5	115,9	138,6	135,9
– gminy	4 745 962,8	5 470 062,9	-724 100,1	115,3	141,2	142,6
– miasta na prawach powiatu	3 254 838,1	3 900 685,7	-645 847,6	119,8	141,3	130,2
– związki międzygminne	790 673,6	815 342,4	-24 668,8	103,1	117,0	122,7

Wydatki jst i związków międzygminnych ujęte w dziale 900, rozdziale 90002 w latach 2017–2020 wzrastały systematycznie z 5 451 883 tys. zł w 2017 r. do 10 186 091 tys. zł w 2020 r. Podobnie jak w przypadku dochodów, największy wzrost wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami, zanotowano w roku 2020, tj. o 35,9% w stosunku do wykonanych w roku 2019, przy dynamice wzrostu w tym przedziale czasowym o 11,6 punktu procentowego.

Największy procentowo wzrost tych wydatków w stosunku do roku 2019 nastąpił w gminach (o 42,6%), nieco mniejszy w miastach na prawach powiatu (o 30,2%). W związkach międzygminnych w 2020 r. również nastąpił wzrost wydatków na gospodarowanie odpadami komunalnymi (o 22,7%) w porównaniu z rokiem poprzednim, przy jednoczesnej dynamice wzrostu tej wartości o 14,9 punktu procentowego. W 2019 roku w stosunku do roku 2018 nastąpił wzrost wydatków wykonanych o 7,8%, a w 2018 r. w stosunku do roku 2017 – o 6,8%.

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 2 699 221 tys. zł w roku 2017 do 5 397 590 tys. zł w roku 2020. W miastach na prawach powiatu wzrosły z kwoty 2 106 773 tys. zł w roku 2017 do 3 895 828 tys. zł w roku 2020. W związkach międzygminnych także wystąpił wzrost wydatków bieżących: z kwoty 555 871 tys. zł w roku 2017 do 810 539 tys. zł w roku 2020.

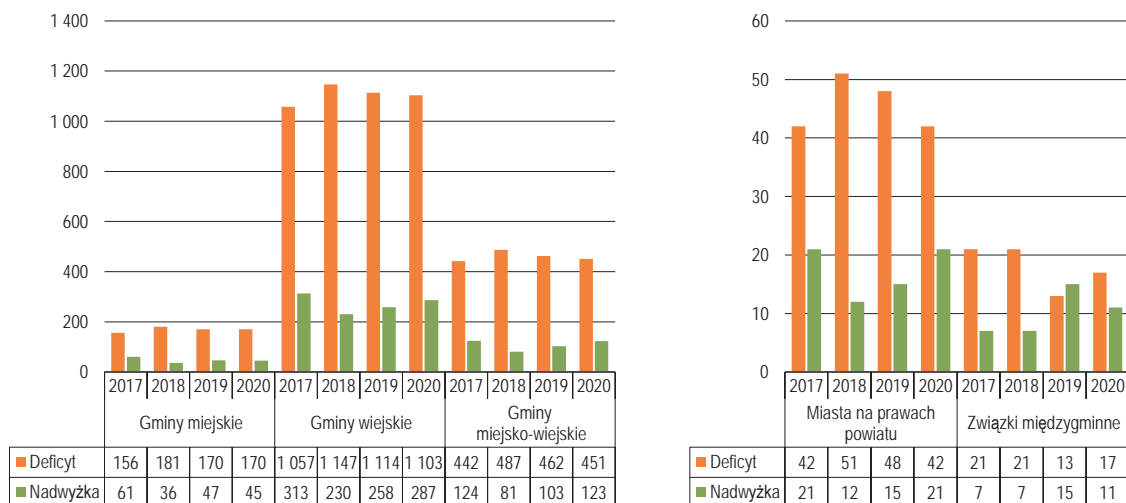
Wydatki oraz zobowiązania wymagalne związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020
(w tys. zł)



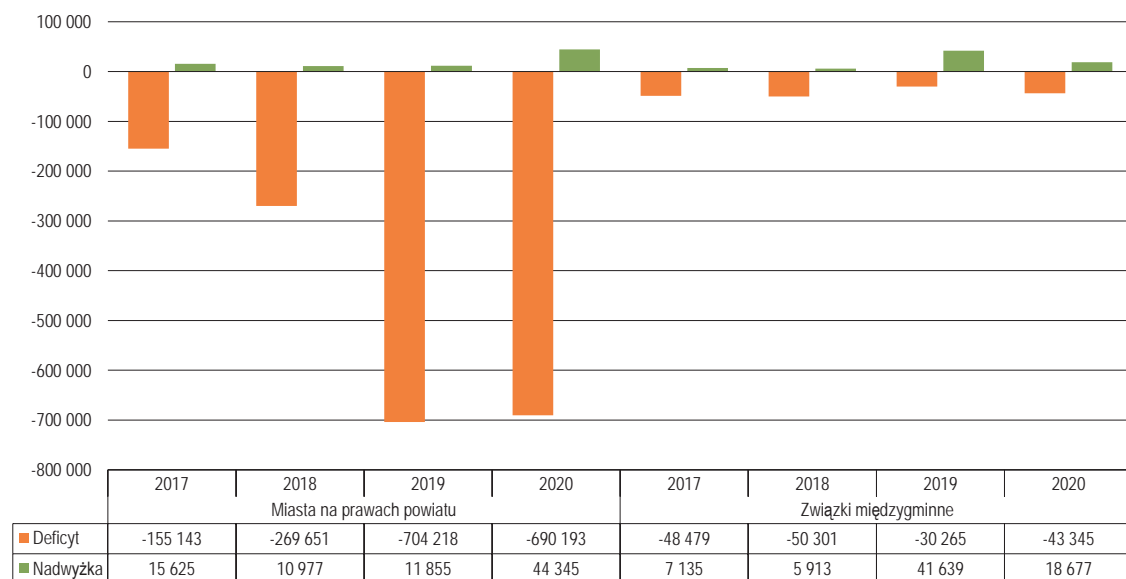
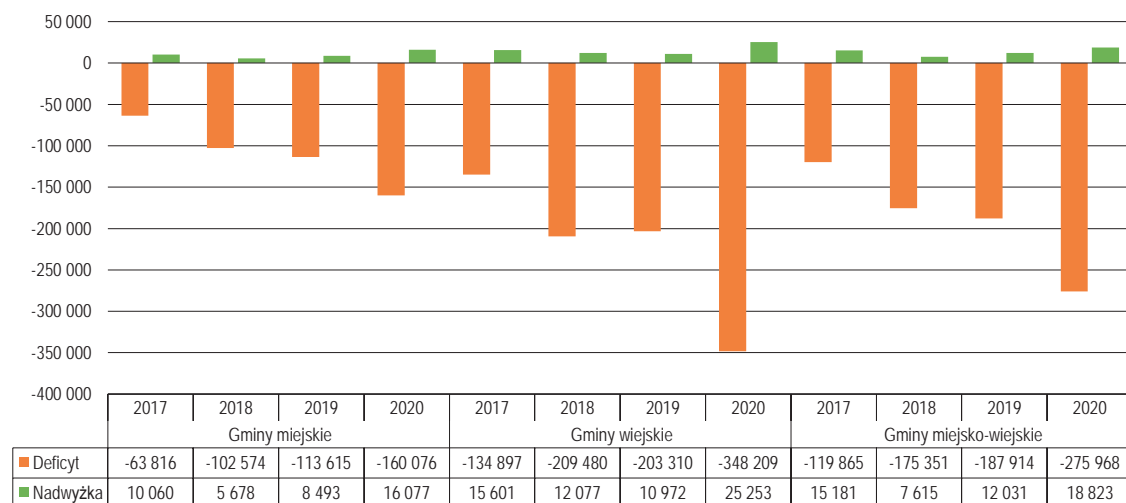
Tak ukształtowany poziom dochodów i wydatków w poszczególnych latach spowodował, że finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w każdym omawianym roku w przypadku gmin i miast na prawach powiatu realizujących zadanie zamknęło się *per saldo* deficytem. W związkach międzygminnych w latach 2017–2018 i w 2020 r. także zanotowano wartości ujemne, a jedynie rok 2019 zamknął się nadwyżką dochodów nad wydatkami w systemie na poziomie 11 374 tys. zł.

Łączna kwota zebranych w 2017 r. przez wszystkie podmioty realizujące zadanie nie wystarczyła na pokrycie wydatków w ramach systemu w wysokości 458 597,60 tys. zł, w 2018 r. – 765 096,20 tys. zł, w 2019 r. deficyt wzrósł do kwoty 1 154 331 tys. zł, by w 2020 r. osiągnąć poziom 1 394 616,50 tys. zł.

Rozkład liczby jst wg wyniku finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020



Wynik finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi dochodami z opłat za gospodarowanie nimi w latach 2017–2020 według rodzajów jst (w tys. zł)



Powyższe zestawienia obrazujące poziom nadwyżek i deficytów w finansowaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez poszczególne jst i związki międzygminne, jednoznacznie wskazują, że w latach 2017–2020, przede wszystkim, w gminach wiejskich i miastach na prawach powiatu system ten nie bilansował się.

W 2017 r. 1 057 gmin wiejskich (tj. 77,2% gmin tego rodzaju) wypracowało ujemny wynik finansowania systemu, a dodatni w 313 (22,8%). Natomiast w roku 2020 deficyt wystąpił w 1 103 gminach wiejskich (79,3%), zaś nadwyżka w 287 gminach tego rodzaju (20,7%).

W miastach na prawach powiatu sytuacja wyglądała podobnie. Na 63 jst tego rodzaju w latach 2017 i 2020 – 33,3% wypracowało nadwyżkę w finansowaniu systemu, natomiast w latach 2018 i 2019 odpowiednio 19,0% i 23,8%.

Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi według rodzajów jst w latach 2017–2020 (w tys. zł)

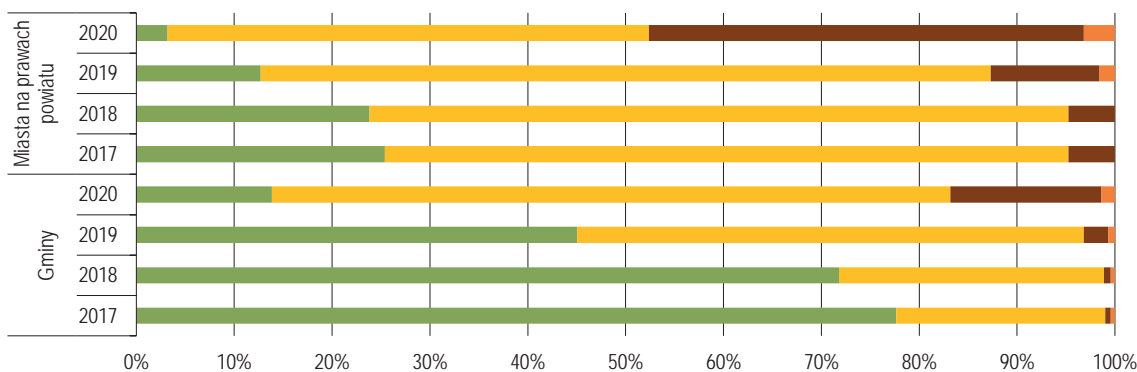
Rok	Plan	Należności	Dochody wykonane	Zaległości	Nadpłaty	4:2	5:4	4:3	6:4	Dynamika zaległości
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Gminy										
2017	2 524 831	2 744 346	2 463 275	235 282	24 801	97,6	9,6	89,8	1,0	x
2018	2 709 764	2 933 731	2 635 420	265 786	27 422	97,3	10,1	89,8	1,0	113,0
2019	3 498 591	3 735 953	3 362 144	332 076	36 107	96,1	9,9	90,0	1,1	124,9
2020	5 036 200	5 253 696	4 745 963	464 313	59 612	94,2	9,8	90,3	1,3	139,8
Miasta na prawach powiatu										
2017	2 008 378	2 145 012	1 994 053	108 106	23 696	99,3	5,4	93,0	1,2	x
2018	2 075 105	2 208 122	2 058 037	105 811	24 139	99,2	5,1	93,2	1,2	97,9
2019	2 688 622	2 479 531	2 303 411	117 200	27 202	85,7	5,1	92,9	1,2	110,8
2020	3 273 307	3 392 592	3 254 838	147 575	114 498	99,4	4,5	95,9	3,5	125,9
Związki międzygminne										
2017	541 730	622 160	535 959	92 988	17 300	98,9	17,3	86,1	3,2	x
2018	570 737	661 948	572 133	89 412	16 325	100,2	15,6	86,4	2,9	96,2
2019	670 176	771 183	675 681	108 116	20 502	100,8	16,0	87,6	3,0	120,9
2020	802 678	891 071	790 674	115 566	25 385	98,5	14,6	88,7	3,2	106,9
Razem jst										
2017	5 074 938	5 511 518	4 993 286	436 376	65 797	98,4	8,7	90,6	1,3	x
2018	5 355 606	5 803 801	5 265 591	461 008	67 886	98,3	8,8	90,7	1,3	105,6
2019	6 857 388	6 986 667	6 341 236	557 392	83 810	92,5	8,8	90,8	1,3	120,9
2020	9 112 185	9 537 359	8 791 475	727 453	199 494	96,5	8,3	92,2	2,3	130,5

Wysokość dochodów pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzyskiwanych przez poszczególne jst i związki międzygminne realizujące to zadanie jest ważna, lecz dla pełniejszego obrazu sytuacji w systemie gospodarowania odpadami konieczne jest również wskazanie skuteczności w dochodzeniu należności z tytułu tych opłat. W latach 2017–2020 z roku na rok systematycznie narastały zaległości (należności przeterminowane) z tego tytułu. W 2017 r. w kwotach globalnych zaległości wynosiły 436 376 tys. zł, a w roku 2020 osiągnęły poziom 727 453 tys. zł.

Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi według rodzajów jst w latach 2017–2020 (w tys. zł)



Dochody per capita z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 w gminach i miastach na prawach powiatu



	Gminy				Miasta na prawach powiatu			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
■ do 10 zł	1 676	1 555	975	303	16	15	8	2
■ 10 zł - 20 zł	461	587	1 121	1 516	44	45	47	31
■ 20 zł - 30 zł	12	15	54	338	3	3	7	28
■ powyżej 30 zł	9	9	15	30	0	0	1	2

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, nadal utrzymują się na wysokim poziomie. W tej grupie jednostek, obejmującej SP ZOZ, instytucje kultury i inne podmioty niebędące spółkami prawa handlowego, wysokie zadłużenie wykazują jedynie SP ZOZ (95,1% ogółu zadłużenia jednostek z osobowością prawną).

Łączna kwota zobowiązań nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jednostek posiadających osobowość prawną w 2020 r. wyniosła 5 776 119 tys. zł i spadła w stosunku do roku ubiegłego o 34 701 tys. zł, tj. o 0,6%.

Zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez gminy stanowiły poniżej 0,1% w relacji do dochodów gmin, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem gmin nie spowodowałyby wzrostu wskaźnika zadłużenia.

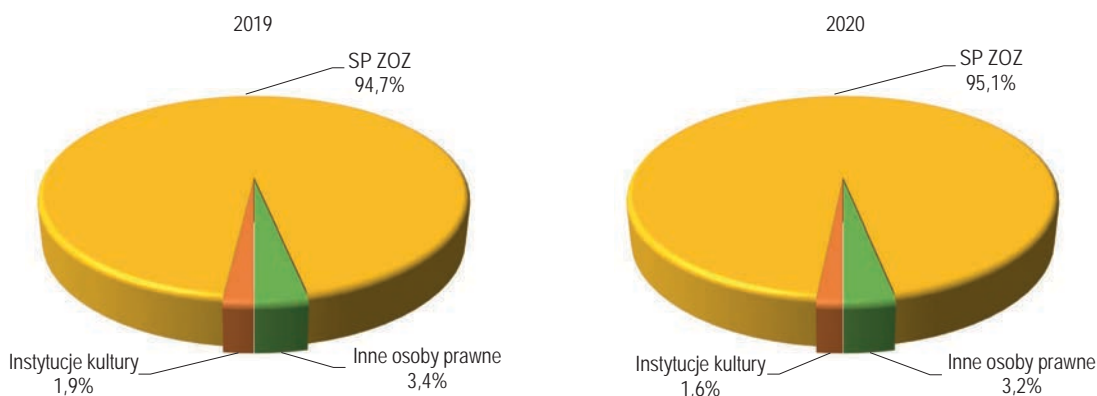
Niewielkie zagrożenie dla stabilności finansów stwarzają zobowiązania jednostek nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (wzrost wskaźnika zadłużenia z 45,7% do 46,8%) a w wyodrębnionym z nich m.st. Warszawie spowodowałyby wzrost wskaźnika zadłużenia poniżej 0,1%. Skumulowanie zadłużenia powiatów (łącznie wartość zobowiązań własnych powiatów oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie samodzielnych jednostek) podniosło poziom zadłużenia z 18,8% do 24,2%, a w przypadku województw samorządowych z 29,2% do 42,9%.

Zobowiązania jst oraz samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną w latach 2019 i 2020

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 %)	
	2019	2020		2019	2020		2019	2020	2019	2020
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska, z tego:	82 036 038	89 845 110	109,5	5 810 820	5 776 119	99,4	29,5	29,5	31,5	31,4
– gminy	32 369 253	34 235 950	105,8	73 603	57 983	78,8	23,9	23,0	24,0	23,0
– m.st. Warszawa	3 895 705	5 652 681	145,1	11 159	8 155	73,1	21,5	30,5	21,6	30,5
– miasta na prawach powiatu	33 205 282	37 337 228	112,4	1 002 085	964 941	96,3	43,8	45,7	45,1	46,8
– powiaty	6 580 247	6 505 460	98,9	1 809 224	1 859 776	102,8	21,4	18,8	27,3	24,2
– województwa	5 985 550	6 113 790	102,1	2 914 749	2 885 263	99,0	31,9	29,2	47,5	42,9

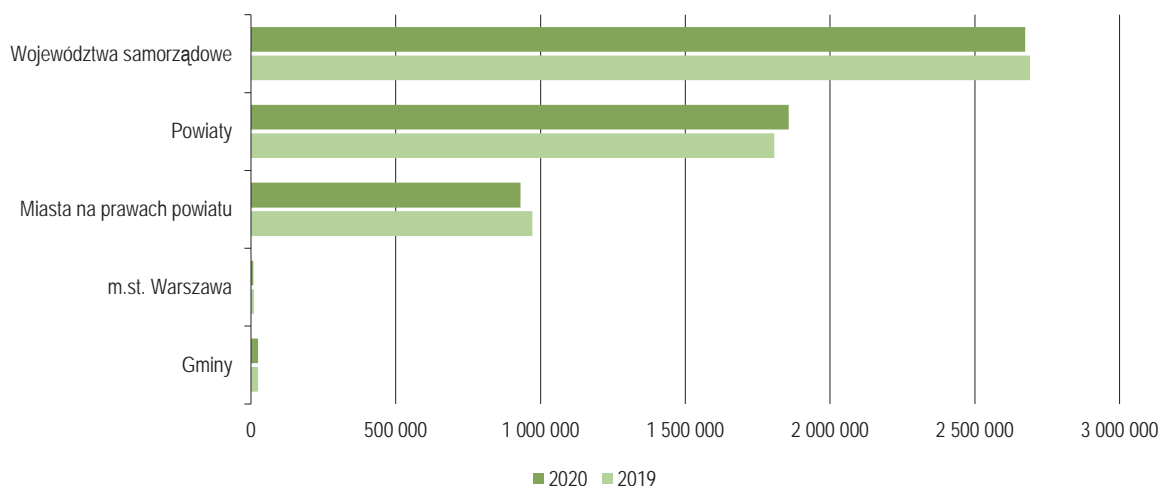
¹⁾ Skumulowane zobowiązania to łączna wartość zobowiązań własnych jst oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek posiadających osobowość prawną (instytucji kultury, SP ZOZ, innych samorządowych osób prawnych niebędących spółkami prawa handlowego).

Zadłużenie samorządowych jednostek z osobowością prawną według rodzajów jednostek w latach 2019–2020



Zobowiązania SP ZOZ zaliczane do długu publicznego w 2020 r. *per saldo* spadły o 9 794 tys. zł, tj. o 0,2% w stosunku do roku poprzedniego. W najbardziej zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez województwa samorządowe (ich dług stanowił w 2020 r. 48,7% ogółu zadłużenia SP ZOZ) odnotowano spadek zadłużenia – o 0,6%. W drugiej co do wielkości grupie zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez powiaty (ich dług stanowił 33,8% ogółu zadłużenia SP ZOZ), w porównaniu z 2019 r. nastąpił wzrost długu o 2,8%. Na koniec 2020 r. zadłużenie SP ZOZ wykazało 258 jst, z tego wszystkie 16 województw samorządowych, 163 powiaty, 60 gmin oraz 19 miast na prawach powiatu (w 2019 r. – 261 jst).

Zobowiązania SP ZOZ w latach 2019 i 2020 według szczebli jst będących organem założycielskim

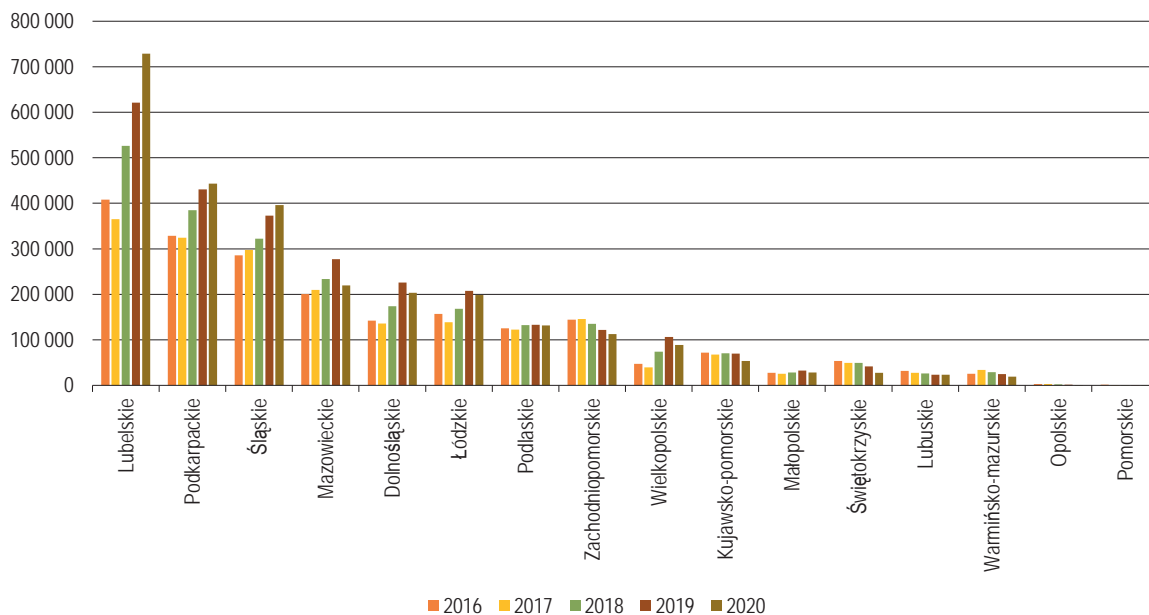


Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst na tle dochodów jst w latach 2019 i 2020

Wy szczególennie	Zobowiązania ogółem samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)		Dyna- mika (w %) 3:2	w tym:		Dyna- mika (w %) 6:5	Udział zobowiązań (w %)				Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych jst (w %)	
				zobowiązania wymagalne samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)			ogółem SP ZOZ w zadłużeniu samorządowych jednostek z osobowością prawną		wymagalnych w zobowiązaniach SP ZOZ			
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Polska, z tego:	5 504 455	5 494 661	99,8	1 353 276	1 194 553	88,3	94,7	95,1	24,6	21,7	31,4	31,3
– gminy	24 841	24 631	99,2	4 553	4 604	101,1	33,8	42,5	18,3	18,7	24,0	23,0
– m.st. Warszawa	10 216	7 601	74,4	3 644	3 247	89,1	91,5	93,2	35,7	42,7	21,6	30,5
– miasta na prawach powiatu	971 384	930 591	95,8	240 473	224 642	93,4	96,9	96,4	24,8	24,1	45,1	46,8
– powiaty	1 807 389	1 857 401	102,8	441 677	337 049	76,3	99,9	99,9	24,4	18,1	27,3	24,2
– województwa	2 690 624	2 674 437	99,4	662 928	625 010	94,3	92,3	92,7	24,6	23,4	46,3	41,9

Zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ w 2020 r. spadły *per saldo* o 16 187 tys. zł, tj. o 0,6% w stosunku do roku poprzedniego. W 13 województwach odnotowano spadek zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim na łączną kwotę 158 804 tys. zł. W trzech województwach odnotowano wzrost zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim o łączną kwotę 142 617 tys. zł. Największy kwotowy wzrost zobowiązań odnotowano w województwie lubelskim (o 107 292 tys. zł, tj. o 17,3%).

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w latach 2016–2020



Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w 2019 r. i 2020 r.

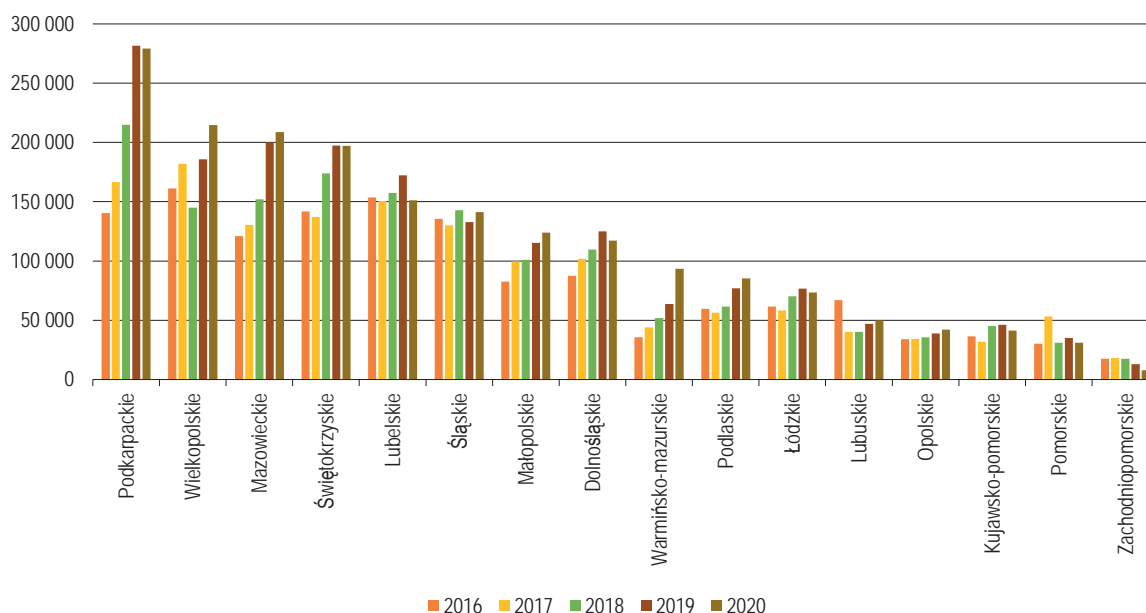
Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych województw (w %)	
	2019	2020		2019	2020
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	2 690 624	2 674 437	99,4	46,3	41,9
Dolnośląskie	225 990	203 212	89,9	64,1	44,6
Kujawsko-pomorskie	69 849	53 814	77,0	37,9	28,8
Lubelskie	621 416	728 707	117,3	109,7	135,6
Lubuskie	23 402	23 162	99,0	48,5	41,2
Łódzkie	207 715	198 250	95,4	84,7	70,4
Małopolskie	32 224	28 060	87,1	28,5	25,1
Mazowieckie	276 959	219 779	79,4	32,5	33,1
Opolskie	1 286	427	33,2	18,2	12,7
Podkarpackie	430 667	443 050	102,9	55,5	55,6
Podlaskie	132 876	131 779	99,2	39,6	50,0
Pomorskie	130	52	40,1	20,8	22,1
Śląskie	373 187	396 129	106,1	51,8	45,9
Świętokrzyskie	41 593	27 516	66,2	25,2	21,2
Warmińsko-mazurskie	25 045	19 289	77,0	57,4	41,8
Wielkopolskie	106 657	88 759	83,2	35,4	27,4
Zachodniopomorskie	121 627	112 453	92,5	46,5	39,4

Zobowiązania powiatowych SP ZOZ w 2020 r. wzrosły *per saldo* o 50 012 tys. zł, tj. o 2,8% w stosunku do roku poprzedniego. Kwotowo największy wzrost zobowiązań wystąpił w powiatowych SP ZOZ w województwie warmińsko-mazurskim (o 29 729 tys. zł) oraz wielkopolskim (o 28 936 tys. zł).

W ośmiu województwach zobowiązania powiatowych SP ZOZ na koniec 2020 r. w porównaniu z 2019 r. obniżyły się. Największy spadek kwoty zobowiązań odnotowano w powiatowych SP ZOZ województwa lubelskiego (o 20 954 tys. zł, tj. o 12,2%).

W ostatnich trzech latach największe zobowiązania wykazują powiatowe SP ZOZ w województwie podkarpackim, przy czym w 2020 r. zostały one nieznacznie obniżone – o 0,8%.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w 2016–2020



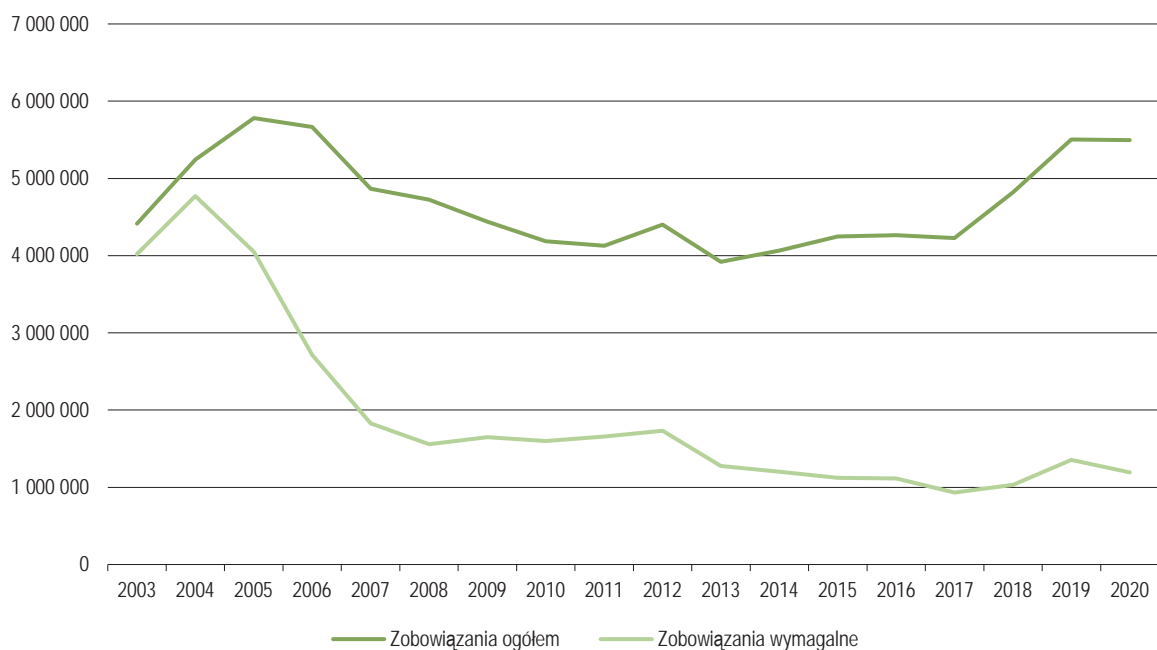
Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w 2019 r. i 2020 r.

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 %)	
	2019	2020		2019	2020
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	1 807 389	1 857 401	102,8	27,3	24,2
Dolnośląskie	124 905	117 266	93,9	30,4	25,7
Kujawsko-pomorskie	46 048	41 249	89,6	18,0	14,9
Lubelskie	172 231	151 276	87,8	30,8	25,4
Lubuskie	46 903	49 872	106,3	36,9	32,5
Łódzkie	76 795	73 389	95,6	24,2	23,4
Małopolskie	115 177	123 794	107,5	27,4	23,9
Mazowieckie	200 202	208 613	104,2	25,4	22,7
Opolskie	38 959	42 156	108,2	32,2	29,9
Podkarpackie	281 577	279 332	99,2	31,3	25,6
Podlaskie	77 048	85 294	110,7	19,0	19,5
Pomorskie	35 097	30 956	88,2	25,1	21,4
Śląskie	132 812	141 324	106,4	19,4	17,3
Świętokrzyskie	197 300	196 994	99,8	39,4	33,2
Warmińsko-mazurskie	63 715	93 444	146,7	27,8	26,9
Wielkopolskie	185 718	214 654	115,6	31,5	29,7
Zachodniopomorskie	12 904	7 787	60,3	22,4	19,3

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst wszystkich szczebli w latach 2001–2020 (w tys. zł)

Rok	Zobowiązania SP ZOZ ogółem	w tym: zobowiązania wymagalne	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

Zobowiązania ogółem oraz zobowiązania wymagalne SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2003–2020 (w tys. zł)



Zadłużenie SP ZOZ w 2020 r. – podobnie jak we wcześniejszych latach – było rozłożone bardzo nierównomiernie: nieco ponad jedna czwarta (28,6%) ogólnej kwoty zadłużenia wynika z zobowiązań trzech jst (trzech województw samorządowych). W 2020 r. nieco ponad połowa (53,1%) całego zadłużenia samorządowych SP ZOZ jest wynikiem zadłużenia jednostek nadzorowanych przez dziesięć jst (osiem województw i dwa miasta na prawach powiatu). Należy zaznaczyć, że począwszy od 2014 r., jedna trzecia ogółu zadłużenia samorządowych SP ZOZ występuje na terenie tych samych czterech jst.

Najwyższe zobowiązania SP ZOZ przez jednostki samorządu terytorialnego będące organem założycielskim w latach 2019 i 2020 (w tys. zł)

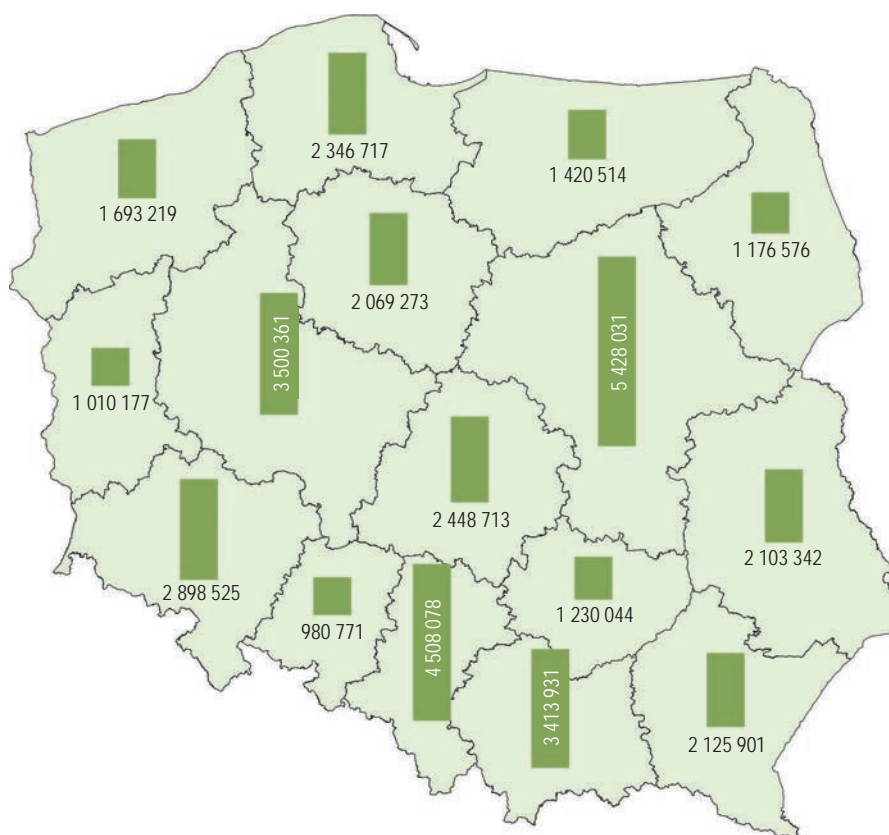
Lp.	Jednostka samorządu terytorialnego będąca organem założycielskim	Zobowiązania SP ZOZ		w tym:		Udział (w %)				Dynamika (w %)	
				zobowiązania wymagalne		zobowiązania ogółem = 100%		zobowiązania wymagalne ogółem = 100%			
		2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	(4:3)	(6:5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	lubelskie	621 416	728 707	101 086	121 482	11,3	13,3	7,5	10,2	117,3	120,2
2	podkarpackie	430 667	443 050	60 243	59 346	7,8	8,1	4,5	5,0	102,9	98,5
3	śląskie	373 187	396 129	149 691	169 308	6,8	7,2	11,1	14,2	106,1	113,1
4	M. Grudziądz	398 423	380 085	81 409	93 003	7,2	6,9	6,0	7,8	95,4	114,2
5	mazowieckie	276 959	219 779	47 583	29 307	5,0	4,0	3,5	2,5	79,4	61,6
6	dolnośląskie	225 990	203 212	77 127	54 599	4,1	3,7	5,7	4,6	89,9	70,8
7	łódzkie	207 715	198 250	99 963	91 791	3,8	3,6	7,4	7,7	95,4	91,8
8	podlaskie	132 876	131 779	31 042	43 857	2,4	2,4	2,3	3,7	99,2	141,3
9	zachodniopomorskie	121 627	112 453	14 771	17 772	2,2	2,0	1,1	1,5	92,5	120,3
10	M. Kraków	107 070	105 787	32 979	35 004	1,9	1,9	2,4	2,9	98,8	106,1
11	Suma (poz. 1. – 10.)	2 895 930	2 919 231	695 895	715 470	52,6	53,1	51,4	59,9	100,8	102,8
12	Pozostałe jst	2 608 525	2 575 430	657 381	479 082	47,4	46,9	48,6	40,1	98,7	72,9
13	Ogółem	5 504 455	5 494 661	1 353 276	1 194 553	100,0	100,0	100,0	100,0	99,8	88,3

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 2020 r. (stan na 30 czerwca 2020 r.)



1. Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów gmin, w latach 2014–2020, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dochody ogółem, z tego:	3 272	3 396	3 944	4 307	4 703	5 240	5 780
Bieżące, w tym:	3 008	3 106	3 780	4 106	4 326	4 799	5 180
PIT, CIT	568	621	674	742	845	941	937
Dotacje celowe, w tym:	542	535	1 086	1 285	1 303	1 523	1 782
Na zadania zlecone	356	367	926	1 120	1 127	1 345	1 599
Subwencja ogólna, w tym:	952	985	1 021	1 049	1 098	1 179	1 226
Część oświatowa	707	736	759	771	799	852	865
Majątkowe, w tym:	265	290	163	201	376	441	600
Dochody ze sprzedaży majątku	54	50	56	65	68	60	68
Wydatki ogółem, z tego:	3 292	3 329	3 803	4 338	4 924	5 246	5 572
Bieżące, w tym:	2 694	2 768	3 379	3 703	3 907	4 358	4 748
Wynagrodzenia i pochodne	1 228	1 276	1 317	1 373	1 481	1 602	1 686
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	454	452	989	1 170	1 163	1 373	1 621
Dotacje	192	209	229	251	276	311	327
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	36	30	27	26	27	32	26
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	39	19	7	24	31	35	42
Majątkowe, w tym:	598	561	424	635	1 016	887	824
Wydatki inwestycyjne, w tym:	586	550	413	622	1 000	869	803
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	223	185	28	155	394	341	284
Wynik budżetu	-20	67	140	-31	-221	-6	208
Wynik operacyjny	313	338	401	403	419	441	432
Przychody ogółem, w tym:	374	336	328	497	690	589	646
Zaciągnięcie długu zwrotnego	173	131	95	181	359	278	253
Rozchody ogółem, w tym:	170	196	179	175	189	221	227
Splata długu zwrotnego	143	166	151	145	154	186	180
Kwota długu, w tym:	1 023	985	924	962	1 166	1 256	1 327
Zobowiązania wymagalne	6	5	2	2	3	1	1

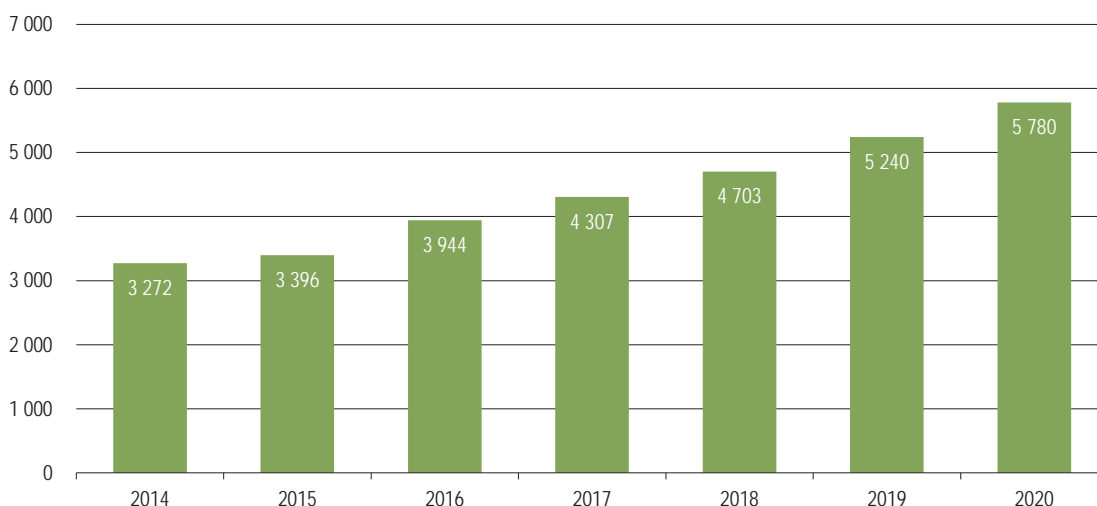
1.1. Dochody

W 2020 r. dochody gmin zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego o 540 zł, a w odniesieniu do 2014 r. o 2 508 zł, co oznacza wzrost o 76,7%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji¹, o 68,7%. W ciągu całego 7-letniego okresu dochody gmin liniowo rosły, a pozytywna tendencja dotyczyła wszystkich typów gmin, przy czym w każdym z omawianych lat najwyższe dochody ogółem *per capita* występowały w gminach wiejskich, a najniższe w miejskich.

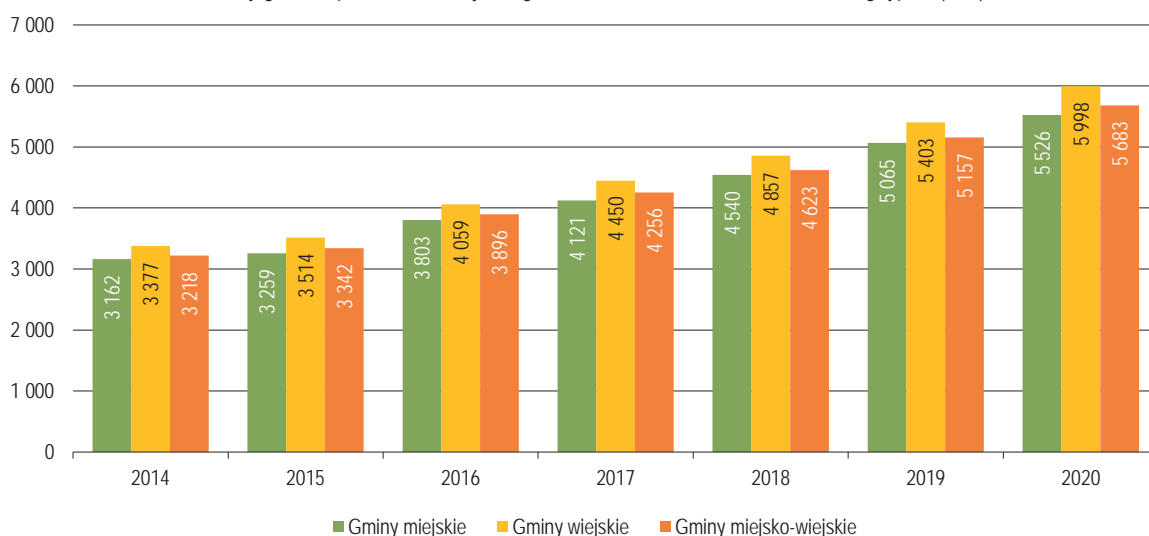
Według regionów najwyższe średnie dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały w 2020 r. ponownie gminy z województw: pomorskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego, a najniższe gminy województw: opolskiego, świętokrzyskiego i lubelskiego.

¹ Skumulowana inflacja w latach 2014–2020 wyniosła wg GUS 8,0%.

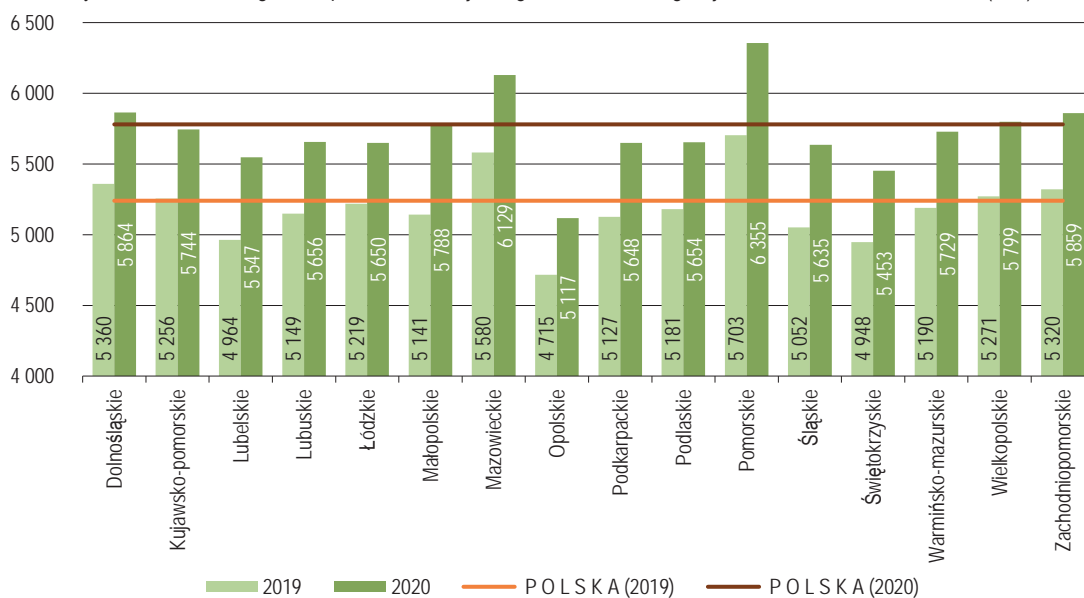
Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020, wg typów (w zł)

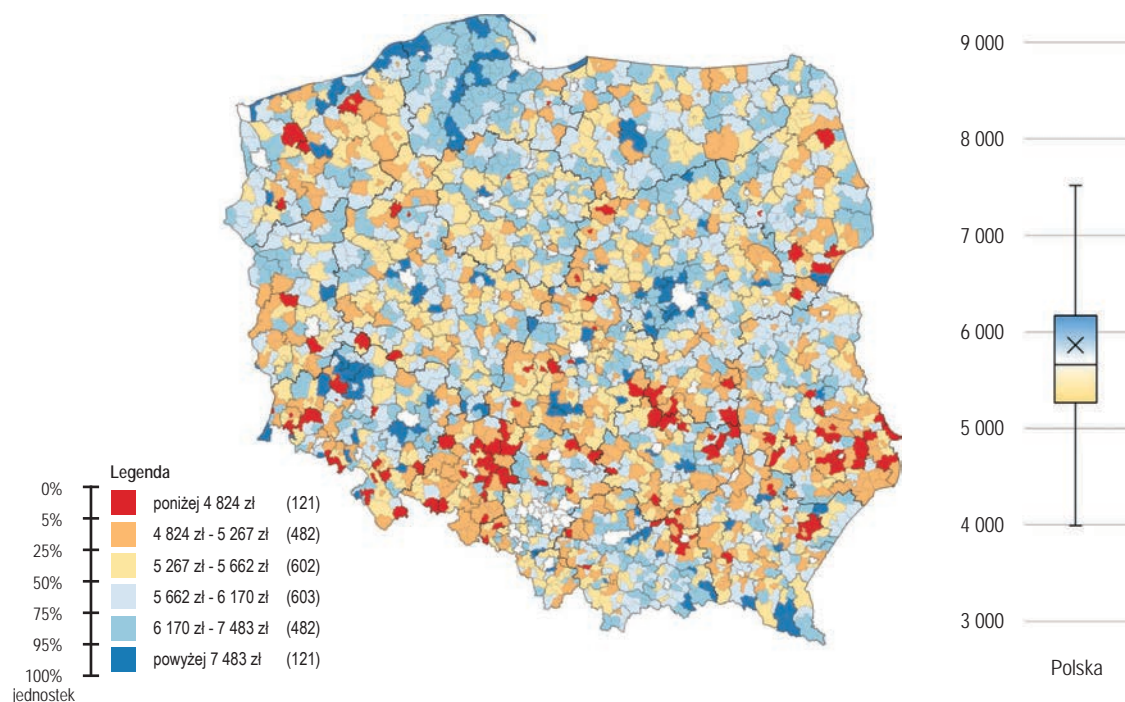


Dynamika dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2019 i 2020 (w zł)

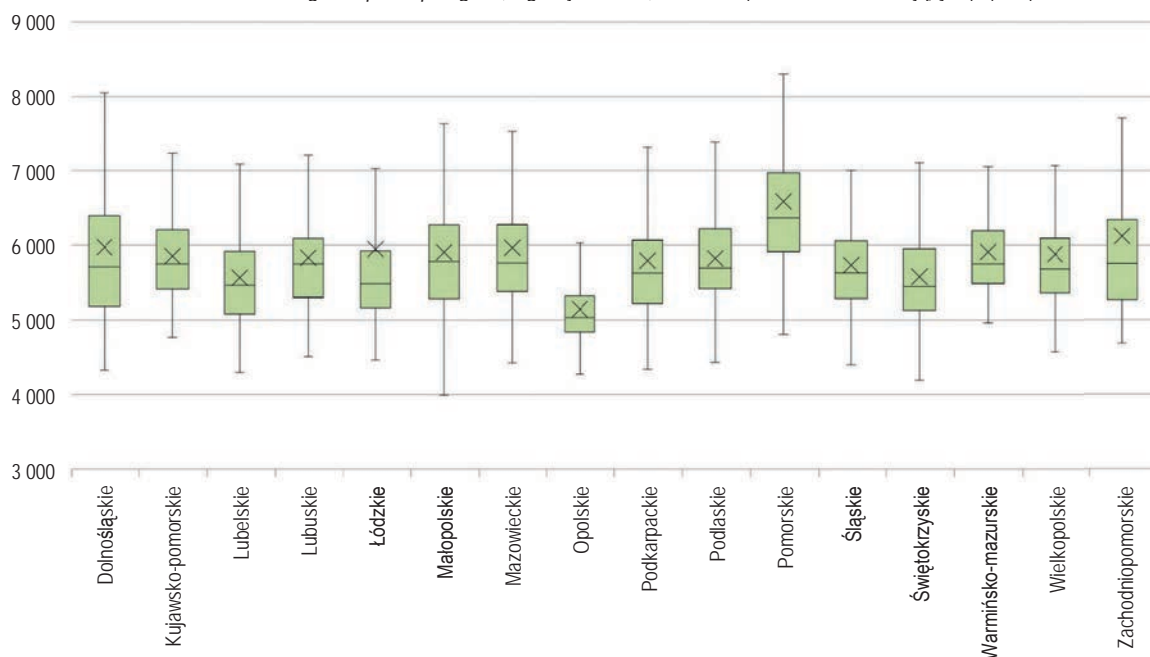


Prezentacja graficzna statystycznego rozkładu cechy, z wykorzystaniem mediany jako wartości środkowej zbioru, tzn. wartości, powyżej i poniżej której znajduje się taka sama liczba obserwacji (w tym przypadku cechą są dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a zbiorem obserwacji wszystkie gminy w kraju w podziale regionalnym) pozwala zaobserwować województwa, w których przeważają samorzady 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 2020 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Rozrzut dochodów ogółem *per capita* gmin, wg województw, w 2020 r. (bez wartości odstających)² (w zł)



² Wyjaśnienia dotyczące sposobu czytania wykresów pudełkowych zastosowanych w niniejszym rozdziale znajdują się na końcu opracowania.

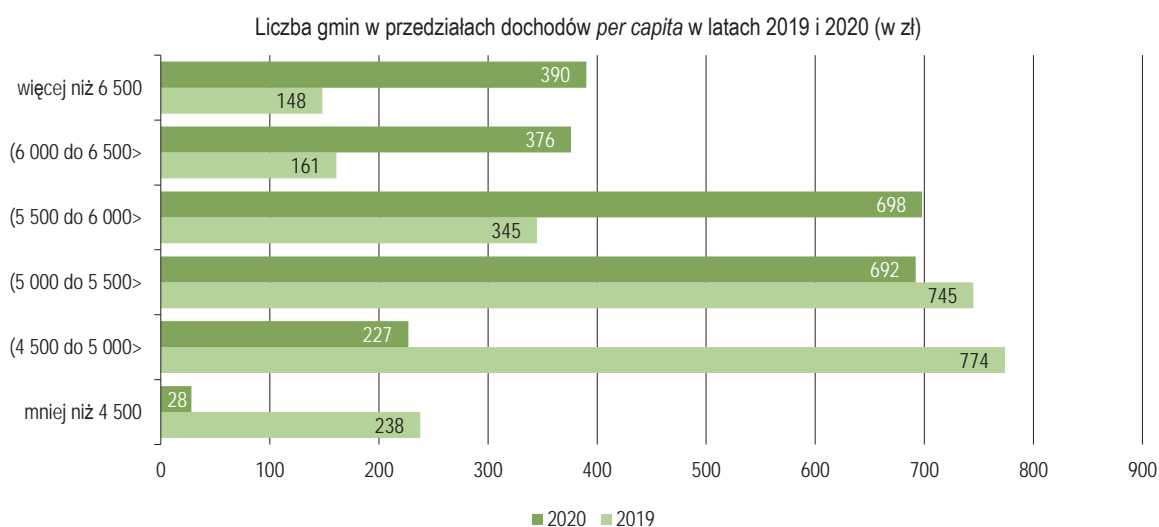
Korzyścią zastosowania mediany w analizie statystycznej, w porównaniu do średniej arytmetycznej jest mniejsza wrażliwość na wartości odstające (ekstremalne), a przykładem jest województwo łódzkie, dla którego średnia dochodów ogółem gmin wyniosła w 2020 r. – 5 941 zł, natomiast mediana – 5 476 zł. Za podniesienie średniej całego województwa odpowiedzialna jest w głównej mierze tylko jedna jednostka – najbogatsza gmina w Polsce – Kleszczów.

Poziom i dynamika dochodów ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019 i 2020 (w zł)

Wyszczególnienie	2019	2020	Różnica (3-2)	Dynamika (2019 = 100%)
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	5 240	5 780	540	110,3
- bieżące	4 799	5 180	381	107,9
- majątkowe	441	600	159	136,1
Mediana	5 116	5 662	546	110,7
Średnia	5 300	5 864	564	110,6
Minimalne	3 572	3 994	422	111,8
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	23 041 ¹⁾	13 111 ²⁾	-9 930	56,9
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	45 832	41 002	-4 830	89,5

¹⁾ Krynica Morska (woj. pomorskie).

²⁾ Rewal (woj. zachodniopomorskie).



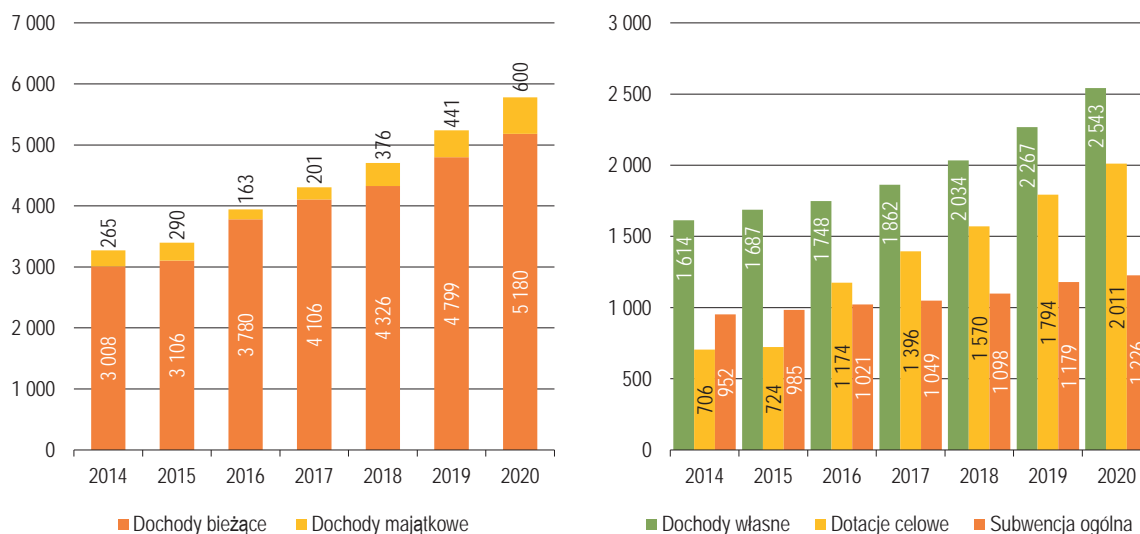
W przedziałach dochodów *per capita* 28 gmin osiągnęło dochód na mieszkańca mniejszy niż 4 500 zł (w 2019 r. było to 238 gmin), 227 gmin pomiędzy 4 500 zł a 5 000 zł (w 2019 r. – 774), dochody 692 gmin (745 rok wcześniej) znalazły się w zakresie 5 000–5 500 zł, a w 390 najbardziej zamożnych gminach – powyżej 6 500 zł (w roku ubiegłym było 148 takich gmin). Odsetek gmin, w których wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniósł 90,5% (2 182 jst), rok wcześniej relacja ta wyniosła 90,0%.

Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2019 i 2020 (w zł)

Wyszczególnienie	Liczba gmin	Dochody ogółem		z tego:					
				dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna	
		2019	2020		PIT i CIT	podatki i opłaty			
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	646	5 366	5 968	2 206	577	932	2 151	1 611
	5 tys. – 10 tys.	943	5 321	5 888	2 269	706	954	2 115	1 503
	10 tys. – 20 tys.	543	5 176	5 723	2 490	955	1 008	2 018	1 215
	20 tys. – 50 tys.	250	5 226	5 729	2 850	1 159	1 144	1 925	954
	50 tys. – 100 tys.	29	5 089	5 573	2 987	1 300	1 098	1 757	828

Analizując wysokość dochodów osiąganych przez gminę w przeliczeniu na jednego mieszkańca w odniesieniu do liczby zamieszkującej ją ludności, można zauważyć zależność – im większa gmina, tym mniejszy średni dochód przypadający na statystycznego mieszkańca, przy czym różnica wyniosła 395 zł w skrajnym przypadku – pomiędzy gminami małymi z ludnością do 5 tys. a gminami dużymi, które zamieszkuje powyżej 50 tys. osób. W 2019 r. różnica ta była mniejsza i wyniosła 277 zł.

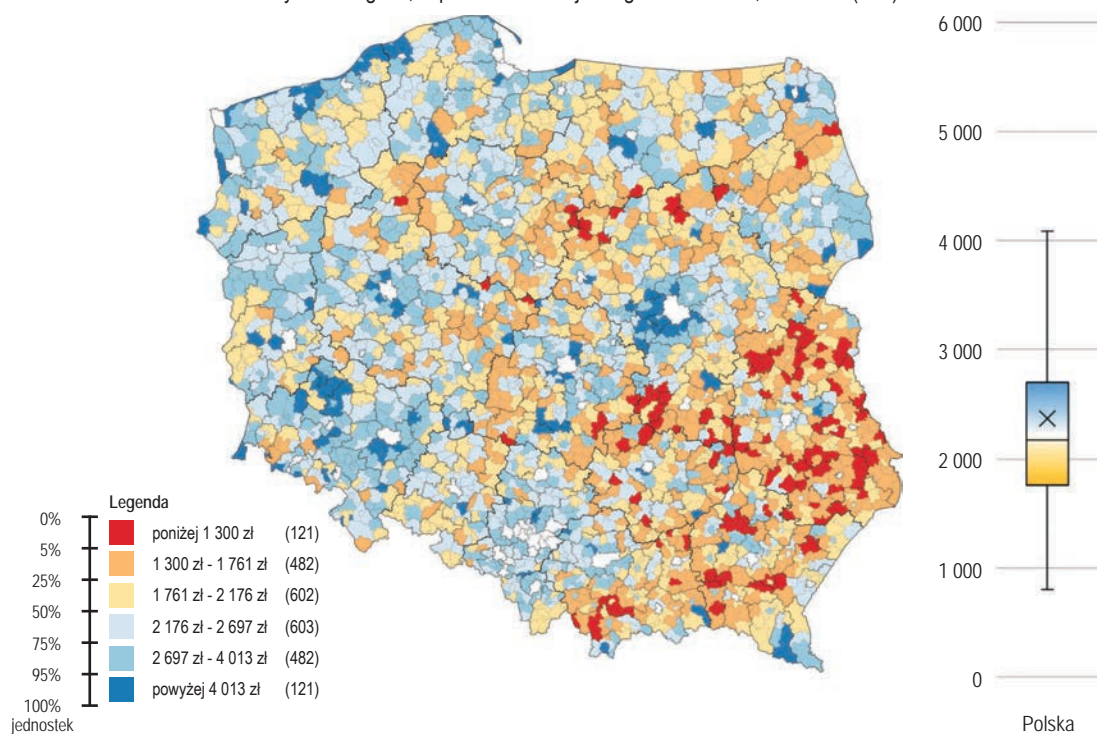
Struktura dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020



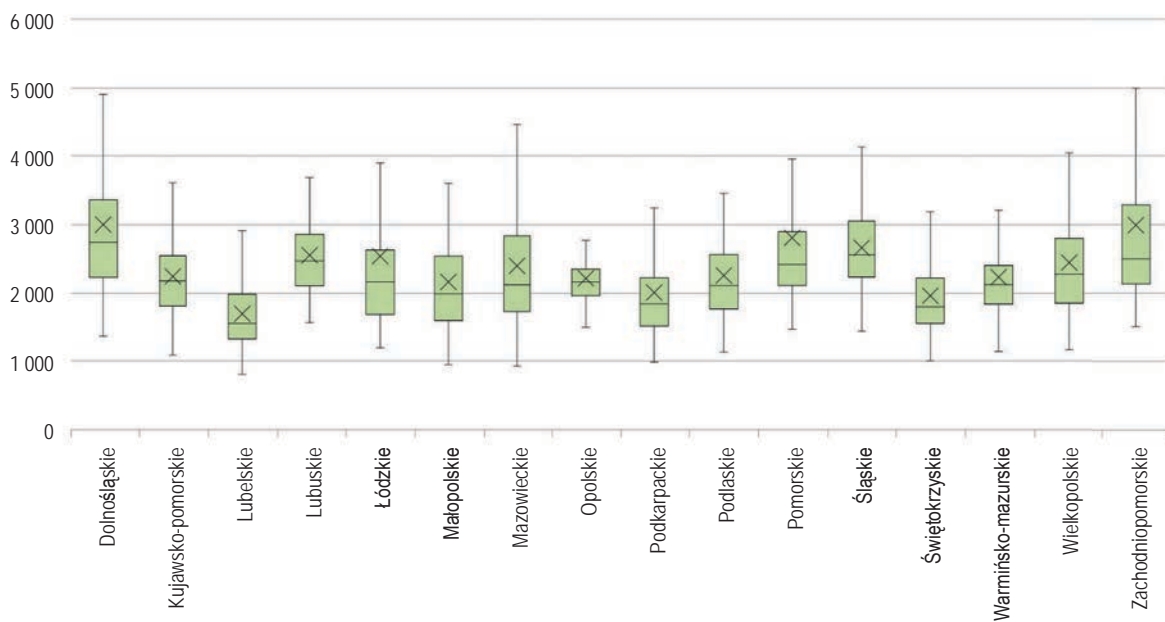
Dochody bieżące gmin *per capita* w skali kraju wyniosły w 2020 r. 5 180 zł i wzrosły o 381 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 2 172 zł w odniesieniu do 2014 r. Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) zmalały o 4 zł i wyniosły 937 zł, przy wzroście o 369 zł w ciągu ostatnich 7 lat. Rok 2020 był pierwszym od wielu lat, w którym została zahamowana tendencja wzrostowa gminnych dochodów z tytułu PIT i CIT – na skutek trwającej pandemii COVID-19 i zablokowania z tego powodu wielu gałęzi gospodarki kraju. Dochody z tego tytułu obniżyły się w 1 316 gminach, tj. 54,6% tego typu jednostek. Zamrożenie gospodarki nie wpłynęło natomiast na poziom uzyskanych przez gminy dochodów z pozostałych podatków i opłat lokalnych, które w opisywanym okresie wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 1 032 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 81 zł, a od 2014 r. o 271 zł. Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych było lepsze niż w roku poprzednim w 2 200 samorządach gminnych (tj. w 91,2% wszystkich gmin w kraju).

Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się o 159 zł w stosunku do roku ubiegłego i wyniosły 600 zł.

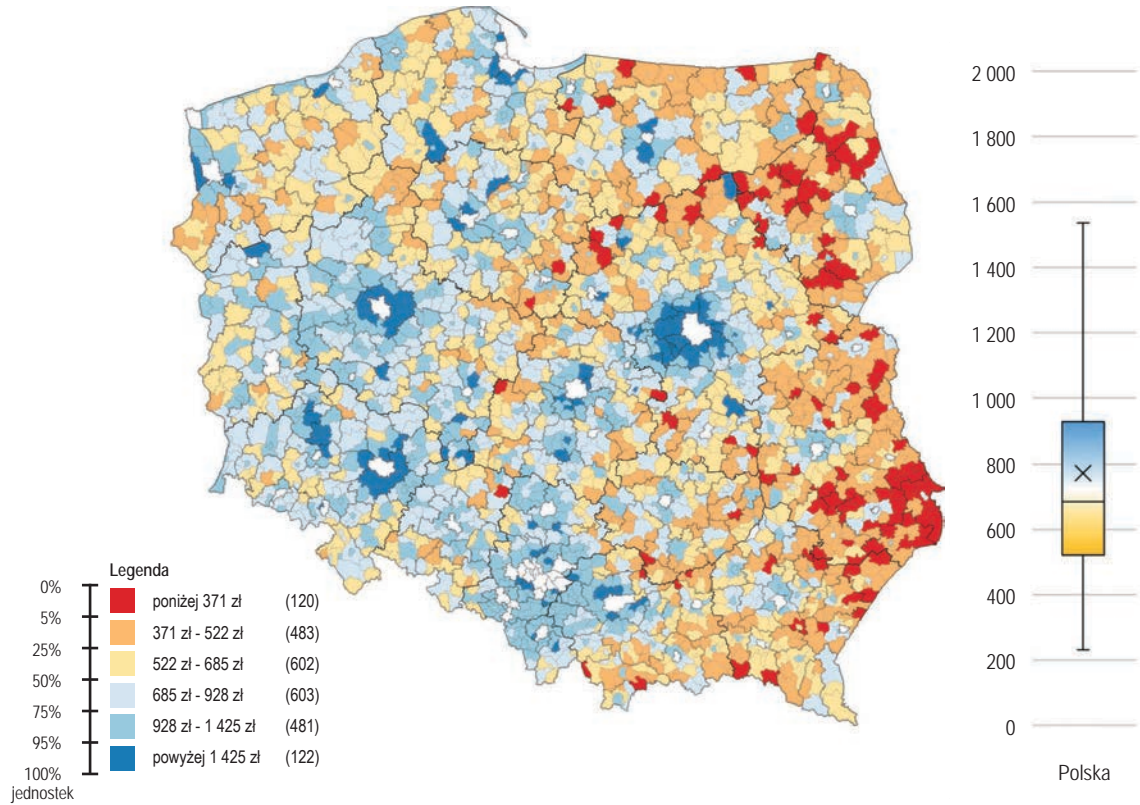
Dochody własne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



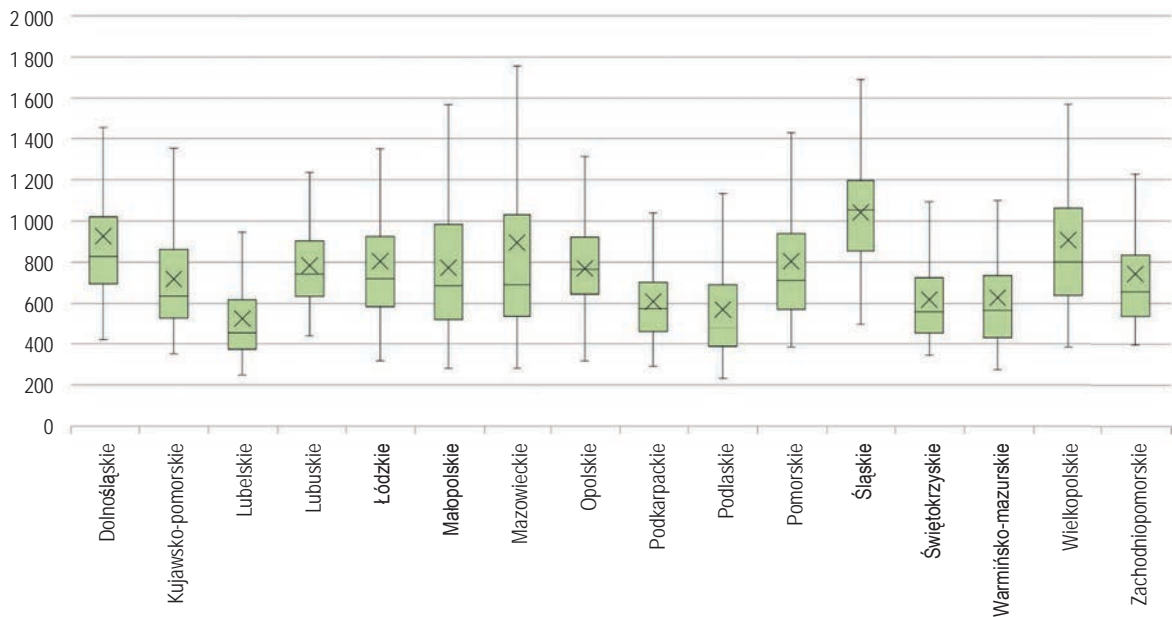
Rozrzut dochodów własnych *per capita* gmin, wg województw, w 2020 r. (bez wartości odstających) (w zł)



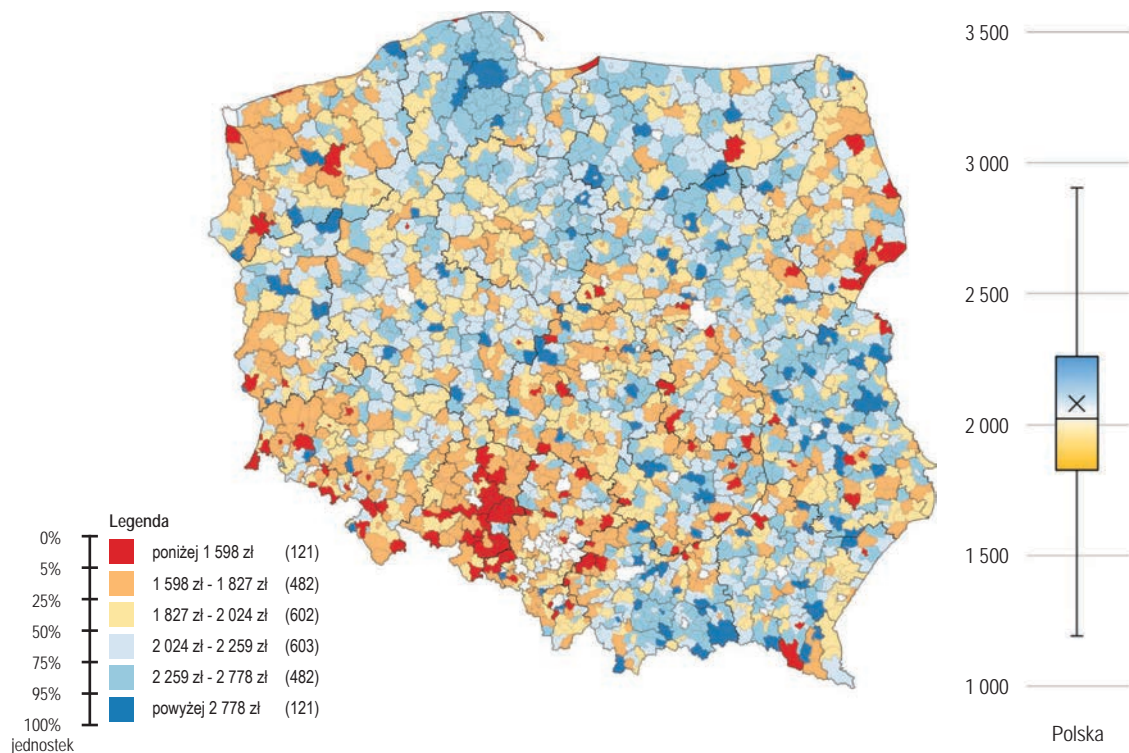
Dochody z tytułu udziału gmin w podatkach PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



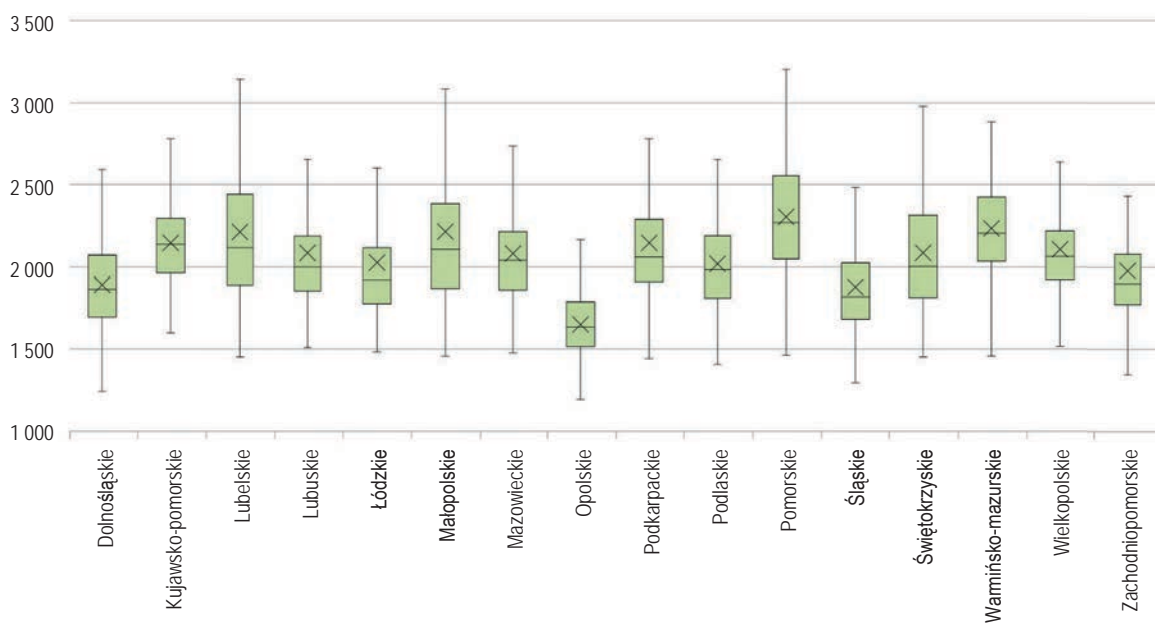
Rozrzut dochodów per capita z PIT i CIT gmin, wg województw, w 2020 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Dochody gmin z tytułu dotacji celowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)

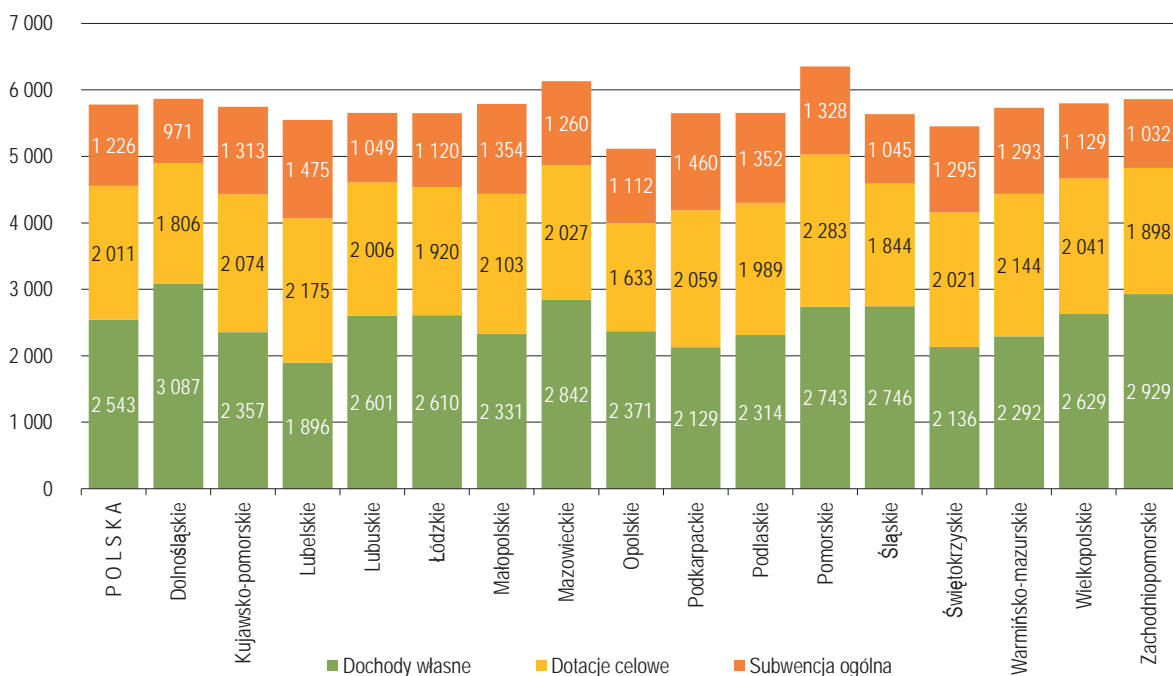


Rozrzut dochodów *per capita* z tytułu dotacji celowych gmin, wg województw, w 2020 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Obserwacja rozłożenia gmin na mapie kraju pod względem poziomu pozyskiwanych przez nie dochodów własnych, a w szczególności dochodów z udziałów w podatkach PIT i CIT, pokazuje wyraźnie podział na Polskę zachodnią i okolice dużych aglomeracji miejskich z dużo większym potencjałem dochodowym, oraz na mniej zamożną Polskę wschodnią, będącą częściej beneficjentem dotacji czy subwencji jako mechanizmów wyrównawczych państwa.

Poziom i struktura dochodów ogółem gmin, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)

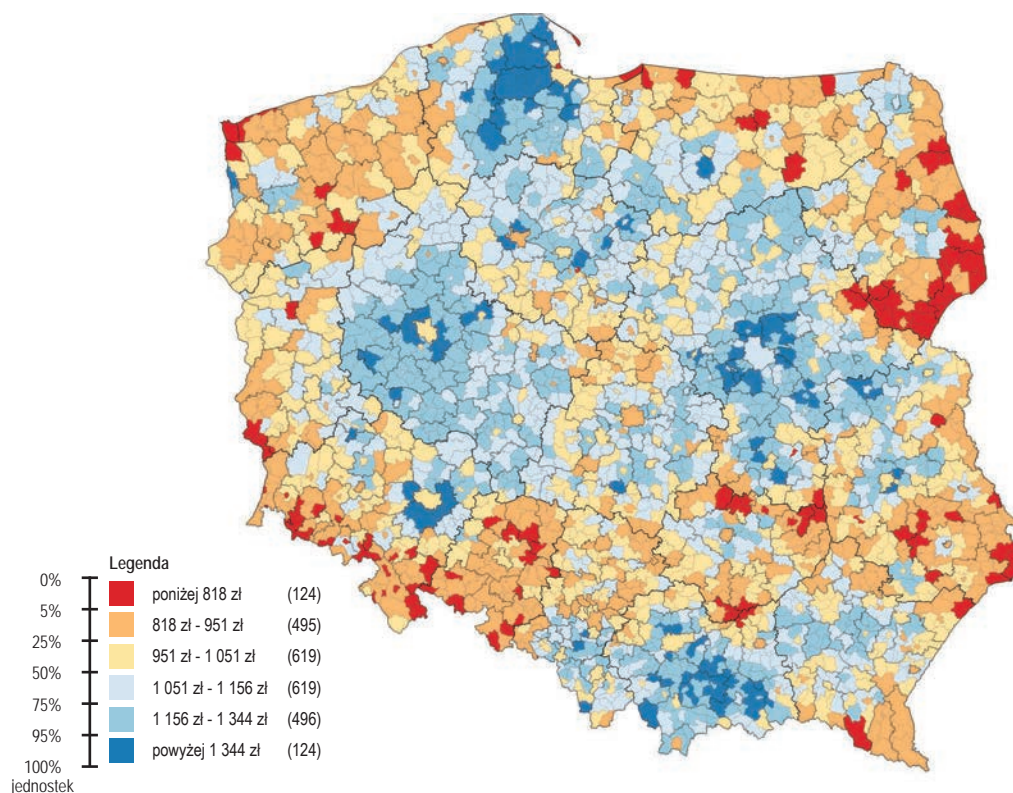


Dochody własne *per capita* gmin zwiększyły się w 2020 r. o 276 zł, do kwoty 2 543 zł, a od 2014 r. o 929 zł. Mimo trudnej sytuacji gospodarczej wywołanej pandemią, w 2 113 gminach dochody własne wzrosły (87,6% wszystkich tego typu jednostek), a spadły w 298 samorządach gminnych.

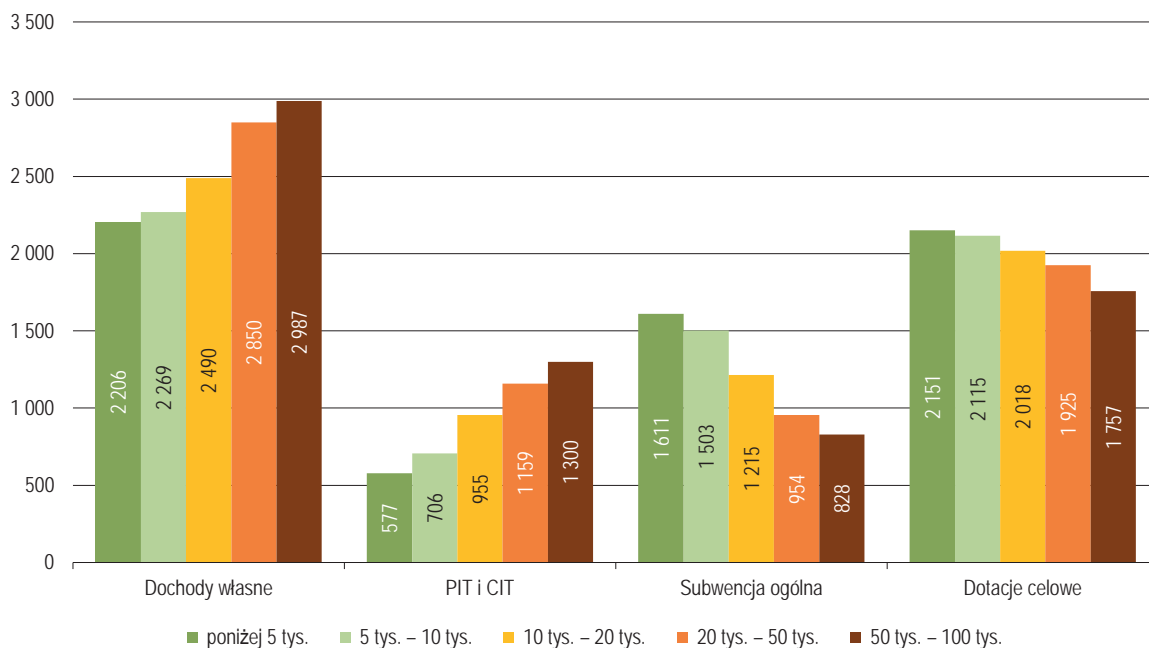
Dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2020 r. w skali kraju gminy pozyskały w wysokości 1 226 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co przy dochodach z tego tytułu w 2019 r. na poziomie 1 179 zł stanowi wzrost o 47 zł. W ujęciu regionalnym gminy ze wszystkich województw odnotowały dodatnią dynamikę dochodów pochodzących z subwencji ogólnej.

W kolejnym roku wartość dotacji celowych w budżetach gmin utrzymała tendencję wzrostową i na koniec 2020 r. wyniosła w przeliczeniu na jednego mieszkańca 2 011 zł, co oznacza przyrost o 217 zł w stosunku do roku poprzedniego. Na przestrzeni ostatnich 7 lat wartość dotacji wzrosła w ujęciu *per capita* o 1 305 zł. Podstawowym składnikiem omawianych dochodów transferowych były dotacje z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+”, które stanowiły 53,8% wszystkich dotacji przekazanych do budżetów gmin. Kwota *per capita* środków przeznaczonych na wspieranie rodziny wyniosła w 2020 r. średnio 1 083 zł, co oznacza, że w trzecim pełnym roku działania programu państwo przeznaczyło o 233 zł więcej środków niż w 2019 r.

Dochody gmin i miast na prawach powiatu na realizację programu „Rodzina 500+”, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



Poziom i struktura dochodów ogółem wg wielkości gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)

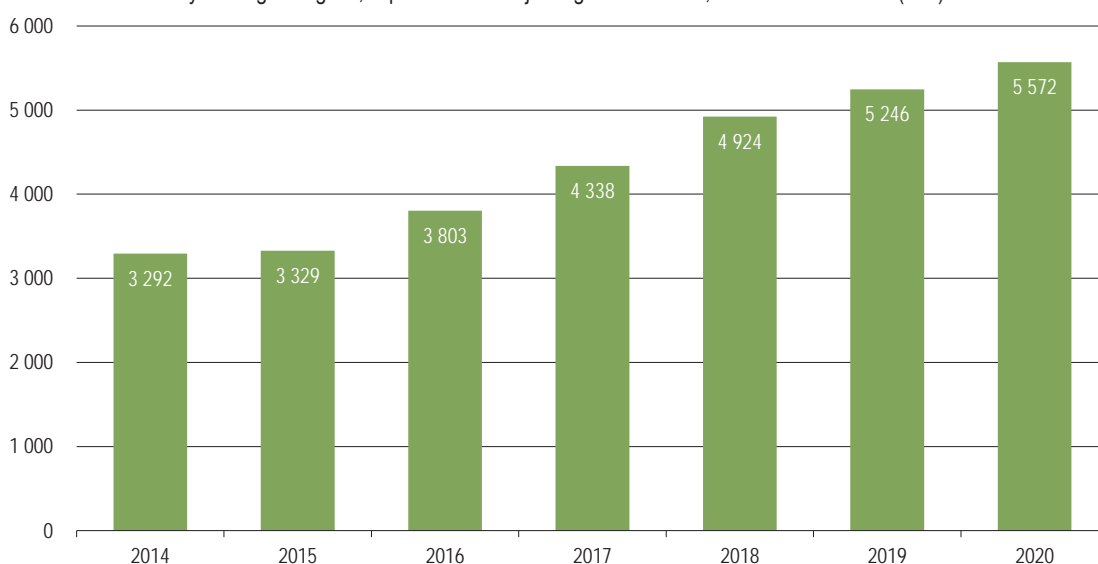


Rozpatrując poszczególne składowe dochodów gmin wg ich zaludnienia, można zauważyć liniowe trendy rosnące wraz z wielkością gminy w przypadku dochodów własnych oraz ich składowych – udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa. Sytuacja odwraca się w przypadku dochodów będących transferami zewnętrznymi, gdzie na skutek działania mechanizmów wyrównawczych gminy mniejsze, posiadające mniejsze możliwości dochodowe, uzyskały wyższe dochody z tytułu dotacji i subwencji.

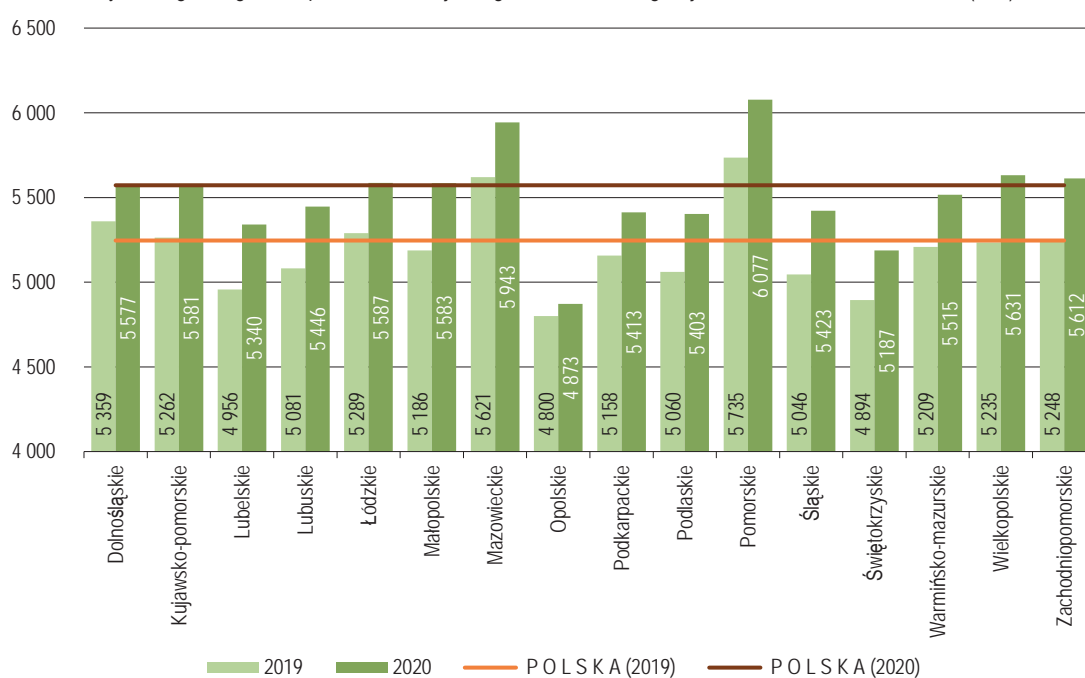
1.2. Wydatki

W 2020 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 5 572 zł i wzrosły w stosunku do 2019 r. o 326 zł, co oznacza utrzymanie stałej tendencji wzrostu wydatków w odniesieniu do lat poprzednich (od 2014 r. wydatki wzrosły o 2 280 zł, tj. nominalnie o 69,3%, realnie o 61,3%). Wydatki ogółem gmin były niższe od wartości dochodów o 208 zł, co oznacza, że omawiane jest wypracowały, po raz pierwszy od czterech lat, nadwyżkę budżetową. Ostatni raz nadwyżkę budżetową gminy osiągnęły w 2015 – 67 zł i w 2016 r. – 140 zł.

Wydatki ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



Wydatki ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2019 i 2020 (w zł)



Poziom i dynamika wydatków w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2019 i 2020 (w zł)

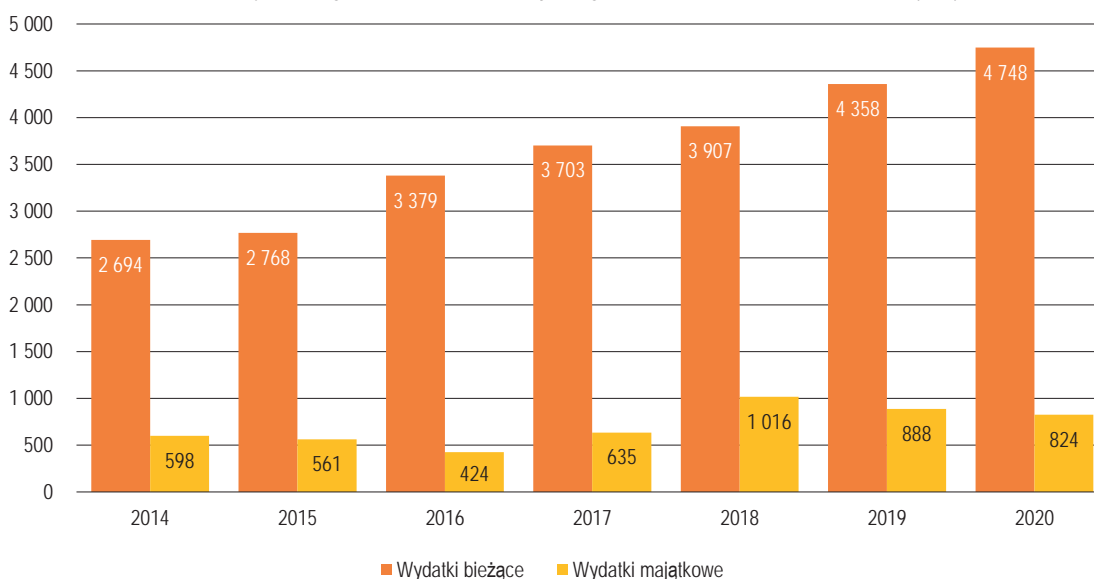
Wyszczególnienie	2019	2020	Różnica (3-2)	Dynamika (2019 = 100%)
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	5 246	5 572	326	106,2
– bieżące	4 358	4 748	390	108,9
– majątkowe	887	824	-63	92,9
Mediana	5 076	5 392	316	106,2
Średnia	5 277	5 579	302	105,7
Minimalne	3 431	3 803	372	110,8
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	15 649 ¹⁾	13 347 ²⁾	-2 302	85,3
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	41 482	45 413	3 931	109,5

¹⁾ Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).

²⁾ Gmina Rząśnia (woj. łódzkie).

Wydatki poniżej 4 000 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęło 7 gmin (0,3% wszystkich tego typu jednostek), w granicach 4 000–5 000 zł – 614 gmin (25,5%), 5 000–6 000 zł – 1 255 gmin (52,0%), 6 000–7 000 zł – 393 gmin (16,3%), a próg powyżej 7 000 zł przekroczyły 142 gminy (5,9%)³.

Struktura wydatków gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)

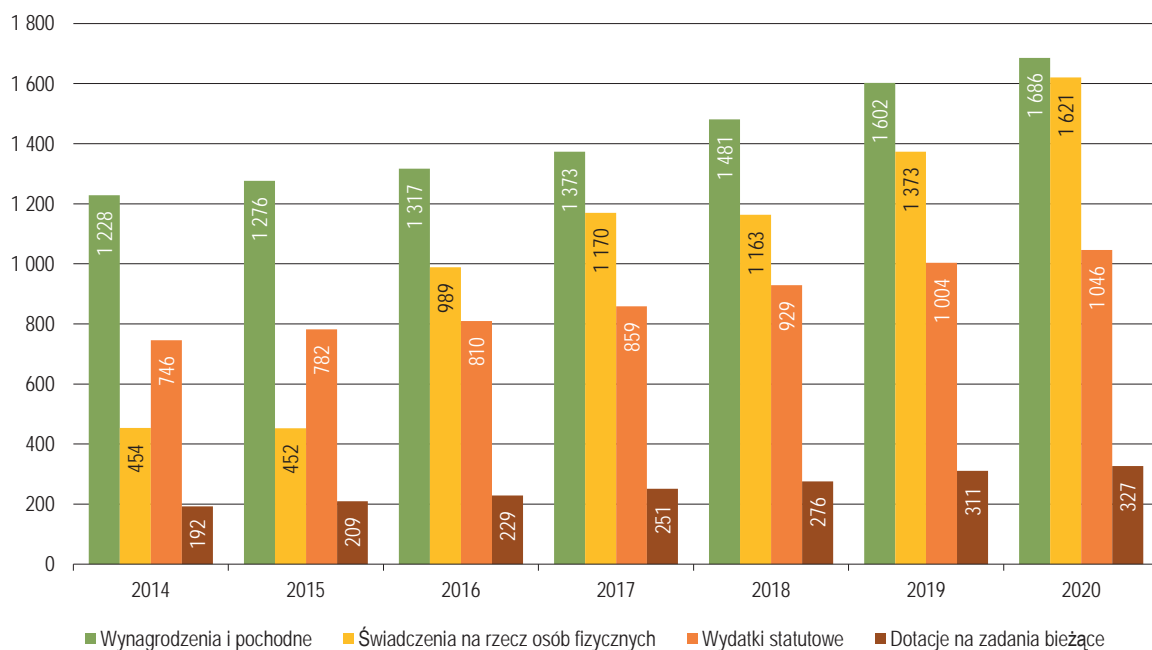


Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2020 r. wyniosły średnio 4 748 zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 390 zł (od 2014 r. wzrost wyniósł 2 054 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 1 686 zł i wzrosły o 84 zł (od 2014 r. zwiększyły się o 458 zł). Od 2016 r. obserwowany jest znaczny wzrost udziału w wydatkach bieżących kosztów ponoszonych przez gminy na wypłaty świadczeń na rzecz osób fizycznych, wynikający z realizacji rządowego zadania zleconego „Rodzina 500+”. W stosunku do poprzedniego roku wydatki na świadczenia wzrosły o 248 zł i o 1 167 zł w ciągu ostatnich 7 lat.

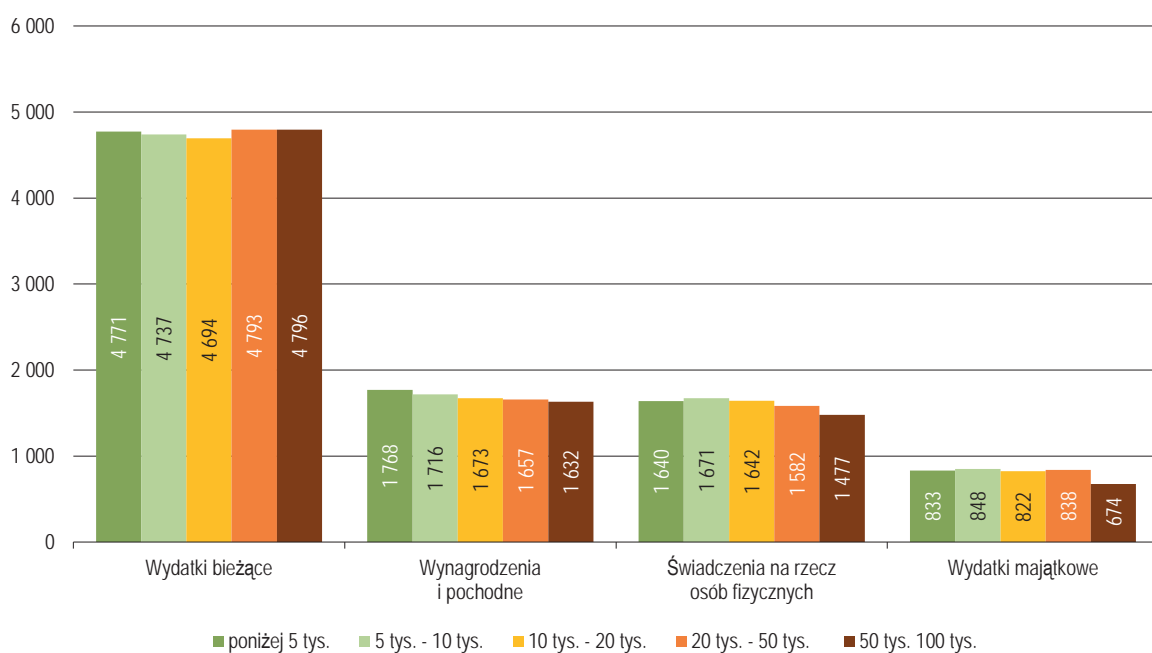
Wydatki bieżące niższe niż w roku poprzednim wykonało w 2020 r. 47 samorządów gminnych, przy 24 gminach w 2019 r., natomiast wydatki wyższe odnotowało 2 364 gmin, gdy rok wcześniej było to 2 387 gmin. Wydatki majątkowe wyższe niż w 2019 r. wykonało 1 117 gmin, przy 1 294 gminach, które na wydatki majątkowe przeznaczyły mniej środków.

³ Najwyższe wydatki *per capita* zrealizowały gminy: Kleszczów (woj. łódzkie) – 45 413 zł, Rząśnia (woj. łódzkie) – 13 347 zł, Rewal (woj. zachodniopomorskie) – 12 772 zł i Krynica Morska (woj. pomorskie) – 12 362 zł.

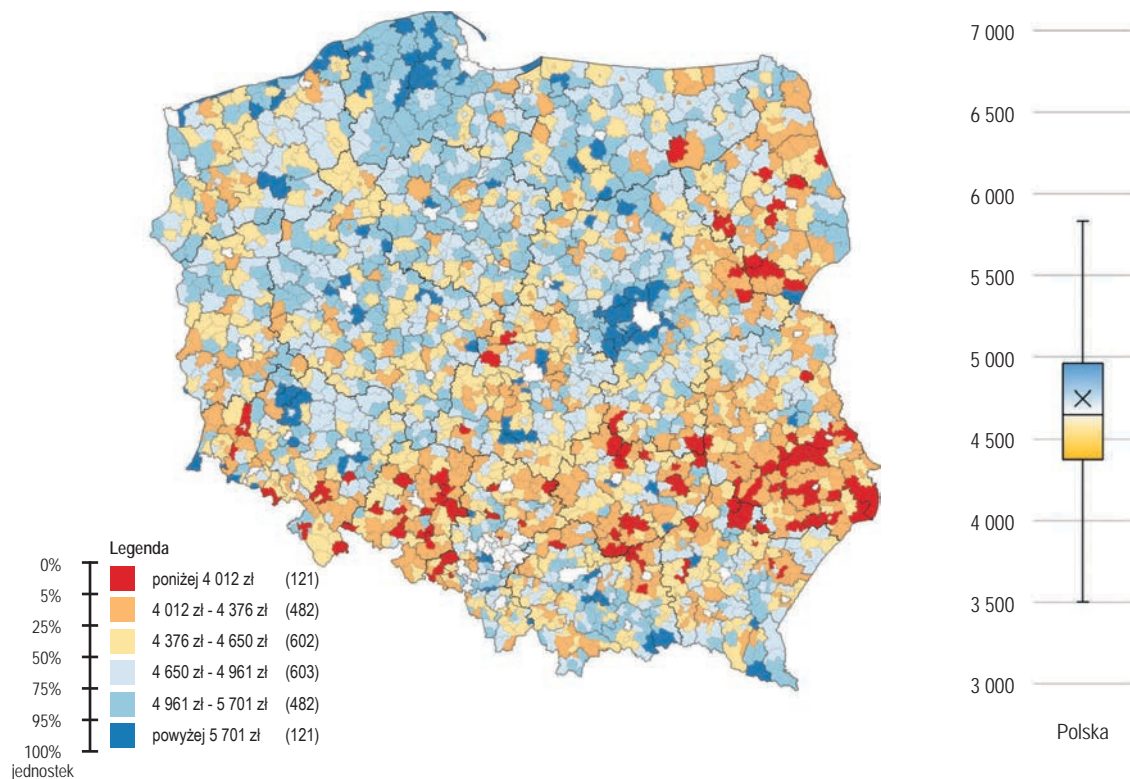
Poziom wybranych wydatków bieżących gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



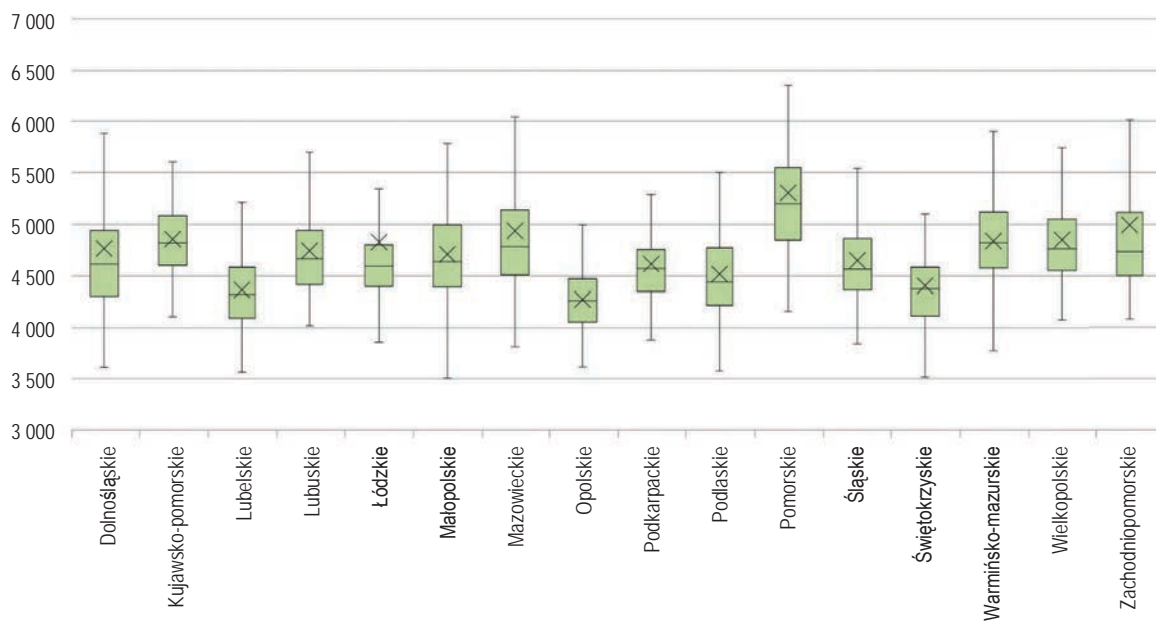
Poziom i struktura wydatków wg wielkości gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



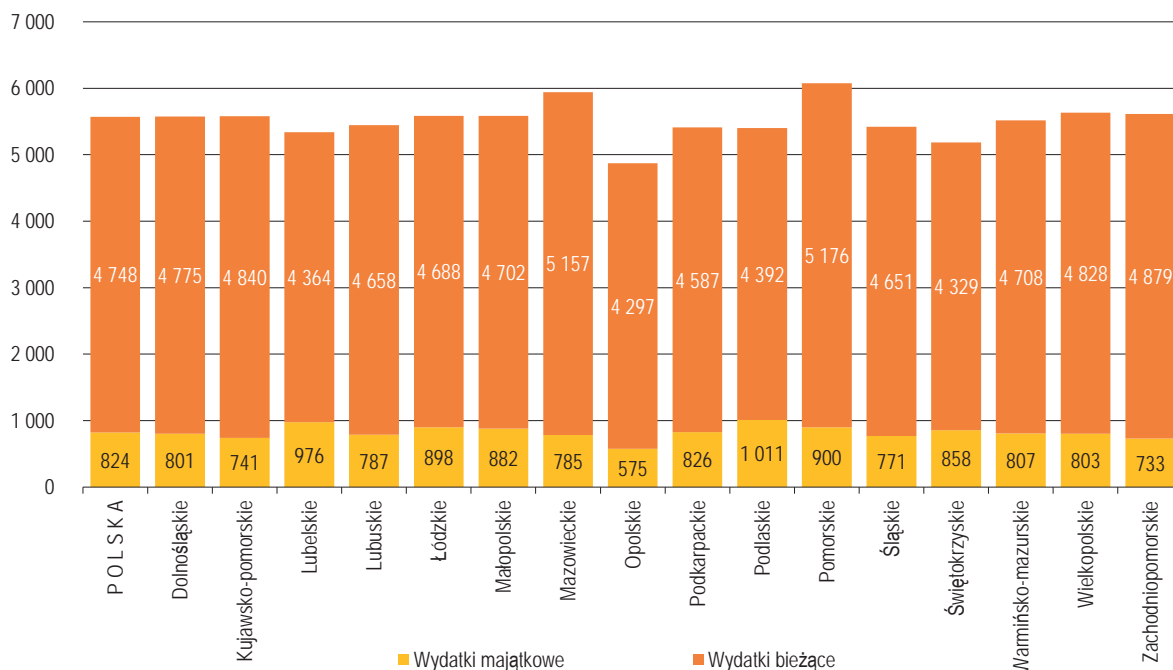
Wydatki bieżące gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r.



Rozrzut wydatków bieżących *per capita* gmin, wg województw, w 2020 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Wydatki gmin, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2020 r. (w zł)

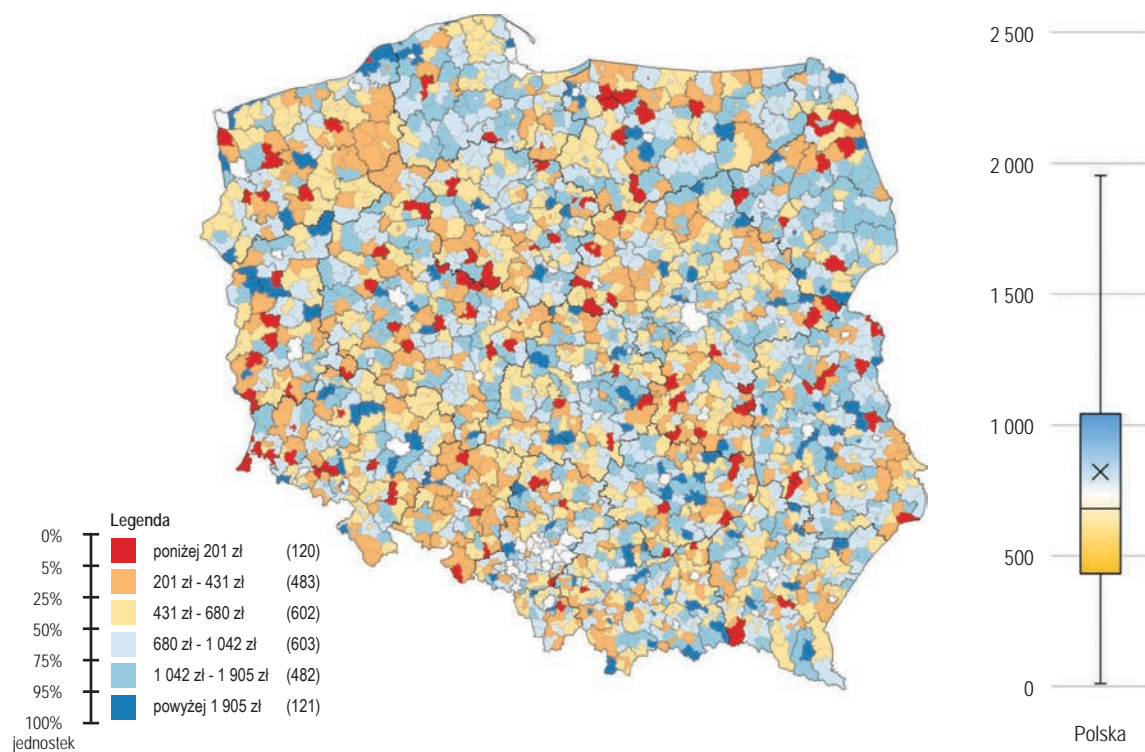


Drugi rok z rządu utrzymuje się tendencja zmniejszania aktywności inwestycyjnej w gminach. W stosunku do roku poprzedniego wydatki inwestycyjne w skali kraju obniżyły się *per capita* o 66 zł, do wartości 803 zł. Tylko gminy 3 województw odnotowały wzrost wydatków na inwestycje – lubelskiego (o 41 zł), podlaskiego (o 40 zł) i małopolskiego (o 12 zł). Najwyższe kwoty *per capita* na inwestycje przeznaczyły średnio gminy województwa podlaskiego – 1 007 zł, lubelskiego – 966 zł i łódzkiego – 890 zł. W 1 303 gminach wydatki inwestycyjne były niższe niż w roku poprzednim, co oznacza, że wyższe wydatki inwestycyjne wykonało 1 108 samorządów gminnych (w 2019 r. wzrosły w 950 gminach).

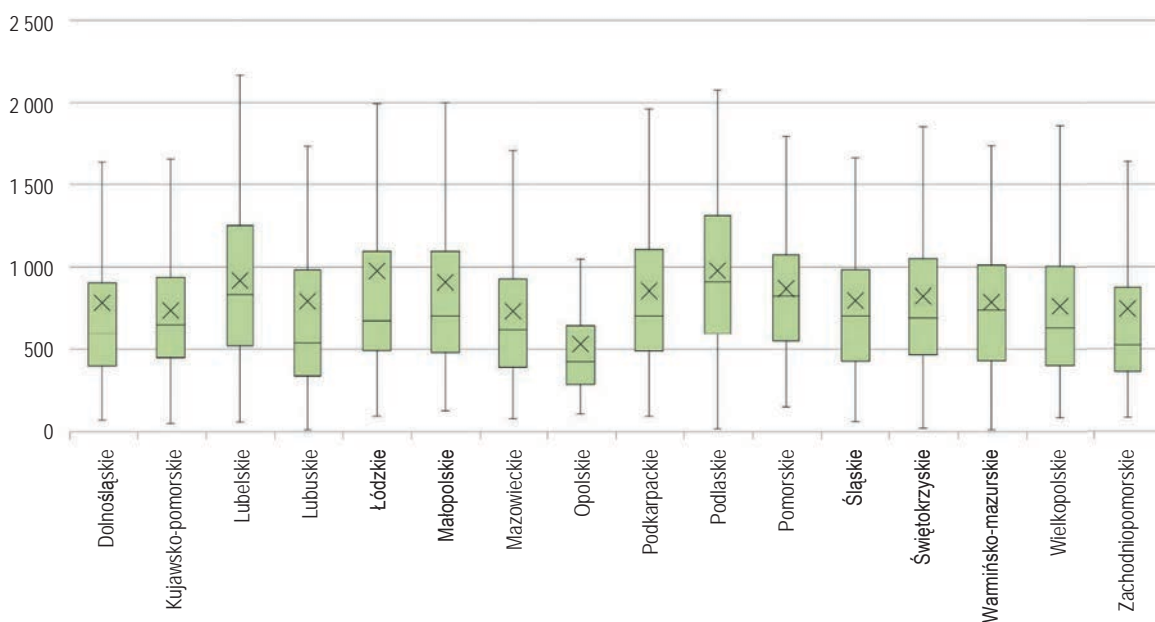
Wydatki inwestycyjne gmin, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019 i 2020 (w zł)



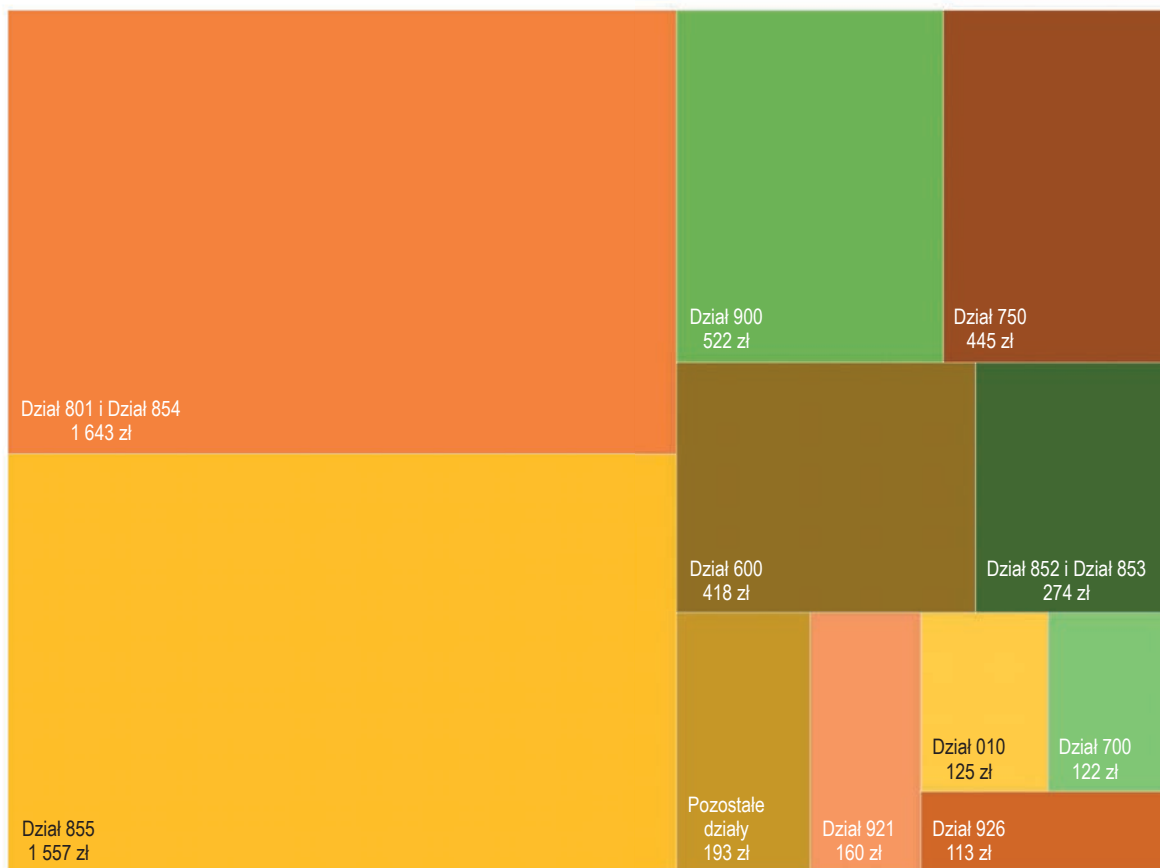
Wydatki inwestycyjne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r.



Rozrzut wydatków inwestycyjnych *per capita* gmin, wg województw, w 2020 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Wydatki gmin, wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r.



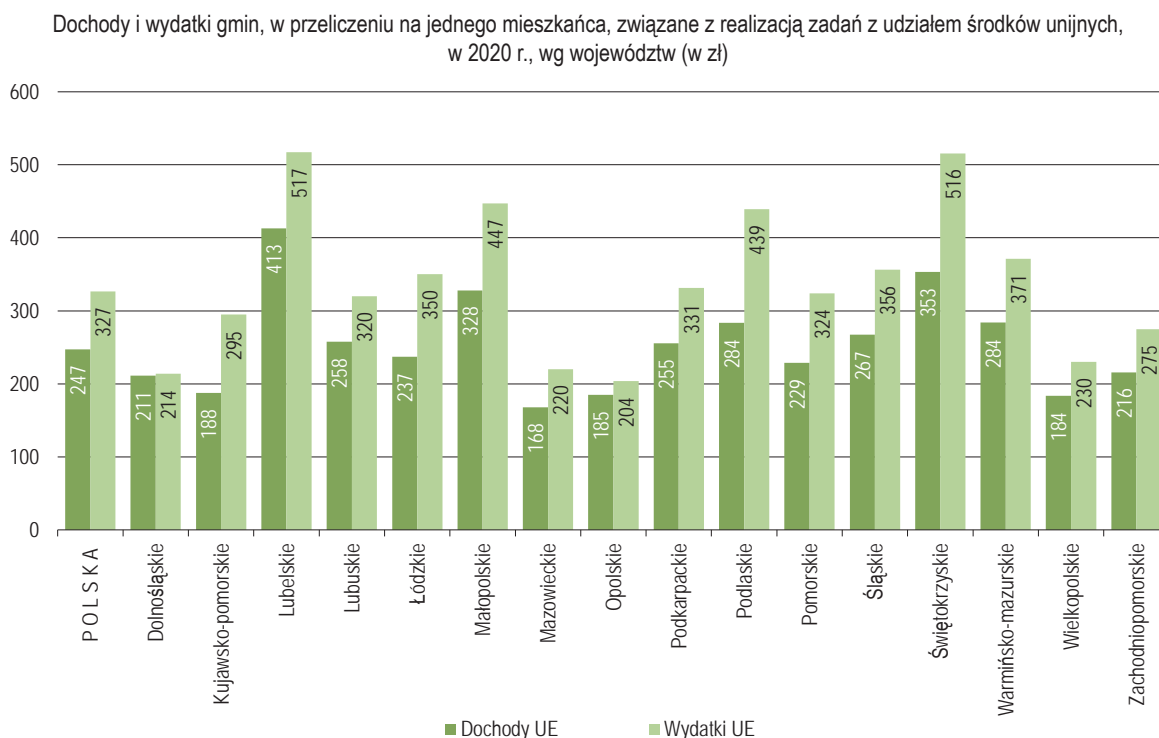
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna.

Największe wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca (28,6% wszystkich wydatków), z racji wykonywania swoich ustawowych zadań publicznych, gminy wykonały w dziale Oświata i wychowanie – 1 595 (wzrost o 57 zł). Na drugim miejscu, z kwotą 1 557 zł (wzrost o 253 zł), znalazł się dział Rodzina, w którym klasyfikowane są wydatki m.in. na realizację programu „Rodzina 500+”. Trzecim co do wielkości wolumenu działem klasyfikacji budżetowej była Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w której gminy wykonały wydatki na poziomie 522 zł, czyli o 34 zł wyższe niż w roku poprzednim. Pozostałe działy, w których gminy poniosły znaczące wydatki, to: Administracja publiczna – 445 zł (wzrost o 9 zł) i Transport i łączność – 418 zł (wzrost o 10 zł).

1.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Realizacja projektów i programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej wkroczyła w ostatni rok perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020, co miało przełożenie w wielkościach środków pozyskiwanych ze źródeł unijnych i przeznaczanych na inwestycje finansowane tymi środkami. Kończące się projekty i programy unijne mijającej perspektywy oraz brak nowych spowodowały pogłębiające się od dwóch lat wyhamowanie dynamiki dochodów i wydatków związanych z tymi projektami. Dochody ze środków unijnych wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2020 r. 247 zł, z tego: dochody bieżące 45 zł a majątkowe 202 zł. W stosunku do 2019 r. dochody zmalały o 29 zł (w 2019 r. wzrosły o 38 zł), w tym majątkowe o 38 zł. Mediana dochodów z UE dla gmin w 2020 r. wyniosła 168 zł (205 zł w 2019 r.).

Wydatki w gminach związane z realizacją zadań finansowanych i współfinansowanych ze środków unijnych (łącznie z wkładem własnym) wyniosły w 2020 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 327 zł, z tego wydatki bieżące 42 zł, a majątkowe 285 zł. W stosunku do 2019 r. wydatki ogółem zmalały o 50 zł, w tym majątkowe o 57 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 199 zł (254 zł w 2019 r.).

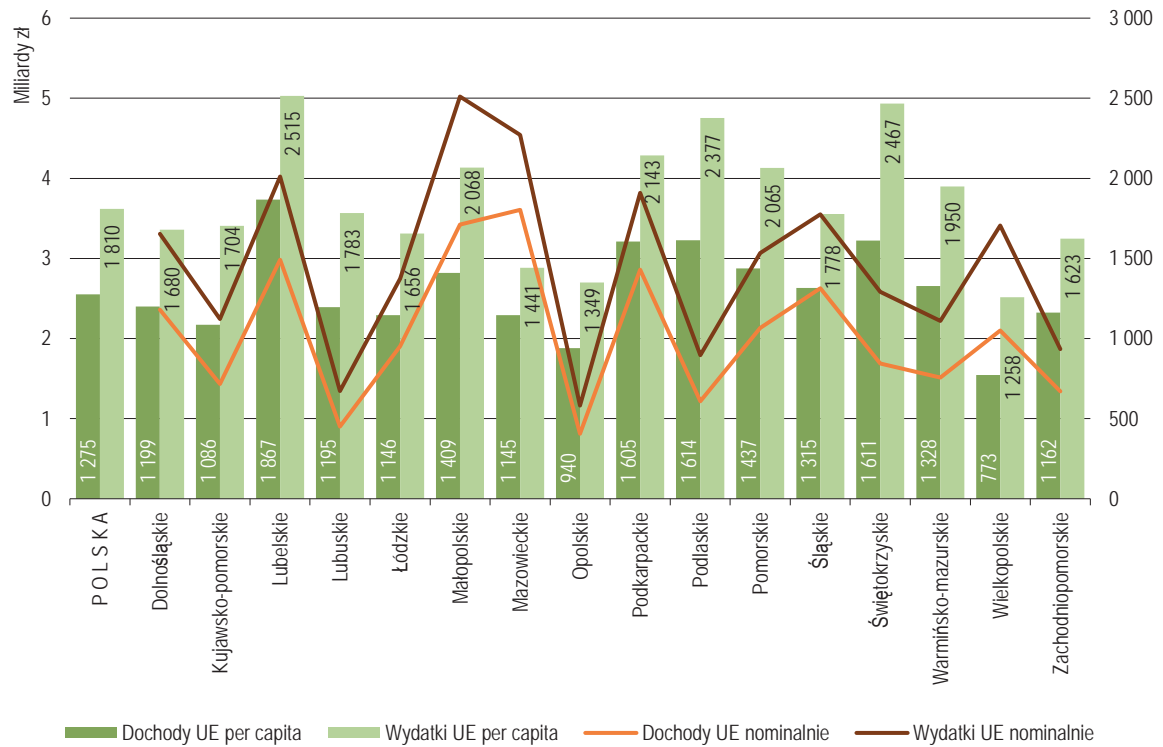


Dochody oraz wydatki unijne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2019 i 2020 (w zł)

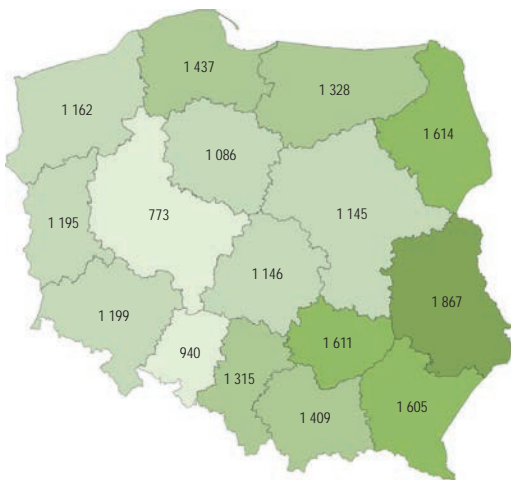
Wyszczególnienie		Liczba gmin	Dochody z UE ogółem		Wydatki UE ogółem	
			2019	2020	2019	2020
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	646	328	290	442	381
	5 tys. – 10 tys.	943	314	282	430	361
	10 tys. – 20 tys.	543	282	244	395	329
	20 tys. – 50 tys.	250	231	217	307	296
	50 tys. – 100 tys.	29	224	185	299	232

Skumulowane dochody gmin w całym okresie trwania perspektywy finansowej 2014–2020 wyniosły średnio *per capita* 1 275 zł przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 1 810 zł. Największymi beneficjentami dofinansowania unijnego liczonego *per capita* były gminy województw wschodnich – lubelskiego (łącznie 1 867 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy), podlaskiego (1 614 zł), świętokrzyskiego (1 611 zł) i podkarpackiego (1 605 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 lubelskim (2 515 zł), następnie w gminach województwa świętokrzyskiego (2 467 zł), podlaskiego (2 377 zł) i podkarpackiego (2 143 zł). W ujęciu nominalnym liderami były gminy województw mazowieckiego, małopolskiego i lubelskiego.

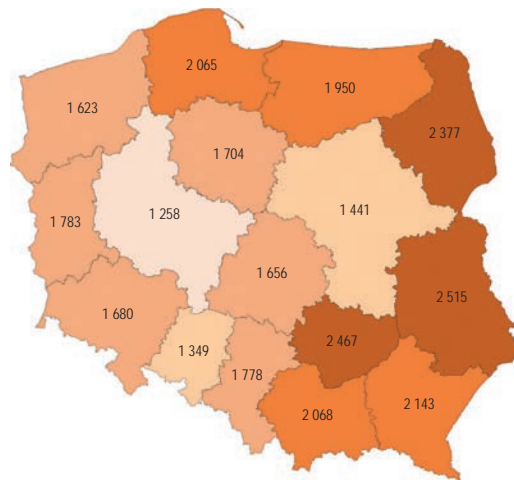
Skumulowane dochody UE i wydatki UE gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2020



Skumulowane dochody UE gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2020 (w zł)

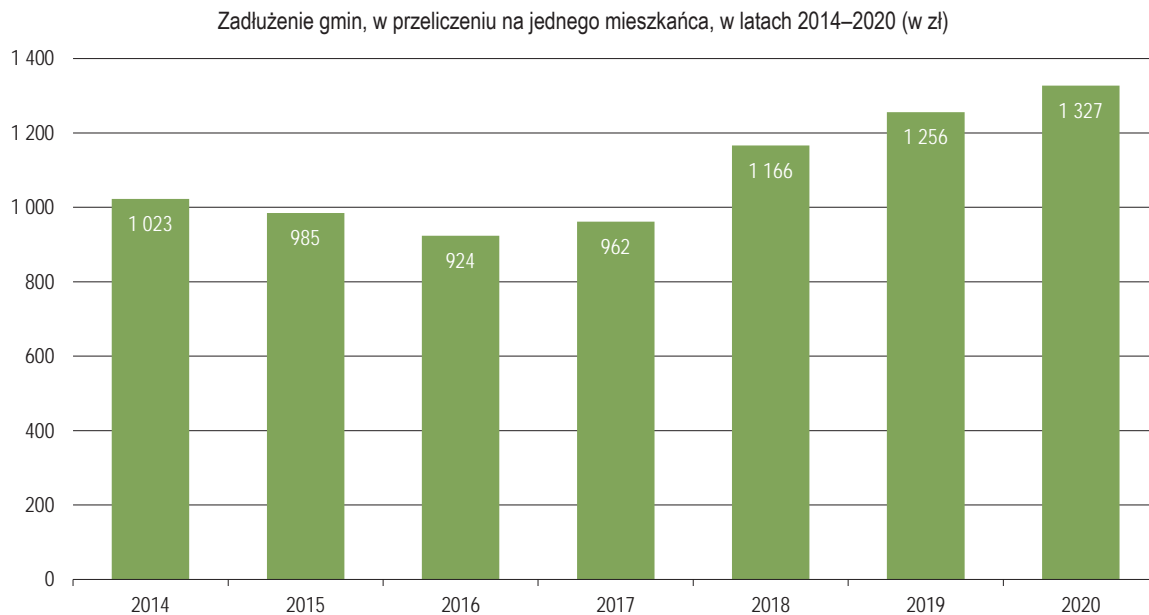
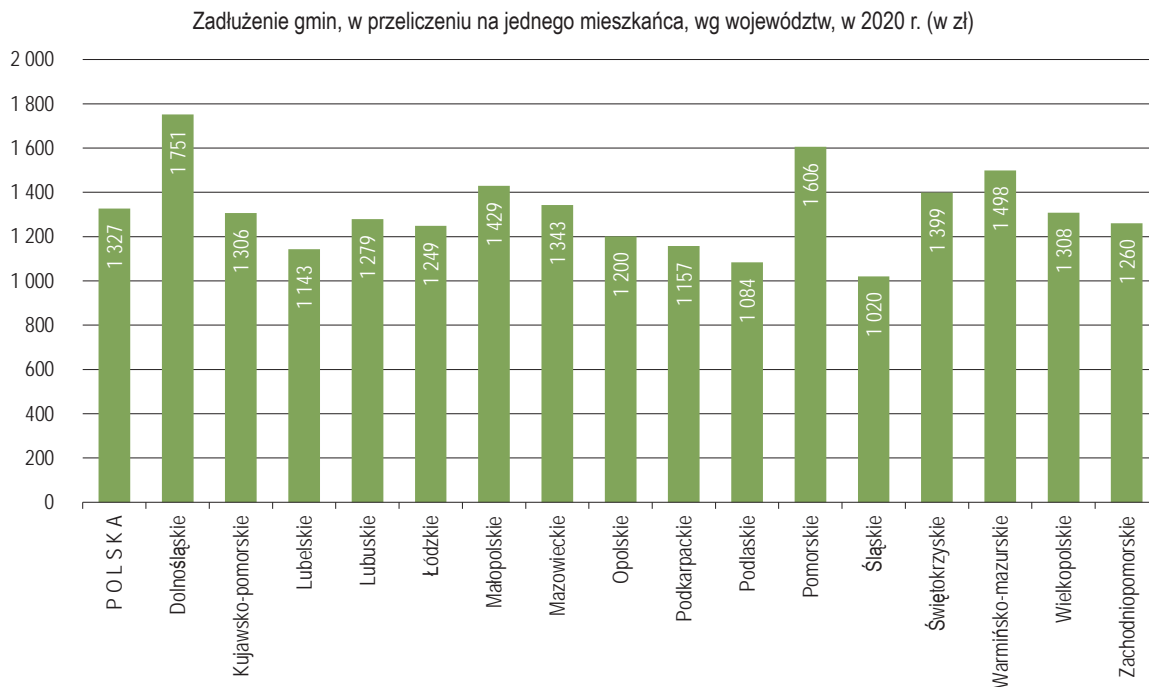


Skumulowane wydatki UE gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2020 (w zł)



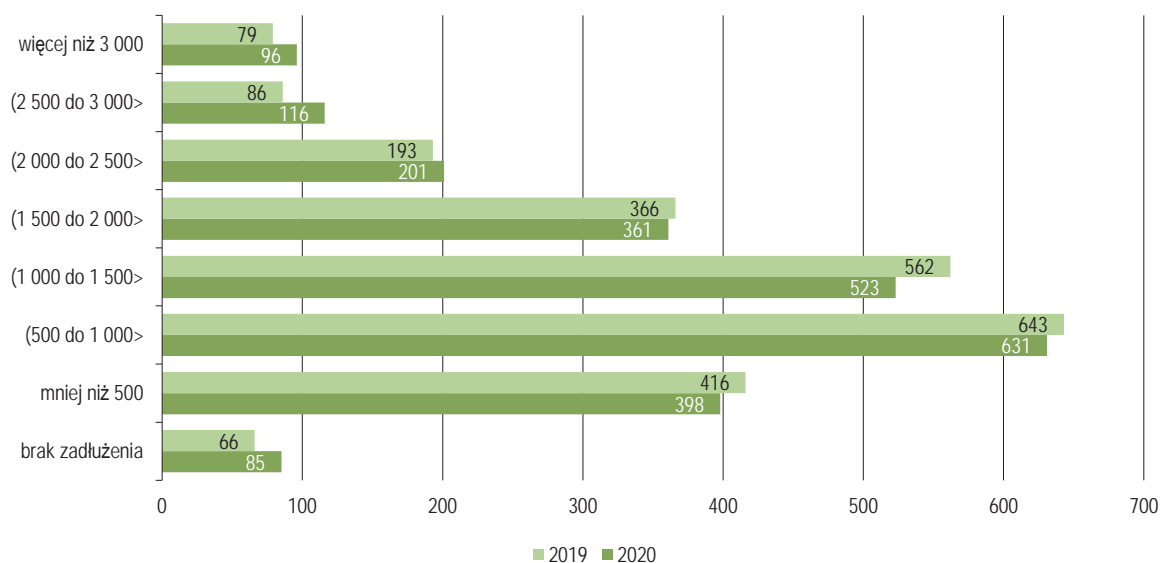
1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie gmin liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2020 r. 1 327 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 71 zł. W 2019 r. zanotowano wzrost zadłużenia o 90 zł. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się gminy województwa dolnośląskiego – 1 751 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, a najniższym gminy województwa śląskiego – 1 020 zł.



Dług *per capita* do 500 zł odnotowano w 398 gminach, które stanowiły 16,5% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 415 gmin, tj. 17,2% ogółu), 631 gminy, czyli 26,2%, były zadłużone w 2020 r. w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (w 2019 r. – 642 gmin, tj. 26,6%), a kolejne 523 gminy (21,7%) od 1 000 zł do 1 500 zł (w roku poprzednim 562, tj. 23,3%). W 361 gminach (15,0%) kwota długu zawierała się w przedziale 1 500 zł – 2 000 zł (w 2019 r. – 366 samorządów gminnych, tj. 15,2%). Powyżej 2 000 zł długu na osobę posiadało 413 gmin, tj. 17,1% (358 rok wcześniej), w tym 96 powyżej 3 000 zł (79 w 2019 r.). Żadnego długu nie posiadało 85 gmin (68 w roku poprzednim).

Liczba gmin w przedziałach zadłużenia, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019 i 2020



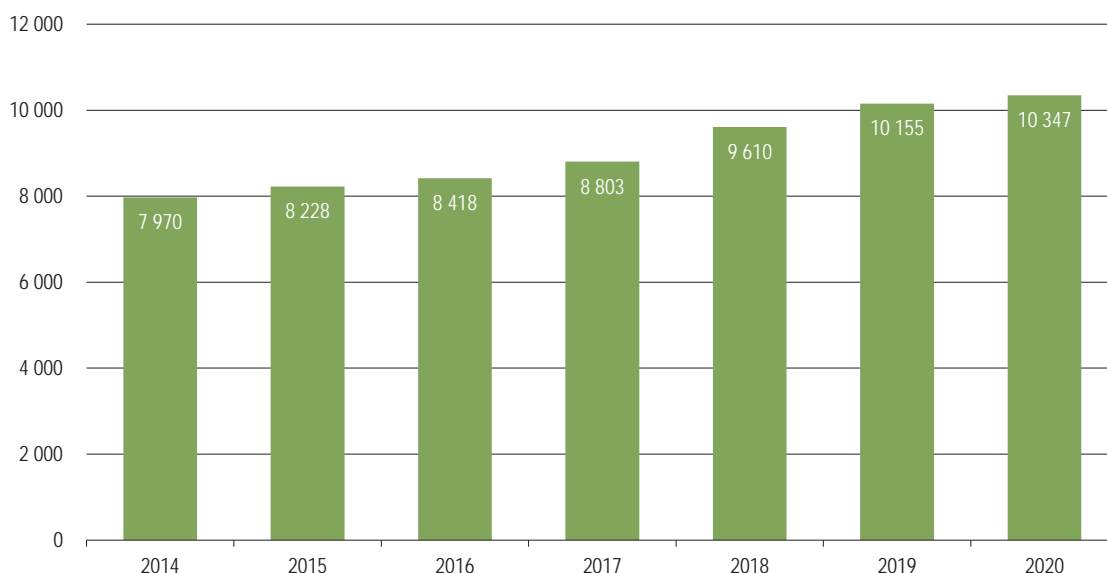
2. Budżet m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetu m.st. Warszawa, w latach 2014–2020, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dochody ogółem, z tego:	7 970	8 228	8 418	8 803	9 610	10 155	10 347
Bieżące, w tym:	7 094	7 511	7 901	8 472	9 202	9 775	9 900
PIT, CIT	2 598	2 796	3 006	3 279	3 763	4 087	3 993
Dotacje celowe, w tym:	468	542	764	886	899	1 260	1 608
Na zadania zlecone	212	247	607	732	733	1 080	1 421
Subwencja ogólna, w tym:	852	891	973	1 040	1 137	1 268	1 413
Część oświatowa	817	853	912	960	1 025	1 144	1 272
Majątkowe, w tym:	876	718	517	331	407	380	447
Dochody ze sprzedaży majątku	130	251	126	56	54	35	27
Wydatki ogółem, z tego:	7 780	7 412	7 885	8 686	9 394	10 495	11 277
Bieżące, w tym:	6 406	6 640	7 143	7 583	8 157	9 163	10 003
Wynagrodzenia i pochodne	1 976	2 138	2 271	2 422	2 643	2 934	3 105
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	212	222	569	706	731	1 063	1 410
Dotacje	489	540	598	661	750	814	889
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	167	135	134	129	116	101	83
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	28	18	7	15	24	26	25
Majątkowe, w tym:	1 374	773	742	1 104	1 237	1 332	1 274
Wydatki inwestycyjne, w tym:	1 360	758	708	1 046	1 184	1 304	1 249
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	713	163	22	389	397	508	455
Wynik budżetu	190	816	533	117	216	-340	-930
Wynik operacyjny	687	871	757	889	1 046	613	-103
Przychody ogółem, w tym:	1 578	1 276	1 982	2 398	2 192	2 098	2 679
Zaciągnięcie długu zwrotnego	549	-	-	-	-	-	1 307
Rozchody ogółem, w tym:	686	1 203	1 509	1 787	1 153	378	329
Splata długu zwrotnego	483	100	101	308	315	378	329
Kwota długu, w tym:	3 492	3 368	3 246	2 916	2 582	2 185	3 152
Zobowiązania wymagalne	-	-	-	0	0	0	1

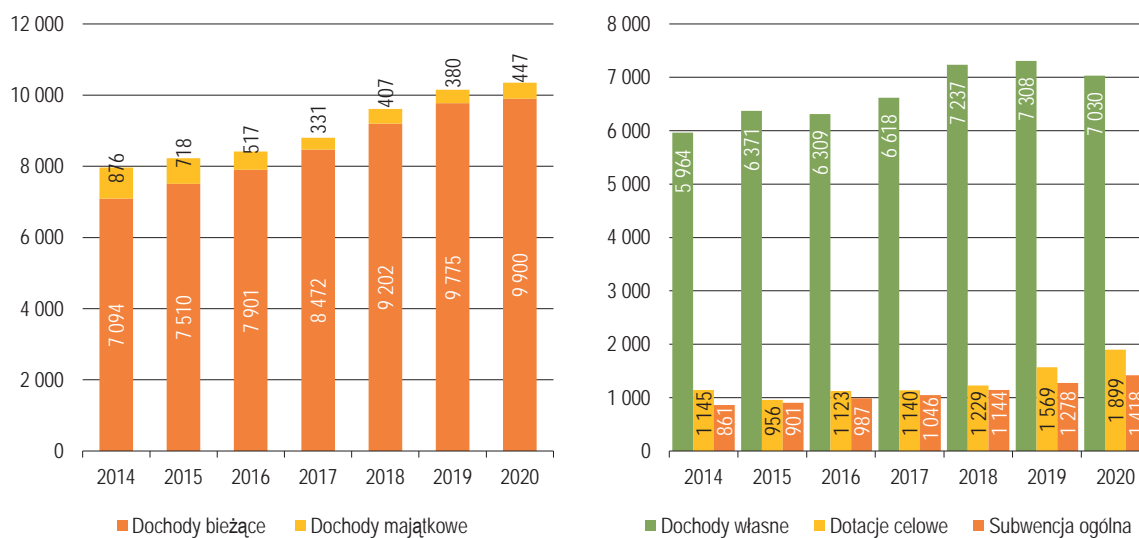
W 2020 r. m.st. Warszawa wykonało dochody liczone na jednego mieszkańca w wysokości 10 347 zł, tj. o 192 zł wyższe od dochodów roku poprzedniego. Na przestrzeni ostatnich 7 lat dochody stolicy zwiększyły się o 2 377 zł, co oznacza wzrost o 29,8%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, o 21,8%.

Dochody m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)

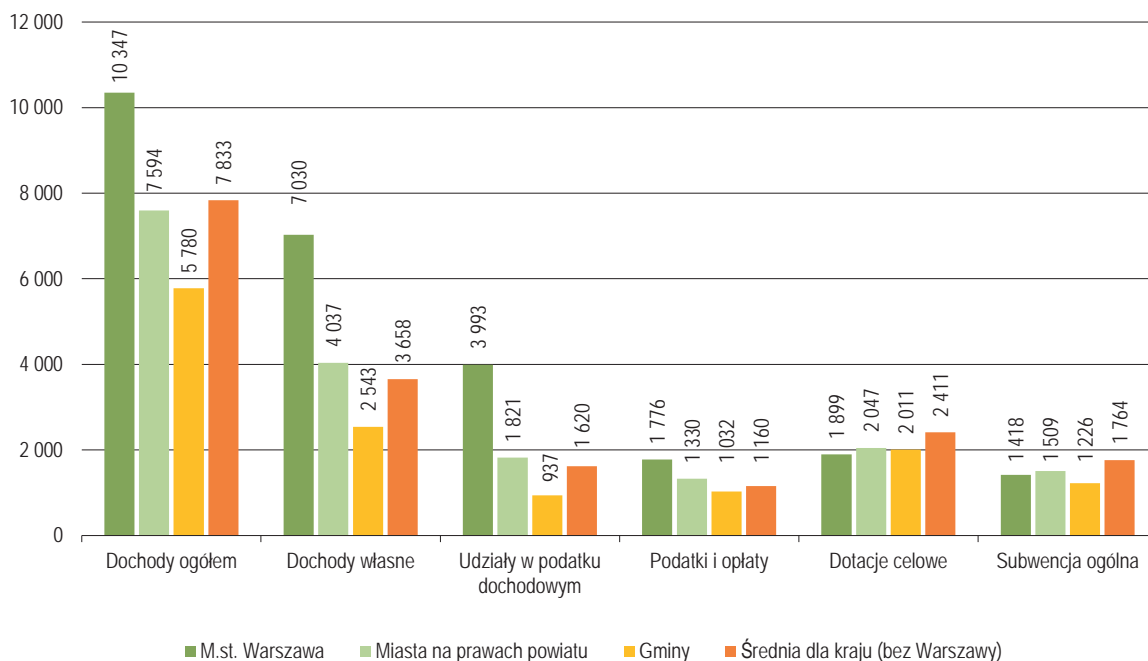


Dochody bieżące miasta stołecznego wzrosły w stosunku do 2019 r. o 125 zł do kwoty 9 900 zł, a majątkowe o 67 zł i wyniosły 447 zł. W przypadku dochodów własnych m.st. Warszawa wykonało je na poziomie 7 030 zł i było jedynym typem samorządu, w którym tego rodzaju dochody spadły w stosunku do roku poprzedniego (o 278 zł). Uzyskana kwota z podatków stanowiących dochód państwa (PIT i CIT), podobnie jak w pozostałych samorządach, za wyjątkiem województw, również była niższa od wartości ubiegłorocznej o 94 zł i wyniosła 3 993 zł. Dochody z tytułu dotacji celowych były wyższe o 330 zł i wyniosły 1 899 zł, a wykonanie dochodów z tytułu subwencji ogólnej zwiększyło się o 140 zł do wartości *per capita* 1 418 zł.

Struktura dochodów m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020



Dochody m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2020 r.



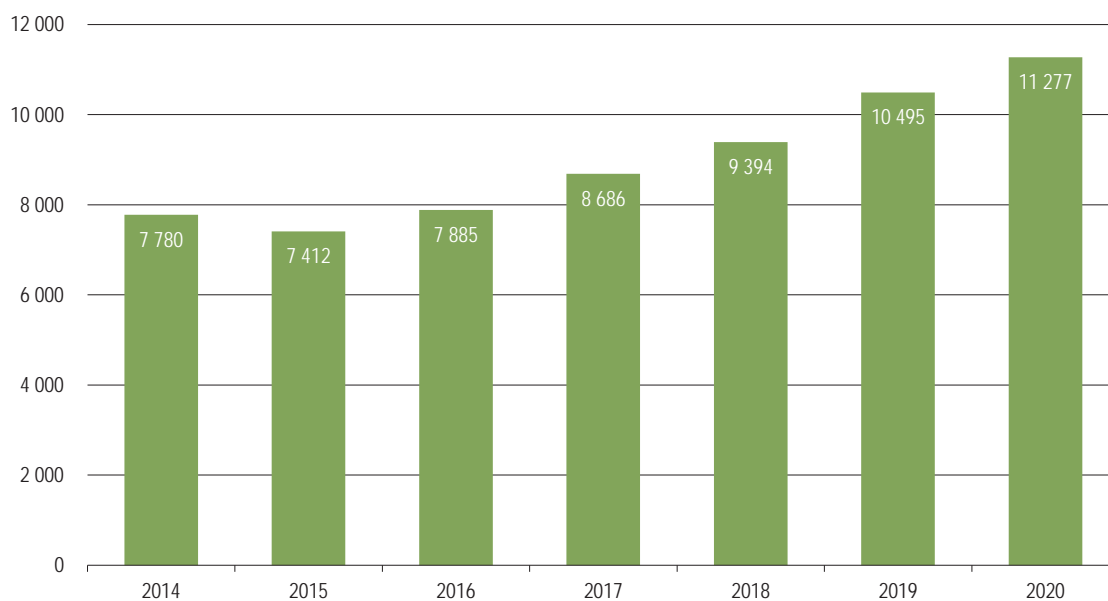
Dochody m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2020 r.

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:							
		dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna	dochody bieżące	dochody majątkowe	
			udziały w podatku dochodowym	podatki i opłaty					
M.st. Warszawa (w zł)	10 347	7 030	3 993	1 776	1 899	1 418	9 900	447	
Gminy (w zł)	5 780	2 543	937	1 032	2 011	1 226	5 180	600	
Miasta na prawach powiatu (w zł)	7 594	4 037	1 821	1 330	2 047	1 509	6 857	737	
Średnia dla kraju ¹⁾ (w zł)	7 833	3 658	1 620	1 160	2 411	1 764	6 951	882	
M.st. Warszawa w relacji do:	gmin (w %)	179,0	276,4	426,2	172,1	94,4	115,7	191,1	74,5
	miast na prawach powiatu (w %)	136,3	174,1	219,3	133,5	92,7	94,0	144,4	60,7
	średniej dla kraju ¹⁾ (w %)	132,1	192,2	246,4	153,1	78,7	80,4	142,4	50,7

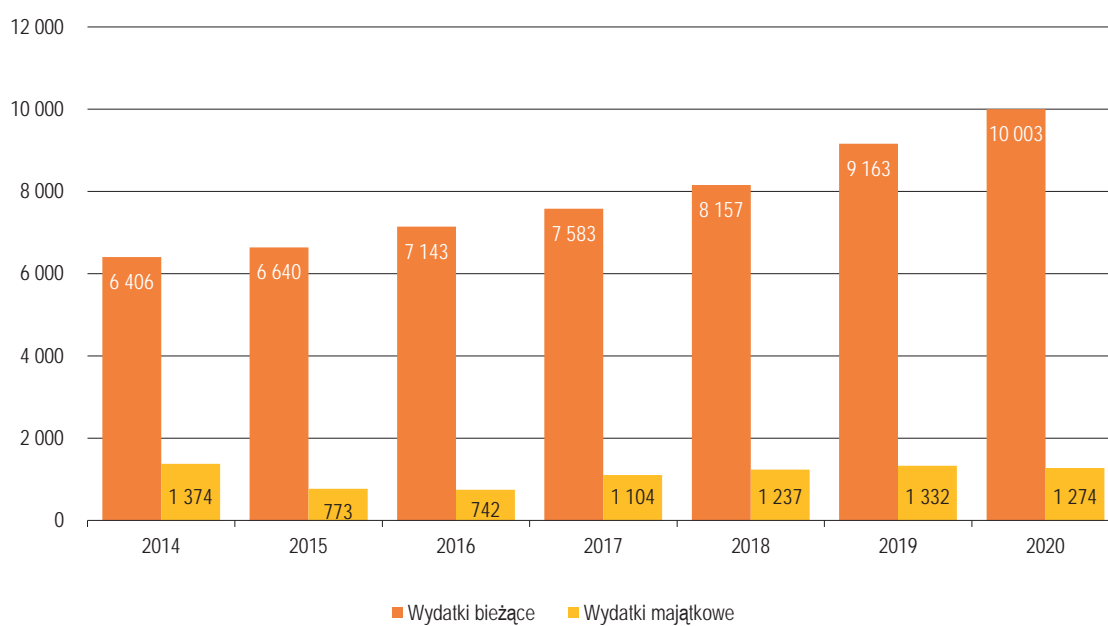
¹⁾ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Wydatki *per capita* m.st. Warszawy wyniosły w 2020 r. 11 277 zł i zwiększyły się o 782 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 3 497 zł w stosunku do 2014 r. (o 44,9%, realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – 37,0%). Wydatki bieżące stolicy wzrosły o 840 zł i stanowiły obciążenie budżetu stolicy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na poziomie 10 003 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przeznaczono z budżetu miasta 3 105 zł, czyli o 171 zł więcej niż w roku poprzednim. Na inwestycje miasto przeznaczyło kwotę 1 249 zł, tj. o 55 zł niższą niż rok wcześniej.

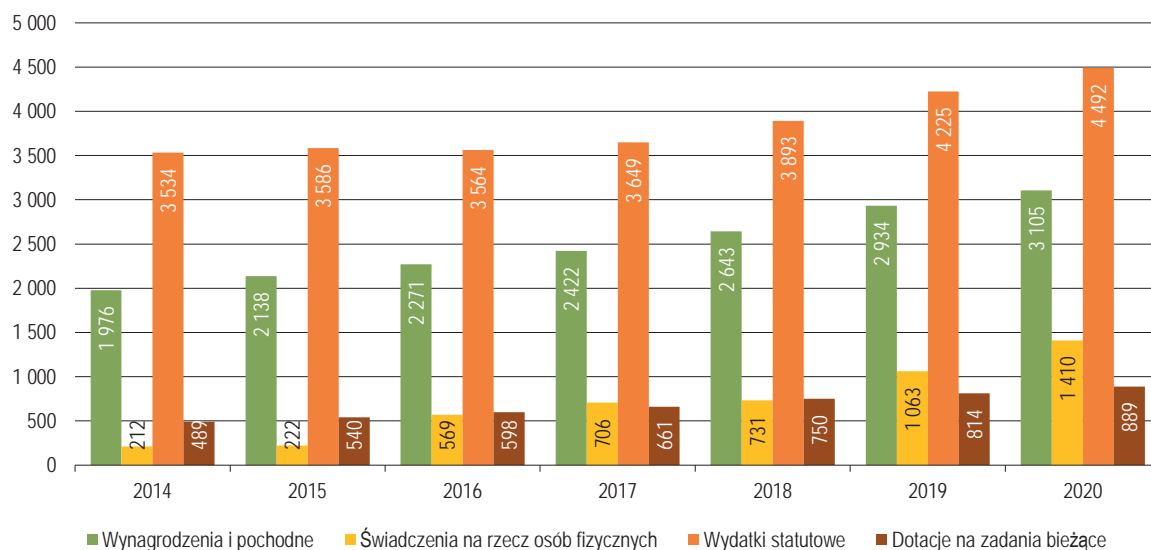
Wydatki ogółem m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



Struktura wydatków m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



Poziom wybranych wydatków bieżących m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



Budżet miasta Warszawy zamknął się w 2020 r. deficytem w wysokości *per capita* 930 zł (rok wcześniej 340 zł). Wynik operacyjny za 2020 r. wypracowany przez stolicę po raz pierwszy od 7 lat również był wartością ujemną (-103 zł). W stosunku do gmin, miast na prawach powiatu i kraju⁴ wydatki m.st. Warszawy stanowiły odpowiednio 202,4%, 145,8% i 147,8%, wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły 184,2% średnich wydatków z tego tytułu wszystkich gmin, 125,2% wszystkich miast na prawach powiatów oraz 127,2% wszystkich jst w Polsce, a nakłady inwestycyjne były na poziomie 155,6% średnich wydatków na inwestycje w gminach, 113,8% środków przeznaczanych średnio przez powiaty grodzkie i 102,9% przez wszystkie samorzady w kraju.

Wydatki m.st. Warszawy w wybranych działach klasyfikacji budżetowej na tle innych typów jst i kraju w 2020 r.

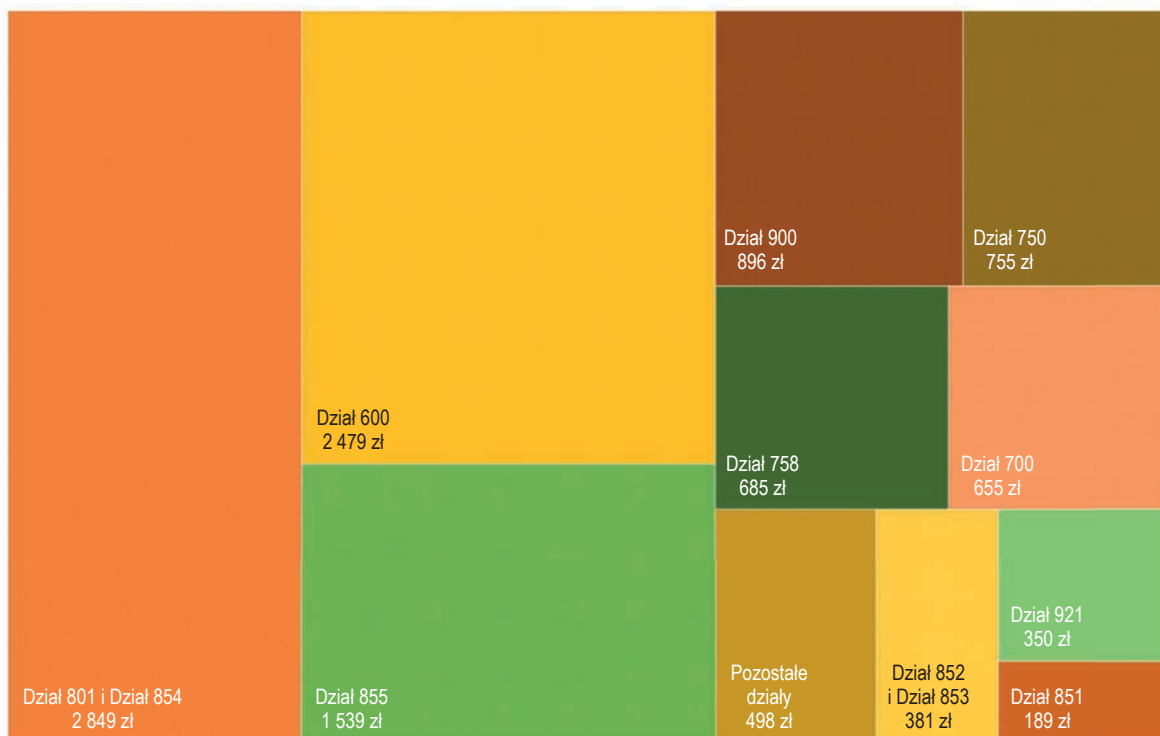
Wyszczególnienie	Wydatki w działach (w zł)										
	600 – Transport i łączność	700 – Gospodarka mieszkaniowa	750 – Administracja publiczna	801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	851 – Ochrona zdrowia	852 – Pomoc społeczna i 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	855 – Rodzina	900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	926 – Kultura fizyczna	Pozostałe działy
Polska ¹⁾	1 000	182	586	2 224	149	508	1 571	544	236	150	480
M.st. Warszawa	2 479	655	755	2 849	189	381	1 539	896	350	136	1 048
Gminy	418	122	445	1 643	27	273	1 557	522	160	113	292
Miasta na prawach powiatu	1 187	283	427	2 403	92	490	1 434	570	226	212	411
Powiaty	202	11	129	459	49	187	71	5	5	4	131
Województwa samorządowe	203	4	52	32	65	3	2	5	50	5	60

¹⁾ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Na zadania w dziale Transport i łączność m.st. Warszawa przeznaczało prawie 2,5-krotnie więcej środków publicznych (2 479 zł) niż średnia krajowa, ponad 3,5-krotnie więcej w dziale Gospodarka mieszkaniowa (655 zł), o 28,8% więcej na administrację publiczną, o 28,1% więcej na oświatę (2 849 zł), o 26,8% na ochronę zdrowia (189 zł) oraz o prawie połowę więcej na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (350 zł). Nieznacznie mniej stolica przeznaczała na zadania związane z rodziną (o 2,2%), pomocą społeczną (o 25,0%) oraz kulturą fizyczną (o 9,3%).

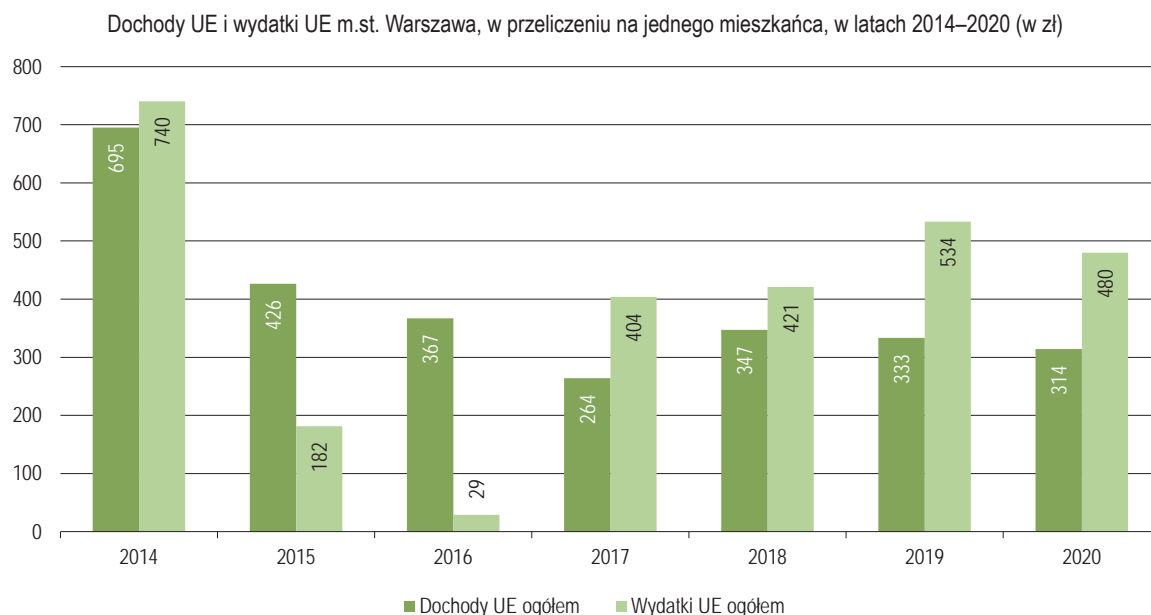
⁴ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Wydatki m. st. Warszawa wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r.

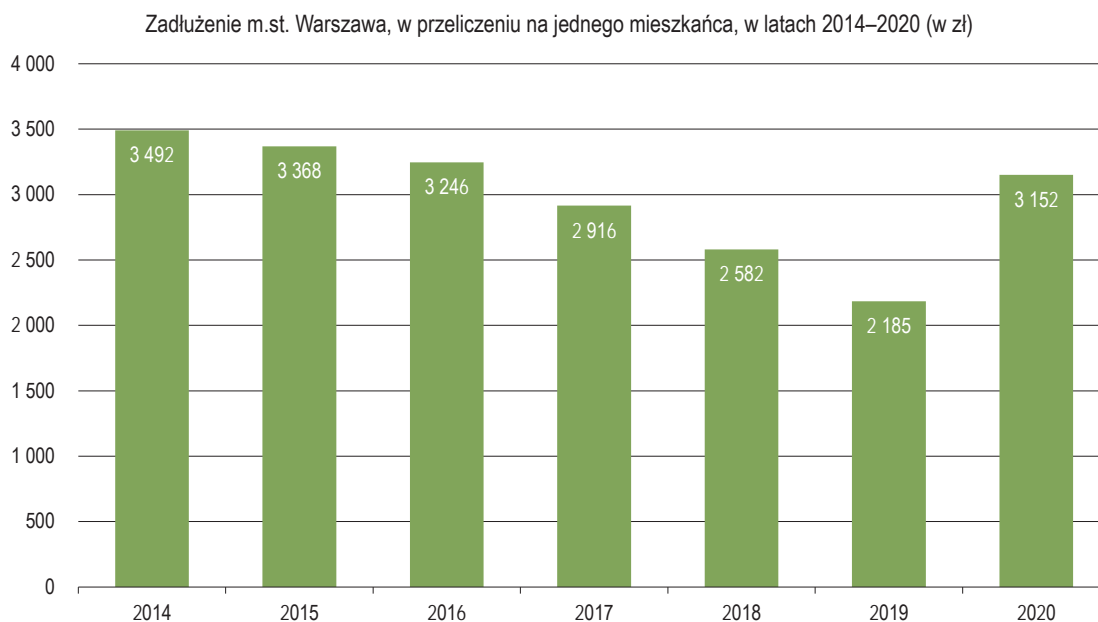


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 600 – Transport i łączność, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 851 – Ochrona zdrowia.

Dochody *per capita* związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych m.st. Warszawa wykonało w 2020 r. na poziomie 314 zł, czyli o 19 zł mniej niż w 2019 r., a wydatki na poziomie 480 zł, tj. o 54 zł mniej niż rok wcześniej. Skumulowane dochody UE stolicy, w okresie perspektywy finansowej 2014–2020, wyniosły 2 746 zł, a wydatki UE – 2 790 zł (w tym inwestycyjne – 2 646 zł). Wielkość skumulowanych dochodów UE miasta stołecznego była wyższa od średniej uzyskanej przez miasta na prawach powiatu i wyższa od średnich dochodów wykonanych przez gminy – różnice wyniosły odpowiednio 418 zł i 1 471 zł. Skumulowane wydatki związane z realizacją projektów i programów unijnych (łącznie ze współfinansowaniem ze środków krajowych) m.st. Warszawa wykonało na poziomie niższym o 363 zł od średnich wydatków miast na prawach powiatu i wyższym od średnich wydatków gmin o 980 zł.



Kwota zadłużenia m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, po 6 latach stałej tendencji niżkowej, w 2020 r. wzrosła o 967 zł do poziomu 3 152 zł. W odniesieniu do miast na prawach powiatu poziom zadłużenia m.st. Warszawy był jednym z wyższych (42 miasta z wszystkich 65 powiatów grodzkich w kraju charakteryzowały się niższym zadłużeniem od stolicy, gdy rok wcześniej 23). W 2020 r. zobowiązania m.st. Warszawy były wyższe w stosunku do zadłużenia *per capita* gmin i średniej krajowej⁵, odpowiednio o: 1 825 zł i 849 zł oraz niższe od średniego zadłużenia miast na prawach powiatu o 316 zł.



⁵ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

3. Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca

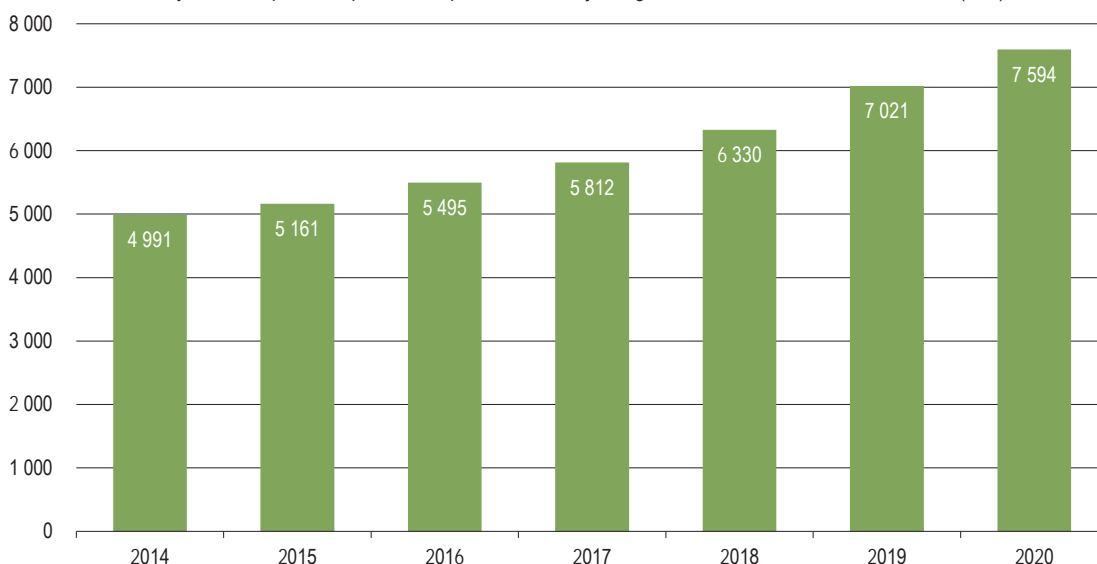
Charakterystyka budżetów miast na prawach powiatu, w latach 2014–2020, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dochody ogółem, z tego:	4 991	5 161	5 495	5 812	6 330	7 021	7 594
Bieżące, w tym:	4 397	4 561	5 131	5 488	5 839	6 476	6 857
PIT, CIT	1 200	1 299	1 390	1 508	1 700	1 870	1 821
Dotacje celowe, w tym:	532	526	921	1 085	1 126	1 394	1 688
Na zadania zlecone	325	336	727	884	912	1 173	1 460
Subwencja ogólna, w tym:	1 093	1 117	1 162	1 188	1 230	1 365	1 497
Część oświatowa	1 028	1 049	1 089	1 112	1 147	1 270	1 393
Majątkowe, w tym:	594	600	363	324	491	545	737
Dochody ze sprzedaży majątku	178	141	136	135	147	123	142
Wydatki ogółem, z tego:	5 150	5 224	5 352	5 828	6 505	7 242	7 735
Bieżące, w tym:	4 034	4 164	4 683	5 048	5 348	5 989	6 533
Wynagrodzenia i pochodne	1 737	1 806	1 876	1 952	2 097	2 287	2 480
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	361	361	738	874	888	1 133	1 398
Dotacje	412	450	492	541	596	700	751
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	75	63	61	60	60	66	55
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	44	25	15	41	58	65	60
Majątkowe, w tym:	1 116	1 060	669	780	1 156	1 253	1 202
Wydatki inwestycyjne, w tym:	1 033	1 000	596	698	1 069	1 143	1 098
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	574	492	79	207	493	524	471
Wynik budżetu	-159	-63	142	-17	-175	-221	-141
Wynik operacyjny	363	398	448	440	491	486	324
Przychody ogółem, w tym:	580	521	401	559	730	831	962
Zaciągnięcie długu zwrotnego	346	320	169	238	418	513	601
Rozchody ogółem, w tym:	221	236	225	235	239	256	265
Splata długu zwrotnego	211	228	221	230	233	244	246
Kwota długu, w tym:	2 419	2 510	2 498	2 511	2 680	3 076	3 468
Zobowiązania wymagalne	4	2	3	1	3	2	2

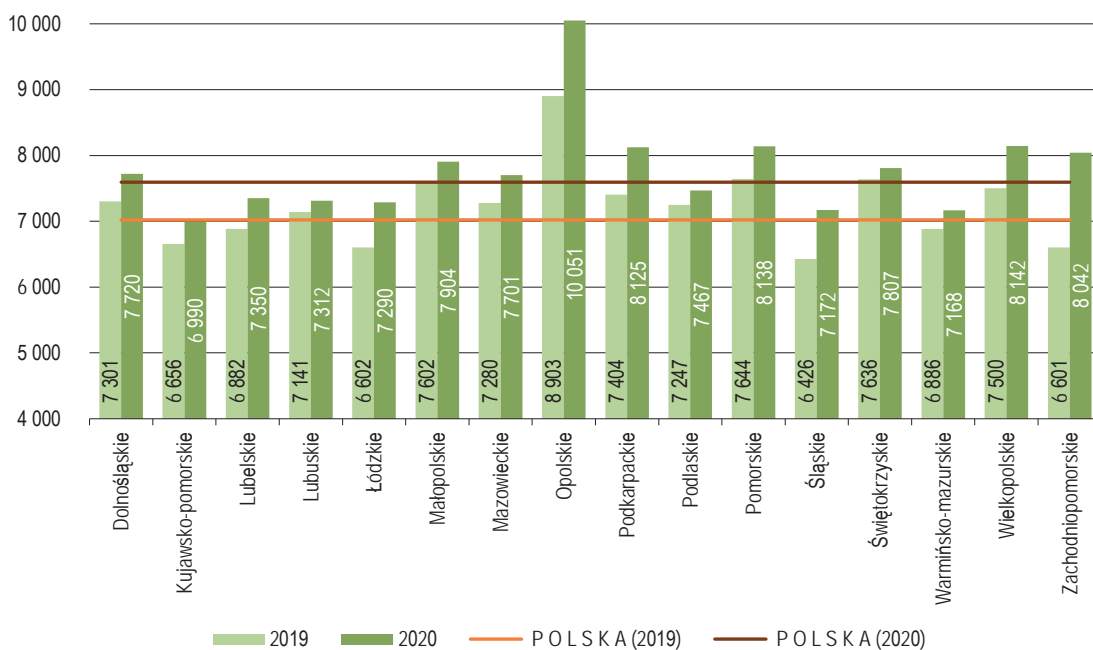
3.1. Dochody

W 2020 r. przeciętny dochód uzyskany przez miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem m.st. Warszawy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 7 594 zł. W relacji do roku poprzedniego dochody *per capita* były wyższe o 573 zł, a w odniesieniu do 2014 r. o 2 603 zł, co oznacza wzrost o 52,2%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji o 44,2%. Wzrost dochodów wystąpił w 62 miastach, wyjątkiem były Krosno, Suwałki i Zielona Góra. W kolejnym roku zaobserwowano zjawisko pogłębiania się różnic w dochodach pomiędzy najbogatszym a najbiedniejszym miastem – w 2018 r. różnica ta osiągnęła wartość 4 321 zł, co stanowiło 47,0% dochodów maksymalnych, rok później wyniosła 5 454 zł, czyli 51,4% dochodów najbogatszego miasta, by w 2020 r. osiągnąć wartość 8 640 zł, tj. 58,6% dochodów maksymalnych. Najniższą wartością dochodów *per capita* charakteryzowało się miasto Elbląg – 6 113 zł, a najwyższą Świnoujście – 14 753 zł. Dochody *per capita* od 6 000 zł do 7 000 zł uzyskało 19 miast, od 7 000 zł do 8 000 zł – 30, a powyżej 8 000 zł – 16 miast.

Dochody miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



Dynamika dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2019 i 2020 (w zł)



Poziom i dynamika dochodów ogółem miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019 i 2020 (w zł)

Wyszczególnienie	2019	2020	Różnica (3-2)	Dynamika (2019 = 100%)
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	7 021	7 594	573	108,2
– bieżące	6 476	6 857	381	105,9
– majątkowe	545	737	192	135,2
Mediana	6 799	7 375	576	108,5
Średnia	6 906	7 613	707	110,2
Minimalne	5 153	6 113	960	118,6
Maksymalne	10 607 ¹⁾	14 753 ²⁾	4 146	139,1

¹⁾ Miasto Sopot (woj. pomorskie).

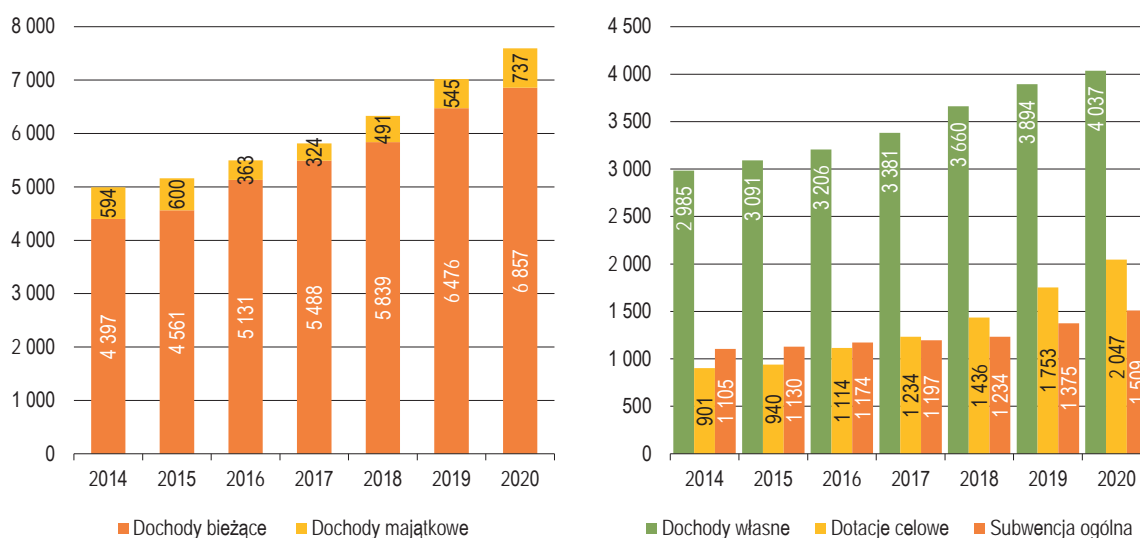
²⁾ Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie).

Analizując dochody miast na prawach powiatu względem ich wielkości, można zauważyć, iż relatywnie najwyższe dochody *per capita* realizują miasta najmniejsze, z ludnością w przedziale 20 tys. – 50 tys. (co jest zasługą rekordowo wysokich dochodów miasta Świnoujście), które zawdzięczają je przede wszystkim wpływom z dotacji i subwencji, a następnie miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. mieszkańców, dzięki największym wpływom z dochodów własnych, w tym głównie z PIT i CIT.

Dochody miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2019 i 2020 (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba miast	Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
			PIT i CIT	podatki i opłaty					
			2019	2020					
Liczba ludności	20 tys. – 50 tys.	6	7 363	9 103	4 283	1 622	1 415	2 903	1 917
	50 tys. – 100 tys.	23	6 599	7 284	3 292	1 444	1 127	2 182	1 810
	100 tys. – 500 tys.	32	6 960	7 510	3 904	1 714	1 334	2 092	1 514
	500 tys. – 1 000 tys.	4	7 404	7 837	4 804	2 336	1 444	1 771	1 262

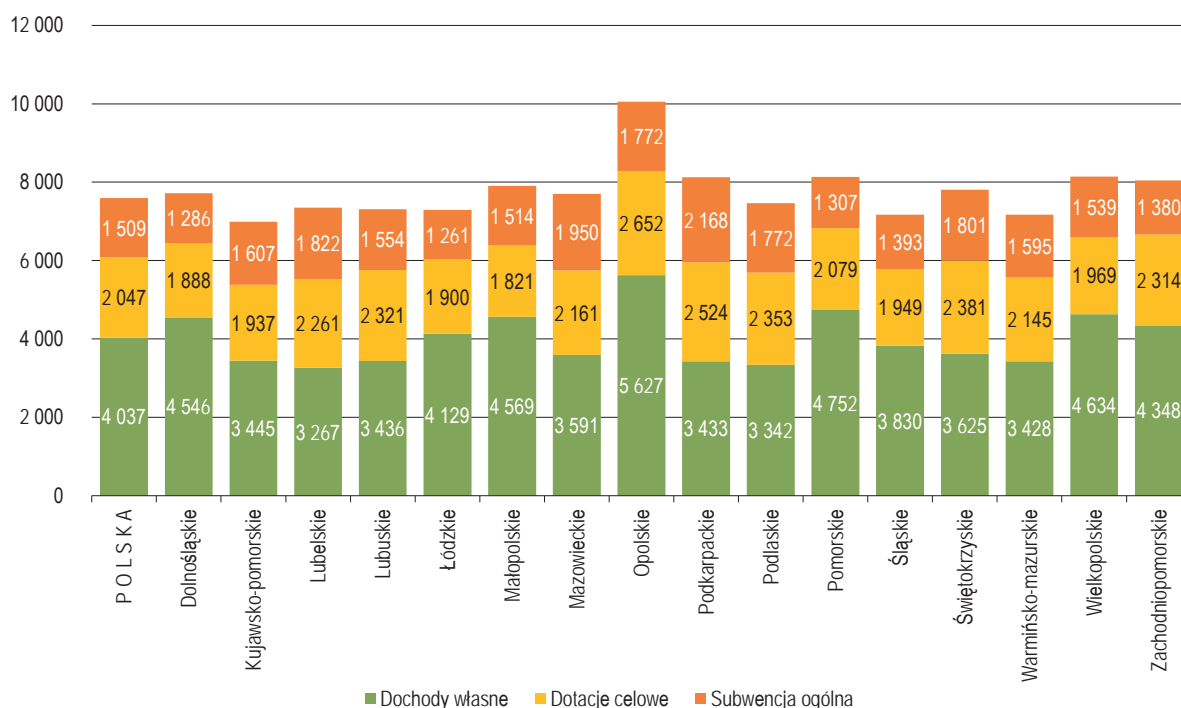
Struktura dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020



Dochody bieżące *per capita* miast na prawach powiatu w skali kraju wyniosły w 2020 r. – 6 857 zł i wzrosły o 381 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 2 460 zł w odniesieniu do 2014 r. Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) zmalały o 49 zł i wyniosły 1 821 zł, przy wzroście o 621 zł w ciągu ostatnich 7 lat. Rok 2020 był pierwszym od wielu lat, w którym została zahamowana tendencja wzrostowa dochodów miast na prawach powiatu z tytułu PIT i CIT – na skutek trwającej pandemii COVID-19 i „zamrożenia” wielu gałęzi gospodarki kraju. Dochody z tego tytułu obniżyły się w 60 miastach na prawach powiatu, tj. 92,3% tego typu jednostek. Wyhamowanie gospodarki nie wpłynęło natomiast na poziom uzyskanych przez powiaty grodzkie dochodów z pozostałych podatków i opłat lokalnych, które w opisywanym okresie wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 1 330 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 50 zł, a do roku 2014 o 296 zł. Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych było lepsze niż w roku poprzednim w 54 powiatach grodzkich (tj. w 83,1% wszystkich miast w kraju).

Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się o 192 zł w stosunku do roku ubiegłego i wyniosły 737 zł.

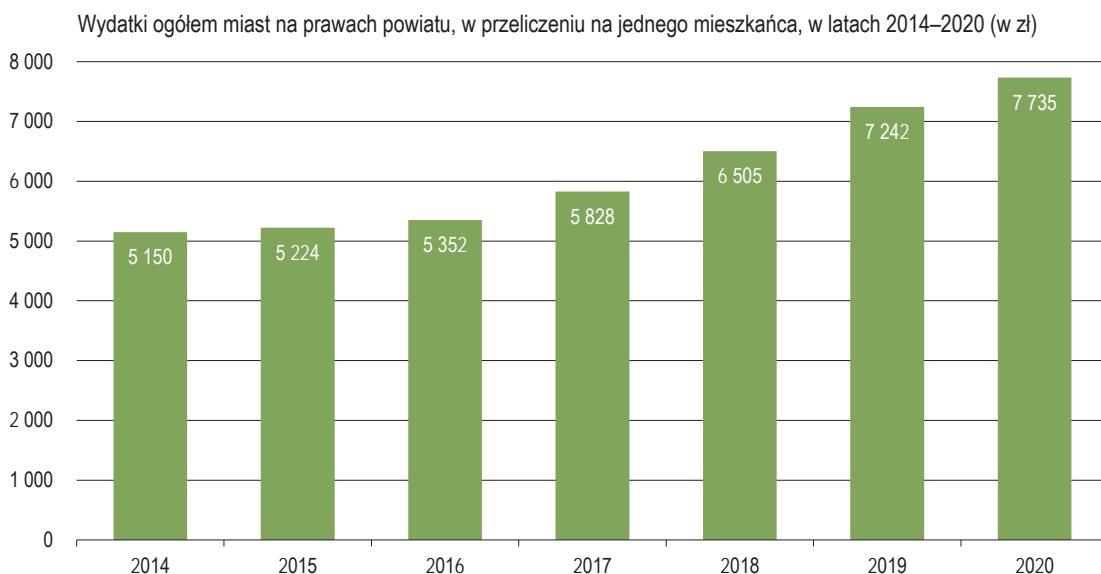
Poziom i struktura dochodów ogółem w miastach na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



Dochody własne *per capita* miast na prawach powiatu zwiększyły się w 2020 r. o 143 zł, do kwoty 4 037 zł, a od 2014 r. o 1 052 zł. Mimo trudnej sytuacji gospodarczej wywołanej pandemią, w 52 powiatach grodzkich dochody własne wzrosły (80,0% wszystkich tego typu jednostek). Dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2020 r. w skali kraju miasta na prawach powiatu pozyskały w wysokości 1 509 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co przy dochodach z tego tytułu w 2019 r. na poziomie 1 375 zł stanowi wzrost rok do roku o 134 zł, a w ostatnich 7 latach o 404 zł. Również wartość dotacji celowych w budżetach powiatów grodzkich utrzymała tendencję wzrostową i na koniec 2020 r. wyniosła, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 2 047 zł, co oznacza przyrost o 294 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 1 146 zł w ciągu ostatnich 7 lat. Podstawowym składnikiem omawianych dochodów transferowych były dotacje z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+”, które stanowiły 47,3% wszystkich dotacji przekazanych do budżetów miast na prawach powiatu. Kwota *per capita* środków przeznaczonych na wspieranie rodziny wyniosła w 2020 r. średnio 969 zł, co oznacza, że w trzecim pełnym roku działania programu państwo przeznaczyło o 260 zł więcej środków niż w 2019 r.

3.2. Wydatki

W 2020 r. wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 7 735 zł, co oznacza wzrost o 493 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 2 585 zł w stosunku do 2014 r. (wzrost o 50,2%, realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – 42,2%). Różnica pomiędzy dochodami i wydatkami *per capita* miast na prawach powiatu była czwarty rok z rzędu ujemna, stanowiąc deficyt budżetowy w wysokości 141 zł (rok wcześniej miasta zanotowały deficyt w wysokości 221 zł). Wynik operacyjny miasta wypracowały na poziomie 324 zł (w 2019 r. – 486 zł).



Powiaty grodzkie charakteryzują się, z wyjątkiem m.st. Warszawy, najwyższym poziomem wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca spośród wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego. Spośród 65 miast niższe wydatki *per capita* niż w roku poprzednim wykonało siedem: Suwałki (o 700 zł), Rybnik (o 538 zł), Tarnów (o 438 zł), Zielona Góra (o 283 zł), Białystok (o 75 zł), Ostrołęka (o 41 zł) i Bydgoszcz (o 20 zł).

Wydatki w przedziale 5 000–6 000 zł wykonały dwa miasta na prawach powiatu, w przedziale 6 000–7 000 zł – 18, w przedziale 7 000–8 000 zł znalazło się 26 powiatów grodzkich, a wydatki powyżej 8 000 zł wykonało 19 miast (osiem w 2019 r.).

Poziom i dynamika wydatków miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019 i 2020 (w zł)

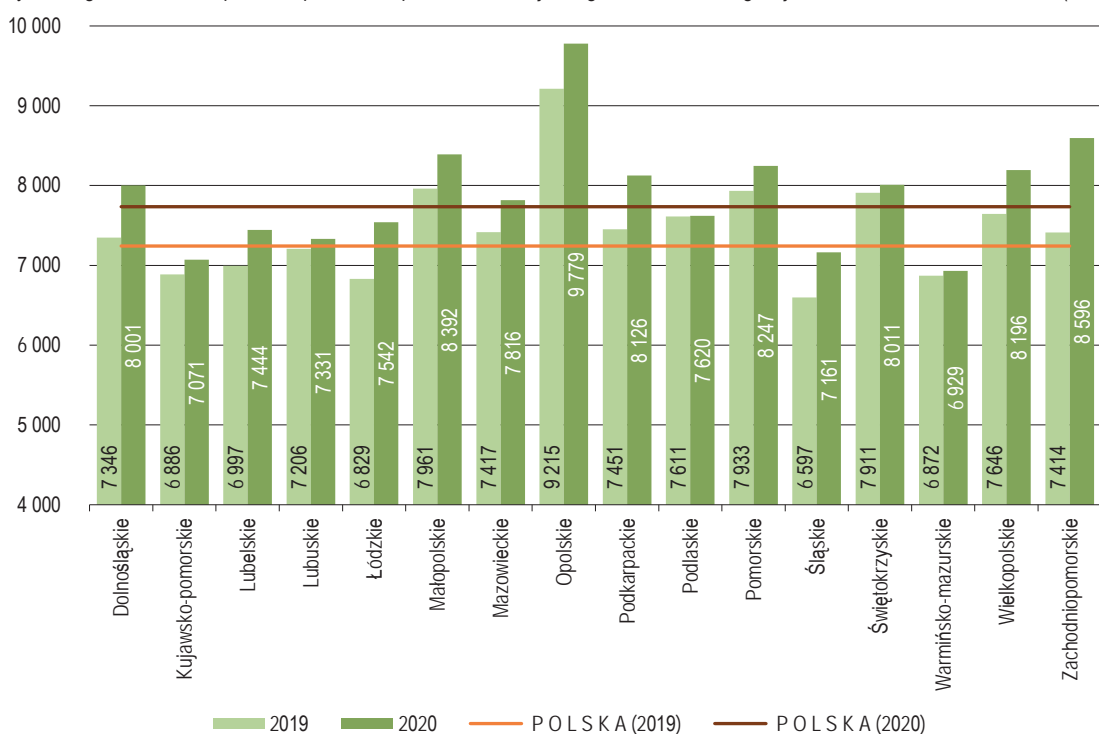
Wyszczególnienie	2019	2020	Różnica (3-2)	Dynamika (2019 = 100%)
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	7 242	7 735	493	106,8
– bieżące	5 989	6 533	544	109,1
– majątkowe	1 253	1 202	-51	95,9
Mediana	6 876	7 421	545	107,9
Średnia	7 087	7 656	569	108,0
Minimalne	4 982	5 701	719	114,4
Maksymalne	11 606 ¹⁾	16 109 ²⁾	4 503	138,8

¹⁾ Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie).

²⁾ Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie).

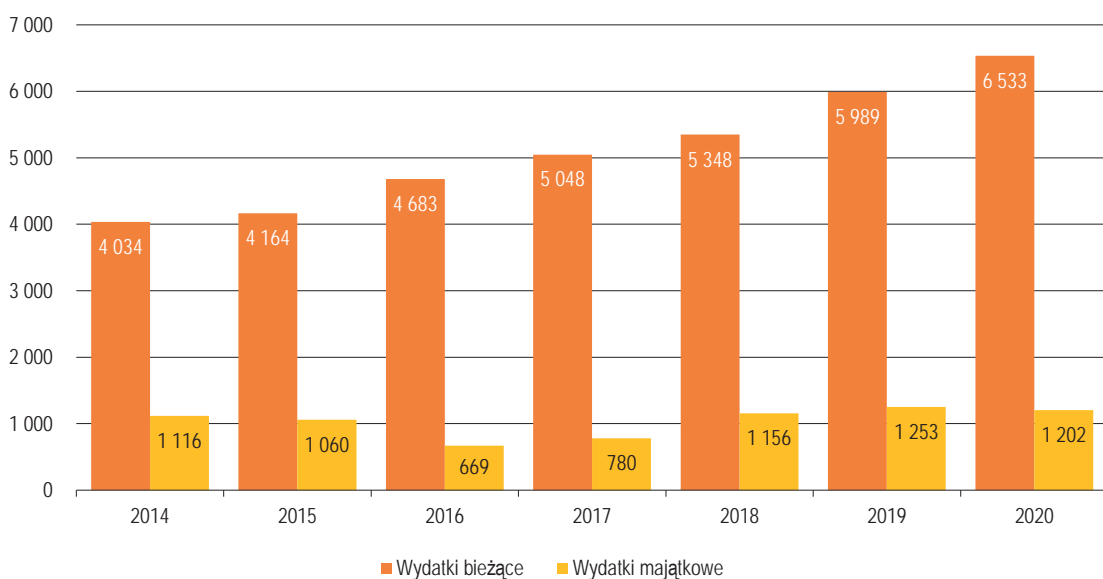
Najwyższy wzrost wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowały miasta na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego – o 1 182 zł, łódzkiego – o 712 zł i podkarpackiego – o 675 zł. Najniższy wzrost charakteryzował miasta województw podlaskiego – wzrost o 9 zł, warmińsko-mazurskiego – o 57 zł i świętokrzyskiego – o 100 zł.

Wydatki ogółem miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2019 i 2020 (w zł)

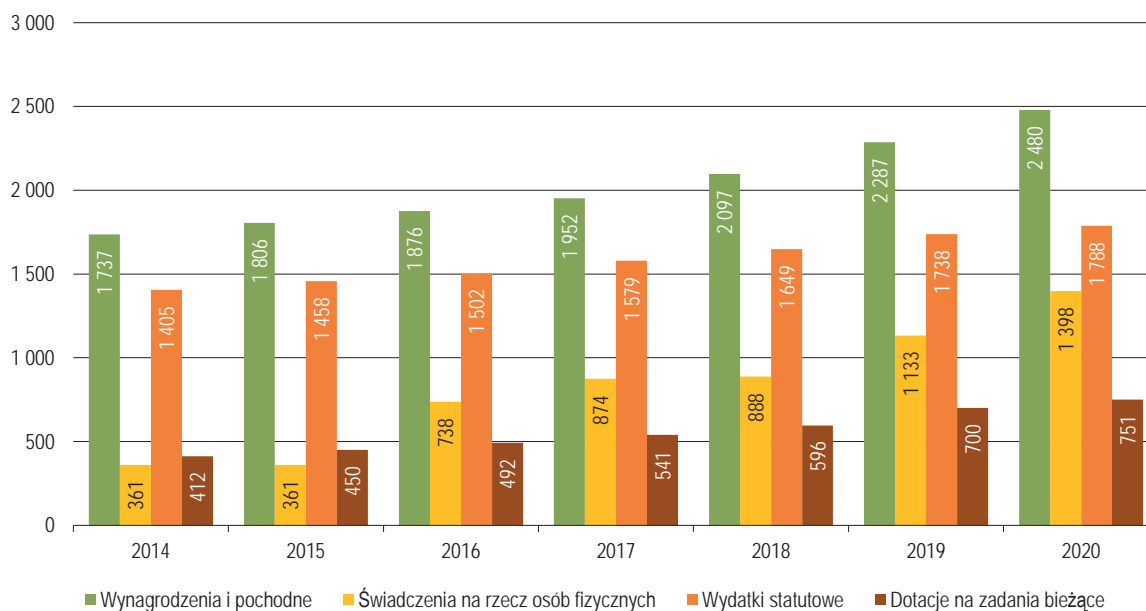


Średnie wydatki bieżące w miastach na prawach powiatów wyniosły w 2020 r. 6 533 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 2 480 zł i na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1 398 zł. Wydatki bieżące wzrosły średnio o 544 zł (w stosunku do 2014 r. wzrosły o 2 499 zł, tj. o 61,9%, realnie o 53,9%), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wzrosły o 193 zł. Rozpiętość wydatków bieżących zawierała się w przedziale od 5 143 zł (Sosnowiec) do 8 579 zł (Sopot). Wydatki majątkowe zostały wykonane w 2020 r. na poziomie 1 202 zł, czyli o 51 zł mniej niż w roku poprzednim (od 2014 r. wzrosły o 86 zł, tj. o 7,7%, realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, wydatki majątkowe spadły o 0,3%), w tym wydatki inwestycyjne zamknęły się kwotą 1 098 zł (w 2019 r. – 1 143 zł).

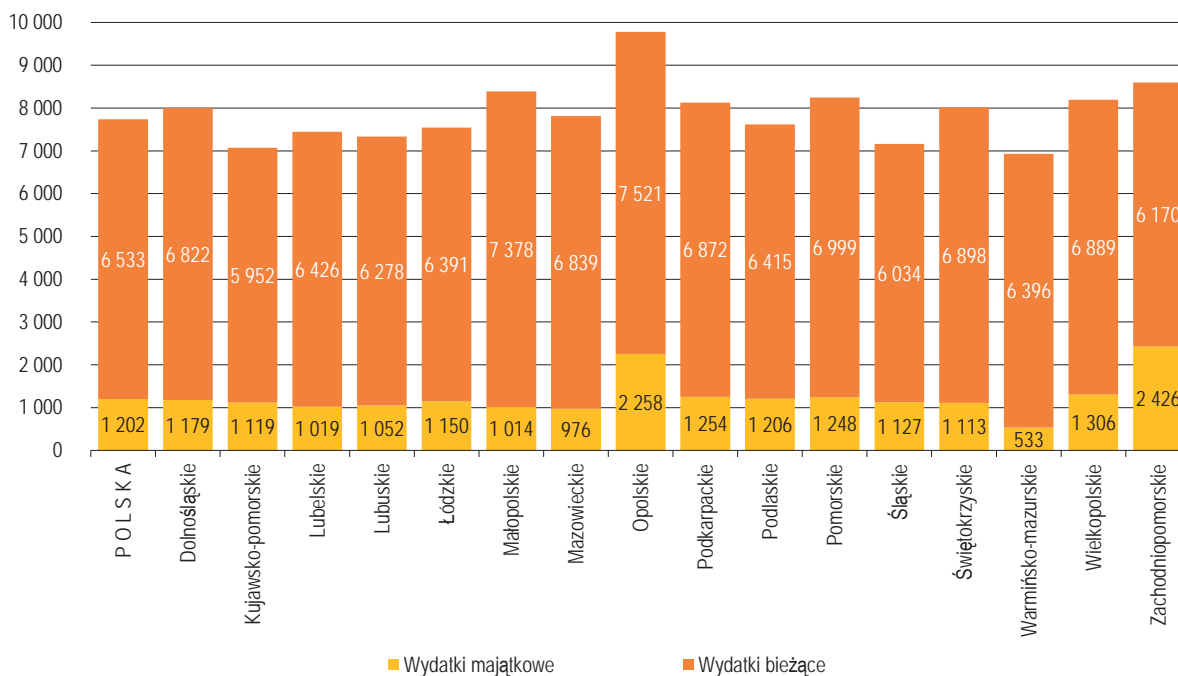
Struktura wydatków miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



Poziom wybranych wydatków bieżących miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)

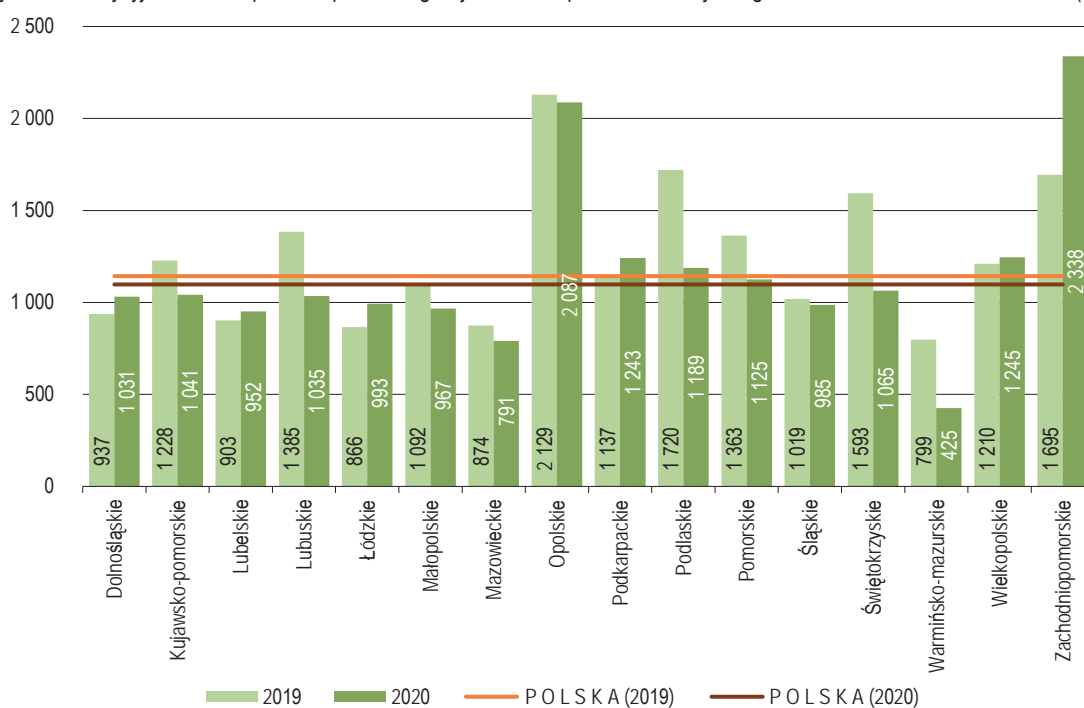


Wydatki miast na prawach powiatu wg województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2020 r. (w zł)



Miasta na prawach powiatu wydatkowały na inwestycje przeciętną kwotę w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyższą o 295 zł od wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez gminy, co oznacza, że znów pogłębia się różnica w aktywności inwestycyjnej miast i gmin, po trwającym w latach 2016–2018 zmniejszaniu dystansu gmin do miast w tym zakresie (w 2015 r. omawiana różnica wyniosła 450 zł, w 2016 r. – 183 zł, w 2017 r. – 76 zł, w 2018 r. – 69 zł, a w 2019 r. – 274 zł). Wartość inwestycji zrealizowanych przez powiaty grodzkie w stosunku do m.st. Warszawy była niższa *per capita* o 151 zł, co oznacza, że różnica się zmniejszyła (rok wcześniej wyniosła ona 161 zł). Najwyższe nakłady inwestycyjne poniosło ponownie miasto Świnoujście – 8 927 zł, następnie Krosno – 2 582 zł i Szczecin – 2 098 zł, a najniższe Przemysł – 217 zł, Elbląg – 254 zł i Siedlce – 340 zł.

Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu wg województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2019 i 2020 (w zł)



Najwyższe obciążenia finansowe *per capita* powiaty grodzkie ponosiły w 2020 r. na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą – 2 403 zł⁶, tj. o 142 zł więcej niż rok wcześniej. Na wydatki związane z polityką prorodziną i wychowaniem dzieci (dział 855) miasta przeznaczyły 1 434 zł⁷, czyli kwotę o 272 zł wyższą niż w 2019 r. Na transport i łączność kwotę o 18 zł niższą niż w poprzednim roku, tj. 1 187 zł⁸. Na gospodarkę komunalną 570 zł⁹, tj. o 44 zł więcej niż rok wcześniej, a na zadania związane z pomocą społeczną (działy 852 i 853) miasta przeznaczyły o 22 zł więcej, tj. 490 zł¹⁰.

⁶ M.st. Warszawa na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą przeznaczyło 2 849 zł.

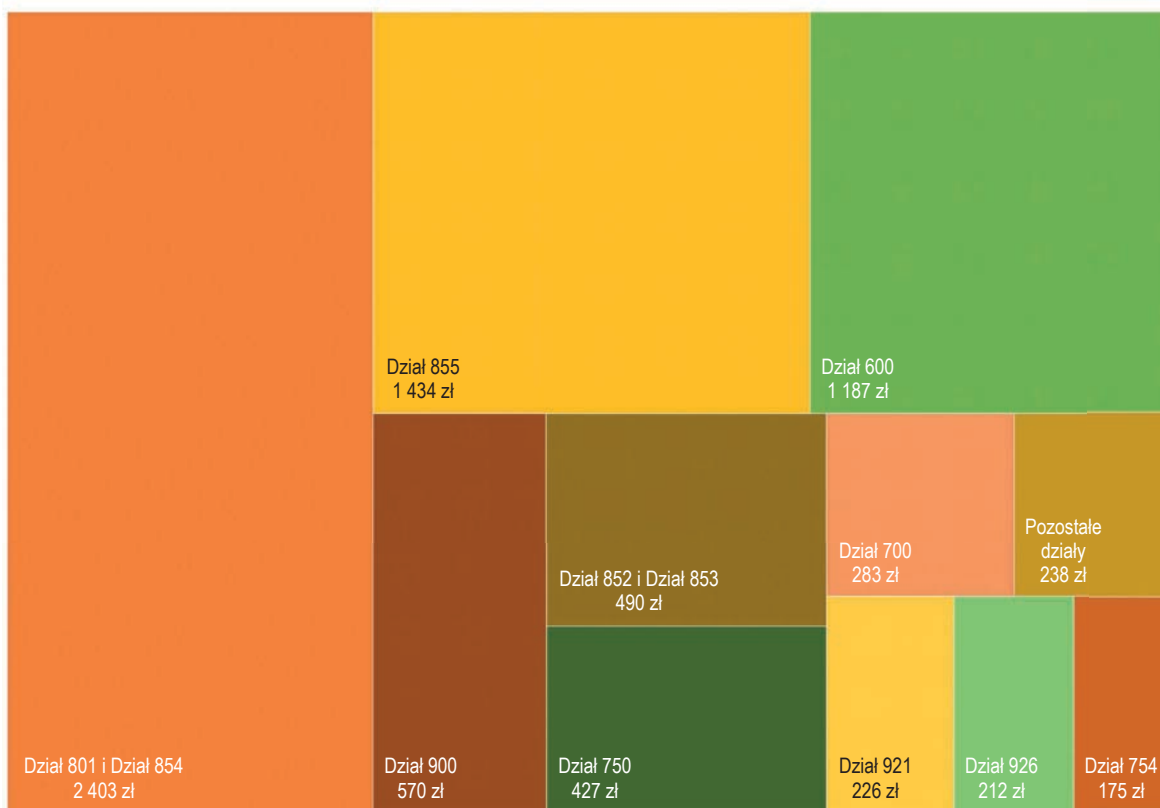
⁷ M.st. Warszawa na zadania związane z polityką prorodziną i wychowaniem dzieci przeznaczyło 1 539 zł.

⁸ M.st. Warszawa na zadania związane z transportem i łącznością przeznaczyło 2 479 zł.

⁹ M.st. Warszawa na zadania związane z gospodarką komunalną przeznaczyło 896 zł.

¹⁰ M.st. Warszawa na zadania związane z pomocą społeczną przeznaczyło 381 zł.

Wydatki miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r.



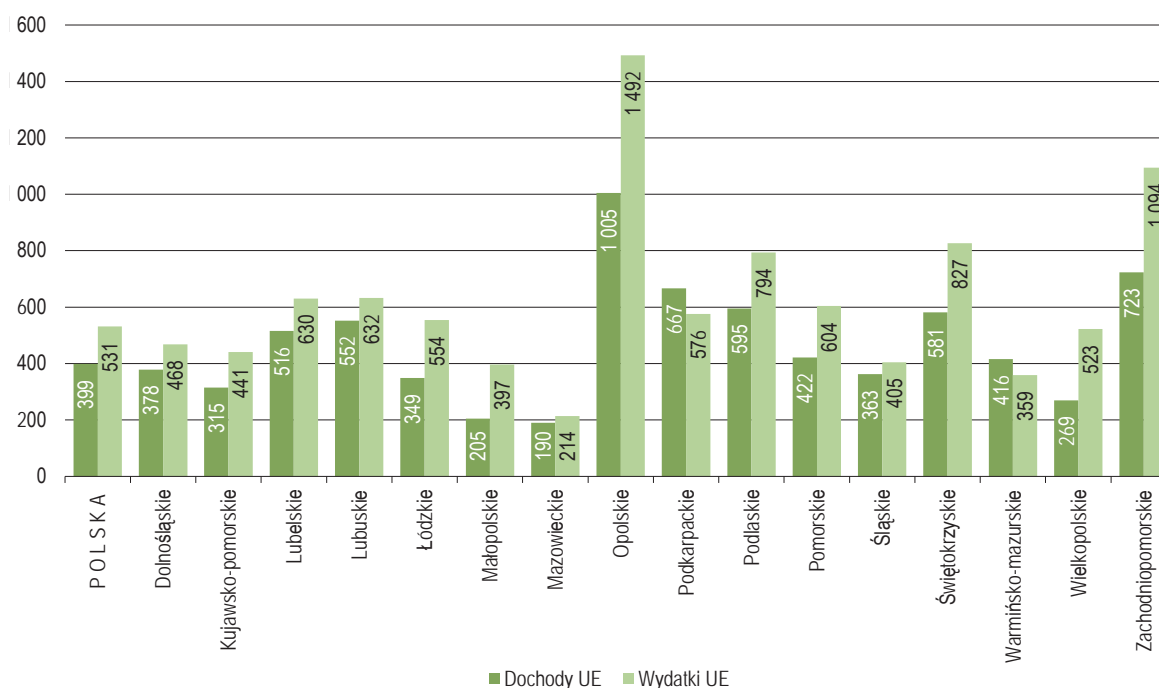
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

3.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

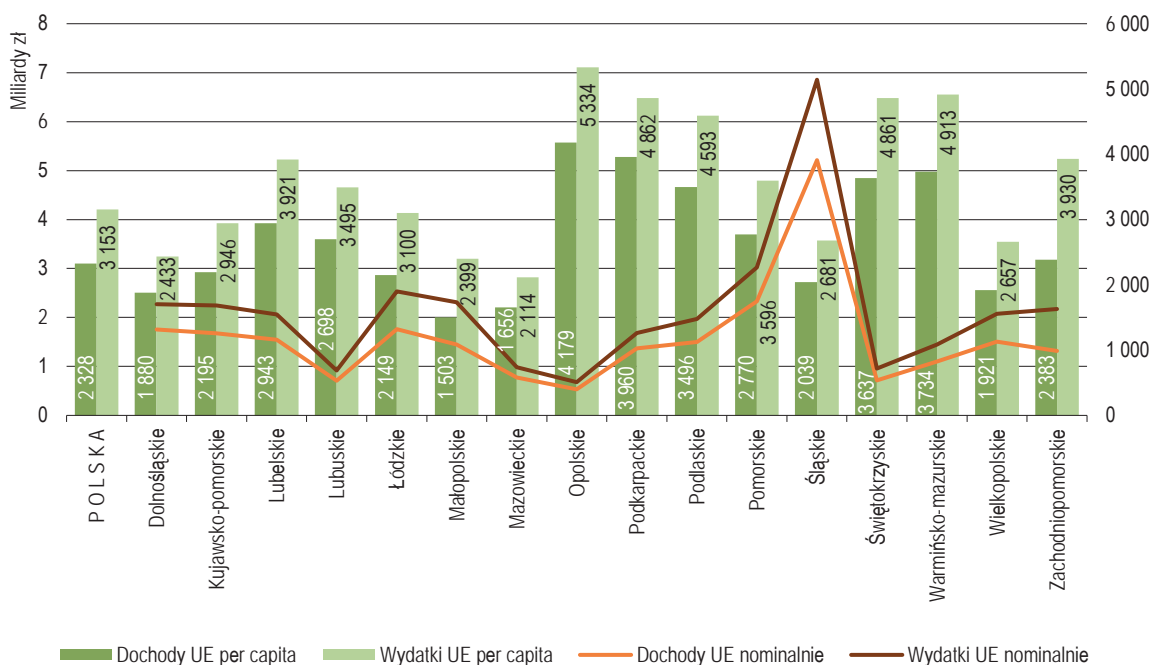
Dochody liczone na jednego mieszkańca miast na prawach powiatu pozyskane w 2020 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych w ramach kończącej się perspektywy finansowej na lata 2014–2020 wyniosły ogółem 399 zł, z tego bieżące 66 zł i majątkowe 333 zł. W stosunku do roku poprzedniego dochody UE pozostały na tym samym poziomie. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 362 zł (329 zł w 2019 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne¹¹ wyniosły w 2020 r. – 531 zł, z tego bieżące 60 zł i majątkowe 471 zł. W stosunku do 2019 r. nastąpił spadek wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 58 zł, w tym wydatków majątkowych o 53 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 485 zł (472 zł w 2019 r.).

¹¹ 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 2020 r. wg województw (w zł)



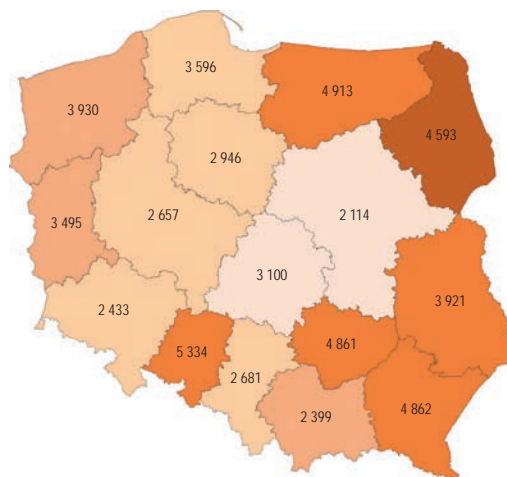
Skumulowane dochody i wydatki UE miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2020



Skumulowane dochody UE miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2020 (w zł)



Skumulowane wydatki UE miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2020 (w zł)

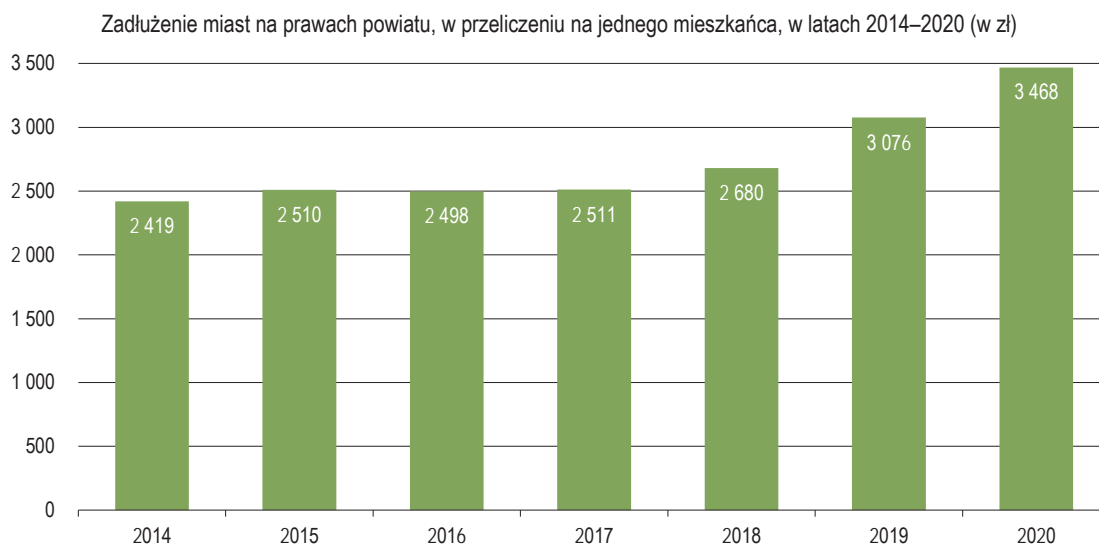
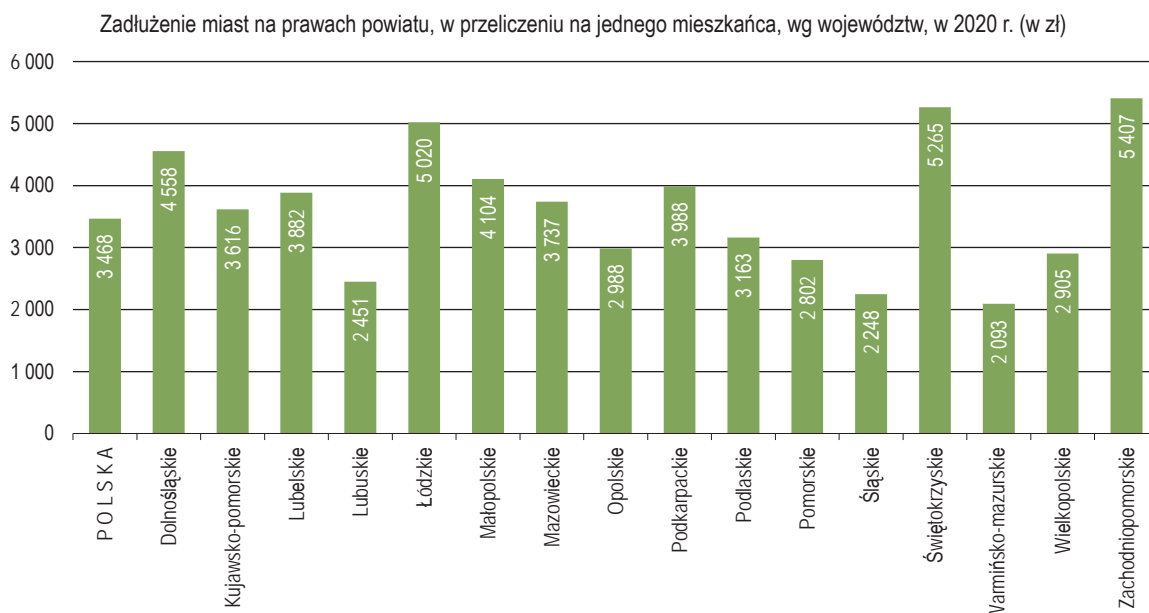


Skumulowane dochody powiatów grodzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w całym okresie trwania perspektywy finansowej 2014–2020 wyniosły średnio 2 328 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 3 153 zł. Największymi beneficjentami dofinansowania unijnego liczonego *per capita* były głównie miasta województw wschodnich – podkarpackiego (łącznie 3 961 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca miast), świętokrzyskiego (3 636 zł), warmińsko-mazurskiego (3 733 zł) i podlaskiego (3 495 zł) oraz lider – miasto Opole z dochodami *per capita* na poziomie 4 179 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 (5 334 zł), następnie w miastach województwa warmińsko-mazurskiego (4 913 zł), podkarpackiego (4 862 zł) i świętokrzyskiego (4 861 zł). W ujęciu nominalnym liderami były powiaty grodzkie województw śląskiego, pomorskiego i łódzkiego.

Indywidualnie najwyższe łączne dochody w ostatnich 7 latach na projekty unijne, liczone *per capita*, wykonały miasta: Świnoujście – 6 752 zł, Olsztyn – 5 263 zł i Krosno – 5 118 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się miasta: Mysłowice, Piekary Śląskie i Legnica – odpowiednio 586 zł, 774 zł i 940 zł. Pierwszą trójkę pod względem wysokości skumulowanych wydatków UE stanowiły miasta: Świnoujście – 9 504 zł, Olsztyn – 7 012 zł i Krosno – 6 060 zł, ranking zamknęły: Mysłowice – 768 zł, Legnica – 828 zł i Piekary Śląskie – 865 zł.

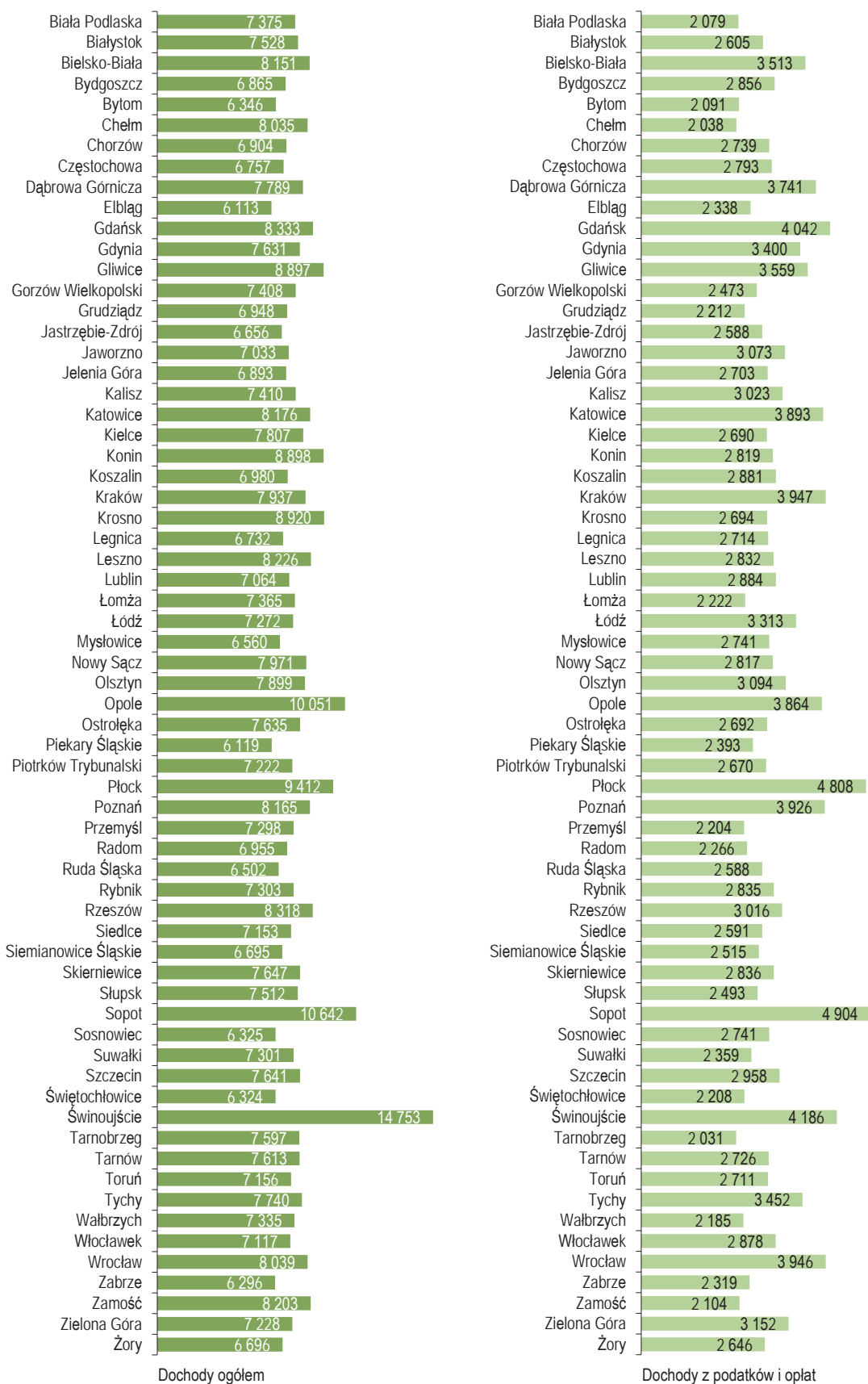
3.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Miasta na prawach powiatu są najbardziej zadłużoną grupą samorządów. W 2020 r. zwiększyły swój dług o 392 zł. W tym samym czasie zadłużenie wszystkich jst wzrosło o 205 zł, w tym stolicy o 967 zł. W ciągu 7 ostatnich lat zadłużenie powiatów grodzkich zwiększyło się o 1 049 zł, tj. o 43,4%, a realnie (po uwzględnieniu skumulowanej inflacji) o 35,4%.

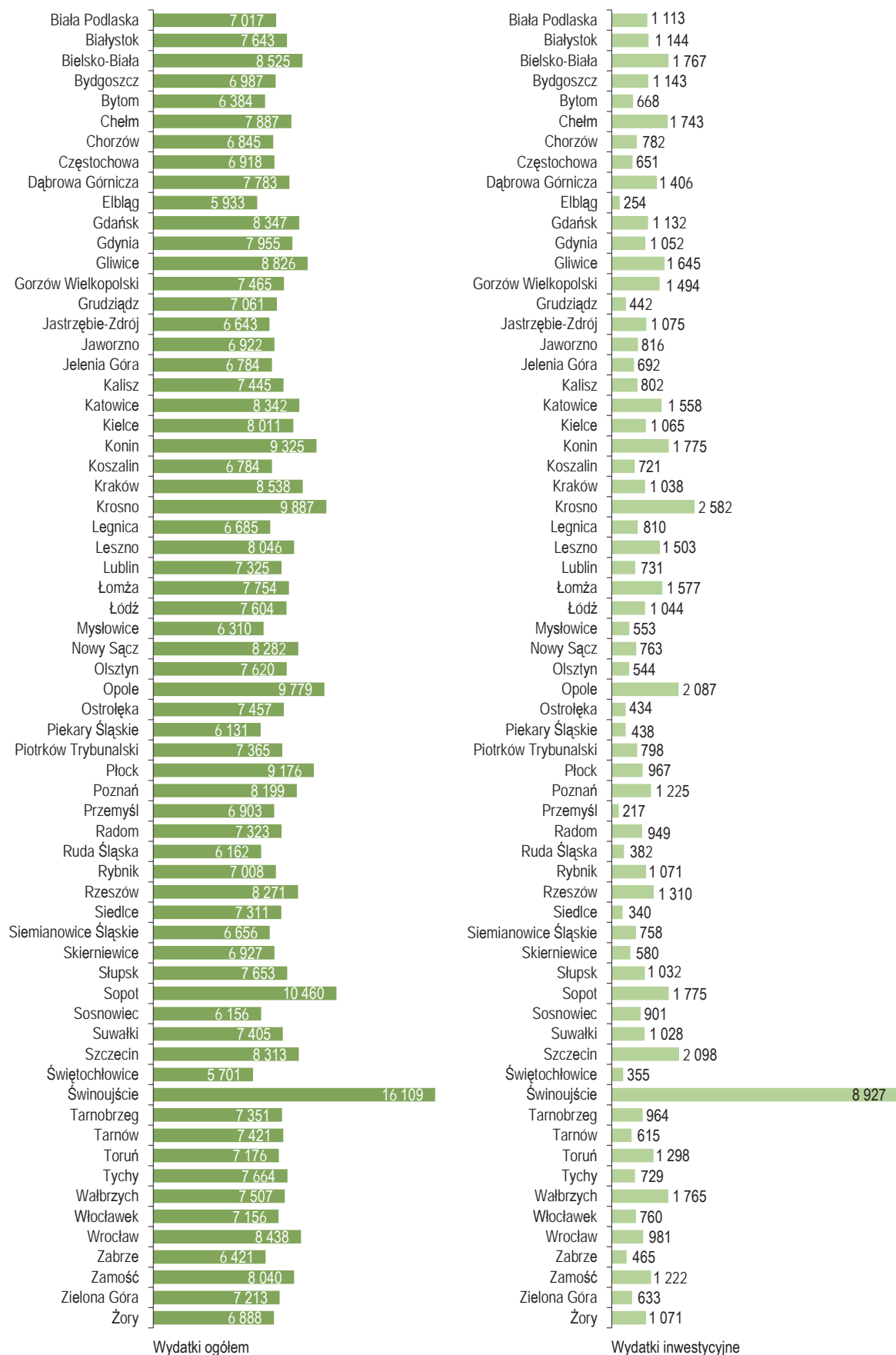


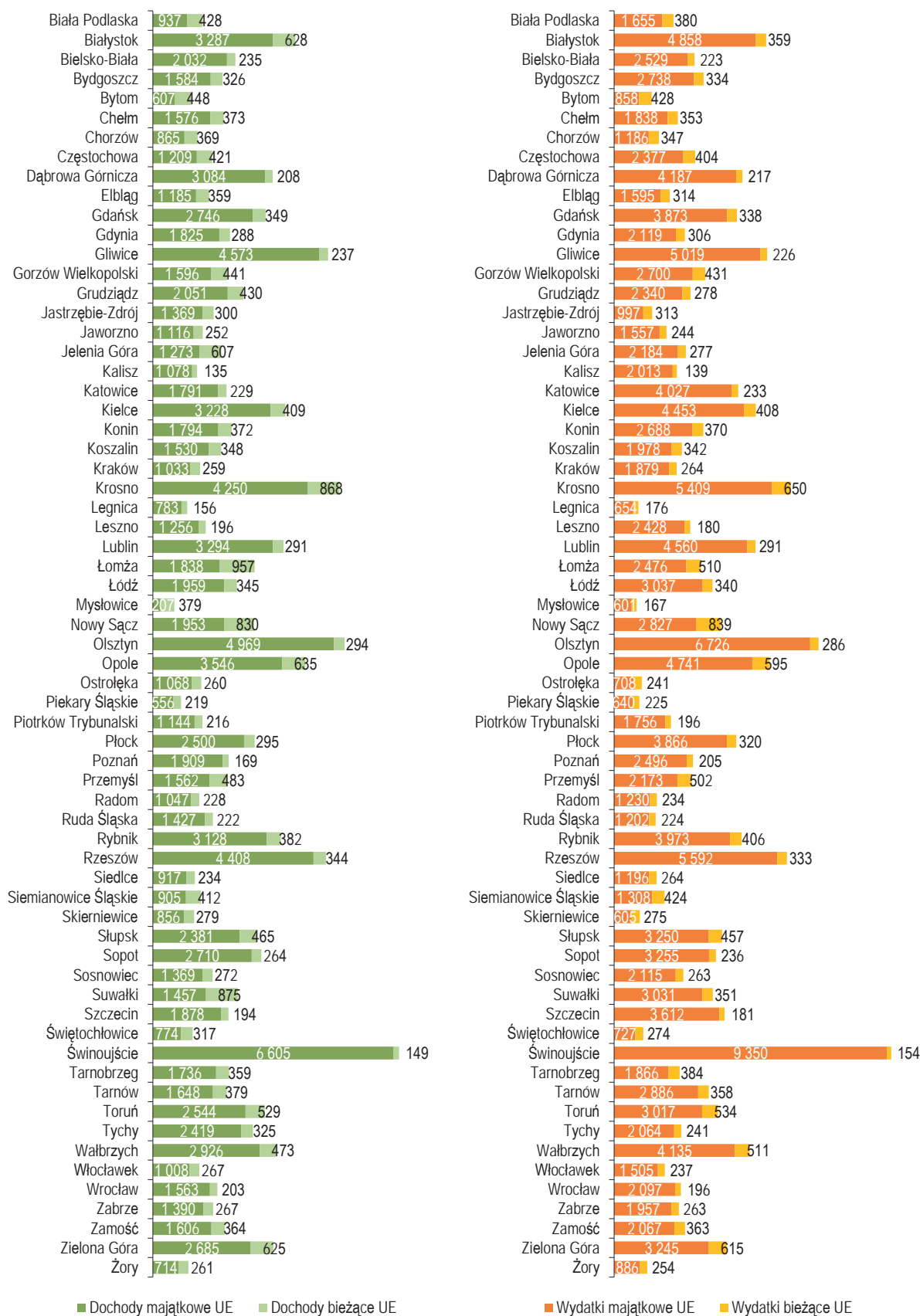
Kwota długu *per capita* powiatów grodzkich wyniosła w 2020 r. średnio 3 468 zł, natomiast wartość środkowa osiągnięta poziom 2 687 zł, co oznacza, że taki lub większy dług posiadała połowa jst tego rodzaju (w 2019 r. wartość mediany to 2 600 zł). Relatywnie najwyższe zobowiązania posiadały miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. – 4 489 zł, co oznacza, że w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły swój dług – o 573 zł. Miasta najmniejsze, z ludnością od 20 tys. do 50 tys., były zadłużone średnio na kwotę – 3 454 zł (wzrost o 419 zł), następnie miasta duże, posiadające od 100 tys. do 500 tys. mieszkańców – 3 317 zł (wzrost długu liczonego na jednego mieszkańca o 369 zł). Najniższy dług cechował miasta średnie z ludnością w przedziale od 50 tys. do 100 tys. – 2 433 zł, przy najniższym jego zwiększeniu – o 180 zł. Kwota długu wzrosła w 52 miastach, a zmalała w 13. W przedziałach zadłużenia rozkład liczby miast prezentował się następująco: w przedziale do 1 000 zł znalazły się trzy miasta, od 1 000 zł do 2 000 zł – 14 miast, od 2 000 zł do 3 000 zł – 22 miasta, od 3 000 zł do 4 000 zł – 11 miast i powyżej 4 000 zł – 15 miast. W 2020 r. indywidualnie najmniej zadłużonym miastem w przeliczeniu na jednego mieszkańca było ponownie Jastrzębie-Zdrój, z zadłużeniem wynoszącym 272 zł, którego dług dodatkowo zmniejszył się w przeciągu roku o 67 zł, następnie Sosnowiec – 877 zł oraz Biała Podlaska – 900 zł. Najbardziej zadłużonym miastem, licząc *per capita*, był Szczecin – 5 985 zł (wzrost o 1 245 zł), Wałbrzych – 5 698 zł (wzrost długu o 313 zł w stosunku do 2019 r.) oraz Świnoujście – 5 672 zł (wzrost o 2 156 zł). Najwyższy wzrost zadłużenia odnotowały miasta: Świnoujście – o 2 156 zł, Szczecin – o 1 245 zł i Zabrze – o 1 134 zł, a największe redukcje kwoty długu przypadające na jednego mieszkańca wystąpiły w miastach: Jelenia Góra (o 376 zł), Sopot (o 294 zł) i Przemysł (o 252 zł).

Dochody ogółem i dochody z podatków i opłat (w tym PIT i CIT) miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



Wydatki ogółem i wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)

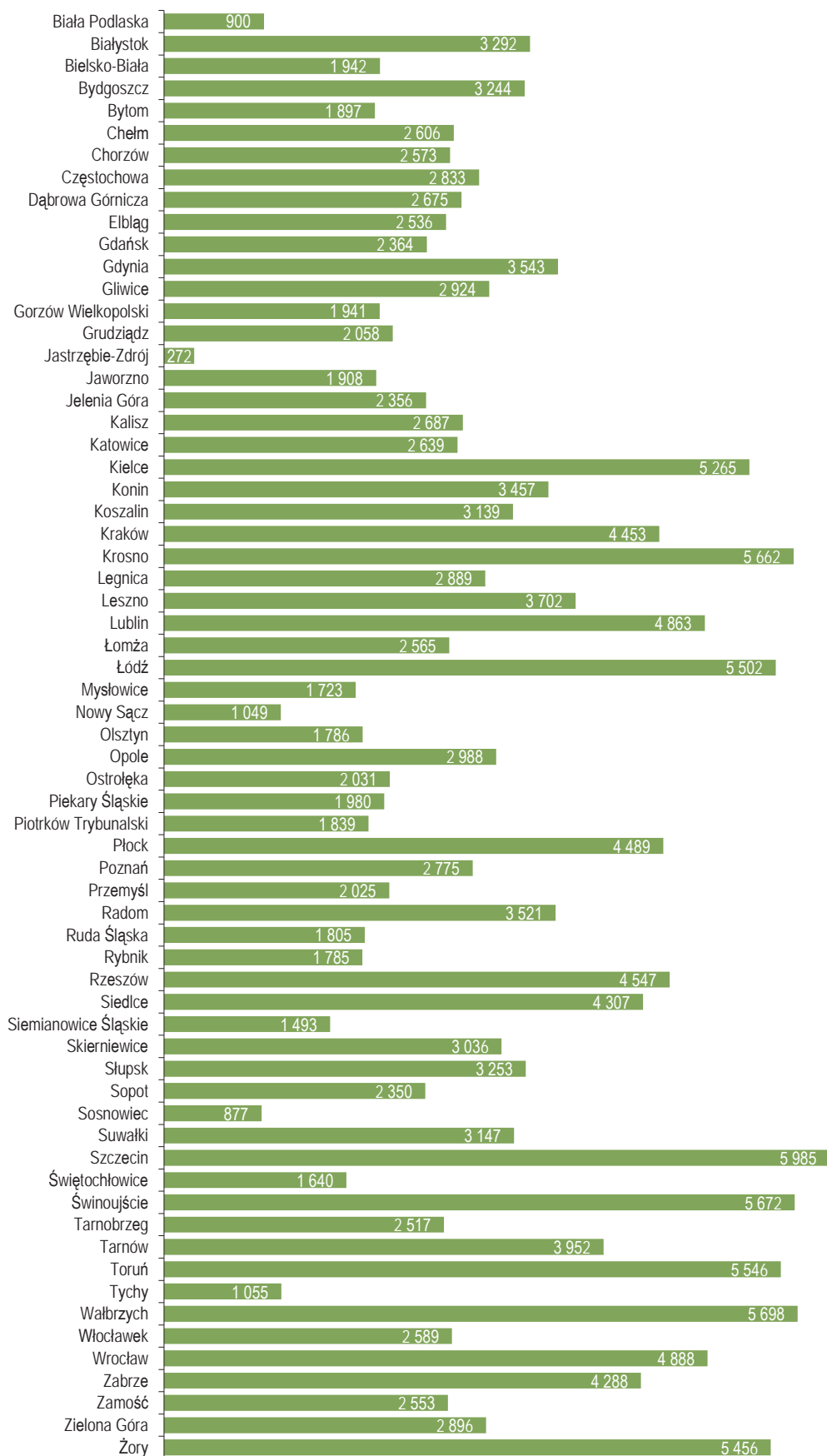


Struktura dochodów i wydatków UE *per capita* miast na prawach powiatu (wartości skumulowane), w latach 2014–2020 (w zł)

■ Dochody majątkowe UE ■ Dochody bieżące UE

■ Wydatki majątkowe UE ■ Wydatki bieżące UE

Zadłużenie miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



4. Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca

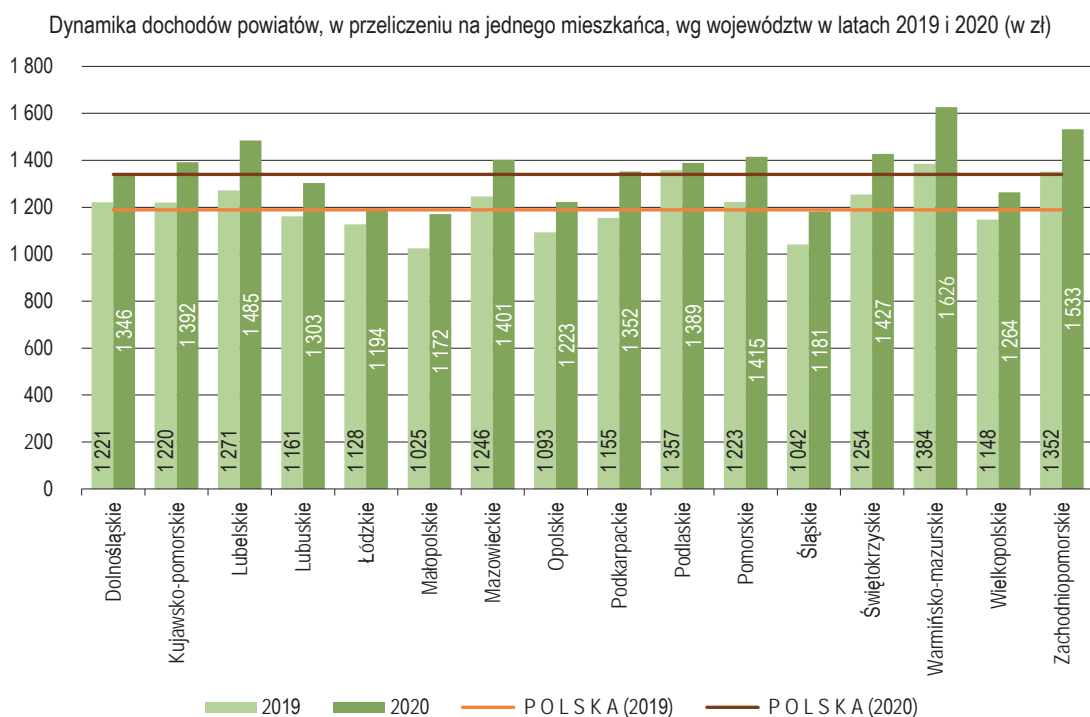
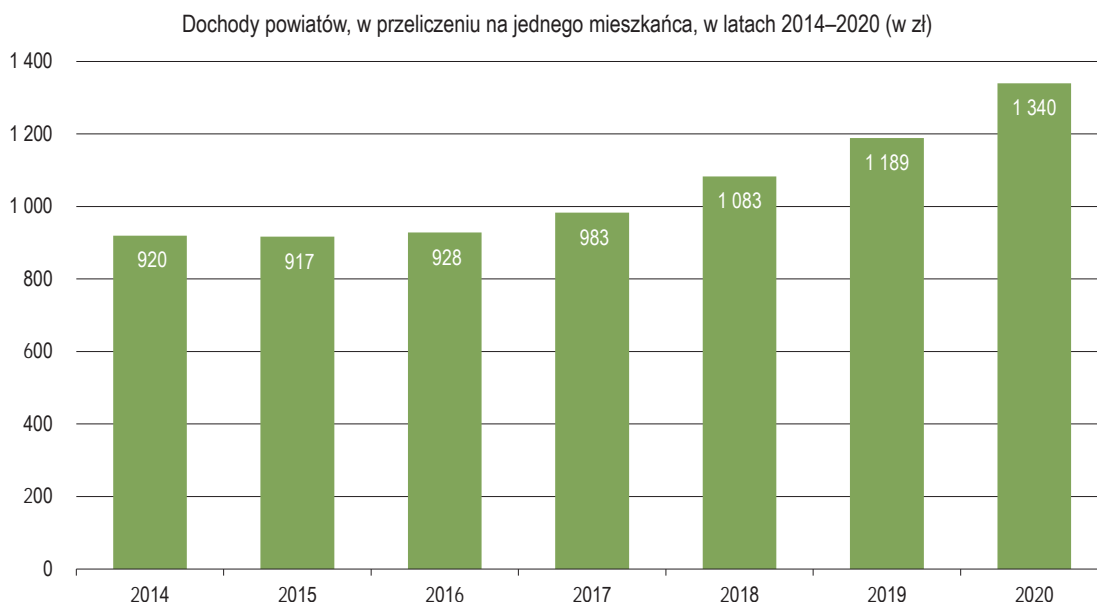
Charakterystyka budżetów powiatów, w latach 2014–2020, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dochody ogółem, z tego:	920	917	928	983	1 083	1 189	1 340
Bieżące, w tym:	843	838	866	905	958	1 050	1 153
PIT, CIT	153	167	181	199	226	251	249
Dotacje celowe, w tym:	176	153	155	171	181	187	212
Na zadania zlecone	106	98	103	105	106	112	126
Subwencja ogólna, w tym:	389	386	392	392	400	447	517
Część oświatowa	305	302	303	296	296	332	385
Majątkowe, w tym:	77	79	61	79	125	139	187
Dochody ze sprzedaży majątku	7	6	6	7	8	4	9
Wydatki ogółem, z tego:	920	908	903	982	1 110	1 148	1 253
Bieżące, w tym:	785	775	787	824	878	943	1 048
Wynagrodzenia i pochodne	462	473	484	502	528	578	649
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	30	31	36	38	39	41	44
Dotacje	52	53	57	60	65	70	78
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	8	7	6	6	6	7	5
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	29	16	8	20	28	28	34
Majątkowe, w tym:	135	133	116	158	232	205	205
Wydatki inwestycyjne, w tym:	133	131	115	156	230	202	202
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	30	31	5	30	64	56	39
Wynik budżetu	0	9	25	1	-27	41	87
Wynik operacyjny	58	62	80	80	80	107	105
Przychody ogółem, w tym:	69	69	67	95	131	119	151
Zaciągnięcie długu zwrotnego	24	22	15	29	62	44	30
Rozchody ogółem, w tym:	25	28	28	28	31	45	43
Splata długu zwrotnego	22	26	26	26	29	40	33
Kwota długu, w tym:	230	226	216	218	250	255	252
Zobowiązania wymagalne	0	0	0	0	0	0	0

4.1. Dochody

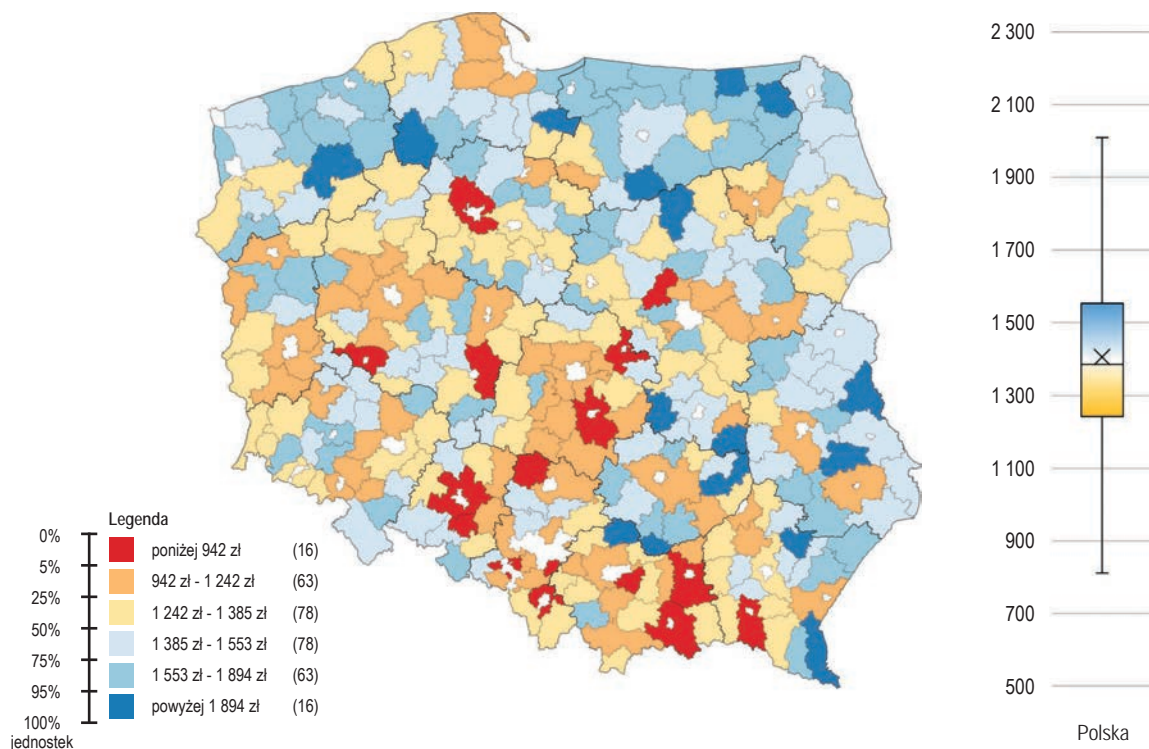
W 2020 r. dochody powiatów zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego o 151 zł (12,7%), a w odniesieniu do 2014 r. o 420 zł, co oznacza wzrost o 45,7%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, o 37,7%. Na przestrzeni badanych 7 lat można zaobserwować dwa okresy, pierwszy, z niewielką dynamiką wzrostów oraz drugi, od 2018 r., w którym nastąpiło wyraźne zwiększenie tempa przyrostów budżetów powiatów.

Według regionów najwyższe średnie dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały w 2020 r. powiaty z województw: warmińsko-mazurskiego (1 626 zł), zachodniopomorskiego (1 533 zł) i lubelskiego (1 485 zł), a najniższe powiaty województw: małopolskiego (1 172 zł), śląskiego (1 181 zł) i łódzkiego (1 194 zł). Wzrost dochodów ogółem zanotowały 292 powiaty (rok wcześniej 280), a spadek 22 (w 2019 r. – 34), przy czym w zakresie dochodów własnych wzrost charakteryzował 245 powiatów ziemskich (305 rok wcześniej), a w zakresie dotacji i subwencji odpowiednio 222 (112) i 312 (301) tego typu samorządów.

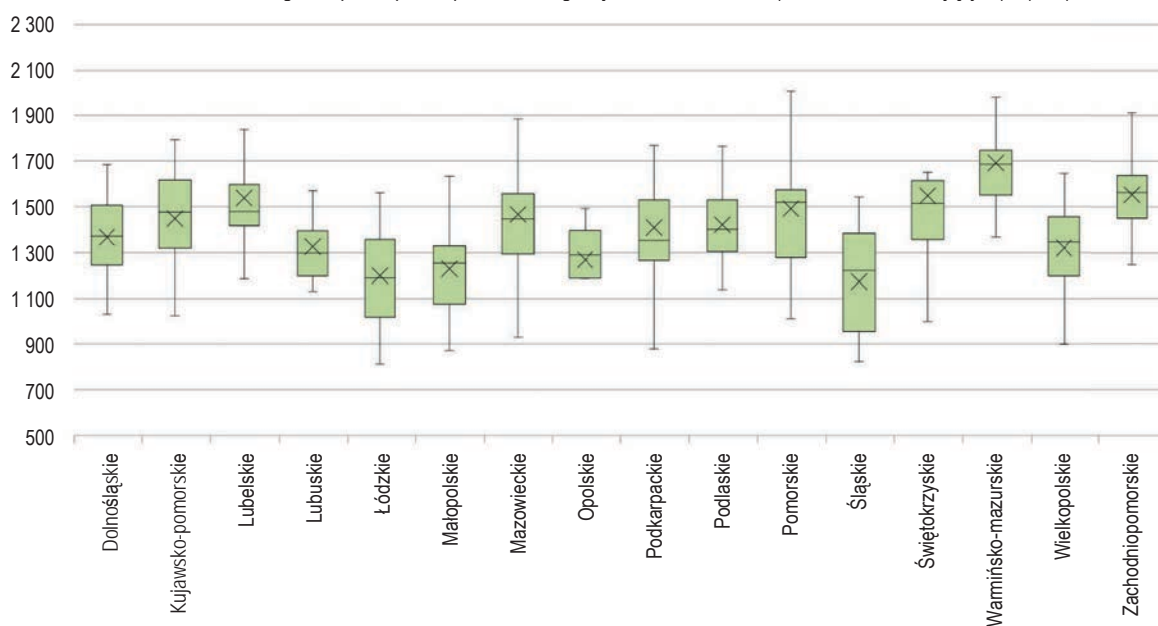


Najniższe dochody uzyskały ponownie powiaty opolski, skierniewicki oraz rybnicki – odpowiednio 744 zł, 812 zł i 822 zł, i były one około 3-krotnie niższe od dochodów uzyskanych przez najzamożniejsze powiaty: nidzicki (2 357 zł), węgorzewski (2 344 zł) i bieszczadzki (2 340 zł).

Dochody ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Rozrzut dochodów ogółem *per capita* w powiatach wg województw w 2020 r. (bez wartości odstających)¹² (w zł)



¹² Wyjaśnienia dotyczące sposobu czytania wykresów pudełkowych zastosowanych w niniejszym rozdziale znajdują się na końcu opracowania.

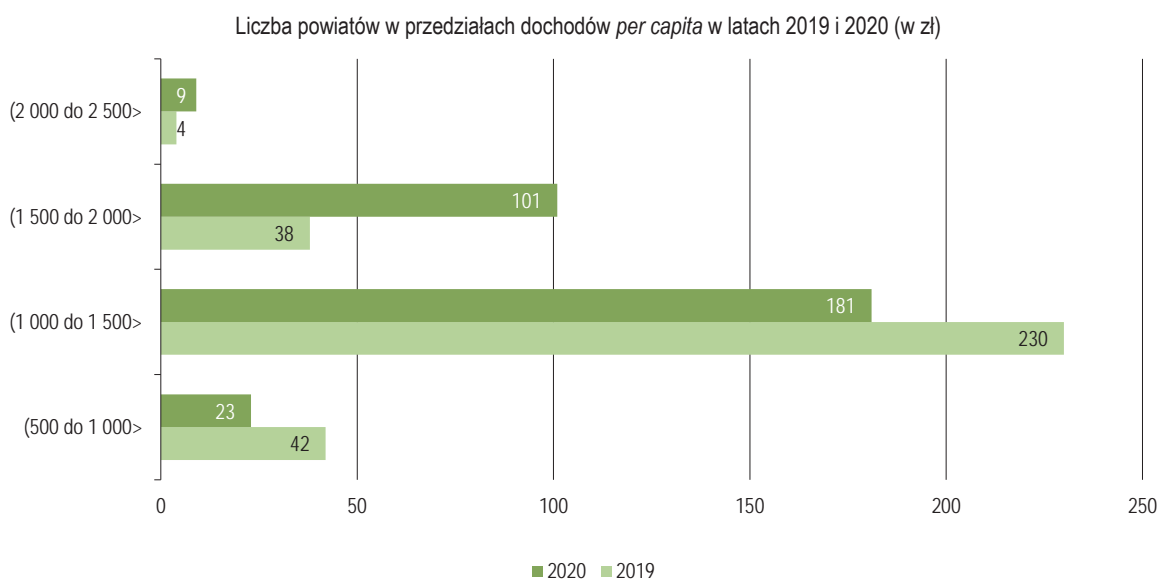
W przedziałach dochodów *per capita* 23 powiaty osiągnęły dochód na mieszkańca mniejszy niż 1 000 zł (w 2019 r. były to 42 powiaty), 181 powiatów pomiędzy 1 000 zł a 1 500 zł (w 2019 r. – 230), dochody 101 powiatów (38 rok wcześniej) znalazły się w zakresie 1 500–2 000 zł, a w 9 najbardziej zamożnych powiatach – powyżej 2 000 zł (w roku poprzednim były 4 takie powiaty). Odsetek powiatów, w których wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniósł 93,0% (292 jst), rok wcześniej relacja ta wyniosła 89,2%.

Poziom i dynamika dochodów ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019 i 2020 (w zł)

Wyszczególnienie	2019	2020	Różnica (3-2)	Dynamika (2019 = 100%)
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	1 189	1 340	151	112,7
– bieżące	1 050	1 153	103	109,8
– majątkowe	139	187	48	134,5
Mediana	1 212	1 385	173	114,3
Średnia	1 242	1 405	163	113,1
Minimalne	722	744	22	103,0
Maksymalne	2 214 ¹⁾	2 357 ²⁾	143	106,5

¹⁾ Powiat wysokomazowiecki (woj. podlaskie).

²⁾ Powiat nidzicki (woj. warmińsko-mazurskie).

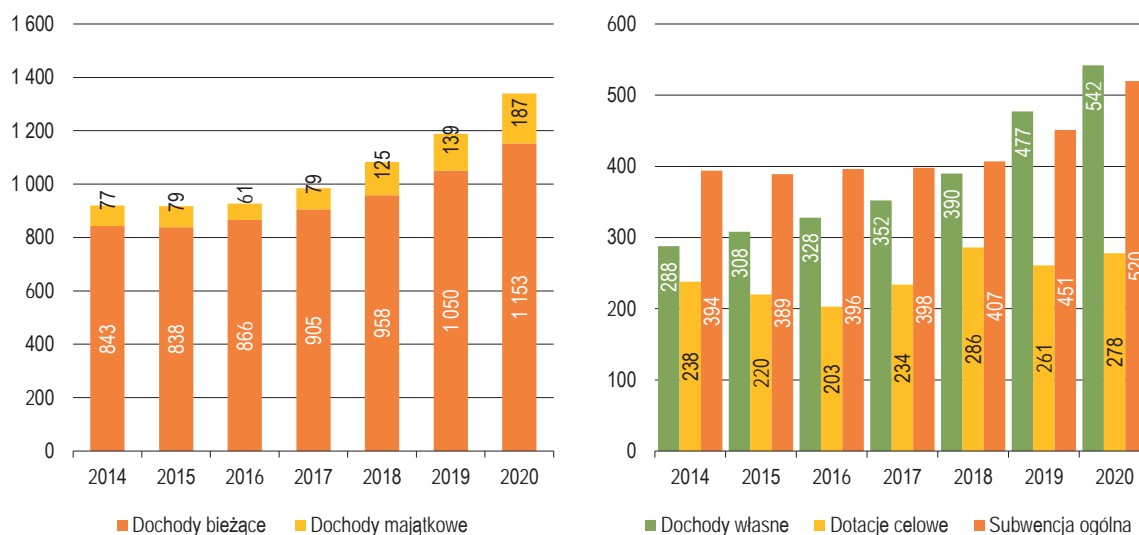


W odniesieniu do wielkości powiatów, podobnie jak w przypadku innych typów jst, wraz ze wzrostem liczby ludności zamieszkującej dany powiat dochody *per capita* spadają. Podobną tendencję wykazują składowe dochody – dotacje i subwencja ogólna, z wyjątkiem dochodów własnych, które wraz ze wzrostem liczby ludności zwiększają się (przypadek najmniejszego powiatu z ludnością poniżej 20 tys. nie jest reprezentatywny).

Dochody powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2019 i 2020 (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba powiatów	Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
			PIT i CIT	podatki i opłaty					
			2019	2020					
Liczba ludności	10 tys. – 20 tys.	1	1 619	1 765	519	151	54	705	540
	20 tys. – 50 tys.	73	1 364	1 555	527	188	44	370	658
	50 tys. – 100 tys.	160	1 236	1 391	538	229	43	297	556
	100 tys. – 500 tys.	80	1 094	1 232	551	284	43	233	448

Struktura dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)

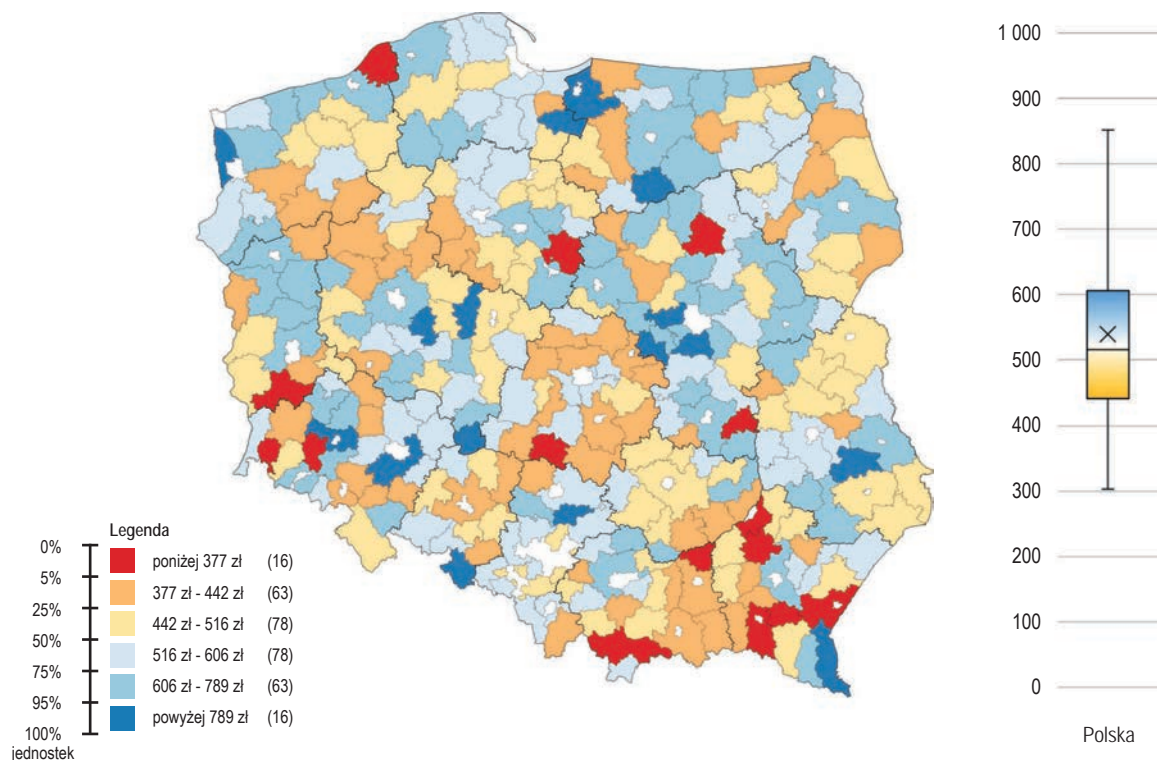


Dochody bieżące powiatów *per capita* w skali kraju wyniosły w 2020 r. – 1 153 zł i wzrosły o 103 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 310 zł w odniesieniu do 2014 r. Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) zmalały o 2 zł i wyniosły 249 zł, przy wzroście o 96 zł w ciągu ostatnich 7 lat. Rok 2020 był pierwszym od wielu lat, w którym została zahamowana tendencja wzrostowa dochodów z tytułu PIT i CIT – na skutek trwającej pandemii COVID-19 negatywnie oddziałującej na wiele gałęzi gospodarki kraju. Dochody z tego tytułu obniżyły się w 222 powiatach, tj. 70,7% tego typu jednostek. Zamrożenie gospodarki wpłynęło również na poziom uzyskanych przez powiaty dochodów z pozostałych podatków i opłat lokalnych, które w opisywanym okresie wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 43 zł i zmalały w stosunku do roku poprzedniego o 3 zł, a od 2014 r. wzrosły o 5 zł. Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych było gorsze niż w roku poprzednim w 258 samorządach powiatowych (tj. w 82,2% wszystkich tego typu jednostek w kraju).

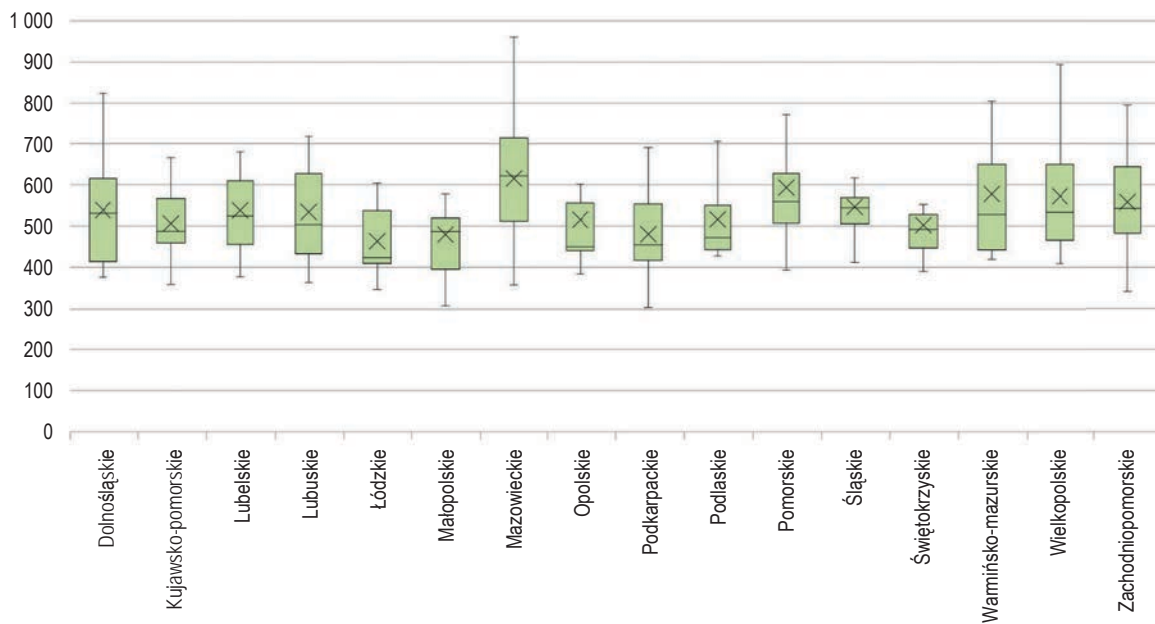
Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się o 48 zł w stosunku do roku ubiegłego i wyniosły 187 zł.

Dochody z tytułu dotacji celowych zanotowały wzrost o 17 zł, do poziomu 278 zł. Podniesienie kwot dotacji przypadających na jednego mieszkańca było udziałem powiatów 13 województw, jedynie powiaty z województw podlaskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego odnotowały spadki, odpowiednio o 28 zł, 14 zł i 8 zł. Subwencja ogólna nadal stanowi główne źródło dochodów powiatów i w 2020 r. wykonane wpływy z tego tytułu wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 520 zł, co oznacza wzrost o 69 zł. W układzie regionalnym wzrost *per capita* kwot subwencji charakteryzował powiaty wszystkich województw.

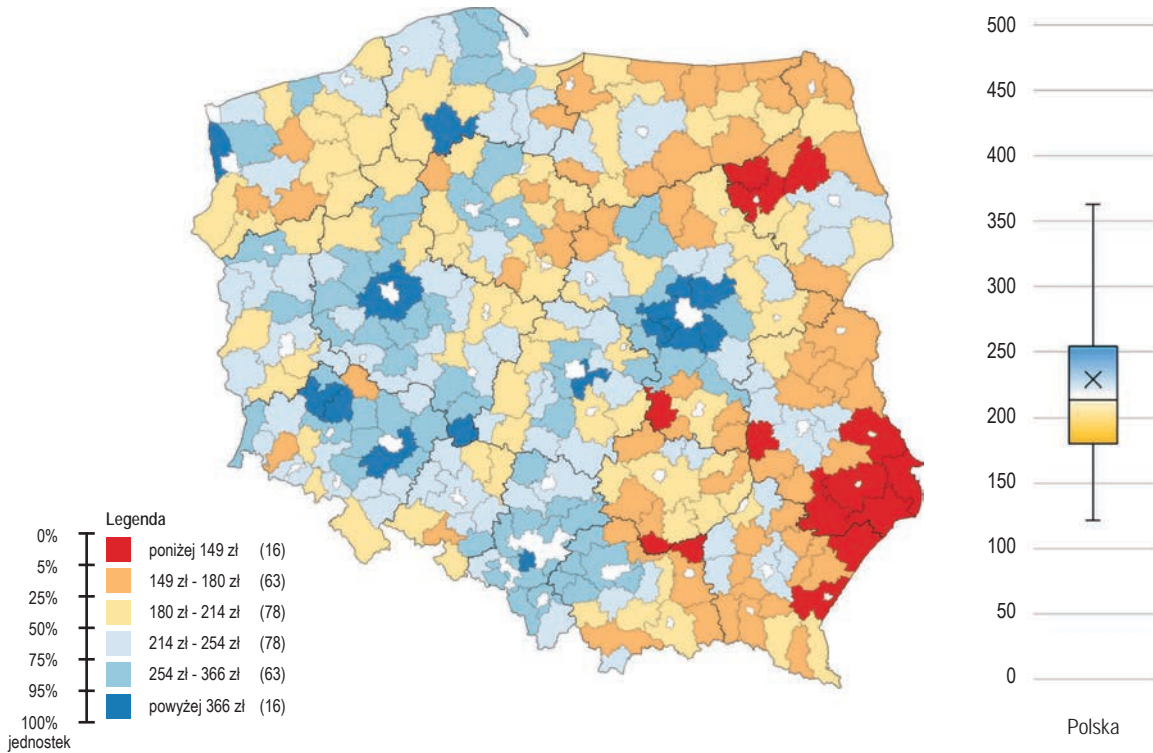
Dochody własne powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



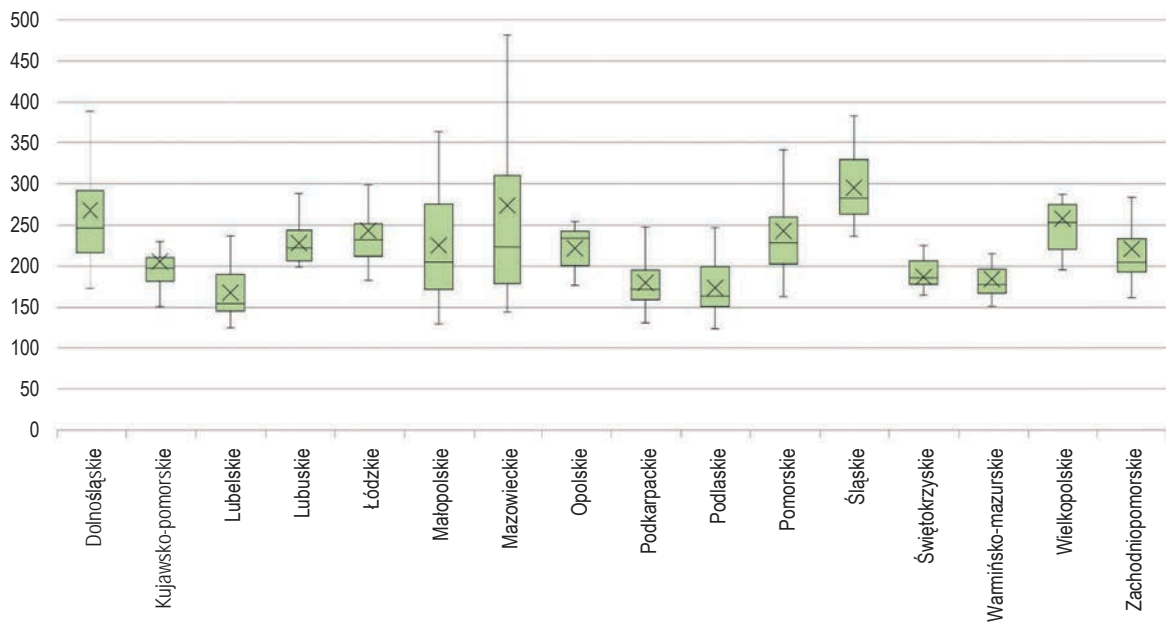
Rozrzut dochodów własnych per capita w powiatach, wg województw, w 2020 r. (bez wartości odstających) (w zł)



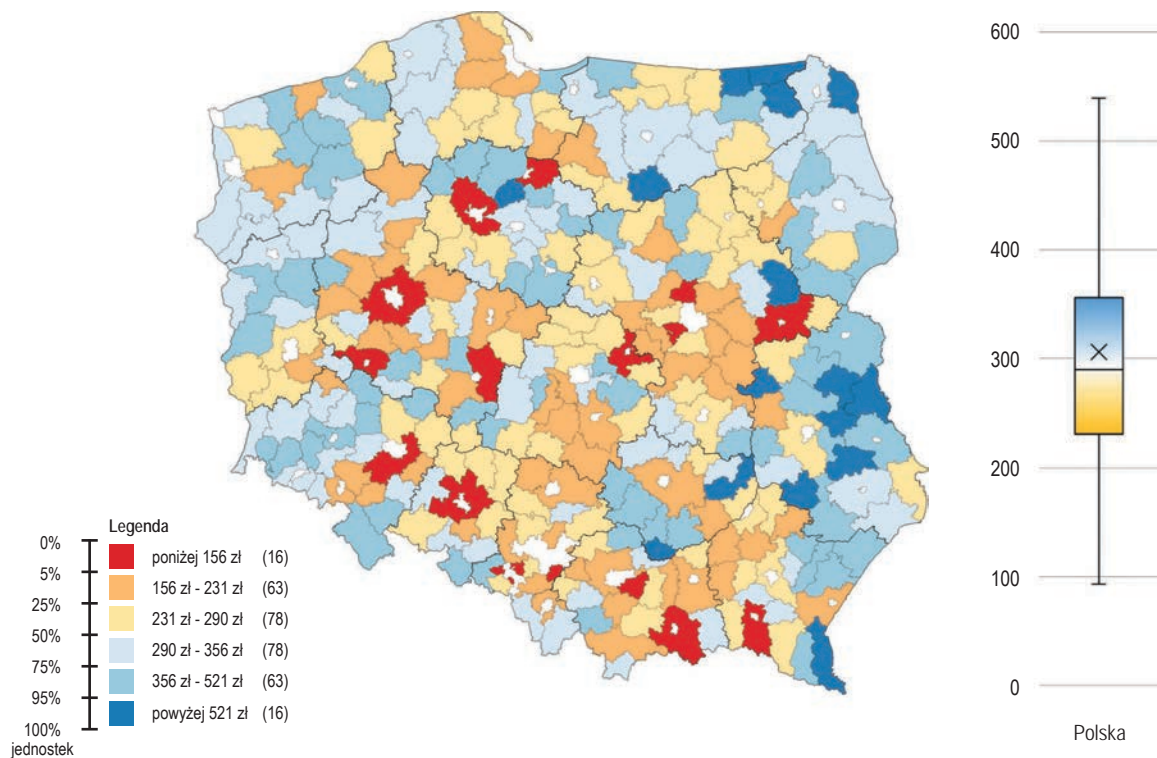
Dochody powiatów z tytułu udziału powiatów w podatkach PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



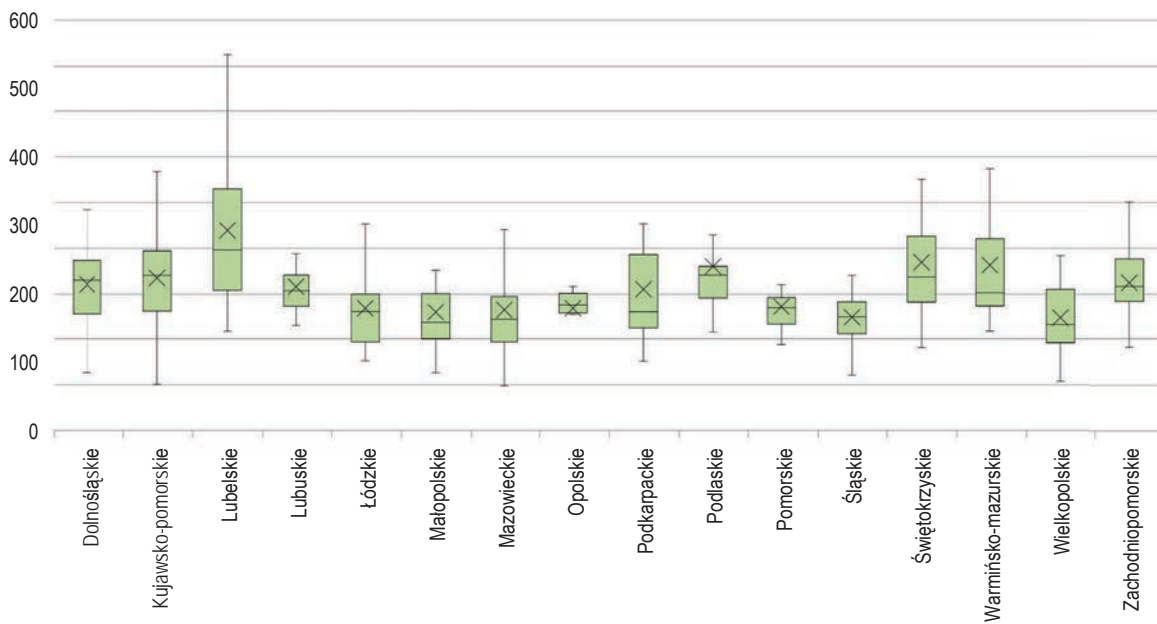
Rozrzut dochodów per capita z PIT i CIT w powiatach, wg województw, w 2020 r. (bez wartości odstających) (w zł)



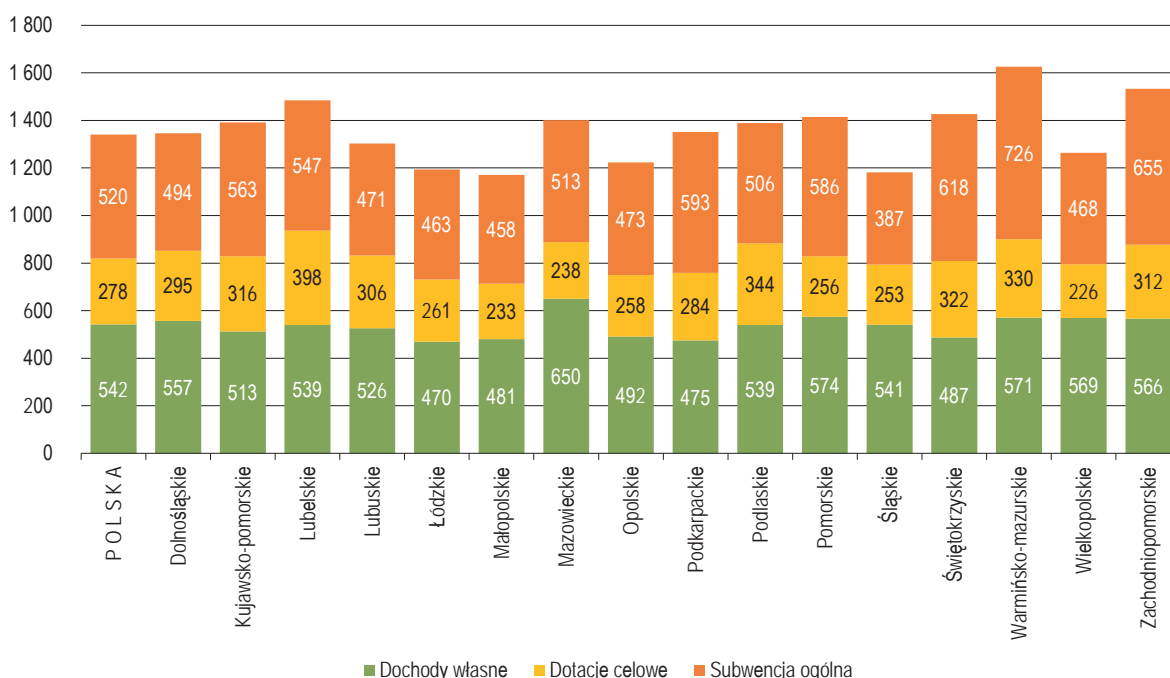
Dochody powiatów z tytułu dotacji celowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



Rozrzut dochodów z tytułu dotacji celowych *per capita* w powiatach, wg województw, w 2020 r. (bez wartości odstających) (w zł)



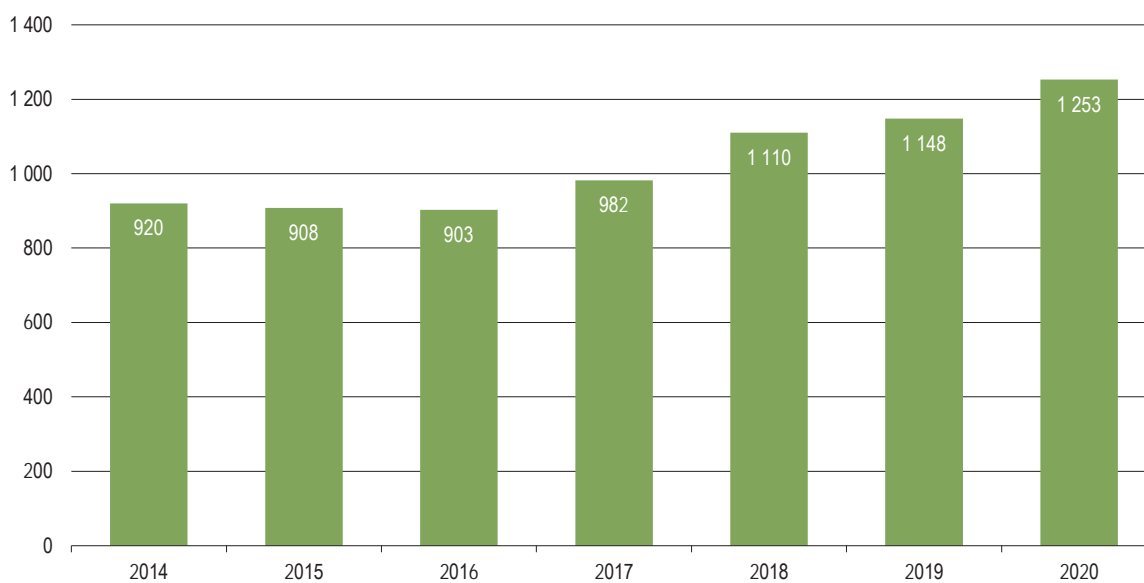
Poziom i struktura dochodów ogółem w gminach wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)

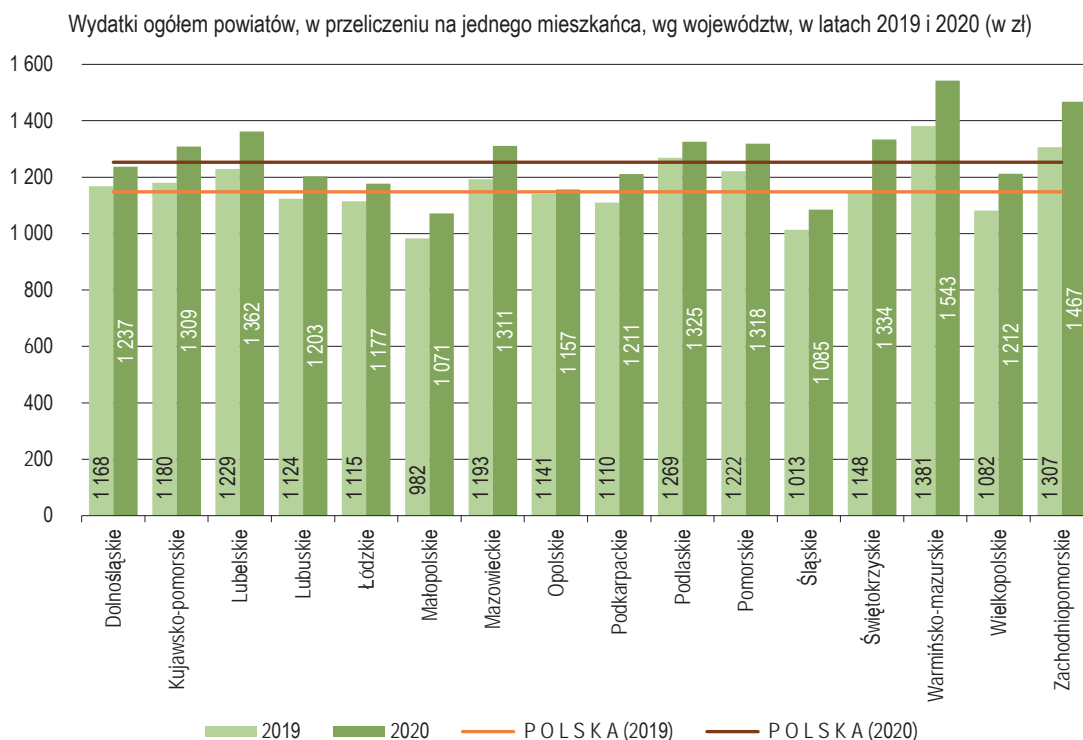


4.2. Wydatki

W 2020 r. wydatki budżetowe wszystkich powiatów w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 1 253 zł i wzrosły w stosunku do 2019 r. o 105 zł (o 9,1%, realnie o 5,7%), co oznacza utrzymanie stałej tendencji wzrostu wydatków w odniesieniu do lat poprzednich (od roku 2014 wydatki wzrosły o 333 zł, tj. o 36,2%, realnie o 28,0%). Wydatki ogółem gmin były niższe od wartość dochodów o 87 zł, co określiło nadwyżkę budżetową *per capita* w tej wysokości.

Wydatki ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)





W układzie terytorialnym najwyższe wydatki *per capita* wykonały powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 1 543 zł, co stanowiło 123,2% uśrednionych wydatków ogółem gmin w skali kraju, następnie zachodniopomorskiego – 1 467 zł (117,1% średnich wydatków) i lubelskiego – 1 362 zł (108,7%), natomiast najwyższą dynamiką wzrostu wydatków cechowały się powiaty województwa świętokrzyskiego (116,2%), zachodniopomorskiego (112,3%) i wielkopolskiego (112,1%). Kwotowo najwyższe przyrosty odnotowały gminy województwa świętokrzyskiego (186 zł), warmińsko-mazurskiego (162 zł) i zachodniopomorskiego (160 zł).

Poziom i dynamika wydatków powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019 i 2020 (w zł)

Wyszczególnienie	2019	2020	Różnica (3-2)	Dynamika (2019 = 100%)
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	1 148	1 253	105	109,1
– bieżące	943	1 048	105	111,1
– majątkowe	205	205	0	100,0
Mediana	1 180	1 294	114	109,7
Średnia	1 199	1 315	116	109,7
Minimalne	664	712	48	107,2
Maksymalne	2 017 ¹⁾	2 621 ²⁾	604	129,9

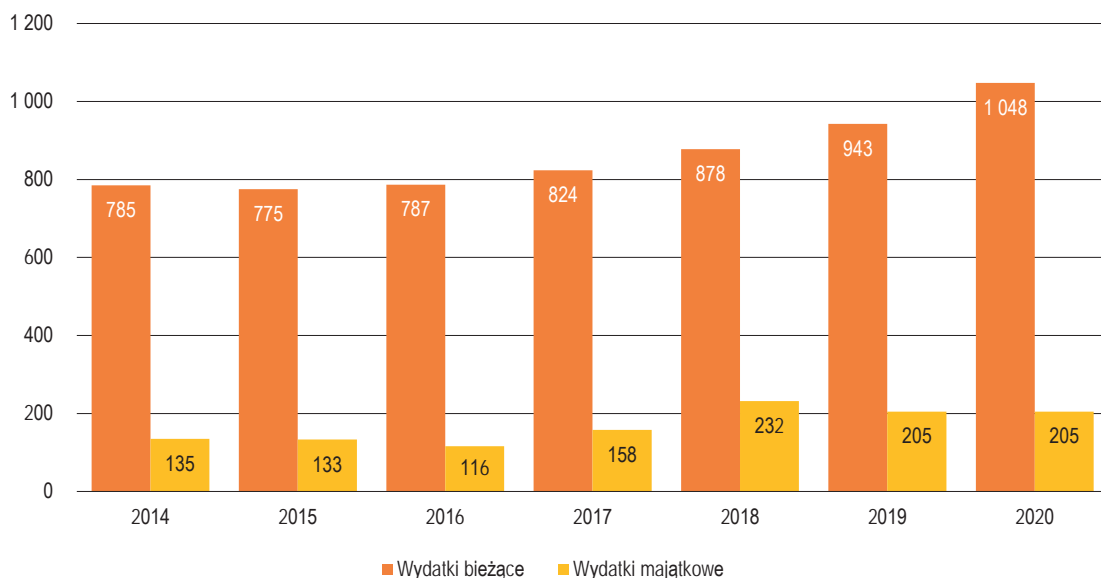
¹⁾ Powiat przasnyski (woj. mazowieckie).

²⁾ Powiat nidzicki (woj. warmińsko-mazurskie).

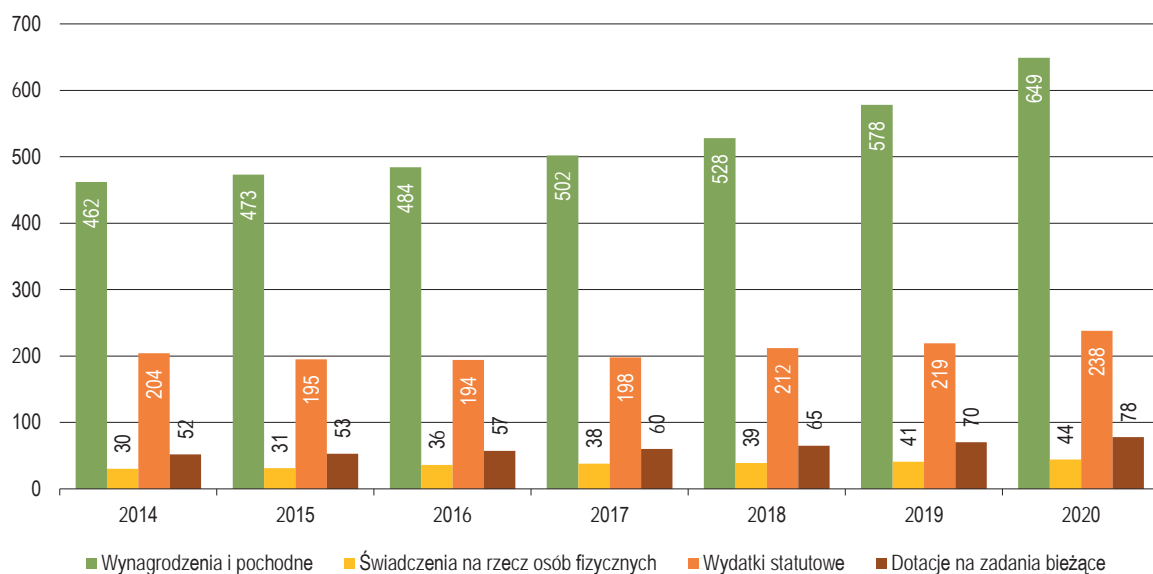
Wydatki ogółem wzrosły w 256 powiatach, a spadły w 58, podczas gdy w 2019 r. wzrost wystąpił w 206 jednostkach, a spadek w 108.

Wydatki poniżej 1 000 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły 43 powiaty (13,7% wszystkich tego typu jednostek), w granicach 1 000–1 500 zł – 201 powiatów (64,0%), 1 500–2 000 zł – 62 powiaty (19,7%), próg powyżej 2 000 zł przekroczyło 8 powiatów (2,5%).

Struktura wydatków powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



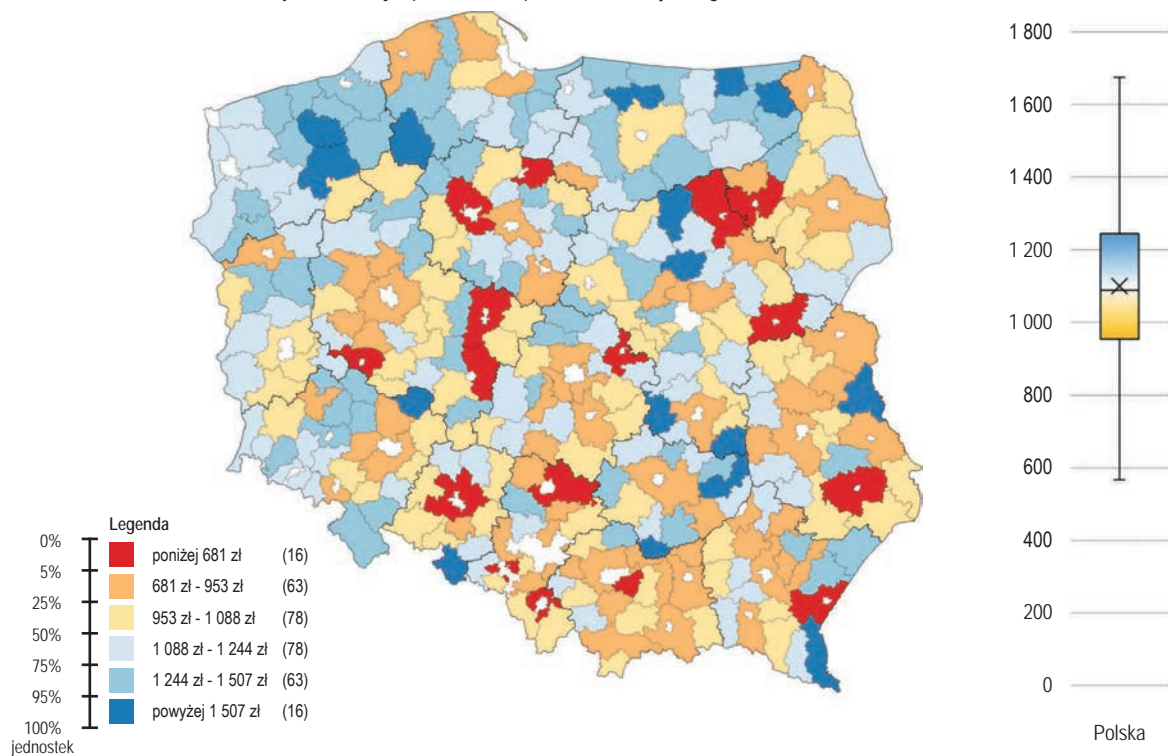
Poziom wybranych wydatków bieżących powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



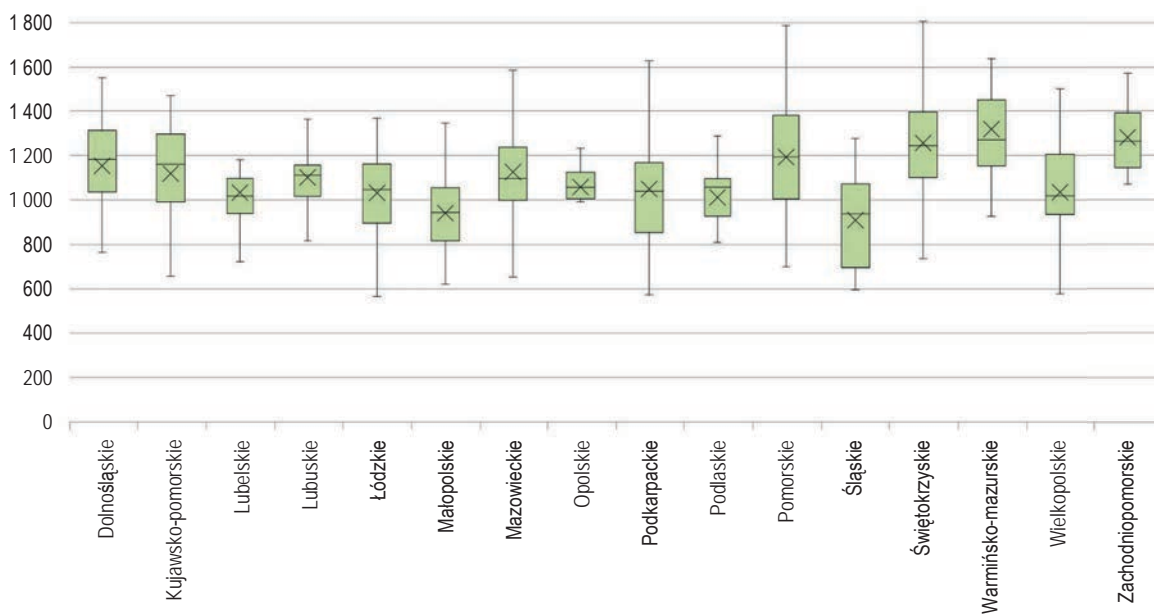
Wydatki bieżące powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. wyniosły średnio 1 048 zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 105 zł (od 2014 r. wzrost wyniósł 263 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 649 zł i wzrosły o 71 zł (od 2014 r. zwiększyły się o 187 zł).

Wydatki bieżące wyższe niż w roku poprzednim wykonało w 2020 r. 310 samorządów powiatowych, przy 302 powiatach w 2019 r. W przypadku wydatków majątkowych wyższe niż w 2019 r. wykonało 154 samorządów tego typu, przy 193 jednostkach, które na wydatki majątkowe przeznaczyły mniej środków niż w roku poprzednim.

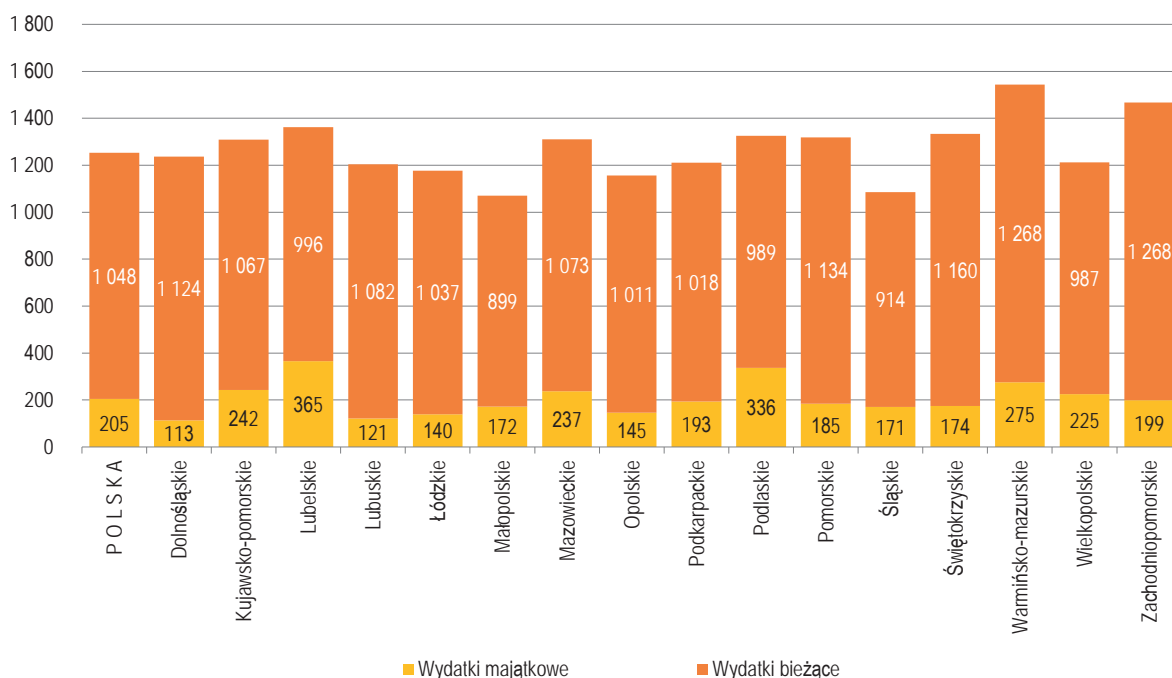
Wydatki bieżące powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r.



Rozrzut wydatków bieżących per capita powiatów, wg województw, w 2020 r. (bez wartości odstających) (w zł)

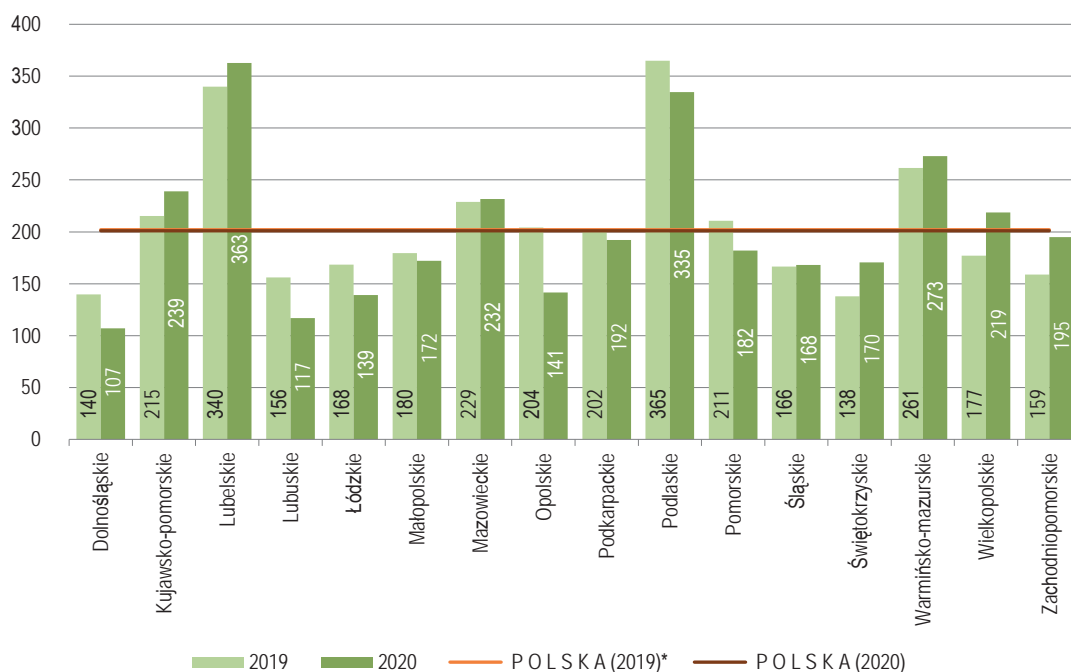


Wydatki powiatów wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



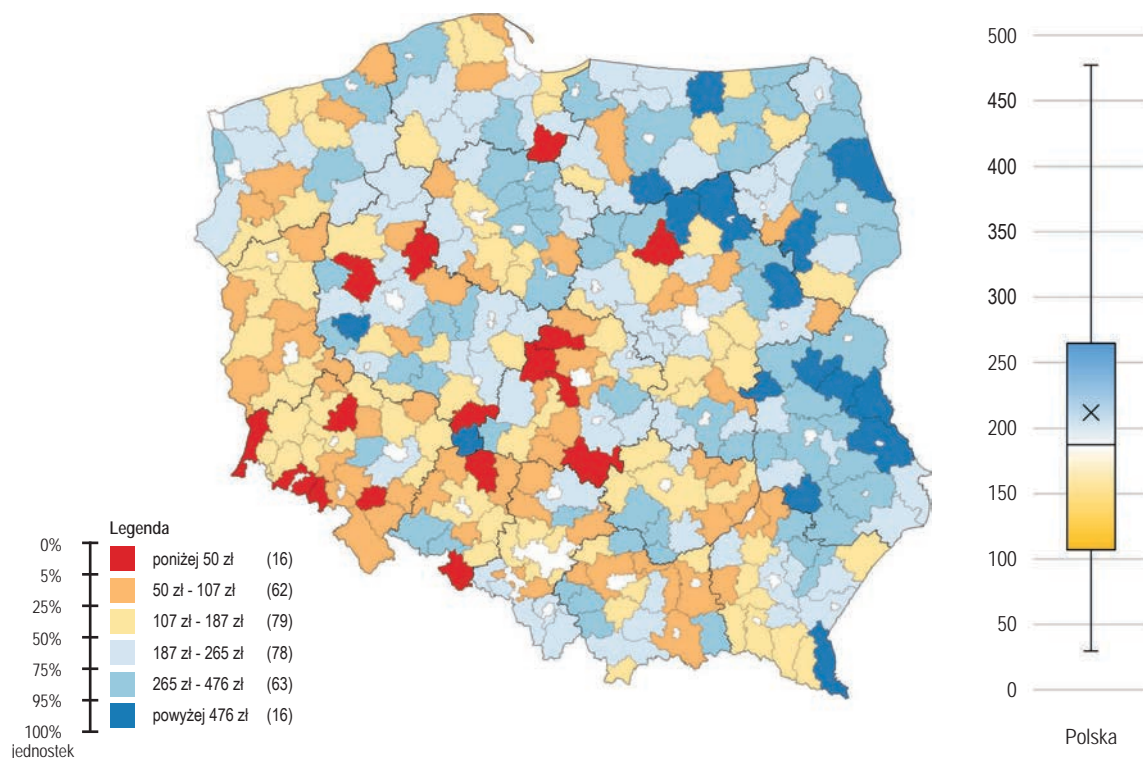
W stosunku do roku poprzedniego wydatki inwestycyjne *per capita* powiatów w skali kraju nie zmieniły się i utrzymały poziom 205 zł. Najwyższe kwoty *per capita* na inwestycje przeznaczyły średnio powiaty województwa lubelskiego – 363 zł, podlaskiego – 335 zł i warmińsko-mazurskiego – 273 zł. W 161 powiatach (51,3% ogółu) wydatki inwestycyjne były niższe niż w roku poprzednim, co oznacza, że wyższe wydatki inwestycyjne wykonały 153 samorządy powiatowe (w 2019 r. wzrosły w 120 powiatach). Powiaty wschodniej części kraju charakteryzują się generalnie niższymi wydatkami bieżącymi, a wydają więcej na inwestycje od powiatów z zachodniej i centralnej części Polski.

Wydatki inwestycyjne powiatów, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019 i 2020 (w zł)

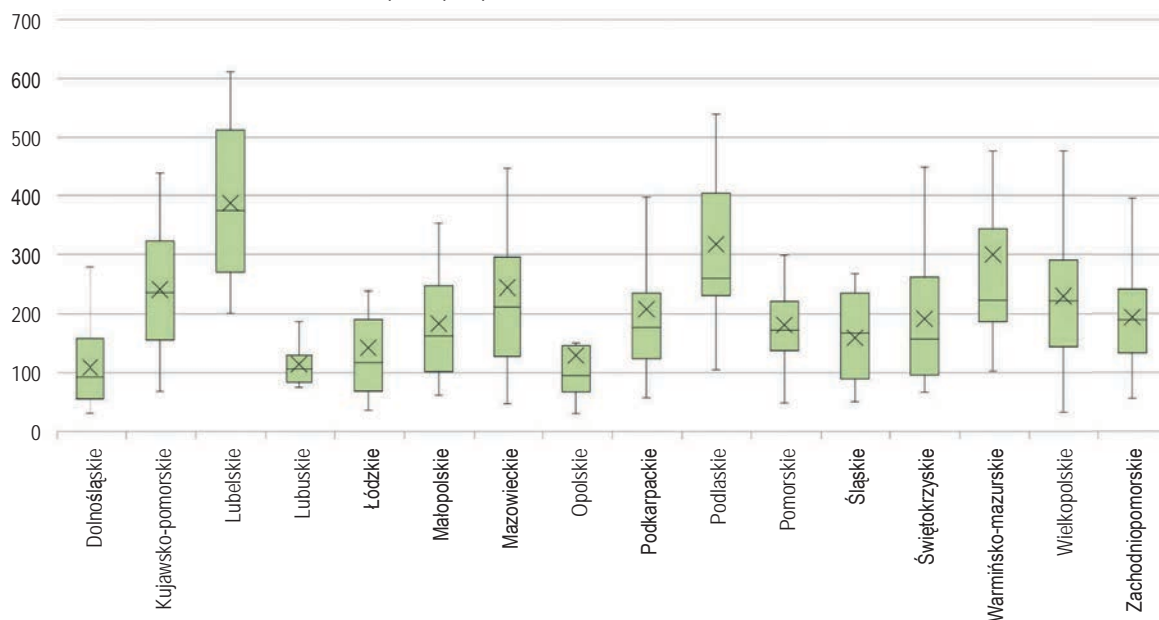


* Średni poziom wydatków inwestycyjnych powiatów samorządowych w 2019 r. wyniósł 202 zł, a w 2020 r. – 201 zł.

Wydatki inwestycyjne powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r.

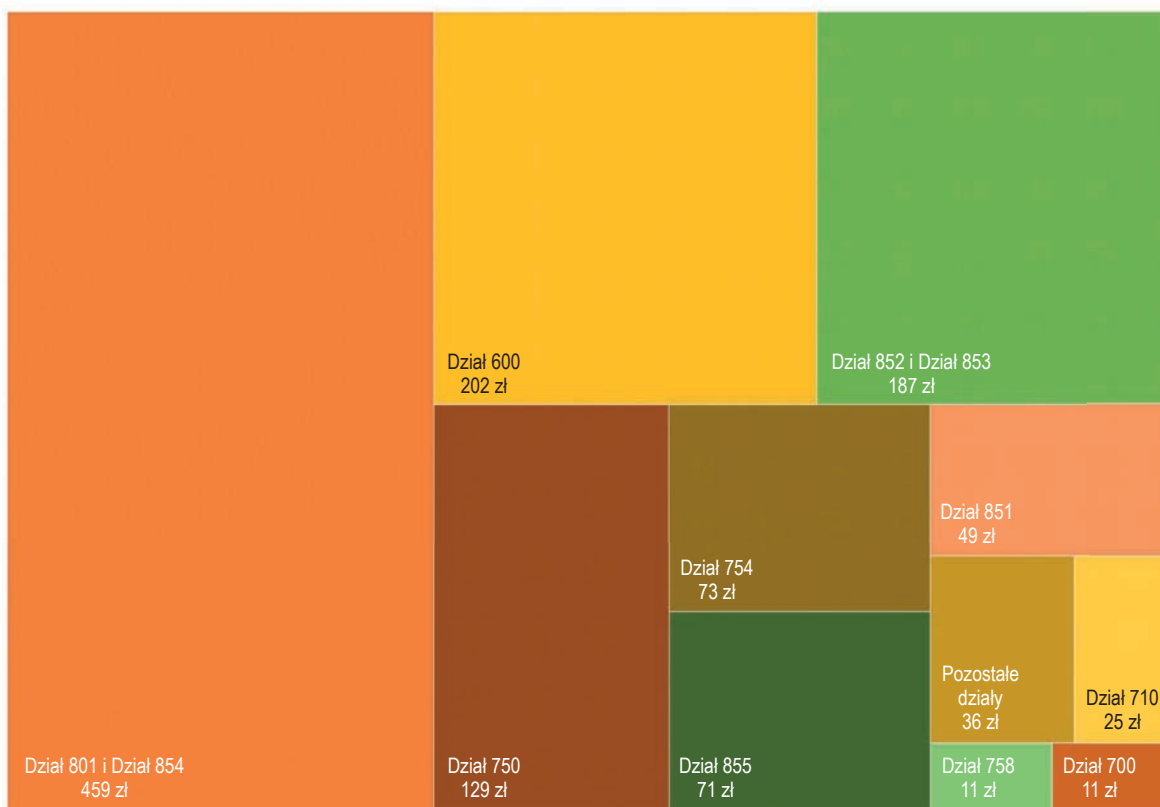


Rozrzut wydatków inwestycyjnych *per capita* powiatów, wg województw, w 2020 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Najwyższe wydatki *per capita* powiaty zrealizowały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – łącznie 459 zł (rok wcześniej 419 zł), następnie na zadania w zakresie transportu i łączności przeznaczyły średnio 202 zł (w 2019 r. – 190 zł), a na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 187 zł (165 zł w 2019 r.).

Wydatki powiatów wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r.



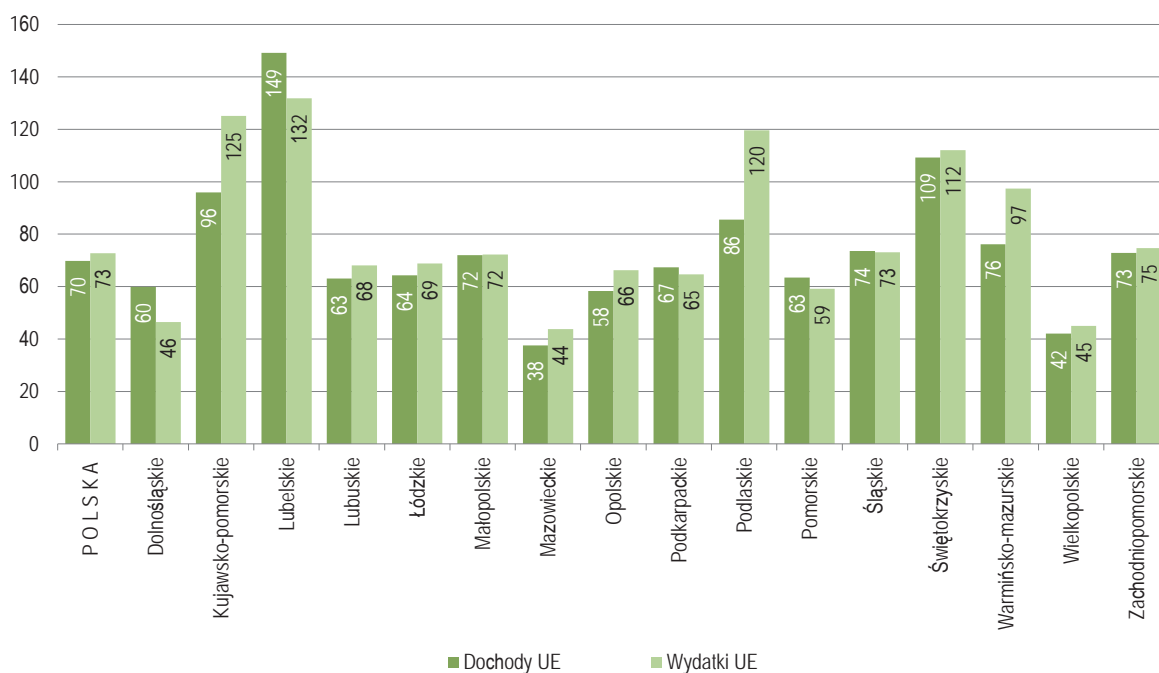
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 600 – Transport i łączność, 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 855 – Rodzina, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 710 – Działalność usługowa, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa.

4.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

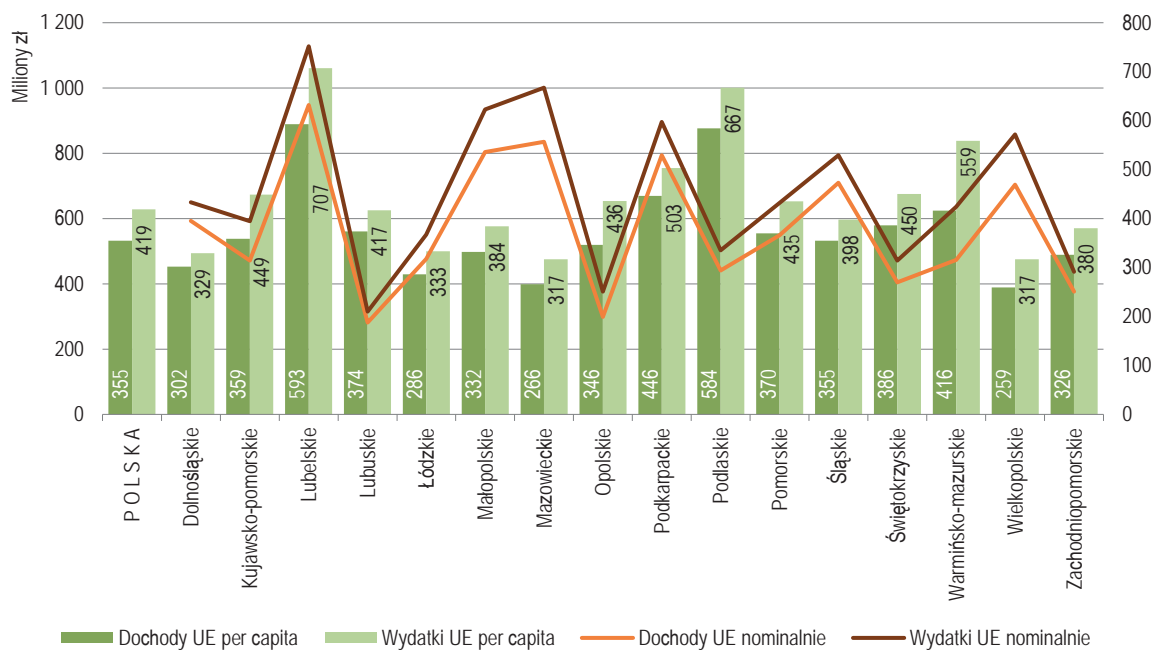
Dochody liczone na jednego mieszkańca powiatów, pozyskane w 2020 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych w ramach kończącej się perspektywy finansowej na lata 2014–2020, wyniosły ogółem 70 zł, z tego bieżące 37 zł i majątkowe 33 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił wzrost dochodów o 1 zł, przy spadku dochodów majątkowych o 8 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 58 zł (54 zł w 2019 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne¹³ wyniosły w 2020 r. – 73 zł, z tego: bieżące 34 zł i majątkowe 39 zł. W stosunku do 2019 r. nastąpił spadek wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 10 zł, w tym wydatków majątkowych o 17 zł. Mediana wydatków wyniosła 56 zł (64 zł w 2019 r.).

¹³ Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

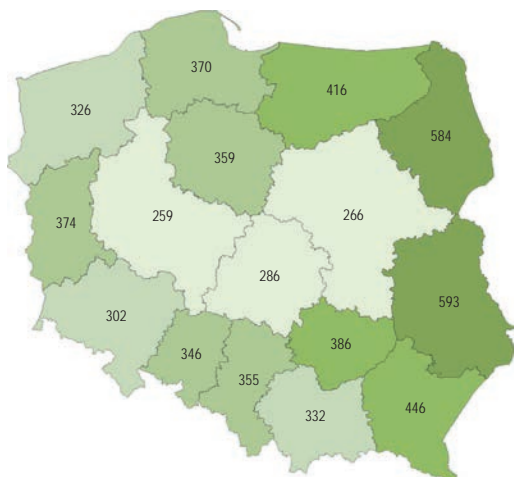
Dochody i wydatki powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2020 r., wg województw (w zł)



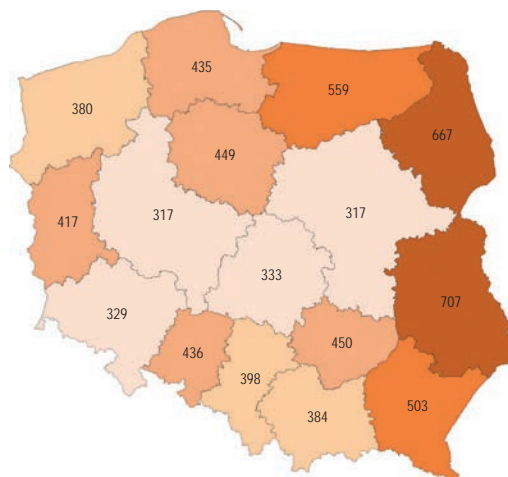
Skumulowane dochody i wydatki UE powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2020



Skumulowane dochody UE powiatów
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2020
(w zł)



Skumulowane wydatki UE powiatów
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2020
(w zł)



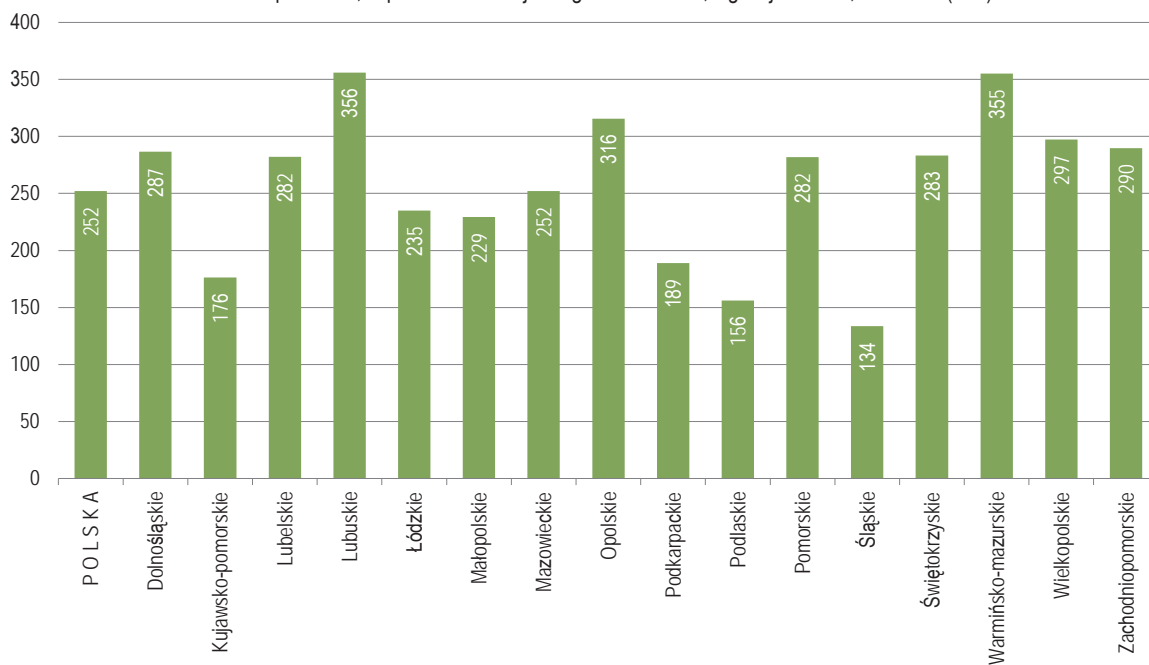
Skumulowane dochody powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w całym okresie trwania perspektywy finansowej 2014–2020 wyniosły średnio 354 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 419 zł. Najwyższe dofinansowanie unijne liczone *per capita* przypadło powiatom województw wschodnich – lubelskiego (łącznie 593 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatów), podlaskiego (583 zł) i podkarpackiego (445 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 lubelskim (706 zł), następnie w powiatach województwa podlaskiego (666 zł) i warmińsko-mazurskiego (559 zł). W ujęciu nominalnym (wartość całkowita środków związanych z projektami i programami unijnymi) liderami były powiaty województw lubelskiego, mazowieckiego i małopolskiego.

Analizując poszczególne jednostki samorządu, najwyższe łączne dochody w ostatnich 7 latach na projekty unijne, liczone *per capita*, wykonały powiaty: przasnyski – 2 018 zł, włodawski – 1 658 zł i siemiatycki – 1 623 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się powiaty: grodziski, sochaczewski i – odpowiednio 29 zł, 30 zł i 36 zł. Pierwszą trójkę pod względem wysokości skumulowanych wydatków UE stanowiły powiaty: przasnyski – 3 145 zł, lidzbarski – 2 056 zł i włodawski – 1 841 zł, ranking zamknęły powiaty: sochaczewski – 30 zł, grodziski – 31 zł i przyski – 34 zł.

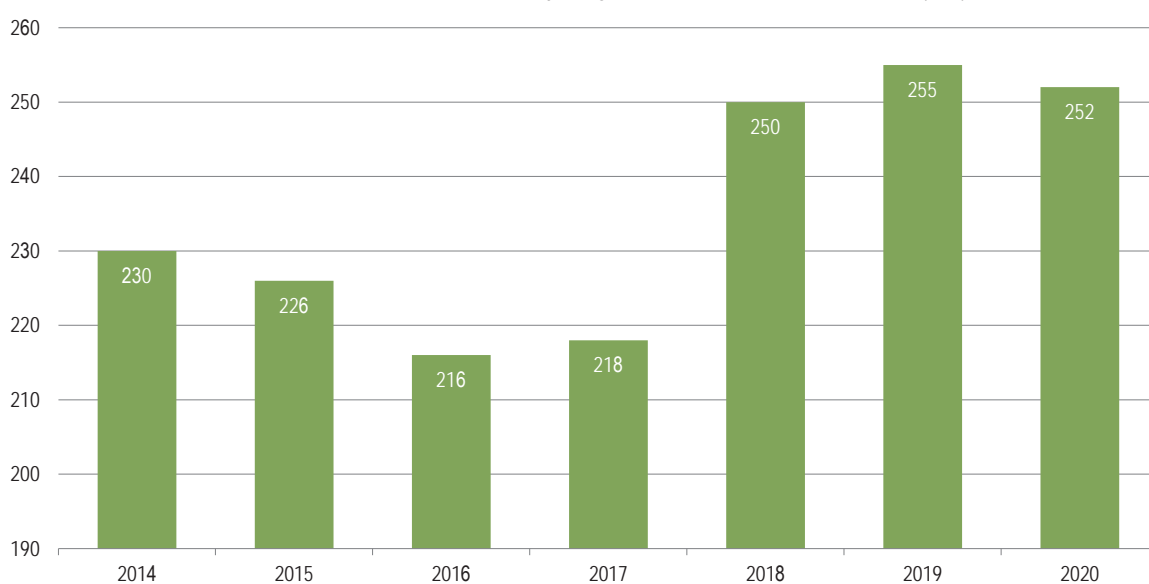
4.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie powiatów liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2020 r. – 252 zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyło się o 3 zł, a do roku 2014 wzrosło o 22 zł, przy skokowym wzroście kwoty długu w 2018 r. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się powiaty województwa lubuskiego – 356 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, a najniższym gminy województwa śląskiego – 134 zł.

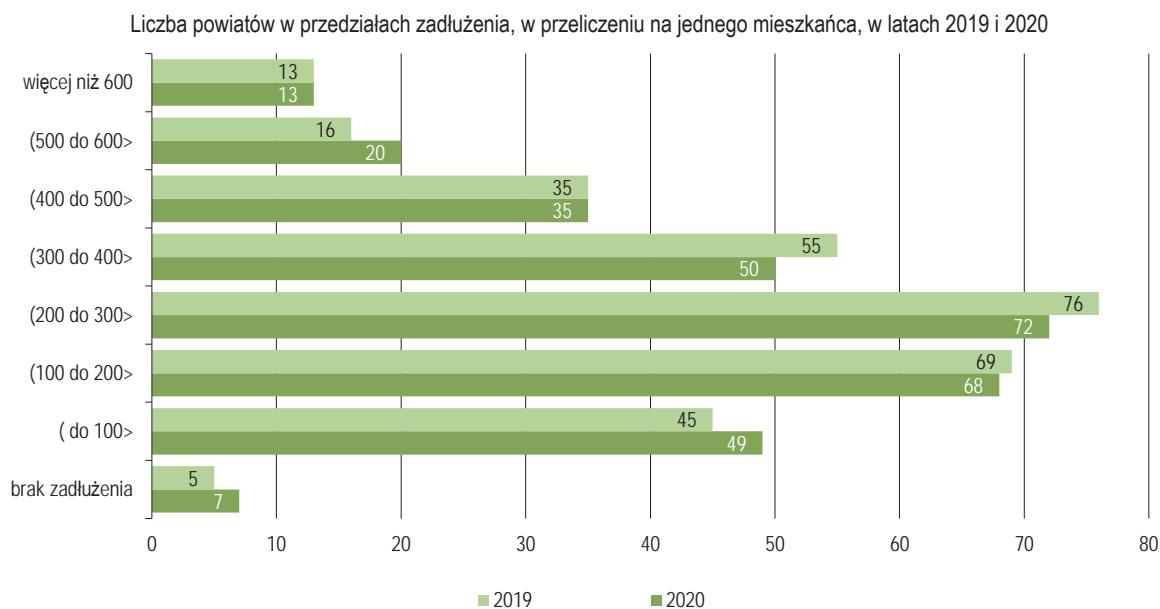
Zadłużenie powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2020 r. (w zł)



Zadłużenie powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



Dług *per capita* do 100 zł odnotowano w 49 powiatach, które stanowiły 15,6% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 45 powiatów), 68 powiatów, czyli 21,7%, było zadłużonych w 2020 r. w przedziale od 100 zł do 200 zł (w 2019 r. – 69 powiatów), a kolejne 72 powiaty (22,9%) od 200 zł do 300 zł (w roku poprzednim 76). W 85 powiatach (27,1%) kwota długu zawierała się w przedziale 300 zł – 500 zł (w 2019 r. – 90 samorządów powiatowych). Powyżej 500 zł długu na osobę posiadały 33 powiaty, tj. 10,5% (29 rok wcześniej). Żadnego długu nie posiadało 7 powiatów (5 w roku poprzednim).



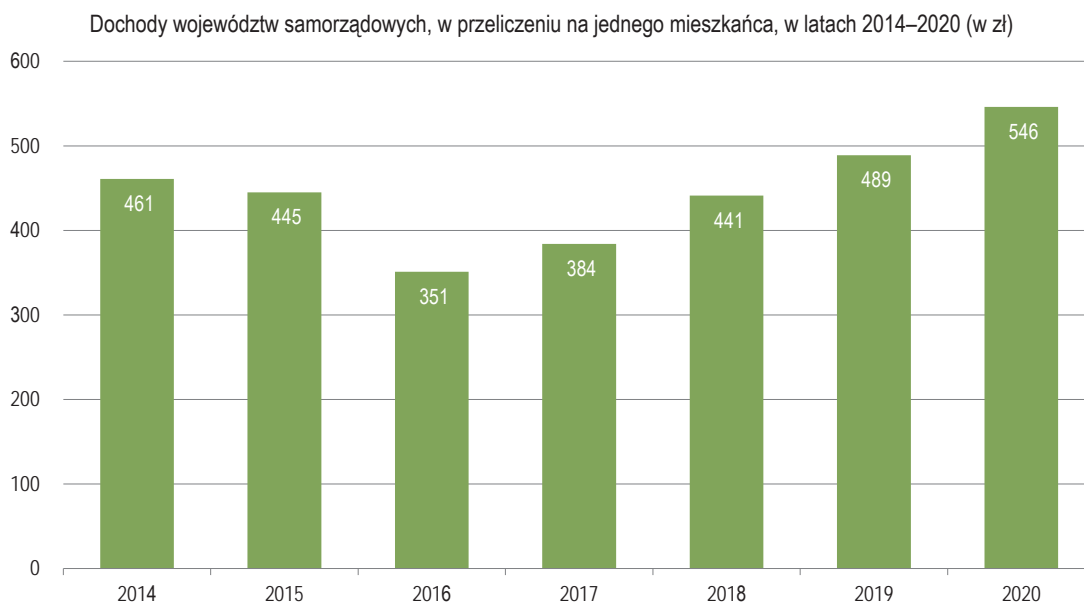
5. Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów województw samorządowych, w latach 2014–2020, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

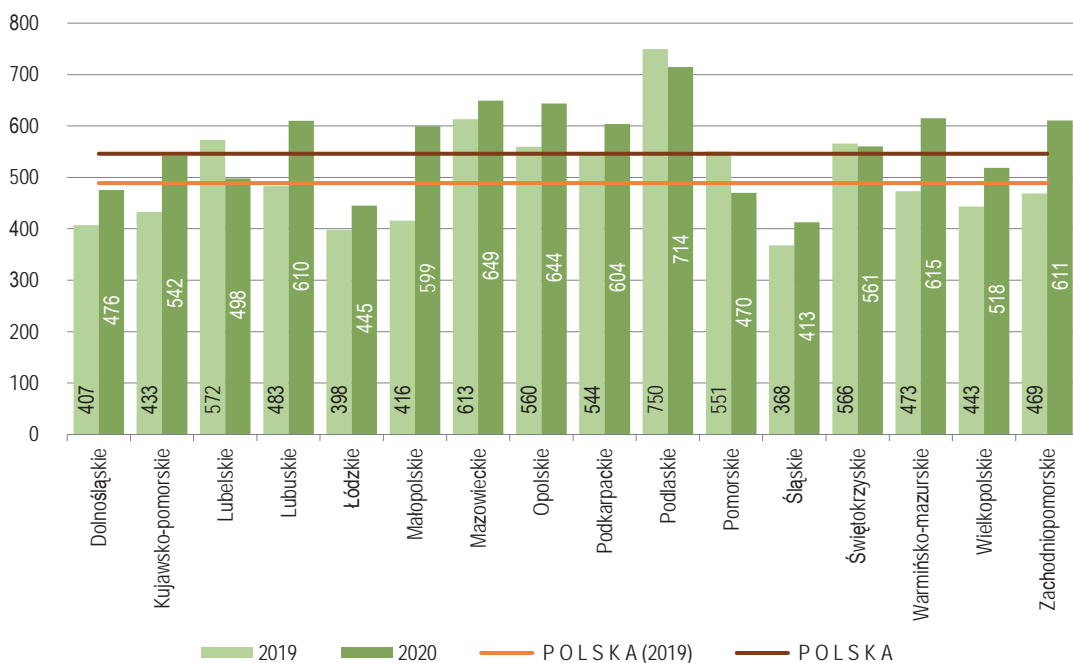
Wyszczególnienie	Lata						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dochody ogółem, z tego:	461	445	351	384	441	489	546
Bieżące, w tym:	311	298	292	322	357	393	441
PIT, CIT	138	151	159	178	205	230	236
Dotacje celowe, w tym:	78	69	59	69	71	74	95
Na zadania zlecone	32	30	28	27	18	19	15
Subwencja ogólna, w tym:	74	51	50	55	56	65	82
Część oświatowa	19	18	17	16	15	16	17
Majątkowe, w tym:	150	147	60	63	84	96	105
Dochody ze sprzedaży majątku	3	2	2	3	3	2	2
Wydatki ogółem, z tego:	474	447	328	373	432	479	514
Bieżące, w tym:	270	245	242	260	277	297	332
Wynagrodzenia i pochodne	51	52	53	55	54	57	61
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1	1	1	1	1	1	1
Dotacje	87	90	94	97	106	113	116
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	6	5	5	5	4	4	3
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	49	37	23	35	47	48	75
Majątkowe, w tym:	204	202	86	113	155	182	182
Wydatki inwestycyjne, w tym:	200	193	80	104	147	174	174
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	148	143	38	60	93	110	108
Wynik budżetu	-13	-2	23	11	9	10	32
Wynik operacyjny	41	52	50	62	80	96	110
Przychody ogółem, w tym:	63	50	36	49	55	56	65
Zaciągnięcie długu zwrotnego	37	17	8	11	21	17	26
Rozchody ogółem, w tym:	18	20	20	28	26	27	23
Splata długu zwrotnego	15	18	19	27	25	24	22
Kwota długu, w tym:	189	186	176	159	156	156	159
Zobowiązania wymagalne	0	0	0	0	0	0	0

5.1. Dochody

Województwa samorządowe utrzymały w 2020 r. trend wzrostowy dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które wyniosły średnio 546 zł, czyli zwiększyły się o 57 zł, a w odniesieniu do 2014 r. wzrosły o 85 zł (o 18,4%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, o 10,4%). Przyrost dochodów województwa zawdzięczały przede wszystkim zwiększeniu wpływów z tytułu dotacji celowych – o 21 zł jak i dochodów własnych – o 20 zł. Kwota przyznanych subwencji zwiększyła się w stosunku do 2019 r. o 17 zł.

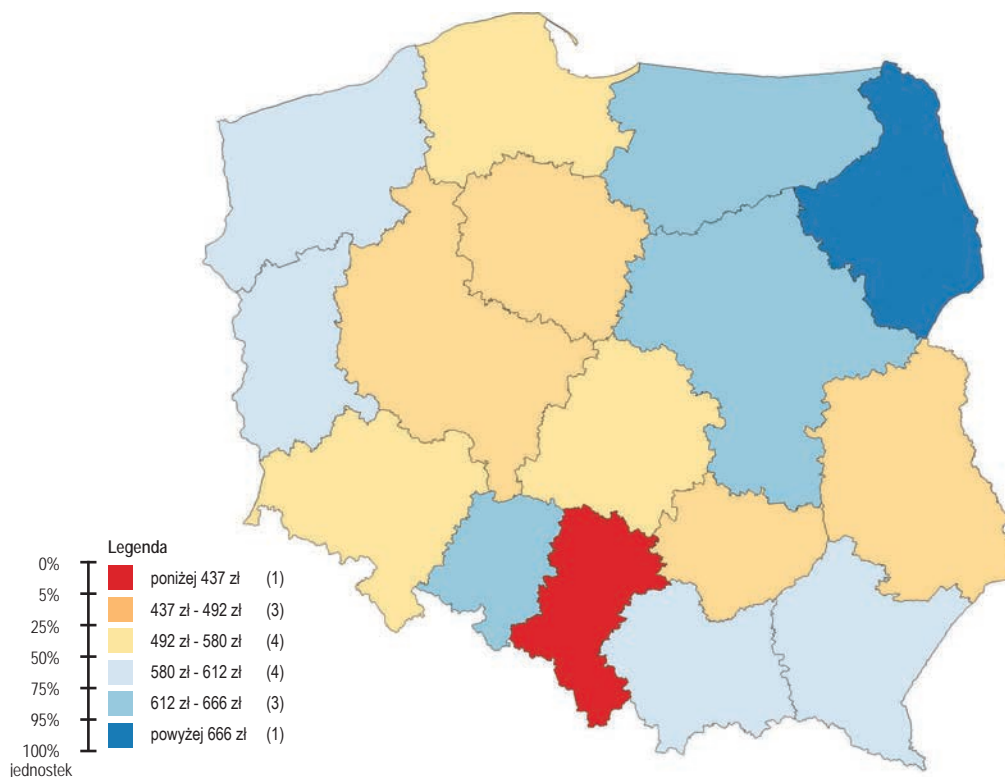


Dynamika dochodów województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w 2020 r. (w zł)



Wzrost dochodów ogółem *per capita* zanotowało 12 województw samorządowych (w 2019 r. – 13), przy czym największy wystąpił w samorządzie województwa małopolskiego – o 184 zł, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego – o 142 zł. Spadek odnotowało województwo pomorskie – o 81 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, województwo lubelskie – o 74 zł, województwo podlaskie – o 35 zł i województwo świętokrzyskie – o 5 zł, we wszystkich przypadkach na skutek niższych niż rok wcześniej wpływów z tytułu dotacji celowych i dochodów majątkowych.

Dochody ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Poziom i dynamika wydatków powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019 i 2020 (w zł)

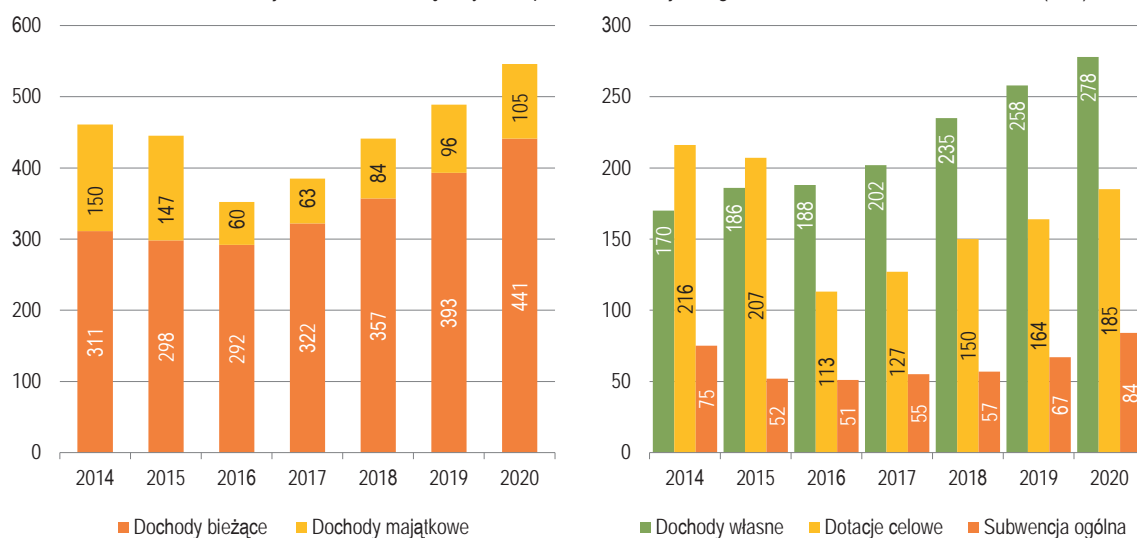
Wyszczególnienie	2019	2020	Różnica (3-2)	Dynamika (2019 = 100%)
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	489	546	57	111,7
– bieżące	393	441	48	112,2
– majątkowe	96	105	9	109,4
Mediana	478	580	102	121,3
Średnia	503	561	58	111,5
Minimalne	368	413	45	112,2
Maksymalne	750 ¹⁾	714 ²⁾	-36	95,2

¹⁾ Województwo podlaskie.

²⁾ Województwo podlaskie.

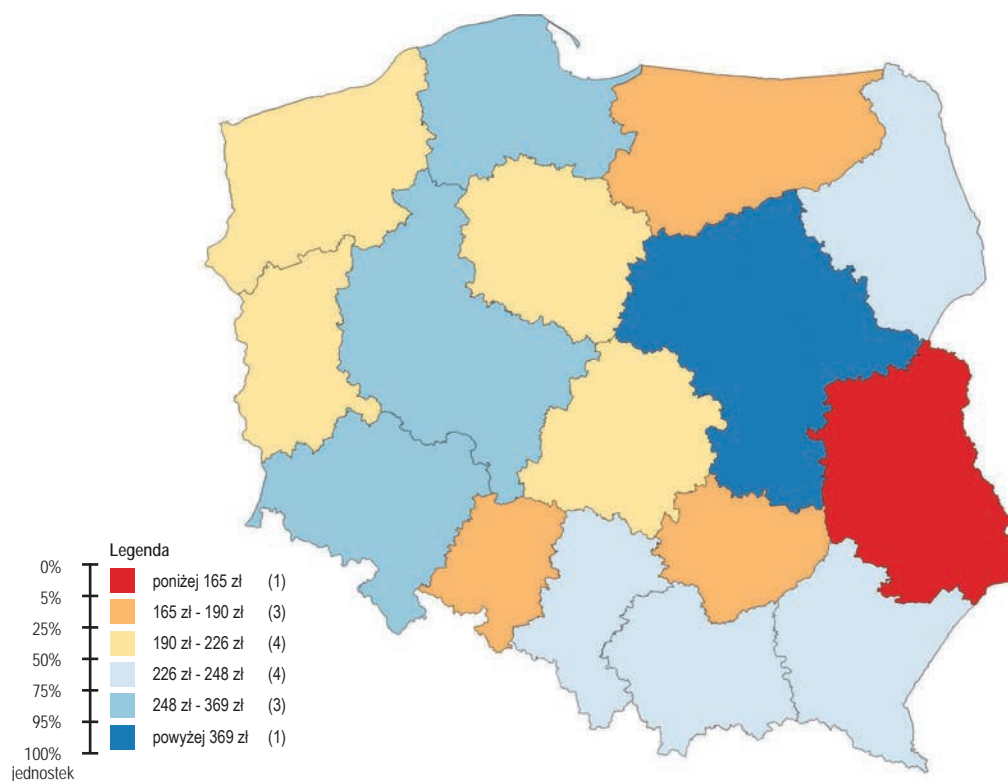
Dochody bieżące województw samorządowych ukształtowały się w 2020 r. na poziomie 441 zł, a majątkowe zamknęły się kwotą 105 zł, co oznacza wzrost obu wielkości budżetowych w stosunku do 2019 r. odpowiednio o 48 zł i 9 zł, a w odniesieniu do 2014 r. dochody bieżące wzrosły 130 zł, przy spadku dochodów majątkowych o 45 zł. Zdecydowanie najwyższe dochody bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpiły ponownie w samorządzie województwa mazowieckiego – 620 zł (140,5% średnich dochodów bieżących województw samorządowych) i opolskiego – 518 zł, w pozostałych województwach wartość tego rodzaju dochodów zawierała się pomiędzy 318 zł w województwie śląskim, a 475 zł w kujawsko-pomorskim.

Struktura dochodów województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)

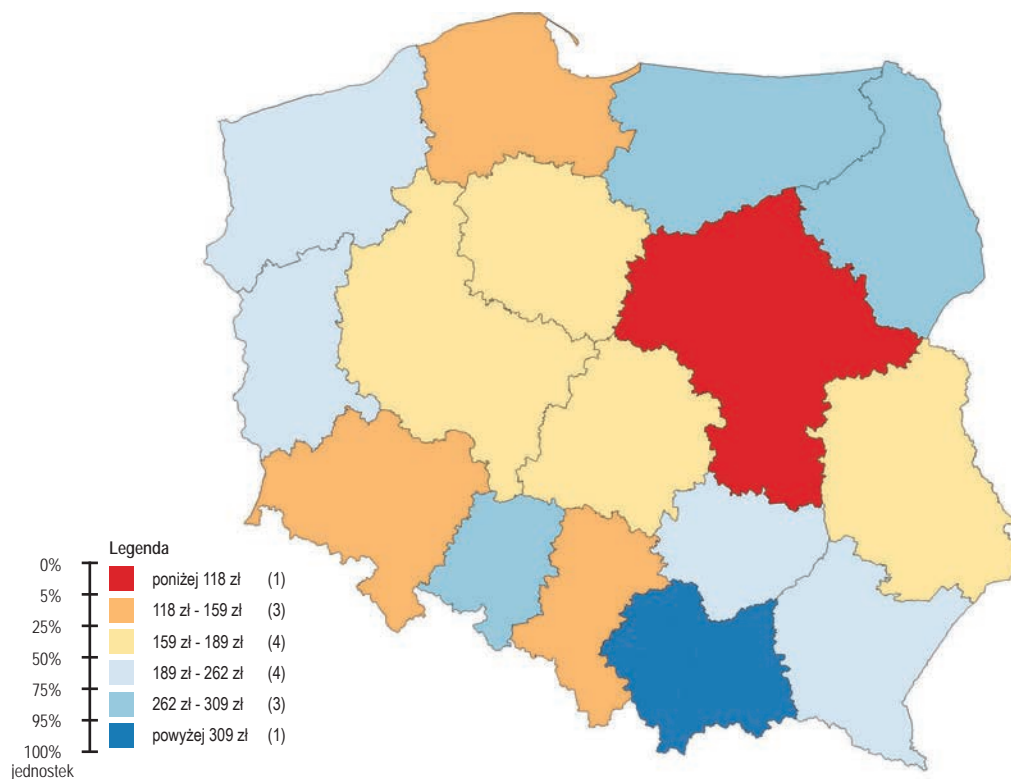


Średnie dla kraju dochoły własne województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 278 zł (wzrost o 20 zł w stosunku do 2019 r. i o 108 zł w odniesieniu do 2014 r.). Wzrost tego rodzaju dochołów wystąpił w 13 województwach samorządowych, najwyższy w województwie podlaskim – o 82 zł, podkarpackim – o 79 zł i warmińsko-mazurskim – o 52 zł. Spadek odnotowały województwa śląskie – o 17 zł, małopolskie – o 5 zł i pomorskie – o 3 zł.

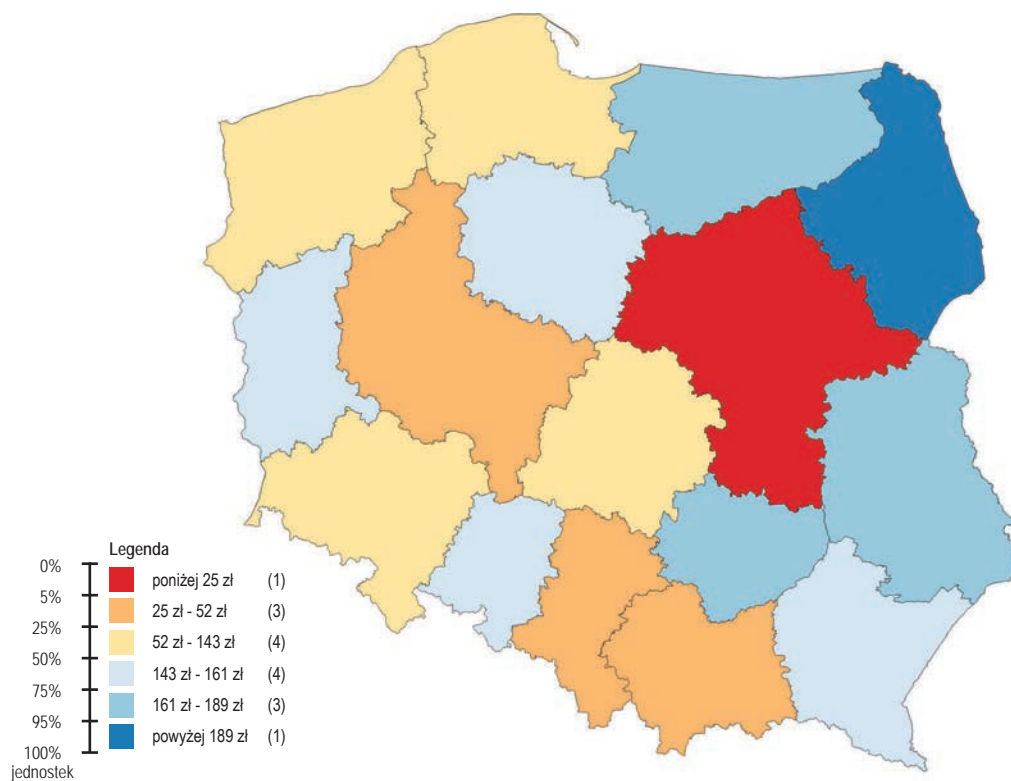
Dochoły własne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



Dochody województw samorządowych z tytułu dotacji celowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



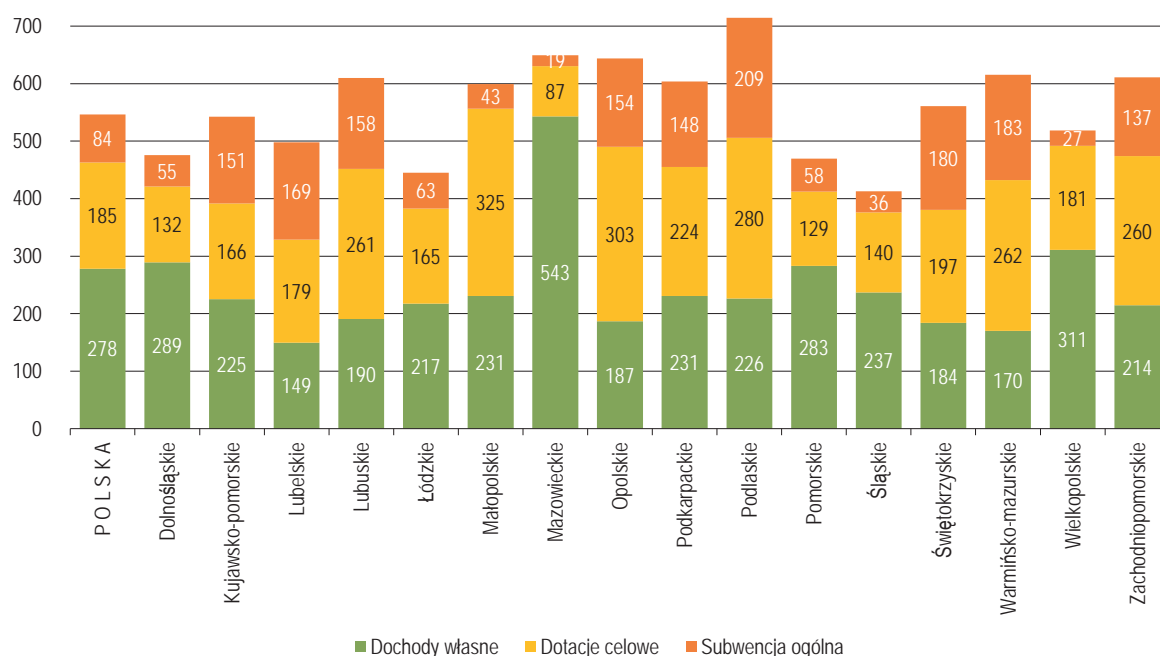
Dochody województw samorządowych z tytułu subwencji ogólnej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



Średnia kwota dochodów z tytułu subwencji ogólnej przypadającej na jednego mieszkańca ukształtowała się w województwach samorządowych na poziomie 84 zł (wzrost o 17 zł rok do roku i o 9 zł w ciągu ostatnich 7 lat). Najniższą jej wartość odnotowano ponownie w województwach charakteryzujących się jednymi z najwyższych wpływów z dochodów własnych, tj. w mazowieckim – 19 zł (23,0% średniej krajowej), wielkopolskim – 27 zł (31,7%) oraz śląskim – 36 zł (43,5%), a najwyższą w podlaskim – 209 zł (249,3%), warmińsko-mazurskim – 183 zł (218,6%) i świętokrzyskim – 180 zł (215,1%), czyli w województwach zaliczających się do grupy z najniższymi udziałami dochodów własnych.

Dochody z tytułu dotacji celowych *per capita* osiągnęły w 2020 r. średnią wartość 185 zł, co oznacza wzrost w stosunku do 2019 r. o 21 zł, ale do poziomu z 2014 r. brakuje 31 zł. Spadek kwot dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpił w pięciu województwach. Najwyższe dochody z tytułu dotacji celowych wystąpiły w samorządzie województwa małopolskiego – 325 zł *per capita* (tj. 176,3% średniej dla wszystkich samorządów tego typu), następnie opolskiego – 303 zł (164,3%) i podlaskiego – 280 zł (151,5%), a najniższy w mazowieckim – 87 zł (tj. 47,3% średniej dla województw samorządowych), pomorskim – 129 zł (69,9%) i dolnośląskim – 132 zł (71,5%).

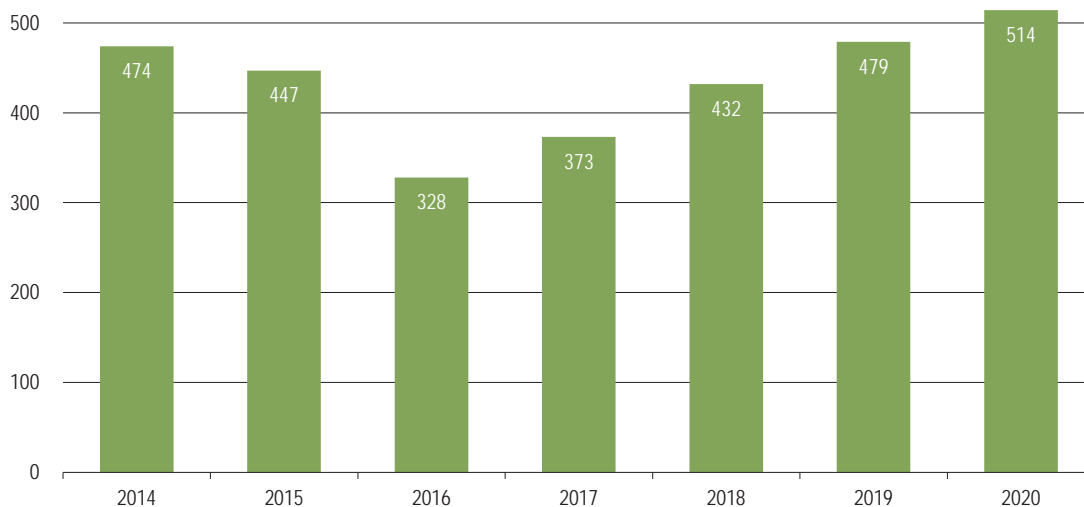
Poziom i struktura dochodów ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



5.2. Wydatki

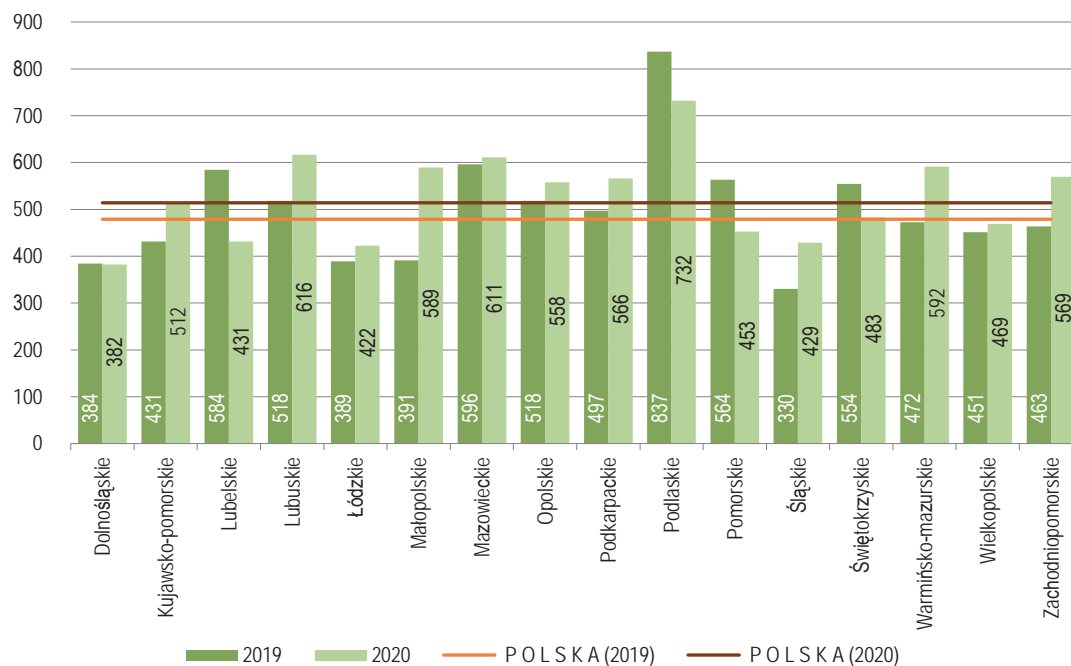
W 2020 r. wydatki budżetowe województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniosły średnio 514 zł i wzrosły w stosunku do 2019 r. o 35 zł (o 7,3%, realnie o 3,9%), co oznacza utrzymanie trwającej od 2016 r. tendencji wzrostu wydatków. Od 2014 r. wydatki wzrosły o 40 zł, tj. o 8,4%, realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, o 0,4%. Wydatki ogółem województw były niższe od wartość dochodów o 32 zł, określając nadwyżkę budżetową w tej wysokości.

Wydatki ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



W 11 województwach wystąpił wzrost wydatków, przy czym najwyższy odnotowały samorządy województw: małopolskiego – o 198 zł, warmińsko-mazurskiego – o 119 zł i zachodniopomorskiego – o 106 zł. Najwyraźniejsze spadki wydatków na jednego mieszkańca wystąpiły w województwach: lubelskim, pomorskim i podlaskim, odpowiednio o 153 zł, 111 zł i 105 zł.

Wydatki ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2019 i 2020 (w zł)



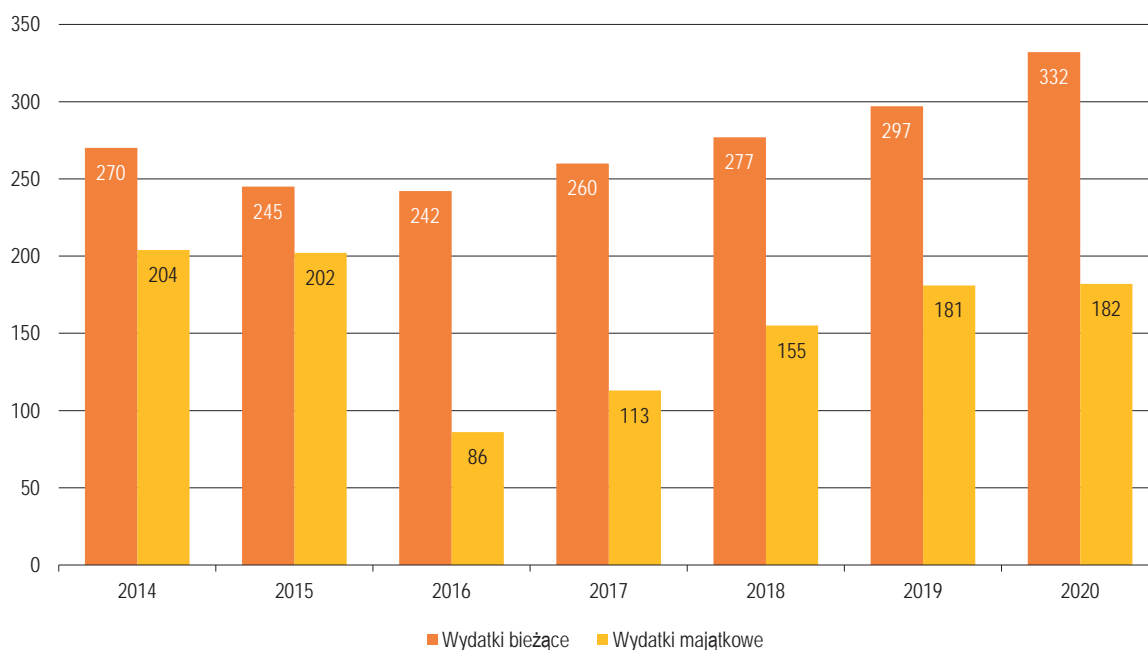
Poziom i dynamika wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2019 i 2020 (w zł)

Wyszczególnienie	2019	2020	Różnica (3-2)	Dynamika (2019 = 100%)
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	479	514	35	107,3
– bieżące	297	332	35	111,8
– majątkowe	182	182	0	100,0
Mediana	485	535	50	110,3
Średnia	499	526	27	105,4
Minimalne	330	382	52	115,8
Maksymalne	837 ¹⁾	732 ²⁾	-105	87,5

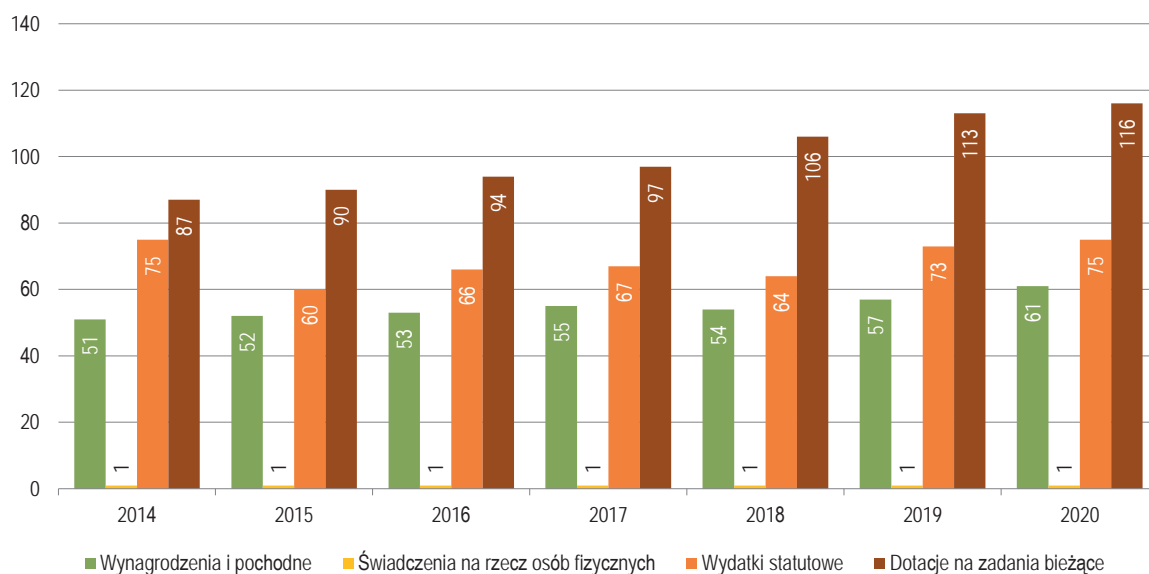
¹⁾ Województwo podlaskie.²⁾ Województwo podlaskie.

Wydatki bieżące *per capita* w województwach samorządowych wyniosły średnio 332 zł i były wyższe o 35 zł w porównaniu z rokiem ubiegłym i o 62 zł w stosunku do 2014 r. Wydatki majątkowe *per capita* wyniosły w 2020 r. średnio 182 zł i w porównaniu do roku nie zmieniły się.

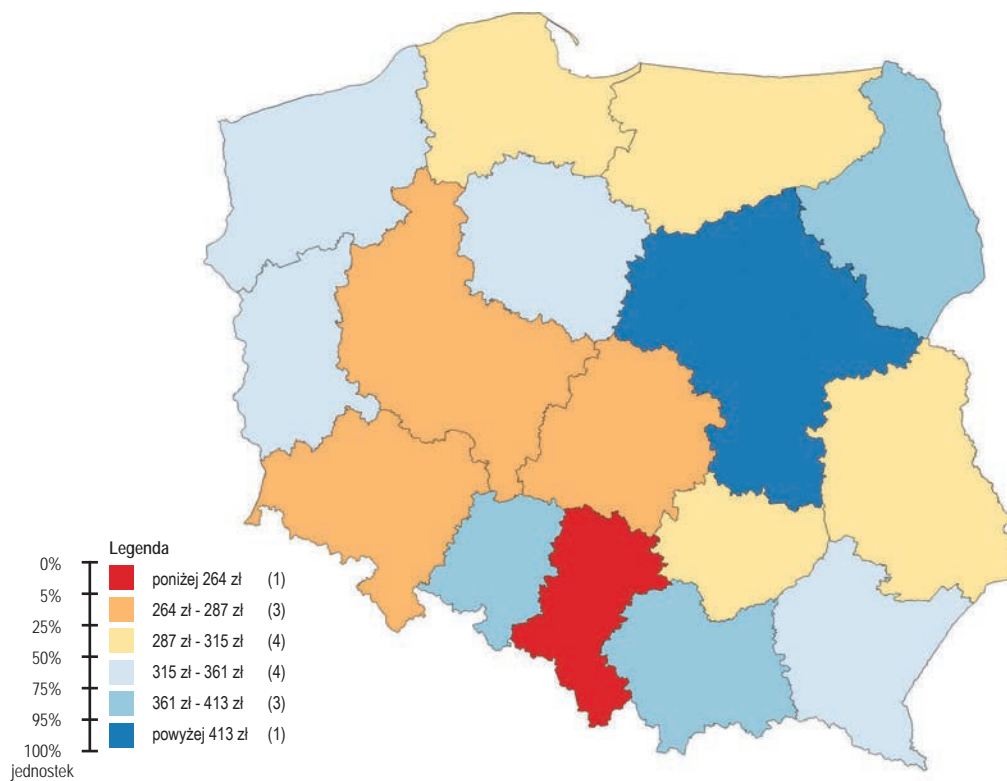
Struktura wydatków województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



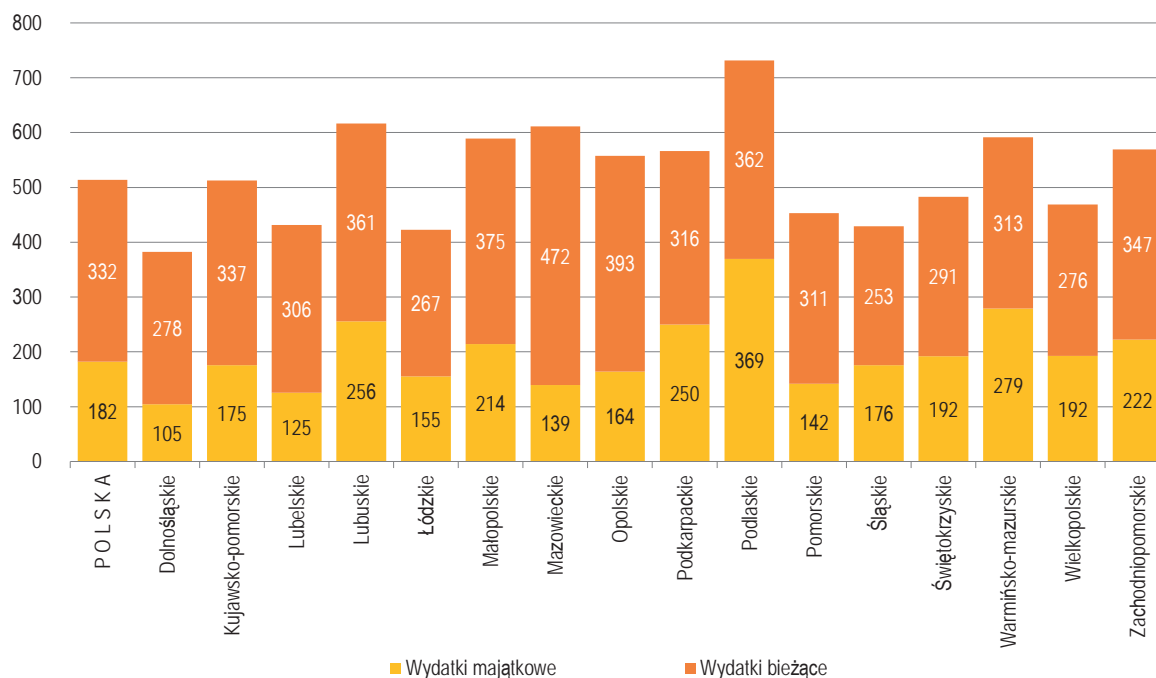
Poziom wybranych wydatków bieżących województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2014–2020 (w zł)



Wydatki bieżące województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)

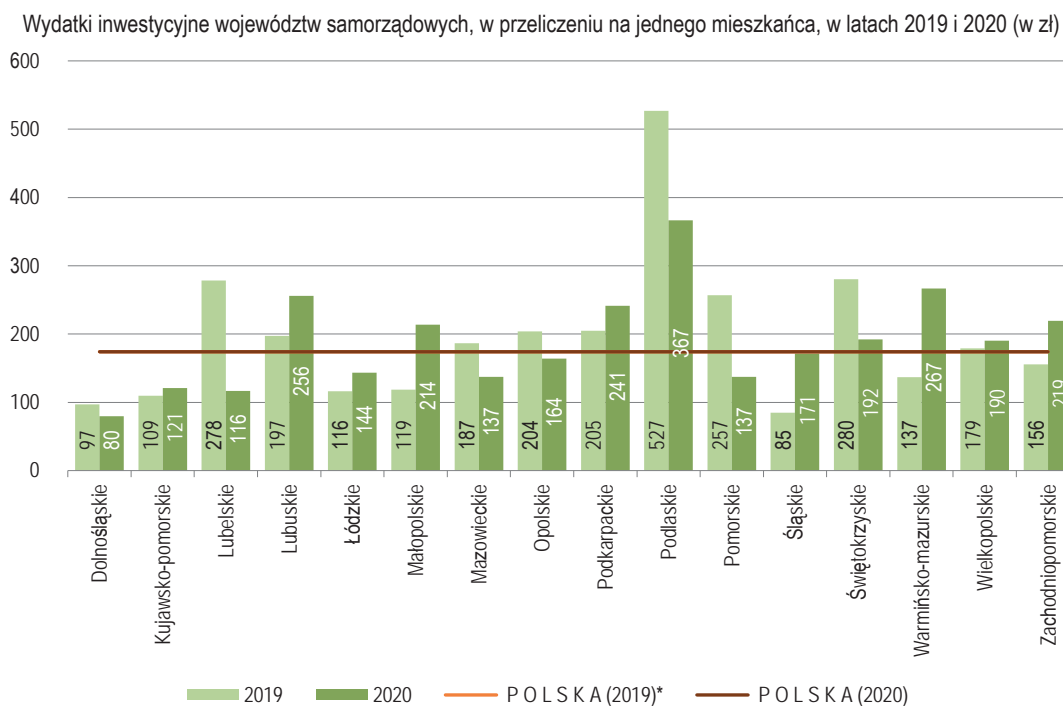


Wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2020 r. (w zł)



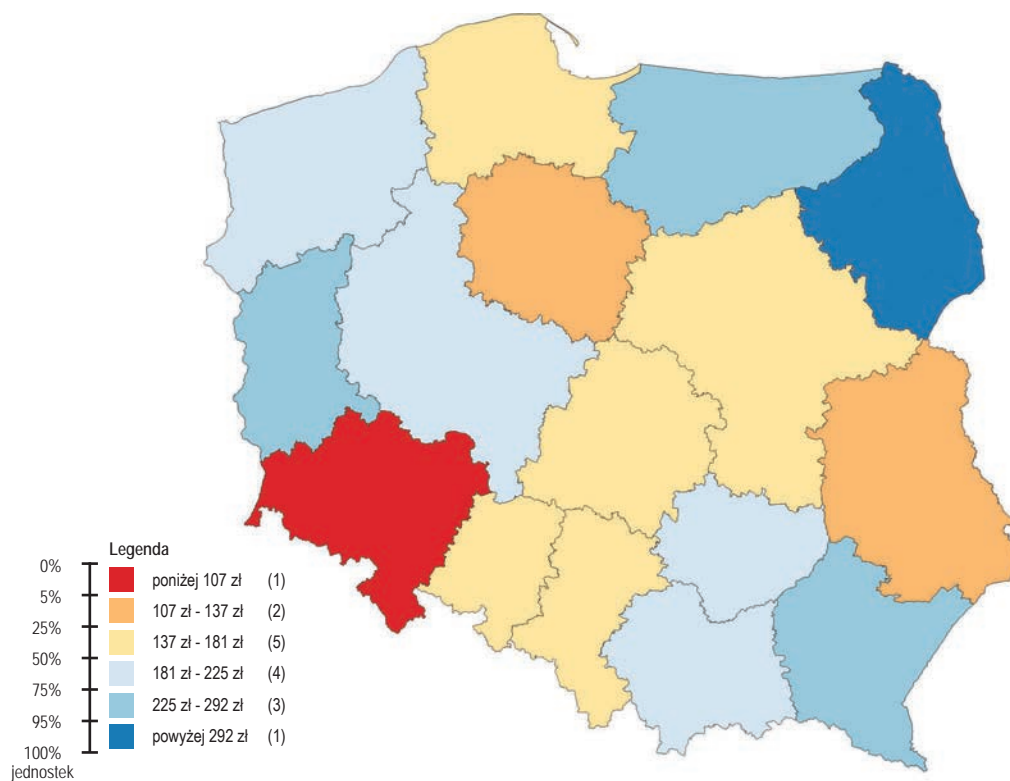
Tylko w budżecie województwa warmińsko-mazurskiego wykonanie wydatków bieżących okazało się niższe – o 9 zł. Najwyższy wzrost w tej kategorii wydatków wystąpił w województwie małopolskim (o 102 zł), opolskim (o 80 zł) i mazowieckim (o 67 zł).

Wartość średnich wydatków inwestycyjnych odpowiadała wartości zeszłorocznej i wyniosła 174 zł, przy spadku poziomu tego rodzaju wydatku w siedmiu województwach samorządowych. W ujęciu kwotowym *per capita* najwyższe wydatki inwestycyjne w relacji do średniej krajowej wystąpiły trzeci rok z rzędu w województwie podlaskim – 367 zł (211,0% średnich wydatków inwestycyjnych dla województw), dalej w warmińsko-mazurskim – 267 zł (153,5%) i lubuskim – 256 zł (147,2%), najniższe w dolnośląskim – 80 zł (45,8% średniej krajowej), lubelskim – 116 zł (67,1%), kujawsko-pomorskim – 121 zł (69,7%). Należy podkreślić, że relacja kwot poniesionych na inwestycje do wydatków bieżących w przypadku wszystkich województw samorządowych jest, w porównaniu z relacją obliczoną dla pozostałych typów jst, zdecydowanie najwyższa – w 2020 r. wyniosła ona 52,4%. Dla porównania w przypadku gmin stosunek wydatków inwestycyjnych do bieżących wyniósł 16,9%, miast na prawach powiatu – 16,8%, m.st. Warszawy – 12,5%, powiatów – 19,2%, a dla kraju wskaźnik wyraził się wartością 18,6%.



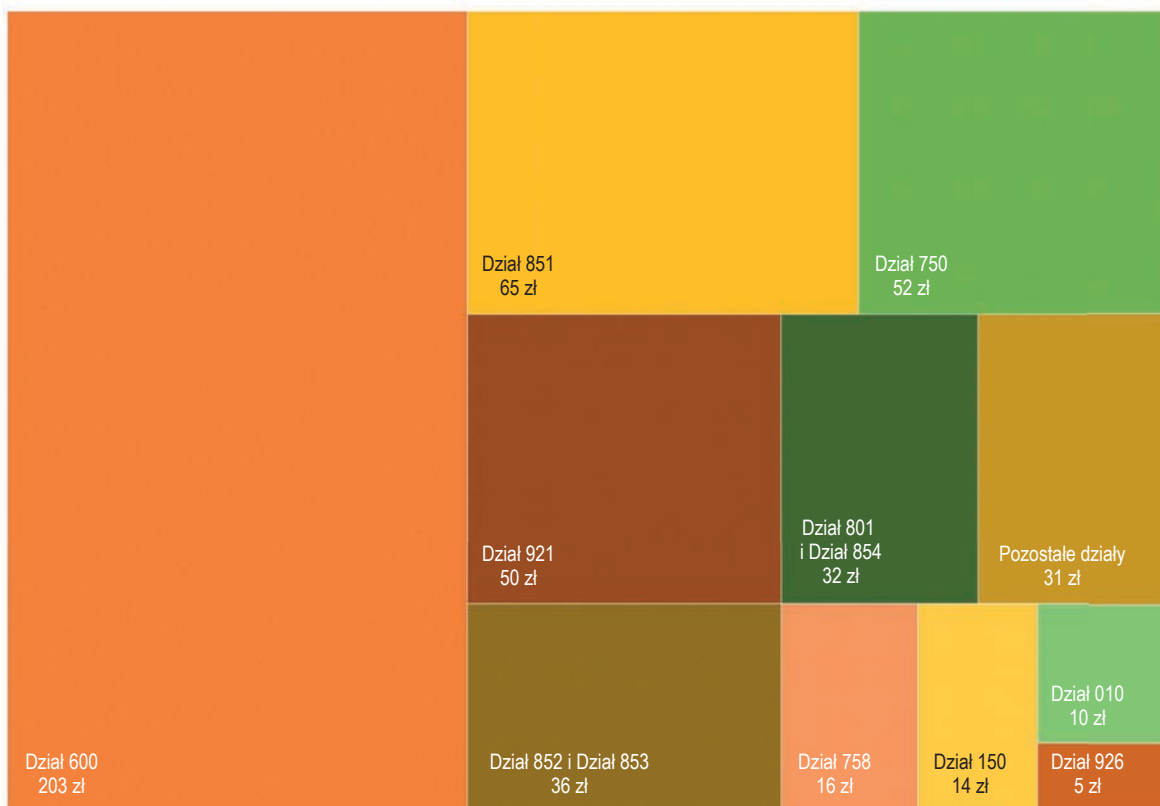
* Średni poziom wydatków inwestycyjnych województw samorządowych dla 2019 r. był taki sam jak w 2020 r.

Wydatki inwestycyjne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r. (w zł)



Wg działów klasyfikacji budżetowej najwyższe kwoty wydatków województw samorządowych *per capita* odnotowano w działach Transport i łączność – 203 zł (w 2019 r. – 228 zł), co stanowiło 39,5% wszystkich wydatków, Ochrona zdrowia – 65 zł (w 2019 r. – 40 zł), Administracja publiczna – 52 zł (w 2019 r. – 51 zł) oraz Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 50 zł (w 2019 r. – 47 zł).

Wydatki województw samorządowych, wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2020 r.



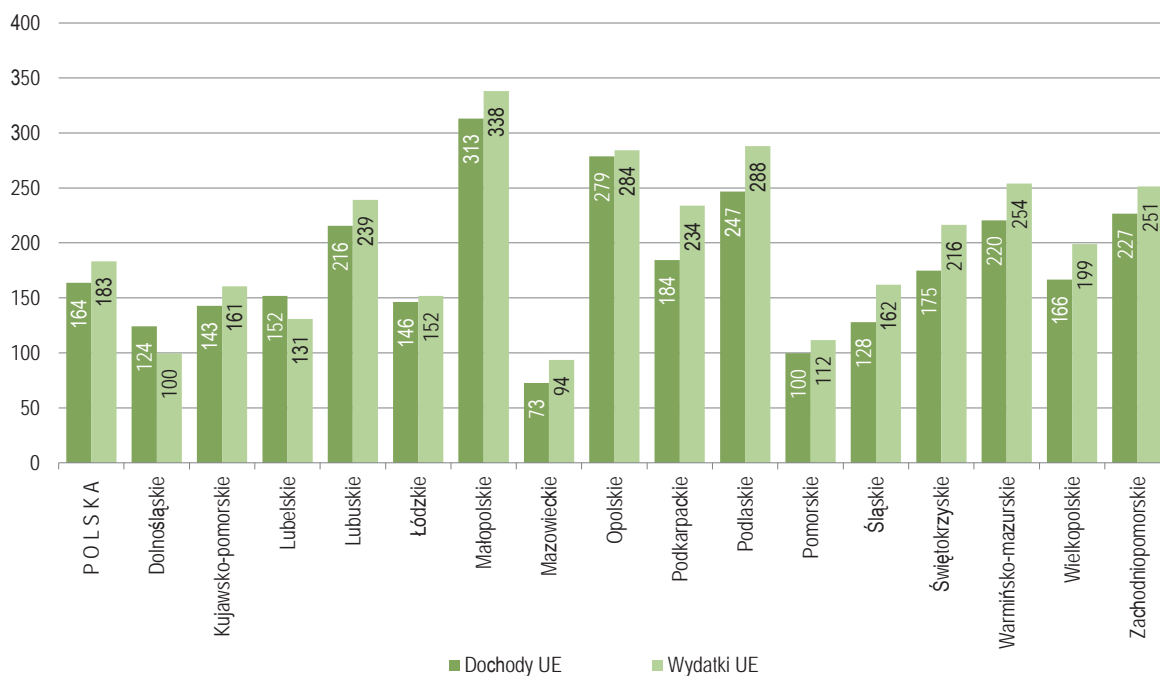
Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 750 – Administracja publiczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe, Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 926 – Kultura fizyczna.

5.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

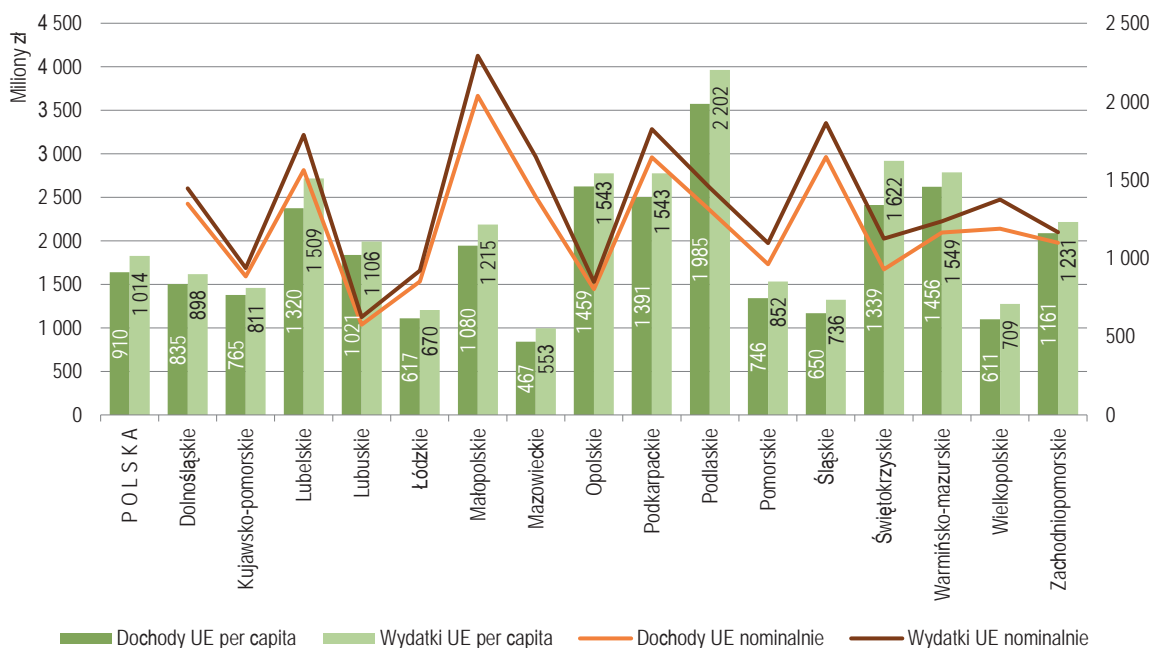
Dochody liczone na jednego mieszkańca województw samorządowych, pozyskane w 2020 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych w ramach kończącej się perspektywy finansowej na lata 2014–2020, wyniosły ogółem 164 zł, z tego bieżące 77 zł i majątkowe 87 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił wzrost dochodów o 32 zł, przy niezmienionym poziomie dochodów majątkowych. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 171 zł (132 zł w 2019 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne¹⁴ wyniosły w 2020 r. 183 zł, z tego bieżące 75 zł i majątkowe 108 zł. W stosunku do 2019 r. nastąpił wzrost wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 25 zł, w tym wydatków bieżących o 27 zł (wydatki majątkowe obniżyły się o 2 zł w stosunku do roku poprzedniego). Mediana wydatków wyniosła 208 zł (157 zł w 2019 r.).

¹⁴ Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

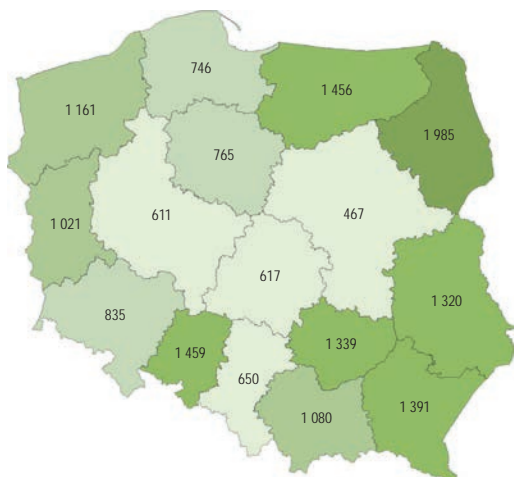
Dochody i wydatki województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2020 r., wg województw (w zł)



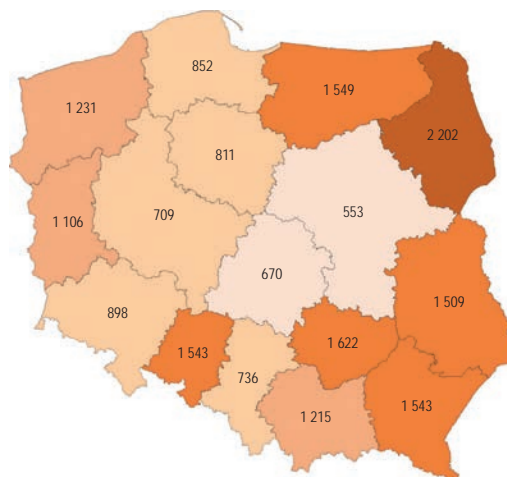
Skumulowane dochody i wydatki UE województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2020



Skumulowane dochody UE województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2020 (w zł)



Skumulowane wydatki UE województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2020 (w zł)

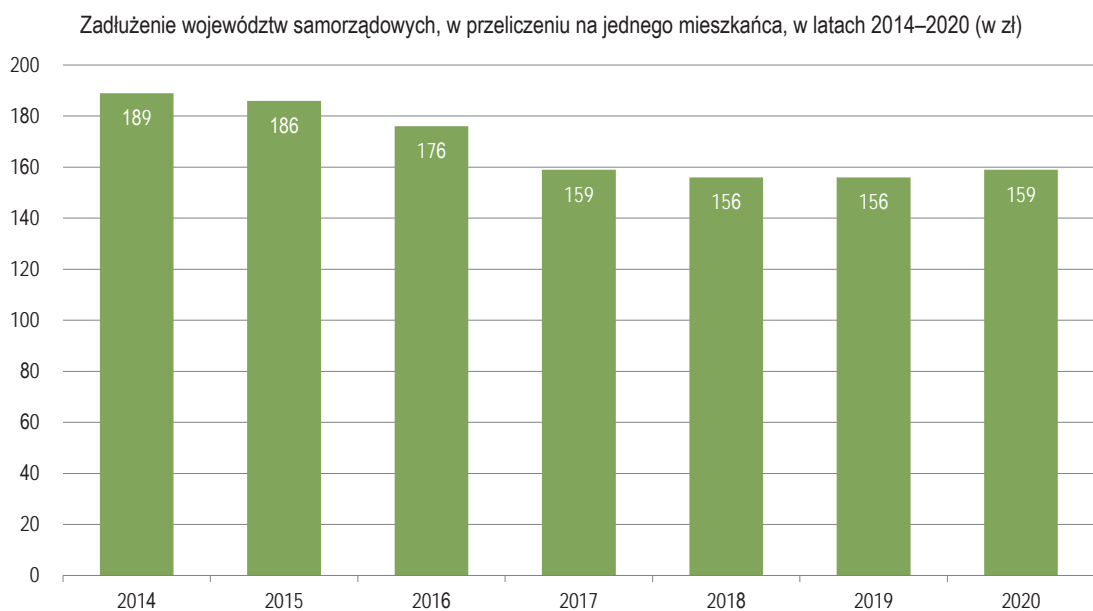
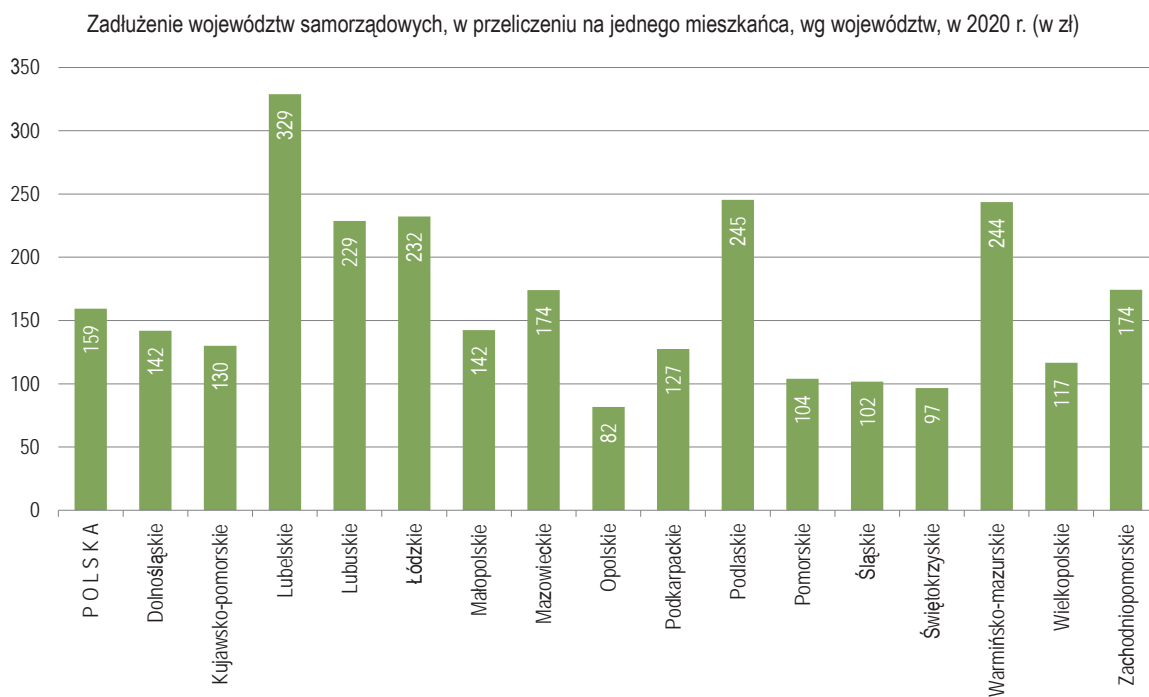


Skumulowane dochody powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w całym okresie trwania perspektywy finansowej 2014–2020 wyniosły średnio 910 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 1 014 zł. Najwyższe dofinansowanie unijne liczone *per capita* przypadło województwom podlaskiemu (łącznie 1 985 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatów), opolskiemu – 1 459 zł i warmińsko-mazurskiemu – 1 456 zł. Wysokie dochody otrzymane z UE miały przełożenie na najwyższy poziom skumulowanych wydatków związanych z realizacją projektów i programów UE tych województw – najwyższe w województwie podlaskim (2 202 zł), świętokrzyskim (1 622 zł) i warmińsko-mazurskim (1 549 zł). W ujęciu nominalnym (wartość całkowita dochodów i wydatków związanych z projektami i programami unijnymi) liderami były województwa małopolskie, podkarpackie i śląskie.

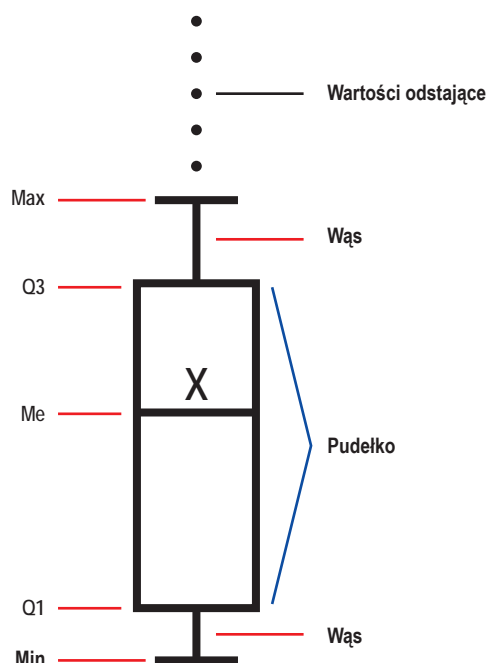
5.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie województw samorządowych liczone *per capita*, w skali kraju wyniosło w 2020 r. – 159 zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrosło o 3 zł, a od roku 2014 spadło o 30 zł. Czwarty rok z rzędu zadłużenie *per capita* województw samorządowych utrzymuje się na podobnym poziomie. Najwyższym zadłużeniem charakteryzował się budżet województwa lubelskiego – 329 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca (206,3% średniej krajowej dla województw), a najniższym województwo opolskie – 82 zł, tj. 51,2% średniej krajowej.

W dziewięciu województwach dług zmniejszył swoją wartość: w dolnośląskim (o 41 zł), łódzkim (o 20 zł), opolskim (o 19 zł), świętokrzyskim (o 12 zł), pomorskim (o 11 zł), warmińsko-mazurskim i wielkopolskim (o 10 zł), śląskim (o 6 zł) i lubelskim (o 5 zł). W sześciu województwach kwota zadłużenia wzrosła w granicach od 18 zł w województwie lubuskim poprzez 26 zł w mazowieckim, 28 zł w podkarpackim i zachodniopomorskim do 33 zł w małopolskim i 61 zł *per capita* w województwie podlaskim. W województwie kujawsko-pomorskim poziom długu nie zmienił się.



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