



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Przewodniczący  
Krajowej Rady  
Regionalnych Izb Obrachunkowych  
KRRIO-0011/0700-2/78-1/22

**Druk nr 2434**  
Kraków, dnia 27 czerwca 2022 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

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 z późn.zm.), przygotowała

**- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku.**

Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą KRRIO z dnia 01 czerwca 2022 r.

W imieniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych przekazuję na Pani ręce powyższą publikację.

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

Przewodniczący KRRIO  
(-) Mirosław Legutko



KRAJOWA RADA  
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

*Sprawozdanie z działalności regionalnych izb  
obrachunkowych i wykonania budżetu  
przez jednostki samorządu terytorialnego  
w 2021 roku*



KRRIO

Warszawa 2022  
[www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl)

KRAJOWA RADA  
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI  
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH  
I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2021 ROKU**

Warszawa 2022

[www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl)

**Zespół autorski „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 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. Bieniaszewska Aleksandra – z-ca prezesa RIO w Opolu - członek Komisji Szkoleń, Informacji i Promocji KR RIO
4. Czajko Bożena – naczelnik WIAS - RIO we Wrocławiu
5. Czarnocki Grzegorz – prezes RIO w Opolu - Z-ca Przewodniczącego KR RIO
6. Czesyk Dawid – z-ca prezesa RIO w Szczecinie - Przewodniczący Komisji Legislacji i Orzecznictwa KR RIO
7. Czołpińska Ewa – z-ca prezesa RIO w Białymstoku - członek Komisji Analiz Budżetowych KR RIO
8. Diduszko Artur – młodszy inspektor WKGF - RIO w Katowicach
9. Duczmal Katarzyna – naczelnik WIAS - RIO w Zielonej Górze
10. Frąckowiak Joanna – naczelnik WIAS - RIO w Poznaniu
11. Hardyk Anna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Katowicach
12. Januszek Andrzej – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Krakowie
13. Kańczuga Wojciech – z-ca naczelnika WIAS - RIO we Wrocławiu
14. Koszela Ewa – naczelnik WKGF - RIO w Katowicach
15. Kuśnierz Lucyna – naczelnik WIAS - RIO w Rzeszowie
16. Łapicz Paweł – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Białymstoku
17. Micyk Izabela – naczelnik WIAS - RIO w Krakowie
18. Natoniewska-Stasiak Małgorzata – naczelnik WIAS - RIO w Lublinie
19. Niewiarowska-Zielińska Iwona – naczelnik WIAS - RIO w Łodzi
20. Pamięta Eryka – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Warszawie
21. Paroń Magdalena – starszy specjalista WIAS - RIO w Opolu
22. Pelczar Agnieszka – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Katowicach
23. Płońska-Nowak Aleksandra – inspektor WKGF - RIO w Katowicach
24. Policht Adriana – naczelnik WIAS - RIO w Olsztynie
25. Puchlerz Wioletta – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Zielonej Górze
26. Salak Elżbieta – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Warszawie
27. Serafin Marta – starszy specjalista WIAS - RIO w Bydgoszczy
28. Sieińska Daria – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Poznaniu
29. Sójka Anna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Lublinie
30. Syguda Agata – naczelnik WIAS - RIO w Katowicach
31. Trykozko Rafał – naczelnik WKGF - RIO w Białymstoku
32. Urbańska Joanna – naczelnik WIAS - RIO w Białymstoku
33. Walczak-Grabowska Karolina – naczelnik WIAS - RIO w Warszawie
34. Wodecka Agnieszka – specjalista WIAS - RIO w Kielcach
35. Wolny Agnieszka – naczelnik WIAS - RIO w Bydgoszczy
36. Wołczak Barbara – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Opolu
37. Zakrzewska Izabela – naczelnik WIAS - RIO w Szczecinie
38. Zarębska Agnieszka – starszy specjalista WIAS - RIO w Kielcach
39. Zbierska Danuta – naczelnik WIAS - RIO w Gdańsku
40. Zwierzyński Robert – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Łodzi

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

**Autorzy zdjęć**

Okładka: Białystok - Mateusz Holownia, Bydgoszcz - Justyna Szelągowska, Gdańsk - Marek Aniel 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

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 z późn. zm.), przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku”. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 4/2022 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 1 czerwca 2022 r. Jest to już 25. sprawozdanie.

Rok 2021, podobnie jak 2020, minął pod znakiem pandemii COVID-19, która ograniczyła 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 2021 r. to m.in.:

- 174 233 zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,
- 11 budżetów ustalonych dla samorządów (dla 7 gmin, 2 powiatów i 2 związków jst),
- 24 618 wydanych opinii w sprawach określonych w ustawach, w tym 2 dotyczące programów postępowania naprawczego oraz 20 w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium, z czego 2 pozytywne z uwagami i 10 negatywnych,
- 964 przeprowadzone kontrole jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym 699 w ramach kontroli kompleksowych,
- 115 559 skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 439 rozpatrzonych pism i skarg, w tym 236 dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- 93 szkolenia, w których uczestniczyło 8 426 pracowników jednostek samorządu terytorialnego (w formie online oraz w formie wykładów i warsztatów).

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.

Ponadto z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych izby przeprowadziły dwie kontrole koordynowane, których przedmiotem były „Dochody z mienia Skarbu Państwa” oraz „Przeznaczenie dochodów z tytułu opłat za żywienie pobranych od uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe”. Wyniki powyższych kontroli zostały przedstawione w Sprawozdaniu oraz w odrębnych opracowaniach.

Część pierwsza Sprawozdania zawiera również wnioski de lege ferenda z zakresu funkcjonowania prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych. Wnioski te zostały przyjęte uchwałą Nr 3/2022 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 1 czerwca 2022 r.

W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Część ta, wzorem roku ubiegłego, sporządzona została w 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 2021 r. to:

- **333 409 106 tys. zł** – dochody ogółem, które w 4,2% pozyskano z UE, tj. **13 925 152 tys. zł**,
- **315 967 268 tys. zł** – wydatki ogółem, w tym wydatki inwestycyjne – **48 099 358 tys. zł**, z czego 22,5%, tj. **10 805 355 tys. zł**, ze środków pozyskanych z UE,
- **17 441 838 tys. zł** – wynik budżetów – nadwyżka,
- **91 122 816 tys. zł** – zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów stanowiły 27,3%,
- **89 453 729 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 2021 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 dane w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2020 i 2021 (baza na dzień 21 marca br.) oraz przez Główny Urząd Statystyczny w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2021 r.*

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

*Sprawozdanie dostępne jest na stronie internetowej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl). Istnieje możliwość pobrania wersji pdf Sprawozdania poprzez kod QR umieszczony na okładce.*

*Wyrażam przekonanie, że Sprawozdanie spełni oczekiwania i będzie pomocne w pracy obu Wysokich Izb, Rządu RP oraz innych organów i instytucji Państwa, a także podmiotów i organizacji samorządowych w podejmowaniu działań na rzecz samorządu terytorialnego.*

*Składam wyrazy podziękowania dla całego zespołu za przygotowanie tego Sprawozdania.*

*Przewodniczący KR RIO*

## ■ Spis treści

<b>Wykaz skrótów i znaków umownych</b>	<b>10</b>
--	-----------

<b>Najważniejsze akty normatywne oraz inne dokumenty mające wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego zmienione w 2021 r.</b>	<b>11</b>
--	-----------

## **Część I. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2021 roku**

<b>Rozdział I.</b>	
<b>Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych</b>	<b>20</b>

1.	Zadania izb	20
2.	Organizacja i zasady działania izb	22
3.	Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami	24
4.	Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających	25
5.	Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe	26
5.1.	Dochody	26
5.2.	Wydatki	27
5.3.	Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym	31
6.	Zatrudnienie, wynagrodzenia i kwalifikacje	32
6.1.	Zatrudnienie	32
6.2.	Wynagrodzenia	33
6.3.	Kwalifikacje	34

<b>Rozdział II.</b>	
<b>Działalność nadzorcza</b>	<b>37</b>

1.	Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru	37
2.	Wyniki działalności nadzorczej	38
3.	Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	44
4.	Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych	45

<b>Rozdział III.</b>	
<b>Działalność opiniodawcza</b>	<b>58</b>

1.	Zakres i procedura działalności opiniodawczej	58
2.	Przedmiot i charakter wydanych opinii	59
3.	Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby	70

<b>Rozdział IV.</b>	
<b>Działalność kontrolna</b>	<b>72</b>
<hr/>	
1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe	72
1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości	76
1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli	76
1.3. Skutki finansowe kontroli	108
1.4. Działania pokontrolne	112
2. Informacja o wynikach kontroli „Przeznaczenie dochodów z tytułu opłat za wyżywienie pobieranych od uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe”	113
2.1. Główne założenia kontroli	113
2.2. Skrócona analiza stanu prawnego	113
2.3. Ustalenia kontroli	115
2.4. Postępowanie pokontrolne	117
3. Informacja o wynikach kontroli „Dochody z mienia Skarbu Państwa”	118
3.1. Główne założenia kontroli	118
3.2. Skrócona charakterystyka stanu prawnego	118
3.3. Podsumowanie wyników kontroli	120
3.4. Działania podjęte po zakończeniu kontroli	130
3.5. Synteza i wnioski	130
4. Analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 na przykładzie wybranych gmin w Polsce	131
4.1. Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	132
4.2. Metody ustalania, stawki i wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	139
4.3. Informacja o postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na odbiór/zagospodarowanie odpadów komunalnych	142
4.4. Masa odebranych odpadów komunalnych (Mg) ulegających i nieulegających biodegradacji	143
4.5. Trudności z bilansowaniem się systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 wg gmin objętych badaniem	144
4.6. Podsumowanie	145
5. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych	146
6. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa	149
<b>Rozdział V.</b>	
<b>Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych</b>	<b>150</b>
<hr/>	
1. Programy postępowania naprawczego opracowane w 2021 r.	150
<b>Rozdział VI.</b>	
<b>Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego</b>	<b>152</b>
<hr/>	
<b>Rozdział VII.</b>	
<b>Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika</b>	<b>153</b>
<hr/>	

---

## **Rozdział VIII. Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe** **154**

---

## **Rozdział IX. Działalność informacyjna i szkoleniowa** **157**

---

- |      |  |     |
|------|--|-----|
| 1.   | Działalność szkoleniowa  | 157 |
| 2.   | Działalność informacyjna   | 158 |
| 2.1. | Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych   | 158 |
| 2.2. | Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej | 161 |

## **Rozdział X. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych** **163**

---

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami | 163 |
| 2. | Rozwój infrastruktury informatycznej                | 165 |

## **Rozdział XI. Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych** **168**

---

- |           |   |     |
|-----------|---|-----|
| Tabela 1. | Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2021 r.   | 178 |
| Tabela 2. | Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2021 r.   | 179 |
| Tabela 3. | Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2021 r.  | 179 |
| Tabela 4. | Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2021 r.   | 179 |
| Tabela 5. | Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2021 r.  | 180 |
| Tabela 6. | Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2021 r.   | 180 |
| Tabela 7. | Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych (z wyjątkiem budżetowych, zmieniających budżet, w sprawie absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej oraz jej zmian) w 2021 r. | 181 |
| Tabela 8. | Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2021 r.  | 182 |
| Tabela 9. | Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2021 r.   | 183 |

## **Część II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 roku**

### **Rozdział I. Uchwalanie budżetu i jego zmiany** **188**

---

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego                                  | 188 |
| 2. | Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian | 190 |
| 3. | Zmiany w uchwałach budżetowych i w budżetach jst  | 191 |
| 4. | Poprawność dokonywanych zmian   | 193 |

<b>Rozdział II.</b>		
<b>Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego</b>		<b>194</b>
1.	Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego	194
1.1.	Dochody	195
1.2.	Wydatki	200
1.3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	204
1.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	206
2.	Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie	212
2.1.	Dochody ze źródeł zagranicznych	212
2.2.	Wydatki ze źródeł zagranicznych	214
<b>Rozdział III.</b>		
<b>Wykonanie budżetów przez gminy</b>		<b>219</b>
1.	Dochody	221
2.	Wydatki	228
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	233
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	235
<b>Rozdział IV.</b>		
<b>Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa</b>		<b>238</b>
1.	Dochody	240
2.	Wydatki	244
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	247
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	248
<b>Rozdział V.</b>		
<b>Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu</b>		<b>250</b>
1.	Dochody	252
2.	Wydatki	256
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	260
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	263
<b>Rozdział VI.</b>		
<b>Wykonanie budżetów przez powiaty</b>		<b>268</b>
1.	Dochody	270
2.	Wydatki	275
3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	280
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	283
<b>Rozdział VII.</b>		
<b>Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe</b>		<b>285</b>
1.	Dochody	286
2.	Wydatki	291

3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	294
4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	296

## **Rozdział VIII.**

### **Wykonanie budżetów przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związek metropolitalny 300**

1.	Związki jednostek samorządu terytorialnego	300
2.	Związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach	305

## **Rozdział IX.**

### **Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp oraz poziomu zadłużenia 308**

1.	Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp	308
1.1.	Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp)	308
1.2.	Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp)	312
1.3.	Prognozy na lata 2022–2025	314
2.	Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	316
3.	Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst	322

## **Rozdział X.**

### **Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca 328**

1.	Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca	329
1.1.	Dochody	329
1.2.	Wydatki	339
1.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	345
1.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	348
2.	Budżet m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca	350
3.	Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca	357
3.1.	Dochody	357
3.2.	Wydatki	360
3.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	365
3.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	367
4.	Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca	373
4.1.	Dochody	373
4.2.	Wydatki	381
4.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	387
4.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	389
5.	Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca	392
5.1.	Dochody	392
5.2.	Wydatki	397
5.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	403
5.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	405

## 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. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.),
uofp	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.),
uofp z 2005 r.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.),
uosrsrub	– ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400 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 2021 r.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
1.	<p>Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa</p> <p>Dz. U. z 2021 r. poz. 11</p>	<p>Z Funduszu Dopłat zasilanego środkami budżetu państwa udzielane jest m.in. gminie finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. budowie budynku na nieruchomości stanowiącej własność albo będącej w użytkowaniu wieczystym gminy,</li> <li>2. remoncie lub przebudowie budynku niemieszkalnego przeznaczonego na pobyt ludzi, będącego własnością gminy, albo części takiego budynku,</li> <li>3. remoncie lub przebudowie budynku mieszkalnego będącego własnością gminy albo części takiego budynku, jeżeli ten remont lub ta przebudowa nie dotyczy lokalu mieszkalnego zajmowanego przez lokatora na podstawie obowiązującej umowy najmu,</li> <li>4. zmianie sposobu użytkowania budynku będącego własnością gminy albo części takiego budynku, wymagającej dokonania remontu lub przebudowy – w wyniku którego zostaną utworzone lub zostaną zmodernizowane lokale mieszkalne stanowiące mieszkaniowy zasób gminy.</li> </ol> <p>Finansowego wsparcia udziela się również gminie, powiatowi, organizacji pozarządowej posiadającej status organizacji pożytku publicznego, jeżeli pozyskane w ten sposób lokale mieszkalne będą służyć wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej w formie mieszkań chronionych.</p>
2.	<p>Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 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. 159</p>	<p>Na podstawie zmienionych przepisów rada gminy może, w drodze uchwały, zwolnić z opłaty za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, należnej w 2020 r. lub w 2021 r. albo przedłużyć termin na jej wniesienie. W przypadku zwolnienia z opłaty, rada gminy może przyznać zwrot określonej części opłaty od przedsiębiorców, którzy wnieśli jednorazowo opłatę:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. za rok 2020 – w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r.,</li> <li>2. za rok 2021 – w terminie do dnia 31 stycznia 2021 r.</li> </ol>
3.	<p>Uchwała Nr 191 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021–2025</p> <p>M. P. z 2021 r. poz. 10</p>	<p>Program polega na wsparciu tworzenia i funkcjonowania ośrodków wsparcia, tj. Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+” przez jednostki samorządu terytorialnego. Tworzenie placówki polega na przebudowie lub remoncie już istniejących obiektów albo ich części i realizacji usług w zakresie dostosowania do potrzeb seniorów. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zlecić realizację zadania w ramach programu podmiotom funkcjonującym na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Program umożliwia udzielenie wsparcia seniorom nieaktywnym zawodowo w wieku 60+.</p>
4.	<p>Uchwała Nr 36 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego</p> <p>M. P. poz. 287</p>	<p>Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w ramach dofinansowania ze środków Rządowego Programu Inwestycji Lokalnych, przeznaczone na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych w gminach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, mogą być zwiększone o niewykorzystane środki w ramach puli przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego. Środki dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach dofinansowania z RFIL mogą być zwiększone o środki niewykorzystane w ramach puli przeznaczonej dla gmin, miast na prawach powiatu i powiatów.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
5.	<p>Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzania, zatwierdzania, udostępnienia i przekazywania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji</p> <p>Dz. U. poz. 572</p>	<p>Rozporządzenie przesunęło o 30 dni przypadający w 2021 r. termin:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przekazania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego organowi stanowiącemu sprawozdania finansowego za 2020 r., tj. do dnia 30 czerwca 2021 r.,</li> <li>– rozpatrzenia i zatwierdzenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2020 r., tj. do dnia 30 lipca 2021 r.</li> </ul> <p>O 1 miesiąc został przesunięty termin sporządzenia sprawozdania finansowego za 2020 r., składającego się z: bilansu, rachunku zysków i strat, zestawienia zmian w funduszu oraz informacji dodatkowej, tj. do dnia 30 kwietnia 2021 r.</p> <p>Sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego za 2020 r. zarządy tych jednostek przekazują do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w postaci dokumentu elektronicznego w terminie do dnia 30 maja 2021 r., natomiast skonsolidowane bilanse jednostek samorządu terytorialnego przekazywane są do RIO w terminie do dnia 30 lipca 2021 r.</p> <p>Regionalne izby obrachunkowe przekazują do Ministerstwa Finansów skonsolidowane bilanse jednostek samorządu terytorialnego za 2020 r. w terminie do dnia 13 sierpnia 2021 r.</p>
6.	<p>Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2021 r.</p> <p>Dz. U. poz. 577</p>	<p>Rozporządzenie określa na 2021 rok:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sposób przekazywania przez dyrektorów szkół podstawowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego informacji niezbędnych dla ustalenia wysokości dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe,</li> <li>– wzór wniosku o udzielenie dotacji celowej,</li> <li>– sposób przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego wojewodom wniosku o udzielenie dotacji,</li> </ul> <p>tryb i terminy udzielenia oraz szczegółowy sposób rozliczania wykorzystania dotacji.</p>
7.	<p>Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 694</p>	<p>Ustawa wprowadziła m.in. zmianę ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 38). Na mocy zmienionych przepisów, w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo przejściowego ograniczenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, minister właściwy do spraw finansów publicznych może przekazać raty części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej wszystkim uprawnionym jednostkom samorządu terytorialnego w terminach wcześniejszych niż określone w ustawie.</p> <p>Za okres od kwietnia do czerwca 2021 r. jednostki samorządu terytorialnego mogą nie dokonywać wpłat do budżetu państwa przeznaczonych na zwiększenie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz części regionalnej subwencji ogólnej dla województw. Niewpłacone kwoty jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek przekazać na rachunek budżetu państwa w równych częściach w okresie od lipca do grudnia 2021 r., w terminie do 15 dnia każdego miesiąca.</p>
8.	<p>Ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 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. 981</p>	<p>W celu przeciwdziałania skutkom COVID-19 w 2021 r. rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej została zwiększona o kwotę 187 mln zł, pochodzącą ze środków budżetu państwa.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
9.	Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 maja 2021 r. do dnia 30 kwietnia 2022 r. M. P. poz. 393	Minister Klimatu i Środowiska ogłosił wysokość dodatku energetycznego obowiązującą od dnia 1 maja 2021 r. do dnia 30 kwietnia 2022 r. dla gospodarstwa domowego: prowadzonego przez osobę samotną, składającego się z 2 do 4 osób oraz składającego się z co najmniej 5 osób.
10.	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Dz. U. poz. 1038	Gmina, powiat i województwo podejmują działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w szczególności wśród młodzieży, angażując ją w sprawy istotne dla jednostki samorządu terytorialnego. W tym celu rada jednostki samorządu terytorialnego może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady gminy, powiatu lub województwa. Młodzieżowa rada ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Obsługę administracyjno-biurową młodzieżowej rady zapewnia odpowiednio urząd gminy, powiatu lub województwa, a koszty obsługi pokrywa urząd.
11.	Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych Dz. U. poz. 1382	Przepisy rozporządzenia wprowadziły m.in. zmiany w zakresie rozdziałów, paragrafów dochodów oraz paragrafów wydatków. Ponadto w rozporządzeniu wskazane zostały rozdziały, w których ujmuje się wszystkie dochody i wydatki na realizację zadań, bezpośrednio związane ze świadczeniem usług publicznych. W rozdziałach właściwych dla danej jednostki, wykazuje się wyłącznie wydatki związane z utrzymaniem stanowisk pracy.
12.	Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 1535	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. 1842 z późn. zm.). Na mocy zmienionych przepisów w 2021 r. samorządowy zakład budżetowy, który realizuje zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19, może otrzymać dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przekraczające 50% kosztów jego działalności.
13.	Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2022 M. P. poz. 724	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 nacpez oraz autobusów, a także górne granice stawek kwotowych opłat: targowej, miejscowej, uzdrowskiej, reklamowej oraz od posiadania psów na 2022 rok.
14.	Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach Dz. U. poz. 1648	Rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy środki pozyskane z opłat są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi lub celem jest obniżenie opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości.
15.	Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz. U. poz. 1901	W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672) wprowadzono przepisy epizodyczne, na mocy których w roku 2021 gminy uzyskały możliwość otrzymania z budżetu państwa środków finansowych w kwocie 1 000 mln zł na uzupełnienie subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz 3 000 mln zł, z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
16.	Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw	<p>Ustawą wprowadzono m.in. zmiany:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 i 1901), gdzie m.in.: zmieniono brzmienie: <ul style="list-style-type: none"> <li>– art. 7, wprowadzając subwencję rozwojową dla gmin, powiatów i województw,</li> <li>– art. 9, który określał zasady ustalania udziału we wpływach z podatku,</li> <li>– art. 10 regulującego rozliczenie dochodów,</li> <li>– art. 11 i 13 dotyczących terminów przekazywania środków stanowiących dochody jst i uchybienia terminów,</li> <li>– art. 20, 22 i 24, dotyczących części wyrównawczej subwencji dla (odpowiednio) gmin, powiatów i województw,</li> <li>– art. 28 dotyczącego subwencji oświatowej,</li> <li>– art. 32 dotyczącego podstawy wyliczenia wskaźników,</li> <li>– art. 33 i 34 regulujących terminy przekazywania przez ministra do jst informacji o planowanych kwotach i przekazywania subwencji,</li> <li>– art. 35 dotyczącego wpłat jst na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz na część regionalną dla województw,</li> <li>– art. 36, który regulował kwestię wyrównywania kwoty subwencji ogólnej,</li> <li>– art. 36a dotyczącego przeznaczenia środków ze wskazanej rezerwy,</li> <li>– art. 37 regulującego kwestię wyrównywania kwoty części oświatowej subwencji ogólnej,</li> <li>– art. 38 dotyczącego ustawowych odesłań,</li> <li>– art. 39 i 40 dotyczących obliczania subwencji ogólnej dla nowych jst i nowego podziału kwot,</li> <li>– art. 70a i b dotyczących części regionalnej subwencji ogólnej dla województw,</li> <li>– art. 70d dotyczącego rezerwy subwencji ogólnej dla województw z przeznaczeniem na drogi,</li> </ul> </li> <li>dodano: <ul style="list-style-type: none"> <li>– art. 9a–9c dotyczące ustalania rocznego dochodu gminy, powiatu, województwa z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych,</li> <li>– art. 24a dotyczący kwoty stabilizującej części wyrównawczej subwencji ogólnej,</li> <li>– art. 28a stanowiący rozwinięcie zagadnienia subwencji rozwojowej,</li> <li>– art. 36b mówiący o możliwości zwiększenia wskazanej rezerwy środkami z rezerwy celowej budżetu państwa,</li> <li>– art. 37a regulujący procedurę w przypadku stwierdzenia, po przeprowadzonym audycie lub w wyniku kontroli, że jst otrzymała kwotę części oświatowej subwencji ogólnej wyższą od należnej.</li> </ul> </li> <li>2. W ustawie z dnia 7 października 1992 r. <b>o regionalnych izbach obrachunkowych</b> (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), gdzie: <ul style="list-style-type: none"> <li>rozwinęto katalog zadań Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o współpracę z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz dodano uprawnienie do wydawania wytycznych w celu zapewnienia jednolitości udzielanych przez izby wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych.</li> </ul> </li> <li>3. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. <b>o finansach publicznych</b> (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535 i 1773), gdzie m.in.: <ul style="list-style-type: none"> <li>znowelizowano treść art. 243 ust. 3a, zmniejszając wymagany udział zaangażowania środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 z „co najmniej 60%” do „co najmniej 50%”.</li> </ul> </li> </ol>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
	Dz. U. poz. 1927	<p>4. W ustawie z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2500), gdzie:</p> <p>znowelizowano treść art. 9 dotyczącego ustalania relacji z art. 243 w latach 2022–2025, udzielając organowi wykonawczemu jst możliwości wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji, tj. z ostatnich 3 lub 7 lat.</p> <p>Nadto wskazano wyraźnie, że w latach 2022–2025 regionalna izba obrachunkowa, wydając opinię o możliwości spłaty zobowiązań, ocenia w szczególności wpływ planowanych zobowiązań na realizację zadań publicznych oraz, że zaciągnięcie zobowiązań nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Ponadto w ustawie określono zasady otrzymania w roku 2021 przez jednostki samorządu terytorialnego z budżetu państwa środków finansowych w kwocie 8 mld zł na uzupełnienie subwencji ogólnej.</p> <p>Dodatkowo przyjęto, że w roku 2022 do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535, 1773 i 1927), dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz że w latach 2022–2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022–2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.</p>
17.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy Dz. U. poz. 1974	Rada Ministrów określiła maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, zróżnicowanych ze względu na liczbę mieszkańców gminy.
18.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu Dz. U. poz. 1975	Rada Ministrów określiła maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, zróżnicowanych ze względu na liczbę mieszkańców powiatu.
19.	Uchwała Nr 129 Rady Ministrów z dnia 29 września 2021 r. w sprawie wsparcia na realizację inwestycyjnych zadań jednostek samorządu terytorialnego polegających na rozwijaniu szkolnej infrastruktury – „Laboratoria przyszłości” M. P. poz. 939	W uchwale określono zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego polegające na rozwijaniu szkolnej infrastruktury oraz zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia.
20.	Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych Dz. U. poz. 2192	Ze słowniczka ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 oraz z 2021 r. poz. 401 i 1558) wykreślono sformułowanie „użytki ekologiczne” oraz zmieniono brzmienie art. 7 w ust. 1 dotyczącego zwolnień od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej.












Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
21.	<p>Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na infrastrukturę do ładowania pojazdów elektrycznych i infrastrukturę do tankowania wodoru</p> <p>Dz. U. poz. 2247</p>	<p>Rozporządzenie określa szczegółowe warunki udzielania pomocy publicznej ze środków pozostających w dyspozycji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na budowę lub przebudowę ogólnodostępnych stacji ładowania, budowę stacji ładowania innych niż ogólnodostępne stacje ładowania oraz budowę lub przebudowę ogólnodostępnych stacji wodoru. Minister Klimatu i Środowiska zarządził, że o pomoc może ubiegać się m in. jednostka samorządu terytorialnego. Pomoc będzie udzielana w formie dotacji do dnia 31 grudnia 2025 r.</p>
22.	<p>Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego</p> <p>Dz. U. poz. 2347</p>	<p>Minister Finansów rozszerzył katalog tytułów dłużnych wymienionych w § 3 w pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. poz. 1767) o umowy o poprawę efektywności energetycznej, które mają wpływ na poziom długu publicznego.</p>
23.	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2022–2027</p> <p>Dz. U. poz. 2422</p>	<p>Rada Ministrów określiła obszary kraju, na których jest dopuszczalne udzielanie pomocy regionalnej, maksymalne wielkości tej pomocy, a także rodzaje działalności gospodarczej, dla których udzielanie pomocy regionalnej nie jest dozwolone.</p>
24.	<p>Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych</p> <p>Dz. U. poz. 2431</p>	<p>Zgodnie z wprowadzonymi zmianami:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– wszystkie sprawozdania Rb-Z, Rb-UZ, Rb-N oraz Rb-ZN – z wyjątkiem sprawozdań jednostek budżetowych mających siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – winny zostać sporządzone w postaci elektronicznej i opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym;</li> <li>– samorządowe jednostki budżetowe, w tym jednostki obsługujące, oraz samorządowe zakłady budżetowe przekazują zarządowi jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania wyłącznie w postaci elektronicznej opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, z wykorzystaniem aplikacji wskazanej na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministra Finansów lub w plikach elektronicznych zgodnych ze strukturami udostępnionymi na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministra Finansów;</li> <li>– w sprawozdaniu Rb-Z: do kredytów i pożyczek należy również zaliczać zobowiązania z tytułu umów o poprawę efektywności energetycznej, w przypadku gdy taka umowa ma wpływ na poziom długu publicznego; w kategorii zobowiązań wymagalnych wykazywane są także niezwrócone w terminie depozyty mające charakter gwarancji należytego wykonania zobowiązania (np. kaucje mieszkaniowe, depozyty przyjęte przez jednostkę sprawozdającą się w celu zabezpieczenia należytego wykonania umów); część C3 wypełniają również jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie w jakim mogą zaciągać zobowiązania.</li> </ul> <p>Ponadto zmieniono wzory formularzy sprawozdań zawartych w załącznikach 1–3.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
25.	Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych	<p>W myśl ustawy ochotnicze straże pożarne to jednostki ochrony przeciwpożarowej będące stowarzyszeniami w rozumieniu ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261). Ochotnicze straże pożarne są umundurowanymi, wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt, przeznaczonymi do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami, w tym prowadzącymi działania w zakresie ratownictwa specjalistycznego, jednostkami ochrony przeciwpożarowej. Gmina jest obowiązana do zawarcia umowy ze wszystkimi ochotniczymi strażami pożarnymi działającymi na jej terenie. W ramach realizacji zadania własnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej gmina zapewnia, stosownie do posiadanych sił i środków, ochotniczym strażom pożarnym:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. obiekty, tereny, pojazdy i sprzęt specjalistyczny, środki ochrony indywidualnej, umundurowanie i środki łączności oraz ich utrzymanie;</li> <li>2. ubezpieczenie strażaków ratowników OSP i kandydatów na strażaków ratowników OSP oraz członków młodzieżowych drużyn pożarniczych i dziecięcych drużyn pożarniczych, w tym ubezpieczenie grupowe, od odpowiedzialności cywilnej i od następstw nieszczęśliwych wypadków, podczas wykonywania powierzonych zadań;</li> <li>3. badania lekarskie strażaków ratowników OSP przeprowadzane w celu stwierdzenia braku przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych;</li> <li>4. badania lekarskie kandydatów na strażaków ratowników OSP przeprowadzane w celu stwierdzenia braku przeciwwskazań do udziału w szkoleniu podstawowym przygotowującym do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych.</li> </ol> <p>Podczas realizowania zadania własnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej gmina może korzystać ze wsparcia właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej oraz wojewody. Strażak ratownik OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym, akcji ratowniczej, szkoleniu lub ćwiczeniu, otrzymuje, niezależnie od otrzymywanego wynagrodzenia, ekwiwalent pieniężny. Wysokość ekwiwalentu pieniężnego ustala, nie rzadziej niż raz na 2 lata, właściwa rada gminy w drodze uchwały. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany z budżetu właściwej gminy. Koszty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych są pokrywane w szczególności z:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. budżetów jednostek samorządu terytorialnego;</li> <li>2. środków z budżetu państwa przekazywanych Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej;</li> <li>3. wpływów instytucji ubezpieczeniowych, o których mowa w art. 38 i art. 39 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej;</li> <li>4. środków pochodzących od osób fizycznych i osób prawnych przekazywanych w szczególności w formie dobrowolnych składek lub darowizn;</li> <li>5. środków pochodzących ze zbiorów publicznych;</li> <li>6. środków własnych.</li> </ol> <p>Jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym dodatkowe środki pieniężne również w formie dotacji.</p>

Dz. U. poz. 2490

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
26.	<p>Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 2469</p>	<p>Na mocy ustawy nastąpiło włączenie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych do Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Po połączeniu podmiot otrzymał nazwę Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom.</p> <p>W ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119) znowelizowano m.in. przepis dotyczący katalogu zadań własnych gminy. W nowym brzmieniu zadania obejmują również prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej oraz działalności szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, przeciwdziałania narkomanii oraz uzależnieniom behawioralnym. Realizacja zadań jest prowadzona w postaci uchwalonego przez radę gminy gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Elementem tego programu mogą być również zadania związane z przeciwdziałaniem uzależnieniom behawioralnym. Gminny program sporządza się na okres nie dłuższy niż 4 lata.</p>
27.	<p>Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowego wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej</p> <p>M. P. poz. 1188</p>	<p>Minister Klimatu i Środowiska ogłosił szczegółowy wykaz przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej.</p>
28.	<p>Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wykazu programów i instrumentów finansowych dotyczących przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego</p> <p>M. P. poz. 1190</p>	<p>Minister Klimatu i Środowiska ogłosił wykaz programów i instrumentów finansowych dotyczących przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego, na których realizację uzyskano środki pochodzące: z budżetu państwa, z budżetu Unii Europejskiej oraz z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub środki pochodzące z innych źródeł zagranicznych, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.</p>
29.	<p>Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych</p> <p>M. P. poz. 1201</p>	<p>Minister Sprawiedliwości ogłosił, że poczynając od dnia 9 grudnia 2021 r. wysokość odsetek ustawowych wynosi 5,25% w stosunku rocznym.</p>
30.	<p>Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie</p> <p>M. P. poz. 1202</p>	<p>Minister Sprawiedliwości ogłosił, że poczynając od dnia 9 grudnia 2021 r. wysokość odsetek ustawowych za opóźnienie wynosi 7,25% w stosunku rocznym.</p>

# **DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2021 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.<sup>1</sup>. Pozycja prawno-ustrojowa izb została określona art. 171 ust. 2 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym sprawują one nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych.

Zakres działania izb, jako państwowych organów kontroli i nadzoru, szczegółowo uregulowany został w ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>2</sup>. 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 2021 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 2021 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 <sup>3</sup>	
–	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

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.

– wzywanie jst do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz jego opiniowanie
– ustalanie budżetu jst w przypadku nieuchwalenia programu postępowania naprawczego jst lub braku pozytywnej opinii izby do tego programu
ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego <sup>4</sup>
– 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 <sup>5</sup>
– 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 <sup>6</sup>
– 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 <sup>7</sup>
– 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 <sup>8</sup>
– kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań z wykonania budżetów jst
rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych <sup>9</sup>
– 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 <sup>10</sup>
– przyjmowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów jst
rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2021 <sup>11</sup>
– przekazywanie do Głównego Urzędu Statystycznego danych w zakresie pożyczek zagrożonych będących aktywami jst

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2176.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1762.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 743.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 2396 z późn. zm.

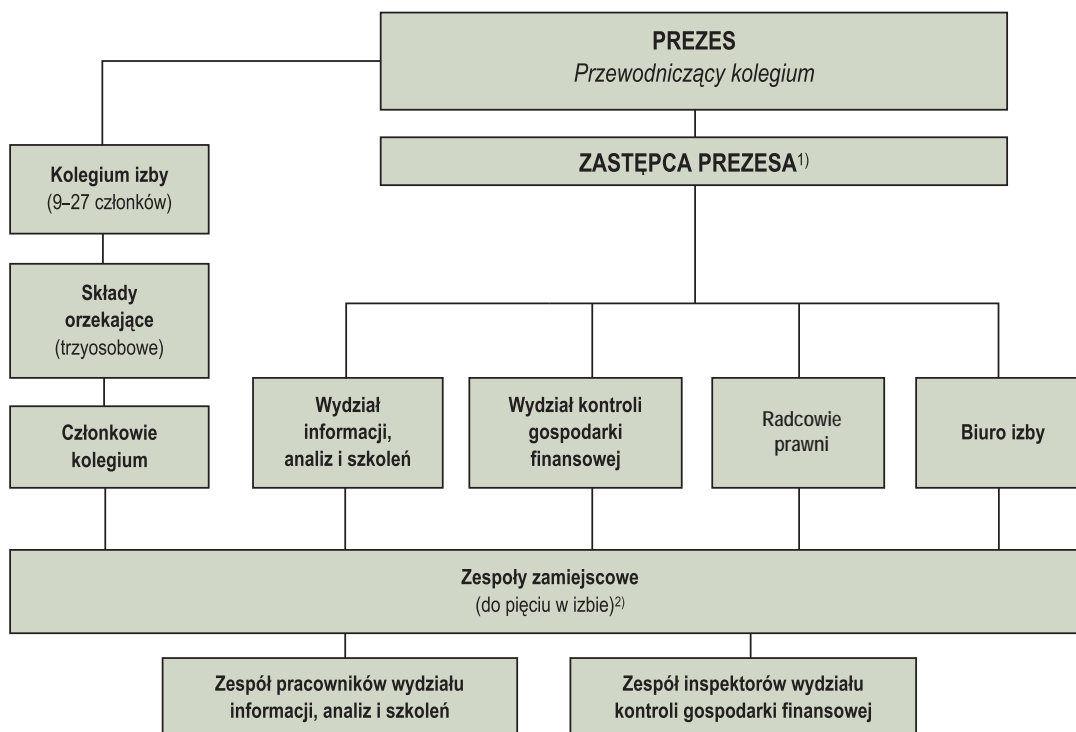
<sup>10</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 2062 z późn. zm.

## 2. Organizacja i zasady działania izb

Zgodnie z aktualnym podziałem terytorialnym państwa od 1999 r. w Polsce funkcjonuje 16 regionalnych izb obrachunkowych. Zasięgiem działalności obejmują one obszar danego województwa. Siedziby poszczególnych izb oraz ich zespoły zamiejscowe ustalone zostały na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania<sup>12</sup>. 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



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

<sup>2)</sup> Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu nie posiada zespołu zamiejscowego.

Pracą każdej izby kieruje Prezes izby. Prezes posiada określone ustawowo kompetencje oraz wykonuje inne czynności przewidziane przepisami prawa, a niezastrzeżone dla kolegium izby, komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz składów orzekających. Prezes izby powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów zaopiniowanych w drodze konkursu przez kolegium izby. Warunki przeprowadzania konkursu określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej<sup>13</sup>. 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,

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 10, poz. 93.

- 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 obrachunkowej<sup>14</sup>. 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 niezawiśli i podlegają jedynie ustawom.

Do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy:

- ustalanie budżetu jst oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jst,
- rozpatrywanie odwołań od opinii 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.

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

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1396 z późn. zm.

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 latach 2020–2021 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 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 – informacje o sytuacji finansowej wybranych jst; informację dotyczącą badania nadzorczego uchwały gminy w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- Ministerstwu Finansów – informacje dotyczące: jst wezwanych przez kolegia izb do opracowania i uchwalenia programów postępowania naprawczego oraz skali ewentualnych nowych przypadków postępowań naprawczych i ostrożnościowych w latach 2021 i 2022; wprowadzenia przez gminy dodatkowych preferencji w podatku od nieruchomości w związku z COVID-19; sytuacji finansowej wybranych jst, obowiązków jst realizujących umowy PPP w zakresie sprawozdawczości; skutków jakie epidemia COVID-19 spowodowała w zakresie dochodów i wydatków jst w 2020 r.; zawiadomienie o nieprawidłowo wykazanych danych w sprawozdaniu Rb-PDP;
- Ministerstwu Edukacji Narodowej – dane dotyczące kształcenia specjalnego; zwrócono się z prośbą o interpretację przepisów w zakresie aktualizacji podstawowej kwoty dotacji oraz sposobu dotowania dzieci 6-letnich uczęszczających do przedszkola niepublicznego i posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego;
- Sejmowi i Senatowi – opracowania dotyczące wykonania budżetów jst w 2020 r. wraz z informacją dotyczącą wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej oraz kontrolnej; zwrócono się z prośbą o zajęcie stanowiska w związku z uwagami dotyczącymi problematyki odbioru śmieci, sposobu ustalania opłaty za wywóz nieczystości stałych z posesji mieszkańców miasta uzależnionych od ilości zużywanej wody oraz wysokości opłaty za wywóz śmieci; informację o przebiegu i wyniku postępowania nadzorczego uchwały w sprawie udzielenia absolutorium

- prezydentowi miasta; informację dotyczącą zasadności wydatkowania środków z subwencji oświatowej przekazanej na funkcjonowanie Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii;
- Najwyższej Izbie Kontroli – informacje dotyczące: planowanych w jst kontrolach gospodarki finansowej w 2021 r.; danych dotyczących dochodów z tytułu podatku rolnego oraz łącznej kwoty skutków rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności, zwolnienia z obowiązku pobrania i ograniczenia poboru podatku rolnego; opracowania dotyczące wykonania budżetów jst w 2020 r. wraz z informacją dotyczącą wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej oraz kontrolnej;
  - urzędowi 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; informacje i ustalenia w zakresie współpracy we wdrażaniu programu e-Nadzór;
  - Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu oraz na wnioski sądów, prokuratury, policji – materiały i informacje dotyczące głównie wyników kontroli, w tym nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych, przekroczenia uprawnień przez organy wykonawcze jst; wyjaśnienia dotyczące funkcjonowania Systemu Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego BeSTi@; informacje dotyczące podejmowanych działań nadzorczych w sprawie uchwał w sprawie wyboru metody ustalania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawki tej opłaty;
  - izbom administracji skarbowej – informacje, że wyniki audytów przeprowadzonych przez IAS w jst będą brane pod uwagę przy opracowaniu programów kontroli.

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

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

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

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 2021 regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ograniczyły liczbę posiedzeń, co skutkowało wydłużeniem postępowań z uwagi na kumulację spraw do rozstrzygnięcia.

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

<sup>15</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 289.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 189.

koszty postępowania<sup>17</sup>. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa.

W 2021 r., po wezwaniu do zapłaty, należności z tytułu kosztów postępowania wpłacili **603** osoby w łącznej kwocie **249 513,74 zł**.

Przewodniczący regionalnych komisji orzekających prowadzili postępowanie egzekucyjne, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>18</sup>, w wyniku czego wyegzekwowali należności z tytułu kosztów postępowania od jednej osoby w kwocie 413,40 zł. Tytuły wykonawcze (19 na łączną kwotę 7 423,28 zł) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które od 16 osób wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania (w tym z lat poprzednich) w kwocie **5 700,44 zł**. Wobec czterech osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **1 653,60 zł**. W 2021 r. cztery osoby uregulowały rozłożone na raty należności (w tym z lat poprzednich) na łączną kwotę **1 405,56 zł**.

Po wezwaniu do zapłaty wyegzekwowano należności z tytułu kar pieniężnych od pięciu osób w kwocie **9 485,95 zł**. W 2021 r. skierowano sześć tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych w zakresie kar pieniężnych na łączną kwotę **24 670,04 zł**. Urzędy skarbowe wyegzekwowały należności na podstawie tytułów wykonawczych w zakresie kar pieniężnych od jednej osoby w kwocie **3 927,32 zł**. Przewodniczący regionalnych komisji orzekających nie wydali w 2021 r. postanowień o rozłożeniu na raty zapłaty kar pieniężnych. Dwie osoby uregulowały rozłożone na raty należności z tytułu kar pieniężnych z lat ubiegłych w kwocie **1 450,00 zł**.

## 5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

### 5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych na rok 2021, ustalony ustawą budżetową z dnia 20 stycznia 2021 r.<sup>19</sup> w kwocie 1 688 tys. zł, wykonany w wysokości 1 981 tys. zł, co stanowiło 117,3% planu. Wyższe niż planowano wykonanie dochodów wiązało się w głównej mierze z realizacją wyższych wpływów z tytułu wpływów ze sprzedaży składników majątkowych, dochodów z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych, dochodów z różnych dochodów, kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych i zwrotów kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2020–2021 przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2020–2021

Wyszczególnienie	Lata	
	2020	2021
Plan (w tys. zł)	1 819	1 688
Wykonanie (w tys. zł)	1 886	1 981
Wykonanie planu (w %)	103,7	117,3

Podobnie jak w 2020 r., najistotniejszą pozycję w strukturze dochodów stanowiły dochody z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej (klasyfikowane jako wpływy z usług). W porównaniu do roku poprzedniego ich udział w strukturze dochodów ogółem w zwiększył się do 74,8% (w 2020 r. – 71,4%). Dochody te zostały zaplanowane w wysokości 1 374 000 zł, a wykonane w kwocie 1 481 393 zł (w 2020 r. – z tego tytułu wykonano dochody w kwocie 1 345 725 zł).

<sup>17</sup> 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”.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 190 z późn. zm.

Dochody budżetowe regionalnych izb obrachunkowych w 2021 r.

Wyszczególnienie		Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Struktura (w %)	Wykonanie (w %)
<b>Dochody ogółem<sup>1)</sup>, w tym:</b>		<b>1 688 000</b>	<b>1 980 503</b>	<b>100,0</b>	<b>117,3</b>
§ 0570	wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	6 000	14 863	0,8	247,7
§ 0690	wpływy z różnych opłat	170 000	259 439	13,1	152,6
§ 0750	wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (...)	118 000	127 444	6,4	108,0
§ 0830	wpływy z usług	1 374 000	1 481 393	74,8	107,8
§ 0870	wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	3 000	42 106	2,1	1 403,5
§ 0920	wpływy z pozostałych odsetek	9 000	9 825	0,5	109,2
§ 0940	wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	1 000	13 293	0,7	1 329,3
§ 0970	wpływy z różnych dochodów	7 000	29 806	1,5	425,80

<sup>1)</sup> Pozostałe dochody wykonane w kwocie 2 334 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 (13,1% dochodów wykonanych) oraz dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych (w tym wpływy za wynajem pomieszczeń – 6,4% 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 137 067 tys. zł, obejmując wydatki budżetu państwa w kwocie 136 615 tys. zł (w tym 151 tys. zł na współfinansowanie zadania z udziałem środków UE) i wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 452 tys. zł.

### Realizacja wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe

Plan wydatków budżetu państwa regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2021 w kwocie 136 775 tys. zł<sup>20</sup>, po zmianach wyniósł 136 825 tys. zł i został wykonany w 99,8%, tj. w kwocie 136 615 tys. zł.

W porównaniu do 2020 r. wykonane wydatki budżetu państwa (obejmujące wydatki na współfinansowanie ww. zadań z udziałem środków UE w łącznej kwocie 151 tys. zł<sup>21</sup>) były wyższe o 4 555 tys. zł. Dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 103,4%, zaś realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, wyniosła ona 98,3%<sup>22</sup>. 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.

<sup>20</sup> Ustalony ustawą budżetową z dnia 20 stycznia 2021 r. w kwocie 130 964 tys. zł plan wydatków regionalnych izb obrachunkowych został zwiększony ustawą z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 do kwoty 136 775 tys. zł (Dz. U. z 2021 r. poz. 1900).

<sup>21</sup> Wydatki na współfinansowanie zadań z udziałem środków UE na potrzeby Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w związku z realizacją projektu pn. „Modernizacja sieci komputerowej wraz z wdrożeniem Elektronicznego Zarządzania Dokumentami oraz systemu e-Nadzór w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie”.

<sup>22</sup> Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 14 stycznia 2022 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2021 r. – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2021 r. w stosunku do 2020 r. wyniósł 105,1 (wzrost cen o 5,1%).

Wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2020–2021 w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2020–2021

Wyszczególnienie	2020			2021		
	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>132 149</b>	<b>132 060</b>	<b>100,0</b>	<b>136 825</b>	<b>136 615</b>	<b>100,0</b>
– wynagrodzenia osobowe	83 081	83 080	62,9	86 881	86 733	63,5
– pochodne od wynagrodzeń	15 953	15 950	12,1	16 759	16 719	12,2
– dodatkowe wynagrodzenie roczne	5 878	5 876	4,4	6 289	6 289	4,6
– podróże służbowe krajowe i zagraniczne	1 951	1 946	1,5	2 291	2 286	1,7
– odpisy na ZFŚS	2 048	2 048	1,6	2 035	2 034	1,5
– pozostałe wydatki bieżące	20 402	20 345	15,4	20 296	20 284	14,8
– wydatki i zakupy inwestycyjne, w tym:	2 836	2 815	2,1	2 275	2 270	1,7
– na współfinansowanie zadań z udziałem środków UE	1 595	1 579	1,2	146	146	0,1

W 2021 r. struktura wykonanych wydatków była zbliżona do wydatków poniesionych w roku poprzednim. Z uwagi na charakter działalności izb w strukturze wydatków nadal dominujący udział miały wydatki na wynagrodzenia. W 2021 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 68,1% ogółu wydatków (w 2020 r. – 67,3%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 12,2% (w 2020 r. – 12,1%). Niewielkie zmiany w strukturze wydatków dotyczyły m.in. wydatków majątkowych, których udział w strukturze wydatków zmniejszył się do poziomu 1,7% oraz grupy pozostałych wydatków bieżących (14,8%), związanych 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 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). Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 1,7% ogółu wydatków (w 2020 r. – 1,5%), zaś obligacyjny odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – 1,5%.

W 2021 r. plan po zmianach wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 86 881 tys. zł został wykonany w 99,8% (tj. w kwocie 86 733 tys. zł, w tym 3,8 tys. zł na współfinansowanie zadań z udziałem środków UE). Plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 6 289 tys. zł, wykonany został w 100%.

Na podstawie art. 46a ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2021 r.<sup>23</sup> w ciągu roku plan wydatków na wynagrodzenia osobowe uległ zwiększeniu o 4 896 tys. zł o środki dodatkowego funduszu motywacyjnego. W 2021 r. w ramach specjalnych dodatków motywacyjnych wypłacono kwotę 4 750 tys. zł, zaś środki w wysokości 146 tys. zł ujęte zostały w wykazie wydatków budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego<sup>24</sup>.

Dynamika wykonania wydatków na wynagrodzenia osobowe (z uwzględnieniem środków dodatkowego funduszu motywacyjnego) w ujęciu nominalnym wyniosła 104,4%, zaś realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji – 99,3%. W ogólnej kwocie wynagrodzeń osobowych mieściły się również wydatki na nagrody dla pracowników, nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne. W 2021 r. na odprawy emerytalne i rentowe oraz nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie blisko 2 857 tys. zł (w tym na odprawy emerytalne i rentowe 1 158 tys. zł). Wypłaty te mają charakter obligacyjny, zaś izby, nie otrzymując dodatkowych środków na te cele, zmuszone są zabezpieczyć

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400 z późn. zm.). Zgodnie z dodanym art. 46a „w roku 2021 pracownikom państwowej sfery budżetowej, o których mowa w art. 5 pkt 1 lit. a i d oraz pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658), z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, można przyznać specjalne dodatki motywacyjne z utworzonego na ten cel w jednostkach dodatkowego funduszu motywacyjnego w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń”.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2021 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2407). Wydatki niewygasające dotyczyły Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu – w wykazie wydatków ujęto wydatki w łącznej kwocie 174 tys. zł, w tym 146 tys. zł na wynagrodzenia osobowe i 28 tys. zł na pochodne od wynagrodzeń.

ich realizację w ramach wydatków zaplanowanych na wynagrodzenia osobowe. W latach 2019–2021 na odprawy emerytalne i rentowe oraz nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie 9 521 tys. zł, w tym na odprawy 4 533 tys. zł (wydatki, które poniesiono na odprawy i nagrody jubileuszowe w latach tych stanowiły odpowiednio 3,8%, 4,4% i 3,3% wydatków na wynagrodzenia osobowe).

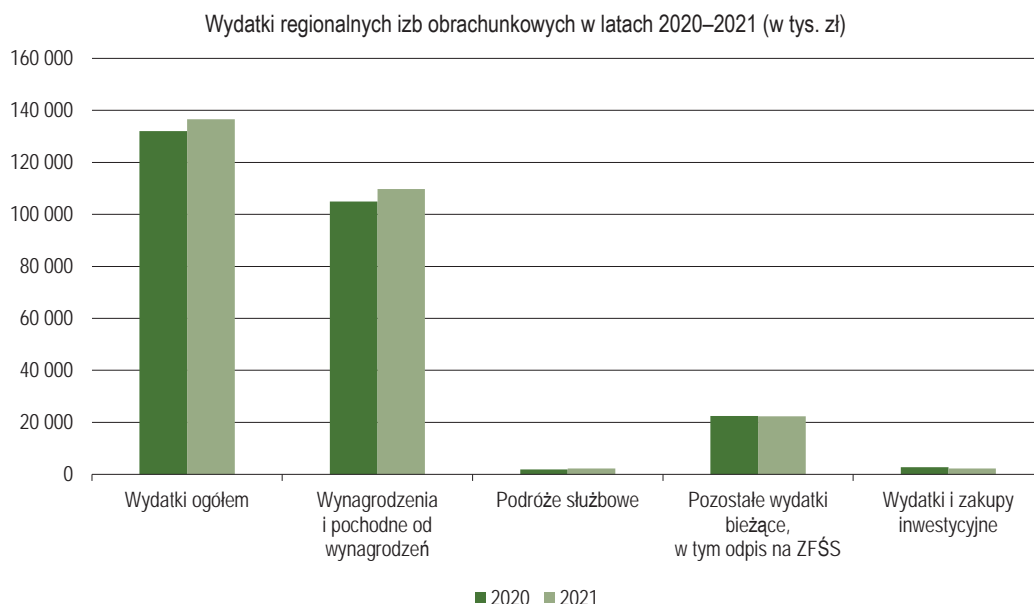
W porównaniu do roku poprzedniego wydatki na podróże służbowe, dotyczące w głównej mierze kosztów delegacji inspektorów kontroli, zwiększyły się o 17,5%, co spowodowane było wznowieniem wyjazdów służbowych i realizacji kontroli w siedzibach jst i kontrolowanych jednostek realizowanych w roku poprzednim głównie w formie zdalnej lub hybrydowej w związku z sytuacją pandemii COVID-19. Wydatki te wyniosły łącznie 2 286 zł (w tym na podróże krajowe 2 283 tys. zł), niemniej w porównaniu do okresu sprzed pandemii były one zdecydowanie niższe (w 2019 r. wydatki na podróże służbowe wyniosły 3 016 tys. zł).

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 epidemii, wiązało się z koniecznością wprowadzenia istotnych ograniczeń w planach rzeczowych wydatków izb. W szczególności dotyczyły to grupy pozostałych wydatków bieżących, obejmujących wydatki związane z obsługą działalności podstawowej izb oraz wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (w tym obowiązkowe wydatki z tytułu wypłaty odpraw pośmiertnych). 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).

W 2021 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano 394 tys. zł, co stanowiło 0,3% ogółu wydatków<sup>25</sup>. 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.

Wydatki majątkowe w 2021 r. uległy zmniejszeniu w porównaniu do roku ubiegłego i wyniosły 2 270 tys. zł, stanowiąc 1,7% ogółu wydatków (w 2020 r. – 2 815 tys. zł – 2,1%). Wydatki na zakupy inwestycyjne i zakupy usług inwestycyjnych dotyczące współfinansowania zadań z udziałem środków UE realizowanych przez jedną izbę (w kwocie 146 tys. zł), stanowiły 6,4% wydatków majątkowych ogółem. Na pozostałe inwestycje i zakupy inwestycyjne (dotyczące m.in. modernizacji siedzib izb, infrastruktury IT, oprogramowania, w tym oprogramowania e-Nadzór, serwerów, urzędzeń wielofunkcyjnych, macierzy, systemu i urzędzeń do archiwizacji oraz samochodów służbowych) wydatkowano kwotę 2 123 tys. zł.

<sup>25</sup> Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wydatki na szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych ujmują się w 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 żywienia uczestników szkolenia.



Udział wydatków na szkolenia pracowników i inwestycje w wydatkach ogółem w latach 2020–2021 kształtował się jak w tabeli poniżej.

Wydatki na szkolenia pracowników i inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 2020–2021 (w zł)

Lata	Wydatki ogółem	w tym na:			
		szkolenia pracowników	% (3:2)	inwestycje i zakupy inwestycyjne*	% (5:2)
1	2	3	4	5	6
2020	132 059 839	171 351	0,1	2 814 652*	2,1
<b>2021</b>	<b>136 614 685</b>	<b>394 432</b>	<b>0,3</b>	<b>2 269 518*</b>	<b>1,7</b>

\* W tym wydatki inwestycyjne obejmują wydatki na współfinansowanie zadania z udziałem środków z budżetu UE w 2020 r. – w kwocie 1 579 tys. zł i w 2021 r. – w kwocie 146 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 2021 r. z tytułu dochodów z odpłatnej działalności szkoleniowej na centralny rachunek budżetu państwa przekazano środki w wysokości 1 481 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.

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

Na przeciwdziałanie i zapobieganie COVID-19 izby wydatkowały w ramach swoich planów finansowych łączną kwotę 628 tys. zł (w 2020 r. – 1 291 tys. zł). Podobnie jak w roku poprzednim wydatki te dotyczyły zakupów środków ochrony osobistej, zakupów niezbędnego wyposażenia i oprogramowania w związku prowadzoną w formie zdalnej działalnością szkoleniową oraz koniecznością organizacji pracy zdalnej i hybrydowej, zakupu niezbędnych usług, w tym dotyczących dezynfekcji pomieszczeń. W ramach zakupów wyposażenia dokonano kolejnych wydatków dotyczących zakupów niezbędnej infrastruktury IT (sprzęt komputerowy, oprogramowanie, licencje), umożliwiającej pracę zdalną i wielostronną komunikację na odległość, 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 457 tys. zł, dotyczące 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 98,9% (tj. w kwocie 452 tys. zł).

Na realizację ww. projektu w 2021 r. wydatkowano łącznie 603 tys. zł, w tym na finansowanie w ramach budżetu środków europejskich 452 tys. zł (w tym 438 tys. zł na zakupy inwestycyjne), zaś na współfinansowanie w ramach wydatków budżetu państwa 151 tys. zł (w tym 146 tys. zł na zakupy inwestycyjne).

### 5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym

Regionalne izby obrachunkowe od 2008 r. planują – równoległe do układu „tradycyjnego” – wydatki w ujęciu zadaniowym<sup>26</sup>. 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 2021 opracowano w oparciu o regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej<sup>27</sup>.

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 2021 zadania w ramach tej funkcji wynikające z Zadania 1.10. „Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego” należał m.in. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jako dysponent części 80 – Regionalne izby obrachunkowe. Dla wymienionego wyżej zadania określono podzadanie „Działania nadzorczo-kontrolne RIO” oraz następujące działania: wykonywanie działań kontrolnych, wykonywanie działań nadzorczych oraz wydawanie opinii.

Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym w 2021 r. (w tys. zł)

Nr	Funkcja/zadanie/ podzadanie/działanie	Plan po zmianach			Wykonanie			Struktura (w %)	Wykonanie (w %)
		Ogółem	z tego:		Ogółem	z tego:			
			budżet państwa	budżet Środków Europejskich		budżet państwa	budżet Środków Europejskich		
Funkcja 1. Zarządzanie państwem									
1.10.	Weryfikacja gospodarki finansowej jst	137 282	136 825	457	137 067	136 615	452	100,0	99,8
1.10.1.	Działania nadzorczo-kontrolne RIO	137 282	136 825	457	137 067	136 615	452	100,0	99,8
1.10.1.1.	Wykonywanie działań kontrolnych	63 141	62 906	235	63 042	62 807	235	45,6	99,8
1.10.1.2.	Wykonywanie działań nadzorczych	42 512	42 401	111	42 449	42 340	108	32,0	99,9
1.10.1.3.	Wydawanie opinii	31 629	31 519	111	31 576	31 467	108	22,4	99,8

W 2021 r. proces finansowania zadania i podzadania zaplanowanych w budżecie zadaniowym przebiegał prawidłowo (zaplanowane wydatki zrealizowano w 99,8%).

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

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 740.

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 (%)	≥ 89	99	111,2
1.10.1.	Działania nadzorczo-kontrolne RIO	Zapewnienie gotowości do wykonywania ustawowych zadań nadzorczo-kontrolnych	Liczba przeprowadzonych kontroli oraz objętych nadzorem uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego (szt.)	176 964	175 091	98,9

W 2021 r. miernik zadania wykonany został o 11,2 punktu procentowego powyżej dolnej granicy wskaźnika – odsetek wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniach pokontrolnych przyjętych w 2021 r. do realizacji przez kierowników podmiotów kontrolowanych wyniósł 99% (przy wielkości planowanej równej lub większej niż 89%). Wykonanie miernika podzadania wyniosło 98,9%.

## 6. Zatrudnienie, wynagrodzenia i kwalifikacje

### 6.1. Zatrudnienie

Zasady zatrudniania pracowników izb określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze oraz przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>28</sup>. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Na dzień 31 grudnia 2021 r. stan zatrudnienia w izbach w przeliczeniu na pełne etaty wyniósł 1 169, zaś średnie zatrudnienie w ciągu 2021 r. wyniosło 1 200 etatów<sup>29</sup>. Z danych statystycznych wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. w izbach zatrudnionych było więcej kobiet (71,5%) niż mężczyzn (29,5%). W grupie pracowników zatrudnionych w wydziałach kontroli oraz wydziałach analiz, informacji i szkoleń relacja ta wynosi odpowiednio 75,5% i 25,5%. W strukturze wiekowej najliczniejszą grupę pracowników stanowią osoby w wieku 41–50 lat (37,2% ogółu zatrudnionych), a następnie osoby w wieku 31–40 lat (23,6%) oraz w wieku 51–60 lat (20,9%). Pracownicy powyżej 60. roku życia stanowią 11,3% zatrudnionych, zaś osoby do 30. roku życia – 7,0%.

Z uwagi na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych największą grupę pracowników (ponad 61,7%) stanowiły osoby zatrudnione w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń. W tej grupie pracowników następuje największa rotacja zatrudnienia.

W 2021 r. z pracy w regionalnych izbach obrachunkowych odeszło łącznie 105 pracowników (w 2020 r. – 136). Z ogólnej liczby osób, które odeszły z pracy, 68,6% (72 osoby) stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń. Rezygnacja z zatrudnienia na stanowiskach inspektorów i specjalistów wydziałów merytorycznych izb jest zjawiskiem niepokojącym zwłaszcza z uwagi na to, że przygotowanie pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktażowych i analitycznych wymaga kilku lat.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 537.

<sup>29</sup> Dane wg sprawozdania Rb-70 na dzień 31 grudnia 2021 r. Liczba zatrudnionych w izbach osób, wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r., wynosiła 1 270.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2020–2021

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII	Średnie zatrudnienie pracowników		Liczba nieetatowych członków kolegium
		ogółem	w tym: średnie zatrudnienie w WK i WIAS <sup>1)</sup>	
1	2	3	4	5
1993	936	-	399	10
2020	1 206 <sup>2)</sup>	1 193 <sup>3)</sup>	804	15
<b>2021</b>	<b>1 169<sup>2)</sup></b>	<b>1 200<sup>3)</sup></b>	<b>726</b>	<b>18</b>

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

<sup>2)</sup> Stan na koniec okresu sprawozdawczego wg sprawozdania Rb-70.

<sup>3)</sup> Średnie zatrudnienie w 2021 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 oraz nabycie uprawnień do emerytury. W pozostałych przypadkach były to upływ czasu, na który zawarto umowę o pracę na czas określony, wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika (w tym z powodu nabycia prawa do renty) oraz wygaśnięcie umowy o pracę z powodu śmierci pracownika. Najczęściej występującą formą rozwiązania stosunku pracy z pracownikami było porozumienie stron, upływ czasu, na który zawarto umowę, wypowiedzenie stosunku pracy przez izbę lub pracownika. W przypadkach rozwiązania stosunku pracy z powodu przejścia pracownika na emeryturę lub rentę oraz w sytuacji wygaśnięcia stosunku pracy w powodu śmierci pracownika izby zobligowane były do wypłacenia określonych w przepisach prawa odpraw emerytalnych, rentowych i pośmiertnych.

Nabór członków kolegiów odbywał się na zasadach szczególnych, określonych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, nabór pozostałych pracowników izb – w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego. Ogłoszenia o naborze pracowników publikowano w prasie, na stronach BIP poszczególnych izb oraz występowano do powiatowych urzędów pracy. Do pracy w izbach w 2021 r. przyjęto 78 osób, z tego 61 osób w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń (co stanowi 78,2% nowo zatrudnionych). Staż absolwencki w izbach odbywało 10 osób skierowanych przez powiatowe urzędy pracy (z czego 5 osób zostało 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).

## 6.2. Wynagrodzenia

Zasady wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz zasad ustalania ryczałtu, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb<sup>30</sup>.

W 2021 r. wydatki izb na wynagrodzenia osobowe wyniosły łącznie 86 733 tys. zł. W ramach zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe izby zobowiązane były zabezpieczyć środki na nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne i rentowe. Niski poziom wynagrodzeń stanowi główną przyczynę niekorzystnej dla izb rotacji pracowników, co w największym stopniu dotyczy inspektorów kontroli i specjalistów zatrudnionych w wydziałach informacji, analiz i szkoleń.

W ramach zaplanowanych w ustawie budżetowej wydatków na wynagrodzenia osobowe izby zobowiązane są do zapewnienia środków na obligatoryjne podniesienie wynagrodzeń w związku ze wzrostem płacy minimalnej. W roku 2021 należało podnieść wynagrodzenie (co najmniej do poziomu płacy minimalnej wg przypisanego wymiaru etatowego)<sup>31</sup> 43 pracownikom, w tym 20 zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych. W 2021 r. w grupie osób, którym obligatoryjnie należało podnieść wynagrodzenie znalazło się 16 pracowników (specjalistów/referentów) wydziałów informacji, analiz i szkoleń oraz 2 inspektorów kontroli. Podkreślić należy, że w związku z systematycznym wzrostem wynagrodzenia minimalnego przy jednoczesnym braku środków na podwyżki dla pozostałych pracowników,

<sup>30</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1284 z późn. zm. (ostatnia zmiana z dnia 11 kwietnia 2022 r. – Dz. U. poz. 818).

<sup>31</sup> Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. (Dz. U. poz. 1596) minimalne wynagrodzenie od 1 stycznia 2021 r. wyniosło 2 800 zł brutto.

problem ten będzie narastać, wpływając niekorzystnie na politykę wynagrodzeń w izbach (z początkiem 2022 r. izby zobligowane były podnieść wynagrodzenie do poziomu płacy minimalnej<sup>32</sup> 81 pracownikom, w tym 53 zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych – m.in. 8 inspektorom kontroli oraz 37 pracowników wydziałów informacji, analiz i szkoleń).

W 2021 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie<sup>33</sup> pracowników izb (bez nagród, nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i rentowych), w tym prezesów, członków kolegiów, naczelników wydziałów (przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 5 662,53 zł<sup>34</sup>), wyniosło odpowiednio:

- 5 383 zł – średnie miesięczne wynagrodzenie, wynikające z warunków zatrudnienia (bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych oraz bez środków przekazanych w ciągu roku w ramach dodatkowego funduszu motywacyjnego) w przeliczeniu na średnie zatrudnienie (w 2020 r. przeciętne wynagrodzenie 4 948 zł),
- 5 713 zł – średnie miesięczne wynagrodzenie po uwzględnieniu środków wypłaconych pracownikom w ramach dodatkowego funduszu motywacyjnego, przyznanych izbom wyłącznie w 2021 r. (na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021).

Nawet po uwzględnieniu środków w ramach dodatkowego funduszu motywacyjnego, przekazanych izbom w 2021 r., znacznie poniżej przeciętnego wynagrodzenia krajowego (które w 2021 r. wyniosło 5 662,53 zł) kształtowało się przeciętne wynagrodzenie w przeliczeniu na jeden etat kalkulacyjny (wynagrodzenia osobowe ogółem w przeliczeniu na 1 398 etatów – 100% łącznie planowanych etatów w regionalnych izbach obrachunkowych), które wyniosłoby 5 155 zł. Po pomniejszeniu planowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe o środki, które izby zobligowane były wypłacić w ramach tej puli na odprawy emerytalne, rentowe, nagrody jubileuszowe oraz o środki przyznane w ramach dodatkowego funduszu motywacyjnego, średnie wynagrodzenie przy pełnej obsadzie planowanych etatów wyniosłoby 4 701 zł. Środki wypłacone pracownikom w ramach dodatkowego funduszu motywacyjnego, przyznane zostały izbom jednorazowo na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Zaznaczyć należy także, że izby nie dysponują odrębnym funduszem nagród. Wypłata nagród uznaniowych pracownikom izb (w ramach wydatków na wynagrodzenia osobowe) nie ma wobec tego charakteru stałego i uzależniona jest wyłącznie od powstania ewentualnych oszczędności w funduszu plac.

Niski poziom wynagrodzeń stanowi główną przyczynę niekorzystnej dla izb rotacji pracowników, co w największym stopniu dotyczy inspektorów kontroli i specjalistów zatrudnionych w wydziałach informacji, analiz i szkoleń. W tych grupach pracowników średnie miesięczne wynagrodzenie wynikające z umów o pracę (bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych oraz bez środków przekazanych w ciągu roku w ramach dodatkowego funduszu motywacyjnego) wyniosło odpowiednio:

- 4 710 zł w wydziałach kontroli gospodarki finansowej,
- 4 076 zł w wydziałach informacji analiz i szkoleń.

W 2021 r. w obu tych wydziałach poniżej średniej krajowej kształtowało się nawet przeciętne wynagrodzenie z uwzględnieniem środków wypłaconych w ramach wydatków na wynagrodzenia ogółem (z uwzględnieniem środków dodatkowego funduszu motywacyjnego, odpraw, nagród jubileuszowych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego), wynosząc odpowiednio: 5 501 zł i 4 839 zł (w 2020 r. – 5 270 zł i 4 530 zł).

### 6.3. 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 2021 r. 65 pracowników regionalnych izb obrachunkowych podnosiło swoje kwalifikacje, z tego 19 pracowników na studiach podyplomowych, 2 pracowników w ramach realizowanej aplikacji w zawodach prawniczych, 6 pracowników na studiach magisterskich i licencjackich, 38 pracowników korzystało z innych form dokształcania (w tym m.in. studia doktoranckie, kursy w zakresie rachunkowości budżetowej, audytu bezpieczeństwa i archiwum zakładowego).

<sup>32</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2021 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2022 r. (Dz. U. poz.1690) – minimalne wynagrodzenie od 1 stycznia 2022 r. wynosi 3 010 zł brutto.

<sup>33</sup> Średnie (przeciętne) zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych na podstawie sprawozdania Rb-70.

<sup>34</sup> Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2021 r.

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 2020–2021 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników w latach 2020–2021

Lata	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:			
		studia licencjackie i magisterskie	studia podyplomowe	aplikacje	inne
2020	35	7	17	4	7
<b>2021</b>	<b>65</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>38</b>

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

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 2020–2021

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
2020	247	2 267	65	1 272	12	652	170	343
<b>2021</b>	<b>295</b>	<b>2 784</b>	<b>86</b>	<b>1 921</b>	<b>11</b>	<b>206</b>	<b>198</b>	<b>657</b>

W 2021 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych brali udział w 295 szkoleniach organizowanych przez izby samodzielnie, jak również przez zewnętrzne firmy i instytucje szkoleniowe. Tematyka szkoleń obejmowała zagadnienia dotyczące m.in.:

- ustawy o finansach publicznych, finansów jst, w tym projektu budżetu na 2022 r. oraz projektów i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jst, sytuacji finansowej jst w aspekcie regulacji wprowadzanych w przepisach 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 oraz zasad nowe zasady ewidencji mienia publicznego, w tym mienia Skarbu Państwa,
- podatków i opłat lokalnych, w tym opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- dochodów gmin z tytułu wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym,
- prawa zamówień publicznych, elektroniczacji 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, klasyfikacji środków trwałych, sprawozdawczości (budżetowej, finansowej oraz w zakresie operacji finansowych), klasyfikacji budżetowej,
- kodeksu postępowania administracyjnego,
- metodologii przeprowadzania kontroli oraz zasad i wytycznych w zakresie sporządzania wystąpień pokontrolnych i protokołów 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, platformy e-PUAP, wykorzystania narzędzi i systemów informatycznych w analizie danych, arkusza kalkulacyjnego Excel,
- 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, Krajowych Ram Interoperacyjności,
- przechowywania i ochrony danych osobowych, informacji niejawnych, zarządzania i bezpieczeństwa systemów informatycznych i cyfrowych baz danych, analizy ryzyka i audytu bezpieczeństwa danych, ochrony instytucji przed zagrożeniem cyberprzestępstwami, tworzenie zapytań do baz danych, systemu zarządzania informacja i bezpieczeństwem informacji,
- zasad i obowiązków w procesie wdrażania ochrony sygnalistów i identyfikowania zagrożeń oraz nieprawidłowości w świetle Dyrektywy 2019/1937,
- 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, zasad elektronicznego zarządzania dokumentacją, ustawy o doręczeniach elektronicznych,
- efektywnego planowania i zarządzania czasem pracy oraz zasad pracy zdalnej,
- 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, e-faktur, bhp i pierwszej pomocy.

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

Ponadto w 2021 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez poszczególne izby dla przedstawicieli i pracowników jst.

## Rozdział II. Działalność nadzorcza

### 1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru

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

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

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- 2) budżetu i jego zmian;
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa<sup>2</sup> (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, organ nadzoru 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.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 439 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.).

W 2021 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 807 jst, z tego 2 411 gmin, 66 miast na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 154 związków jst<sup>3</sup> (spośród 220 zarejestrowanych) i związku metropolitalnego.

W związku 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.

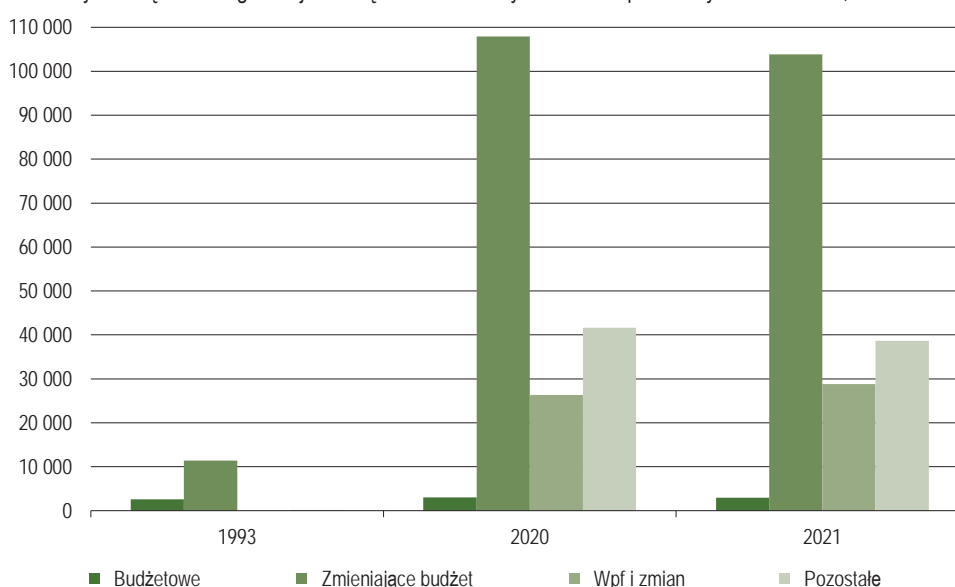
## 2. Wyniki działalności nadzorczej

W 2021 r. izby zbadały ogółem **174 233** uchwały i zarządzenia organów jst oraz związków komunalnych, z tego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 126,
- budżetu – 2 961,
- zmian budżetu – 103 830,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń – 2 749,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 9 426,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa – 11 455,
- absolutorium – 2 895,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 28 780,
- innych uchwał objętych nadzorem izb – 12 011.

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 2020 r. liczba zbadanych uchwał i zarządzeń ogółem zmniejszyła się o 4 642. W porównaniu do pierwszego roku działalności izb liczba ta była większa o 160 128, co wynika głównie z rozszerzenia przedmiotowego zakresu działalności nadzorczej izb, zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst, jak również zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek<sup>4</sup>.

Uchwały i zarządzenia organów jst i związków komunalnych zbadane przez izby w latach 1993, 2020 i 2021



<sup>3</sup> Związki międzygminne (w tym dwa, które zakończyły działalność w czwartym kwartale 2021 r.), związki powiatów, związki powiatowo-gminne.

<sup>4</sup> W związku z dokonaną z dniem 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju.

Z ogólnej liczby 174 233 zbadanych w 2021 r. uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych najwięcej dotyczyło zmian budżetu, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian oraz podatków i opłat lokalnych. Wśród zbadanych uchwał i zarządzeń najwyższy wzrost dotyczył wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (o 9,4% w porównaniu do zbadanych w 2020 r.) oraz zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst (o 7,4%).

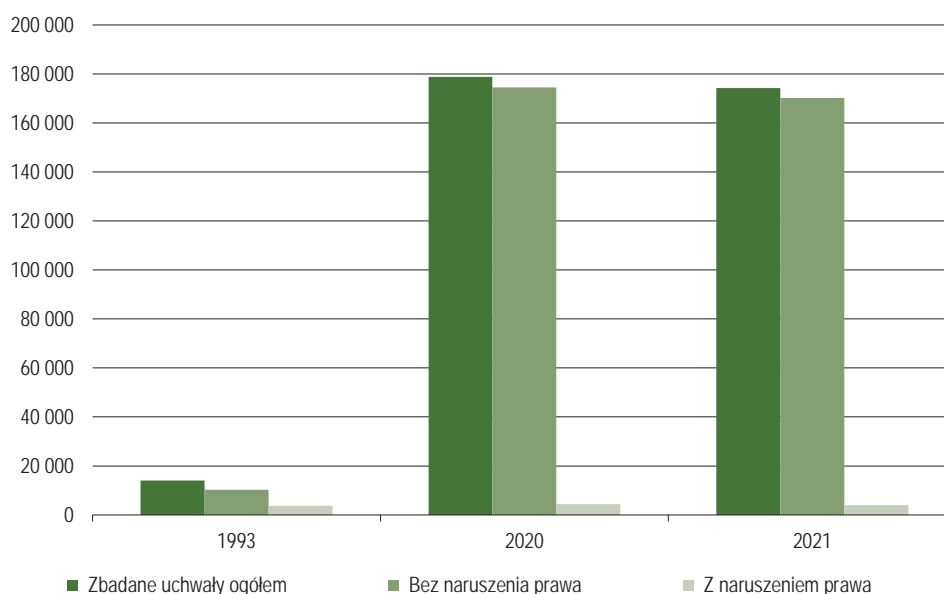
Spadek liczby zbadanych uchwał dotyczył głównie uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych (o 30,0% w stosunku do zbadanych w 2020 r.), w szczególności uchwał podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>5</sup>, a także uchwał w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń (o 16,9%).

W wyniku badania nadzorczego 174 233 uchwał i zarządzeń organów jst kolegia izb uznały 170 213 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 97,7% ogółu uchwał i zarządzeń. W 4 020 (2,3% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

- w 1 449 uchwałach i zarządzeniach (0,8% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
- 1 351 uchwał i zarządzeń (0,8%) uznano za nieważne, z czego 885 nieważne w części i 466 nieważne w całości,
- w stosunku do 1 090 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 130 uchwał i zarządzeń (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności<sup>6</sup>.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych w latach 1993, 2020 i 2021 prezentuje **tabela 2**. Z danych w niej zawartych wynika, iż udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2021 r. zmalał o 0,1 punktu procentowego w porównaniu do 2020 r. i wyniósł 2,3% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń, natomiast w porównaniu do 1993 r. zmalał o 24,6 punktu procentowego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2020 i 2021



Z ogólnej liczby zbadanych w 2021 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę – **106 791** (61,3% 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**.

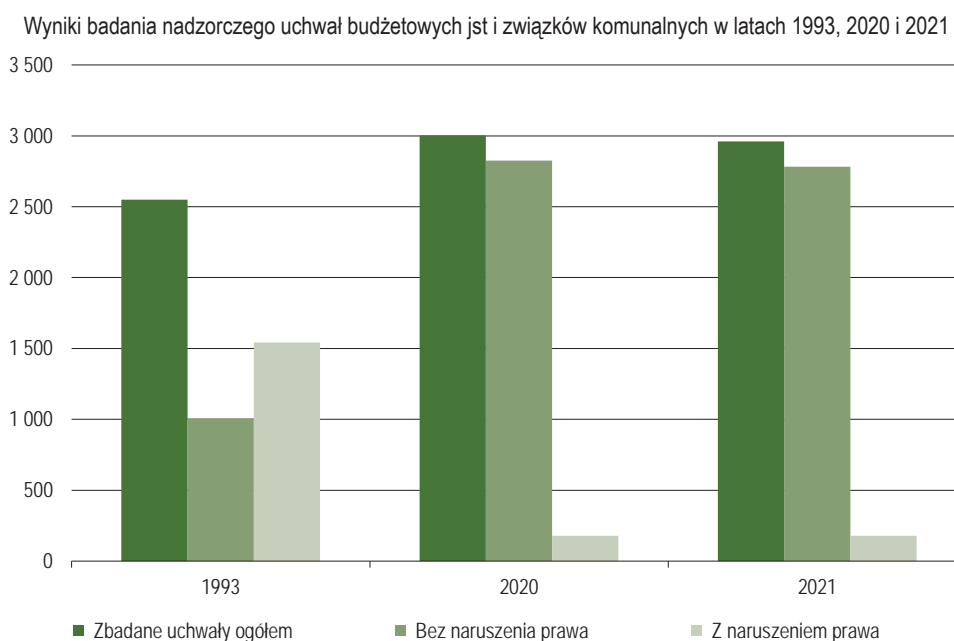
<sup>5</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.

<sup>6</sup> W tym: w przypadku 62 uchwał i zarządzeń dotyczących 2020 r., które zbadane zostały w 2021 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 2 uchwałach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności; w stosunku do 66 uchwał i zarządzeń postępowania nie wszczynano, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń wykazały, że:

- 1) na ogólną liczbę 2 961 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:
  - w 2 782 (94,0% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
  - w 45 (1,5%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
  - 13 (0,4%) uznano za nieważne, z tego 12 nieważne w części i 1 nieważna w całości,
  - w stosunku do 120 (4,1%) 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 103 830 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
  - w 102 375 (98,6% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
  - w 631 (0,6%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
  - 77 (0,1%) uznano za nieważne, z tego 54 nieważne w części, a 23 nieważne w całości,
  - w stosunku do 636 (0,6%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organy jst,
  - w 111 (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego 57 dotyczyło zmian budżetów roku 2020, w stosunku do 52 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do 2 nie orzeczono o nieważności.

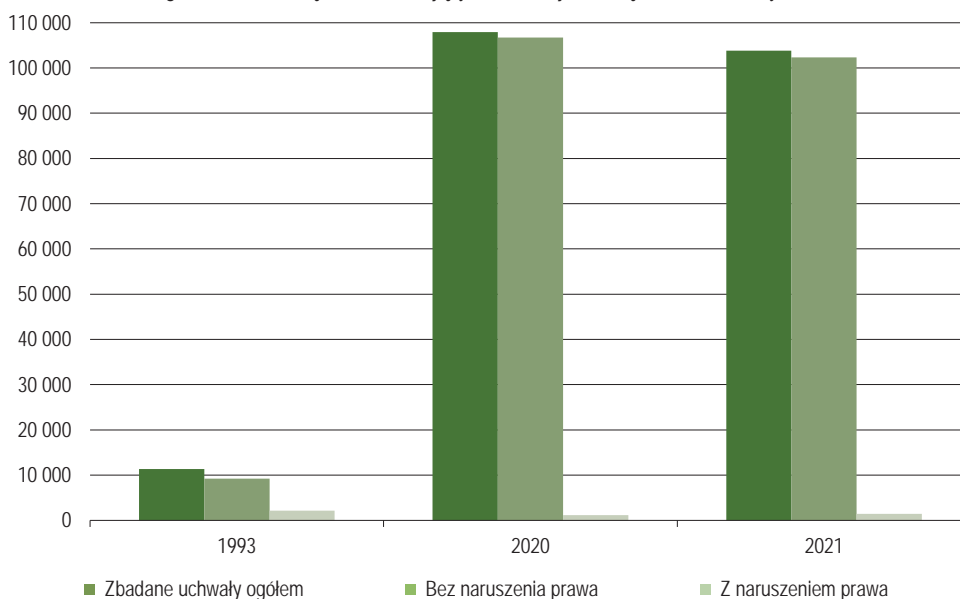
Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2020 i 2021 wskazuje na obniżenie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 5,9% w 2020 r. i 6,0% w 2021 r. Wzrost uchwał podjętych z naruszeniem prawa (o 0,1 punktu procentowego w stosunku do 2020 r.) w 2021 r. dotyczył głównie uchwał uznanych za nieważne w części oraz uchwał, w stosunku do których wszczęte postępowania umorzono, w związku z usunięciem przez jst nieprawidłowości.



Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet za lata 1993, 2020 i 2021 również wskazują na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,1% w 2020 r. i 1,4% w 2021 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, 2020 i 2021



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

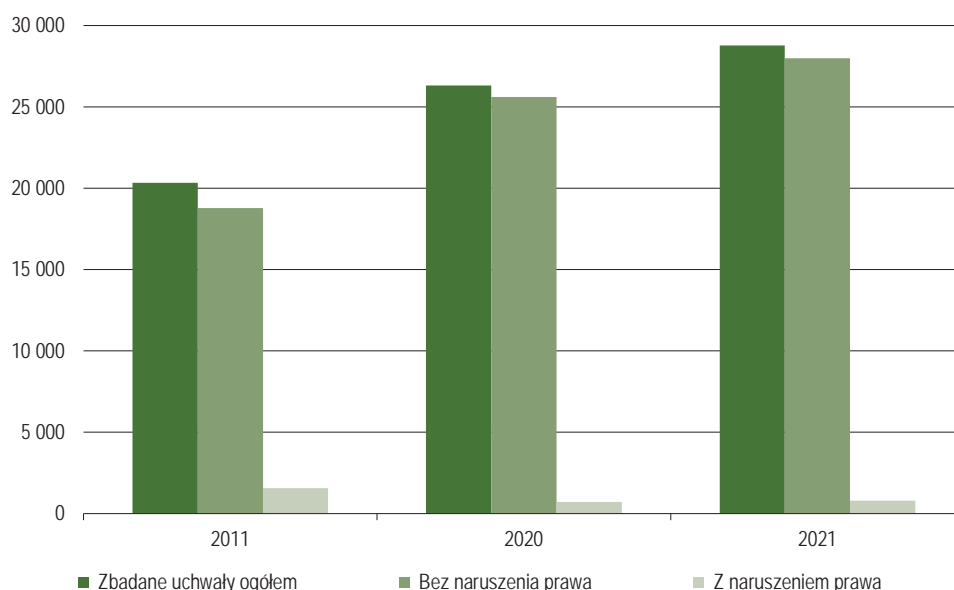
- ustalenia rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości niższej niż wymagana przepisem art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>7</sup>,
- ustalenia rezerwy ogólnej poniżej minimalnego progu określonego art. 222 ust. 1 uofp, tj. poniżej 0,1% wydatków budżetu,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia źródeł pokrycia deficytu budżetowego,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia upoważnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań,
- 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,
- rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy,
- rozdysponowania środków z rezerwy celowej na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na cele niezwiązane z sytuacją kryzysową w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym,
- rozbieżności pomiędzy treścią uchwały budżetowej a jej załącznikami,
- stosowania nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów.

W 2021 r. kolegia izb zbadały **28 780** (16,5% 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 27 985 (97,2% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
- w 591 (2,1%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
- 109 (0,4%) uznano za nieważne, z tego 66 nieważne w części, a 43 nieważne w całości,
- w stosunku do 88 (0,3%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w 7 (0,0%) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego w stosunku do 6 uchwał i zarządzeń nie wszczynano postępowania nadzorczego w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do 1 uchwały, z uwagi na utratę jej mocy obowiązującej, ograniczono się do stwierdzenia, iż została podjęta z naruszeniem przepisów prawa.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 261 z późn. zm.).

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń w sprawie wpf i jej zmian jst i związków komunalnych w latach 2011, 2020 i 2021



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

- nieprawidłowego ustalenia prognozowanej kwoty długu,
- niewskazania bądź wskazania w sposób niewłaściwy przeznaczenia nadwyżki budżetowej lub źródeł sfinansowania deficytu budżetu,
- 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,
- 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,
- niezachowania zgodności wieloletniej prognozy finansowej z budżetem w zakresie jego wyniku, kwot przychodów lub rozchodów,
- zaniechania określenia bądź błędnego określenia w załączniku dotyczącym przedsięwzięć jednostki odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej realizację przedsięwzięcia, okresu realizacji zadania, limitów wydatków na poszczególne przedsięwzięcia, limitu zobowiązań lub łącznych nakładów finansowych na poszczególne przedsięwzięcia,
- dołączenia niewystarczających objaśnień przyjętych wartości.

W 2021 r. kolegia izb zbadała **2 895 uchwał** organów stanowiących jst oraz związków komunalnych **w sprawie absolutorium**, z tego 2 871 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 24 nieudzielenia absolutorium. Za zgodne z prawem kolegia izb uznała 2 879 uchwał (99,4% ogółu), z tego 2 866 uchwał o udzieleniu absolutorium oraz 13 o nieudzieleniu absolutorium. W 2021 r., na ogólną liczbę 24 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, 41,7% 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:

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

W 2021 r. z ogólnej liczby 2 807 jednostek samorządu terytorialnego oraz 154 związków jst 69 nie przekazało do regionalnych izb obrachunkowych uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące 61 jst i jednego związku

międzygminnego nie podjęły przedmiotowych uchwał, ponieważ w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. Dwie jst, mimo podjęcia uchwał w sprawie absolutorium, nie przekazały ich izbie. Ponadto, w jednej gminie zadania i kompetencje organów gminy przejął komisarz rządowy, w związku z tym instytucja absolutorium nie miała zastosowania. W przypadku 4 związków jst brak uchwał w sprawie absolutorium spowodowany był rozpoczęciem działalności w 2021 r.

Oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, w 2021 r. kolegia izb zbadały **35 767** uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych (20,5% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 7**.

Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 34 192 (95,6%) podjęto bez naruszenia prawa, w 1 575 (4,4%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 177 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 245 wszczęte postępowania umorzono, 1 142 uznano za nieważne (753 w części, 389 w całości), w 4 stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności, a w odniesieniu do 7 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

W uchwałach organów stanowiących podjętych z naruszeniem prawa nieprawidłowości stwierdzane przez kolegia izb w większości (52,4%) 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 lokalnych<sup>8</sup>,
- niezgłoszenie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis*,
- wprowadzenie zwolnień o charakterze innym niż zwolnienia przedmiotowe, uzależnienie uzyskania zwolnienia od spełnienia określonych warunków,
- podjęcie uchwały w sprawie inkasa podatków i opłat z naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym<sup>9</sup>,
- nałożenie na inkasentów dodatkowych obowiązków, ustanowienie dodatkowych uregulowań w przedmiocie wynagrodzenia inkasentów,
- 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<sup>10</sup>,
- 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,
- 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,
- zawarcie pouczenia o odpowiedzialności karnej,
- 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,
- wprowadzeniu w uchwałach nieprecyzyjnych zapisów naruszających zasady określoności prawa, polegających m.in. na nieokreśleniu lub nieprecyzyjnym określeniu wysokości udzielanej dotacji, nieprecyzyjnym uregulowaniu sposobu rozliczenia dotacji,
- scedowaniu na organ wykonawczy kompetencji do określenia zasad udzielania i sposobu rozliczania dotacji, w tym m.in. ustalenia wzorów dokumentów związanych z udzieleniem i rozliczeniem dotacji, ustalenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji,

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.).

- wprowadzeniu uregulowań umożliwiających refundację wydatków poniesionych przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji,
- zawężeniu kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, w tym m.in. uzależnienie uzyskania dotacji od spełnienia określonych warunków,
- nałożeniu obowiązku złożenia oświadczenia o świadomości odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych lub niezgodnych ze stanem faktycznym danych,
- braku podstaw prawnych do podjęcia uchwały,
- 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 stwierdzone 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.

W 2021 r. dziewięć regionalnych izb obrachunkowych objętych zostało kontrolą w zakresie wykonywania zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad stanowaniem prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, realizowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli koordynowanej. Kontrolą objęto okres 2019–2021 (do zakończenia czynności kontrolnych). Ostateczne wyniki kontroli zostaną przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli w specjalnym raporcie.

### 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.

Na mocy art. 15zoaa 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<sup>11</sup>, w 2021 r. przewidziany ustawą o finansach publicznych termin uchwalenia budżetu jst, określony dla szczególnych okoliczności uzasadniających uchwalenie budżetu po rozpoczęciu roku budżetowego, został przesunięty na dzień 31 marca 2021 r. W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jst w wyznaczonym terminie, ustalenia budżetu jst w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych dokonuje regionalna izba obrachunkowa, w terminie do końca kwietnia 2021 r.

W 2021 r. kolegia izb ustaliły budżety w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych dla trzech gmin, z uwagi na nieuchwalenie przez organ stanowiący uchwały budżetowej do dnia 31 marca 2021 r.

Ponadto w przypadku 4 gmin, 2 powiatów i 2 związków jst kolegia izb ustaliły budżety dotknięte nieważnością w całości lub w części (w tym dla 2 powiatów i 1 związku jst – z uwagi na naruszenie zasad określonych w art. 242–243 uofp).

<sup>11</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.

## 4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

W 2021 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych skierowane zostały łącznie **53** skargi (w 2020 r. – 58). Organy jednostek samorządu terytorialnego – działając na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym<sup>12</sup>, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>13</sup> oraz art. 86 ustawy o samorządzie województwa<sup>14</sup> – zaskarżyły **43** 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 **dziesięć** uchwał organów jst.

Skargi jednostek samorządu terytorialnego wniesione w 2021 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb podjęte w odniesieniu do aktów organów tych jednostek dotyczyły:

- budżetu i jego zmian – 9,
- zaciągania zobowiązań – 1,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 8,
- podatków i opłat lokalnych (w tym gospodarowania odpadami komunalnymi) – 13,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 5,
- pozostałe – 7.

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2021 r. wydały **43** orzeczenia w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jst na uchwały kolegiów izb, w tym do **ośmiu** zaskarżonych w latach poprzednich. W **23** orzeczeniach wojewódzkie sądy administracyjne **oddaliły** skargi wniesione przez jst, w tym **cztery** wniesione przed 2021 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 miejska dokonała zmiany w budżecie gminy na 2021 r., dotyczącej nowej inwestycji, nie ujętej w projekcie organu wykonawczego i na którą burmistrz nie wyraził zgody.**

Organ nadzoru stwierdził, że stosownie do art. 60 ust. 2 pkt 4 uosg, burmistrzowi przyznano wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy oraz stosownie do art. 233 uofp, inicjatywa w sprawie zmian uchwały budżetowej, należy do wyłącznej kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium rio podzieliło stanowisko wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r. (II GSK 276/09), jak również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2008 r. (I SA/BK 554/08), w których sąd wskazał, że inicjatywa uchwałodawcza to służące danemu podmiotowi prawo (niekiedy także obowiązek) przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały. Uzasadnieniem dla ustawowego zagwarantowania wyłączności inicjatywy uchwałodawczej organowi wykonawczemu w zakresie projektu uchwały budżetowej oraz jej zmian, jest pozycja prawna tego organu i jego odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego oraz wykonanie budżetu jednostki. A zatem organ stanowiący, uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy zmian nieobjętych tym projektem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego – inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej. Innymi słowy, w przypadku zmian w uchwale budżetowej inicjatywa organu wykonawczego dotyczy konkretnych kwestii, w ten sposób wyznacza organowi stanowiącemu ramy, w których może nadawać tej uchwale określony kształt.

WSA przyznał rację kolegium rio, podzielać stanowisko zaprezentowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 276/09. Wskazał za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że organ stanowiący, uchwalając zmiany w budżecie na podstawie przedstawionego projektu, nie może wprowadzać poprawek w zakresie nie objętym tym projektem. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, że w przypadku gdy organ wykonawczy wystąpi z inicjatywą zmian w budżecie w ściśle określonym zakresie, organ stanowiący ma możliwość wprowadzenia zmian także w części budżetu nieobjętej wnioskiem. Przy dopuszczeniu takiej możliwości dochodziłoby do istotnego ograniczenia ustawowej kompetencji organu wykonawczego inicjatywy w sprawie zmiany uchwały budżetowej. (...) W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w procesie podejmowania uchwały budżetowej możliwość wprowadzenia zmian w projekcie tej uchwały przedstawionej przez organ wykonawczy jest

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 528 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 547 z późn. zm.).

ograniczona jedynie warunkiem wynikającym z art. 183 ust. 2 uofp, natomiast w przypadku dokonywania zmiany w już uchwalonym budżecie, uprawnienia rady doznają istotnych ograniczeń. Przy czym art. 183 ust. 2 uofp dotyczy uprawnień organu stanowiącego do wprowadzania zmian w projekcie uchwały budżetowej. Natomiast w art. 179 uofp ustawodawca wyraźnie określa wyłączne kompetencje zarządu jednostki samorządu terytorialnego do przygotowania projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz inicjatywy w sprawie zmian tej uchwały. Zatem skoro art. 183 ust. 2 uofp odnosi się wyłącznie do zmian w projekcie uchwały budżetowej wprowadzanych przez organ stanowiący, należy w ocenie NSA przyjąć, że zakres dopuszczalnych zmian w obu sytuacjach jest różny. Z art. 179 uofp wynika, że inicjatywa zmian uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym propozycja zmian w budżecie już uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego. W wypadku, gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego, musi uzyskać jego akceptację (zgodę). Również w wypadku, gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nie objęte tą inicjatywą musi uzyskać zgodę organu wykonawczego. Wspomniana zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, nie pozostawiający żadnych wątpliwości. W związku z tym organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nie objętych tym projektem (I SAOp 437/21).

#### **Rada miejska dokonała zmian w wydatkach budżetu polegających na przeniesieniu środków w rozdziale 80195 – po przeliczeniu wysokości odpisu na ZFŚS – na wynagrodzenia.**

Na okoliczność wprowadzonych zmian wójt gminy pisemnie wyjaśnił, że w planie finansowym na rok 2020 przyjęto wysokość odpisu na emerytów/rencistów nauczycieli na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (dalej: „ZFŚS”) w wysokości 5% od rocznych dochodów z tytułu emerytury/renty. W trakcie roku realizowano zapisy ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1070, dalej: „ufzś”) i dokonywano sukcesywnie odpisy na ZFŚS. W toku analizy art. 53 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967 z późn. zm.) ustalono, że dokonane odpisy od emerytów/ rencistów nauczycieli są zawyżone, gdyż powinny być wyliczane jako 5% od ich miesięcznej emerytury/renty. Dlatego wystosowano pisma do dyrektorów placówek oświatowych o ponowne przeliczenie odpisu na rok 2020. W związku z otrzymanymi po przeliczeniu wielkościami odpisu na emerytów – rencistów nauczycieli dokonano w uchwale Nr [...] korekty planu finansowego dostosowując go do prawidłowych, mniejszych wartości. Zgodnie z zapisami uchwały w placówkach oświatowych zwrócono nadpłacone środki z kont bankowych funduszu na konta główne jednostek oświatowych.

W ocenie kolegium rio, z literalnej treści art. 53 ust. 2 Karty Nauczyciela nie wynika, czy podstawą ustalenia odpisu powinny być świadczenia miesięczne, czy też suma tych świadczeń wypłacona w ciągu całego roku. Regulacje prawa pracy, a taką jest Karta Nauczyciela, należy interpretować na korzyść pracownika. Oznacza to, że kwotę [...] % odpisu oblicza się każdorazowo od podstawy, którą jest łączna kwota otrzymanej przez byłego nauczyciela rocznej emerytury, renty lub odpowiednio nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego.

W ocenie Sądu, kolegium rio prawidłowo uznało, że w przepisie art. 53 ust. 2 Karty Nauczyciela chodzi o emerytury, renty i świadczenia kompensacyjne pobierane przez nauczycieli na przestrzeni całego roku (III SA/Po 119/21)<sup>15</sup>.

#### **Prezydent miasta zarządzeniem podjętym m.in. na podstawie art. 15zo pkt 1 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 (Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.), oraz art. 65 ust. 5 pkt 4 ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (...) wprowadził do budżetu m.in. środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.**

Kolegium rio uznało, że art. 15zo pkt 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej (do wydania zarządzenia wykonawczego w sprawie zmian budżetu miasta) z uwagi na brzmienie art. 36 dodanej ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem, zwalczaniem COVID-19, którym wprowadzono terminowość art. 15zn. Ponadto nie zaszła okoliczność uzasadniająca zastosowanie art. 257 ustawy o finansach publicznych, bowiem w istocie środki określone w zarządzeniu są refundacją a nie dotacją otrzymywaną z budżetu państwa.

<sup>15</sup> Na rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Gmina złożyła skargę kasacyjną, NSA wyrokiem z dnia 9 listopada 2021 r. (I GSK 739/21) – oddalił skargę kasacyjną Gminy.

W konsekwencji organ nadzoru stwierdził nieważność zapisów zarządzenia w części dotyczącej zwiększenia dochodów i wydatków w ramach środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Sąd zaakceptował stanowisko rio, iż w wydanym zarządzeniu w sprawie zmian (budżetu) organ wykonawczy nie może już dokonywać czynności, o jakich mowa była w art. 15zn pkt 1 i 2 uoovid. W ocenie sądu, skarżący nie dostrzega, że są to kompetencje organu stanowiącego jednostki i brak jest w przepisach uofp upoważnienia do dokonywania zmian w tym zakresie przez organ wykonawczy. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 uosg uchwalanie budżetu gminy należy do wyłącznej właściwości rady gminy i to w jej zakresie kompetencji leży uwzględnienie w treści tej uchwały wymogów określonych w art. 212 uofp. Dokonywanie zmian w budżecie przez organ wykonawczy jest wyjątkiem od zasady ustalania budżetu przez Radę Miasta i zakres tych zmian musi mieścić się w granicach wyznaczonych przez przepisy prawa, m.in. w granicach określonych w art. 257 uofp.

Odnosząc się do podniesionego w skardze argumentu, że zarówno Fundusz Pracy, jak i Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 są jednostkami sektora finansów publicznych a środki otrzymane z tych funduszy w istocie dotacjami celowymi (...) sąd wskazał, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 utworzony, podobnie, jak kilka innych, w BGK wyłączony został z systemu budżetowego. Jest autonomiczny w stosunku do budżetu państwa. Nie jest jednostką sektora finansów publicznych. W konsekwencji środki przez niego przekazywane nie są dotacjami o jakich mowa w art. 257 pkt 1 uofp (III SA/GI 790/21), (III SA/GI 789/21).

**Rada miasta przy podejmowaniu uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wprowadziła do wieloletniej prognozy finansowej z własnej inicjatywy nowe przedsięwzięcie inwestycyjne, które nie było objęte projektem zmian proponowanych przez organ wykonawczy.**

W ocenie kolegium, rada miasta wprowadzając do wieloletniej prognozy finansowej z własnej inicjatywy nowe przedsięwzięcie inwestycyjne, które nie było objęte projektem zmian proponowanych przez organ wykonawczy, w istotny sposób naruszyła przepisy art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), co uzasadniało stwierdzenia nieważności w części dotyczącej zał. Nr 2 do uchwały – wykaz przedsięwzięć do wpf.

Sąd zaakceptował stanowisko kolegium rio, iż w wydanej uchwale w sprawie zmian wpf organ wykonawczy nie ma inicjatywy w sprawie zarówno sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jak i jej zmiany. Zgodnie z art. 230 uofp kompetencje w tym zakresie ma jedynie zarząd jednostki samorządu terytorialnego i brak jest w przepisach uofp upoważnienia dla inicjatywy co do sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jak i jej zmiany. Sąd podkreślił, że inicjatywa uchwałodawcza musi wyjść od zarządu jednostki samorządu terytorialnego zaś działanie wykraczające poza wskazaną inicjatywę stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa. Jakkolwiek procedura wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej miasta zainicjowana została przez prezydenta miasta to jednak inicjatywa ta dotyczyła innych zadań niż wprowadzone przez radę miasta, podczas gdy do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej nie jest wystarczająca inicjatywa organu wykonawczego w jakimkolwiek zakresie, lecz musi ona dotyczyć ściśle określonej materii (III SA/GI 668/21).

**Rada gminy wprowadziła do wieloletniej prognozy finansowej przedsięwzięcie majątkowe polegające na wniesieniu wkładu do spółki (...) mające formę rekompensaty, przeznaczonej na uzupełnienie kapitałów zmniejszonych wskutek strat z działalności obejmującej świadczenie usług publicznych w ramach powierzonego zadania, przy czym przekazane środki mają stanowić wkład pieniężny gminy na pokrycie nowych udziałów emitowanych w związku z podwyższeniem kapitału zakładowego w spółce komunalnej.**

RIO zwróciła uwagę, że wprawdzie zadanie tworzenia gminnej infrastruktury dedykowanej wychowaniu przedszkolnemu i edukacji, polegające na budowie, remoncie czy administrowaniu gminnymi budynkami, w myśl art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372; zwanej dalej: „uosg”), należy do zadań własnych gminy, nie stanowi jednak usług z zakresu zbiorowych potrzeb ludności, świadczonych nieprzerwanie, a co za tym idzie, nie spełnia kryteriów określonych w art. 3 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

Organ nadzoru zauważył także, że zobowiązanie, które powstanie w wyniku zawarcia umowy (umów) ze spółką komunalną na realizację powierzonych jej zadań, stanowić będzie dla gminy tytuł dłużny zaliczany do państwowego długu publicznego, wynikający z umów nienazwanych, o których mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia 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 przedmiotowym przypadku występuje zamiar emisji obligacji przez spółkę komunalną w celu finansowania powierzonych jej zadań, przy jednoczesnym zastosowaniu przez gminę instytucji podwyższenia kapitału zakładowego w tej spółce. Taka umowa (umowy) nosić będzie znamiona umów związanych z finansowaniem usług wsparcia finansowego na rzecz spółki komunalnej, a zobowiązanie zaciągnięte

w wyniku tak realizowanego przedsięwzięcia wskazuje na istnienie skutków ekonomicznych podobnych do umowy pożyczki lub kredytu, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia.

Mając powyższe na względzie, organ nadzoru uznał, że umowa (umowy) zawarta w wyniku realizacji spornego przedsięwzięcia będzie zmierzać do obejścia prawa regulującego w szczególności limity zadłużenia gminy. Dostrzegalnym dla organu nadzoru celem rekompensaty – w toku realizacji przedsięwzięcia – będzie sfinansowanie gminnego zadania realizacji infrastruktury wychowania szkolnego i przedszkolnego, zaś przeniesienie zobowiązań, wynikających z realizacji tego zadania, na rzecz utworzonej w tym celu spółki prawa handlowego nie zmienia faktu, że ciężar finansowy jego wykonania ostatecznie spocznie na gminie.

Sąd zgodził się z oceną, że do naruszenia w uchwale art. 226 ust. 1 uofp uznając, że zaproponowana przez gminę konstrukcja, zakładająca emisję obligacji przez spółkę komunalną, a tym samym jej zadłużanie się, będzie oznaczać zadłużanie samej gminy, co sprawia, że wpf nie jest realistyczna, bowiem przedstawia nieprawidłowo ustaloną kwotę jej długu, a przez to nierealistyczną relację, o której mowa w art. 243 uofp (V SA/Wa 1306/21).

**Organ wykonawczy dokonał zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego polegających na zwiększeniu dochodów z tytułu wpływu środków finansowych, wynikających z podziału rezerwy subwencji ogólnej na 2020 rok, dokonując jednocześnie zmian wyniku budżetu oraz zmian wysokości źródeł pokrycia planowanego deficytu.**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, że badane zarządzenie podjęte zostało z istotnym naruszeniem art. 257 uofp, albowiem na gruncie obowiązującego prawa brak jest przepisów umożliwiających organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego dokonywanie zmian wyniku budżetu oraz zmian wysokości źródeł pokrycia planowanego deficytu. Wskazano, że zgodnie z treścią art. 257 pkt 2 uofp w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu dochodów jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej.

W ocenie Sądu zasadnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazało, iż burmistrz, dokonując zmian wyniku budżetu oraz źródeł sfinansowania deficytu w sposób istotny naruszył zapisy art. 257 pkt 2 uofp. Sąd akceptuje stanowisko Izby, iż w wydanym zarządzeniu w sprawie zmian (budżetu) organ wykonawczy nie może określać np. nowej (czyli po dokonanych zmianach) kwoty deficytu (zmniejszonego). Do tego bowiem uprawniona jest wyłącznie rada jednostki samorządu terytorialnego, która może to uczynić na wniosek organu wykonawczego w drodze zmiany uchwały budżetowej (I SA/Bd 264/21).

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

**Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**<sup>16</sup> (dalej: uoucpg) w tym w sprawie:

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

- *wskazania we wzorze deklaracji do wyliczenia ryczałtowej opłaty rocznej – domku letniskowego (a nie jak stanowi przepis ustawy – nieruchomości, na której znajduje się jeden lub więcej domek letniskowy czy od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe) jako przedmiotu tej opłaty.*

Organ nadzoru wskazał, że przyjęty przez gminę sposób wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi istniał w stanie prawnym przed zmianą ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Znowelizowany art. 6j ust. 3b stanowi, że „W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”. Organ nadzoru wskazał, że z przepisu tego w sposób czytelny wynika, że opłatą objęta jest nieruchomość, na której znajduje się domek letniskowy lub inna nieruchomość wykorzystywana na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Wysokość tej opłaty nie jest uzależniona od liczby domków letniskowych, lecz od nieruchomości, na której taki domek lub domki się znajdują. WSA podzielił stanowisko Izby (I SA/Lu 108/21).

- *włączenia w uchwale dotyczącej deklaracji i częstotliwości jako elementu kalkulacji stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.).

W ocenie kolegium izby działanie takie narusza w sposób istotny art. 6j ust. 3 oraz art. 6k ust. 1 pkt 2 uoucpg. Z przywołanych powyżej przepisów wynika, że częstotliwość odbioru odpadów w miesiącu nie jest elementem kształtującym miesięczną wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. O wysokości miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy przesądza stawka za pojemnik lub worek o określonej pojemności ustalona przez organ stanowiący i zadeklarowana przez właściciela nieruchomości liczba pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości. Właściciel takiej nieruchomości składając deklarację ma obowiązek oszacować ilość odpadów powstających na nieruchomości w ciągu miesiąca wyrażoną w liczbie pojemników lub worków o określonej pojemności, a w przypadku zmiany ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości zobowiązany jest, w myśl art. 6m ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, złożyć nową deklarację. Zatem zagadnienie częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych nie powinno mieć żadnego związku z wyliczeniem wysokości opłaty, gdyż zgodnie z art. 6m ust. 1aa uoucpg ma wyłącznie informacyjny charakter.

W ocenie Sądu, zawarta we wzorze formularza informacja o deklarowanej częstotliwości odbioru w istocie oznacza wprowadzenie parametru częstotliwości odbioru pojemnika jako elementu kalkulacyjnego stawki, co narusza art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2 uoucpg. Sąd podziela stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, iż ustawodawca w art. 6j ust. 3 uoucpg uregulował jednoznacznie jakie parametry normatywne stanowią składowe opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy, mianowicie są to liczba pojemników oraz stawka opłaty. Nie uwzględnił w kalkulacji opłaty czynnika częstotliwości odbierania odpadów (por. wyroki WSA: I SA/Wr 699/17 z 4 października 2017 r., I SA/OI 126/20 z 24 czerwca 2021 r., wyrok NSA 11 FSK 2307/18 z 11 września 2018 r.) (I SA/Go 104/21).

– nałożenia na mieszkańców obowiązku przedłożenia szeregu dokumentów i oświadczeń, a tym samym podania danych wykraczających poza dane niezbędne do ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Sąd uznał za zasadne wskazanie, że art. 6n ust. 2 uoucpg uprawnia rady gmin do określenia w (...) uchwale wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji. Z kolej deklaracja obejmuje wyłącznie dane konieczne do poprawnego obliczenia wysokości opłaty. Rada gminy nie ma prawa żądać od właścicieli nieruchomości dokumentów, które pozostają bez związku z danymi determinującymi wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (mogą to być dane dotyczące parametru właściwego dla danej metody ustalenia opłaty – np. ilości zużytej wody, a od 6 marca 2013 r. także informacje potwierdzające uprawnienie do zastosowania danej stawki, opłaty – jeśli stosuje się różnicowanie stawek). Ustawodawca wprowadził bowiem deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako podstawowy dokument zawierający oświadczenie zobowiązanego do jej złożenia o danym stanie faktycznym, nie zaś zbiór dokumentów (oświadczeń) przedkładanych dla opisanego tego stanu faktycznego (I SA/Sz 40/21).

**Metody i stawki opłaty** za gospodarowanie odpadami komunalnymi m.in. w zakresie:

– ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałych – za jednokrotny odbiór odpadów.

Organ nadzoru stwierdził, że zgodnie z art. 6j ust. 3 uoucpg, w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten upoważnia do ustalenia, w drodze uchwały, stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na danej nieruchomości. Stąd częstotliwość odbioru odpadów w miesiącu wyrażona w badanej uchwale jako cyt: „za jednokrotny odbiór odpadów” z pojemnika o określonej pojemności nie jest elementem kształtującym miesięczną wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałych. W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie uregulowania ustalającego stawkę opłaty za jednokrotny odbiór odpadów z pojemnika z odpadami komunalnymi o określonej pojemności z danej nieruchomości niezamieszkałej, stanowi w istocie wprowadzenie kolejnego parametru, tj. częstotliwości odbioru pojemnika w miesiącu, które stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego do kreowania aktu prawa miejscowego, wynikającego z art. 6k ust. 1 pkt 2 i art. 6j ust. 3 uoucpg.

Sąd podzielił stanowisko kolegium rio, że wprowadzenie uregulowania ustalającego stawkę opłaty za „za jednokrotny odbiór odpadów” stanowi w istocie wprowadzenie kolejnego parametru, tj. częstotliwości odbioru pojemnika w miesiącu, które należy uznać, za przekroczenie upoważnienia ustawowego do kreowania aktu prawa miejscowego (I SA/Go 103/21).

- nieuprawnionego połączenia dwóch metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj. od gospodarstwa domowego oraz średniomiesięcznej ilości zużytej wody, podczas gdy z art. 6k ust. 1 i 2 uoucpg wynika, iż gmina dokonuje wyboru jednej z metod określonych w tych przepisach. Ustawodawca dopuścił wprawdzie możliwość stosowania na obszarze gminy więcej niż jednej metody obliczania opłaty, jednakże w ocenie kolegium, nie dotyczy to tego samego właściciela nieruchomości.

WSA zwrócił uwagę na art. 6k ust. 1 pkt 1 uoucpg, zgodnie z którym rada gminy w drodze uchwały dokona wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłat na obszarze gminy.

Zgodnie z art. 6j ust. 1 ww. ustawy, w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego – oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.

Natomiast zgodnie z art. 6j ust. 2 uoucpg w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

W ocenie Sądu, z przepisów tych wynika, że rada gminy ma do wyboru cztery metody ustalania opłaty: trzy „iloczynowe” i jedną „sztywną”. Wykładnia językowa powołanych przepisów wskazuje, że dla danej nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, rada gminy dokonuje wyboru jednej metody spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2, zatem jednej spośród trzech „iloczynowych” lub metodę „sztywną”. Sąd zwrócił także uwagę, iż dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody na obszarze gminy – powołany bowiem przepis odnosi się do obszaru danej gminy, a nie do nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy (I SA/Sz 40/21).

#### **Ustawa o samorządzie gminnym**, w tym w sprawie:

##### **Absolutorium dla organu wykonawczego, m.in. w zakresie:**

- przedstawienia organowi nadzoru uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium burmistrzowi z tytułu wykonania budżetu gminy za (...) rok – będącej konsekwencją przeprowadzonego powtórnie głosowania.

Sąd podzielił stanowisko izby, że wobec faktu niepodjęcia przez radę miejską w pkt 5 porządku obrad, uchwały w sprawie udzielenia absolutorium burmistrzowi za rok, brak było podstaw prawnych do przeprowadzenia powtórnego głosowania dotyczącego absolutorium. Tym samym kwestia absolutorium dla burmistrza nie została rozstrzygnięta, mimo że zakończona została procedura absolutoryjna. Sąd zwrócił uwagę, że w pojęciu „uchwała w sprawie absolutorium” mieści się zarówno uchwała w sprawie udzielenia absolutorium, jak i uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium, co oznacza, że przeprowadzenie powtórnego głosowania dotyczącego absolutorium, nie znajduje podstaw prawnych w obowiązujących przepisach prawa (I SA/Ld 604/20).

- podjęcia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi związku międzygminnego m.in. w oparciu o stanowiska poszczególnych członków komisji rewizyjnej, nie zaś stanowisko komisji.

WSA podkreślił, że komisja rewizyjna jako podmiot kolegialny wyraża swoją wolę poprzez podjęcie uchwały w drodze głosowania. Warunki ważności głosowania, a tym samym skuteczności podejmowanych uchwał komisji, określone są aktami prawa miejscowego (statut związku). Określają one niezbędne quorum oraz większość głosów, jaka jest konieczna do podjęcia prawomocnej uchwały. W rozpoznawanej sprawie zasady podejmowania uchwał przez komisję rewizyjną określone były w § 15 ust. 3 statutu Związku Międzygminnego. Przepis ten stanowił, że wnioski komisji podejmowane są w formie uchwał podejmowanych zwykłą większością głosów. Statut nie przewidywał dodatkowych regulacji na wypadek równego rozłożenia się głosów. Komisja Rewizyjna składała się z 3 członków, a w posiedzeniu Komisji poświęconym podjęciu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium uczestniczyło 2 członków komisji (co stanowiło quorum) z których jeden głosował „za”, jeden „przeciw” zaś trzeci członek złożył rezygnację i nie uczestniczył w posiedzeniu. W takiej sytuacji nie może budzić wątpliwości, że uchwała w sprawie wystąpienia z wnioskiem o udzielenie absolutorium nie została podjęta. Komisja uznała jednocześnie, że powyższe wyniki głosowania nie uprawniają jej także do podjęcia uchwały ze stanowiskiem przeciwnym.

Komisja Rewizyjna zobowiązana była do podjęcia uchwały i do sformułowania na jej podstawie stosownego wniosku, jak również do wystąpienia z nim do związku międzygminnego. W ocenie Sądu komisja nie sformułowała żadnego wniosku, bo nie sposób uznać za wniosek przedstawienie dwóch przeciwstawnych opinii członków komisji. Po wtóre komisja nie podjęła żadnej uchwały w przedmiocie udzielenia absolutorium zarządowi. W konsekwencji Sąd zgodził się z oceną prawną rio, że komisja rewizyjna nie sformułowała wniosku ani co do udzielenia, ani odnośnie do nieudzielenia absolutorium. Komisja rewizyjna nie wykonała zatem obowiązku, o którym mowa w art. 18a ust. 3 uosg. Zgodnie bowiem z powołanym przepisem komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem

do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (I SA/Łd 6/21)<sup>17</sup>.

**Ustawa – Prawo ochrony środowiska**<sup>18</sup> (dalej: poś), w tym w sprawie:

**Regulaminu udzielania dotacji celowej z budżetu jst, m.in. w zakresie:**

- postanowienia o jednorazowej wypłacie dotacji po zakończeniu inwestycji i przyjęciu prawidłowego rozliczenia realizacji inwestycji.

Organ nadzoru zwrócił uwagę, że istotą dotacji celowych, w myśl art. 126 ustawy o finansach publicznych, jest ich udzielanie na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych, nie zaś na zwrot wydatków poniesionych na realizację zadań. Dotacja celowa może być zatem udzielana po zawarciu umowy, ale przed zakończeniem realizacji zadania. Finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego może bowiem nastąpić po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji, na wydatki związane z jego realizacją. Realizacja zadania, na które jest udzielona dotacja celowa, wykorzystanie tej dotacji oraz jej rozliczenie stanowią odrębne etapy postępowania i nie są to pojęcia tożsame, a wykorzystanie dotacji nie jest równoznaczne z zapłatą za wykonane zadanie.

W ocenie Sądu, zasadnie organ przyjął, że dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ takiemu postępowaniu stoją na przeszkodzie przepisy uořp. Dotacja, to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyrażne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów uořp. Zasady udzielania dotacji powinny zostać określone z uwzględnieniem przepisów prawa dotyczących dotacji. Przepisy art. 403 ust. 4–6 poś nie zawierają odstępstw od prawnej definicji dotacji wynikającej z art. 126 uořp i dotacji celowej określonej w art. 127 oraz w art. 250 uořp (I SA/OI 636/21).

- modyfikacji (zawężenia) kręgu podmiotów mogących uzyskać dotację, o której mowa w art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W ocenie sądu zasadne jest stanowisko organu (nadzoru), zgodnie z którym rada gminy nie mogła ograniczyć kręgu podmiotów mogących uzyskać dotację, o której mowa w art. 403 ust. 4 poś, do osób fizycznych posiadających tytuł prawny do nieruchomości mieszkalnych położonych na terenie miasta i gminy.

Rada gminy ma swobodę w tym sensie, że może określić, że udziela dotacji jedynie jednej z wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 poś kategorii podmiotów np. tylko osobom fizycznym. Rada gminy nie może natomiast modyfikować (ograniczać) kategorii podmiotów wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 poś jako potencjalnych beneficjentów dotacji, np. przez zastrzeżenie, że nie wszystkie osoby fizyczne są uprawnione do jej uzyskania, ale jedynie te, które posiadają jakąś dodatkową cechę, np. posiadają tytuł prawny do nieruchomości mieszkalnych (por. wyroki o sygn. akt I SA/Łd 636/15 i III SA/Po 513/17 – dostępne na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) (III SA/Po 747/20).

**Ustawa o funduszu sołeckim**<sup>19</sup>, w tym w sprawie:

**Podjęcia uchwały w sprawie odrzucenia wniosku w ramach funduszu sołeckiego, m.in. w sytuacji gdy:**

- wniosek sołectwa uwzględniony został w projekcie budżetu. Zdaniem kolegium, ujęte w projekcie budżetu przedsięwzięcia wnioskowane przez mieszkańców sołectwa spełniały kryteria określone w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim. Rada zakwestionowała jedno z planowanych przedsięwzięć, z uwagi na fakt, iż zostało ono już zrealizowane, co oznacza, że nie jest zadaniem „przewidzianym do realizacji”. Nie znajduje to potwierdzenia w protokole z sesji rady gminy, podczas której wójt wyjaśnił, że zadanie to zostało zrealizowane rzeczowo jednak nie dokonano zapłaty wykonawcy, z uwagi na brak planu wydatków w budżecie.

Zdaniem Sądu, kolegium prawidłowo przyjęło, iż nie zaistniała przesłanka uzasadniająca odrzucenie przez radę gminy wniosku zebrania wiejskiego. W ramach prac nad podjęciem uchwały budżetowej rada gminy może odrzucić wniosek tylko ze względu na jego treść, tzn. jeśli zgłoszone przedsięwzięcia wykraczają poza zadania, jakie mogą być finansowane z budżetu gminy w ramach funduszu sołeckiego. Sąd podzielił także pogląd wyrażony przez kolegium, z powołaniem się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. akt I SA/Lu 343/20, że użyte w art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim sformułowanie: „przedsięwzięcie przewidziane do realizacji” należy rozumieć jako wskazanie celu wydatkowania środków w ramach funduszu sołeckiego, tj. określenie w planie finansowym, jakim jest budżet gminy, nieprzekraczalnego limitu wydatków na dany cel (art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy

<sup>17</sup> Wyrok WSA był przedmiotem skargi kasacyjnej Związku. Skarga kasacyjna nie została jeszcze przez NSA rozpatrzona.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. (Dz. U. poz. 301 z późn. zm.).

o finansach publicznych). Z tego względu nawet zrealizowanie danego zadania w ujęciu rzeczowym nie uniemożliwia umieszczenia wydatków na jego sfinansowanie w planie finansowym (I SA/Lu 148/21).

**Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych**<sup>20</sup>, w tym w sprawie:

**Podatku od nieruchomości, m.in. w zakresie:**

- uzależnienia udzielenia zwolnienia w podatku od nieruchomości od braku zaległości podatkowych i niepodatkowych wobec gminy w sposób jednoznaczny odwołując się do cech podatnika.

W ocenie izby, zwolnienie ustanowione uchwałą ma charakter podmiotowy i pozostaje w sprzeczności z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.), zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić tylko zwolnienia przedmiotowe.

Sąd uznał zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze (stwierdzające częściową nieważność uchwały jst) za zgodne z prawem. WSA podniósł, że analiza treści uchwały pozwala na dość jednoznaczne stwierdzenie, iż wprowadza ona warunek o charakterze podmiotowym. Eliminuje bowiem – już na wstępie – podmioty, które posiadają zaległości podatkowe wobec gminy, pomimo że spełniałyby wszystkie pozostałe warunki zwolnienia (I SA/Bd 307/21).

**Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej**<sup>21</sup>, w tym w sprawie:

**Określenia stawek podatku od nieruchomości, m.in. w zakresie:**

- niedotrzymanie ustawowo przewidzianej procedury podjęcia uchwały, stanowiącej program pomocowy, przewidujący udzielenie pomocy de minimis.

Projekt uchwały został co prawda przedłożony przez burmistrza Prezesowi UOKiK w celu zaopiniowania, jednakże w dniu podjęcia uchwały jednostka nie dysponowała jeszcze opinią Prezesa UOKiK, a uchwała została podjęta przed upływem 14 dni, przewidzianych na zgłoszenie przez Prezesa UOKiK ewentualnych zastrzeżeń dotyczących zasad udzielania pomocy, które należy uwzględnić podejmując ten akt.

W ocenie Sądu, niedotrzymanie ustawowo przewidzianej procedury podjęcia uchwały, stanowiącej program pomocowy przewidujący udzielenie pomocy de minimis, narusza w sposób istotny przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (I SA/Po 128/21).

**Ustawa o sporcie**<sup>22</sup>, w tym w sprawie:

**Wniosku o przyznanie dotacji, m.in. w zakresie:**

- upoważnienia wójta do uzależnienia rozpatrzenia wniosku o przyznanie dotacji od złożenia w określonym terminie dodatkowych informacji lub dokumentów, które w uchwale organu stanowiącego nie zostały wymienione.

Zdaniem kolegium, taka regulacja może powodować nieuzasadnioną dowolność organu wykonawczego do decydowania o przyznaniu dotacji, natomiast przepis art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie nie przewiduje możliwości cedowania uprawnień do określenia warunków i trybu finansowania zadania w formie dotacji celowej na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie Sądu uzasadniona jest konstatacja rio, iż przepis art. 27 ust. 2 stanowi delegację dla rady gminy do ustalenia warunków i finansowania zadań z zakresu sportu. Określenie w uchwale warunków i trybu finansowania zadania własnego oraz wskazanie celu publicznego z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć ma charakter obligatoryjny i czynności te z mocy przepisów ustawy o sporcie podlegają wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. RIO ma w tym kontekście rację stwierdzając, że określenie dokumentów i informacji, które należy dołączyć do wniosku jest elementem określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji. Tymczasem ani przepis art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, ani przepis żadnej innej ustawy nie pozwala na przekazanie organowi wykonawczemu uprawnień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określania warunków oraz trybu udzielania dotacji na realizację zadań z zakresu sportu (I SA/Kr 696/20).

**Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych**<sup>23</sup>, w tym w sprawie:

**Zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli zajętych na prowadzenie działalności przez (...), których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, w zakresie:**

<sup>20</sup> Ustawa z 12 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 362).

<sup>22</sup> Ustawa z 25 czerwca 2010 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133).

<sup>23</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.

– warunkowania uzyskania zwolnienia od złożenia wymienionych dokumentów.

Organ nadzoru podniósł, że przepis art. 15p ust. 2 ustawy o COVID-19, stanowiący podstawę prawną podjęcia uchwały, uprawnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia z podatku od nieruchomości, natomiast nie upoważnia do warunkowania uzyskania tego zwolnienia od złożenia wymienionych dokumentów. Wskazał zarazem, że zasadność skorzystania z pomocy przez przedsiębiorcę może być weryfikowana przez organ podatkowy przy wykorzystaniu narzędzi przewidzianych ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.), np. w ramach postępowania podatkowego, czynności sprawdzających deklaracje podatkowe czy kontroli podatkowej. Zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (dalej upol) osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej są zobowiązane odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia. Wskazany art. 6 upol reguluje zasady, w tym terminy składania deklaracji na podatek od nieruchomości. Zasady informowania organu podatkowego o zdarzeniach mających wpływ na wysokość opodatkowania w roku podatkowym uregulowane zostały w przepisach o charakterze ustawowym i nie powinny być przedmiotem regulacji w akcie prawa miejscowego.

Zdaniem Sądu, kolegium rio, wskazując na treść przepisu art. 15p ust. 2 ustawy COVID-19, w sposób uprawniony stwierdziło, że brak w tym przepisie upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do wprowadzenia weryfikacji zasadności korzystania przez podatników z ulgi podatkowej wprowadzonej uchwałą za pomocą korekty deklaracji na podatek od nieruchomości DN-1 oraz oświadczenia o pogorszeniu płynności finansowej (III SA/Wa 1127/21, III SA/Wa 1128/21).

**Przedłużenia terminu płatności podatku od nieruchomości na terenie gminy w 2021 r. dla przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 w zakresie:**

– warunkowania uzyskania przedłużenia terminu płatności podatku od nieruchomości od złożenia wskazanych dokumentów.

Organ nadzoru podniósł, że przepis art. 15q ust. 1 ustawy o COVID-19, stanowiący podstawę prawną podjęcia badanej uchwały, uprawnia radę gminy do przedłużenia terminów płatności rat z podatku od nieruchomości, natomiast nie upoważnia do warunkowania uzyskania tego przedłużenia od złożenia wymienionych dokumentów.

Zdaniem Sądu, kolegium rio, wskazując na treść przepisu art. 15q ust.1 ucovid, w sposób uprawniony stwierdziło, że brak w tych przepisie upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do wprowadzenia weryfikacji zasadności korzystania przez podatników z przedłużenia terminu zapłaty od uprzedniego złożenia wniosku o zastosowanie tych rozwiązań oraz formularza informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc publiczną związaną z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz jej skutków. Pomoc przedsiębiorcom w postaci przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości na podstawie uchwały rady gminy, zgodnie z ucovid, nie jest stosowana na wniosek. W razie podjęcia takiej uchwały przewidziane w uchwale rodzaje pomocy obowiązują generalnie z mocy prawa podatników spełniających warunki określone przez gminę, a więc podatnik nie musi składać indywidualnie wniosku o zastosowanie preferencji (III SA/Wa 1129/21).

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2021 r. uchyliły 18 rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb zaskarżonych przez jst, w tym 16 w całości, które dotyczyły stwierdzenia nieważności aktów tych jednostek m.in. w następującym zakresie:

– wprowadzenia w uchwale w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty od posiadania psów zwolnienia podmiotowego dotyczącego osoby posiadacza psa (zwalniany jest podatnik, a nie przedmiot opodatkowania), podczas gdy rada gminy posiada kompetencję do wprowadzenia jedynie zwolnienia przedmiotowego z opłaty od posiadania psów, nie zaś do stanowienia zwolnienia podmiotowego w tej opłacie.

Zdaniem Sądu wprowadzone zwolnienie dotyczy zdefiniowanych przez podanie konkretnego kryterium przedmiotów. Sformułowanie, że zwalnia się od opłaty od posiadania psów posiadacza psa pochodzącego ze schroniska” jest na tyle ogólne, że nie można z niego wywodzić, że dotyczy ono właścicieli psów. Zdaniem Sądu z zapisu tego wynika, że zwolnienie dotyczy „posiadania psa” bez względu na fakt kto tego psa posiada. Przyjąć więc należy, że w zaskarżonej uchwale przedmiot jest tak określony, że nie jest możliwa identyfikacja konkretnej osoby zwolnionej od uiszczenia opłaty. Oznacza to, że cechy przedmiotu, zostały określone w ten sposób, że dotyczą potencjalnie/hipotetycznie nieoznaczonej indywidualnie osoby (I SA/OI 250/21).

– uzależnienia wysokości dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce od dochodu brutto na członka rodziny oraz od wniesienia przez rodzica opłaty miesięcznej za pobyt dziecka w placówce, określeniu

terminu składania wniosku o dotację, określenia wzorów wniosku o udzielenie dotacji oraz wzoru sprawozdania z wykorzystania otrzymanej dotacji.

Sąd zwrócił uwagę, że podjęcie uchwały na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o opiece (nad dziećmi do lat 3) jest fakultatywne, nie jest więc obowiązkiem, ale uprawnieniem gminy (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 13 października 2011 r. sygn. akt I SA/Po 613/11, Lex nr 1085014). W związku z tą fakultatywnością, gmina postanawiając, że dotacje będą udzielane, nie jest ograniczona co do określenia kwoty dotacji, ma uprawnienie do zróżnicowania ich wysokości, byleby tylko zróżnicowanie to opierało się na obiektywnych kryteriach, w sprzeczności z żadnym konkretnym przepisem prawa nie stoi także określenie granicznego terminu złożenia wniosku, jak również ustalenie wzoru sprawozdania z wykorzystania dotacji (III SA/GI 402/21).

- wprowadzenia w części A Deklaracji (dotyczącej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) opcji wskazania jako przyczyny złożenia deklaracji fakt ustania obowiązku uiszczenia opłaty, ze wskazaniem daty dziennej, wyznaczającej wygaśnięcie owego obowiązku.

W ocenie Sądu zapis ten nie narusza ani art. 6m ust. 2 uoucpg ani art. 81 uopl. Ponieważ uoucpg jako jedyną formę oświadczenia wiedzy w zakresie podstaw istnienia obowiązku przewiduje nową deklarację (wzgl. jej korektę w przypadku „wstecznego” deklarowania), przyjęcie należy, że także wygaśnięcie obowiązku nakłada na osoby (podmioty) zobowiązane „poinformowanie” właśnie w tej formie również o ustaniu obowiązku. W ocenie Sądu zatem wprowadzenie we wzorzec deklaracji, jako jednej z podstaw złożenia deklaracji, właśnie informacji o ustaniu obowiązku, czyni wzór deklaracji czytelny (I SA/Go 104/21).

- nie określenia w uchwale w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania polegającego na emisji obligacji przychodowych sposobu obliczenia przychodów ze wskazanego w uchwale przedsięwzięcia, które ma być następnie źródłem zaspokojenia obligatariuszy.

W ocenie Sądu, wbrew stanowisku organu, w rozpoznawanej sprawie nie doszło do naruszenia art. 25 ust. 2 ustawy o obligacjach. Zapis zawarty w art. 25 ust. 2 ustawy o obligacjach, tj. „sposób obliczenia przychodów z przedsięwzięcia” jest bardzo ogólny i enigmatyczny. Przedmiotowa ustawa nie określa kryteriów pozwalających na zakwalifikowanie określonych przychodów jako przychodów pochodzących z przedsięwzięcia, ani też nie udziela wskazówek co do sposobu obliczenia. Kryteria te powinny być zaś ustalone w uchwale o emisji obligacji przychodowych i uszczegółowione w warunkach emisji obligacji. Należą one bowiem do danych, umożliwiających potencjalnym nabywcom orientację w efektach przedsięwzięcia. W związku z tym, za dość dyskusyjną należy przyjąć argumentację organu, że rada miejska w swojej uchwale dopuściła się istotnego naruszenia prawa poprzez brak wskazania sposobu obliczenia przychodów, w szczególności w sytuacji, gdy w uchwale określono jednak, że 70% wpływów z powołanych umów dzierżawy stanowi przychód, z którego pierwszeństwo zaspokojenia przysługuje obligatariuszom, jak również wskazano podstawę do obliczenia przychodów. Opierając się na obowiązkach informacyjnych wynikających z art. 25 ust. 3 i 4 ustawy o obligacjach należy stwierdzić, że w przedmiotowej uchwale interesy obligatariuszy co do pierwszeństwa zaspokojenia są należycie zabezpieczone (VIII SA/Wa 197/21).

- podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla wójta gminy bez dokonania oceny wykonania budżetu (nie wniesiono żadnych uwag do stopnia realizacji dochodów i wydatków budżetu, jak również nie wykazano nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium).

WSA rozpoznając skargę wniesioną przez radę gminy uznał, że zasługuje ona na uwzględnienie, wskazując, iż przepisy uosg nie definiują ani wymogu, ani sposobu odbycia dyskusji przed głosowaniem w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium. Zatem sam brak wypowiedzi radnych, wbrew stanowisku kolegium rio, nie może stanowić o naruszeniu prawa (III SA/Wr 752/20)<sup>24</sup>.

- braku uzasadnienia podjęcia przez organ stanowiący uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla organu wykonawczego co powoduje, że nie można ustalić zasadniczego motywu nieudzielenia absolutorium, jakim jest ocena wykonania budżetu.

W ocenie Sądu sposób procedowania przed podjęciem uchwały nie narusza prawa. Uczyniono zadość wszelkim wymogom formalnym. Nie stanowi istotnego naruszenia prawa mogącego stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności aktu brak uzasadnienia tej uchwały, ograniczającej się do sentencji o nieudzieleniu burmistrzowi absolutorium. Przepisy prawa nie przewidują wprost obowiązku uzasadniania aktów w postaci uchwał samorządu

<sup>24</sup> Wyrok sądu pierwszej instancji był przedmiotem skargi kasacyjnej złożonej przez RIO. NSA w wyroku z dnia 24 stycznia 2022 r. I GSK 957/21 uznał, że skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie. NSA podzielił stanowisko kolegium rio, że analiza całości dokumentacji związanej z podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi gminy nie pozwalała na wyjaśnienie, czy rzeczywiście absolutorium nie zostało udzielone wyłącznie z powodu nieprawidłowości wykonania budżetu.

terytorialnego. W orzecznictwie i doktrynie prezentowany jest jednak pogląd, że z uwagi na zasadę transparentności działań władzy publicznej tego typu akty powinny być uzasadniane, aby ich adresaci mieli informacje co do przyczyn podjęcia tego typu uchwały. Brak sporządzenia uzasadnienia do uchwały objętej stwierdzeniem nieważności przez kolegium rio nie stanowi jednak naruszenia prawa mogącego świadczyć o nieważności tego aktu. Pomimo jej nie sporządzenia motywy, przyczyny i merytoryczne przesłanki podjęcia tej treści aktu wynikają z uzasadnienia wniosku o nieudzielenia absolutorium (I SA/Rz 146/21).

- podpisania zarządzenia w sprawie zmiany budżetu w imieniu prezydenta miasta przez zastępcę prezydenta, podczas gdy zadanie to z mocy prawa zostało przypisane organowi wykonawczemu gminy, tj. prezydentowi miasta.

W ocenie Sądu, ogólny charakter unormowania zawartego w art. 33 ust. 4 uosg, bez ograniczenia do konkretnych kategorii spraw oznacza, że zamiarem ustawodawcy było ustanowienie możliwości powierzenia przez wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) swojemu zastępcy (zastępcom) każdego rodzaju spraw, jakie pozostają w kompetencji wójta. W szczególności brak podstaw, aby upoważnienie z art. 33 ust. 4 uosg odnosić wyłącznie do spraw z zakresu kierowania urzędem gminy.

Sąd podkreślił również, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w odniesieniu do art. 33 ust. 4 uosg przyjmuje się, że przepis ten nie wskazuje ani zakresu, ani rodzaju spraw gminy, które mogą być delegowane na zastępcę wójta lub sekretarza gminy, nie zastrzega też żadnych spraw do wyłącznej kompetencji wójta (w powołanym przepisie mowa jest o określonych, a nie tylko niektórych kompetencjach wójta) (I SA/Po 875/21).

- uchwalenia przez radę gminy budżetu w innym kształcie niż zaproponowany przez wójta gminy w projekcie uchwały budżetowej, przedstawionym w trybie art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

WSA rozpatrując sprawę podzielił wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 marca 2014 r. o sygn. akt II GSK 163/13 stanowisko, że – co do zasady – inicjatywa uchwałodawcza organu wykonawczego nie wiąże organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przysługującą organowi wykonawczemu inicjatywę uchwałodawczą rozumieć należy bowiem jedynie jako prawo do wniesienia projektu uchwały z takim skutkiem, że organ stanowiący zobowiązany jest uczynić go przedmiotem swoich obrad. Powyższe nie oznacza, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi podjąć uchwałę w kształcie przedstawionym przez zarząd. Inicjatywa uchwałodawcza – co do zasady – nie wiąże bowiem organu stanowiącego, w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalanych aktów.

Według sądu, w przypadku, który wystąpił w rozpoznawanej sprawie, organ stanowiący mógł dokonać zmian w projekcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z zachowaniem wymogów określonych w art. 240 ust. 2 uofp, tj. pod warunkiem, iż w wyniku tych zmian nie wzrośnie deficyt jednostki samorządu terytorialnego. Nie sposób bowiem odmówić organowi stanowiącemu prawnej możliwości wpływania na treść podejmowanej przez ten organ uchwały budżetowej (I SA/Sz 381/21).

- wprowadzenia preferencyjnej stawki opłaty targowej na targowisku od sprzedaży produktów rolno-spożywczych, pozyskanych z upraw roślin lub chowu zwierząt prowadzonego przez sprzedającego. W ocenie kolegium rio zróżnicowanie stawek opłaty targowej ze względu na kryterium podmiotowe sprzeczne jest z art. 19 pkt 1 lit. a upol oraz z konstytucyjną zasadą równości wynikającą z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

WSA nie podzielił poglądu rio i stwierdził, że w ramach granic wyznaczonych przez art. 15 oraz art. 19 pkt 1 lit. a upol, gminy mają swobodę ustalania obciążeń podatkowych i mogą realizować własną politykę lokalną w tym zakresie, w tym poprzez różnicowanie obciążeń podatkowych. Jedyne ograniczenie jakie ustawodawca zawarł w art. 19 pkt 1 lit. a upol, w zakresie określenia wysokości opłaty targowej, polega na tym, że stawka opłaty nie może przekroczyć 823,11 zł dziennie w 2021 roku (w 2022 roku – 852,75 zł). Nie ma więc żadnych podstaw aby twierdzić, że ustawodawca pozbawił radę gminy możliwości zróżnicowania opłaty targowej w tak zakreślonej górnej granicy. Sąd przypomniał, że uprawnienie gminy do określania, a tym samym różnicowania stawek opłaty targowej, w granicach zakreślonych w art. 19 ust. 1 lit. a, jest przejawem umożliwienia jednostce samorządu terytorialnego wpływania na lokalną gospodarkę, przez kształtowanie pożądanej w danym czasie miejscowej polityki podatkowej, zapewniając swobodę w reagowaniu na bieżące potrzeby zbiorowe lokalnej społeczności (I SA/Łd 898/21)<sup>25</sup>.

Regionalne izby obrachunkowe w 2021 r. zaskarżyły do wojewódzkich sądów administracyjnych 10 uchwał i zarządzeń organów jst (w 2020 r. – sześć). WSA rozpatrzył w roku sprawozdawczym jedną skargę, złożoną przez izbę przed 2021 rokiem.

<sup>25</sup> Wyrok WSA był przedmiotem skargi kasacyjnej RIO, która to skarga nie została jeszcze rozpatrzona.

Skarga rio dotyczyła ustalenia składek gmin członków związku międzygminnego niezgodnie z postanowieniami statutu związku. W zaskarżonej uchwale ustalono udział poszczególnych gmin w składce członkowskiej według wniesionego majątku bez Funduszu Spójności i udział poszczególnych gmin w składce członkowskiej w wartości wniesionego majątku w ramach Funduszu Spójności.

Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z § 7 ust. 1 statutu: „Poszczególni członkowie uczestniczą w Związku majątkiem wyrażającym równowartość mienia komunalnego przeszacowanego na dzień przystąpienia do Związku z uwzględnieniem amortyzacji i którego wniesienie następuje w drodze użyczenia oraz składników mienia z zakresu wodociągów i kanalizacji wymienionych w decyzjach Wojewody (...), przekazanego na własność związku”. Stosownie zaś do § 7 ust. 2 statutu: „Poszczególni członkowie uczestniczą w Związku majątkiem przekazanym na podstawie decyzji Wojewody Kieleckiego i majątkiem wniesionym przez gminy będące członkami Związku oraz nabytego przez związek od innych osób, na czas trwania Związku”. W § 38 ust.1 statutu określono, że: „Członkowie Związku ponoszą koszty ogólnej działalności przez opłacanie rocznej składki proporcjonalnej do wartości wniesionego do Związku majątku”. Stosownie zaś do § 38 ust. 2 statutu „wysokość rocznej składki przypadającej do uiszczenia przez każdego członka określa się procentowo. Procent ten stanowi równocześnie część rocznego planu finansowego dochodów z wyłączeniem tych ich części, które są dochodami własnymi Związku. Przyjmując powyższe założenia dotyczące rocznej składki ustala się, iż tę część planowanych rocznych dochodów budżetowych Związku, która nie znajduje źródeł pokrycia w działalności Związku opłacają w formie składki poszczególni członkowie Związku. Wysokość składki ustala Zgromadzenie w uchwale budżetowej Związku.” W świetle natomiast § 39 statutu „jeżeli własne dochody Związku oraz roczne składki członków nie wystarczają na pokrycie wydatków, niedobór rozkłada się na wszystkich członków Związku, stosując odpowiednio zasady ustalone w § 38 statutu”.

Mając na uwadze zapisy statutu związku, WSA wskazał, że w § 7 uchwały dokonano podziału na dwie kategorie składek członkowskich, które nie zostały przewidziane w regulacjach statutu bowiem w statucie przewidziano jeden sposób liczenia składki członkowskiej.

Sąd podzielił stanowisko izby, że rozdzielenie przez związek w § 7 zaskarżonej uchwały dwóch kategorii liczenia składek i uwzględnienie na potrzeby ustalenia udziału poszczególnych gmin w składce członkowskiej, majątku powstałego przy udziale środków z Funduszu Spójności, skutkuje naruszeniem postanowień statutu. Stwierdził również, że w wyniku takiej konstrukcji uchwały następuje niezgodne z regulacjami statutowymi ustalenie wysokości składek członkowskich w (...) r., będących jednym ze źródeł przychodów związku (I SA/Ke 532/17).

### **W 2021 r. wojewódzkie sądy administracyjne wydały dwa orzeczenia w wyniku uchylenia przez NSA zaskarżonych wyroków WSA i przekazania spraw sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.**

W jednym przypadku Sąd, w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy ze skargi rio na uchwałę rady miejskiej w sprawie wieloletniej prognozy finansowej stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały z powodu naruszenia art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przyjmując, że uchwała nie spełnia wymogu realistyczności.

Jak zauważył WSA spór między stronami w rozpoznawanej sprawie koncentruje na rozumieniu wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej (wpf) w rozumieniu art. 226 ust. 1 uopf. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia [...] listopada 2020 r., (I GSK 551/18) powołując się na adekwatne w sprawie poglądy prezentowane w orzecznictwie i literaturze, zgodnie z art. 226 ust. 1 uopf, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Wieloletnia prognoza finansowa nie stanowi planu, a jedynie prognozę. Jest to plan działań na przyszłość, tym niemniej jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników mających w przyszłości na nią wpływ. Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej jest zwrotem niedookreślonym i oznacza, iż powinna ona uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy. Warunkiem realności wpf jest przyjęcie starannie i obiektywnie ustalonych wartości na etapie jej opracowywania i uchwalania. Parametry przyjęte w wpf muszą jednak opierać się na obiektywnie ustalonych wartościach wynikających m.in. z dotychczasowego kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki i powinny być szczegółowo uzasadnione w objaśnieniach sporządzonych w trybie art. 226 ust. 2a uopf. Organ nadzoru musi posiadać możliwość weryfikacji przyjętych w wpf wartości i tylko w takim kontekście rio może badać realistyczność uchwalonej uchwały.

Sąd zgodził się ze stanowiskiem rio, że wieloletnia prognoza finansowa miasta nie spełnia wymogu realistyczności, o którym mowa w art. 226 ust. 1 uopf. Przyjęcie w niniejszej sprawie jako dominującego elementu oceny realistyczności wpf oczekiwanych efektów zdarzeń przyszłych, w większości uzależnionych od decyzji podmiotów niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego (możliwość renegocjacji warunków umowy pożyczki,

objęcie udziałów w spółce np. przez województwo, czy też możliwość uzyskania wsparcia od innych samorządów, których mieszkańcy korzystają z usług Regionalnego Szpitala Specjalistycznego) prowadzi do błędnego rozumienia przesłanki realistyczności w/wf w rozumieniu art. 226 ust. 1 uofp. Prezentowane efekty planowanych w przyszłości działań na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały nie zostały też poparte stosownymi dokumentami. Sąd podzielił pogląd r/o że dane historyczne, tj. wyliczenie planowanego wyniku finansowego szpitala na lata (...) opracowane przez r/o, oparte na powszechnie przyjętych założeniach makroekonomicznych, są czynnikami które obiektywnie przedstawiają dotychczasowe tendencje kształtowania się sytuacji finansowej Szpitala. Dane te należy uwzględnić przy ocenie poziomu realistyczności w/wf. Są one istotnym elementem tworzenia w/wf, co wynika z art. 226 ust.1 pkt 6a w związku z art. 243 uofp.

Niewątpliwie prognozy opracowane przez jednostkę samorządu terytorialnego mogą różnić się od kontrolnych wyliczeń dokonywanych przez organ nadzoru, istnieje bowiem wiele „scenariuszy” kształtowania się przyszłych operacji budżetowych, które mieszczą się w granicach realizmu. Obowiązkiem organu nadzoru jest jednak zakwestionowanie ważności uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w przypadku, w którym opracowana przez jednostkę prognoza oczywiście się w tych granicach nie mieści (I SA/Bd 36/21).

W drugim przypadku Sąd, w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy ze skargi r/o na uchwałę rady gminy w przedmiocie zmiany uchwały dotyczącej opłaty miejscowej oddalił skargę izby dotyczącą wyznaczenia w uchwale rady gminy inkasentów opłaty miejscowej w sposób ogólny, abstrakcyjny i nieokreślony jednoznacznie, podczas gdy, zdaniem organu nadzoru, inkasenci opłaty miejscowej winni być zindywidualizowani, tj. określani z imienia i nazwiska lub nazwy w odniesieniu do osoby prawnej lub jednostki nie posiadającej osobowości prawnej, aby nie budziło wątpliwości, na kogo obowiązek ten został nałożony uznając, że nie znajduje ona oparcia w obowiązujących przepisach prawa i pozostaje w sprzeczności z postanowieniami art. 19 pkt 2 upol.

Sąd zgodził się, że w dotychczasowym orzecznictwie dominował pogląd, w świetle którego 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). Ta linia orzecznicza została jednak przełamana czego wyrazem jest między innymi wyrok NSA z 12 maja 2021 r. sygn. akt III FSK 3061/21. Powołując się zatem na przedmiotowy wyrok NSA przyjąć należy, że wymóg określenia inkasentów powinien być rozumiany w dwóch płaszczyznach, tj. po pierwsze poprzez wskazanie inkasentów, a po drugie ich identyfikację. Przy czym, jak już zauważono, ustawodawca zarówno co do wskazania inkasentów, jak i ich identyfikacji, nie wprowadza żadnych dodatkowych warunków, czy też doprecyzowań. Oznacza to, że w gestii konkretnej rady gminy pozostaje wybór sposobu wyznaczenia tych inkasentów, z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych.

W konsekwencji Sąd stwierdził, że wyrażone przez kolegium r/o stanowisko, iż wskazanie inkasenta powinno polegać na wyznaczeniu/określeniu osoby fizycznej z imienia i nazwiska, a w przypadku osoby prawnej (lub w przypadku jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej) na podaniu nazwy, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa i pozostaje w sprzeczności z postanowieniami art. 19 pkt 2 upol (I SA/Kr 1080/21).

W 2021 r. w jednym przypadku sąd administracyjny **umorzył** postępowanie w związku z wycofaniem skargi przez gminę (I SA/Bd 181/21).

W 2021 r. w jednym przypadku sąd administracyjny **odrzucił** skargę gminy jako wniesioną po terminie (**V SA/Wa 2012/21**).

Na koniec 2021 r. **do rozpatrzenia** przez wojewódzkie sądy administracyjne pozostało **18** skarg, w tym **8** skarg wniesionych przez jst i **10** wniesionych przez r/o.

W roku 2021 jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalne izby obrachunkowe złożyły do Naczelnego Sądu Administracyjnego łącznie **15** skarg kasacyjnych. NSA w roku sprawozdawczym rozpatrzył **20** skarg, w tym **4** wniesione w roku 2021 oraz **16** wniesionych w latach poprzednich.

## Rozdział III. Działalność opiniodawcza

### 1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej

Do zadań regionalnych izb obrachunkowych należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach. Zakres spraw podlegających zaopiniowaniu określają przepisy art. 13 pkt 1, 3–5 i 8 oraz pkt 12 i 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie z ich brzmieniem działania opiniodawcze izb w 2021 r. dotyczyły:

- wydawania, na wniosek organu wykonawczego jst, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup>, 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 półrocze,
- 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 ustrojowych<sup>2</sup>.

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 2021 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<sup>3</sup>.

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 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

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.

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 naprawczego<sup>4</sup>.

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 absolutionum (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.

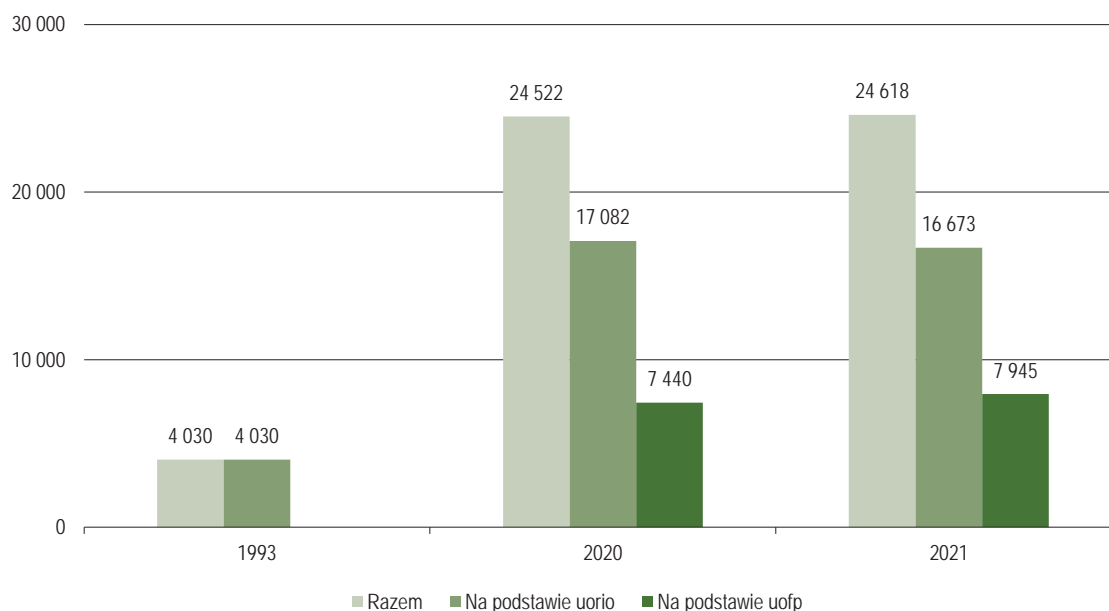
## 2. Przedmiot i charakter wydanych opinii

W 2021 r. składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały łącznie **24 618 opinii** 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: 20 340 opinii dotyczących gmin, 601 – miast na prawach powiatu, 2 573 – powiatów, 137 – województw, 959 – związków jst oraz osiem – związku metropolitalnego). Przedmiot wydanych opinii wskazuje, że 16 673 opinii (67,7% wydanych) dotyczyły spraw określonych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a 7 945 opinii (32,3% wydanych) dotyczyło spraw określonych w art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 uofp. Najliczniejszą grupę stanowią opinie o możliwości sfinansowania deficytu z uwagi na obowiązek jego opiniowania zarówno na etapie projektu uchwały budżetowej przedstawionej przez zarząd jst, jak i uchwały budżetowej podjętej przez organ stanowiący jst (5 163 opinii,

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

co stanowi 21,0% wszystkich wydanych opinii). Dla porównania w 2020 r. wydano łącznie **24 522** opinie, z tego 17 082 opinie (69,7%) na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i 7 440 opinii (30,3%) na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, a w pierwszym roku działalności izby wydały łącznie 4 030 opinii.

Przedmiot opinii wydanych w latach 1993, 2020 i 2021



Wyniki działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych wskazują, że w 2021 r. wydano o 96 (0,4%) więcej opinii niż w 2020 r., co oznacza, że łączna liczba opinii w obu latach kształtowała się na zbliżonym poziomie. Zmieniła się jednak struktura rodzajowa wydanych opinii. W 2021 r. wzrosła liczba opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej oraz opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwałach budżetowych jst wydanych na podstawie art. 246 ust. 3 uofp, tj. wydano łącznie 5 163 opinie o możliwości sfinansowania deficytu, co przy 4 576 opiniach wydanych w 2020 r. oznacza wzrost o 587 (12,8%).

Zauważalnie więcej (o 366 opinii, tj. 16,1%) 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 2022, w zakresie spraw określonych w art. 246 ust. 1 uofp, składy orzekające izb wydały 2 644 opinie o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu, podczas gdy w 2020 r., na podstawie badanych projektów uchwał budżetowych na 2021 r., wydano w tym przedmiocie 2 278 opinii.

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 zmniejszenie budżetów deficytowych o 125 w stosunku do założeń przedstawionych w projektach tych uchwał (w poprzednich latach wystąpiło zwiększenie budżetów deficytowych i dotyczyło w 2020 r. – 226 przypadków, a w 2019 r. – 396 przypadków).

Jednocześnie w 2021 r. zmalała liczba opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, a także wykupu papierów wartościowych. Opinie tych wydano w 2021 r. – 1 814 (w tym 1 507 o możliwości spłaty kredytu, pożyczki i 288 o możliwości wykupu papierów wartościowych), co przy 2 279 opiniach wydanych w 2020 r. oznacza spadek o 465 (20,4%). 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 2021 r. składy orzekające wydały 19 opinii w tym zakresie, podczas gdy w 2020 r. – 31 opinii.

W 2021 r. wystąpił zatem spadek liczby opinii wydanych w przedmiocie możliwości spłaty zobowiązań zwrotnych przy jednoczesnym wzroście liczby jst realizujących budżety deficytowe, co w wynikach opiniowania znalazło wyraz w liczbie opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwałach budżetowych jst na 2021 r. oraz w projektach uchwał budżetowych na 2022 r. Powyższe spowodowane zostało finansowaniem deficytu niezwrótnymi źródłami przychodów, w tym z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami

wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (art. 217 ust. 2 pkt 8 uofp). Jednostki samorządu terytorialnego dysponowały w 2021 r. m.in. niewykorzystanymi w 2020 r. środkami Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, a w 2022 r. – środkami RFIL, środkami otrzymanymi w ramach programu „Laboratoria Przyszłości”, a ponadto środkami na uzupełnienie subwencji ogólnej, w tym z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę.

Spadek liczby opinii o możliwości spłaty przez jst kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych w 2021 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 kwoty długu i jednostka uzyskała pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej o tej prognozie – do odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

W 2021 r. spadła o 4 (16,7%) liczba opinii wydanych przez składy orzekające izb o uchwałach o nieudzieleniu absolutorium (z 24 do 20).

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2020 i 2021

Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii			Charakter opinii wydanych w 2021 r.				Liczba odwołań wniesionych w 2021 r.
	1993	2020	2021	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne	
<b>Ogółem, z tego w sprawie:</b>	<b>4 030</b>	<b>24 522</b>	<b>24 618</b>	<b>20 938</b>	<b>3 155</b>	<b>434</b>	<b>91</b>	<b>17</b>
– projektów uchwał budżetowych jst	495	2 942	2 979	2 109	777	78	15	1
– projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	-	2 941	2 977	2 169	680	108	20	2
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej	-	2 278	2 644	2 291	274	67	12	-
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej	-	2 298	2 519	2 343	138	38	-	-
– prawidłowości planowanej kwoty długu	-	2 864	2 782	2 475	246	59	2	-
– możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego	130	1 909	1 526	1 391	116	17	2	1
– możliwości wykupu papierów wartościowych,	4	370	288	242	33	11	2	-
– informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze	2 113	2 962	2 958	2 519	420	18	1	1
– sprawozdań z wykonania budżetu jst	1 288	2 963	2 961	2 501	428	27	5	4
– wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	-	2 961	2 962	2 890	40	10	22	5
– o udzielenie absolutorium	-	2 938	2 926	2 883	38	2	3	1
– o nieudzielenie absolutorium	-	23	36	7	2	8	19	4
– uchwał o nieudzieleniu absolutorium	-	24	20	8	2	-	10	3
– programu postępowania naprawczego	-	10	2	-	1	1	-	-

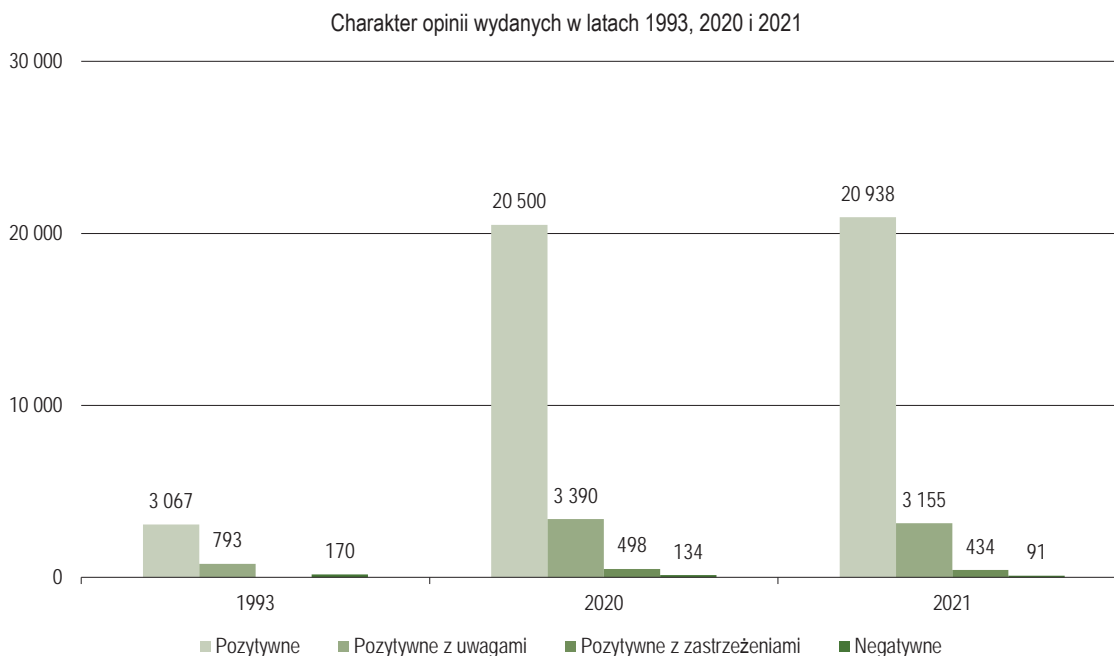
Szczególny przedmiot opiniowania stanowiły dla izb programy postępowania naprawczego jst, w których zgodnie z wymogami art. 240a ust. 3 uofp organy jst zobowiązane są przedstawić analizę stanu ich finansów ze wskazaniem przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan przedsięwzięć naprawczych 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 2021 r. izby wydały dwie opinie o programach postępowania naprawczego jst odnoszące się do programów opracowanych przez organy gmin w trybie art. 240a ust. 1 uofp. W stosunku do roku poprzedniego wydano o osiem opinii 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 2021 wydano 20 opinii, w tym 10 negatywnych (w 2020 r. – 24 opinie, w tym 17 negatywnych).

Liczba wydanych w 2021 r. opinii o projektach uchwał budżetowych (2 979), o projektach wieloletnich prognoz finansowych (2 977), o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2021 r. (2 958), o sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2020 r. (2 961) i o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za 2020 r. (2 962) – wskazuje na rodzaj oraz liczbę opiniowanych dokumentów i pozostaje w bezpośrednim związku z liczbą nadzorowanych jednostek zobowiązanych do ich przedłożenia, i nie odbiega od liczby opinii wydanych w poprzednich latach. Niewielkie odchylenia w tym zakresie wynikają ze zmiany liczby związków jst oraz terminu opiniowania projektu uchwały budżetowej i projektu wieloletniej prognozy finansowej.

W 2021 r. składy orzekające izb wydały łącznie 20 938 opinii pozytywnych (85,1% wydanych), 3 155 opinii pozytywnych z uwagami (12,8% wydanych), 434 opinie pozytywne z zastrzeżeniami (1,8% wydanych) i 91 opinii negatywnych (0,4% wydanych). Spośród 91 opinii negatywnych 81 dotyczyło gmin, dwie – miast na prawach powiatu, siedem – powiatów oraz jedna – województwa. Dla porównania – w 2020 r. wydano 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), podczas gdy w pierwszym roku działalności izb opinie pozytywne (3 067 opinii) stanowiły zaledwie 76,1% wydanych.



W 2021 r. odnotowano niewielki wzrost udziału opinii pozytywnych – do 85,1% wydanych (o 1,5 punktu procentowego) i spadek udziału opinii pozytywnych z uwagami (o 1,0 punkt procentowy). W 2021 r. wystąpił spadek udziału opinii negatywnych – do 0,4% (o 0,1 punktu procentowego), przy czym ich liczba zmalała ze 134 opinii w 2020 r. do 91 w 2021 r. (spadek o 43 opinie, tj. o 32,1%). Podobnie jak w roku poprzednim, najczęściej negatywnych opinii (35) wydano o przedkładanych projektach uchwał, z których 20 dotyczyło 2 977 opiniowanych projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych (0,7%), a 15 dotyczyło 2 979 opiniowanych projektów uchwał budżetowych (0,5%). Ponadto, na podstawie projektów uchwał budżetowych i projektów wieloletnich prognoz finansowych, izby wydały 12 negatywnych opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu (0,5%). Wyniki opiniowania wskazują, że w sprawach związanych z opiniowaniem przedłożonych przez jst projektów uchwał na rok 2022 wydano łącznie 47 negatywnych opinii, co stanowiło 51,6% łącznej liczby negatywnych opinii wydanych w 2021 r. Dla porównania – w 2020 r. na 8 161 opiniowanych projektów uchwał wydano 65 negatywnych opinii, co stanowiło 48,5% 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 2022<sup>5</sup>. Kolejnym powodem wydania opinii negatywnych było niespełnienie wymogu art. 242 ust. 1 uofp, który obliguje do zaplanowania w budżecie wydatków bieżących na poziomie nie wyższym niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8<sup>6</sup>, 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 2021 (5 301 dokumentów) – stanowiących w świetle art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 3 uofp odrębny przedmiot opiniowania – składy orzekające izb wydały dwie negatywne opinie w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (w 2020 r. przy ocenie analogicznych przedmiotów wydano 13 negatywnych opinii). W negatywnych opiniach wskazywano na naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp.

W związku z 1 814 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 465 wniosków mniej niż w 2020 r.) składy orzekające izb wydały cztery negatywne opinie (z tego dwie o możliwości spłaty pożyczki, dwie o możliwości wykupu obligacji). 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 i w konsekwencji planowania nadwyżki operacyjnej. W ocenie składów orzekających sytuacja finansowa jst nie pozwalała na pozytywne zaopiniowanie możliwości spłaty nowego zobowiązania powiększającego dług jst.

Dla porównania – w 2020 r. w związku z 2 279 wnioskami organów wykonawczych jst izby wydały siedem negatywnych 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.

Po dokonaniu oceny przedłożonych do zaopiniowania w 2021 r. informacji i sprawozdań z wykonania budżetu jst (2 985 informacji i 2 961 sprawozdań) oraz wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (2 962), a także przekazanych do nadzoru uchwał rad gmin w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium (20 uchwał) składy orzekające izb negatywnie zaopiniowały 38 dokumentów, z tego: jedną informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2021 r., pięć sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2020, 22 wnioski komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (z tego trzy wnioski o udzielenie absolutorium i 19 wniosków o nieudzielenie absolutorium) oraz 10 uchwał organów stanowiących jst w sprawie nieudzielenia absolutorium. Dla porównania – w 2020 r. w analogicznych sprawach wydano 48 negatywnych opinii.

W 2021 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 dwa programy postępowania naprawczego – opracowane i przedłożone do zaopiniowania w trybie art. 240a ust. 1 uofp. Dla porównania – w 2020 r. składy orzekające pozytywnie (z uwagami i zastrzeżeniami) zaopiniowały dziewięć programów postępowania naprawczego, a negatywnie – jeden program.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> W 2022 r. do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 uofp, dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp. Ponadto w latach 2022–2025 jst może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 uofp, pod warunkiem że w latach 2022–2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach (art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1927 z późn. zm.).

Szczególny charakter opinii regionalnej izby obrachunkowej o programie postępowania naprawczego jest wynikiem nie tylko ze złożoności aspektów przedmiotu opiniowania, ale ze szczególnego umocowania tych opinii w procedurze przyjęcia programu postępowania naprawczego jest. 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, 2020 i 2021 według przedmiotu opiniowania i kategorii jednostek prezentuje **tabela 9**.

#### Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości:

- **w opiniach o projektach uchwał budżetowych na rok 2022** (2 979 opinii, w tym 777 pozytywnych z uwagami, 78 pozytywnych z zastrzeżeniami i 15 negatywnych) składy orzekające izb kwestionowały możliwość uchwalenia budżetu w projektowanych wielkościach, w tym z uwagi na:
  - niezachowanie w 2022 r. i kolejnych latach relacji określonej w art. 243 uofp lub zagrożenia jej niezachowania,
  - niezachowanie reguły wydatkowej określonej w art. 242 ust. 1 uofp, zgodnie z którą planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych, spłatę udzielonych pożyczek w latach ubiegłych, niewykorzystane środki pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków, a w 2022 r. również o 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 zaplanowania budżetu z zachowaniem zasady równowagi budżetowej, obowiązek prawidłowego określenia planowanych kwot dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu, w tym przypadających do spłaty zgodnie z zawartą umową, a także realnego oszacowania kwoty planowanych dochodów, w tym dochodów ze sprzedaży majątku, 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<sup>7</sup>,
  - 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<sup>8</sup>), ochrony środowiska (art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>9</sup>), profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (art. 18<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 261 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 z późn. zm.

- o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi<sup>10</sup>), a także środków Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup>),
- zaplanowania w rozdziale usługowym wydatków związanych z utrzymaniem stanowisk pracy, tj. z naruszeniem zasad wynikających ze zmian rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej w związku z wprowadzeniem Systemu Monitorowania Usług Publicznych;
  - **w opiniach o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych** (2 977 opinii, w tym 680 pozytywnych z uwagami, 108 pozytywnych z zastrzeżeniami i 20 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<sup>12</sup> (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 powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych, spłatę udzielonych pożyczek w latach ubiegłych, niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków, a w 2022 r. również o wolne środki,
    - 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, w tym długu wynikającego wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych,
    - brak opracowania wieloletniej prognozy finansowej na cały okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, tj. niezgodnie z art. 227 uofp,
    - brak zgodności między projektem wfp a projektem uchwały budżetowej w zakresie poszczególnych źródeł przychodów, w tym kwoty planowanego do zaciągnięcia kredytu, co ma przełożenie na kwotę długu,
    - niezgodność kwoty wydatków na zadanie ujęte w wykazie przedsięwzięć z kwotą wydatków zaplanowaną na to zadanie w projekcie uchwały budżetowej jst na rok 2022,
- ponadto w uwagach i zastrzeżeniach w wydanych opiniach wskazywano na:
- ryzyko niespełnienia relacji z art. 243 uofp – w przypadku niezyskania zakładanego wzrostu dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku oraz planowanego obniżenia wydatków bieżących w kolejnych latach,
  - błędne ustalenie limitu zobowiązań dla przedsięwzięć,

<sup>10</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 568 z późn. zm.

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

- 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 2022 (2 644 opinie, w tym 274 pozytywne z uwagami, 67 pozytywnych z zastrzeżeniami i 12 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 2021 r.,
  - zagrożenie niezachowania relacji określonych w art. 242–244 uofp w przypadku niezyskania planowanego wzrostu dochodów i obniżenia wydatków bieżących;
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w uchwałach budżetowych na rok 2021 (2 519 opinii, w tym 138 pozytywnych z uwagami, 38 pozytywnych z zastrzeżeniami) 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 niezyskania 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** (2 782 opinie, w tym 246 pozytywnych z uwagami, 59 pozytywnych z zastrzeżeniami i dwie negatywne) – wskazywano na:
  - niezachowanie – wbrew wymogom art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp – obowiązku określenia kwoty długu w wysokości wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, w tym z tytułów, o których mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów wydanego na podstawie art. 72 ust. 2 uofp<sup>13</sup>,
  - ryzyko niezachowania w roku budżetowym 2021 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),
 ponadto wskazywano na konieczność wyeliminowania nieprawidłowości oraz dokonania zmian uchwał zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 5 uofp;
- **w opiniach o możliwości spłaty** kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, lub wykupu papierów wartościowych – wydawanych na wniosek organu wykonawczego jst (łącznie 1 814 opinii, w tym 149 opinii pozytywnych z uwagami, 28 pozytywnych z zastrzeżeniami i cztery negatywne) – składy orzekające izb podnosiły zarzuty dotyczące:
  - niespełnienia lub ryzyka niespełnienia przez jst relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 uofp (określającym indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań), z uwagi na ograniczone możliwości podwyższenia w roku budżetowym i kolejnych latach zdolności spłaty zobowiązań dłużnych (wskaźnika dopuszczalnych spłat), szczególnie w sytuacji znaczącego wzrostu zadłużenia jst przy braku uzyskania w latach poprzednich

<sup>13</sup> 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).

- planowanych kwot nadwyżek operacyjnych (nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) i dochodów ze sprzedaży majątku,
- niespełnienia przez jst 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 na konieczność ciągłego, wnikliwego monitorowania przez jst założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji, a także 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 2021 r.** (2 958 opinii, w tym 420 pozytywnych z uwagami, 18 pozytywnych z zastrzeżeniami i jedna negatywna) 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,
  - brak wyodrębnienia dochodów i wydatków finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19,
  - brak wyjaśnienia przyczyn niskiego poziomu realizacji wydatków inwestycyjnych czy dochodów z tytułu podatku od nieruchomości,
  - 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;
- **w opiniach o przedłożonych sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2020** wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami (2 961 opinii, w tym 428 pozytywnych z uwagami, 27 pozytywnych z zastrzeżeniami i pięć 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,

- niezachowanie reguły, o której mowa w art. 243 uofp, w tym zarówno poprzez zwiększenie obciążeń budżetów kolejnych lat spłatą zaciągniętych zobowiązań (podwyższenie relacji łącznej kwoty spłat do dochodów), jak i obniżenie zdolności spłaty zobowiązań w kolejnych latach (obniżenie granicy dopuszczalnych spłat) z powodu nieuzyskania planowanych kwot nadwyżki operacyjnej, w szczególności w przypadku wystąpienia deficytu operacyjnego (ujemnej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi),
- ponadto w wydanych opiniach wskazywano na:
- niedopełnienie wymogów przedłożenia i szczegółowości opracowania sprawozdania, o których mowa w art. 267 ust. 1 pkt 1 i art. 269 uofp, w tym zaniechanie przedstawienia zmian w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp, braku informacji o stopniu zaawansowania realizacji programów wieloletnich,
  - niedopełnienie obowiązku określonego art. 6r ust. 2e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym w sprawozdawaniu rocznym z wykonania budżetu gminy należy ująć dane o wysokości zrealizowanych w roku budżetowym dochodów z tytułu pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania tymi odpadami wraz z objaśnieniami (z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w ust. 2–2c powoływanego artykułu),
  - brak przedstawienia przyczyn odchyień w realizacji planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wyjaśnienia przyczyn niskiego wykonania zaplanowanych na 2020 r. dochodów ze sprzedaży nieruchomości oraz wydatków majątkowych,
  - 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 2020 (2 962 opinie, w tym 40 pozytywnych z uwagami, 10 pozytywnych z zastrzeżeniami i 22 negatywne – wśród których składy orzekające wydały 36 opinii o wnioskach o nieudzielenie absolutorium, w tym dwie pozytywne z uwagami, osiem pozytywnych z zastrzeżeniami i 19 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. 30 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, w związku ze sformułowaniem wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) lub zarządowi województwa bez uprzedniego dokonania kompleksowej oceny wykonania budżetu odnoszącej się do całości wykonania planu w rozumieniu art. 211 ust. 1 uofp oraz ustalenia przyczyn powstania odchyień (zwłaszcza w przypadku zadań inwestycyjnych), a także ustalenia, czy winą za ich wystąpienie można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też na przeszkodzie stanęły czynniki obiektywne, w szczególności zdarzenia, których nie można było przewidzieć na etapie planowania,
  - niezachowanie wymogów procedowania absolutorium, w tym określonych w art. 270 ust. 2 i 3 i art. 271 uofp – wobec stawiania zarzutów niezwiązanych z wykonaniem budżetu, w tym sformułowanie wniosku o nieudzielenie absolutorium na podstawie przesłanek niezwiązanych z wykonaniem budżetu lub bez wykazania i uzasadnienia tego związku oraz bez sformułowania zarzutów co do zgodności z prawem czy też braku rzetelności sporządzonego sprawozdania z wykonania budżetu za 2020 rok np. na podstawie oceny polityki zatrudnienia w urzędzie gminy, powołania członka zarządu spółki gminnej, zarzutu braku współpracy organu wykonawczego z radą gminy oraz komisją rewizyjną, sporu o przywłaszczenie sobie autorstwa albo wprowadzenie w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu, odniesienia się do efektywności polityki budżetowej i inwestycyjnej gminy w kolejnych latach, lub niewykazanie jaki wpływ na sposób wykonania całego budżetu miały zaniżone, w ocenie komisji rewizyjnej, dochody z tytułu czynszu dzierżawnego czy niska ściągalność zadłużenia za wodę i ścieki,
  - brak informacji o przeprowadzeniu przez komisję rewizyjną kontroli gospodarki finansowej jednostki w trakcie roku budżetowego,
  - pominięcie okoliczności towarzyszących wprowadzonemu w kraju w 2020 r. stanowi epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 (poprzedzonemu stanem zagrożenia epidemicznego), brak odniesienia się do sytuacji związanej z pandemią COVID-19, w tym ograniczeń, jakie w roku 2020 mogły

- mieć wpływ na wykonanie budżetu gminy np. w związku z nieobecnością pracowników, w tym pracowników innych instytucji, pracą zdalną pracowników, ograniczeniami w spotkaniach, zawieszeniem postępowań administracyjnych,
- niedopełnienie formalnoprawnych wymogów przedstawienia wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium – wynikających z art. 18a ustawy o samorządzie oraz art. 270 ust. 2 uofp, w tym 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,
  - brak możliwości przeprowadzenia procedury absolutoryjnej w sytuacji przedłożenia wniosku w sprawie absolutorium, podczas gdy z dołączonych do niego dokumentów, w szczególności wyników głosowania członków komisji rewizyjnej, wynika, że komisja rewizyjna nie dokonała rozstrzygnięcia w sprawie wniosku o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok,
  - 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** (20 opinii, w tym dwie pozytywne z uwagami i 10 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 absolutoryjnej merytorycznej dyskusji nad oceną wykonania budżetu lub dokonania jedynie wybiórczej oceny jego elementów, w szczególności wykonania zadań inwestycyjnych – bez uwzględnienia uwarunkowań powstałych rozbieżności, istotności niewykonania tych wydatków w odniesieniu do całości budżetu, realizacji zadań istotnych dla społeczności lokalnej oraz wykazania, jakie działania lub zaniechania zostały zawinione przez organ wykonawczy jst,
    - nieudzielenie absolutorium z innych przyczyn niż niewykonanie budżetu na 2020 rok,
    - podjęcie uchwały w sprawie absolutorium z naruszeniem wymogów określonych w art. 271 uofp, w tym bez przeprowadzenia dyskusji odnoszącej się do wykonania budżetu w poprzednim roku budżetowym oraz po upływie ustawowo wyznaczonego terminu,
    - podjęcie uchwały z naruszeniem art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wobec podjęcia decyzji w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi) bez zapoznania się z opinią składu orzekającego o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium,
    - podjęcie uchwały z naruszeniem art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wobec podjęcia decyzji w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi bez rozstrzygnięcia absolutorium w wyniku głosowania – uchwała w sprawie udzielenia absolutorium nie uzyskała bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady;
  - **w opiniach o programach postępowania naprawczego jst**, przyjętych przez rady gmin – dwie opinie (jedna pozytywna z uwagami i jedna pozytywna z zastrzeżeniami) – składy orzekające izb wskazywały że<sup>14</sup>:
    - zaprezentowany w programie postępowania naprawczego harmonogram spłat zadłużenia (obejmującego również wykup planowanych obligacji) jest bardzo napięty i powoduje, że kwoty rozchodów przypadające

<sup>14</sup> Szerzej o programach postępowania naprawczego w Rozdziale V. *Sprawozdania*.

do zrealizowania w kolejnych latach będą bardzo wysokie, co stanowiło podstawę sformułowania zastrzeżenia w opinii pozytywnej,

- program postępowania naprawczego w znacznej mierze oparty został na przesunięciu obciążeń, wynikających z zaciągnięcia w nadmiernych kwotach zadłużenia, na lata odległe (poza okresem realizacji programu); jednocześnie w latach objętych programem kwota spłaty zobowiązań jest bardzo niska,
- gminy będą musiały wypracowywać odpowiednio wysokie kwoty nadwyżek operacyjnych w każdym z kolejnych lat budżetowych, w których będzie mogła nastąpić terminowa regulacja zaciągniętych zobowiązań.

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 2021 r. do kolegiów izb wniesiono **17 odwołań** od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2020 r. – 24), 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 pozytywnej z uwagą o projekcie uchwały budżetowej na rok 2022,
- dwóch opinii o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych (opinii negatywnej o projekcie na rok 2021 i lata następne oraz opinii pozytywnej z uwagą o projekcie na rok 2022 i lata następne),
- opinii pozytywnej z zastrzeżeniem o możliwości spłaty zaciąganego zobowiązania,
- opinii pozytywnej o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,
- czterech opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy za rok 2020 (dwóch negatywnych oraz dwóch pozytywnych z uwagą),
- pięciu opinii o wnioskach komisji rewizyjnych rad gmin w sprawie absolutorium (jednej pozytywnej z zastrzeżeniami oraz czterech negatywnych),
- trzech opinii o uchwałach rad gmin w sprawie nieudzielenia absolutorium (jednej negatywnej oraz dwóch pozytywnych).

W 2021 r. kolegia izb rozpatrzyły **24 odwołania** organów jst od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2020 r. – 20), z tego siedem odwołań wniesionych w 2020 r. i 17 odwołań wniesionych w 2021 r.

Kolegia izb – w wyniku rozpatrzenia 24 odwołań od uchwał składów orzekających w sprawie opinii – postanowiły w 2021 r.:

- **o uwzględnieniu w całości dwóch odwołań**, z tego od opinii pozytywnej z zastrzeżeniem o projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej na rok 2021 i lata następne oraz od opinii pozytywnej z uwagami o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za rok 2020.

Po zapoznaniu się z przedłożonymi dokumentami i zawartymi w nich wyjaśnieniami kolegium uwzględniło odwołanie dotyczące terminu przedłożenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2020 rok, a w przypadku projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej na rok 2021 i lata następne uznało, że wykazana przez gminę kwota długu, w tym długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków budżetu, jest prawidłowa.

- **o uwzględnieniu w części i jednoczesnym oddaleniu w części dwóch odwołań**, z tego od opinii pozytywnej z uwagą o projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej na rok 2022 i lata następne oraz od opinii negatywnej o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium burmistrzowi gminy.

Po zapoznaniu się z przedłożonymi dokumentami i zawartymi w nich wyjaśnieniami kolegium uwzględniło odwołanie dotyczące projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej na rok 2022 i lata następne w zakresie, w jakim skład orzekający zwrócił uwagę na ryzyko niespełnienia w 2025 r. relacji spłaty długu, o której mowa w art. 243 ust. 1 uofp oraz oddaliło odwołanie w zakresie możliwości sfinansowania deficytu niewykorzystanymi środkami pieniężnymi, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 uofp. W przypadku wniosku komisji rewizyjnej

w sprawie nieudzielenia absolutorium, kolegium uwzględniło odwołanie w zakresie rozbieżności kwotowych i poniesienia wydatków bez ich zaplanowania w budżecie gminy oraz oddaliło odwołanie w zakresie braku zaopiniowania przez komisję rewizyjną wykonania budżetu gminy oraz braku realizacji planowanych w budżecie zadań.

- **o oddaleniu 13 odwołań**, z tego od: dwóch opinii o projekcie uchwały budżetowej na rok 2021 (jednej negatywnej i jednej pozytywnej z zastrzeżeniami), opinii pozytywnej z uwagą o projekcie uchwały budżetowej na rok 2022, czterech opinii o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych na rok 2021 i lata następne (trzech negatywnych i jednej pozytywnej z zastrzeżeniami), opinii pozytywnej z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na rok 2021, opinii pozytywnej z zastrzeżeniem o możliwości spłaty zaciąganego zobowiązania, trzech opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy za rok 2020 (dwóch negatywnych i jednej pozytywnej z uwagą) oraz opinii pozytywnej 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: braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, w tym z uwagi na nieuwzględnienie w kwocie długu umowy nienazwanej kreującej dług jednostki samorządu terytorialnego (umowy wykorzystującej cesję wierzytelności czy finansowanie kapitałowe spółek komunalnych), braku objaśnień planowanego wysokiego wzrostu zadłużenia przy jednoczesnym wzroście dochodów ze sprzedaży majątku, wpływu planowanych wielkości budżetowych na sytuację finansową gminy w latach następnych, realności planowania wydatków bieżących i ich wpływu na nadwyżkę operacyjną, realności źródeł sfinansowania deficytu (w tym z tytułu środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 uofp), a także zaciągania zobowiązań zwrotnych w ramach ustalonego przez organ stanowiący w uchwale budżetowej limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

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 dotyczącą nierzetelnego planowania dochodów majątkowych, problemów z płynnością finansową skutkujących odroczeniem płatności o charakterze bieżącym, naruszenia art. 6r ust. 2e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez zaniechanie przedstawienia wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a także uznało za niezasadny zarzut wydania opinii po terminie.

W odniesieniu do odwołania dotyczącego opinii pozytywnej o uchwale rady gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium kolegium podzieliło ocenę składu orzekającego o braku podstaw do zakwestionowania legalności tej uchwały.

- **o oddaleniu z przyczyn formalnych (odrzuconiu) siedmiu odwołań** od opinii i pozostawieniu ich bez merytorycznego rozpatrzenia, z tego jednego od pozytywnej opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2021 r., trzech od opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium (dwóch negatywnych i jednej pozytywnej z zastrzeżeniami), jednego od negatywnej opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium oraz dwóch od opinii o uchwałach rad gmin w sprawie nieudzielenia absolutorium (jednej opinii pozytywnej i jednej negatywnej).

Kolegia izb stwierdziły niedopuszczalność wniesienia odwołania przez podmiot nieuprawniony, tj. przez przewodniczącego rady, radnego, grupę radnych lub komisję rewizyjną (w pięciu przypadkach) oraz wójta lub burmistrza (w dwóch 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.

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

Po upływie terminu do wniesienia odwołania – zgodnie z dyspozycją art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – prezesi izb powiadomili właściwych wojewodów i ministra właściwego do spraw finansów publicznych o pięciu przypadkach wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst za rok 2020 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 kompleksowych<sup>1</sup> 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 2021 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 964 kontrole, w tym 699 kontroli kompleksowych, których obowiązek przeprowadzania w każdej jst, co najmniej raz na cztery lata, wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W ramach tych kontroli dokonywane było również sprawdzenie sposobu wykonania wniosków pokontrolnych wydanych po przeprowadzonych poprzednio kontrolach.

Kontrola wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, przeprowadzona w formie kontroli problemowych, była realizowana 169 razy.

Kontroli doraźnych, których celem jest weryfikacja zasadności wniesionych do izb informacji o potencjalnych naruszeniach prawa, w 2021 r. zrealizowano 94.

Sprawdzanie wykonania wniosków pokontrolnych realizowano także w formie odrębnych kontroli sprawdzających, w 2021 r. wykonano dwie takie kontrole.

Mniejsza liczba kontroli problemowych, doraźnych i sprawdzających przeprowadzonych w 2021 r. w stosunku do roku poprzedniego 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. Bardzo ważnym powodem zrealizowania mniejszej liczby dodatkowych kontroli było odejście z pracy w wydziałach kontroli gospodarki finansowej w 2021 r., 47 doświadczonych inspektorów kontroli. Ponadto przyjęto 36 nowych pracowników, ale przygotowanie ich do samodzielnej pracy trwa około dwóch lat.

<sup>1</sup> 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.

Regionalne izby obrachunkowe w 2021 r. zweryfikowały zasadność łącznie 721 (w 2020 r. – 770) 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, 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 2021 r. przez KR RIO<sup>2</sup> (postanowieniem KR RIO<sup>3</sup> tematy kontroli koordynowanych planowanych do realizacji w 2020 r. zostały zrealizowane w 2021 r.). Izby, na podstawie jednolitego programu, przeprowadziły 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).

Wzorem lat ubiegłych, największy udział w strukturze kontroli wg ich rodzaju stanowiły kontrole kompleksowe – 72,5%. Udział kontroli problemowych wynosił 17,5% i związany był m.in. z kontrolami koordynowanymi. Kontrole doraźnych związanych z koniecznością weryfikacji bieżąco uzyskiwanych informacji na temat jst, ich jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów podlegających kontroli przeprowadzono 9,8%. Liczba weryfikacji wykonania wniosków pokontrolnych przeprowadzonych jako kontrole stanowiła 0,2% 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 2021 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 %)
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>964</b>	<b>100,0</b>	<b>699</b>	<b>100,0</b>	<b>169</b>	<b>100,0</b>	<b>94</b>	<b>100,0</b>	<b>2</b>	<b>100,0</b>
Województwa samorządowe	13	1,3	13	1,9	-	x	-	x	-	x
Powiaty	129	13,4	118	16,9	8	4,7	3	3,2	-	x
Miasta na prawach powiatu	18	1,9	10	1,4	3	1,8	5	5,3	-	x
Gminy ogółem:	592	61,4	553	79,1	10	5,9	27	28,7	2	100,0
– miejskie	54	5,6	52	7,4	-	x	2	2,1	-	x
– miejsko-wiejskie	145	15	135	19,3	2	1,2	7	7,4	1	50,0
– wiejskie	393	40,8	366	52,4	8	4,7	18	19,2	1	50,0
Związki jst <sup>1)</sup>	8	0,8	5	0,7	3	1,8	-	x	-	x
Stowarzyszenia jst	3	0,3	-	x	3	1,8	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	201	20,9	-	x	142	84,0	59	62,8	-	x

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

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



W roku 2021, wzorem roku 2020, w jednostkach organizacyjnych jst przeważały kontrole problemowe – 70,6%, natomiast doraźne stanowiły 29,4% wszystkich kontroli.

Kontrole jednostek organizacyjnych jst, samorządowych osób prawnych i innych jednostek przeprowadzone w 2021 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 %)
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>201</b>	<b>100,0</b>	<b>142</b>	<b>100,0</b>	<b>59</b>	<b>100,0</b>	-	x
Jednostki budżetowe	169	84,1	125	88,1	44	74,6	-	x
Zakłady budżetowe	6	3,0	3	2,1	3	5,1	-	x
Instytucje kultury <sup>1)</sup>	16	8,0	10	7,0	6	10,1	-	x
SP ZOZ <sup>1)</sup>	3	1,4	2	1,4	1	1,7	-	x
Pozostałe osoby prawne <sup>1)</sup>	7	3,5	2	1,4	5	8,5	-	x
Pozostałe <sup>2)</sup>	-	x	-	x	-	x	-	x

<sup>1)</sup> Samorządowe osoby prawne.

<sup>2)</sup> Między innymi beneficjenci dotacji otrzymanych od jst.

Z analizy liczby nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli w poszczególnych kategoriach jednostek w 2021 r. oraz ich ogólnej liczby wynika, iż jednostkami, w których przeciętnie występowało najwięcej popełnianych i wykrywanych w czasie jednej kontroli naruszeń prawa, były gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy miejskie, a następnie powiaty.

Na każdą przeprowadzoną kontrolę w gminach (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich) przypadało średnio około 10,5–14,9 nieprawidłowości, co stanowiło spadek liczby nieprawidłowości o 9,6%. Z kolei na każdą z przeprowadzonych kontroli w miastach na prawach powiatu przypadało ich 8,9, co stanowiło spadek liczby nieprawidłowości o 47,2% względem 2020 r.

Zestawienie liczby nieprawidłowości, przypadających na jedną kontrolę, wg typu jednostki kontrolowanej oraz rodzaju kontroli w 2021 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
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>10 152</b>	<b>10,5</b>	<b>9 422</b>	<b>13,5</b>	<b>507</b>	<b>3,0</b>	<b>223</b>	<b>2,4</b>	-	x
Województwa samorządowe	94	7,2	94	7,2	-	x	-	x	-	x
Powiaty	980	7,6	943	8,0	34	4,3	3	1,0	-	x
Miasta na prawach powiatu	161	8,9	135	13,5	11	3,7	15	3,0	-	x
Gminy ogółem:	8 406	14,2	8 242	14,9	67	6,7	97	3,6	-	x
– miejskie	569	10,5	563	10,8	-	x	6	3,0	-	x
– miejsko-wiejskie	1 973	13,6	1 933	14,3	10	5,0	30	4,3	-	x
– wiejskie	5 864	14,9	5 746	15,7	57	7,1	61	3,4	-	x
Związki i stowarzyszenia jst	11	1,0	8	1,6	3	0,5	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	500	2,5	-	x	392	2,8	108	1,8	-	x

Regionalne izby obrachunkowe w 2021 r. wykorzystywały komputerowe metody analityczne (CAATs<sup>4</sup>) w czynnościach kontrolnych za pomocą posiadanego programu ACL<sup>5</sup>. Prawie wszystkie kontrolowane przez regionalne 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 2021 r.

Wyszczególnienie	Liczba zastosowań programu ACL w kontrolach				
	ogółem	kompleksowe	problemowe	doraźne	sprawdzające
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>446</b>	<b>425</b>	<b>21</b>	-	-
Ustalenia ogólnorganizacyjne	1	1	-	-	-
Księgowość i sprawozdawczość	235	231	4	-	-
Wykonanie budżetu, w tym:	180	174	6	-	-
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	12	10	2	-	-
– dochody i przychody	12	10	2	-	-
– wydatki i rozchody	156	154	2	-	-
Zamówienia publiczne	1	1	-	-	-
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	4	2	2	-	-
Dług publiczny	1	1	-	-	-
Gospodarka mieniem	13	4	9	-	-
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	11	11	-	-	-

Inspektorzy kontroli wykorzystali w 446 przypadkach możliwości, jakie daje ww. oprogramowanie, w czasie prowadzonych kontroli w 2021 r. Oprogramowanie ACL bazuje na danych elektronicznych (szczególnie numerycznych),

<sup>4</sup> CAATs – informatyczne techniki wspomagania audytu.

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

dlatego też największe zastosowanie miało przy kontroli zagadnień: księgowość i sprawozdawczość (52,7%) oraz wydatki i dochody budżetowe (40,4%).

## 1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W rezultacie przeprowadzonych czynności kontrolnych w 2021 r. stwierdzono 10 152 przypadków wystąpienia nieprawidłowości<sup>6</sup>, tj. o 4,9% mniej niż w roku poprzednim.

Nieprawidłowości w 2021 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 – 36,1%, w tym dochodów i przychodów (21,1%) oraz wydatków i rozchodów (12,0%), jak również w zagadnieniach dotyczących księgowości i sprawozdawczości (25,9%), ustaleń ogólnooorganizacyjnych (10,6%), zamówień publicznych (12,8%) oraz gospodarki mieniem (8,9%).

Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli regionalnych izb obrachunkowych w latach 2017–2021

Wyszczególnienie	2017		2018		2019		2020		2021	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>12 311</b>	<b>100,0</b>	<b>12 404</b>	<b>100,0</b>	<b>11 845</b>	<b>100,0</b>	<b>10 677</b>	<b>100,0</b>	<b>10 152</b>	<b>100,0</b>
Ustalenia ogólnooorganizacyjne	1 210	9,8	1 133	9,1	1 107	9,3	1 098	10,3	1 072	10,6
Księgowość i sprawozdawczość	3 774	30,7	3 642	29,4	3 401	28,7	2 760	25,8	2 625	25,9
Wykonanie budżetu, w tym:	4 550	37,0	4 795	38,7	4 525	38,2	4 077	38,2	3 668	36,1
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	417	3,4	479	3,9	449	3,8	336	3,1	301	3,0
– dochody i przychody	2 650	21,5	2 920	23,5	2 552	21,5	2 414	22,6	2 144	21,1
– wydatki i rozchody	1 483	12,0	1 396	11,3	1 524	12,9	1 327	12,4	1 223	12,0
Zamówienia publiczne	1 194	9,7	1 231	9,9	1 192	10,1	1 185	11,1	1 298	12,8
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	524	4,3	530	4,3	587	5,0	501	4,7	415	4,1
Dług publiczny	158	1,3	152	1,2	170	1,4	142	1,3	124	1,2
Gospodarka mieniem	848	6,9	839	6,8	804	6,8	846	7,9	907	8,9
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	53	0,4	82	0,7	59	0,5	68	0,6	43	0,4

## 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 2021 r. wystąpiły 1 072 przypadki nieprawidłowości dotyczące 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) – 242,
- brak lub nieprzestrzeganie mechanizmów kontroli zarządczej – 146,
- zaniechanie bądź nieprawidłowe prowadzenie audytu w jednostce do tego zobowiązanej – 117,

<sup>6</sup> 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.

- niewykonanie wniosków pokontrolnych – 114,
- nieprawidłowości przy zatrudnianiu pracowników samorządowych (m.in. osób pełniących funkcje kierownicze, np. sekretarza, głównego księgowego) – 110,
- nieprzestrzeganie instrukcji kancelaryjnej (np. brak daty wpływu) – 56,
- nieprawidłowe zorganizowanie wspólnej obsługi finansowo-księgowej – 44,
- nieprawidłowości organizacyjne dotyczące instytucji kultury (np. nieprawidłowe prowadzenie rejestru, forma gospodarki finansowej) – 30,
- nieokreślenie formy organizacyjno-prawnej jednostek organizacyjnych – 4,
- zatrudnienie na stanowisku skarbnika/głównego księgowego osoby niespełniającej wymagań wynikających z ustawy o finansach publicznych – 4,
- nieudzielenie kierownikom jednostek organizacyjnych pełnomocnictw do jednoosobowego działania – 2.

*W gminie Puńsk (woj. podlaskie) dla obsługiwanych przez Urząd Gminy szkół zostały otwarte odrębne rachunki bankowe, jako rachunki pomocnicze „instytucji samorządowej” w ramach umowy zawartej przez urząd z bankiem. Na wyciągach do rachunków szkół figuruje nazwa klienta „Urząd Gminy w Puńsku” i adres Urzędu Gminy. Rachunki poszczególnych szkół są identyfikowane tylko po numerze rachunku. Dyrektorzy szkół nie dysponują fizycznie środkami na rachunkach bankowych. Identyfikacja obsługi bankowej GOPS w Puńsku, który zatrudnia głównego księgowego (nie jest objęty wspólną obsługą Urzędu) – przelewy podpisuje Wójt. Kierownicy szkół i GOPS w ogóle nie zostali wymienieni w kartach wzorów podpisów jako upoważnieni do dysponowania rachunkami kierowanych przez siebie jednostek.*

*W Starostwie Powiatowym w Grajewie (woj. podlaskie) od 30 maja 2019 r. podzielono Wydział Finansowy na Wydział Budżetu i Wydział Finansowy bez konsekwentnego, formalnego podziału zadań pomiędzy Skarbnika Powiatu (Wydział Budżetu) i głównego księgowego Starostwa (Wydział Finansowy) w zakresach czynności. Sposób zorganizowania pracy skutkowało m.in. tym, że w październiku i listopadzie 2020 r. wystąpiły przypadki zatwierdzenia faktur do wypłaty przez jedną osobę, tj. starostę lub wicestarostę, bez podpisu głównego księgowego lub skarbnika. Ponadto ustalono, że do 22 marca 2021 r. główna księgowa Starostwa nie była upoważniona w banku do składania podpisu na przelewach (wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi na rachunkach bankowych Starostwa).*

*W trakcie kontroli problemowej w Centrum Kultury „Zamek” w Nowem (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono niezapewnienie przez dyrektora teżby jednostki skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej poprzez nieokreślenie w procedurach wewnętrznych zasad dotyczących gospodarowania czekami gotówkowymi, w wyniku czego w okresie od 5 stycznia 2017 r. do 31 marca 2021 r. pobrano z banku gotówkę na podstawie 122 czeków gotówkowych na łączną kwotę 1 676,6 tys. zł, w tym księgowa instytucji zrealizowała чеки na łączną kwotę 849,7 tys. zł, natomiast pozostała kwota 826,9 tys. zł została pobrana przez osoby niebędące pracownikami kontrolowanej jednostki.*

*Podczas czynności kontrolnych przeprowadzonych w gminie Nowe (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nienależyte wykonywanie przez Burmistrza Nowego obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, poprzez przechowywanie środków identyfikacji elektronicznej (kart oraz numerów PIN), służących do akceptacji dyspozycji przelewów w ramach usług bankowości elektronicznej w pomieszczeniu kasy, czego konsekwencją było ich wykorzystanie w 2018 r. przez osoby nieuprawnione i dokonanie w sposób niekontrolowany przelewów na rachunki bankowe samorządowych instytucji kultury na łączną kwotę 220 tys. zł.*

*W gminie Malbork (woj. pomorskie) zaniechano zorganizowania i prowadzenia gminnej biblioteki publicznej, mimo obowiązku zorganizowania i prowadzenia co najmniej jednej gminnej biblioteki publicznej wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych w sposób zapewniający mieszkańcom dogodny dostęp do materiałów bibliotecznych i informacji.*

*Wykonywanie przez Przewodniczącą Rady Gminy Kościerzyna (woj. pomorskie) wobec wójta gminy czynności z zakresu prawa pracy, tj. sporządzenie informacji o rodzaju pracy, miejscu wykonywania pracy oraz wymiaru czasu pracy, ustalanie stażu pracy do wyliczenia nagród jubileuszowych, a także zawarcie porozumienia o wykorzystaniu zaległego urlopu wypoczynkowego.*

W latach 2018–2020 w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy w Baćkowicach (woj. świętokrzyskie) nie zamieszczono informacji o podstawowej kwocie dotacji oraz jej aktualizacji dokonywanej zgodnie z przepisami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, statystycznej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz jej aktualizacji, wskaźniku zwiększającym oraz najbliższej gminie, pomimo iż w ww. okresie gmina Baćkowice była podmiotem udzielającym dotacji dla publicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego.

Gmina Nawojowa (woj. małopolskie) nie przekazała Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie siedmiu uchwał rady gminy podjętych w latach 2017–2020, dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto wójt gminy, przy kontrasygnacie skarbnika gminy, zawarł umowy na obsługę bankową budżetu gminy, obejmującą swym zakresem obsługę samorządowych instytucji kultury, tj. Gminnej Biblioteki Publicznej w Nawojowej oraz Gminnego Ośrodka Kultury w Nawojowej, które są samodzielnymi podmiotami, posiadającymi osobowość prawną i winny same zawierać umowy o obsługę bankową.

Obsługę finansową, rachunkową, prawną oraz administracyjno-organizacyjną szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest gmina Bedno (woj. łódzkie), prowadziło Centrum Usług Wspólnych Gminy Bedno, mimo braku podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie wspólnej obsługi, określającej w szczególności jednostki obsługiwane, jednostkę obsługującą i zakresie powierzonych zadań.

W polityce rachunkowości Urzędu Gminy Piątek (woj. łódzkie), nie został zamieszczony opis algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania. Ponadto, przy wymienionych programach komputerowych za pomocą których w jednostce były prowadzone księgi rachunkowe nie zostały podane daty rozpoczęcia ich eksploatacji, wersje oprogramowania, lub podane wersje oprogramowania były nieaktualne.

W wyniku kontroli zapisów polityki rachunkowości ustalono, że dokumentacja przyjętych dla budżetu gminy i Urzędu Miejskiego w Biskupcu (woj. warmińsko-mazurskie) zasad rachunkowości, wprowadzona z dniem 1 stycznia 2011 r., nie była zaktualizowana mimo zmian przepisów. Stwierdzono, że zasady funkcjonowania: kont budżetu gminy Biskupiec nie uwzględniały obowiązujących od 1 stycznia 2018 r. zmian dotyczących m.in. funkcjonowania konta 224 „Rozrachunki budżetu” oraz kont: 011 „Środki trwałe”, 030 „Długoterminowe aktywa finansowe”, 139 „Inne rachunki bankowe”, 226 „Długoterminowe należności budżetowe”.

Podczas kontroli w gminie Lubrza (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedostosowaniu postanowień regulaminu wynagradzania pracowników urzędu gminy do obowiązujących przepisów prawa w zakresie przyznawania dodatku specjalnego i wynagrodzenia prowizyjnego obliczanego od ściągniętej kwoty należności pieniężnych. W regulaminie wynagradzania dopuszczono m.in. możliwość przyznania dodatku specjalnego na czas nieokreślony.

W gminie Iwierzycy (woj. podkarpackie) nie rejestrowano w punkcie kancelaryjnym urzędu deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przedkładanych w latach 2019–2020 przez właścicieli nieruchomości.

W gminie Rewal (woj. zachodniopomorskie) w 2017 r. wójt powołał sekretarza na stanowisko zastępcy wójta, bez wypowiedzenia dotychczasowych warunków pracy i bez określenia wymiaru czasu pracy na każdym ze stanowisk, co świadczyło o powierzeniu dodatkowej funkcji w ramach jednego stosunku pracy. Konsekwencją powyższego było nieustalenie proporcjonalnego wynagrodzenia za pracę wykonywaną przez tego pracownika na każdym z ww. stanowisk.

W latach 2017–2021 gmina Banie (woj. zachodniopomorskie) nie prowadziła ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych zawartych przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne i nie objętych gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

*Wójt Gminy Głowaczów (woj. mazowieckie) jako kierownik jednostki obsługującej nie ustalił zasad (polityki) rachunkowości dla obsługiwanych jednostek budżetowych.*

*W powiecie gostynińskim, powiecie łosickim, gminie Przyłęk, gminie Sterdyń i gminie Wyśmierzyce (woj. mazowieckie) nie zatrudniono sekretarza.*

### **Funkcjonowanie audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2019–2020**

Na podstawie materiałów z 179 kontroli kompleksowych jednostek samorządu terytorialnego, w których przekroczono progi ustawowe (40 000 tys. zł lub 100 000 tys. zł – dochody i przychody lub wydatki i rozchody) przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe ustalono, że:

- w okresie objętym kontrolą spośród skontrolowanych 179 jednostek zadania audytowe w 55 urzędach wykonywali audytorzy wewnątrzni zatrudnieni na podstawie umów o pracę, natomiast w 126 – audytorzy zatrudnieni jako usługodawca na podstawie umowy o dzieło bądź zlecenie;
- w 10 jednostkach stwierdzono prowadzenie audytu wewnętrznego przez audytora usługodawcę, zamiast przez audytora zatrudnionego w jednostce, pomimo iż ujęta w uchwałach budżetowych na lata 2019–2020 kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 100 000 tys. zł, tj.: powiat stalowowolski (woj. podkarpackie), gmina Kozy w 2020 r. (woj. śląskie), powiat wysokomazowiecki (woj. podlaskie), gmina Kolbaskowo (woj. zachodniopomorskie), gmina Jabłonka, gmina Słomianki (woj. małopolskie), gmina Grodków (woj. opolskie), gmina Włoszczowa w 2020 r., gmina Daleszyce (woj. świętokrzyskie), powiat trzebnicki (woj. dolnośląskie);
- w 11 jst nie prowadzono audytu wewnętrznego mimo przekroczenia progów ustawowych, tj.: gmina Galewice w 2019 r. i powiat tomaszowski (woj. łódzkie), gmina Stepnica, gmina Barwice, gmina Borne Sulinowo 2019 r. i gmina Maszewo 2019 r. (woj. zachodniopomorskie), gmina Pałecznicza w 2019 r. (woj. małopolskie), gmina Nozdrzec i gmina Kolbuszowa (woj. podkarpackie), gmina Dwikozy (woj. świętokrzyskie), gmina Babimost w 2019 r. (woj. lubuskie);
- w 16 jst zawierano umowy z usługodawcą na okresy krótsze niż rok: gmina Olszanica (woj. podkarpackie), gmina Kozy (woj. śląskie), gmina Strzałkowo (woj. wielkopolskie), gmina Jezewo (woj. kujawsko-pomorskie), gmina Ustronie Morskie (woj. zachodniopomorskie), miasto i gmina Rabka Zdrój (woj. małopolskie), gmina Kamienica i gmina Wieprz (woj. małopolskie), miasto i gmina Łądek-Zdrój i gmina Wąsosz, powiat lwówecki, powiat milicki, powiat trzebnicki i powiat bolesławiecki (woj. dolnośląskie), powiat strzelecki oraz miasto i gmina Otmuchów w 2020 r. (woj. opolskie);
- w 2 jst w umowie nie zawarto postanowień gwarantujących prowadzenie audytu, zgodnie z przepisami ustawy, tj.: powiat milicki (woj. dolnośląskie), miasto i gmina Otmuchów w 2020 r. (woj. opolskie);
- w 7 jst w umowie nie określono sposobu postępowania z dokumentacją audytu, tj.: powiat stalowowolski, gmina Olszanica, gmina Haczów (woj. podkarpackie), gmina Kcynia (woj. kujawsko-pomorskie), miasto i gmina Rabka Zdrój (woj. małopolskie), powiat milicki (woj. dolnośląskie), gmina Piekoszów (woj. świętokrzyskie);
- w 12 jst w zakresie czynności audytor miał przypisane inne zadania niż audyt np.: sporządzanie regulaminu organizacyjnego oraz inne zleczone: powiat rybnicki (woj. śląskie), powiat tarnogórski (woj. śląskie), województwo podlaskie, powiat grajewski (woj. podlaskie), gmina i miasto Brodnica, powiat toruński, powiat lipnowski (woj. kujawsko-pomorskie), gmina Koluszki (woj. łódzkie), gmina Chojnice, gmina Słupsk, województwo pomorskie, powiat kwidzyński (woj. pomorskie);
- w 2 jst nie sporządzono rocznego planu audytu: powiat tarnobrzeski (woj. podkarpackie), powiat milicki (woj. dolnośląskie);
- w 10 jst były wykonywane audyty poza planem: gmina Gniezno (woj. wielkopolskie), województwo podlaskie, powiat nyski, województwo opolskie, miasto Opole (woj. opolskie), powiat wierszowski w 2020 r. (woj. łódzkie), powiat toruński w 2019 r. (woj. kujawsko-pomorskie), powiat sandomierski (woj. świętokrzyskie), gmina Tczew, województwo pomorskie (woj. pomorskie);
- w 2 jst nie sporządzono sprawozdania z wykonania audytu: gmina Olszanica (woj. podkarpackie), miasto Pakość w 2019 r. (woj. kujawsko-pomorskie);
- w 5 jst sprawozdanie nie zostało sporządzone do 31 stycznia roku następnego, tj.: gmina Olszanica (woj. podkarpackie) oraz powiat milicki (woj. dolnośląskie), miasto Pakość w 2019 r. (woj. kujawsko-pomorskie), powiat włoszczowski (woj. świętokrzyskie), gmina Linia (woj. pomorskie);
- audytorzy zatrudniani byli w różnym wymiarze czasu pracy, np.: 1/5 etatu powiat myślenicki, 1/4 etatu miasto i gmina Niepołomice, 1/4 etatu gmina Zabierzów (woj. małopolskie), 1/4 gmina Kroczyce (woj. śląskie), 1/4 etatu

- powiat śremski (woj. wielkopolskie), 1/10 gmina Słomianki, 1/5 etatu gmina Jabłonka (woj. małopolskie), 3/8 etatu gmina Milicz (woj. dolnośląskie);
- w 3 jednostkach występowały okresowe wakaty: powiat bolesławiecki (woj. dolnośląskie), gmina Pruszcz Gdański (woj. pomorskie), gmina Kępno (woj. wielkopolskie);
  - łącznie przeprowadzono 1 589 zadań audytowych i wydano 4 080 zaleceń, z których 4 040 przyjęto do realizacji;
  - łączne wydatki związane z funkcjonowaniem audytu wynosiły w latach 2019–2020 w kontrolowanych 178 jednostkach 15 895 tys. zł, co daje średnio na jst kwotę 89 tys. zł.
  - na wynagrodzenia audytorów usługodawców wydatki wynosiły odpowiednio w 2019 r. – 2 004 tys. zł (średnia 18,9 tys. zł), a w 2020 r. – 2 045 tys. zł (17,3 tys. zł).

W wyniku kontroli łącznie skierowano 15 wniosków do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zgodnie z art. 274 ust. 3 uofp audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł.

Stosownie do art. 275 ww. ustawy, audyt wewnętrzny prowadzi:

- 1) audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce albo
- 2) usługodawca niezatrudniony w jednostce.

W myśl art. 278 ust. 3 uofp w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł. Powyższe oznacza, że ujęta w uchwale budżetowej suma dochodów i przychodów albo suma wydatków i rozchodów będzie równa lub przewyższy 100 000 tys. zł, wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do zatrudnienia audytora wewnętrznego. Niemniej jednak przepis art. 278 ust. 3 uofp nie normuje, w jakim momencie należy zatrudnić audytora wewnętrznego. Zgodnie z art. 279 ust. 3 uofp umowę z usługodawcą jednostka sektora finansów publicznych zawiera na okres co najmniej roku. Należy pamiętać, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie prowadzenia audytu, a nie zaniechanie zatrudnienia audytora. Stosownie bowiem do art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>7</sup> zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jak zauważyła Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 23 stycznia 2014 r. (sygn. BDF1/4900/84/89/13/RWPD-87018): „Fakt zaniechania prowadzenia audytu wskutek braku audytora, chociaż czasowo, wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18a ustawy”. Z kolei w orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 7 listopada 2016 r. (sygn. akt BDF1.4800.58.2016) stwierdzono: „Fakt, że na kilkanaście dni przed końcem roku budżetowego, wskutek kolejnej nowelizacji uchwały budżetowej, kwota ujęta w planie spadła poniżej kwoty minimalnej, nie znosi istnienia przez większość roku obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego”. Natomiast w orzeczeniu z dnia 10 listopada 2016 r. (sygn. akt BDF1.4800.49.2016) wskazano: „Znamiona przedmiotowe naruszenia dyscypliny finansowej wypełnia już jeden dzień nieprowadzenia audytu wewnętrznego. Odpowiedzialność za delikt określony w art. 18a ustawy ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych jako odpowiedzialny za całość jej gospodarki finansowej (art. 53 ust. 1 uofp oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy)”. Z powyższego należy wywieść, że obowiązek prowadzenia audytu w jednostce samorządu terytorialnego istnieje od dnia przekroczenia w uchwale budżetowej kwoty dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów 40 000 tys. zł, a ustaje z dniem podjęcia uchwały zmniejszającej budżet do kwoty niższej niż 40 000 tys. zł. Zatem, w przypadku przekroczenia ww. kwoty, przeprowadzenie audytu jest obowiązkiem bezwzględnym. Na tej podstawie należy stwierdzić, że obowiązek zatrudnienia audytora powstaje po spełnieniu określonych w przepisach uofp przesłanek, niezależnie od dnia, w którym nastąpiła zmiana budżetu skutkująca przekroczeniem progów finansowych. Jednakże, w przypadku umowy z usługodawcą (z którym jednostka sektora finansów publicznych zawarła umowę na okres co najmniej roku), zatrudnienie audytora możliwe jest po wygaśnięciu umowy zlecenia lub po dokonaniu zmiany umowy (aneksu) w zakresie czasu trwania umowy.

Z 179 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego w 10 jednostkach stwierdzono prowadzenie audytu wewnętrznego przez audytora usługodawcę, zamiast przez audytora zatrudnionego w jednostce, natomiast w 11 jst nie prowadzono audytu wewnętrznego mimo przekroczenia progów ustawowych.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.

Analizując wyniki kontroli z przepisami prawa, celowym wydaje się wprowadzenie nowelizacji obowiązujących przepisów w zakresie zatrudnienia audytora oraz podniesienia limitu kwot, od którego kierownik jednostki sektora finansów publicznych zobowiązany jest do zlecenia wykonywania audytu wewnętrznego usługodawcy niezatrudnionemu w jednostce. Propozycje zmian w przepisach zawarte zostały w części sprawozdania dotyczącej wniosków *de lege ferenda*.

### Księgowość i sprawozdawczość

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji stwierdzono 2 625 przypadków działań stanowiących naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przepisów wewnętrznych na kwotę 7 192,9 mln zł.

W szczególności nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych lub ich nieprawidłowego prowadzenia (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – 397 przypadków,
- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań – 369,
- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 235,
- inwentaryzacji – 220,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 222,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 199,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki – 126,
- nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych – 78,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji – 61,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 59,
- nieprawidłowej wyceny aktywów lub pasywów (np. nieuprawniona aktualizacja, nieprawidłowe umorzenia) – 57,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont – 52,
- księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości – 50,
- niesprawdzalnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 48,
- nieujmowania w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki – 41,
- nieterminowego przekazywania sprawozdań – 32,
- nieujmowania w ewidencji wszystkich należności jednostki – 30,
- niesporządzania wszystkich wymaganych sprawozdań – 29,
- nierzetelnego lub nieprawidłowego ewidencjonowania operacji gotówkowych (niebieżącego, nierzetelnego, niesprawdzalnego prowadzenia raportów kasowych), niesporządzania raportów pomimo występowania obrotu gotówką – 26,
- realizowania zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych merytorycznie, rachunkowo, niezatwierdzonych do wypłaty – 24,
- poprawiania błędów w dowodach lub zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości – 19,
- nieprawidłowej archiwizacji, ochrony dokumentów księgowych, programów komputerowych – 12,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania chronologii zapisów – 8,
- wypłaty gotówki osobom nieupoważnionym lub bez pokwitowania – 1,
- nieprzeprowadzania kontroli gospodarki kasowej (np. niesprawdzanie raportów) – 1.

*Powiat tomżyński (woj. podlaskie) posiadał zobowiązanie w kwocie 2 708,8 tys. zł z tytułu zwrotu do budżetu województwa podlaskiego dotacji wraz z odsetkami, które na wniosek powiatu zostało rozłożone na raty. W sprawozdawczości na 30 czerwca 2021 r. wykazano 433,4 tys. zł zobowiązań z tego tytułu (kwota podlegająca spłacie do końca roku), zamiast 2 132,8 tys. zł. Ponadto na koncie 226 (zamiast 221) znajdowała się kwota 204 tys. zł oznaczająca zabezpieczoną hipoteką zaległość z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa powstałą w 1998 r., która nie była egzekwowana ani uwzględniana w sprawozdaniach Rb-27S, Rb-27ZZ i Rb-N. Z kolei na koncie 133 „Rachunek budżetu” księgowano operacje wynikające z 12 różnych rachunków bankowych w taki sposób, że dane ksiąg nie pozwalają na zobrazowanie obrotów i sald żadnego z rachunków bankowych.*

Podczas kontroli powiatu grajewskiego (woj. podlaskie) stwierdzono, że Powiatowy Urząd Pracy w Grajewie sporządzając sprawozdanie Rb-N na koniec IV kwartału 2020 r. w wierszu N2. „pożyczki” bezpodstawnie wykazał kwotę 55 tys. zł oznaczającą pożyczki udzielone mikro przedsiębiorcom ze środków Funduszu Pracy, tj. nie będących środkami budżetu, zaś w poz. N3. „gotówka i depozyty” kwotę 3 071 tys. zł, na którą składały się środki pieniężne Funduszu Pracy, czyli środki o charakterze depozytowym. Ponadto w sprawozdaniu Rb-27S starostwa pominięto kwotę 246 tys. zł odpowiadającą należności za naprawę zniszczonych dróg dojazdowych w związku z realizacją inwestycji, która bezpodstawnie została zaliczona do należności długoterminowych i ujęta na koncie 226.

Kontrola w gminie Bukowiec (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała nieprawidłowe zastosowanie w latach 2012–2019 stawki amortyzacyjnej dla środka trwałego pn. Kompleks boisk sportowych w Bukowcu należącego do grupy 2 KŚT „Obiekty inżynierii lądowej i wodnej” rodzaj 290 „Budowle sportowe i rekreacyjne”, poprzez zastosowanie stawki 4,5%, zamiast 2,5%, czego było naliczenie amortyzacji w kwocie wyższej o 209 tys. zł.

W trakcie kontroli w gminie Chrostkowo (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nieprawidłowe sporządzenie sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego sporządzonych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. i za okres od początku roku do dnia 30 września 2020 r. poprzez wykazanie wykonanych rozchodów w wysokościach odpowiednio 1 571,7 tys. zł i 1 592,7 tys. zł, pomimo braku rozchodów w tych okresach.

W księgach rachunkowych Urzędu Gminy Cedry Wielkie (woj. pomorskie) nie ujęto nieruchomości stanowiących mienie gminy użytkowanych przez pięć gminnych jednostek oświatowych (ujętych w księgach rachunkowych tych jednostek), które nie zostały tym placówkom przekazane w trwałą zarząd.

W Starostwie Powiatowym w Malborku (woj. pomorskie) nie nadano dowodom księgowym (wszystkim 1 389 dowodom z I półrocza 2020 r. o łącznej wartości 7 045,5 tys. zł poddanych kontroli) indywidualnych numerów ewidencyjnych, co uniemożliwiało ich powiązanie z zapisami w księgach rachunkowych.

Sporządzenie przez miasto Słupsk (woj. pomorskie) zbiorczych sprawozdań budżetowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (kontrolą objęto I połowę 2021 r.) z uwzględnieniem danych wykazanych w jednostkowych sprawozdaniach Rb-27S i Rb-28S złożonych przez spółki komunalne miasta (Słupskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Spółka z o.o. i Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o.).

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego (woj. śląskie) prowadzono trzy odrębne księgi rachunkowe zamiast jednych ksiąg rachunkowych. Taki sposób prowadzenia ewidencji księgowej został określony w polityce rachunkowości jednostki. Księgi rachunkowe urzędu w zakresie ewidencji syntetycznej i analitycznej prowadzone były w trzech departamentach przy wykorzystaniu różnych programów. W procesie przetwarzania, dane te nie były łączone i nie prezentowano ich wspólnie jako całość ksiąg rachunkowych. Bilans Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego sporządzany był na podstawie danych wynikających z przedkładanych przez ww. departamenty oddzielnych zestawień obrotów i sald kont ksiąg analitycznych.

W latach 2017–2021 nieprawidłowo prowadzono księgi rachunkowe Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej (woj. śląskie) w zakresie zadań zleconych dotyczących gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Powyższe polegało na dokonywaniu zapisów w księgach rachunkowych, na podstawie dokumentów nie spełniających wymogów dla dowodów księgowych, bez wskazania treści operacji gospodarczej, tj. na podstawie dowodów PK, dla których nie istniały dowody źródłowe na łączną kwotę 23 572 tys. zł. Ponadto nie wskazano jakich kategorii należności dotyczyły salda kont 221 i 225 na łączną kwotę 23 805 tys. zł na dzień 31 grudnia 2020 r. oraz 24 117 tys. zł na dzień 30 września 2021 r. Do dnia zakończenia kontroli nie wyjaśniono czego dotyczyły ww. operacje oraz ww. salda, nie przedłożono dowodów źródłowych stanowiących podstawę ww. zapisów oraz potwierdzających wysokość ww. sald.

W gminie Łągów (woj. świętokrzyskie) operację wpływu środków w kwocie 2 900 tys. zł przekazanych na podstawie umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu tytułem spłaty kredytu bankowego w rachunku bieżącym, stanowiących przychód podlegający ujęciu na koncie 260 „Zobowiązania finansowe”, ujęto w ewidencji budżetu zapisem Wn 133-1 i Ma 901-5 „Dochody budżetu”. Ujęcie ww. zdarzenia w ewidencji budżetu jako dochód

zamiast jako przychody spowodowało, iż na koniec 2019 r. zawyżono dochody budżetowe oraz zaniżono przychody budżetowe, a tym samym nieprawidłowo ustalono wynik wykonania budżetu. Ponadto w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2019 r. Urzędu Miasta i Gminy Łagów w części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych” w wierszu E2. „kredyty i pożyczki” nie wykazano zobowiązań podlegających spłacie z wydatków w kwocie 860 tys. zł, które powstały w związku z zawarciem umów nienazwanych powodujących restrukturyzację zadłużenia.

W księgach rachunkowych Urzędu Miasta i Gminy Daleszyce (woj. świętokrzyskie) nie dokonano ujęcia na koncie 030 „Długoterminowe aktywa finansowe”, posiadanych od 2011 r., udziałów w gminnej spółce prawa handlowego o łącznej wartości 415 tys. zł. W konsekwencji w latach 2011–2019 danych tych nie wykazywano w sporządzanym bilansie jednostki urzęd. Ponadto w 2018 r. w księgach rachunkowych urzędu nie dokonano ujęcia zobowiązań w łącznej kwocie 315 tys. zł, w tym zobowiązań wymagalnych w kwocie 284,4 tys. zł, tytułem zwrotu części dofinansowania wykorzystanego z naruszeniem procedur oraz nienależnie uzyskanej części subwencji oświatowej. W konsekwencji danych tych nie wykazano w bilansie i sprawozdaniach Rb-28S oraz Rb-Z sporządzonych wg stanu na koniec 2018 r.

W mieście i gminie Wieliczka (woj. małopolskie) stwierdzono przypadki naruszenia zasad funkcjonowania konta 133 „Rachunek budżetu”, poprzez dokonywanie księgowania nie tylko na podstawie dokumentów bankowych, ale również własnych not księgowych.

W sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych miasta i gminy Brzeszcze (woj. małopolskie) na koniec 2018 r. w wierszu 1 „Stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” wykazano kwotę 36 663 tys. zł, niezgodną z saldem Wn konta 133 „Rachunek bieżący budżetu” (30 375 tys. zł). Różnica wynosiła 6 288 tys. zł, tj. wartość środków na rachunku wydatków niewygasających (saldo Wn konta 135), którą należało wykazać wyłącznie w wierszu „Informacja o środkach na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego – stan środków na rachunku wydatków niewygasających”.

Nie zachowano wymaganego przepisami prawa terminu zamknięcia ksiąg rachunkowych prowadzonych dla: budżetu gminy Budziszewice (woj. łódzkie) oraz urzędu gminy Budziszewice za 2018 r. i 2019 r., wynikiem czego była możliwość wprowadzania dodatkowych zapisów do ksiąg rachunkowych po sporządzeniu sprawozdań finansowych za wskazane okresy sprawozdawcze. Zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2018 r. i za 2019 r. dokonano w trakcie prowadzonej przez inspektorów rio kontroli. Ponadto ustalono, że jednostka prowadziła ręczną ewidencję podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego i podatku leśnego od osób prawnych. Tymczasem dla potrzeb wymiaru i poboru podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego i podatku leśnego organy podatkowe zobowiązane są do prowadzenia ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym.

W gminie Gorzkowice (woj. łódzkie) w rocznych sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, sporządzonych za 2019 r., w zakresie skutków finansowych decyzji o rozłożeniu na raty zaległości w podatku od nieruchomości, wykazano kwotę 839 tys. zł, a powinna zostać wykazana kwota 0 zł. Decyzja, której skutek pokazano w sprawozdaniach została wydana w styczniu 2019 r. i przewidywała spłatę zaległości w ratach do grudnia 2019 r. Zatem, brak było uzasadnienia do wykazania ww. kwoty jako skutku finansowego wydanej decyzji wg. stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.

W trakcie kontroli kompleksowej w mieście Opolu (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania Biura Rzeczy Znalezionych polegające na braku wpłaty do kasy gotówki (rzeczy znalezionej) przyjętej do depozytu Biura Rzeczy Znalezionych, co doprowadziło do nieujawnienia w księgach rachunkowych jednostki ciężających na niej zobowiązań na łączną kwotę 23 tys. zł oraz niewzywaniu znalazców gotówki (rzeczy znalezionej) do jej odbioru w przypadkach gdy rzecz znaleziona nie została odebrana przez osobę uprawnioną.

Kontrola w gminie Wołczyn (woj. opolskie) wykazała zastosowanie w polityce rachunkowości niedopuszczalnego uproszczenia oraz nieokreślenie zasad klasyfikacji zdarzeń i zasad prowadzenia konta 310 „Materiały”, co skutkowało nieprowadzeniem ewidencji rzeczowych składników aktywów obrotowych jednostki, a w szczególności drewna z wycinki pozyskanego w związku z realizowanymi przez gminę w latach 2019–2021 inwestycjami drogowymi. Stwierdzono również kompensowanie ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów co skutkowało

naruszeniem zasady rozdzielności dochodów i wydatków jednostki, a także zaniechanie ustalenia wartości drewna pozyskanego z wycinki 57 drzew oraz ujęcia jej w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego, co skutkowało nierzetelnym przedstawianiem sytuacji majątkowej i finansowej gminy w zakresie tych rzeczowych składników aktywów oraz niezachowaniem szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym.

W sprawozdaniu jednostkowym gminy i miasta Pызdry (woj. wielkopolskie) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzonym według stanu na koniec IV kwartału 2020 r. w pozycji N3. gotówka i depozyty wykazano kwotę 2 872 tys. zł a winna zostać wykazana kwota 2 496 tys. zł, co daje różnicę w kwocie 376 tys. zł.

Gmina Szczytniki (woj. wielkopolskie) w rocznym sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego sporządzonym na koniec 2020 r. wykazała w pozycji „Stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” kwotę zawyżoną o 530 tys. zł, tzn. o kwotę środków pieniężnych na rachunku środków na wydatki niewygasające.

W gminie Roźwienica (woj. podkarpackie) ustalono, że w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, wg stanu na koniec 2020 r., nie wykazano zobowiązań wymagalnych w łącznej kwocie 26 tys. zł z tytułu wydatków inwestycyjnych oraz zakupu usług pozostałych.

W gminie Medyka (woj. podkarpackie) nie udokumentowano przeprowadzenia inwentaryzacji majątku gminy, według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., której przeprowadzenie Wójt Gminy Medyka zlecił własnym zarządzeniem z dnia 28 października 2019 r.

W gminie Dobra (woj. zachodniopomorskie) w zgłoszeniach aktualizacyjnych (NIP-2) złożonych do Pierwszego Urzędu Skarbowego w Szczecinie nie zamieszczono informacji o numerach 21 rachunków bankowych.

W gminie Stepnica (woj. zachodniopomorskie) inwentaryzacją według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. przeprowadzoną drogą spisu z natury nie objęto środków trwałych o wartości ewidencyjnej 3 404 tys. zł, ponadto zobowiązania w łącznej kwocie 919 tys. zł powstałe w latach 2019 i 2020 objęto ewidencją na koncie rozrachunkowym 201 w dacie ich zapłaty, zamiast w momencie powstania tych zobowiązań (memoriałowo), co uniemożliwiło rzeczywiste ustalenie rozrachunków z kontrahentem na konkretny moment danego roku obrotowego i było niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 201, określonymi w zakładowym planie kont.

Nie wprowadzono do okresu sprawozdawczego ksiąg rachunkowych roku obrotowego 2020 operacji przyjęcia na stan środków trwałych nieruchomości o wartości 403 tys. zł, których nabycie z mocy prawa przez gminę Joniec (woj. mazowieckie) potwierdzone zostało decyzjami Wojewody Mazowieckiego.

W mieście i gminie Bogatynia (woj. dolnośląskie) z rachunku bankowego sum depozytowych, na którym gromadzono środki pieniężne niestanowiące środków publicznych w 2018 r. dokonano przelewu środków w łącznej kwocie 2 800 tys. zł, a w 2019 r. w kwocie 500 tys. zł, na rachunek bankowy budżetu gminy i wykorzystano je do zasilenia rachunków bankowych jednostek organizacyjnych gminy (Urząd Miasta i Gminy, szkoły podstawowe, przedszkola publiczne, żłobek integracyjny). Zwrot powyższych środków na rachunek sum depozytowych nastąpił w tym samym dniu lub w terminie od 2 do 5 dni.

W mieście Złotoryja (woj. dolnośląskie) w ewidencji księgowej w 2019 r. nie została zaewidencjonowana wartość zobowiązań w kwocie 420 tys. zł wynikająca z umowy sprzedaży nieruchomości zawartej w dniu 12 listopada 2019 r. w formie aktu notarialnego.

W toku kontroli gminy Dąbie (woj. lubuskie) sprawdzono przestrzeganie zasady ciągłości bilansowej i ustalono, że stan aktywów i pasywów na dzień 31 grudnia 2019 r., wykazany w księdze rachunkowej budżetu gminy zamknął się sumą 82 085,3 tys. zł. Natomiast na dzień 1 stycznia 2020 r. stan aktywów i pasywów, wyrażał się kwotą 82 114,9 tys. zł. Różnica wyniosła 29,6 tys. zł.

W sprawozdaniach miasta i gminy Nowe Miasteczko (woj. lubuskie) Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2020 r. oraz Rb-UZ wg stanu na koniec 2020 r. nie wykazano kwoty 9 767,4 tys. zł zobowiązań (kredyty i pożyczki) oraz

w jednostkowym sprawozdaniu Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału 2020 r. nie wykazano łącznie kwoty 2 764,3 tys. zł należności (depozyty na żądanie) wynikających z ewidencji księgowej organu (budżetu).

### Wykonanie budżetu – ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu

W tej kategorii dotyczącej ogólnych zasad planowania i wykonywania budżetu kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały 301 przypadków nieprawidłowości na łączną kwotę 474,4 mln zł.

Do najczęściej występujących naruszeń prawa należy zaliczyć:

- nieterminowe regulowanie zobowiązań – 126 przypadków,
- niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie planów finansowych, nieaktualizowanie tych planów – 60,
- niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami ZFŚS, depozytowymi) – 18,
- nieprzekazywanie jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu – 11,
- dokonanie zmian w planie finansowym bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia – 4,
- pokrywanie wydatków bezpośrednio z uzyskanych dochodów – 4.

*W gminie Hajnówka (woj. podlaskie) w latach 2019 i 2020 wydatki budżetu na dodatki motywacyjne nauczycieli były planowane niezgodnie z postanowieniami uchwały Rady Gminy Hajnówka w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli. Fundusz na dodatki motywacyjne powinien stanowić 5% kwoty planowanej na wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli w gminie, podczas gdy w praktyce przyjęto go na poziomie 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli. W rezultacie, zaplanowane na ten cel środki stanowiły w 2019 r. 3 tys. zł zamiast 41 tys. zł, zaś w 2020 r. 4 tys. zł zamiast 46 tys. zł.*

*Badając procedurę opracowania planu finansowego Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich (woj. podlaskie) na 2020 r. ustalono, że do Urzędu Marszałkowskiego w dniu 9 grudnia 2019 r. złożony został „poprawiony” względem pierwotnej wersji projekt planu finansowego, w którym uzasadniono pilną potrzebą wprowadzenia zadania inwestycyjnego i zabezpieczenia środków w wysokości 100 tys. zł, co spowodowało niezgodność projektu planu jednostki z projektem budżetu województwa podlaskiego na 2020 r. Ponadto w PZDW w 2020 r. nie sporządzano dokumentu planu finansowego po zmianach. Otrzymane zmiany planu wydatków budżetu skutkowały jedynie dokonaniem zapisów na koncie 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” w dacie ostatniego dnia miesiąca – a więc nawet nie w dacie podjęcia uchwał zmieniających budżet.*

*Działania kontrolne przeprowadzone w gminie Jeziora Wielkie (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniły niewyegzekwowanie przez Wójta Gminy Jeziora Wielkie od kierowników podległych gminie oświatowych jednostek budżetowych obowiązku przedłożenia zatwierdzonych projektów planów finansowych na 2020 r.*

*Kontrola przeprowadzona w gminie Nowe (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła zawyżenie planu przychodów w budżecie gminy na 2020 r. (paragraf 950 „Wolne środki”), wprowadzonego uchwałą Rady Miejskiej w Nowem z dnia 20 maja 2020 r., o kwotę 430 tys. zł stanowiącą równowartość środków przekazanych w sposób nieuprawniony w latach 2018–2019 do samorządowych instytucji kultury*

*W gminie Łagów (woj. świętokrzyskie) na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz na dzień 31 grudnia 2020 r. nie spłacono zobowiązań z tytułu zaciągniętego kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym budżetu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu, w związku z czym na koniec ww. okresów wystąpiło saldo ujemne rachunku budżetu odpowiednio w kwocie 758 tys. zł i w kwocie 4 500 tys. zł. Ponadto w trakcie 2020 r. dokonano niedozwolonego finansowania budżetu poprzez przelew środków z rachunku bankowego, na którym gromadzone były sumy depozytowe oraz z rachunku Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i rachunków Funduszu Dróg Samorządowych na rachunek budżetu gminy. W 2020 r. zaangażowano środki na wydatki w kwocie 5 787 tys. zł. Ponadto stwierdzono, iż w 2019 r. i 2020 r. dokonano finansowania wydatków ze środków części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczonych na styczeń 2020 r. i 2021 r. Na sfinansowanie deficytu zaangażowano również środki niewykorzystanych w 2019 r. części dotacji celowych i podatku VAT z dotacji OZE oraz środki niewykorzystanych w 2020 r. części dotacji celowych podlegających zwrotowi do budżetu państwa w styczniu roku następnego. Na dzień 31 grudnia 2019 r. na sfinansowanie deficytu zaangażowano środki w kwocie ogółem 895 tys. zł, a na dzień 31 grudnia 2020 r. środki w kwocie ogółem 1 987 tys. zł.*

Gmina Daleszyce (woj. świętokrzyskie) z opóźnieniem wynoszącym 284 dni, dokonała zwrotu na rachunek bankowy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego dofinansowania w kwocie 284 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 88,5 tys. zł, określonego ostateczną decyzją Zarządu Województwa z dnia 4 lipca 2018 r. Nieterminowy zwrot ww. środków, skutkowało zapłatą odsetek w kwocie wyższej o 16,8 tys. zł od kwoty odsetek naliczonych w przypadku zwrotu dofinansowania z zachowaniem terminu określonego w przedmiotowej decyzji. Ponadto w latach 2017–2020 w budżecie gminy Daleszyce jako organu prowadzącego jednostki oświatowe, wyodrębniono środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w łącznej kwocie 12 tys. zł, zamiast w kwocie 247 tys. zł.

W 2019 r. dokonywano zmniejszeń planu finansowego Urzędu Gminy Igołomia-Wawrzeńczyce (woj. małopolskie), w wyniku których jego wartość na dany dzień została ustalona poniżej kwoty już zaangażowanych wydatków.

Gmina Bedno (woj. łódzkie) zaniechała bieżącego uaktualniania planu dochodów i wydatków budżetowych w związku z podejmowanymi w trakcie roku decyzjami w zakresie realizacji określonych zadań, a konstruując budżet deficytowy przyjęło założenie finansowania go nadwyżką z lat ubiegłych. W wyniku kontroli ustalono, że w uchwale budżetowej na rok 2020, z uwzględnieniem wprowadzanych zmian, planowany deficyt wynosił 7 787 tys. zł, natomiast według danych księgowych na koniec 2020 r. uzyskano nadwyżkę budżetu w kwocie 1 178 tys. zł.

Gmina Galewice (woj. łódzkie) zawarła umowę z wykonawcą przedsięwzięcia wieloletniego „Przebudowa drogi gminnej nr 18324E Osiek – Węglewice wraz z budową kanalizacji deszczowej – Poprawa warunków życia mieszkańców” w dniu 10 stycznia 2020 r., a za wykonanie przedmiotu umowy ustaliła wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 10 394 tys. zł brutto. Umowę na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego nad realizacją ww. zadania zawarła w dniu 17 stycznia 2020 r. Za wykonanie przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie ryczałtowe brutto 35 tys. zł. Podpisując powyższe umowy z wykonawcą i inspektorem nadzoru Wójt Gminy Galewice zaciągnął zobowiązanie bez określonego w wieloletniej prognozie finansowej limitu zobowiązań.

W gminie Ksawerów (woj. łódzkie) stwierdzono brak zbilansowania się na etapie planowania dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi i powstanie deficytu w tym zakresie w każdym roku objętym kontrolą w wysokości odpowiednio w 2019 r. – 692 tys. zł i w 2020 r. – 447 tys. zł.

Burmistrz Miasta Ostróda (woj. warmińsko-mazurskie) prawidłowo przekazał w dniu 20 listopada 2019 r. podległym jednostkom organizacyjnym informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych. Projekty planów finansowych jednostek organizacyjnych, podpisane przez kierowników jednostek zostały przekazane do Urzędu Miejskiego w Ostródzie w dniu 8 stycznia 2020 r. zamiast do 22 grudnia 2019 r.

Wójt Gminy Grunwald (woj. warmińsko-mazurskie) sporządził projekt budżetu gminy na 2020 r. i wprowadził go zarządzeniem z dnia 18 grudnia 2019 r. Wójt przedłożył powyższy projekt Radzie Gminy Grunwald w dniu 20 grudnia 2019 r. co ustalono na podstawie daty na potwierdzeniu odbioru i Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie celem zaopiniowania. Projekt budżetu wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 23 grudnia 2019 r. Wójt powinien był sporządzić i przedłożyć projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Podczas kontroli doraźnej w gminie Pakosławice (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przeznaczeniu środków w kwocie 114 tys. zł pochodzących z otrzymanej w grudniu 2019 r. części oświatowej subwencji ogólnej na 2020 r. na pokrycie wydatków 2019 r. Jak wynikało z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli zostało to spowodowane brakiem środków pieniężnych na rachunku budżetu, który w 2019 r. nie został zasilony planowanym kredytem długoterminowym.

W trakcie kontroli problemowej w Publicznym Przedszkolu Nr 2 w Praszcze (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzeznaczeniu w latach 2018–2019 części dochodów, wynoszących łącznie około 24 tys. zł, pobranych od rodziców przedszkolaków z tytułu opłat za posiłki w stołówce przedszkolnej, na zakup artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania tych posiłków.

W gminie Rożwienica (woj. podkarpackie) okresowo wykorzystywano środki pieniężne Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych prowadzonego dla jednostek oświatowych oraz sum depozytowych na finansowanie działalności bieżącej Urzędu Gminy, i tak:

- z rachunku ZFŚS oświaty pobrano w 2019 r. łącznie 411 tys. zł; w 2020 r. – 300 tys. zł; a do dnia 14 czerwca 2021 r. – 127 tys. zł,
- z sum depozytowych przekazano w 2018 r. środki w wysokości 16 tys. zł; zaś w 2020 r. środki w kwocie 180 tys. zł.

Wójt Gminy Przybiernów (woj. zachodniopomorskie) bez kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej w 2017 r. zaciągnął zobowiązanie pieniężne w łącznej kwocie 793 tys. zł na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Kontrola w zakresie terminowości płatności zobowiązań finansowych wykazała, że w gminie Łągów (woj. lubuskie) stwierdzono nieterminowe regulowanie w lipcu, sierpniu i wrześniu 2020 r. zobowiązań w łącznej kwocie 164,7 tys. zł, nie skutkujące zapłatą odsetek za nieterminową spłatę.

### Wykonanie budżetu – dochody i przychody

W grupie zagadnień dotyczących realizacji dochodów i przychodów regionalne izby obrachunkowe wykazały istotną liczbę nieprawidłowości – 2 144 przypadków na łączną kwotę 72,5 mln zł.

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 – 365 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 – 192,
- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 183,
- wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych – 163,
- nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 131,
- niezachowanie zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 124,
- niepodejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych – 83,
- 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) – 79,
- nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek rolny, podatek od nieruchomości, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 77,
- nieustalanie albo ustalanie lub pobieranie dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami – 71,
- nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku: od nieruchomości, rolnym, leśnym i od środków transportowych – 71,
- nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – 67,
- dokonywanie przypisu podatków pomimo niedoręczenia decyzji wymiarowych lub niezłożenia deklaracji podatkowych – 47,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – 39,
- dopuszczenie do przedawnienia niepodatkowych dochodów budżetowych – 38,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłat lokalnych – 32,
- nieprawidłowości przy pobieraniu innych opłat (np. renty planistycznej, opłaty adiacenckiej) lub ich niepobieranie – 28,
- dopuszczenie do przedawnienia podatkowych dochodów budżetowych – 27,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie inkasentów z pobranych dochodów – 25,
- nieprawidłowości przy rozliczaniu nadpłat – 22,

- nieprawidłowe umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty niepodatkowych należności budżetowych – 14,
- nieprawidłowości przy ustalaniu cen za usługi użyteczności publicznej (dostawa wody, ciepła) – 13,
- niewydawanie decyzji o wygaśnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadkach ustawowych – 8,
- nieprawidłowości w zakresie kar umownych – 11,
- nieprzestrzeganie tajemnicy skarbowej – 6,
- nieujęcie w budżecie wszystkich źródeł dochodów, w tym dotacji – 9,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty skarbowej – 4,
- nieprawidłowości dotyczące dochodów gromadzonych przez jednostki oświatowe na wydzielonym rachunku dochodów – 2.

Kontrola dochodów z podatków lokalnych w gminach Śniadowo, Suraż i Sokoły oraz mieście Bielsk Podlaski (woj. podlaskie) wykazała m.in. błędne opodatkowanie nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, w tym wydobywanie kopalni, co według przypisów należności potwierdzonych odpowiedziami o sposobie wykonania zaleceń skutkowało zaniżeniem podatku od nieruchomości o odpowiednio: 330,8 tys. zł, 101 tys. zł, 92,5 tys. zł i 57 tys. zł. Gminy Śniadowo i Suraż poinformowały, że podatek w wysokości odpowiednio 200,8 tys. zł i 101 tys. zł został wpłacony do czasu udzielenia odpowiedzi o wykonaniu zaleceń. W mieście Bielsk Podlaski i gminie Sokoły efektem kontroli było też odpisanie zawyżonego podatku od nieruchomości na kwoty odpowiednio 22,8 tys. zł i 6,9 tys. zł.

Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem (woj. podlaskie) nie waloryzowało od grudnia 2016 r. czynszu za dzierżawę nieruchomości od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, mimo że umowa wprost odnosiła się do corocznej waloryzacji czynszu w oparciu o średnioroczny wskaźnik inflacji ogłaszany przez Prezesa GUS. Ustalono, że do końca 2021 r. w związku z zaniechaniem waloryzacji nie ustalono należności powiatu w łącznej kwocie 17 tys. zł.

Kontrola przeprowadzona w gminie Rojewo (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała nieprawidłowe wydanie w 2020 r. przez Wójta Gminy Rojewo dwóch decyzji w sprawie umorzenia zobowiązań w podatku od nieruchomości w wysokości 16 tys. zł, których termin zapłaty na dzień złożenia wniosków przez podatników nie upłynął oraz wydano cztery decyzje w sprawie umorzenia zaległości podatkowych na łączną kwotę 37,7 tys. zł (w tym odsetki 247,00 zł) z przywołaniem nieprawidłowej podstawy prawnej.

W powiecie brodnickim (woj. kujawsko-pomorskie) zaniechano w 2019 r., w terminie wyznaczonym przez syndyka w prowadzonym postępowaniu upadłościowym, zgłoszenia wierzytelności z tytułu kar umownych w kwocie 52 tys. zł. Kontrola wykazała ponadto zaniechanie w latach 2019–2020 działań windykacyjnych mających na celu wyegzekwowanie zaległości z tytułu opłaty za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na parking strzeżony. Na koniec 2019 r. zaległości w badanej próbie z tytułu opłaty za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na parking strzeżony wynosiły ponad 125 tys. zł.

W gminie Karsin (woj. pomorskie) wydano 13 decyzji administracyjnych o umorzeniu zobowiązania podatkowego i odsetek za zwłokę bez uprzedniego zebrania materiału dowodowego potwierdzającego spełnienie przesłanek uzasadniających udzielenie ulgi.

Podczas kontroli w gminie Cedry Wielkie (woj. pomorskie) w 2020 r. wydano 62 decyzje administracyjne dotyczące zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do dróg niebędących publicznymi drogami gminnymi (dróg wewnętrznych).

W gminie Kroczyce (woj. śląskie) w latach 2017–2021 do dnia kontroli, nie dołożono należytej staranności w zakresie przeprowadzania czynności sprawdzających wykazanych przez podatników danych w deklaracjach na podatek od nieruchomości, informacjach podatkowych od osób fizycznych oraz nie wezwano podatników do udzielenia w wyznaczonym terminie niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, informacji wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w nich zawartych. Powyższe dotyczyło sześciu podatników, którzy nie zadeklarowali do opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie wykazali wartości budowli. Trzem podatnikom dokonano przypisu w łącznej kwocie 586,5 tys. zł.

Brak wystarczających czynności sprawdzających spowodował, że uległy przedawnieniu zobowiązania podatkowe jednego podatnika w łącznej kwocie 6,2 tys. zł.

W latach 2016–2021 nie podejmowano czynności windykacyjnych wobec należności publicznoprawnych przysługujących Województwu Śląskiemu za zobowiązania z tytułu nieuiszczonych opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, a w konsekwencji doprowadzono do przedawnienia należności za 2016 r. w kwocie 46,8 tys. zł.

W latach 2017–2021 (do dnia kontroli), w Urzędzie Miasta Siemianowice Śląskie (woj. śląskie) środki finansowe pochodzące ze zwrotów zasądzonych na rzecz miasta kosztów postępowania sądowego były przekazywane bezpośrednio na realizację wydatków z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Wypłata pełnomocnikom procesowym powyższych środków była realizowana z rachunku wydatków urzędu, zasilonego w tym celu środkami z rachunku sum depozytowych (tzw. „refundacja”), na który zasądzone środki bezpośrednio wpływały. Wydatki z tego tytułu nie były uwzględniane w planie wydatków jednostki.

W ww. okresie miasto pozyskało środki z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości łącznie 246,7 tys. zł. Z tej kwoty tylko 56 tys. zł przekazano na dochody budżetu miasta. Pozostała kwota została wypłacona na rzecz radców prawnych lub kancelarii prawnych z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

W mieście i gminie Brzesko (woj. małopolskie) zaniechano wszczęcia postępowań o naliczenie opłat planistycznych osobom, które sprzedały nieruchomości z terenu gminy. Piętnaście transakcji sprzedaży nieruchomości o łącznej powierzchni 4,0802 ha, na kwotę 3 758 tys. zł dotyczyło nieruchomości położonych na terenach, dla których Rada Miejska w Brzesku ustaliła w planach zagospodarowania przestrzennego opłatę planistyczną. Dotychczasowe ich przeznaczenie kwalifikowało do podjęcia działań mających na celu ustalenie tej opłaty. Do dnia kontroli działań takich nie podjęto.

W mieście i gminie Kęty (woj. małopolskie) nie dostosowano treści umowy zawartej w dniu 20 grudnia 1994 r. pomiędzy gminą, a przedsiębiorstwem komunalnym „KOMAX” Sp. z o.o., na administrowanie budynków, budowli wraz z terenami przyległymi na terenie gminy Kęty, do obowiązujących przepisów prawa, poprzez dopuszczenie w jej treści do przeznaczania czynszów najmu gminnych lokali mieszkalnych oraz użytkowych, a także innych opłat, pobieranych przez spółkę, na pokrycie kosztów utrzymania budynków, a w sytuacji uzyskania nadwyżki – do wydatkowania ich na bieżące remonty zasobów mieszkaniowych. Z uzyskanych wpływów i dokonanych wydatków spółka przedkładała do gminy jedynie kwartalne rozliczenie, natomiast zrealizowane dochody nie były przelewane na rachunek bankowy gminy ani ewidencjonowane w księgach rachunkowych urzędu gminy, wobec czego nie zostały zaliczone do dochodów budżetu gminy i wykazane w stosownych sprawozdaniach budżetowych. Wpływy z najmu lokali mieszkalnych oraz lokali użytkowych pobierane przez spółkę kształtowały się w latach 2017–2021 w przedziale od ponad 1 325 tys. zł do prawie 1 700 tys. zł.

W trakcie kontroli gminy Kodrąb (woj. łódzkie) stwierdzono, że na dzień 27 lipca 2021 r. w miejscowości Kodrąb nie było podłączonych do kanalizacji sanitarnej 30 posesji, które miały możliwość podłączenia. Jednocześnie ustalono, że nie podpisano umów na opróżnianie zbiorników bezodpływowych (z czego 9 posesji jest niezamieszkałych, a 4 budynki są w budowie). W wyżej wskazanych przypadkach pomimo stwierdzenia niewykonania obowiązku przez właściciela nieruchomości, Wójt Gminy Kodrąb nie wydał decyzji nakazującej przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej.

W gminie Łęki Szlacheckie (woj. łódzkie) podatnik podatku od środków transportowych – osoba fizyczna, nie złożył deklaracji na podatek od środków transportowych na 2020 r., a kolejny podatnik nie złożył deklaracji na podatek od środków transportowych w latach 2017–2021. Organ podatkowy mając wiedzę o konieczności objęcia obowiązkiem podatkowym wskazanych wyżej podatników i będących w ich posiadaniu środków transportowych, nie wezwał podatników do złożenia odpowiednich deklaracji w sprawie podatku od środków transportowych na kolejne lata. Konsekwencją braku złożenia deklaracji po wezwaniu organu podatkowego powinno być wszczęcie postępowania w celu wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego. Wskutek zaniechania podejmowania działań windykacyjnych w przypadku podatnika podatku od nieruchomości, osoby fizycznej – przedawnieniu uległa kwota zaległości w wysokości 3,8 tys. zł za okres I/2008–IV/2012 oraz przedawnieniu uległa z dniem 1 stycznia 2020 r. kwota 7,4 tys. zł z tytułu II raty za 2014 r., a z dniem 1 stycznia 2021 r. kwota 7,5 tys. zł z tytułu I i II raty za 2015 r.

W gminie Nowosolna (woj. łódzkie) nie podejmowano czynności w celu wyegzekwowania kwot rekompensaty odpowiadającej wysokości 40 euro w sytuacji nieterminowych wpłat czynszu przez przedsiębiorców wykorzystujących gminne nieruchomości na cele działalności gospodarczej oraz nieterminowo wpłacających należny czynsz. Co więcej żadnemu ze stanowisk pracy nie powierzono wykonywania przedmiotowego zadania. Jednocześnie Rada Gminy nie podjęła również uchwały w sprawie niedochodzenia należności z tego tytułu.

Podczas kontroli przeprowadzonej w gminie Grodków (woj. opolskie) stwierdzono nienaliczenie kar umownych w wysokości 22,8 tys. zł w związku z nienależytym wykonywaniem umowy o zarządzanie nieruchomościami. Podczas trwania kontroli, Burmistrz w związku z nieterminowym złożeniem przez zarządzającego raportów z wystosowanych wezwań z danego kwartału naliczył kary umowne.

W trakcie kontroli w gminie Namysłów (woj. opolskie) stwierdzono niezachowanie zasady powszechności opodatkowania wobec budowli będących w posiadaniu osób fizycznych i prawnych, co skutkowało zaniżeniem dochodów z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2017–2020 o kwotę 3 tys. zł oraz należnego podatku od nieruchomości za 2021 r. o kwotę 1,2 tys. zł. Jak ustalono przyczyną nieprawidłowości skutkujących zaniżeniem dochodów z tytułu podatku od nieruchomości było niewykazywanie przez podatników budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

W gminie Majdan Królewski (woj. podkarpackie) dokonano naliczenia opłaty prolongacyjnej w łącznej kwocie 50 tys. zł, w decyzji organu podatkowego w sprawie rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej osobie fizycznej będącej podatnikiem podatku od nieruchomości w sytuacji, gdy Rada Gminy Majdan Królewski nie podjęła uchwały o wprowadzeniu takiej opłaty.

W gminie Olszanica (woj. podkarpackie) wszczynano ze zwłoką postępowanie windykacyjne i zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych w stosunku do osób fizycznych i prawnych będących podatnikami podatku od nieruchomości i od środków transportowych zalegających z zapłatą należnych gminie podatków oraz właścicieli nieruchomości niepłacących w terminie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W związku z powyższym zaległości w zapłacie tych podatków i opłaty, na koniec 2020 r. wynosiły w:

- podatku od nieruchomości osób fizycznych – 106 tys. zł,
- podatku od nieruchomości osób prawnych – 652,6 tys. zł,
- podatku od środków transportowych (osoby fizyczne i prawne) – 44 tys. zł,
- opłacie za gospodarowanie odpadami – 82,6 tys. zł.

W mieście i gminie Ropczyce (woj. podkarpackie) opodatkowano podatkiem od nieruchomości grunty i budynki stanowiące własność gminy Ropczyce korzystające ze zwolnienia ustawowego, co skutkowało zawyżeniem podatku od nieruchomości o 530,8 tys. zł.

W 2015 r. gmina Postomino (woj. zachodniopomorskie) zawarła ze Skarbem Państwa umowy dzierżawy oraz użyczenia gruntów położonych w pasie technicznym wybrzeża (plaże) w jej granicach administracyjnych. W 2020 r. od osób prowadzących na ww. gruntach – za zgodą ich właściciela – handel obnośny bądź w obiektach niezwiązanych trwale z gruntem nie pobrano opłaty targowej. Ponadto w gminie Postomino w celu weryfikacji zadeklarowanych informacji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podmiotowi odbierającemu odpady w 2019 r. od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, udostępniono zawarte w deklaracjach dane objęte tajemnicą skarbową.

W gminie Bobolice (woj. zachodniopomorskie) w 2018 r. organ podatkowy nierzetelnie wykonał czynności sprawdzające, wskutek czego ustalił wymiar podatku od nieruchomości (cztery przypadki) w łącznej kwocie 65 tys. zł bez ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Tym samym nie potwierdził poprawności zadeklarowanych przez podatników nieruchomości podlegających opodatkowaniu.

W gminie Chynów (woj. mazowieckie) w 2019 r. poboru podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, ogółem na kwotę 31,7 tys. zł dokonali sołtysi, pomimo niepodjęcia przez Radę Gminy Chynów uchwały dotyczącej zarządzenia poboru podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa.

W gminie Olszewo-Borki (woj. mazowieckie) nie podjęto czynności mających na celu wyegzekwowanie należności w kwocie 53 tys. zł z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości, dopuszczając do przedawnienia części roszczeń z tytułu tych należności.

W gminie miejsko-wiejskiej Bogatynia (woj. dolnośląskie) w przypadku siedmiu podatników zalegających z zapłatą podatków, organ podatkowy w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. nie wystawił tytułów wykonawczych z tytułu zaległości w podatku od nieruchomości i w łącznym zobowiązaniu pieniężnym na ogólną kwotę 162 tys. zł, a opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych w przypadku jednego dłużnika wynosiły do 140 dni po upływie siedmiodniowego terminu do wykonania obowiązku określonego w doręczonym upomnieniu.

W gminie miejsko-wiejskiej Bardo (woj. dolnośląskie) organ podatkowy przyjmując, iż deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego, wystawił tytuły wykonawcze bez uprzedniego doręczenia upomnienia w związku z wystąpieniem na koncie podatnika podatku od nieruchomości (osoba prawna) zaległości z tytułu podatku za okres od stycznia 2019 r. do listopada 2020 r. na łączną kwotę 55 tys. zł.

Kontrola w zakresie windykacji zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych w mieście i gminie Strzelce Krajeńskie (woj. lubuskie) wykazała, że organ podatkowy nieterminowo wysłał upomnienia w stosunku do 11 z 24 przyjętych do próby kontrolnej dłużników w podatku od nieruchomości, w podatku rolnym oraz w podatku od środków transportowych w łącznej kwocie 833,1 tys. zł ze zwłoką wynoszącą od 35 do 144 dni.

Kontrola w zakresie podejmowanych czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości podatkowych Miasta i Gminy Trzciel (woj. lubuskie) wykazała, że organ podatkowy nieterminowo wysłał upomnienia w stosunku do 25 podatników zalegających z zapłatą podatku od nieruchomości, podatku rolnego, leśnego oraz od środków transportowych w łącznej kwocie 104,4 tys. zł. Zwłoka w wysłaniu upomnień wynosiła od 31 do 243 dni. W stosunku do 15 podatników, którzy nie uregulowali należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w łącznej kwocie 18,4 tys. zł, wysłano upomnienia ze zwłoką wynoszącą od 31 do 392 dni.

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

Czynnościami kontrolnymi prowadzonymi przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie realizacji dochodów objęto również prawidłowość wykazywania w sprawozdaniach budżetowych sporządzanych przez jst danych dotyczących skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa<sup>8</sup>.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2021 r. stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zaniżonych danych w sprawozdaniach w 176 kontrolowanych jednostkach, a w zakresie zawyżonych danych w sprawozdaniach w 149 kontrolowanych jednostkach. Wymiar finansowy różnic przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach za lata 2020 i 2021 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wartość danych zaniżonych w sprawozdaniach		Wartość danych zawyżonych w sprawozdaniach	
	2020	2021	2020	2021
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>15 519,3</b>	<b>4 365,8</b>	<b>4 954,3</b>	<b>10 506,9</b>
– skutki obniżenia górnych stawek podatków	7 780,3	2 021,8	545,0	1 575,0
– skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień	2 813,0	1 904,0	2 248,6	6 657,2
– skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa	4 926,0	440,0	2 160,7	2 274,7

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

<sup>8</sup> 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.

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.

Kontrola prawidłowości danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP miasta Bielsk Podlaski (woj. podlaskie) za 2020 r. w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków lokalnych oraz skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień wykazała, że:

- zaniżono o 16 tys. zł skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości,
- zaniżono o 80 tys. zł skutki obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych,
- zawyżono o 36 tys. zł skutki udzielonych ulg wynikających z decyzji organu podatkowego.

Kontrola prawidłowości danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP gminy Śniadowo (woj. podlaskie) za 2020 r. w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatków lokalnych oraz skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień wykazała, że:

- zaniżono o 93 tys. zł skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości,
- zaniżono o 35 tys. zł skutki zwolnienia budynków mieszkalnych uchwałą rady gminy.

Kontrola przeprowadzona w gminie Kikół (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S za 2019 r. poprzez wykazanie zawyżonych skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych na kwotę 308 tys. zł. W trakcie kontroli ustalono, że w skutkach wykazano budowle zwolnione na mocy uchwały Rady Gminy Kikół, w tym m.in.: budowle zajęte na potrzeby sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, tj. budowle będące własnością gminy Kikół wykorzystywane w zakresie świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków prowadzonego samodzielnie przez gminę, które jako niezwiązane z działalnością gospodarczą nie podlegały opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

W gminie Połaniec (woj. świętokrzyskie) w zakresie wykazania kwot skutków finansowych w sprawozdaniach: rocznym Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za okres 2020 r. ustalono, że zawyżono skutki obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych o kwotę 177 tys. zł w wyniku przyjęcia do wyliczenia – w przypadku przyczep i naczep – górnej stawki w kwocie 19,7 tys. zł, zamiast w kwocie 1,9 tys. zł.

Gmina Tarnów (woj. małopolskie) w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych na koniec 2019 r. wykazała skutki obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości zawyżone o kwotę 83,8 tys. zł. W trakcie kontroli sporządzono korekty ww. sprawozdań.

W gminie Głusk (woj. lubelskie) nieprawidłowo sporządzono sprawozdania Rb-PDP za 2020 r., przez zawyżenie skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości o kwotę 165 tys. zł, w wyniku ich wyliczenia dla użytków rolnych i budowli, które nie podlegały zwolnieniu z podatku od nieruchomości na podstawie uchwał rady gminy.

Wykazanie w sprawozdaniu Rb-PDP za 2020 r. przez gminę Milejów (woj. lubelskie) zawyżonych skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy w zakresie rozłożenia na raty zapłaty zaległości i odroczenia terminu płatności w podatku od nieruchomości o 148 tys. zł.

W rocznych sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, sporządzonych przez gminę Gorzkowice (woj. łódzkie) za 2019 r., w zakresie skutków finansowych decyzji o rozłożeniu na raty zaległości w podatku od nieruchomości wydanych przez organ podatkowy, wykazano kwotę 838 tys. zł, a powinna zostać wykazana kwota 0,00 zł. Decyzja, której skutek pokazano w sprawozdaniach została wydana w styczniu 2019 r. i przewidywała spłatę zaległości w ratach do grudnia 2019 r. Zatem, brak było uzasadnienia do wykazania ww. kwoty jako skutku finansowego wydanej decyzji wg. stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.

Kontrola sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. oraz sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych gminy Lipno (woj. wielkopolskie) za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. wykazała, że nie

ujęto skutków udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) pomimo, że jak wynika z ustaleń kontroli występowali podatnicy korzystający ze zwolnień wynikających z uchwały Rady Gminy Lipno z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości, łączna kwota wynikających z nich skutków wynosiła 740 tys. zł.

W trakcie kontroli gminy Dobrzyca (woj. wielkopolskie) w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych oraz sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych sporządzonych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. stwierdzono różnice w zakresie wykazania skutków obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych od osób prawnych obliczonych za okres sprawozdawczy, tzn. wykazano 156 tys. zł a winno być 206 tys. zł, różnica 50 tys. zł. W trakcie czynności kontrolnych sporządzono korekty wymienionych sprawozdań i przekazano je drogą elektroniczną do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

W gminie Iwierzycy (woj. podkarpackie) ustalono, że 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 2020 r., wykazane zostały skutki obniżenia górnych stawek podatków w podatku od nieruchomości, w kwocie zaniżonej o 24 tys. zł.

W mieście i gminie Ropczyce (woj. podkarpackie) ustalono, że 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 2020 r., wykazane zostały skutki obniżenia górnych stawek podatków w podatku od środków transportowych, w kwocie zaniżonej o 31 tys. zł. Przyczyną nieprawidłowości było przyjęcie do wyczenia skutków niewłaściwych stawek podatku dla poszczególnych rodzajów środków transportowych.

W rocznych sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy Stargard (woj. zachodniopomorskie) według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości wykazano niższe o 43 tys. zł.

W sprawozdaniu Rb-27S rocznym za 2020 r. i Rb-PDP za 2020 r. miasta i gminy Iłża (woj. mazowieckie) wykazano zawyżone o 759 tys. zł skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości.

W sprawozdaniu Rb-27S rocznym za 2020 r. i Rb-PDP za 2020 r. gminy Małkinia Góra (woj. mazowieckie) wykazano zaniżone o 122 tys. zł skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości.

W wyniku kontroli Gminy Santok (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 2020 r. zawyżono skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy w zakresie rozłożenia na raty zaległości w podatku od nieruchomości o kwotę 115,2 tys. zł.

Miasto i gmina Nowe Miasteczko (woj. lubuskie) w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. zaniżyło o 730 zł skutki obniżenia górnych stawek podatków w zakresie podatku od środków transportowych osób prawnych oraz fizycznych oraz zaniżyło o 15 tys. zł skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy dotyczących rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności, zwolnienia z obowiązku pobrania, ograniczenia poboru w podatku od nieruchomości od osób fizycznych.

#### **Wykonanie budżetu – wydatki i rozchody**

Regionalne izby obrachunkowe stwierdziły 1 223 przypadki na łączną kwotę 420,8 mln zł naruszeń prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych, spośród których najczęściej występujące to:

- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracowników – 339 przypadków,
- przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków (w tym: dokonanie ich bez podstawy prawnej, z przekroczeniem planu) – 106,
- nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 90,
- brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 78,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 67,
- przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 66,

- wypłacanie diet radnym lub sołtysom niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym wypłacanie diet radnym mimo niezłożenia wymaganych oświadczeń – 60,
- nieprawidłowe naliczanie lub nieterminowe przekazywanie odpisów na ZFŚS – 51,
- nieterminowe opłacanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 23,
- dokonywanie wydatków na zadania nieobjęte programem profilaktyki – 22,
- wykorzystanie środków ZFŚS niezgodnie z przepisami ustawy lub regulaminem – 13,
- nieprawidłowości związane z funduszem sołeckim – 12,
- nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków pochodzących z dochodów gromadzonych przez jednostki oświatowe nadzielonym rachunku dochodów – 2,
- nieprawidłowości przy naliczaniu i wypłacaniu dodatków mieszkaniowych – 2.

Na 31 grudnia 2018 r. liczba mieszkańców gminy Mońki (woj. podlaskie) wynosiła 14 927, co oznaczało spadek poniżej 15 000 mieszkańców względem poprzedniego roku. Dane GUS o spadku liczby mieszkańców były znane w Urzędzie Miejskim w kwietniu 2019 r. Mimo tego wynagrodzenia burmistrza, zastępcy burmistrza i skarbnika zostały dostosowane do przepisów prawa dopiero od stycznia 2020 r. W wyniku kontroli pracownicy ci zwrócili wynagrodzenia zawyżone względem maksymalnych kwot z rozporządzenia za okres maj–grudzień 2019 r. w łącznej kwocie 17,8 tys. zł. Spadek liczby mieszkańców skutkowało także wypłacaniem do czasu kontroli zawyżonej diety Przewodniczącej Rady Miejskiej. Przewodnicząca zwróciła z tego tytułu 3,4 tys. zł oraz kwotę 1 tys. zł, o którą zawyżono dietę za część listopada 2018 r., ponieważ bezpodstawnie wypłacono ją w pełnej wysokości za ten miesiąc.

Kontrola wydatków poniesionych na obsługę prawną Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich (woj. podlaskie) wykazała zawieranie umów na zastępstwo procesowe według stawki za każdą godzinę świadczenia usług, bez określenia maksymalnej wysokości zobowiązania z umowy. W wyniku analizy faktur wystawionych przez kancelarię stwierdzono m.in., że zawyżono wynagrodzenie w jednej z faktur o 7,5 tys. zł z powodu podwójnego opodatkowania VAT. Kontrolowana jednostka wystąpiła o fakturę korygującą.

W następstwie ustaleń kontroli stwierdzających nieprawidłowości w stosowaniu przepisów ustawy o funduszu sołeckim gmina Kobylin Borzymy i gmina Bielsk Podlaski (woj. podlaskie) skorygowały wnioski do Wojewody Podlaskiego o zwrot z budżetu państwa części wydatków gminy wykonanych w ramach funduszu za rok 2020, co skutkowało zmniejszeniem dotacji z budżetu państwa dla tych gmin o odpowiednio 23,8 tys. zł i 19,6 tys. zł. Z kolei w gminie Orla (woj. podlaskie) w 2020 r. zrealizowano wydatki w ramach funduszu sołeckiego wszystkich sołectw na łączną kwotę 377 tys. zł, lecz gmina utraciła prawo częściowego zwrotu wykonanych wydatków w wysokości 45 tys. zł, ponieważ nie została Wojewodzie Podlaskiemu przekazana w 2019 r. informacja o wysokości przypadających sołectwom środków funduszu na 2020 r.

W trakcie kontroli w gminie Kcynia (woj. kujawsko-pomorskie) ustalono przyznanie i wypłacenie w 2019 r. nagród jubileuszowych pracownikom zatrudnionym w Urzędzie Miejskim w Kcyni, w łącznej kwocie 19 tys. zł przed nabyciem prawa do nagrody jubileuszowej.

W trakcie kontroli w mieście Grudziądzu (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nieudokumentowanie w 2019 r. przez Prezydenta operacji finansowej w wysokości 3 tys. zł dokonanej przy użyciu karty płatniczej, fakturą lub innym równoważnym dowodem księgowym potwierdzającym dokonanie operacji gospodarczej.

Kontrola w gminie Obrowo (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła zaciągnięcie w dniu 26 listopada 2020 r. zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia, poprzez zawarcie przez Wójta Gminy umowy w dniu 26 listopada 2020 r. na realizację zadania pn. „Wykonanie nawierzchni asfaltowych na szesnastu odcinkach dróg gminnych na terenie gminy Obrowo (...)” na kwotę 2 503 tys. zł brutto w sytuacji, gdy w dniu podpisania umowy ww. zadanie nie zostało ujęte w wykazie przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020–2035. Wójt Gminy Obrowo zawarł z wykonawcą, wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego ww. umowę na czas określony do dnia 30 kwietnia 2022 r., a płatności z niej wynikające wykraczały poza rok budżetowy.

Nieprzedłożenie przez Zarząd Powiatu Kwidzińskiego (woj. pomorskie) Radzie Powiatu Kwidzińskiego projektu uchwały w sprawie wynagrodzenia Starosty (wynagrodzenie zostało ustalone na podstawie uchwały Rady Powiatu Nr IV/25/2011 z dnia 31 stycznia 2011 r.).

Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, wynikającego z granicy planu finansowego Urzędu Gminy Słupsk (woj. pomorskie) na 2020 r. w łącznej wysokości 603 tys. zł.

W latach 2017–2021 miasto Skoczów (woj. śląskie) udzieliło poręczeń za zobowiązania innych podmiotów, wynikające z ośmiu umów na ogólną kwotę 14 079,7 tys. zł, pomimo tego, iż Rada Miejska w Skoczowie w uchwałach budżetowych na ww. lata (po zmianach) nie określiła limitu do zaciągania tego rodzaju zobowiązań. W ww. uchwałach budżetowych określano jedynie limit wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową poręczenia.

W budżecie gminy Janów (woj. śląskie) na lata 2017–2022 nieprawidłowo zaplanowano a następnie przekazywano do Zakładu Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. dopłaty dla taryfowych grup odbiorców usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w formie dotacji przedmiotowej. Dopłatę do cen wody i ścieków należy traktować jako zakup usług i ujmować w paragrafie 430 „Zakup usług pozostałych”. Zapłata za świadczone usługi nie może być finansowana poprzez dotację przedmiotową. Jest to bowiem instrument finansowania nieadekwatny do jego ustawowego przeznaczenia.

W dniu 11 września 2020 r., gmina Daleszyce (woj. świętokrzyskie) na podstawie zawartego w dniu 10 września 2020 r. porozumienia trójstronnego, wypłaciła na rzecz Pana (...) odszkodowanie w kwocie 320 tys. zł. Zawarcie porozumienia, miało na celu wykonanie prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 21 września 2017 r., a także zakończenie trwającego od 2015 r. sądowego sporu pomiędzy Panem (...) a gminą Daleszyce, dotyczącego niezgodnego z prawem unieważnienia przez Burmistrza M i G Daleszyce konkursu na dyrektora szkoły podstawowej, w którym to kandydatem na dyrektora został Pan (...). Kwestionowanie przez 5 lat wyników konkursu na dyrektora szkoły oraz niewykonanie przez gminę Daleszyce ww. prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach, naraziło finanse publiczne na nieuzasadniony wydatek kwocie 320 tys. zł, ponieważ wypłacone odszkodowanie stanowi dokonanie wydatku w podwójnej wysokości, w związku z faktem, iż w okresie trwającego 5 lat sporu wynagrodzenie to było wypłacane innym osobom piastującym tą funkcję.

Pracownikowi zatrudnionemu w Urzędzie Miasta i Gminy w Daleszycach (woj. świętokrzyskie) na stanowisku starszy inspektor ds. wymiaru zobowiązań pieniężnych, w dniu 19 lipca 2018 r. dokonano wypłaty nagrody jubileuszowej za 40 lat pracy w kwocie 14,5 tys. zł, tj. na 1 rok przed terminem nabycia do niej uprawnień. Powyższe wynikało z bezpodstawnego wliczenia do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze okresu urlopu bezpłatnego.

Przyznanie w 2018 r. Zastępcy Wójta Gminy i Skarbnikowi Gminy, zatrudnionym w Urzędzie Gminy Bukowina Tatrzańska (woj. małopolskie) dodatku specjalnego na czas nieokreślony, mimo że świadczenie to może zostać przyznane jedynie z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub z tytułu powierzenia dodatkowych zadań i wyłącznie na czas określony. Tym samym nie może być stałym elementem wynagrodzenia, ujętym w angażu, gdyż pełni funkcję uzupełniającą w stosunku do wynagrodzenia zasadniczego w przypadku, gdy nie może ono w pełni odzwierciedlać zaangażowania, czy też szczególnej okresowej odpowiedzialności danego pracownika.

W gminie Milejów (woj. lubelskie) nieterminowo regulowano zobowiązania skutkujące wystąpieniem na 31 grudnia 2020 r. zobowiązań wymagalnych łącznie w kwocie 434 tys. zł i zapłatą odsetek.

Ustalenie wynagrodzenia zasadniczego Wicestarosty Powiatu Kraśnickiego (woj. lubelskie) oraz wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego etatowego członka zarządu powiatu, w wysokościach przekraczających maksymalne poziomy przewidziane dla tych stanowisk, co skutkowało wypłaceniem wynagrodzeń zawyżonych łącznie o 32 tys. zł, a w konsekwencji zawyżonej nagrody jubileuszowej o 4,5 tys. zł i dodatkowych wynagrodzeń rocznych o 2 tys. zł.

Wójtowi Gminy Gorzkowice (woj. łódzkie) wypłacono w dniu 11 stycznia 2019 r. ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w łącznym wymiarze 28 dni (224 godziny), tj. za 2016 r. – dwa dni (16 godzin) oraz za 2017 rok – 26 dni (208 godziny), co oznaczało naruszenie w jednostce przepisów dotyczących wykorzystania urlopu wypoczynkowego w naturze. Ekwiwalent wypłacono w łącznej kwocie 13,6 tys. zł.

Rada Gminy Ksawerów (woj. łódzkie) nie dostosowała wynagrodzenia wójta gminy do obowiązujących przepisów prawa. Po dniu 1 lipca 2018 r. wysokość wypłacanego wójtowi gminy miesięcznego wynagrodzenia przekraczała łącznie o 1,9 tys. zł kwotę wynagrodzenia dopuszczoną przez przepisy (zakładając przyjęcie maksymalnej dopuszczalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego i pozostałych elementów wynagrodzenia). Za okres od lipca do października 2018 r. nadpłacono z powyższego tytułu łącznie kwotę 9 tys. zł.

W Urzędzie Gminy Kalinowo (woj. warmińsko-mazurskie) w żadnym z kontrolowanych poleceń wyjazdu służbowego podróży krajowej (dziewięć „delegacji”) pracodawca nie wskazał miejscowości zakończenia podróży, wskazując miejsce rozpoczęcia oraz miejsce docelowe podróży.

Kontrola kompleksowa przeprowadzona w gminie Praszka (woj. opolskie) wykazała nieprawidłowość polegającą na bezzasadnym zaliczeniu pracownikowi okresu pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym rodziców do pracowniczego stażu pracy, czego konsekwencją było uzyskanie przez niego prawa do nagrody jubileuszowej i dokonanie jej wypłaty w kwocie 24 tys. zł. Tożsamą nieprawidłowość stwierdzono podczas kontroli w gminie Izbicko (woj. opolskie), a jej skutkiem było uzyskanie prawa do nagrody jubileuszowej i dokonanie jej wypłaty w kwocie 22,8 tys. zł.

Podczas kontroli kompleksowej przeprowadzonej w gminie Domaszowice (woj. opolskie) stwierdzono dokonanie bezpodstawnego wydatku z budżetu gminy w wysokości 37 tys. zł na budowę linii kablowej nN wraz z oświetleniem w miejscowości Domaszowice na działce, która nie stanowiła własności gminy, lecz własność osoby fizycznej, tj. na zadanie wykraczające poza zakres zadań własnych gminy określonych w odrębnych przepisach.

Podczas kontroli doraźnej w Muzeum Śląska Opolskiego w Opolu (woj. opolskie) stwierdzono bezpodstawne wypowiedzenie umowy, której przedmiotem było świadczenie pełnej obsługi prawnej Muzeum Śląska Opolskiego w Opolu, co w konsekwencji doprowadziło do konieczności poniesienia przez Muzeum wydatków odszkodowawczych w kwocie łącznej 32 tys. zł.

W trakcie przeprowadzonych kontroli przez RIO w Poznaniu, w których wykorzystano program ACL stwierdzono przypadki dokonywania wydatków ponad limit ustalony w budżecie oraz planie finansowym urzędu. Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że w badanym okresie roku 2019 przekroczono limity wydatków w 17 jednostkach kontrolowanych w łącznej kwocie 251 tys. zł. Największe kwotowo przypadki dokonywania wydatków ponad limit ustalony w budżecie i planie finansowym stwierdzono w następujących jednostkach (woj. wielkopolskie):

- Miasto Złotów – 166 tys. zł,
- Gmina Orchowo – 44 tys. zł,
- Gmina Białośliwie – 7,8 tys. zł,
- Miasto Obrzycko – 7 tys. zł.

W gminie Niwiska (woj. podkarpackie) dokonano wypłaty zawyżonego wynagrodzenia dla sekretarza gminy w okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. w kwocie w kwocie 7,8 tys. zł.

W mieście i gminie Nisko (woj. podkarpackie) dokonano wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia, powodując przekroczenie wydatków określonych w planie finansowym wydatków na dzień 10 grudnia 2019 r., poprzez przekazanie dotacji podmiotowych dla niepublicznych przedszkoli w łącznej wysokości 1 879 tys. zł, podczas gdy w budżecie gminy i miasta Nisko na rok 2019 zabezpieczono środki finansowe w wysokości 1 720 tys. zł.

W gminie Kalisz Pomorski (woj. zachodniopomorskie) w regulaminie wynagradzania obowiązującym w Urzędzie Miejskim określono, że pracownikom wypłaca się nagrody m.in. w terminach Dnia Pracownika Samorządowego oraz na koniec roku kalendarzowego. Na podstawie ww. regulacji pracownikom urzędu miejskiego, bez wskazania

szczególnych osiągnięć zawodowych, w kwietniu i w maju 2019 r. oraz na koniec tego roku przyznano nagrody w łącznych kwotach odpowiednio 15 tys. zł, 55,6 tys. zł i 168,9 tys. zł.

Miasto i gmina Iłża (woj. mazowieckie) udzieliła w 2020 r. wsparcia stowarzyszeniom i klubom w formie pomocy rzeczowej, tj. zakupu materiałów i wyposażenia ze środków finansowych przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii – dokonanego ogółem na kwotę 48 tys. zł – z pominięciem przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Na zawartych przez miasto Środa Śląska (woj. dolnośląskie) z wykonawcami robót budowlanych umowach: z dnia 14 września 2018 r. na roboty budowlane pn.: „Budowa chodnika w zadaniu i w miejscowości Juszczyń w Gminie Środa Śląska” i z dnia 6 lutego 2018 r. na wykonanie zadania inwestycyjnego „Budowa łącznika schodowego między ul. Kilińskiego, a ul. Sikorskiego w Środzie Śląskiej” kontrasygnatę złożyły osoby nieuprawnione, które nie zostały upoważnione przez skarbnika do składania kontrasygnaty.

Środki finansowe na wydatki ujęte w wykazach i planach wydatków miasta i gminy Jasień (woj. lubuskie), które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2019 w kwocie 1 143,2 tys. zł oraz 2020 w kwocie 1 048,1 tys. zł nie były gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego.

### Zamówienia publiczne

W 2021 r. w zakresie wydatkowania środków publicznych w następstwie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>9</sup> oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>10</sup> stwierdzono 1 298 przypadków nieprawidłowości na kwotę 707,9 mln zł. 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 – 142 przypadków,
- niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania – 134,
- nieustalenia lub niewłaściwego ustalenia wartości zamówienia – 98,
- nieprawidłowego określenia zasad wnoszenia wadium lub nieprawidłowości w zakresie zwrotu i zatrzymania wadium (np. nieterminowy zwrot, niezatrzymanie lub bezpodstawne zatrzymanie) – 93,
- nieprawidłowego sporządzenia ogłoszenia (np. niekompletna treść, różnice pomiędzy treścią ogłoszeń zamieszczonych w różnych miejscach) – 66,
- błędów informowania o wynikach postępowania – 56,
- braku lub niewłaściwej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. treść niekompletna lub niezgodna z przepisami ustawy) – 51,
- naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy – 44,
- nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia – 43,
- dokumentów żądanych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu (np. nieządanie dokumentów, bezpodstawne żądanie dokumentów) – 41,
- nieprawidłowego określenia kryteriów oceny oferty – 35,
- warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczanie w ogłoszeniu i specyfikacji warunków opisu sposobu dokonywania oceny ich spełniania, warunki nieproporcjonalne lub niezwiązane z przedmiotem zamówienia) – 27,
- niewzywania wykonawców do uzupełnienia dokumentów i pełnomocnictw na zasadach wynikających z art. 26 ust. 3 ustawy – 23,
- dokonania zmiany zawartej umowy z naruszeniem przepisów prawa – 20,
- wypłacania wykonawcom robót, dostaw lub usług wynagrodzeń niezgodnie z umową – 19,
- wypłacania wynagrodzenia za roboty, dostawy lub usługi bez potwierdzenia ich wykonania, protokołu odbioru – 19,
- niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub niewyłączenia z postępowania osoby podlegającej wyłączeniu – 19,

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2019.

- zmian specyfikacji lub ogłoszenia (np. nieprzedłużenie terminu składania ofert, dokonanie zmian jedynie w specyfikacji) – 19,
- przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzczenie, bezpodstawne odrzucenie) – 14,
- zawarcia umowy niezgodnej ze specyfikacją i z treścią oferty wybranej w postępowaniu – 12,
- niewłaściwego zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony – 12,
- zawiadomienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – 11,
- nieprzestrzegania zasady powszechności stosowania ustawy – 11,
- nieprzestrzegania zasady zakazującej dzielenia zamówienia na części lub zaniżenia jego wartości w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur – 10,
- przesłanek wykluczenia wykonawcy (niewykluczenie, bezpodstawne wykluczenie) – 9,
- nieuzasadnionego unieważnienia lub nieunieważnienia postępowania w przypadkach przewidzianych ustawą – 9,
- nieprzestrzegania zasady pisemności postępowania – 7,
- dokumentów potwierdzających spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego (np. żądanie dokumentów bez opisanie wymogów) – 6,
- niezamieszczenia specyfikacji na stronie internetowej – 5,
- prowadzenia negocjacji z oferentem po złożeniu oferty ostatecznej – 5,
- nieprzestrzegania terminu zawarcia umowy – 4,
- ustalania lub wypłacania zaliczek – 4,
- terminu składania ofert (wyznaczenie krótszego niż minimalny, nieprzedłużenie) – 3,
- dokonywania poprawek w ofercie na zasadach wynikających z art. 87 ust. 2 (niedokonanie, bezpodstawne dokonanie, nieprawidłowe dokonanie) – 2,
- nieuzasadnionego zawarcia umowy na czas dłuższy niż dopuszczony ustawą – 2.

*Urząd Gminy Kobylin Borzymy (woj. podlaskie) nie zastosował procedur Prawa zamówień publicznych do wyłonienia wykonawcy transportu dzieci do szkół w okresie roku szkolnego 2019/2020 i 2020/2021, mimo że wydatki poniesione na tę usługę w roku szkolnym 2018/2019 przekraczały równowartość 30 000 euro.*

*W Urzędzie Gminy Grodzisk (woj. podlaskie) stwierdzono niewłaściwe obliczenie punktacji oferty w zakresie kryterium mobilnej zbiórki odpadów. W ramach tego kryterium przewidziano 20 pkt za zorganizowanie 2 zbiórek (taką liczbę oferował wykonawca), zaś przyznano 40 pkt, które przysługiwały za 4 zbiórki. Ponadto wystąpiła sprzeczność między treścią umowy zawartej w z wykonawcą a danymi formularza ofertowego w zakresie ilości mobilnych zbiórek odpadów. Pomimo, iż oferta przewidywała 2 mobilne zbiórki, w szczegółowym zakresie zamówienia stanowiącym załącznik do umowy, wskazano na obowiązek zorganizowania co najmniej 1 zbiórki.*

*Kontrola w gminie Płużnica (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła nieudzielenie wyjaśnień treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, na wniosek wykonawcy złożony w dniu 30 kwietnia 2020 r. drogą elektroniczną w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Przebudowę drogi gminnej w miejscowości Pólko”, w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości szacunkowej 632 tys. zł.*

*Kontrola w Urzędzie Miejskim w Brodnicy (woj. kujawsko-pomorskim) ujawniła opisanie przedmiotu zamówienia na „Zagospodarowanie terenów zielonych, oczyszczanie letnie i zimowe ulic, bieżące utrzymanie ulic i chodników oraz oznakowania pionowego na terenie Gminy Miasta Brodnicy”, o wartości szacunkowej 2 303 tys. zł, w trybie przetargu nieograniczonego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, poprzez objęcie jednym niepodzielnym przedmiotem zamówienia zagospodarowania terenów zielonych, oczyszczania letniego i zimowego ulic, bieżącego utrzymania ulic i chodników oraz oznakowania pionowego na terenie gminy i miasta Brodnicy. Podział zamówienia na części umożliwiłby udział w postępowaniu większej liczbie wykonawców, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, co zwiększyłoby konkurencyjność bez utraty jakości wykonania.*

*W toku kontroli miasta Żywiec (woj. śląskie) w zakresie przygotowania i przeprowadzenia w 2020 r. przetargu nieograniczonego o zamówienie publiczne pn. „Remont ulicy Kocurowskiej w Żywcu – etap II (km 0+447,50 – 1+390,50)” stwierdzono zaniechanie przez zamawiającego w ramach oceny złożonych ofert wezwania najkorzystniejszego wykonawcy, który zaoferował cenę niższą od wartości zamówienia powiększoną o należny podatek od towarów i usług o więcej niż 30%, do złożenia stosowanych wyjaśnień wraz z dowodami. Najkorzystniejszy wykonawca zaoferował wykonanie przedmiotu zamówienia za cenę brutto w wysokości 633 tys. zł, tj. o 42,54% niższą*

od wartości zamówienia powiększoną o należny podatek od towarów i usług. Wartość zamówienia oszacowana na podstawie kosztorysu inwestorskiego wynosiła 896 tys. zł, tj. 1 102 tys. zł brutto.

Gmina Gromnik (woj. małopolskie) przekazała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informację o ofertach złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym bez negocjacji, przeprowadzonym w 2021 r. na zadanie pn. „Remont drogi dojazdowej do gruntów rolnych – droga wewnętrzna Gromnik (Pozna) – Siemieczów w miejscowości Gromnik”, z naruszeniem 7-dniowego terminu. Z ustaleń kontroli wynika, że otwarcie ofert nastąpiło w dniu 1 lipca 2021 r., natomiast informacja o złożonych ofertach została wysłana do Prezesa UZP w dniu 27 sierpnia 2021 r. (tj. z 50-dniowym opóźnieniem).

W gminie Ropa (woj. małopolskie) określono wartość kar umownych w umowie na zadanie pn. „Odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych na terenie Gminy Ropa w okresie od 1 stycznia 2021 roku do 31 grudnia 2021 roku” zawartej w dniu 31 grudnia 2020 r. w wysokościach niespójnych w tym zakresie z podanymi we wzorze umowy, stanowiącym załącznik do SIWZ z dnia 17 grudnia 2020 r. We wzorze umowy przyjęto, iż zamawiającemu przysługują od wykonawcy kary umowne w wysokości 10% miesięcznego wynagrodzenia umownego brutto, podczas gdy w umowie wysokość tożsamych kar określono na 1% miesięcznego wynagrodzenia umownego brutto.

W przeprowadzonym przez gminę Zadzim (woj. łódzkie) postępowaniu na wyłonienie wykonawcy zadania inwestycyjnego pn. „Rewaloryzacja Zabytkowego Parku w Zadzimiu, gm. Zadzim” warunki w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej zostały opisane w sposób nadmierny i nieproporcjonalny w stosunku do przedmiotu zamówienia. Warunki udziału w postępowaniu powinny uwzględniać specyfikę przedmiotu zamówienia, tak więc stawiając wymagania w zadaniu, którego przedmiotem jest rewaloryzacja zabytkowego parku, uzasadnione było oczekiwanie od wykonawców wykazania doświadczenia np. w zakresie gospodarki zielenią i drzewostanem, zabezpieczania drzew będących pomnikami przyrody czy wykonania nawierzchni dróg i ścieżek w parku. Natomiast wymaganie od wykonawców doświadczenia w zakresie budowy placu zabaw czy modernizacji ogrodzenia nie było zasadne. Dodatkowo w SIWZ oddzielnie wymagano wykazania doświadczenia w zakresie budowy placu zabaw, fontann, zbiornika wodnego w parku, elementów małej architektury, co było wewnętrznie sprzeczne wewnętrznie, bowiem wymienione place zabaw, fontanny czy zbiorniki wodne są właśnie elementami małej architektury.

Powiat brzeziński (woj. łódzkie) jako zamawiający nieprawidłowo ustalił kryteria oceny ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na remont drogi powiatowej w miejscowości Popień, wskutek przyjęcia kryterium oceny ofert dotyczącego doświadczenia wykonawcy. Element doświadczenia mógł pojawić się w kontekście kryteriów oceny ofert, ale nie ogólnie jako doświadczenie wykonawcy, tylko w odniesieniu do osób wyznaczonych do realizacji zamówienia i wyłącznie w sytuacji kwalifikowanej, czyli pod warunkiem znaczącego wpływu na jakość wykonania zamówienia. Powołany wpływ powinien być przez zamawiającego wykazany w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W dokumentacji postępowania na wykonanie robót budowlanych w budynku administracyjnym Starostwa Powiatowego w Olecku (woj. warmińsko-mazurskie) nie stwierdzono dokumentu z czynności ustalenia wartości zamówienia. Z wyjaśnienia złożonego przez Sekretarza Powiatu wynikało, że wartość zamówienia została ustalona, ale z jej ustalenia nie został sporządzony żaden dokument, określający zakres zamówienia, kwoty przyjęte do szacowania z robót zrealizowanych w 2019 r., czy szacunkową cenę wskazaną przez byłego wykonawcę.

Kontrola przeprowadzona w Gminnym Przedsiębiorstwie Wielobranżowym Sp. z o.o. w Prószkowie stwierdziła niewywiązywanie się z postanowień zawartych w umowach na realizację zamówień uzyskanych od gminy Prószków (woj. opolskie) poprzez niewykonanie przedmiotu zamówienia określonego w umowach na zimowe utrzymanie dróg chodników i placów w części dotyczącej pozostawiania w stałej gotowości i zapewnienia sprawnego technicznie sprzętu przez 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu poprzez niezapewnienie do realizacji tych zamówień wymaganych jednostek transportowo-sprzętowych oraz powierzenie do realizacji podwykonawcom części zamówienia pn. „Remont budynku położonego w Prószkowie, ul. Opolska 10”, wbrew postanowieniom umowy.

Podczas kontroli przeprowadzonej w gminie Biąła (woj. opolskie) stwierdzono, że doszło do wypłacenia wykonawcy zamówienia publicznego dotyczącego dowozu dzieci do szkół, za realizację usługi w okresie od września

2019 r. do listopada 2020 r., na podstawie wystawionych przez wykonawcę faktur uprzednio sprawdzonych i uznanych za prawidłowe, wynagrodzenia w wysokości zawyżonej o łączną kwotę 2,2 tys. zł. W trakcie kontroli doprowadzono do zwrotu na rachunek bankowy jednostki nadpłaconej kwoty wynagrodzenia.

Podczas kontroli w Miejskim Zarządzie Dróg w Opolu (woj. opolskie) stwierdzono udzielenie zamówienia publicznego na wykonywanie usługi zimowego oczyszczania nawierzchni jezdni na ulicach miasta Opola w okresie od 16 lutego 2021 r. do 8 marca 2021 r. o wartości 496 923,53 zł netto (611 215,94 zł brutto przy 23% stawce podatku VAT) wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Stwierdzono również brak właściwego nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych przy realizacji zamówienia publicznego dotyczącego zimowego oczyszczania nawierzchni jezdni na ulicach miasta Opola poprzez akceptowanie przesyłanych przez wykonawcę meldunków (w formie komunikatów) niezgodnych z umową, tj. bez załączników w formie wydruków z systemu komputerowego potwierdzających pracę sprzętu i niesporządzanie protokołów odbioru prac zleconych po zgłoszeniu przez wykonawcę ich zakończenia.

W gminie Krasiczyn (woj. podkarpackie) niezgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych określono kryteria oceny ofert, poprzez kilkukrotne zastosowanie do oceny ofert kryterium ceny o wadze przekraczającej 60%, bez określenia w opisie przedmiotu zamówienia standardów jakościowych odnoszących się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia. Nieprawidłowość dotyczyła czterech przeprowadzonych w latach 2019–2020 zamówień publicznych.

W gminie Orły (woj. podkarpackie) ustalono, że w postępowaniu o zamówienie publiczne, przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Orły” w 2019 r.:

- nie ogłoszono przetargu na realizację zamówienia w terminie umożliwiającym zakończenie procedury wyboru wykonawcy zarówno przed dniem 1 stycznia 2019 r.,
- podzielono zamówienie na odrębne zamówienia w celu uniknięcia łącznego oszacowania ich wartości,
- podano w przesłanym do Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia błędną wartość szacunkową zamówienia (797 tys. zł zamiast 730 tys. zł).

W gminie Wałcz (woj. zachodniopomorskie) bez zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w trybie zapytania ofertowego udzielono zamówień 3 wykonawcom robót budowlanych tego samego rodzaju o łącznej wartości 240 tys. zł netto. Powyższe świadczyło o dokonaniu nieuprawnionego podziału zamówienia na części, czego skutkiem było udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy wybranemu z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych.

W gminie Rymań (woj. zachodniopomorskie) przeprowadzone w roku 2019 postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej 30 000 euro na kompleksową obsługę bankową budżetu gminy i podległych jednostek w latach 2020–2023 unieważniono z uwagi na to, że cena jedynej złożonej oferty (192 tys. zł) przekraczała kwotę jaką zamawiający przeznaczył na realizację usługi (83 tys. zł). Na skutek podziału ww. zamówienia zawarto z bankiem umowę na okres 2 lat, za wynagrodzeniem w kwocie 81 tys. zł. Powyższe świadczyło o przyjęciu za podstawę ustalenia wartości zamówienia tylko jego części, czego skutkiem było udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy wybranemu z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych.

W gminie Dębno (woj. zachodniopomorskie) w Biuletynie Zamówień Publicznych nie zamieszczono ogłoszenia o udzieleniu, za wynagrodzeniem w kwocie 488 tys. zł, zamówienia pn. „Remont ulicy Wodnej w Dębnie”.

Miasto Podkowa Leśna (woj. mazowieckie) w 2020 r. zawarło na czas nieoznaczony umowę o prowadzenie rachunków bankowych przez Bank Spółdzielczy w Białej Rawskiej.

W mieście i gminie Warka (woj. mazowieckie), zwrotu wadium w wysokości 50 tys. zł wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, dokonano 565 dni po zawarciu w dniu 4 lutego 2020 r. umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

*W gminie Wyśmierzyce (woj. mazowieckie) w prowadzonym w 2020 r. postępowaniu o udzielenie zamówienia nie wezwano wykonawcy do udzielenia wyjaśnień w sprawie ceny oferty określonej na kwotę 659 tys. zł, która była niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług ustalonej na kwotę 1 161 tys. zł, wybierając ją następnie jako ofertę najkorzystniejszą.*

### **Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji**

Naruszenie przepisów regulujących udzielanie i otrzymywanie dotacji przez jednostki oraz ich rozliczanie w 2021 r. miało miejsce w 415 przypadkach na łączną kwotę 64,2 mln zł. Do najczęściej występujących uchybień można zaliczyć:

- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów itp.) – 163 przypadków,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 65,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 42,
- nieprawidłowości w zakresie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej – 26,
- nieodprowadzenie, nieterminowe odprowadzenie lub odprowadzenie w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych – 26
- nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie otrzymanych dotacji – 18,
- wykorzystywanie dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem – 18,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 17,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom należącym do sektora finansów publicznych – 5.

*Kontrola dotacji udzielanych przez powiat grajewski (woj. podlaskie) na wspieranie wykonywania zadań publicznych realizowanych w 2020 r. przez organizacje pozarządowe wykazała, że w skład komisji konkursowej wszedł m.in. przedstawiciel organizacji pozarządowej, która złożyła ofertę w konkursie.*

*Z budżetu powiatu lipnowskiego (woj. kujawsko-pomorskie) przekazano w latach 2019–2021 dotację przedmiotową dla Powiatowego Zakładu Transportu Publicznego funkcjonującego w formie samorządowego zakładu budżetowego w łącznej kwocie 4 654 tys. zł, pomimo nieustalenia przez radę powiatu jednostkowych stawek dotacji odnośnie świadczenia konkretnych usług lub wytwarzanych wyrobów.*

*W gminie Pruszcz Gdański (woj. pomorskie), w okresie od dnia 1 lutego 2021 r. do dnia 7 lipca 2021 r., nie ustalono do zwrotu części dotacji w kwocie 20 tys. zł udzielonej Zespołowi Pieśni i Tańca Gminy Pruszcz Gdański Jagódki (w 2020 r. z budżetu gminy ww. samorządowej instytucji kultury przekazano dotację podmiotową w kwocie 180 tys. zł) w związku z wykazaniem, w złożonym przez Zespół sprawozdaniu, wykorzystania w 2020 r. środków z dotacji w wysokości 160 tys. zł.*

*W planie finansowym Urzędu Gminy Kościerzyna (woj. pomorskie) nie ujęto w 2020 r. dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych funkcjonujących na terenie gminy Kościerzyna. Dotacje te zostały ujęte w planie finansowym Zakładu Oświaty Gminy Kościerzyna, czego skutkiem było dysponowanie nimi przez tę jednostkę.*

*W mieście Skoczów (woj. śląskie) latach 2017–2021 udzielono dotacji dla spółki wodnej w kwocie łącznej 84 tys. zł na realizację zadań w zakresie gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej, pomimo braku uchwały w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji dla spółek wodnych.*

*W latach 2018–2019 Wójt Gminy Baćkowice (woj. świętokrzyskie) zaniechał ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w konsekwencji czego w ww. okresie udzielono i przekazano z budżetu gminy Baćkowice dotacje celowe w łącznej kwocie 119 tys. zł z naruszeniem zasady jawności oraz trybu ich udzielania. Ponadto w okresie styczeń–sierpień 2019 roku Wójt Gminy Baćkowice naliczył i wypłacił dotację na ucznia niepełnosprawnego uczęszczającego do punktu przedszkolnego, posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, w kwocie zaniżonej o 12 tys. zł.*

Gmina Lubień (woj. małopolskie) zawarła w dniu 10 października 2019 r. umowę dotacji na zakup 2 zestawów aparatów powietrznych, z Ochotniczą Strażą Pożarną w Krzeczowie, reprezentowaną wyłącznie przez prezesa tej jednostki, mimo braku upoważnienia do jednoosobowej reprezentacji. Zgodnie ze sposobem reprezentacji ww. jednostki OSP wynikającym z Krajowego Rejestru Sądowego, do ważności oświadczeń woli, tj. podpisywania umów, aktów oraz pełnomocnictw i dokumentów finansowych – wymagane jest współdziałanie, cyt. „dwóch osób prezesa lub wiceprezesa i skarbnika”.

W gminie Wojcieszków (woj. lubelskie) udzielono, w latach 2018–2020, dotacji dla niepublicznej szkoły podstawowej prowadzonej przez stowarzyszenie, w kwotach niewynikających z części oświatowej subwencji ogólnej, a w konsekwencji zawyżono udzieloną dotację w 2018 r. o 111 tys. zł i w 2019 r. o 58 tys. zł oraz zaniżono w 2020 r. o 10 tys. zł.

W gminie Komarówka Podlaska (woj. lubelskie) zawyżono o 2 tys. zł kwoty zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, w wyniku dwukrotnego przyjęcia do jej obliczenia tej samej faktury.

Wójt Gminy Nowosolna (woj. łódzkie) przedłożył Radzie Gminy Nowosolna sprawozdanie dotyczące rozliczenia dotacji za rok 2020 w dniu 31 marca 2021 r. Wskazane sprawozdanie zawierało m.in. informację o wykorzystaniu dotacji udzielonych klubom sportowym, realizującym zadania w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu na terenie gminy Nowosolna. Przedmiotowa informacja powinna zostać opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu oraz na stronie internetowej gminy Nowosolna. Nie została ona jednak opublikowana na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy Nowosolna, natomiast w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Gminy Nowosolna została umieszczona w toku kontroli RIO.

Gmina Wola Krzysztoporska (woj. łódzkie) udzieliła dwóch dotacji celowych na roboty budowlane przy zabytkach, a przeznaczeniem dotacji były prace dotyczące obiektów położonych poza granicami gminy, co wykraczało poza zakres działania gminy, do którego należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Dotacje przekazano w 2019 r. odpowiednio w kwotach: 25 tys. zł i 50 tys. zł.

Kontrola kompleksowa miasta Namysłów (woj. opolskie) wykazała naruszenie zasad udzielania dotacji celowych na dofinansowanie z budżetu kosztów trzech inwestycji służących ochronie powietrza, na łączną kwotę 14 tys. zł, poprzez niedostateczne udokumentowanie, iż zdemontowane w ramach udzielonych dotacji źródła ciepła posiadały cechy niskiej sprawności energetycznej. W złożonej dokumentacji brak było informacji umożliwiających w sposób niebudzący wątpliwości dokładną identyfikację kotłów opalanych na paliwo stałe w postaci ekogroszku, a tym samym przypisanie im określonej specyfikacji technicznej, z której wynikałaby m.in. ich cecha sprawności energetycznej.

Kontrola wydatków z tytułu dotacji, wykazała że gmina Zakrzewo (woj. wielkopolskie) w 2020 r. udzieliła dwóch dotacji celowych instytucji kultury „Dom Polski – Centrum Idei Rodła w Zakrzewie”, bez zawarcia umów określających w szczególności wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, terminu wykorzystania dotacji a także terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji wraz z terminem zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, a mianowicie: w dniu 26 marca 2020 r., w kwocie 40 tys. zł z przeznaczeniem na odnowienie fasady budynku „Domu Polskiego – Centrum Idei Rodła w Zakrzewie” oraz 27 lipca 2020 r. w kwocie 25 tys. zł na dofinansowanie organizacji festiwalu Blues Express”.

W gminie Trzebownik (woj. podkarpackie) stwierdzono nieprawidłowości przy ustalaniu i wyliczaniu w latach 2018–2020, dotacji z budżetu dla przedszkoli, których organem prowadzącym jest podmiot inny niż jest, a w szczególności poprzez przyjęcie do wyliczenia podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, nieprawidłowej kwoty wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli oraz niedokonywanie aktualizacji podstawowej kwoty dotacji, pomimo zmian w planie wydatków jak i zmianie liczby uczniów co skutkowało zawyżeniem wysokości dotacji o łączną kwotę 88 tys. zł w latach 2018–2019 dla jednego z przedszkoli niepublicznych oraz zaniżeniem wysokości dotacji o łączną kwotę 217 tys. zł w 2020 r. dla dwóch przedszkoli niepublicznych.

Gmina Dziwnów (woj. zachodniopomorskie) kwotą 85 tys. zł dofinansowała realizację przez klub sportowy zadania pn. „Prowadzenie działalności sportowej w zakresie piłki nożnej w Dziwnowie”. W sprawozdaniu złożonym

*z wykonania zadania beneficjent wskazał, że ze środków otrzymanej dotacji sfinansował nie objęte ofertą na realizację tego zadania wydatki w kwocie 25 tys. zł na zakup sprzętu sportowego, utrzymanie boiska i zapłatę opłat. Na poniesienie tych wydatków beneficjent nie uzyskał zgody zleceniodawcy, który pomimo braku takiej zgody nie uznał, że ww. środki finansowe zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem.*

*Gmina Tuplice (woj. lubuskie) nie ustaliła kwoty przypadającej do zwrotu z tytułu niewykorzystanej do końca 2020 r. części dotacji w wysokości 8,9 tys. zł udzielonej Gminnej Bibliotece Publicznej w Tuplicach i zwróconej po terminie, tj. w dniu 28 czerwca 2021 r.*

### **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 124 przypadki nieprawidłowości na łączną kwotę 156,6 mln zł, w tym m.in.:

- dotyczące wieloletniej prognozy finansowej – 68 przypadków,
- 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 – 8,
- przekroczenie limitu zadłużenia – 5,
- w zakresie poręczeń – 4,
- przekroczenie planu rozchodów – 2,
- przekroczenie wskaźnika dopuszczalnych spłat zadłużenia w roku budżetowym – 1,
- dotyczące stosowania niestandardowych operacji finansowych – 1.

*Kontrola w gminie Bytoń (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała nieprawidłowe prognozowanie dla 2020 r. i 2021 r. kwoty rozchodów z tytułu spłaty kredytów i pożyczek, ujętych w uchwale Rady Gminy Bytoń z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bytoń na lata 2019–2024. W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że przyjęto dla 2020 r. i 2021 r. w zakresie rozchodów zaniżone kwoty planowanych spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych o odpowiednio 37 tys. zł i 37 tys. zł, w stosunku do danych źródłowych, wynikających z zawartych umów.*

*Wójt Gminy Zakrzewo (woj. kujawsko-pomorskie) na podstawie umowy z dnia 24 grudnia 2018 r. zaciągnął w Kujawskim Banku Spółdzielczym w Aleksandrowie Kujawskim, Oddział w Bądkowie kredyt długoterminowy w wysokości 925,8 tys. zł, natomiast opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o możliwości spłaty kredytu długoterminowego uzyskał dopiero w dniu 28 grudnia 2018 r., tj. 4 dni po zaciągnięciu zobowiązania finansowego.*

*Zaciągnięcie zobowiązania dotyczącego realizacji zadania wieloletniego nieujętego w wykazie przedsięwzięć określonym w uchwale Rady Gminy Tczew (woj. pomorskie) z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Tczew na lata 2020–2024 (ze zmianami) poprzez zawarcie w dniu 2 grudnia 2020 r. umowy na wykonanie zadania pn. Remont drogi Śliwiny – Waćmierek obciążającej budżet roku 2021 zobowiązaniem w kwocie 450 tys. zł.*

*W uchwałach budżetowych miasta Siemianowice Śląskie (woj. śląskie) na 2018 r. i 2020 r., a następnie w uchwałach je zmieniających, w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60004 „Lokalny transport zbiorowy” zaplanowano wydatki bieżące z tytułu wpłat na rzecz Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w Katowicach w kwocie niższej od przypadających na te lata wpłat miasta Siemianowic Śląskich na rzecz ww. podmiotów. Na 2018 r. plan wydatków z tego tytułu był zaniżony o 526 tys. zł a na 2020 r. o 1 783,8 tys. zł. Przy uwzględnieniu w planowanych wydatkach pełnej kwoty z tytułu ww. składki na rok 2020 r., łączne planowane wydatki bieżące byłyby wyższe niż planowane dochody bieżące. Skutkiem tego nie spełniona zostałaby relacja określona w art. 242 ust. 1 uofp.*

*W gminie Kamionka Wielka (woj. małopolskie) nie uwzględniono w planie przychodów zarówno w projekcie uchwały budżetowej na rok 2021, jak również w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata*

2021–2035, kwoty planowanych przychodów w wysokości 165 tys. zł tytułem spłaty pożyczki udzielonej na podstawie umowy z dnia 4 czerwca 2020 r., aneksowanej w dniu 24 listopada 2020 r., zawartej z OSP na zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego. Termin spłaty pożyczki ustalono do dnia 30 czerwca 2021 r.

W gminie Zabierzów (woj. małopolskie) nie dochodzono należności z tytułu pożyczek udzielonych w latach 2007–2008 trzem OSP na łączną kwotę 115 tys. zł. Ustalono, że przez kilkanaście lat gmina nie podejmowała żadnych czynności w tym zakresie, skutkiem czego dopuszczono do przedawnienia ww. należności.

Gmina Kodeń (woj. lubelskie) udzieliła w latach 2020–2021 pożyczki osobie prawnej w kwotach 21 tys. zł i 52,5 tys. zł bez upoważnienia rady gminy.

W dniu 28 grudnia 2018 r. gmina Galewice (woj. łódzkie) podpisała umowę o dofinansowanie ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) w Łodzi w formie pożyczki w wysokości 2 561 tys. zł, z przeznaczeniem na zadanie „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej z odgałęzieniami kanalizacyjnymi w miejscowości Osiek, gmina Galewice”. Skład Orzekający RIO w Łodzi wydał pozytywną opinię w przedmiocie możliwości spłaty powyższej pożyczki dopiero uchwałą w dniu 4 marca 2019 r.

Rada Gminy Zadzim (woj. łódzkie) nie ustaliła w uchwale budżetowej na 2019 r. limitu zobowiązań na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Ustalone limity dotyczyły jedynie zaciągania zobowiązań na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Mimo powyższego Wójt Gminy zaciągnął w dniu 11 marca 2019 r. pożyczkę Nr PROW-07.2.2-11-01025-10 w kwocie 1 194 754,60 zł z przeznaczeniem na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Powiat kutnowski (woj. łódzkie) dokonywał spłat kapitału i odsetek z tytułu kredytu zaciągniętego na podstawie umowy z dnia 8 maja 2006 r. zawartej pomiędzy Bankiem Polskiej Spółdzielczości S.A. a Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej z siedzibą w Kutnie, którego spłatę poręczył powiat kutnowski. Powiat przejął ww. zobowiązanie po likwidacji SP ZOZ w 2020 r. Spłatę rat identyfikowano w budżecie jako rozchód. Spłata tego kredytu, który nie był zaciągnięty przez jednostkę samorządu terytorialnego, nie stanowiła rozchodu. Wobec tego spłata zobowiązań po SP ZOZ powinna zostać ujęta w wydatkach budżetu powiatu. W konsekwencji, wydatki powinny zostać ujęte w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Kwoty dotyczące przejęcia i spłaty zobowiązań po samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz pokrycia ujemnego wyniku, należało ujmować również w wieloletniej prognozie finansowej (jako dług spłacany wydatkami).

W gminie Rożwienica (woj. podkarpackie) zawarto w dniu 4 stycznia 2021 r. umowę o kredyt w rachunku bieżącym w wysokości 1 500 tys. zł na okres od 4 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r., pomimo, że na dzień podpisania tej umowy brak było upoważnienia Rady Gminy w Rożwienicy do jej zawarcia.

W wieloletniej prognozie finansowej gminy Borne Sulino (woj. zachodniopomorskie) zobowiązania związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego w latach 2019–2024 wykazano w wartościach zerowych, zamiast odpowiednio w kwotach od 9,9 tys. zł do 5,5 tys. zł.

W wieloletniej prognozie finansowej gminy Gościno (woj. zachodniopomorskie) na lata 2020–2025, w wykazie przedsięwzięć nie ujęto nakładów w wysokości 2 550 tys. zł na przedsięwzięcie pn. Poprawa jakości środowiska w miastach na terenie Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty, w tym limitu nakładów na 2020 r. w kwocie 552 tys. zł.

Burmistrz miasta i gminy Strzelin (woj. dolnośląskie), przy kontrasygnacie skarbnika, zawarł 12 czerwca 2019 r. aneks do umowy wsparcia spłaty kredytu z 19 lutego 2018 r., zmieniający zapis umowy, w którym zwiększono wysokość dopłat gminy do kapitału zakładowego Strzeleńskiego Centrum Sportowo-Edukacyjnego Sp. z o.o. z 6 100 tys. zł do 8 200 tys. zł, bez uprzedniego uzyskania opinii RIO we Wrocławiu o możliwości spłaty zobowiązania. Opinia taka była konieczna, ponieważ wartość zobowiązania przekraczała 0,5% planowanych dochodów bieżących.

Kontrola gminy Szprotawa (woj. lubuskie) wykazała, iż kwoty prognozowanych rozchodów objętych ustawowymi włączeniami z limitu spłaty zobowiązań w roku 2021 w wysokości 590 tys. zł oraz w roku 2022 w kwocie 524 tys. zł wykazane w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2020–2033 nie znajdują potwierdzenia w dokumentach

źródłowych. Nieprawidłowe dane dotyczyły środków związanych z budową Przedszkola Nr 3 w Szprotawie, która zakończona została w 2018 r.

### Gospodarka mieniem

W trakcie kontroli zagadnień z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym stwierdzono 907 przypadków nieprawidłowości, które naruszały zasadę gospodarowania nimi określoną, w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj. w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki na łączną kwotę 59,8 mln zł. Najczęściej nieprawidłowości występowały w poniższych obszarach:

- nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości – 265 przypadków,
- nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysponowaniu mienia komunalnego (najem, dzierżawa, trwałe zarząd itp.) – 213,
- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości – 125,
- niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym – 48,
- nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości – 49,
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat, stawki itp.) – 45,
- nieprawidłowe sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego – 31.

W Starostwie Powiatowym w Grajewie (woj. podlaskie) ustalono, że Zakład Podstawowej Opieki Zdrowotnej w Grajewie wnosi opłatę za trwałe zarząd, mimo że nie jest powiatową jednostką nieposiadającą osobowości prawnej, a zatem w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może być trwałą zarządcą nieruchomości.

W mieście Hel (woj. pomorskie) bezpodstawnie obciążono w 2020 r. przyszłych nabywców nieruchomości gminnych kosztami przygotowania tych nieruchomości do sprzedaży, tj. kosztami wyceny nieruchomości w łącznej wysokości 8 tys. zł.

W 2020 r. miasto Zawiercie (woj. śląskie) nieprawidłowo zorganizowało dwie procedury zamiany nieruchomości, poprzez zobowiązanie nabywcy do zapłaty całej ceny za nieruchomość z równoczesnym dokonaniem przez miasto Zawiercie zapłaty za nabywaną nieruchomość w pełnej wysokości. Miasto Zawiercie wydatkowało łącznie kwotę 3 989,2 tys. zł oraz zrealizowało dochody w łącznej kwocie 4 233,5 tys. zł. Przy transakcji zamiany nieruchomości nabywca winien był wpłacić jedynie różnicę ww. kwot w wysokości 244,3 tys. zł (tj. różnicę wartości zamienianych nieruchomości).

Wójt Gminy Bedlno (woj. łódzkie) zaniechał opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na rok 2020 i przedstawienia go pod obrady Rady Gminy Bedlno. Poprzednio uchwalony w tym zakresie akt prawny obowiązywał w latach 2015–2019.

Podczas kontroli w mieście Opolu (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedochodzeniu przez Prezydenta Miasta Opola gospodarującego nieruchomościami Skarbu Państwa odszkodowania od miasta Opole za niedostarczenie w latach 2016–2021 lokali socjalnych osobom, którym prawo do takich lokali stwierdzono w wyrokach sądowych. W wyniku powyższej nieprawidłowości uszczuplono we wskazanym okresie dochody Skarbu Państwa o łączną kwotę 80 tys. zł oraz dopuszczono do przedawnienia należności na łączną kwotę 16 tys. zł.

Podczas kontroli w gminie Lubrza (woj. opolskie) stwierdzono naruszenie przepisów w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi polegające m.in. na sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu ograniczonego, pomimo braku przesłanek uprawniających do zastosowania takiego trybu. Nabywcami nieruchomości zostali rodzice wójta gminy, a następnie tego samego dnia przekazali jemu samemu tę działkę w drodze darowizny. Okoliczności związane ze sprzedażą tych działek, począwszy od zmiany oznaczenia w ewidencji gruntów stanu faktycznego nieruchomości, poprzez przystąpienie do przetargu wyłącznie przez rodziców urzędującego wójta, a następnie przekazanie nieruchomości nabytych w przetargu wójtowi, nasuwają wniosek, że zastosowana procedura i wszystkie dokonane czynności zmierzały do przejęcia tych nieruchomości właśnie przez ww. nabywców.

Gmina Białośliwie (woj. wielkopolskie) mimo posiadania w swoim zasobie lokali, do których dostarcza ciepło dla celów centralnego ogrzewania, nie wprowadziła regulaminu rozliczeń ciepła dostarczanego do tych lokali.

Wójt Gminy Zakrzewo (woj. wielkopolskie) w dniu 1 września 2020 r. zawarł w trybie bezprzetargowym 109 umów dzierżawy gruntów, jako kolejne umowy z dotychczasowymi dzierżawcami, w tym 16 umów na okres 3 lat, a pozostałe 96 umów na okres 8 lat bez zgody rady wyrażonej w uchwale i dotyczącej konkretnej, zidentyfikowanej nieruchomości.

W gminie Dubiecko (woj. podkarpackie) stwierdzono nieprawidłowości przy sprzedaży nieruchomości gminnych, polegające na nie zamieszczeniu w:

- ogłoszeniach o przetargu, informacji o terminach przeprowadzenia poprzednich przetargów,
- protokołach z przeprowadzonych postępowań przetargowych, informacji o obciążeniach nieruchomości i zobowiązaniach, których przedmiotem są nieruchomości,
- informacji o wyniku przetargu, danych o oznaczeniu nieruchomości będącej przedmiotem przetargu, według katastru nieruchomości i księgi wieczystej,
- informacji o wynikach przetargu, liczby osób uczestniczących w przetargu,
- zawiadomieniach kierowanych do nabywców nieruchomości, informacji o uprawnieniu przysługującym organizatorowi przetargu do zatrzymania wpłaconego wadium, jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie przystąpi do zawarcia umowy.

W gminie Borne Sulinowo (woj. zachodniopomorskie) w latach 2019–2020 dokonano sprzedaży 3 lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców za łączną cenę 164 tys. zł. Na poczet ww. należności zaliczono przedpłaty na wykup tych lokali w łącznej kwocie 8,2 tys. zł wniesione przez najemców w latach 1993–1995, tj. przed zawarciem umów najmu. Ponadto środków pieniężnych pobranych od ww. oraz od innych najemców nie zgromadzono na wyodrębnionym rachunku bankowym, a w księgach rachunkowych urzędu nie założono ewidencji rozliczeń z najemcami z tytułu wniesionych przez nich przedpłat. W latach 1993–2021 (do dnia zakończenia kontroli) zaniechano rozliczenia z najemcami nienależnie pobranych od nich kwot.

W gminie Raciąż (woj. mazowieckie) stosowano stawki czynszu za najem i dzierżawę nieruchomości, które ustalił organ stanowiący a nie organ wykonawczy.

W gminie Stare Bogaczowice (woj. dolnośląskie) nie prowadzono ewidencji gminnego zasobu nieruchomości.

#### **Rozliczenia jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi**

W 2021 r. w zakresie rozliczeń budżetów jednostek samorządu terytorialnego z ich jednostkami organizacyjnymi stwierdzono nieprawidłowości w 43 przypadkach na łączną kwotę 1,8 mln zł, przy czym największa ich liczba dotyczyła nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań (sześć przypadków), które winny stanowić podstawę do dokonania rozliczeń, niezwracania środków finansowych pozostających na wyodrębnionym rachunku dochodów jednostki budżetowej (pięć przypadków) oraz niedokonywania lub nieterminowego dokonywania wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych zakładów budżetowych (trzy przypadki).

W gminie Śniadowo (woj. podlaskie) wójt zawarł z Zakładem Gospodarki Komunalnej w Śniadowie (zakład budżetowy) porozumienie określające „zasady i tryb współpracy stron przy realizacji zadania w zakresie dowożenia dzieci do szkół”, z którego wynika, że mimo realizacji zadania dowożenia przez urząd, zakład będzie realizował „na rzecz gminy” m.in. opisywanie faktur za paliwo, ustalenie normy zużycia paliwa w pojazdach oraz miesięczne rozliczanie paliwa. Inne zadania (ewidencja pojazdów, ich eksploatacja, wydawanie kart drogowych, wynagradzanie kierowców) realizował urząd. Powierzono więc ZGK decydowanie o prawidłowości kosztów paliwa ponoszonych w urzędzie. Pracownicy zakładu wykonywali w praktyce elementy kontroli procesów składających się na gospodarkę finansową urzędu.

Zarządzeniem byłego Starosty Powiatu Łomżyńskiego (woj. podlaskie) z 18 września 2017 r. określono „zasady rozliczania kosztów prowadzenia obsługi finansowej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Łomży”, obsługiwanej przez starostwo na podstawie stosownej uchwały Rady Powiatu Łomżyńskiego. Na tej podstawie obciążano plan finansowy poradni miesięcznymi kosztami obsługi oszacowanymi na kwotę 2,2 tys. zł, które ujmowano jako wydatek poradni w paragrafie 4300 „Zakup usług pozostałych”. Postępowanie takie nie ma uzasadnienia, ponieważ ponoszenie kosztów obsługi jest obowiązkiem wyznaczonej przez radę jednostki obsługującej i nie wynika z zakupienia usługi przez jednostkę obsługiwaną.

W trakcie kontroli w gminie Brzuze (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono niezwyfikowanie dokumentacji złożonej przez zakład budżetowy, tj. Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Brzuzem, w zakresie zaistnienia przesłanek skutkujących powstaniem obowiązku wpłaty do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżki środków obrotowych na koniec 2019 r. Na podstawie sprawozdania budżetowego Rb-30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych oraz pisma Kierownika Zakładu dotyczącego wyliczenia faktycznego stanu środków obrotowych na koniec 2019 r. (w bilansie nie wykazano nadwyżki środków obrotowych za ww. rok) kontrolujący stwierdzili, że Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Brzuzem nieprawidłowo ustalił nadwyżkę środków na koniec 2019 r., a w konsekwencji nie przekazał na rzecz budżetu gminy dochodów z tytułu nadwyżki środków obrotowych w kwocie 210 tys. zł.

Sprawozdania budżetowe składane przez jednostki organizacyjne gminy Lipusz, dla których Urząd Gminy Lipusz (woj. pomorskie) pełni funkcję jednostki obsługującej podpisywane były przez osoby nieuprawnione, a mianowicie jednostkowe sprawozdania roczne za 2020 r. złożone przez gminne jednostki oświatowe – zostały podpisane przez inspektora ds. księgowości oświatowej, Ośrodek Pomocy Społecznej w Lipuszu – zostały podpisane przez inspektora ds. księgowości Ośrodka Pomocy Społecznej w Lipuszu.

W gminie Kościerzyna (woj. pomorskie) prowadzono ewidencję szczegółową do konta 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” łącznie dla Zakładu Oświaty Gminy Kościerzyna i obsługiwanych przez niego jednostek oświatowych oraz ewidencji szczegółowej do konta 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” łącznie dla wszystkich jednostek budżetowych gminy Kościerzyna (w tym wspólnie dla Zakładu Oświaty Gminy Kościerzyna i obsługiwanych przez niego jednostek oświatowych) co uniemożliwiało ustalenie stanu rozliczeń z poszczególnymi jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetowych.

W latach 2017–2021 w gminie Sośnicowice (woj. śląskie) nieprawidłowo finansowano działalność zakładu budżetowego za pośrednictwem not obciążeniowych zamiast w formie dotacji przedmiotowej poprzez ustalenie stawki jednostkowej dotacji przedmiotowej. Wydatki urzędu z tytułu realizacji przez ZGKiM zleczanych usług, rozliczanych notami obciążeniowymi wynosiły: za 2017 r. – 1 802 tys. zł, za 2018 r. – 2 123,7 tys. zł, za 2019 r. – 2 720 tys. zł, za 2020 r. – 2 487 tys. zł, za 2021 r. (w okresie styczeń – kwiecień) – 687 tys. zł.

W okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 maja 2021 r. gmina Lipnik (woj. świętokrzyskie) przekazała do Zakładu Gospodarki Komunalnej w Lipniku, funkcjonującego w formie zakładu budżetowego, środki finansowe w łącznej kwocie 52 tys. zł wynikające z rozliczenia podatku od towarów i usług VAT, pomimo iż rada gminy nie przewidziała możliwości przekazywania tych środków zakładowi oraz nie określiła zasad ich ustalania i przekazywania.

Rozliczenie dotacji przedmiotowej dla dowozu dzieci do szkół udzielonej przez gminę Pęczniew (woj. łódzkie) Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej w Pęczniewie nastąpiło na podstawie dokonanych przez zakład wydatków, a nie na podstawie ilości przejechanych kilometrów i stawki za 1 km ustalonej przez radę gminy. Zgodnie z uchwałą Rady Gminy Pęczniew – dotacje dla Zakładu ustalono według stawki w wysokości 5,31 zł za każdy przejechany kilometr autobusem przy dowozie uczniów do szkół w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 sierpnia 2020 r. oraz w wysokości 9,14 zł za każdy przejechany kilometr autobusem przy dowozie uczniów do szkół w okresie od 1 września 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. Gmina rozliczyła jednak ww. dotację przedmiotową wg poniesionych przez Zakład wydatków na dowóz uczniów do szkół (zwrot – 114 046,68 zł). Zakład przedstawił rozliczenie dotacji wg liczby przejechanych kilometrów na łączną kwotę 357 787,64 zł, natomiast dotacja została przekazana w kwocie 403 414 zł, co oznaczało, że dotacja została niewykorzystana w kwocie 45 626,36 zł (a nie w kwocie 114 046,68 zł – różnica 68 420,32 zł). Zakład budżetowy zgodnie z przedłożonym rozliczeniem powinien zwrócić kwotę 45 626,36 zł jako niewykorzystaną dotację.

Kontrola w gminie Łubniany (woj. opolskie) wykazała naruszenie zasady samodzielności majątkowej i finansowej Łubniańskiego Ośrodka Kultury poprzez żądanie zwrotu części dotacji podmiotowej za 2020 r., pomimo że dotacja została wykorzystana w całości na finansowanie bieżącej działalności tej instytucji kultury w zakresie realizowanych przez nią zadań statutowych. Kontrolerzy wskazali, że instytucja kultury uprawniona jest do samodzielnego gospodarowania środkami finansowymi otrzymanymi w formie dotacji podmiotowej od organizatora, tj. przeznaczania ich na bieżącą działalność w zakresie realizowanych zadań statutowych. W odróżnieniu od dotacji celowej, dotacja podmiotowa nie jest powiązana ze szczegółowym określeniem zadania, na które ma być przeznaczona.

W gminie Bralin (woj. wielkopolskie) nie zweryfikowano poprawności sporządzanych w 2020 r. przez Gminną Bibliotekę Publiczną w Bralinie planów finansowych. Ustalono, że w planach instytucji nie wyodrębniono stanu należności i zobowiązań oraz stanu środków pieniężnych na początek i koniec roku. Ponadto Wójt Gminy Bralin nie zatwierdził sporządzonego przez Gminną Bibliotekę Publiczną w Bralinie sprawozdania finansowego na dzień 31 grudnia 2020 r.

W gminie Dubiecko (woj. podkarpackie) ustalono, że Gminny Ośrodek Kultury w Dubiecku sporządził plan finansowy na 2019 r. nie zawierający wszystkich wymaganych elementów, tj. nieuwzględniający przychodów z prowadzonej działalności, dotacji z budżetu państwa lub budżetu samorządu terytorialnego, środków na wydatki majątkowe, środków przyznanych innym podmiotom, stanu należności i zobowiązań na początek i koniec roku oraz stanu środków pieniężnych na koniec roku.

Dyrektor Szkolnego Schroniska Młodzieżowego „FALA” w Pobierowie do dnia 30 września 2019 r. nie przekazał gminie Rewal (woj. zachodniopomorskie) danych z prowadzonych przez ww. jednostkę baz danych oświatowych. Konsekwencją powyższego było ustalenie części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2020 dla gminy Rewal w kwocie 3 800 tys. zł, zamiast w należnej wysokości 4 031 tys. zł (różnica 231 tys. zł).

### 1.3. Skutki finansowe kontroli

Wyniki działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych prezentowane są w formie liczby i rodzaju nieprawidłowości oraz rezultatów finansowych wyrażanych wartościowo w podziale na nieprawidłowości finansowe obrazujące skalę finansową stwierdzonych nieprawidłowości oraz korzyści finansowe wynikające z realizacji lub potwierdzenia przyjęcia do realizacji przez jednostkę kontrolowaną wystosowanych wniosków pokontrolnych<sup>11</sup>.

#### Nieprawidłowości finansowe

W trakcie 964 przeprowadzonych w 2021 r. kontrolach ujawniono 10 152 różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek, na łączną kwotę 9 150 919,6 tys. zł. Stanowi to spadek wartości wykrytych nieprawidłowości o 7,7% względem roku 2020. Ich struktura, ze względu na rodzaj, przedstawiała się następująco:

- uszczuplenia środków publicznych – 52 815,1 tys. zł (0,6%),
- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 14 944,9 tys. zł (0,2%),
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 539 240,8 tys. zł (5,9%),
- kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 37 495,4 tys. zł (0,4%),
- kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo lub nierzetelnie – 7 470,3 tys. zł (0,1%),
- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 6 584 843,6 tys. zł (71,9%),
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 1 914 109,5 tys. zł (20,9%).

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2021 r.

Zagadnienie	Nieprawidłowości (w tys. zł)	Struktura (w %)
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>9 150 919,6</b>	<b>100,0</b>
– ustalenia ogólnooorganizacyjne	-	x
– księgowość i sprawozdawczość	7 192 923,9	78,6
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	474 390,3	5,2
– wykonanie budżetu – dochody budżetowe	72 526,3	0,8
– wykonanie budżetu – wydatki budżetowe	420 772,5	4,6
– zamówienia publiczne	707 924,1	7,7
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	64 208,3	0,7
– dług publiczny	156 612	1,7
– gospodarka mieniem	59 806	0,7
– rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	1 756,2	0,0

<sup>11</sup> Uchwała Nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.



Największą część kwoty nieprawidłowości finansowych, wynoszącą 78,6% ogólnej wartości, stanowiły niezgodności w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej powodujące nierzetelne prezentowanie danych o sytuacji majątkowej i finansowej jednostek na łączną kwotę 7 192 923,9 tys. zł. W porównaniu z wynikami z roku 2020 stanowi to spadek tych nieprawidłowości o 7,0%, tj. o 540 832,5 tys. zł.

Analiza poszczególnych przypadków nieprawidłowości wykazuje, iż najczęściej dotyczyło:

- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych lub nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – 2 303 014,4 tys. zł,
- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań – 1 634 191,8 tys. zł,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki – 951 446,4 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji – 631 702,9 tys. zł,
- niesprawdzalne prowadzenie ksiąg rachunkowych – 544 130,1 tys. zł,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 385 710,8 tys. zł,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 247 894,3 tys. zł,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 172 815,1 tys. zł,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, brak przeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych – 83 404,5 tys. zł,
- nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych – 77 744,6 tys. zł,
- nieujmowanie w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki – 34 112,1 tys. zł,
- niesporządzanie wszystkich wymaganych sprawozdań – 26 020,7 tys. zł,
- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 21 403,5 tys. zł,
- księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości – 10 176,7 tys. zł,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont – 4 077,1 tys. zł,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania chronologii zapisów – 2 076,9 tys. zł.

Drugą co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z zamówieniami publicznymi – 707 924,1 tys. zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć:

- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie protokołu postępowania – 358 692,4 tys. zł,
- nieustalenie lub niewłaściwe ustalenie wartości zamówienia – 43 989,7 tys. zł,
- nieprawidłowe określenie przedmiotu zamówienia – 34 103,7 tys. zł,
- nieprawidłowe stosowanie przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzućenie, bezpodstawne odrzućenie) – 20 236,7 tys. zł,
- nieprawidłowe określenie kryteriów oceny oferty – 16 857,5 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) – 16 291,2 tys. zł,
- nieprawidłowe stosowanie przesłanek wykluczenia wykonawcy (niewykluczenie, bezpodstawne wykluczenie) – 15 836,9 tys. zł,

- naruszenie obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy lub nieprawidłowe sporządzenie ogłoszenia – 14 615,8 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie dokumentów żądanych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu (np. nieządanie dokumentów, bezpodstawne żądanie dokumentów) – 12 453,9 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie dokumentów potwierdzających spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego (np. żądanie dokumentów bez opisanie wymogów) – 9 387,7 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie zmian specyfikacji lub ogłoszenia (np. nieprzedłużenie terminu składania ofert, dokonanie zmian jedynie w specyfikacji) – 6 507,7 tys. zł,
- niewłaściwe zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony – 6 089,9 tys. zł,
- brak lub niewłaściwa specyfikacja istotnych warunków zamówienia – 6 018,5 tys. zł,
- nieprawidłowe informowanie o wynikach postępowania – 5 423,6 tys. zł,
- nieprzestrzeganie zasady powszechności stosowania ustawy – 4 522,1 tys. zł.

Trzecią co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z zagadnieniem dotyczącym planowania i wykonania budżetu – 474 390,3 tys. zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć nieterminowe regulowanie zobowiązań w wysokości 122 866,5 tys. zł i niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami ZFŚS, depozytowymi) w wysokości 12 387,7 tys. zł.

Kolejną co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane wydatkami budżetowymi – 420 772,5 tys. zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć:

- przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków (w tym: dokonanie ich bez podstawy prawnej, z przekroczeniem planu) – 269 739,3 tys. zł,
- przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 102 133,7 tys. zł,
- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wpłacanie wynagrodzeń pracowników – 16 624,2 tys. zł,
- brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 11 250,1 tys. zł,
- nieterminowe opłacanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 7 806,2 tys. zł.

Następną co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z długiem publicznym – 156 612 tys. zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć:

- przekroczenie limitu zadłużenia – 55 597,7 tys. zł,
- nieprawidłowości w wpf – 51 984,5 tys. zł,
- udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst – 30 524,4 tys. zł.

Spośród dochodów budżetowych najwyższy skutek finansowy stanowiły nieprawidłowości związane z nieujęciem w budżecie wszystkich źródeł dochodów, w tym dotacji – 19 389,9 tys. zł. W zakresie rozliczenia otrzymanych i udzielonych dotacji najwyższy skutek finansowy stwierdzono w zakresie nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania dotacji udzielonych podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 28 758,1 tys. zł.

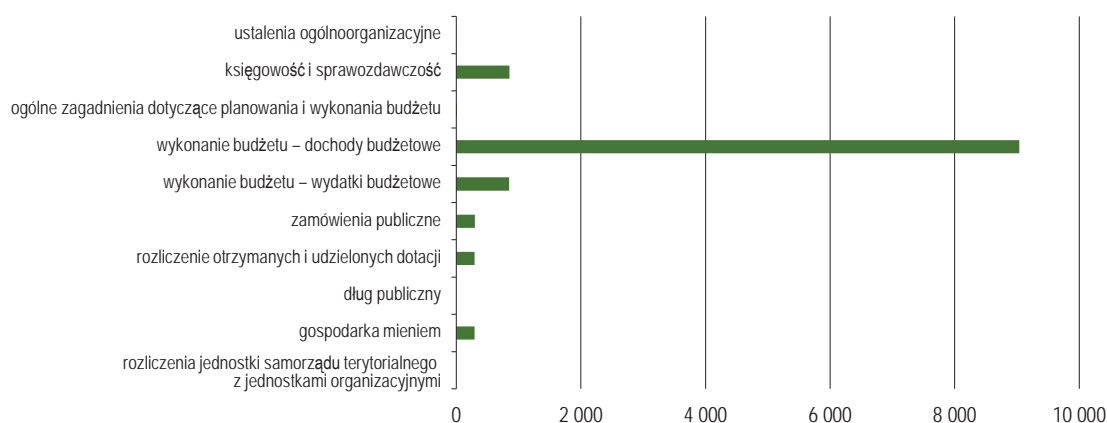
### Korzyści finansowe

Realizacja działań kontrolnych w 2021 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 11 632,7 tys. zł, co stanowi wzrost o 27,9% względem 2020 r.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2021 r.

Zagadnienie	Korzyści finansowe (w tys. zł)	Struktura (w %)
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>11 632,7</b>	<b>100,0</b>
– ustalenia ogólnooorganizacyjne	-	x
– księgowość i sprawozdawczość	853,9	7,3
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	9,8	0,1
– wykonanie budżetu – dochody budżetowe	9 035,3	77,7
– wykonanie budżetu – wydatki budżetowe	846,1	7,3
– zamówienia publiczne	296,6	2,6
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	295,3	2,5
– dług publiczny	-	x
– gospodarka mieniem	295,7	2,5
– rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	-	x

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2021 r. (w tys. zł)



Z uwagi na rodzaj uzyskanych korzyści można je podzielić na:

- oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych/audytowych – 330,6 tys. zł (2,9%),
- pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 6 192,9 tys. zł (53,2%),
- oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 4 408,1 tys. zł (37,9%),
- inne nieutralne pożytki finansowe – 701,1 tys. zł (6,0%).

Korzyści finansowe najczęściej powstawały w przypadku przyjęcia do realizacji przez kontrolowane jednostki zaleceń w obszarach dotyczących pozyskiwania dochodów (9 035,3 tys. zł), księgowości i sprawozdawczości (853,9 tys. zł), realizacji wydatków (846,1 tys. zł), zamówień publicznych (296,6 tys. zł), gospodarki mieniem – 295,7 tys. zł i rozliczeń otrzymanych i udzielonych dotacji (295,3 tys. zł). Dotyczyło to w szczególności:

- niezachowania zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 1 440,9 tys. zł,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 675,1 tys. zł,
- niezgodnego z obowiązującymi przepisami ustalania i wpłacania wynagrodzeń pracowników – 229,9 tys. zł,
- nieustalenia lub niewłaściwego ustalenia wartości zamówienia – 154,4 tys. zł,
- nieprzestrzegania przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat, stawki itp.) – 294,4 tys. zł,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów itp.) – 159,6 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 2021 r. izby wydały ogółem 12 794 wnioski pokontrolne (w 2020 r. – 13 371).

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych jednostki kontrolowane mogą składać do kolegium regionalnej izby obrachunkowej zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych. W 2021 r. jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia ogółem do 125 wniosków pokontrolnych (w 2020 r. do 110 wniosków), z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w 10 przypadkach (w 2020 r. w 23 przypadkach), w części w 3 przypadkach (w 2020 r. w jednym przypadku), natomiast oddalono zastrzeżenia w 117 przypadkach (w 2020 r. w 73 przypadkach).

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

W 2021 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie 421 zawiadomień, wniosków i sygnalizacji do innych organów (w 2020 r. – 496 zawiadomień).

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje	Liczba w 2020 r.	Liczba w 2021 r.
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>496</b>	<b>421</b>
– do ministrów i kierowników urzędów centralnych	25	14
– do wojewodów	20	13
– do organów ścigania – prokuratury i policji	18	14
– do kierowników innych jednostek	11	12
– do rzeczników dyscypliny finansów publicznych	Ogółem	368
	wg osób	437
	wg czynów	1 105

Do ministrów i kierowników urzędów centralnych skierowano 14 zawiadomień, w tym głównie do Ministra Finansów w zakresie nieprawidłowo wykazanych danych w sprawozdaniach Rb-PDP dotyczących skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatkach.

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

Do organów ścigania przekazano ogółem 14 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyły one m.in. nieprawidłowości lub nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, dotacji, przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych, poświadczonych nieprawdy lub fałszowania dokumentów, sfalszowania podpisu oraz działań na szkodę interesu publicznego.

Do kierowników innych jednostek przekazano 12 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 368 zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmujących 1 105 różnego rodzaju czynów, za popełnienie których odpowiedzialność ponosiło 437 osób. 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. Informacja o wynikach kontroli „Przeznaczenie dochodów z tytułu opłat za wyżywienie pobieranych od uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe”

### 2.1. Główne założenia kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Pierwotnie zakładano przeprowadzenie czynności kontrolnych w 2020 r., jednakże w związku z sytuacją epidemiczną, powodującą nieuniknione problemy z realizacją zadań kontrolnych izb obrachunkowych, KR RIO postanowiła o przedłużeniu okresu przeprowadzania kontroli tego tematu na 2021 rok.

Za cel kontroli przyjęto sprawdzenie przestrzegania przez szkoły podstawowe i przedszkola (gminne jednostki budżetowe) dyspozycji art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe<sup>12</sup>, której istota polega na zakazie przeznaczania opłat pobranych za żywienie dzieci na inne koszty zapewnienia posiłków niż zakup artykułów żywnościowych zużytych do ich przygotowania. Sfinansowane przez rodziców opłaty za posiłki w gminnej jednostce oświatowej powinny zatem w całości zostać przeznaczone na koszty tzw. „wsadu do kotła”. Nie mogą one służyć pokryciu kosztów przygotowania i wydania posiłków, jak też – co logiczne – kosztów nie związanych w ogóle z żywieniem. Jednostki oświatowe nie są również uprawnione do pobierania innego rodzaju opłat związanych z korzystaniem przez dziecko z żywienia. Kontrola miała przede wszystkim prowadzić do zweryfikowania, czy:

- całość wnoszonych przez rodziców opłat za żywienie jest przeznaczana na zakup artykułów żywnościowych zużywanych do przygotowania posiłków podawanych dzieciom,
- rodzice nie są obciążani niemającymi podstawy prawnej opłatami dodatkowymi w związku z korzystaniem przez dzieci z żywienia,
- działalność jednostki oświatowej związana z zorganizowaniem żywienia jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa w pozostałych aspektach, obejmujących głównie formalny sposób ustalenia opłat oraz funkcjonowanie procesów ich gromadzenia i rozdysponowania.

Program kontroli przewidywał zbadanie przedstawionych zagadnień za dwa pełne lata kalendarzowe – 2018 i 2019. Zaplanowano objęcie kontrolą łącznie 80 szkół podstawowych i przedszkoli prowadzonych przez gminy (przy czym nie wykluczono przeprowadzenia badania także w zespołach szkolno-przedszkolnych czy zespołach szkół). Przyjęto założenie, że kontrola zostanie przeprowadzona przez każdą z 16 regionalnych izb obrachunkowych.

### 2.2. Skrócona analiza stanu prawnego

Podstawowym wzorcem kontroli była norma zawarta w art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe, zgodnie z którą „Do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej, o których mowa w ust. 3, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki”. Zapewnienie żywienia w publicznych jednostkach oświatowych związane jest z zadaniami opiekuńczymi tych jednostek, w szczególności wspieraniem prawidłowego rozwoju uczniów – art. 106 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe. Stanowi zatem realizację zadania publicznego, którego zorganizowanie należy do dyrektora jednostki. Za zorganizowanie przez dyrektora szkoły (przedszkola) żywienia w ramach realizacji zadań publicznych, podlegającego przepisom art. 106 ustawy Prawo oświatowe, należy uznać zarówno zapewnienie spożycia posiłków przygotowywanych w zorganizowanej w szkole kuchni, jak i w formie posiłków przygotowywanych poza szkołą (np. w kuchni innej szkoły działającej na terenie gminy lub dostarczanych przez przedsiębiorcę), których możliwość zakupu i spożycia na terenie szkoły zapewnia dyrektor. Nie powinna mieć przy tym znaczenia sytuacja, że wybór dostawcy posiłków do spożycia w szkole następuje niekiedy bezpośrednio przez organ prowadzący (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) lub przez ośrodek pomocy społecznej danej gminy. Przyjąć należy, że zapewnienie spożycia tych posiłków w pomieszczeniach szkoły, w sposób zorganizowany przez jednostkę, świadczy o realizacji przez dyrektora zadania z art. 106 ustawy Prawo oświatowe.

W obu formach zapewnienia żywienia – tj. prowadzenia własnej kuchni, jak i podawania posiłków przygotowywanych poza jednostką – żywienie powinno odbywać się przy zachowaniu wszystkich wymogów określonych przepisami art. 106 ustawy Prawo oświatowe, odnoszących się w szczególności do:

- określenia przez dyrektora szkoły, w porozumieniu z organem prowadzącym, warunków korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokości opłat za posiłki,

<sup>12</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 z późn. zm.

- pobierania odpłatności za zorganizowaną w szkole możliwość spożywania posiłków,
- zakazu uwzględniania w opłatach pobieranych od uczniów innego rodzaju kosztów niż koszty artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania posiłków.

Dotychczasowe problemy w stosowaniu przepisów ustawy skupiały się głównie na kwestii, czy wymienione obowiązki spoczywają na dyrektorze szkoły (przedszkola) także wówczas, gdy posiłki przygotowywane są poza szkołą, a więc mają postać np. usługi cateringowej, czy tylko wówczas, gdy w szkole funkcjonuje kuchnia. Głównym źródłem tego problemu jest brak w Prawie oświatowym (a wcześniej w ustawie o systemie oświaty) definicji pojęcia „stołówka szkolna”. Ustawa wiąże zaś regulacje zawarte obecnie w art. 106 Prawa oświatowego z „prowadzeniem stołówki”. W sytuacji zorganizowania żywienia w szkole poprzez zakup usługi cateringowej szkoła nie ponosi bezpośrednio żadnego z kosztów spośród literalnie wymienionych w art. 106 ust. 4 ustawy, gdyż wszelkie koszty przygotowania posiłków (w tym wynagrodzenia pracowników z tym związane) oraz dostarczenia ich do szkoły ponosi podmiot zewnętrzny, któremu zlecono dostarczenie do szkoły posiłków w określonej porze, miejscu i na zasadach określonych przez dyrektora szkoły.

Kwestia traktowania na tle ustawy sytuacji zorganizowania żywienia w szkole w formie usługi cateringowej była przedmiotem orzeczeń i interpretacji. Należy przywołać zwłaszcza tezy dwóch orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego – z dnia 26 października 2009 r. (sygn. akt I OSK 567/09) oraz z dnia 24 listopada 2010 r. (sygn. akt I OSK 1554/10). Sąd stwierdził, iż *Nie do przyjęcia jest pogląd (...) że ustawodawca inaczej ukształtował prawa i obowiązki rodziców dzieci w wieku szkolnym, a inaczej rodziców dzieci w wieku przedszkolnym. Inaczej sytuację finansową rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola, w którym jest kuchnia i inaczej sytuację finansową rodziców przedszkolaków chodzących do przedszkola, do którego dowożone są posiłki z uwagi na brak kuchni. Taka sytuacja naruszała by zasadę równości obywateli wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Z tego względu, obciążenie finansowe gminy we wskazanych powyżej przypadkach powinno być jednakowe. Zatem: Opłaty za korzystanie z posiłku w stołówce (...) powinny być ustalone (...) jako równowartość surowców wykorzystanych do ich przygotowania. Pozostałe koszty, takie jak wynagrodzenie pracowników, składki naliczane od ich wynagrodzeń oraz nakłady na utrzymanie kuchni powinny obciążać organ prowadzący. W przypadku braku kuchni w placówce, co powoduje, że organ prowadzący nie ponosi kosztów wyżej wymienionych, rodzi po stronie tego organu obowiązek pokrycia wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków do zorganizowanej przez gminę stołówki (jadalni).*

Na obowiązek ponoszenia przez organ prowadzący szkołę kosztów przygotowania i dowozu posiłków w sytuacji, gdy szkoła nie prowadzi kuchni, wskazało również Kolegium RIO w Białymstoku w uchwale Nr 9231/18 z dnia 7 lutego 2018 r., podzielając argumentację zawartą w przywołanych wyżej orzeczeniach NSA. Kolegium przywołało ponadto m.in. tezy uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1997 r. (sygn. akt K 8/97) określające kryteria dopuszczalności odrębnego traktowania, różnicowania sytuacji prawnej podobnych podmiotów – w tym przypadku uczniów korzystających z posiłków w szkole za odpłatnością, której koszty ponoszą rodzice. Owo różnicowanie w procesie interpretacji obowiązującego prawa powinno posiadać w ocenie Trybunału podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach, które muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;
- po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- po trzecie, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Kolegium RIO w Białymstoku stwierdziło, że żadnemu z tych kryteriów nie odpowiada różnicowanie zasad obciążania ucznia odpłatnością za posiłek spożywany w szkole ze względu na fakt, iż posiłek jest przygotowywany poza szkołą i do niej dowożony.

Reasumpcją analizy stanu prawnego są w szczególności następujące tezy:

- opłaty za posiłki uczniów finansowane przez rodziców powinny obejmować wyłącznie koszt „wsadu do kotła”, tj. koszt zakupu artykułów żywnościowych zużytych do ich przygotowania;
- zgodnie z konstytucyjną zasadą równości norma z art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe obowiązuje zarówno w przypadku przygotowywania posiłków w kuchni zlokalizowanej w szkole, jak i zapewniania uczniom posiłków, które przygotowywane są poza szkołą;

- c) zapewnienie możliwości korzystania z posiłków przygotowanych poza szkołą – których dowóz i podanie uczniom na terenie szkoły w godzinach zajęć zapewnia szkoła – również stanowi realizację określonego ustawą publicznego zadania opiekuńczego szkoły, w związku z czym powinno być objęte gospodarką finansową i rachunkowością jednostki oświatowej.

### 2.3. Ustalenia kontroli

Kontrolę prawidłowości przeznaczania opłat za żywienie uczniów szkół podstawowych i przedszkolaków przeprowadzono w 88 jednostkach oświatowych, w tym w 42 szkołach podstawowych, 26 przedszkolach i 20 zespołach obejmujących szkoły i przedszkola.

Spośród jednostek objętych kontrolą w 66 przygotowano posiłki wyłącznie we własnym zakresie, prowadząc kuchnie na terenie szkoły (przedszkola). W 21 jednostkach nabywano wyłącznie gotowe posiłki przygotowywane przez podmiot zewnętrzny. Ponadto jedno z kontrolowanych przedszkoli posiadające oddział w innej miejscowości zapewniało żywienie z własnej kuchni w głównej siedzibie i w formie cateringu w oddziale.

Kontrola wykazała, że ocena przestrzegania przez jednostki oświatowe regulacji zawartych w art. 106 ustawy Prawo oświatowe nie może być pozytywna. Szereg jednostek nie respektuje obowiązku przeznaczania środków pobranych za żywienie uczniów wyłącznie na zakup artykułów żywnościowych do przygotowania posiłków. W przypadku przygotowywania posiłków we własnej kuchni stwierdzono zależność między formą finansowania tej działalności a częstotliwością występowania nieprawidłowości dotyczących przeznaczenia pobranych opłat za żywienie. Również aktualny stan prawny może dawać argumenty do formułowania powierzchownych, niejednoznacznych interpretacji, prowadzących do nierównego obciążania uczniów kosztami posiłków, w zależności od miejsca ich przygotowywania.

Spośród 67 zbadanych jednostek prowadzących własną kuchnię nieprawidłowość w przeznaczaniu opłat za żywienie dzieci – tj. wykorzystywanie ich na inne cele niż zakup artykułów żywnościowych – stwierdzono w 22, co stanowi 32,8% skontrolowanych szkół i przedszkoli. Wniosek taki wynika ze stwierdzonej podczas kontroli nadwyżki dochodów nad wydatkami, ustalonej po pomniejszeniu jej o pobrane od nauczycieli lub innych osób korzystających z posiłków narzuty ponad cenę mającą z założenia służyć finansowaniu „wsadu do kotła” a następnie jeszcze po zastosowaniu wskaźnika procentowego udziału posiłków wykupionych przez rodziców do posiłków wykupionych przez ośrodki pomocy społecznej, nauczycieli czy inne osoby – tj. osoby i podmioty, do których nie odnosi się dyspozycja art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe.

Interesującym wnioskiem jest, że 83,4% przypadków tej nieprawidłowości stwierdzono w sytuacji finansowania prowadzenia własnej kuchni za pośrednictwem budżetu gminy a tylko 16,6% gdy działalność ta finansowana była w formie wyodrębnionego rachunku dochodów, o którym mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych. Z kolei odnosząc liczbę jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości przy danej formie finansowania działalności do ogólnej liczby zbadanych jednostek stosujących tę formę, uzyskano wynik aż 51,2% jednostek nieprawidłowo przeznaczających dochody z opłat za żywienie z własnej kuchni w przypadku finansowania z budżetu gminy i jedynie 12,5% w przypadku jednostek finansujących kuchnię za pomocą wyodrębnionego rachunku dochodów. Uzasadnione jest więc przyjęcie wniosku, że wyodrębnienie w planie i sprawozdawczości rachunku dochodów i wydatków nimi finansowanych wpływów i wydatków związanych z przygotowaniem posiłków we własnej kuchni – wpływające na przejrzystość i jednoznaczną weryfikowalność stosunku dochodów do wydatków dotyczących tej działalności – ogranicza zjawisko nieprzeznaczenia całości zebranych środków na zakup artykułów żywnościowych. Większe są też możliwości bieżącej kontroli przeznaczenia środków w przypadku, gdy zarówno ich gromadzenie jak i wydatkowanie następuje z jednego rachunku bankowego, zaś wynik tej działalności jest transparentny i wprost porównywalny na podstawie danych zawartych okresowo w sprawozdaniu Rb-34S. Łatwo też wówczas wykazać, na co zostały przeznaczone opłaty za żywienie niewydatkowane na zakup artykułów spożywczych do przygotowania posiłków. Natomiast w przypadku odprowadzania dochodów z tych opłat na rachunek budżetu gminy, ewentualne nadwyżki nad wydatkami na zakup artykułów żywnościowych poprawiają wynik budżetu; nie jest możliwe formalne ustalenie przeznaczenia tych środków.

Łączna kwota środków pobranych od rodziców uczniów i wydatkowanych na inne cele niż zakup artykułów żywnościowych przeznaczonych do przygotowania posiłków we własnej kuchni – w skali uznanej w danej jednostce za nieprawidłowość – wyniosła w zbadanych jednostkach 495 tys. zł, z tego w 2018 r. – 239 tys. zł i w 2019 r. – 256 tys. zł.

*W Przedszkolu Samorządowym w Starym Mieście (woj. wielkopolskie) kwota opłat pobranych od rodziców za żywienie dzieci i przeznaczonych na inne cele niż zakup artykułów żywnościowych została wyliczona podczas kontroli*

na 62 tys. zł za 2018 r. i 62 tys. zł za 2019 r. (razem 124 tys. zł), co stanowiło w każdym z tych lat około 20% pobranych opłat.

Niezgodne z ustawą przeznaczenie pobranych opłat na poziomie oscylującym w granicach 20% zgromadzonych środków na żywienie stwierdzono także w Gminnym Przedszkolu w Widuchowej (woj. zachodniopomorskie) – łącznie za lata 2018–2019 dotyczyło to kwoty 22 tys. zł; w granicach 17% w Zespole Szkół Samorządowych w Dychowie (woj. lubuskie) – łącznie dotyczyło to kwoty 28 tys. zł.

Największe kwoty środków nieprzeznaczonych wbrew ustawie w okresie objętym kontrolą na zakup artykułów żywnościowych (stanowiące jednak mniejszy procent ogółu zebranych środków) stwierdzono ponadto w: Zespole Szkół w Krasnobrodzie (woj. lubelskie) – łącznie 50 tys. zł; Szkole Podstawowej w Chmielniku (woj. świętokrzyskie) – łącznie 41 tys. zł; Zespole Szkół Publicznych w Skórczu (woj. pomorskie) – łącznie 34 tys. zł; Szkole Podstawowej w Szadku (woj. łódzkie) – łącznie 33 tys. zł; Miejskim Przedszkolu Nr 10 w Żarach (woj. lubuskie) – łącznie 32 tys. zł; Szkole Podstawowej w Pomiechówku (woj. mazowieckie) – łącznie 27 tys. zł; Publicznym Przedszkolu Nr 2 w Praszcze (woj. opolskie) – łącznie 24 tys. zł.

W Publicznym Przedszkolu Nr 2 w Praszcze (woj. opolskie) środki z opłat za żywienie wynoszące łącznie 24 tys. zł za lata 2018–2019, gromadzone na wyodrębnionym rachunku dochodów wydatkowano na zakup mebli i remont sali, co ustalono na podstawie danych sprawozdań Rb-34S.

Kontrolą objęto 22 jednostki oświatowe zapewniające możliwość spożycia przez dzieci gotowego posiłku dostarczonego przez podmiot zewnętrzny. Stwierdzono, że tylko 7 jednostek (31,8%) posiadało wiedzę o składnikach ceny posiłków, tj. potrafiło podać wartość „wsadu do kotła” w cenie nabywanych posiłków i obciążało uczniów tylko tą wartością, finansując z budżetu pozostałe składniki ceny posiłku. W pozostałych przypadkach kierownicy kontrolowanych jednostek wskazywali, że nie posiadają wiedzy o konstrukcji, a nawet wysokości, wnoszonych przez rodziców opłat, argumentując to m.in. tym, iż nie są stroną umowy o dowóz posiłków (zamówienie jest udzielane przez ośrodek pomocy społecznej lub urząd gminy) a rodzice rozliczają się bezpośrednio z dostawcą. Podkreślić należy, że twierdzenia takie formułowane były przez kierowników jednostek także w sytuacji, gdy równocześnie wprowadzili oni regulaminy korzystania ze stołówki i zasady wydawania posiłków a pracownicy jednostki zaangażowani byli w pobieranie i rozliczanie z dostawcą odpłatności (poza ewidencją, planowaniem i sprawozdawczością jednostki).

W jednostkach, które zapewniają posiłki w formie cateringu nie było możliwe ustalenie choćby przybliżonej sumy kosztów ich przygotowania i dowozu oraz zysku przedsiębiorcy opłaconej wbrew ustawie przez rodziców. Brak takiej możliwości jest wynikiem nieządania przez zamawiających podziału oferowanej ceny zakupu posiłków na koszty „wsadu do kotła” i innych składników ceny. Utrzymywanie takiej praktyki ogranicza w praktyce wydatki budżetu gminy, przeliczając koszty przygotowania i dowozu posiłków na rodziców.

W Szkole Podstawowej w Wieliszewie (woj. mazowieckie) wprowadzono regulamin korzystania z wyżywienia a zatrudnione w szkole woźne wydawały posiłki uczniom. Dyrektor nie ustalił formalnie opłat za posiłki, ponieważ według wyjaśnień szkoła „nie posiada stołówki szkolnej, ani żadnych pomieszczeń kuchennych (...) posiłki wydawane są w Sali Nr 14, po zakończeniu w niej zajęć lekcyjnych (...) Wysokość opłat, ustalam wspólnie z Radą Rodziców i wybraną firmą cateringową”. Umowy na dostawę zawierane są przez dyrektora, nie ma w nich wyspecyfikowanego kosztu „wsadu do kotła”. Odpłatność za zorganizowane w szkole żywienie znajduje się poza ewidencją, planowaniem i sprawozdawczością – rodzice rozliczają się bezpośrednio z dostawcą.

W 76 zbadanych jednostkach (86,4%) ich kierownicy określili formalnie wysokość opłat pobieranych od uczniów za zapewnione przez szkołę (przedszkole) posiłki w każdym ze zbadanych lat. Odstąpienie od realizacji tego obowiązku przez dyrektorów jednostek było, jednakże szczególnie widoczne w przypadku żywienia zapewnianego w formie usługi cateringowej. Nieokreślenie formalnie przez dyrektora opłaty za dostarczane do szkoły posiłki dotyczyło 36,4% jednostek korzystających z usługi cateringowej, podczas gdy w jednostkach posiadających własną kuchnię stan taki stwierdzono tylko w 6% jednostek. Ponadto w 4 jednostkach stwierdzono, że pobierano lub przewidywano w regulacjach wewnętrznych wprowadzonych przez dyrektora inne opłaty związane z korzystaniem z żywienia, wbrew art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe.

*W Szkole Podstawowej w Gałkowie Dużym (woj. łódzkie), w której żywienie zorganizowane jest w formie dowozu gotowych posiłków okazano zarządzenia w sprawie stawek opłat za żywienie obowiązujących uczniów na lata szkole 2017/2018 i 2018/2019, bez udokumentowania porozumienia z organem prowadzącym. Z treści zarządzeń wynikało, że podstawą ich wydania są przepisy Prawa oświatowego, dla którego przywołano tekst jednolity z 2019 r. Natomiast w treści zarządzenia mającego dotyczyć roku szkolnego 2017/2018 znajdowały się regulacje odnoszące się do sposobu postępowania „w związku z ograniczeniami COVID-19”.*

*Zespół Placówek Oświatowych w Piekoszowie (woj. świętokrzyskie) przygotowujący posiłki we własnej kuchni dostarczał je także dla innych szkół z terenu gminy, pobierając od uczniów innych szkół dodatkowo 0,40 zł lub 0,50 zł od jednego posiłku za naczynia jednorazowe. W wyniku kontroli ZPO zaprzestął obciążania rodziców dzieci z innych szkół kosztami pakowania posiłków.*

*W Zespole Szkół Samorządowych w Dychowie (woj. lubuskie) pobierano formalnie ustalone dodatkowe opłaty za przygotowywanie posiłków wynoszące 18 zł miesięcznie w związku z korzystaniem z posiłków i 4,50 zł miesięcznie za korzystanie z herbaty. Łącznie wbrew art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego pobrano od uczniów za przygotowywanie posiłków w 2018 r. – 8 tys. zł, zaś do końca sierpnia 2019 r. – 5,8 tys. zł.*

Analiza sposobu zorganizowania finansowania realizacji zadań szkół i przedszkoli w zakresie żywienia wykazała, że spośród 88 zbadanych jednostek w 10 (11,4%) środki pieniężne na finansowanie posiłków i wydatki na ten cel pozostawały poza planowaniem finansowym, ewidencją księgową i sprawozdawczością jednostki. Dotyczyło to wyłącznie żywienia zorganizowanego w formie usługi cateringowej i polegało na nieformalnym gromadzeniu i przekazywaniu środków dostawcy posiłków przez pracowników jednostki, rodziców lub przedstawicieli dostawcy.

## 2.4. Postępowanie pokontrolne

Łącznie na podstawie ustaleń dotyczących zagadnień związanych z przedmiotem kontroli wystosowano 148 wniosków pokontrolnych; trzy jednostki wniosły zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych – we wszystkich przypadkach kolegia izb oddaliły zastrzeżenia. Przedmiotem wydanych wniosków pokontrolnych było w szczególności:

- zapewnienie przeznaczenia całości pobranych od uczniów opłat za żywienie na zakup artykułów żywnościowych,
- rozliczenie z uczniami opłat przeznaczonych na inne cele niż zakup artykułów żywnościowych,
- formalne ustalenie opłat za posiłki podawane w szkole,
- ustalenie, jaką część ceny posiłków dostarczanych w formie cateringu stanowią koszty zakupu artykułów żywnościowych, a jaką koszty przygotowania i dowozu posiłków.

W odpowiedziach o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych kierownicy badanych jednostek zadeklarowali rozliczenie z rodzicami łącznej kwoty 238 tys. zł, spośród ustalonej podczas kontroli kwoty 495 tys. zł stanowiącej sumę pobranych opłat za żywienie, która nie została przeznaczona na zakup artykułów żywnościowych. Jedna z jednostek zapewniających żywienie w formie zakupu usługi cateringowej zadeklarowała zwrot rodzicom pobranych opłat za usługę cateringową w części obejmującej koszty przygotowania i dowozu posiłków po uzyskaniu od dostawcy informacji, jaki składnik ceny stanowiły te koszty. Ponadto w przypadku dwóch jednostek stosujących ceny niezgodne z umową uzyskano deklarację obciążenia dostawców posiłków stwierdzoną podczas kontroli kwotą zawyżenia wydatków wynoszącą łącznie 1,2 tys. zł.

Na podstawie ustaleń kontroli przekazano jedno zawiadomienie do prokuratury, którego przedmiotem było podejrzenie przestępstwa polegającego na sfalszowaniu treści zarządzenia w sprawie wysokości opłat za posiłki. Ponadto sformułowano i przekazano właściwemu rzecznikowi dyscypliny finansów publicznych cztery zawiadomienia o stwierdzeniu czynów mogących wypełniać znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Kontrola wykazała niezbędność wprowadzenia w przepisach Prawa oświatowego regulacji, które będą lepiej służyły ograniczeniu rozpowszechnionego w praktyce zjawiska przeznaczania opłat pobieranych za żywienie dzieci w szkołach i przedszkolach na cele inne niż zakup artykułów żywnościowych służących do przygotowania posiłków. Propozycje zmian w przepisach zawarte zostały w rozdziale „Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych”.

### 3. Informacja o wynikach kontroli „Dochody z mienia Skarbu Państwa”

#### 3.1. Główne założenia kontroli

Kontrola koordynowana, przeprowadzona była z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych – uchwała Nr 3/2019 z 15 marca 2019 r. w sprawie tematów kontroli koordynowanych gospodarki finansowej jednostek samorządowych w 2020 r. oraz uchwała Nr 1/2020 z 8 maja 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 3/2019 z 15 marca 2019 r. w sprawie tematów kontroli koordynowanych gospodarki finansowej jednostek samorządowych w 2020 r. Zgodnie z postanowieniami KR RIO przedłużono okres przeprowadzenia kontroli tego tematu na 2021 r. w związku z sytuacją pandemiczną.

Regionalne Izby Obrachunkowe przeprowadziły kontrole dochodów z mienia Skarbu Państwa za lata 2018–2019 w 42 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 17 miastach na prawach powiatu oraz w 25 powiatach ziemskich.

Celem kontroli było sprawdzenie prawidłowości ustalania i pobierania, przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, dochodów budżetowych w ramach realizacji zadania zleconego w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz rzetelności wykonywania tych zadań.

W szczególności kontroli poddano:

- 1) wysokość dochodów uzyskanych ze zbywania i udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, w tym prawidłowość ustalania, pobierania i windykacji należności z tytułu zbywania i udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa,
- 2) prawidłowość ustalenia dochodów z tytułu potrąceń,
- 3) terminowość odprowadzania dochodów do budżetu państwa,
- 4) stan ilościowy i wartościowy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie,
- 5) sposób prowadzenia ewidencji księgowej i sprawozdawczości,
- 6) prawidłowość zbywania i udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów,
- 7) prawidłowość wykorzystania dotacji otrzymanych z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. natomiast w zakresie danych sprawozdawczych oraz działań windykacyjnych okres do czasu zakończenia poszczególnych kontroli. Kontrole przeprowadzono w latach 2020 i 2021.

#### 3.2. Skrócona charakterystyka stanu prawnego

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa określone zostały w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>13</sup> dalej: ugn. W skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami) wchodzi nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Stosownie do art. 23 ust. 1 ugn, zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują (z zastrzeżeniem wskazanych przepisów ustawy) starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. W przepisie tym wymieniono obowiązki starostów wchodzące w zakres gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, w tym m.in.:

- ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości,
- zapewnienie wyceny tych nieruchomości,
- sporządzanie planów wykorzystania zasobu,
- zbywanie oraz nabywanie, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu,
- wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu,
- wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności.

Starostowie zostali również zobowiązani do:

- sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazywania ich wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następnego (art. 23 ust. 1a ugn),

<sup>13</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.

- ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w wieczyste użytkowanie (art. 23 ust. 1b ugn). Ewidencjonowanie nieruchomości Skarbu Państwa powinno obejmować w szczególności (art. 23 ust. 1c ugn):
- oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, a także jej powierzchni,
- wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej,
- przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub trwały zarząd,
- informacje o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Zgodnie z treścią art. 23 ust. 3 ugn, od wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, a także od wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Od pozostałych dochodów (np. bezumowne korzystanie) potrąca się 5% uzyskanych dochodów zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jst. Uregulowania odnoszące się do umów użytkowania, użytkowania wieczystego, sprzedaży, najmu, dzierżawy oraz użyczenia ujęte zostały w księgach drugiej i trzeciej KC, zaś w przypadku trwałego zarządu – w art. 104 i 107 KPA, w związku z art. 45 ust. 1 i 2 ugn. Za oddanie nieruchomości gruntowej w trwały zarząd pobiera się opłaty roczne (art. 82 ugn), a za oddanie w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne (art. 71 ugn). Opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu może być aktualizowana (art. 77 i 87 ugn).

Warto również zauważyć, że w przypadku powiatów, na terenie których znajdują się linie kolejowe należało poddać weryfikacji wchodzące w skład infrastruktury kolejowej grunty Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste (oznaczonych jako działki ewidencyjne), pod kątem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej.

Pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami, pomniejszone o określone w odrębnych przepisach dochody budżetowe przysługujące jednostce samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania tych zadań, winny być przekazane, zgodnie z art. 255 uofp, przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej w terminach odpowiednio do 15. i 25. dnia danego miesiąca.

Zdarzenia gospodarcze wynikające z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa powinny być ewidencjonowane w księgach rachunkowych starostwa na odpowiednio wydzielonej ewidencji analitycznej, a opis ewidencjonowania tych zdarzeń powinien zostać zawarty w polityce rachunkowości. Jednostki realizujące zadania zlecone sporządzają kwartalne sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (w tym z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa).

Z przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że jeżeli nieruchomości Skarbu Państwa (lub jednostek samorządu terytorialnego) nie są w posiadaniu innych podmiotów, ani nie są wykorzystywane bezumownie, podatnikiem podatku od nieruchomości należnego od tych nieruchomości jest Skarb Państwa (lub gmina) – jako ich właściciel. Ustawa komunalizacyjna stanowi podstawę nabycia przez gminy mienia państwowego. Zgodnie z jej przepisami określone mienie ogólnonarodowe (państwowe) stało się w dniu wejścia w życie tej ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin. Przepisy ustawy przewidują procedurę komunalizacyjną, zgodnie z którą wojewoda wydaje decyzję w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa (art. 18 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>14</sup> zwana dalej ustawą komunalizacyjną). Prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego z mocy prawa stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej (art. 20 ustawy komunalizacyjnej). Do czasu zakończenia procedury komunalizacyjnej uprawnienia właścicielskie w stosunku do podlegających komunalizacji nieruchomości wykonuje w imieniu Skarbu Państwa starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), który jest zobowiązany do zapłaty podatku od nieruchomości. Skarb Państwa wykonuje bowiem swoje prawa właścicielskie przez określone podmioty, którym na mocy odrębnych ustaw przyznano prawo do jego reprezentowania w określonych sprawach. Reprezentantem

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

Skarbu Państwa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami, jak wynika z art. 11 ust. 1 ugn jest zasadniczo starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, który jest zobowiązany m.in. do złożenia deklaracji podatkowej w podatku od nieruchomości w imieniu Skarbu Państwa. Zasady finansowania jednostek sektora finansów publicznych, w tym należących do własności starosty, zawarte są w ustawie o dochodach jst. Jednocześnie starosta jest uprawniony, na zasadach wynikających z uofp, do wystąpienia do wojewody o przyznanie dotacji celowej na uregulowanie zobowiązań podatkowych za grunty stanowiące własność Skarbu Państwa.

### 3.3. Podsumowanie wyników kontroli

#### 3.3.1. Ewidencjonowanie nieruchomości, sprawozdania i deklaracje podatkowe. Przekazywanie wojewodom informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa

Ogólna powierzchnia nieruchomości Skarbu Państwa, którą dysponowali starostowie (prezydenci miast) w 42 objętych kontrolą jednostkach wynosiła 86 866 ha w 2017 r., 88 340 ha w 2018 r. oraz 85 468 ha w 2019 r.

Badania dokonane na wybranej próbie nieruchomości w każdym z kontrolowanych starostw wykazały, że ewidencja nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie prowadzona była we wszystkich 42 kontrolowanych jednostkach. We wszystkich kontrolowanych jednostkach prowadzono również ewidencję nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia tych ewidencji – stwierdzono w 18 jednostkach kontrolowanych (46%).

Niepokojącym ustaleniem, które ujawniła przeprowadzona kontrola jest fakt, że mimo iż od wejścia w życie przepisów o komunalizacji mienia państwowego minęło ponad 30 lat, w dalszym ciągu proces przekazywania gminom tego mienia nie został w wielu przypadkach formalnie zakończony. Powoduje to komplikacje w zarządzaniu tym mieniem.

Dodatkową ewidencję nieruchomości, które stały się, z mocy prawa własnością gmin, lecz co do których nie zostały jeszcze wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności, a które nie są ewidencjonowane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa prowadziło tylko 25 z 42 kontrolowanych jednostek (60%). Takiej dodatkowej ewidencji (nie wymaganej przepisami) nie prowadziły następujące jednostki – powiat suwalski (woj. podlaskie), powiaty skarżyski i kielecki (woj. świętokrzyskie), powiaty gostyński i śremski (woj. wielkopolskie), powiat kołobrzeski i miasto Koszalin (woj. zachodniopomorskie), powiat stalowowolski i tarnobrzski (woj. podkarpackie), powiat gorzowski i żarski (woj. lubuskie), powiat iławski (woj. warmińsko-mazurskie), powiat piotrkowski (woj. łódzkie), miasto Jaworzno oraz powiaty rybnicki i zawierciański (woj. śląskie).

Ustawodawca przyjął, że skoro określone nieruchomości przeszły z mocy prawa na własność miast i gmin, to nie powinny być ewidencjonowane w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, także w przypadku, gdy co do tych nieruchomości nie nastąpiło potwierdzenie nabycia stosowną decyzją deklaratoryjną wojewody. Rozwiązanie takie budzi zastrzeżenia. Ustawodawca, wychodząc bowiem ze słusznego założenia przejścia własności z mocy prawa w danej dacie, pominął, iż faktyczne potwierdzenie, czy dana nieruchomość podlega, czy też nie komunalizacji, ma miejsce dopiero w decyzji wojewody. Do tego czasu status danej nieruchomości może być sporny. Z tych względów, w istocie nie da się do czasu wydania ostatecznej decyzji wojewody określić z całą pewnością, która nieruchomość podlegała komunalizacji, a która nie. Ze względów praktycznych wskazane byłoby ewidencjonowanie wszystkich nieruchomości w zasobie Skarbu Państwa do czasu wydania ostatecznej decyzji wojewody. Do czasu zakończenia procedury komunalizacyjnej uprawnienia właścicielskie w stosunku do podlegających komunalizacji nieruchomości wykonuje w imieniu Skarbu Państwa starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), który jest zobowiązany do zapłaty podatku od nieruchomości. Skarb Państwa wykonuje bowiem swoje prawa właścicielskie przez określone podmioty, którym na mocy odrębnych ustaw przyznano prawo do jego reprezentowania w określonych sprawach. Brak prowadzenia takiej ewidencji uniemożliwia ustalenia powierzchni takich nieruchomości a co za tym idzie ustalenia prawidłowości gospodarowania tymi nieruchomościami i prawidłowością opodatkowania np.: podatkiem od nieruchomości.

W 14 jednostkach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące deklaracji składanych przez starostów na podatek od nieruchomości lub leśny.

W latach 2018–2019 w ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zasobie, oddanych w użytkowanie wieczyste lub w trwałe zarząd niezgodnie z przepisami art. 23 ust. 1c pkt 3–7 ugn nieprawidłowo ujęto nieruchomości lub nie uwzględniono wszystkich danych:

- wskazania dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości, w przypadku braku księgi wieczystej,
- przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste lub daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa,
- informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości,
- informacji o toczących się postępowaniach administracyjnych i sądowych.

*Nieprawidłowości takie wystąpiły w następujących jednostkach kontrolowanych:*

*miasto Włocławek i powiat lipnowski (woj. kujawsko-pomorskie), powiat brzeski i powiat nowosądecki (woj. małopolskie), powiat piotrkowski i powiat pabianicki (woj. łódzkie), powiat krapkowicki (woj. opolskie), powiat gostyński i powiat śremski (woj. wielkopolskie), miasto Chełm (woj. lubelskie), miasto Zabrze, Bielsko-Biała i Siemianowice Śląskie, powiaty rybnicki, zawierciański, pszczyński, (woj. śląskie), miasto Wrocław (woj. dolnośląskie).*

*W mieście Gdynia (woj. pomorskie) w prowadzonej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa ujęto nieprawidłowo siedem działek.*

*W mieście Wrocław (woj. dolnośląskie) w deklaracjach na podatek od nieruchomości na 2018 r. i 2019 r. wykazano łącznie nieruchomości Skarbu Państwa (podlegające opodatkowaniu oraz zwolnione) o powierzchniach, odpowiednio: w 2018 r. – 12,2683 ha zamiast 221,5227 ha, w 2019 r. – 12,1975 ha zamiast 185,2829 ha oraz składano korekty deklaracji w podatku od nieruchomości po terminie w przypadku, gdy w trakcie roku podatkowego nastąpiło nabycie lub sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa. W wyniku wykonania wniosków pokontrolnych złożono korektę deklaracji podatkowej i wystąpiono do Wojewody Dolnośląskiego o dodatkowe środki z dotacji w kwocie 335,7 tys. zł.*

*W latach 2017–2021 Starosta Powiatu Rybnickiego (woj. śląskie) nie sporządzał deklaracji na podatek od nieruchomości dotyczących mienia Skarbu Państwa.*

*Z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wynikało, że powierzchnie nieruchomości nie udostępnione innym podmiotom, wynosiły: – wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. – 271,0573 ha, – wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. – 258,7624 ha, – wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. – 255,4347 ha, – wg stanu na dzień kontroli, tj. 28 kwietnia 2021 r. – 261,3277 ha. Ponadto, z informacji uzyskanych w trakcie kontroli wynikało, że na dzień 28 kwietnia 2021 r. w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wchodziły budynki o powierzchni: – gmina Czerwonka-Leszczyny – 166 m<sup>2</sup>, – Gaszowice – 298 m<sup>2</sup>, – Jejkowice – 165 m<sup>2</sup>, – Lyski – 13 m<sup>2</sup>, – Świerklany – 901 m<sup>2</sup>, – miasto Czerwonka-Leszczyny – 726 m<sup>2</sup>. Łączna powierzchnia budynków wynosiła 2 269 m<sup>2</sup>. Ponadto w każdej z gmin były też nieruchomości co do których nie wydano ostatecznych decyzji potwierdzających nabycie własności z mocy prawa ale brakowało ewidencji tych nieruchomości.*

*W powiecie zawierciańskim (woj. śląskie) w latach 2019–2020 nieprawidłowo sporządzono deklaracje na podatek od nieruchomości na rok 2019 i na rok 2020 w zakresie opodatkowania nieruchomości Skarbu Państwa, poprzez brak wykazania w ww. deklaracjach wszystkich nieruchomości – w tym korzystających z ustawowych zwolnień z podatku od nieruchomości, wchodzących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, które nie zostały zagospodarowane (nie znajdowały się w posiadaniu innych osób/podmiotów). W latach 2019–2020 sporządzono deklaracje na podatek rolny w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa, które zostały złożone do właściwych urzędów gmin na terenie których nieruchomości się znajdowały. Zgodnie z art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>15</sup> obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego nie dotyczy Skarbu Państwa, zatem w okresie objętym kontrolą nie istniał ustawowy obowiązek składania deklaracji na podatek rolny od gruntów podlegających temu podatkowi.*

*W deklaracjach na podatek od nieruchomości dotyczących mienia Skarbu Państwa za lata 2018–2019 oraz 2020 r. złożonych przez Prezydenta Miasta Tychy wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, nie wykazywano gruntów (poza jedną działką), położonych na terenie miasta Tychy (woj. śląskie), co do których nie*

<sup>15</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1892 z późn. zm.

wydano ostatecznych decyzji potwierdzających nabycie własności z mocy prawa przez miasto Tychy. Dotyczyło to gruntów, których nie ewidencjonuje się w zasobie nieruchomości, to jest takich, które stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności. Z danych przedłożonych do ewidencji mienia Skarbu Państwa będącego poza zasobem na dzień 31 grudnia 2019 r. wynikało, że ogółem była to powierzchnia 65 972 ha.

*Podobne nieprawidłowości stwierdzono w sześciu województwach.*

Starosta Gostyński (woj. wielkopolskie) w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za 2019 r., przekazanym do Wojewody Wielkopolskiego wykazano ogólną powierzchnię nieruchomości Skarbu Państwa o 8 8511 ha większą aniżeli wynika to z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami za 2019 r. przekazano Wojewodzie Wielkopolskiemu z czterodniowym opóźnieniem.

W powiecie brzeskim (woj. małopolskie) w rocznych sprawozdaniach za lata 2018–2019 wykazano nieprawidłowe dane w zakresie najmu oraz darowizn nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa. Podobnie w powiecie ryckim (woj. lubelskie).

W sprawozdaniach z gospodarowania zasobem Skarbu Państwa miasta Mysłowice (woj. śląskie) za lata 2017–2019 nieprawidłowo wykazano powierzchnię nieruchomości zajętych bezumownie poprzez wykazanie jej w wysokości innej niż wynikająca z pism skierowanych do korzystających z nieruchomości o naliczeniu opłaty. Ponadto, w sprawozdaniu z gospodarowania zasobem Skarbu Państwa za 2019 r. nie wykazano wysokości dochodów uzyskanych z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości, natomiast dane w zakresie wpływów z tytułu: dzierżawy, trwałego zarządu, użytkowania wieczystego wykazano w wysokościach obejmujących również dochody należne miastu Mysłowice.

W powiatach kieleckim i skarżyskim (woj. świętokrzyskie) nieterminowo przekazywano sprawozdania z gospodarowania zasobem Skarbu Państwa.

### **3.3.2. Sposób prowadzenia ewidencji księgowej i sprawozdawczości**

W dziewięciu kontrolowanych jednostkach (21%) nie prowadzono ewidencji pozabilansowej mienia Skarbu Państwa, a w 12 jednostkach kontrolowanych (29%) nie ujmowano bieżąco zmiany w stanie mienia w prowadzonej ewidencji księgowej. W 42 jednostkach prowadzona była ewidencja analityczna (np. należności i zobowiązań, depozytów) dla zdarzeń dotyczących realizacji zadań zleconych zgodnie z ustawą o rachunkowości. W przypadku jednej jednostki ustalono, że nie prowadzono ewidencji bilansowej w zakresie zdarzeń związanych z zadaniami zleconymi i nie ujmowano ich w sprawozdaniach finansowych urzędu w badanym okresie. Ewidencję należności i zobowiązań dotyczących realizacji zadań zleconych prowadzono pozabilansowo. Inwentaryzacja należności Skarbu Państwa była nieprawidłowo przeprowadzona w siedmiu jednostkach kontrolowanych (17%). Wszystkie jednostki kontrolowane terminowo przekazywały sprawozdania Rb-27ZZ, Rb-50 oraz Rb-ZN i tylko w dwóch jednostkach dane wykazane w sprawozdaniach Rb-27ZZ były błędnie wykazywane. W sześciu jednostkach (14%) nieprawidłowo klasyfikowano dochody z realizacji zadań zleconych.

W 41 jednostkach kontrolowanych sporządzono dla wojewodów sprawozdania roczne z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2018–2019, jednakże w 20 sprawozdaniach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie danych w nich wykazanych, a w przypadku pięciu jednostek (12%) nieterminowo przekazano sprawozdania wojewodom. W jednej jednostce nie sporządzono sprawozdań rocznych z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za lata 2018–2019. W wyniku kontroli ww. sprawozdań ustalono, że zakres i forma sprawozdań ustalanych przez wojewodów jest bardzo różna i nie może stanowić podstawy do porównań i analiz w skali kraju. W przypadku pięciu jednostek (12%) sprawozdania te przekazano wojewodom z naruszeniem terminów określonych w przepisach.

W mieście Opole (woj. opolskie) nie sporządzono i nie przekazano Wojewodzie Opolskiemu sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa za 2018 r.

*W latach 2016–2020 ewidencja 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). Skutkiem prowadzenia pozabilansowej ewidencji dochodów związanych z realizacją zadań zleconych dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, było niewykazanie sald kont w bilansach urzędu miasta Jastrzębie-Zdrój sporządzonych wg stanu na 31 grudnia 2016 r., 2017 r., 2018 r., 2019 r.*

*W latach 2018–2019 nastąpiło naruszenie zasad rachunkowości, wprowadzonych na mocy zarządzenia Starosty Lipnowskiego (woj. kujawsko-pomorskie) poprzez nieprowadzenie, od 1 stycznia 2018 r. do 29 czerwca 2019 r., ewidencji księgowej (pozabilansowej) nieruchomości Skarbu Państwa, prowadzenie, od 30 czerwca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. wyłącznie ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz trwały zarząd (o łącznej wartości 15 351 tys. zł), z pominięciem składników majątkowych będących przedmiotem: dzierżawy, najmu, bezumownego korzystania oraz niezagospodarowanych, nieprowadzenie, od 30 czerwca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r., ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa według poszczególnych grup środków trwałych.*

### 3.3.3. Prawdliwość zbywania i udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa

W sześciu kontrolowanych jednostkach stwierdzono, że nie przekazywano do wojewody informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa a w czterech jednostkach stwierdzono, że przekazywane informacje nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, tj.:

- brak określenia strony umowy lub innej czynności prawnej,
- brak wartości nieruchomości i jej ceny,
- brak wykazu uczestników przetargu albo rokowań.

W dziewięciu jednostkach kontrolowanych przed rozpoczęciem procedury zbycia lub udostępnienia nieruchomości nie uzyskano zgody wojewody na:

- sprzedaż lub zamianę – jedna jednostka,
- trwały zarząd – cztery jednostki,
- najem lub dzierżawę – dwie jednostki,
- użytkowanie wieczyste – dwie jednostki,
- darowiznę – jedna jednostka.

W 11 jednostkach kontrolowanych nieprawidłowo sporządzono lub nie podano do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości do zbycia lub udostępnienia albo nie przekazano go wojewodzie w przypadku:

- sprzedaży lub zamiany – siedem jednostek,
- użytkowania wieczystego – jedna jednostka,
- najmu lub dzierżawy – siedem jednostek,
- użytkowania i użyczenia – dwie jednostki.

Brak lub zwłoka w publikacji może powodować ograniczenie kręgu zainteresowanych podmiotów, które mogłyby uczestniczyć w takich postępowaniach.

W czterech jednostkach wartość nieruchomości będących przedmiotem obrotu oraz przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nie została ustalona na podstawie operatu szacunkowego w przypadku:

- przekazania w trwały zarząd – w dwóch jednostkach,
- przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność – w dwóch jednostkach,
- darowizny – w dwóch jednostkach.

W 31 jednostkach kontrolowanych, w których zbywano nieruchomości zastosowano prawidłowy tryb zbycia nieruchomości. W sześciu stwierdzono błędy w procedurach.

W dwóch jednostkach stwierdzono, że nie weryfikowano realizacji ustaleń zawartych w umowie w zakresie terminu i sposobu zagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Wiąże się to z brakiem realizacji postanowień umownych, które uprawniały do zastosowania preferencyjnej stawki za użytkowanie wieczyste oraz w konsekwencji koniecznością ustalenia wyższych opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

W trzech jednostkach nie weryfikowano sposobu i terminów zagospodarowania nieruchomości ustalonych w decyzjach o trwałym zarządzie.

W trzech jednostkach nie przestrzegano procedur wymaganych przy udostępnianiu nieruchomości Skarbu Państwa w najem i dzierżawę woj. dotyczących ogłoszeń o przetargach. W czterech jednostkach nie ustalono lub nie dokonano weryfikacji postanowień umów najmu lub dzierżawy w zakresie celu korzystania z tych nieruchomości,

a w trzech jednostkach nie dokonywano odbioru przedmiotu umowy po okresie obowiązywania umowy najmu/dzierżawy lub nie kontrolowano opuszczenia przedmiotu umowy przez korzystającego. Zaniechanie takich działań prowadzi do bezumownego korzystania z nieruchomości, a zatem pomijanie w praktyce konieczności uzyskania zgody od właściwego wojewody na zawarcie kolejnej umowy lub pomijanie konieczności zorganizowania kolejnych postępowań na zbycie lub udostępnienie takich nieruchomości.

W pięciu jednostkach nie ustalono okresu bezumownego korzystania z nieruchomości celem ustalenia odszkodowania tego tytułu.

W dwóch jednostkach nieprawidłowo udostępniono nieruchomości Skarbu Państwa w użyczenie lub użytkowanie.

*W mieście Suwałki (woj. podlaskie) stwierdzono brak przedkładania Wojewodzie Podlaskiemu kompletnych informacji o umowach oraz innych czynnościach prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa. Informacje przedkładane były w formie kopii zawartych aktów notarialnych w przypadku sprzedaży lub w postaci zapytań o wyrażenie zgody w przypadku innych form udostępnienia nieruchomości.*

*Nieprawidłowości dotyczące braku przekazywania takich informacji ustalono również w mieście Włocławek i powiecie lipnowskim (woj. kujawsko-pomorskie), powiatach nowosądeckim i brzeskim (woj. małopolskie), mieście Wrocław (woj. dolnośląskie) oraz w trzech jednostkach stwierdzono, że przekazywane informacje nie zawierały wszystkich wymaganych elementów – mieście Chełm (woj. lubelskie), mieście Wrocław (woj. dolnośląskie) oraz w powiecie lubańskim (woj. lubuskie).*

*W powiecie augustowskim (woj. podlaskie) zaniechano weryfikacji realizacji ustaleń zawartych w umowach, w zakresie sposobu wykorzystywania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, co przejawiało się w dwóch na 10 skontrolowanych przypadków. Ustalono, iż na dzień kontroli dwa przedsiębiorstwa rozszerzyły bądź zmieniły zakres prowadzonej działalności od czasu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Wiąże się to z brakiem realizacji postanowień umownych, które uprawniały do zastosowania preferencyjnej stawki za użytkowanie wieczyste – tj. 0,3% oraz 1%. Jednostka, od czasu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie podejmowała czynności weryfikacyjnych odnośnie aktualnego i faktycznego sposobu ich wykorzystywania, w konsekwencji czego stosowano stawkę opłaty właściwą na dzień podpisania aktu notarialnego (1999 r. oraz 2014 r.). Brak weryfikacji faktycznego wykorzystywania nieruchomości mógł spowodować potencjalne uszczuplenie należności o kwotę 56 tys. zł. Z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności za 2019 r. – zgodnie z Zarządzeniem Wojewody Podlaskiego Nr 27/2019 „wysokość stawek procentowych bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia gruntu wynosi 90% – w przypadku, gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w roku, w którym nastąpiło przekształcenie (...) 80% – w przypadku, gdy opłata jednorazowa zostanie wniesiona w drugim roku”. Kontrola wykazała dwa przypadki udzielenia 90% bonifikaty, podczas gdy wpłata została uiszczona w drugim roku po przekształceniu. Zgodnie z Zarządzeniem bonifikata powinna wynieść 80%. Potencjalne skutki finansowe z tego tytułu wynoszą 2 tys. zł.*

*W 2018 r. Prezydent Miasta Bielsko-Biała (woj. śląskie), wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, w postępowaniach dotyczących sprzedaży prawa własności nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa z 21 dniowym i 18 dniowym opóźnieniem zamieszczał w prasie lokalnej informację o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia.*

*Umowę najmu lokalu użytkowego stanowiącego własność Skarbu Państwa zawarły osoby, które na dzień zawarcia umowy nie posiadały pełnomocnictwa Prezydenta Miasta Chorzów (woj. śląskie) wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym zawierania umów najmu nieruchomości Skarbu Państwa. W zakresie przeprowadzania procedur sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w latach 2016–2017 stwierdzono, że:*

- dopuszczono do części ustnej rokowań osobę/osoby, których zgłoszenia zawierały ceny za nieruchomość niższe od cen wywoławczych wskazanych w ogłoszeniu o rokowaniach, czyli nie spełniały warunków rokowań. Rozbieżności między cenami wynosiły 3 700 tys. zł,
- ustną część rokowań na sprzedaż nieruchomości, w zakresie wszystkich warunków koniecznych do zawarcia umowy oraz dodatkowych propozycji uczestników rokowań, przeprowadzono wspólnie z wszystkimi osobami zakwalifikowanymi do udziału w tej części,

- w ogłoszeniu o I i II przetargu na sprzedaż nieruchomości oraz w ogłoszeniu o rokowaniach nie zamieszczono opisu nieruchomości.

*W mieście Jastrzębie-Zdrój (woj. śląskie) nieprawidłowo gospodarowano mieniem Skarbu Państwa poprzez ustalenie w umowach dzierżawy okresu ich obowiązywania przed dniem uzyskania od Wojewody Śląskiego zgody dla Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój na zawarcie kolejnych umów dzierżaw, po umowach zawartych do trzech lat.*

*W oparciu o zarządzenie Prezydenta Miasta Koszalina (woj. zachodniopomorskie) z dnia 15 lipca 2013 r. w sprawie zasad ustalania oraz ponoszenia kosztów czynności z zakresu gospodarki nieruchomościami dokonywanych na wniosek, w roku 2019, obciążono kosztami przygotowania tych nieruchomości do obrotu, tj. kosztami ogłoszenia w prasie lokalnej informacji o wykazie nieruchomości oraz wyceny nieruchomości przeznaczonej do zbycia wnioskodawców ubiegających się o wydzierżawienie (dwa), najem (cztery) i sprzedaż (jeden) nieruchomości w trybie bezprzetargowym, przed zawarciem umów.*

*W mieście Mysłowice (woj. śląskie) w latach 2019–2020, zaniechano dokonania aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa za 2020 r., pomimo otrzymania na ten cel środków z dotacji z budżetu państwa.*

*W powiecie pszczyńskim (woj. śląskie) w latach 2020–2021 zaniechano podjęcia działań celem zawarcia kolejnych umów na korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa zgodnie z zasadami gospodarowania tymi nieruchomościami. Po upływie terminu obowiązywania umów dzierżawy, nie podjęto działań celem uzyskania zgody Wojewody na kontynuowanie ww. umów, nie zawarto kolejnych umów na piśmie. Dotychczasowi dzierżawcy korzystali z nieruchomości bezumownie i wnosili opłaty z tego tytułu w podwójnej wysokości wskazanego czynszu wynikającego z wygasłych umów.*

*W powiecie rybnickim (woj. śląskie) w 2019 r. przy oddaniu nieruchomości Skarbu Państwa stwierdzono naruszenie przepisów ugn poprzez zbycie nieruchomości, której cena ustalona była na podstawie uaktualnionego operatu szacunkowego bez dołączonej analizy potwierdzającej, że od daty jego sporządzenia nie wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników oraz zbycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, pomimo braku wystąpienia przesłanek zbycia nieruchomości w tym trybie. Ponadto w umowie o oddanie w użytkowanie wieczyste bezpodstawnie wyrażono zgodę na zapłatę przez nabywcę pierwszej opłaty w terminie 14 dni od zawarcia umowy.*

### **3.3.4. Wysokość dochodów uzyskanych ze zbywania i udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa, w tym prawidłowość ustalania, pobierania i windykacji należności z tytułu zbywania i udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa**

Uzyskane w badanym okresie przez kontrolowane jednostki dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosły: w 2018 r. łącznie 299 174 tys. zł (udział jst – 73 983 tys. zł), a w 2019 r. łącznie 300 058 tys. zł (udział jst – 74 360 tys. zł), w tym m.in. użytkowanie wieczyste nieruchomości odpowiednio 241 639 tys. zł i 235 622 tys. zł, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – 14 461 tys. zł i 41 516 tys. zł, z opłat za trwały zarząd odpowiednio 10 488 tys. zł i 8 999 tys. zł, ze sprzedaży nieruchomości – 20 038 tys. zł i 11 529 tys. zł oraz z najmu i dzierżawy – 5 893 tys. zł i 5 699 tys. zł.

Analiza dokumentacji dokonanych w badanym okresie sprzedaży, oddania w trwały zarząd oraz w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa wykazała, iż stawki rocznych opłat z tytułu wieczystego użytkowania lub trwałego zarządu na nieruchomościach Skarbu Państwa ustalone były zgodnie z przepisami.

Dochody z opłat z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego wynosiły w okresie badanym ok. 84% dochodów ogółem wykonanych przez kontrolowane jednostki z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się zwłaszcza do braku systematycznej aktualizacji tych opłat. W trzech jednostkach nie dokonywano aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego na przestrzeni od 7 do 19 lat.

Ponadto zaznaczyć należy, że w 22 jednostkach kontrolowanych, a więc ponad połowie, nie przeprowadzono czynności weryfikacyjnych w zakresie gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (oznaczonych jako działki ewidencyjne) wchodzących w skład infrastruktury kolejowej celem ewentualnego zaliczenia tych gruntów

do zajętych pod infrastrukturę kolejową nieczynną lub prywatną, a następnie określenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego tych nieruchomości.

W wyniku skierowania do jednostek kontrolowanych wniosków o przeanalizowanie prawidłowości zastosowanego zwolnienia z opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wobec nieruchomości Skarbu Państwa wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, uzyskano informacje o przeprowadzonych weryfikacjach oraz o ustaleniu i naliczeniu opłat z tytułu użytkowania takich nieruchomości w łącznej kwocie 672 tys. zł w następujących jst:

- miasto Bielsko-Biała (woj. śląskie) – 241 tys. zł,
- miasto Chorzów (woj. śląskie) – 47 tys. zł,
- powiat pszczyński (woj. śląskie) – 95 tys. zł,
- powiat rybnicki (woj. śląskie) – 54 tys. zł,
- miasto Jaworzno (woj. śląskie) – 142 tys. zł,
- miasto Tychy (woj. śląskie) – 93 tys. zł.

W pozostałych jst w których stwierdzono takie nieprawidłowości trwają postępowania wyjaśniające lub starostowie wystąpili o zwiększenie dotacji na realizację zadań w zakresie wyceny nieruchomości celem ustalenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Zaległości w opłatach za sprzedaż i udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa w kontrolowanych jednostkach systematycznie wzrastały z 168 525 tys. zł na koniec 2018 r., do 175 047 tys. zł na koniec 2019 r.

W 13 kontrolowanych jednostkach nie dokonywano waloryzacji stawek z tytułu najmu czy dzierżawy.

W siedmiu jednostkach działania windykacyjne prowadzone były nierzetelnie, nie kierowano spraw na drogę egzekucyjną lub czynności te prowadzono opieszale. Należy podkreślić, że często te nieprawidłowości miały istotny wymiar finansowy. Przykładowo w dwóch skontrolowanych jednostkach stwierdzono przedawnienie zaległości na kwotę ponad 2 400 tys. zł.

W toku kontroli ustalono również, że w pięciu jednostkach nie podejmowano w stosunku do dzierżawców nieruchomości Skarbu Państwa prowadzących działalność gospodarczą, nieterminowo regulujących należności z tytułu czynszu dzierżawy, czynności w celu wyegzekwowania rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, o której mowa w art. 10 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych<sup>16</sup>.

W wyniku realizacji wniosku wystosowanego po kontroli do jednej z kontrolowanych jednostek, dotyczącego konieczności przeanalizowania terminowości realizacji przez kontrahentów prowadzących działalność gospodarczą należności cywilnoprawnych w celu ustalenia i wyegzekwowania rekompensaty za koszty odzyskiwania należności przypis z tego tytułu wyniósł 117 tys. zł.

W 15 jednostkach nie ustalono procedur wewnętrznych w zakresie windykacji należności, a w pięciu nie przestrzegano własnych procedur w tym zakresie.

W latach objętych kontrolą wzrosła również powierzchnia nieruchomości, z których korzystano bezumownie – w 2018 r. było to 16,5 ha (332 nieruchomości) a w 2019 r. – 39,5 ha (305 nieruchomości) i wzrosły też dochody z tego tytułu – z 555 tys. zł w 2018 r. do 656 tys. zł w 2019 r. i odpowiednio zaległości ze 109,5 tys. zł do 123 tys. zł. W pięciu jednostkach kontrolowanych nieprawidłowo ustalano okres bezumownego korzystania z nieruchomości lub nie naliczano nieprawidłowo naliczano opłaty z tego tytułu. Tylko w jednej z jednostek kontrolowanych nie ustalono opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości na kwotę ponad 5 821 tys. zł.

*W mieście Suwałki (woj. podlaskie) zastosowano nieprawidłową stawkę opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu następującym podmiotom:*

- *Głównemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska – nabycie trwałego zarządu z mocy prawa od 2019 r. na gruncie art. 18 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479) – zastosowano stawkę przewidzianą w art. 83 ust. 2 pkt 2 w wysokości 0,3%, właściwą m.in. w stosunku do nieruchomości oddanych na siedziby organów władzy i administracji publicznej, niewymienionych w art. 60 ust. 1. Z kolei katalog podmiotów wymienionych w art. 60 ust. 1 pkt 2 zawiera m.in. urzędy centralne, a takim zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 22 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 995) jest Główny Inspektorat Ochrony Środowiska – urząd jako aparat pomocniczy przy organie administracji publicznej. Różnica między ustaloną opłatą roczną i właściwą wyniosła 6,9 tys. zł. Brak skutków finansowych za 2019 r. z uwagi na płatność od 2020 r. w związku z ustanowieniem trwałego zarządu z mocy prawa w 2019 r. (art. 89 ustawy o gospodarce nieruchomościami).*

<sup>16</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 893.

- Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa – zastosowano stawkę w wysokości 1% wartości nieruchomości. Należy zauważyć, iż przekazana w trwały zarząd nieruchomość z przeznaczeniem na siedzibę wskazanego organu administracji publicznej, niewymienionego w treści art. 60 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, powinna korzystać z preferencyjnej stawki opłaty rocznej zgodnie z art. 83 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i wynosić 0,3%. Potencjalna kwota zawyżenia dochodów budżetowych w latach 2018–2019 z tego tytułu wyniosła 3,6 tys. zł.

Starosta augustowski (woj. podlaskie) nie występował do Wojewody Podlaskiego o wyrażenie zgody na umorzenie zaległości z tytułu użytkowania wieczystego oraz czynszu dzierżawnego. Zaległość w łącznej wysokości 96 tys. zł, powstała w latach 1999–2008 i została objęta postępowaniem egzekucyjnym. Z uwagi na brak składników majątku stanowiącego przedmiot egzekucji, a następnie wykreślenie pomiotów z rejestru przedsiębiorców, postępowanie egzekucyjne zostało umorzone. Jednostka w dalszym ciągu wykazuje te zaległości w sprawozdaniach i nalicza odsetki ustawowe za opóźnienie.

W mieście Piotrków Trybunalski (woj. łódzkie) skontrolowano 12 podmiotów posiadających zobowiązania wobec budżetu państwa na łączną kwotę 1 613 tys. zł z tytułu 99 opłat z tytułu użytkowania wieczystego, w 91 przypadkach nie dokonano żadnej wpłaty (wartość zobowiązań 1 549 tys. zł). Dla podanych wartości okres zalegania w płatnościach wynosił dla najstarszej zaległości – 17 lat – należność nieopłacona, a dla najkrótszej zaległości – dziewięć miesięcy. Dla 15 na 99 opłat jednostka nie przedstawiła do kontroli upomnień, z czego w czterech przypadkach ich brak wynikał z trwającego postępowania sądowego. W pięciu przypadkach brak upomnień uzasadniono problemami związanymi ze zmianą sposobu prowadzenia ewidencji księgowej, przy czym jednostka przedstawiła wystawione w późniejszym okresie nakazy/wezwania do zapłaty. W stosunku do pozostałych sześciu opłat kontrolowany nie przedstawił upomnień oraz wezwań do zapłaty, a także nie uzasadnił ich braku. Najczęściej upomnienia wystawiano w okresie między 60 a 120 dniem przypadającym po dniu upływu terminu zapłaty (38 przypadków na kwotę 748 tys. zł). Najpóźniej upomnienie wystawiono w dwóch przypadkach, tj. po upływie 240 i 257 dni (zobowiązania na łączną kwotę 46 tys. zł). Natomiast w zakresie wezwań do zapłaty jednostka wystawiła ich łącznie 55, najwcześniej po 126 dniach od upływu terminu zapłaty. Łącznie z całkowitej sumy zaległości wynoszącej dla badanej próby 1 613 tys. zł odzyskano 111 tys. zł (osiem wpłat, pobrane odsetki 64 tys. zł). Dodatkowo w stosunku do 14 zaległych opłat na kwotę 277 tys. zł kontrolowany złożył oświadczenie o przygotowaniu spraw przez Biuro Prawne do skierowania pozwu.

W mieście Bielsko-Biała (woj. śląskie) nie przeprowadzono czynności weryfikacyjnych w zakresie gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (oznaczonych jako działki ewidencyjne) wchodzących w skład infrastruktury kolejowej celem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do zajętych pod infrastrukturę kolejową nieczynną lub prywatną, a następnie określenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego tych nieruchomości, co dotyczyło jednego użytkownika wieczystego będącego w posiadaniu nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 74,4358 ha. W wyniku wykonania wniosków pokontrolnych miasto dokonało wyceny 73 działek stanowiących mienie Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie PKP S.A. Ustalone opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego gruntów wynoszą łącznie ponad 241 tys. zł i obowiązują od 1 stycznia 2022 r. Ponadto nieterminowo podejmowano czynności windykacyjne należności cywilnoprawnych od osób prawnych stanowiących opłatę z tytułu użytkowania wieczystego, co dotyczyło jednego użytkownika, w wyniku czego dopuszczono do przedawnienia należności na kwotę 17,7 tys. zł.

W mieście Jaworzno (woj. śląskie) nie podejmowano lub nieterminowo podejmowano czynności windykacyjne należności cywilnoprawnych przysługujących Skarbowi Państwa z tytułu zaległości w opłatach rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa poprzez zaniechanie wszczęcia postępowania windykacyjnego, a następnie postępowania egzekucyjnego oraz dopuszczenie do upływu terminów przedawnienia należności, po upływie których ten przeciwko komu przysługuje roszczenie mógłby się uchylić od jego zaspokojenia i tak:

- wobec jednego kontrahenta należność w łącznej wysokości 42 tys. zł, bez odsetek, dotyczyła lat 2002–2004 – daty upływu terminów płatności to (odpowiednio): 1 kwietnia 2002 r., 31 marca 2003 r. i 31 marca 2004 r. – nie wydano nakazów zapłaty, wierzytelność nie została zgłoszona do masy upadłości. W dniu 21 lipca 2008 r. zakończyło się postępowanie upadłościowe a 29 listopada 2008 r. kontrahent został wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego. W dniach 2 kwietnia 2005 r., 1 kwietnia 2006 r. i 1 kwietnia 2007 r. upłynęły terminy przedawnienia należności;
- wobec drugiego kontrahenta – należność w łącznej wysokości 21 tys. zł, bez odsetek, dotyczyła lat 2008–2009 – daty upływu terminów płatności to (odpowiednio): 31 marca 2008 r. i 31 marca 2009 r. – nie wystawiono

*nakazów zapłaty a wierzytelność nie została zgłoszona do masy upadłości. W dniu 30 września 2007 r. zakończyło się postępowanie likwidacyjne a 10 marca 2009 r. kontrahent został wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego. W dniach 1 kwietnia 2011 r. i 1 kwietnia 2012 r. upłynęły terminy przedawnienia należności. Należności nie były zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym.*

*W powiecie gorzowskim (woj. lubuskie) stwierdzono brak dokumentacji pozwalającej jednoznacznie stwierdzić na jakim etapie są prowadzone postępowania egzekucyjne oraz czy zaległości nie uległy przedawnieniu.*

*W Starostwie Powiatowym w Lipnie (woj. kujawsko-pomorskie) wystawiano w latach 2018–2019 faktury za najem nieruchomości, pomimo upływu okresu obowiązywania zawartych umów najmu. Konsekwencją opisanego działania było nieprawidłowe zaklasyfikowanie dokonanych wpłat jako dochodów z tytułu najmu zamiast jako wpływów z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości, a mianowicie 2,3 tys. zł w 2018 r. oraz 1 tys. zł w 2019 r. Ponadto ustalono nieegzekwowanie, w latach 2018–2019, od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, dzierżawiących nieruchomości Skarbu Państwa, rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, z tytułu opóźnionych płatności czynszu dzierżawnego w wysokości 40 euro.*

*W powiecie pszczyńskim (woj. śląskie) nie przeprowadzono czynności weryfikacyjnych w zakresie gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wchodzących w skład infrastruktury kolejowej celem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do zajętych pod infrastrukturę kolejową nieczynną lub prywatną, a następnie określenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego tych nieruchomości. Podjęte działania po kontroli spowodowały naliczenie opłaty za użytkowanie wieczyste w wysokości 95 tys. zł. W latach 2017–2021 (do dnia kontroli) nie podejmowano w stosunku do dzierżawców nieruchomości Skarbu Państwa prowadzących działalność gospodarczą, nieterminowo regulujących należności z tytułu czynszu dzierżawy, czynności w celu wyegzekwowania rekompensaty za koszty odzyskiwania należności. W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych naliczono opłaty z tego tytułu w łącznej kwocie 117 tys. zł. W okresie 2018–2021 zaniechano dokonania waloryzacji czynszu najmu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, naruszając postanowienia umów dzierżaw. Wobec powyższego zaniechania, w ww. okresie został zaniżony czynsz najmu w łącznej kwocie 1,7 tys. zł. Powyższe również miało wpływ na ustalenie wysokości czynszu za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa. Zgodnie z postanowieniami umów, w razie braku zgody ze strony dzierżawcy na wydanie nieruchomości bądź pozostawieniu na nieruchomości urządzeń będących własnością dzierżawcy, począwszy od dnia zakończenia umowy, naliczana będzie opłata za bezumowne korzystanie w wysokości dwukrotności obowiązującej stawki czynszu. Opłata za bezumowne korzystanie z nieruchomości po zakończeniu czterech umów dzierżawy po uwzględnieniu ww. waloryzacji mogła zostać ustalona w wysokości wyższej o łączną kwotę 3 tys. zł.*

*W powiecie rybnickim (woj. śląskie) nie przeprowadzono czynności weryfikacyjnych w zakresie gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste wchodzących w skład infrastruktury kolejowej celem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do zajętych pod infrastrukturę kolejową nieczynną lub prywatną, a następnie określenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego tych nieruchomości. W wyniku wykonania wniosków pokontrolnych opłatę tę ustalono w wysokości 53,5 tys. zł rocznie. Ponadto w wyniku kontroli ustalono, że nie podejmowano lub nieterminowo podejmowano czynności windykacyjne i egzekucyjne należności cywilnoprawnych przysługujących Skarbowi Państwa z tytułu użytkowania wieczystego, a dla zaległości o łącznej kwocie 216 tys. zł przysługiwało prawo do wniesienia zarzutu przedawnienia.*

*W mieście Mysłowice (woj. śląskie) nie podejmowano lub nieterminowo podejmowano czynności egzekucyjne należności cywilnoprawnych dotyczących zaległości w opłacie za użytkowanie wieczyste mienia Skarbu Państwa. W szczególności:*

- zaniechano wszczęcia postępowania windykacyjnego, a następnie postępowania egzekucyjnego wobec 5 kontrahentów na łączną kwotę 341,8 tys. zł a dla zaległości o łącznej kwocie 188 tys. zł przysługiwało prawo do wniesienia zarzutu przedawnienia. Zaległości dotyczyły lat 2002–2019. Dla zaległości do 2014 r. Wydział merytoryczny składał wnioski o wszczęcie procedury windykacyjnej do biura radców prawnych, jednakże postępowania te nie były wszczynane;*
- zaniechano wszczęcia postępowania egzekucyjnego, pomimo wydania sądowego nakazu zapłaty wobec 6 kontrahentów na łączną kwotę 243 tys. zł, a dla zaległości o łącznej kwocie 145 tys. zł przysługiwało prawo do wniesienia zarzutu przedawnienia. Sądowe nakazy zapłaty wydano w latach 2002–2020;*

– zaniechano wszczęcia kolejnego postępowania egzekucyjnego, po postanowieniu o umorzeniu postępowania wobec bezskutecznej egzekucji, celem niedopuszczenia do przedawnienia zaległości wobec 5 kontrahentów na łączną kwotę 1 625 tys. zł a dla zaległości o łącznej kwocie 1 168 tys. zł przysługiwało prawo do wniesienia zarzutu przedawnienia. Zawiadomienie o bezskutecznej egzekucji dotyczyły lat 2007–2019.

Ponadto, dla ośmiu kontrahentów brak było w dokumentacji postępowania informacji o zakończonym postępowaniu egzekucyjnym należności za lata 2001–2003, 2013–2015, w łącznej wysokości 230 tys. zł.

W mieście Siemianowice Śląskie (woj. śląskie) zaniechano podjęcia działań mających na celu ustalenie, naliczenie oraz wyegzekwowanie należności od dwóch podmiotów, które korzystały bezumownie z nieruchomości Skarbu Państwa. W przypadku, gdyby wynagrodzenie z tytułu bezumownego korzystania z gruntu zostało naliczone, jego wysokość w latach 2017–2021 wynosiłaby 5 822 tys. zł. Ponadto nie podejmowano lub nieterminowo podejmowano czynności windykacyjne i egzekucyjne mające na celu wyegzekwowanie należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Dla zaległości (należność główna) o łącznej kwocie 807 tys. zł przysługiwało prawo do wniesienia zarzutu przedawnienia.

W mieście Włocławek (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono uszczuplenie w latach 2017–2019 dochodów Skarbu Państwa na łączną kwotę 3,5 tys. zł, poprzez nienaliczanie opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa w związku z niedokonaniem zwrotu wydzierżawionych terenów po wygaśnięciu umów dzierżawy. Nie przeprowadzono w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 27 kwietnia 2020 r., czynności weryfikacyjnych w stosunku do dwóch podmiotów korzystających ze zwolnienia od opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa zajętych pod infrastrukturę kolejową, celem potwierdzenia istnienia ustawowej przesłanki, uprawniającej do stosowania przedmiotowej ulgi. Nie dokonywano w latach 2018–2019 aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu, pomimo znacznego upływu czasu od ostatniej aktualizacji wynoszącego od 6 do 17 lat. Nie dokonywano w latach 2018–2019 corocznej waloryzacji stawek czynszu za dzierżawę lub najem nieruchomości, pomimo zawarcia w umowach zapisów umożliwiających jej przeprowadzenie. Nie egzekwowano w latach 2018–2019, od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, dzierżawiących nieruchomości Skarbu Państwa, rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, z tytułu opóźnionych płatności czynszu dzierżawnego w wysokości 40 euro.

W powiecie tarnogórskim (woj. śląskie) nie przeprowadzono czynności weryfikacyjnych w zakresie gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (oznaczonych jako działki ewidencyjne) wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, korzystających do dnia 30 grudnia 2016 r. ze zwolnienia z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, celem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do zajętych pod infrastrukturę kolejową nieczynną lub prywatną, a następnie określenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego tych nieruchomości.

W latach 2018–2021 nie naliczono i nie egzekwowano kwoty rekompensaty za koszty odzyskiwania należności od osób prowadzących działalność gospodarczą, nieterminowo regulujących należności z tytułu czynszu dzierżawnego nieruchomości stanowiących mienie Skarbu Państwa. W wyniku wykonania wniosków pokontrolnych naliczono ww. kwoty łącznie 7,9 tys. zł.

Ponadto zaniechano naliczenia, ujęcia w ewidencji księgowej i wyegzekwowania od dzierżawcy należności z tytułu czynszu dzierżawnego za 2018 r. w wysokości 1,3 tys. zł. Kwotę tę wyegzekwowano w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych.

### **3.3.5. Prawdliwość ustalenia dochodów z tytułu potrąceń oraz terminowość odprowadzania dochodów do budżetu państwa**

W 37 kontrolowanych jednostkach prawidłowo przekazywano 75% dochodów dla Skarbu Państwa od sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu, użytkowania wieczystego i należnych od nich odsetek. Nieprawidłowości dotyczące tych rozliczeń stwierdzono tylko w sześciu jednostkach, gdzie nieprawidłowo rozliczono z budżetem dochody z pozostałego udostępniania nieruchomości (przekazano 75% zamiast 95% uzyskanych dochodów) lub niewłaściwie rozliczono dochody z tytułu odsetek za zwłokę.

W powiecie lipnowskim (woj. kujawsko-pomorskie) zaniżono dochody, które powinny zostać odprowadzone w latach 2018–2019 do budżetu państwa na rachunek prowadzony przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, o łączną kwotę 0,7 tys. zł, na skutek potrącenia 25% z uzyskanych wpływów, zamiast 5%.

*W powiecie nowodworskim (woj. mazowieckie) od dochodów uzyskiwanych z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa przekazywano 75% uzyskanych dochodów zamiast 95% tych dochodów.*

*W powiecie ryckim (woj. lubelskie) ujęto wpłaty czynszu za dzierżawę w nieprawidłowej podziałce klasyfikacji budżetowej, co skutkowało niewłaściwym obliczeniem dochodów powiatu (zaniżono o 0,9 tys. zł).*

*W mieście Nowy Sącz (woj. małopolskie) dokonywano potrąceń od wpływów osiągniętych z tytułu zapłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa w wysokości 25% zamiast należnych 5%. Kwota nienależnie pobranych dochodów wyniosła 0,9 tys. zł.*

*W powiecie gostyńskim (woj. wielkopolskie) w wyniku kontroli terminowości regulowania zobowiązań z tytułu użytkowania wieczystego w latach 2018–2019 w próbie pięciu użytkowników wieczystych stwierdzono dwa przypadki nieprawidłowego obliczenia odsetek za zwłokę.*

*W mieście Zabrze (woj. śląskie) od dochodów uzyskiwanych z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa przekazywano 75% uzyskanych dochodów zamiast 95% tych dochodów w skutek czego zaniżono przekazane dochody do Budżetu Państwa o 69 tys. zł.*

### **3.3.6. Prawidłowość wykorzystania dotacji otrzymanych z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa**

Wszystkie jednostki kontrolowane prawidłowo wykorzystały i zwracały niewykorzystane dotacje otrzymane z budżetu państwa.

### **3.4. Działania podjęte po zakończeniu kontroli**

W wyniku działań regionalnych izb obrachunkowych wydano 244 wnioski pokontrolne mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości lub usprawnienie działań w kontrolowanym obszarze.

Jednostki kontrolowane wniosły do kolegiów regionalnych izb obrachunkowych w czterech przypadkach zastrzeżenia do sześciu wniosków pokontrolnych, które zostały oddalone w całości.

Na dzień sporządzenia niniejszej informacji skierowano trzy zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych oraz jedno pismo do wojewody.

### **3.5. Synteza i wnioski**

Kontrola objęła gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa w latach 2018–2019, natomiast w zakresie danych sprawozdawczych oraz działań windykacyjnych – okres do czasu zakończenia poszczególnych kontroli. Ze względu na pandemię COVID-19 jej realizacja trwała w latach 2020–2021. Niemniej w tym okresie nie nastąpiły istotne zmiany w regulacjach prawnych dotyczących kontrolowanego zagadnienia. Wnioski opracowane na podstawie wyników tego badania zachowują swoją aktualność.

Wstępnie należy zauważyć, że przedstawione w niniejszym opracowaniu wyniki potwierdzają zasadność objęcia badanej tematyki kontrolą koordynowaną. Świadczą o tym przede wszystkim rezultaty finansowe przeprowadzonych kontroli. W jednostkowych przypadkach przedawnione należności Skarbu Państwa były liczone w milionach złotych. Jeszcze istotniejsze znaczenie mają skutki w zakresie nieustalonych dochodów Skarbu Państwa, które będą mogły być dochodzone w przyszłości, przede wszystkim z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości związanych z infrastrukturą kolejową oraz za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Tutaj przypisy w poszczególnych jednostkach sięgały kwot sześciocyfrowych. Niestety ze względu na skomplikowane sytuacje faktyczno-prawne, wynikające z ustaleń korzyści finansowe nie zawsze były możliwe do wymiarowania na etapie kontroli czy bezpośrednich działań pokontrolnych.

Wyniki kontroli wskazują również na istotną okoliczność o charakterze niefinansowym, która jednak niewątpliwie rzutuje negatywnie na kwestie finansowe. Otóż mimo upływu ponad 30 lat od ustawowej komunalizacji mienia ogólnonarodowego na rzecz samorządów, proces ten nie został zakończony. Nieruchomości przejęte z mocy prawa przez gminy, bez ostatecznych decyzji wojewodów nie mogą być wprowadzone do gminnych ewidencji mienia komunalnego. Powoduje to, że część mienia publicznego znajduje się w „stanie zawieszenia” pomiędzy

ewidencjami Skarbu Państwa a poszczególnych gmin. Jak wynika z ustaleń kontroli, negatywnie wpływa to na prawidłowość gospodarowania tym mieniem. Wyniki przeprowadzonych kontroli w zakresie realizacji dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa pozwalają stwierdzić, że w większości kontrolowanych powiatów ziemskich lub miast na prawach powiatu działania prowadzone były z naruszeniem kryteriów rzetelności, gospodarności i legalności.

Ocenę taką uzasadniają następujące nieprawidłowości:

- niepodjęcie windykacji lub opieszale prowadzenie postępowań windykacyjnych, co powodowało m.in. sukcesywny wzrost zaległości oraz przedawnianie się części należności,
- niedokonywanie systematycznych aktualizacji wartości nieruchomości i wysokości opłat za ich użytkowanie, co niekorzystnie wpływało na poziom dochodów budżetu państwa i powiatów,
- nieprawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej mienia Skarbu Państwa i należności,
- nieprawidłowe stosowanie procedur przy udostępnianiu i sprzedaży tych nieruchomości,
- nieprawidłowe sporządzanie deklaracji na podatki lokalne.

W celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, a zwłaszcza zwiększenia dochodów budżetowych, w wystąpieniach pokontrolnych do skontrolowanych jednostek regionalne izby obrachunkowe wniosowały m.in. o:

- poprawę terminowości i skuteczności postępowań windykacyjnych, a w szczególności o stosowanie właściwych i skutecznych form egzekucyjnych,
- dokonywanie systematycznych aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oraz dokonywanie weryfikacji prawidłowości zwolnienia użytkowników wieczystych mienia Skarbu Państwa, a w wymaganych przypadkach naliczenie opłat z tytułu użytkowania,
- sporządzania korekt sprawozdań z gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa składanych wojewodom,
- zweryfikowanie prawidłowości deklaracji na podatek od nieruchomości Skarbu Państwa,
- prawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej.

**Wyniki przeprowadzonej kontroli uzasadniają potrzebę uregulowania w przepisach niektórych obszarów w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w szczególności:**

- 1) określenia obowiązku prowadzenia odrębnej ewidencji nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy komunalizacyjnej są własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności oraz jednoznaczne wskazanie podmiotu, na którym ciąży obowiązek podatkowy do czasu wydania decyzji komunalizacyjnej;
- 2) ustalenia obowiązku aktualizacji wartości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu – „nie rzadziej niż”;
- 3) ujednoczenia wzoru sprawozdania rocznego z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa przedkładanych wojewodom;
- 4) wprowadzenia obowiązku określenia procedur kontroli zarządczej dotyczącej gospodarowania mieniem Skarbu Państwa m.in. w zakresie określania stawek minimalnych czynszu najmu lub dzierżawy.

#### **4. Analiza systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 na przykładzie wybranych gmin w Polsce**

W ramach kontroli prowadzonych przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe zebrano w wybranych gminach dane dotyczące „Gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020”. Koordynatorem przedsięwzięcia była Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu. Przedstawiony materiał stanowi skrócone opracowanie wyników tego przedsięwzięcia. Ostateczna wersja raportu wraz z zestawieniami bazowymi pojawi się na stronach RIO w Opolu do końca czerwca.

Skontrolowane jednostki przedstawiły m.in. dane finansowe odnośnie dochodów i wydatków zarówno ogółem jak i bieżących, wpływów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz poniesionych wydatków związanych z realizacją zadania na „Odbiór i zagospodarowanie odpadami komunalnymi”. Uwzględniono w nich również wysokość zaległości z tytułu tej opłaty, a także wielkość udzielonych umorzeń. Jednostki zostały również poproszone o wskazanie przyczyn trudności w bilansowaniu się systemu gospodarki odpadami komunalnymi, opisanie problemów występujących w związku z prowadzoną gospodarką odpadami komunalnymi oraz podanie danych dotyczących

udzielonych zamówień publicznych w tym zakresie. Zebrano również dane o wybranej metodzie ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak i obowiązujących w poszczególnych latach stawkach. Zgromadzono także dane dotyczące masy odebranych odpadów komunalnych, osiągniętym poziomie recyklingu oraz liczbie mieszkańców wg GUS, wg gminnego rejestru mieszkańców oraz z wynikającej z deklaracji odpadowych.

Łącznie zgromadzono dane ze 147 jednostek. Ze zgromadzonych danych wynika, że w 14 gminach gospodarę odpadami komunalnymi prowadziły powołane do tego celu związki komunalne. Ostatecznie w analizie uwzględniono dane ze 123 gmin i miast na prawach powiatu, co stanowiło 5,0% wszystkich gmin i miast na prawach powiatu w kraju. W grupie tej są 4 miasta na prawach powiatu, 12 gmin miejskich, 34 gminy miejsko-wiejskie i 73 gminy wiejskie. Wszelkie informacje przedstawiane w dalszej części opracowania oparte są na danych pobranych z tych jednostek.

Ze zgromadzonych danych wynika, że w badanej próbie wystąpiły przypadki skorzystania ze wszystkich 4 metod ustalania opłat, a mianowicie:

- od mieszkańca,
- od gospodarstwa domowego,
- od m<sup>3</sup> zużytej wody,
- od m<sup>2</sup> powierzchni lokalu mieszkalnego.

Zdecydowanie najczęściej wybieraną metodą było ustalanie opłat jako iloczyn stawki opłaty ustalonej od ilości mieszkańców zamieszkujących nieruchomość oraz od gospodarstwa domowego. Wybór pozostałych metod miał charakter incydentalny.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami w latach objętych badaniem, system gospodarowania odpadami komunalnymi powinien się samofinansować. Jednak jak wynika z uzyskanych danych tylko nielicznym jednostkom udawało się zrównoważyć stronę wydatkową z uzyskanymi dochodami w tym zakresie.

Analiza przedstawionych danych uwidoczniała także istotne rozbieżności między liczbą mieszkańców wg GUS, liczbą mieszkańców pochodzących z rejestru mieszkańców w danej jednostce a liczbą mieszkańców zadeklarowanych w deklaracji. Zjawisko to ma charakter powszechny i jest jedną z zasadniczych przyczyn trudności w bilansowaniu się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce.

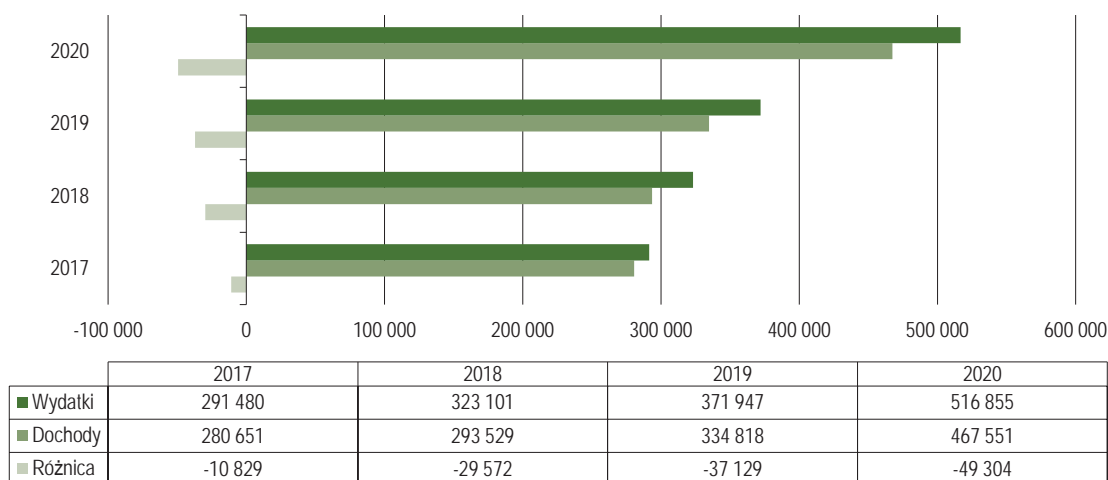
## 4.1. Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

### 4.1.1. Kształtowanie się dochodów i wydatków systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

W analizie przyjęto, że wszystkie dochody bieżące oraz wydatki bieżące ujęte w dziale 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi” związane są z systemem gospodarowania odpadami.

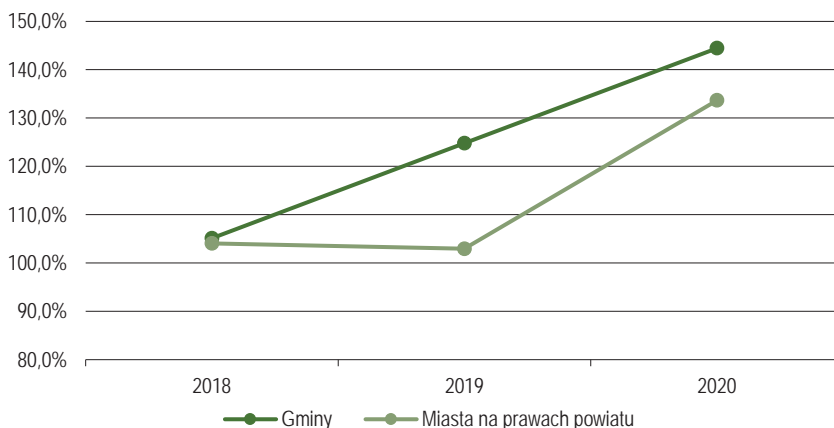
Łączne dochody systemu gospodarki odpadami komunalnymi w analizowanej grupie budżetów w poszczególnych latach wahały się od 280 651 tys. zł w 2017 r. do 467 551 tys. zł w 2020 r.

Dochody bieżące i wydatki bieżące związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 w badanej grupie jst (w tys. zł)

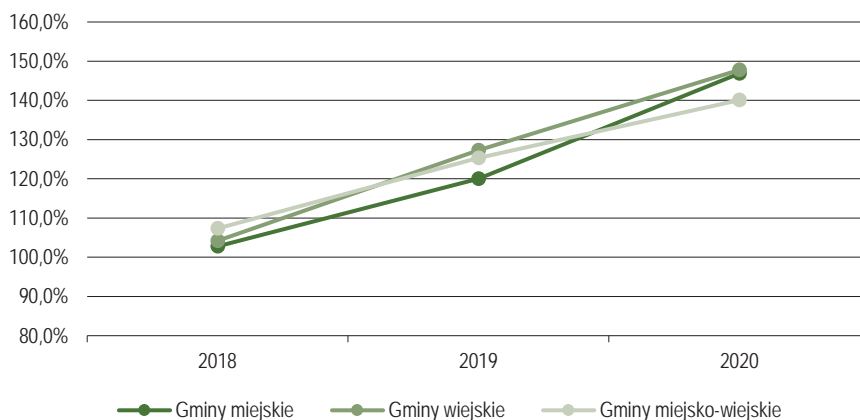


Na przestrzeni badanego okresu dochody rosły sukcesywnie jednak był to wzrost nierównomierny. Największy wzrost dochodów odnotowano w 2020 r. w grupie gmin wiejskich o 47,8%. W odniesieniu do uzyskanych łącznych dochodów w badanym okresie (2020/2017) wzrosły one o 66,6%.

Dynamika dochodów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w latach 2018–2020 gmin i miast na prawach powiatu (w badanej grupie jst)

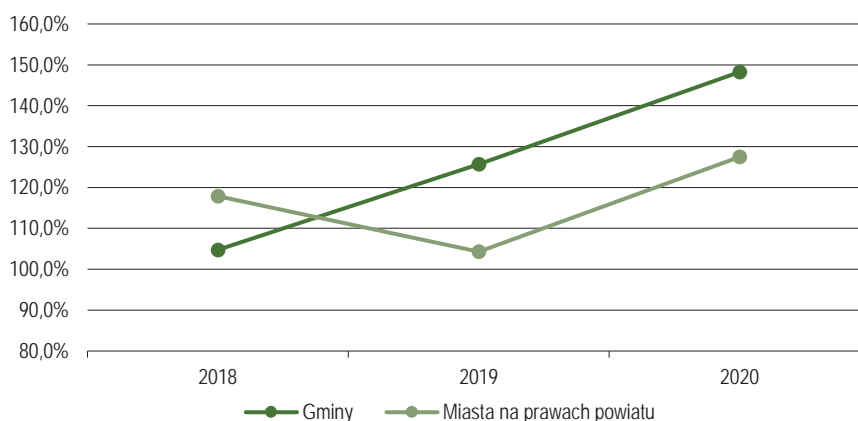


Dynamika dochodów gmin związanych z gospodarką odpadami komunalnymi w latach 2018–2020 w typach gmin (w badanej grupie jst)

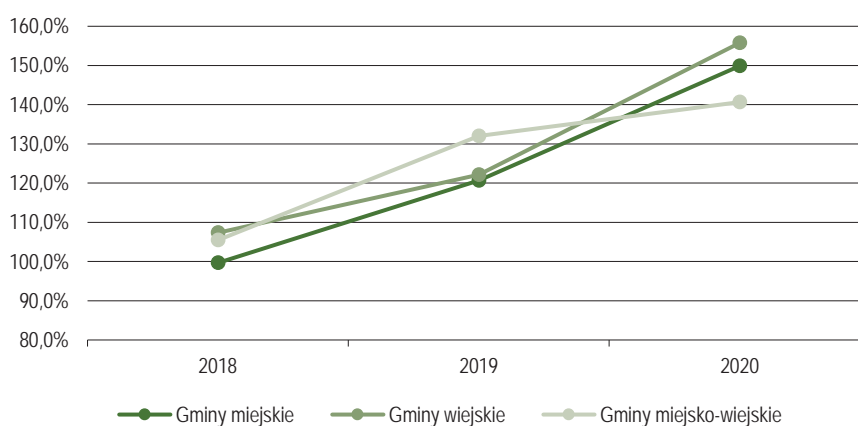


Łączne wydatki systemu gospodarki odpadami komunalnymi kształtowały się od 291 480 tys. zł w 2017 r. do 516 855 tys. zł w 2020 r. Wydatki te generalnie systematycznie rosły we wszystkich omawianych grupach z wyjątkiem gmin miejskich w 2018 r., gdzie nastąpił ich spadek o 0,3%. Wzrost wydatków był jednak bardziej zróżnicowany niż wzrost osiągniętych dochodów. Największy wystąpił w 2020 r. w grupie gmin wiejskich o 55,7%. Łączne poniesione wydatki wszystkich omawianych jednostek w 2020 r. w porównaniu z 2017 r. wzrosły o 77,3%, czyli o prawie 11 punktów procentowych więcej niż dochody. Co do zasady wydatki systemu rosły szybciej niż uzyskane dochody w tym zakresie.

## Dynamika wydatków związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w latach 2018–2020 gmin i miast na prawach powiatu (w badanej grupie jst)



## Dynamika wydatków gmin związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w latach 2018–2020 według typów gmin (w badanej grupie jst)



Nadwyżka dochodów systemu nad wydatkami systemu wystąpiła jedynie w 2017 r. w grupie miast na prawach powiatu i wyniosła 3 815 tys. zł. W pozostałych latach natomiast wystąpił deficyt wahający się od 3 556 tys. zł w 2018 r. w grupie gmin miejsko-wiejskich do 17 316 tys. zł w 2019 r. w miastach na prawach powiatu.

Porównując dochody i wydatki systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w poszczególnych latach zauważalny jest sukcesywny wzrost łącznego deficytu, który kształtował się od 10 829 tys. zł w 2017 r. do 49 304 tys. zł w 2020 r.

## Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Wyszczególnienie	Lata (w tys. zł)				Dynamika (w %)			
	2017	2018	2019	2020	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2020/2017
<b>Miasta na prawach powiatu</b>								
Dochody bieżące (w rozdziale 90002)	139 028	144 642	148 928	199 048	104,0	103,0	133,7	143,2
Wydatki bieżące (w rozdziale 90002)	135 213	159 408	166 245	211 912	117,9	104,3	127,5	156,7
Nadwyżka/deficyt	3 815	-14 765	-17 316	-12 865	-	-	-	-
<b>Gminy miejskie</b>								
Dochody bieżące (w rozdziale 90002)	32 987	33 908	40 697	59 779	102,8	120,0	146,9	181,2
Wydatki bieżące (w rozdziale 90002)	37 859	37 731	45 546	68 258	99,7	120,7	149,9	180,3
Nadwyżka/deficyt	-4 872	-3 823	-4 840	-8 479	-	-	-	-
<b>Gminy miejsko-wiejskie</b>								
Dochody bieżące (w rozdziale 90002)	56 280	60 417	75 745	106 102	107,4	125,4	140,1	188,5
Wydatki bieżące (w rozdziale 90002)	60 659	63 973	84 461	118 792	105,5	132,0	140,6	195,8
Nadwyżka/deficyt	-4 379	-3 556	-8 717	-12 690	-	-	-	-
<b>Gminy wiejskie</b>								
Dochody bieżące (w rozdziale 90002)	52 356	54 562	69 447	102 622	104,2	127,3	147,8	196,0
Wydatki bieżące (w rozdziale 90002)	57 749	61 989	75 695	117 893	107,3	122,1	155,7	204,1
Nadwyżka/deficyt	-5 393	-7 427	-6 247	-15 270	-	-	-	-
<b>Jst ogółem (badana grupa)</b>								
Dochody bieżące (w rozdziale 90002)	280 651	293 529	334 818	467 551	104,6	114,1	139,6	166,6
Wydatki bieżące (w rozdziale 90002)	291 480	323 101	371 947	516 855	110,8	115,1	139,0	177,3
Nadwyżka/ deficyt	-10 829	-29 572	-37 129	-49 304	-	-	-	-

#### 4.1.2. Dochody systemu, umorzenia, zaległości wymagalne z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Zaległości wymagalne mają wpływ na wysokość uzyskanych dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wystąpiły one we wszystkich jednostkach i niestety z roku na rok ich wysokość sukcesywnie wzrastała. W ciągu czterech lat wzrosły one o 58,2%. Zaległości wymagalne wahały się od 18 198 tys. zł (w 2017 r.) do 28 799 tys. zł (w 2020 r.). Stanowiły one średnio ponad 6% uzyskanych dochodów systemu. W poszczególnych grupach udział był bardzo zróżnicowany od 12,2% w gminach wiejskich w 2018 r. do 2,5% w miastach na prawach powiatu w 2020 r. Gminy mają uprawnienia do umarzania zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zasadach ogólnych. Z uwagi na rosnące zaległości wymagalne jednostki objęte kontrolą umarzały opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w analizowanych latach. Z tego uprawnienia skorzystało w poszczególnych latach odpowiednio 56, 56, 45 i 48 jednostek, czyli mniej niż połowa badanej populacji. Łącznie umorzono w tym czasie 1 797 tys. zł, co stanowiło 0,1% łącznych dochodów systemu. Warto zauważyć, że w badanej gminie Bogatynia łączne umorzenia stanowiły 74,0% (1 329 tys. zł) tej kwoty.

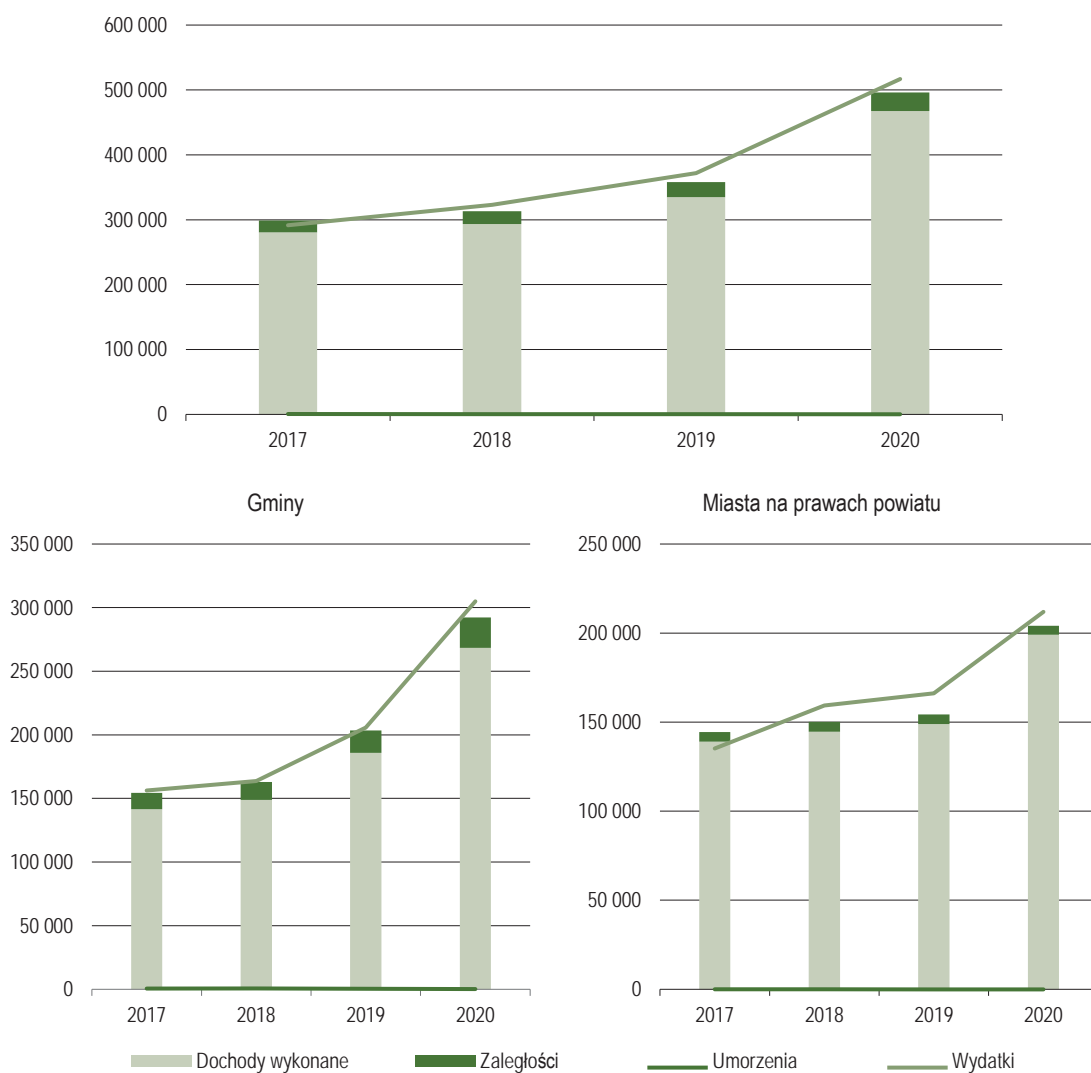
## Dochody systemu umorzenia oraz zaległości wymagalne w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Wyszczególnienie	Dochody systemu (w tys. zł)				Umorzenia z tytułu opłaty za gospodarki odpadami komunalnymi (w tys. zł)				Zaległości wymagalne z tytułu opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi (w tys. zł)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Miasta na prawach powiatu	139 028	144 643	148 928	199 048	9	17	16	10	5 438	5 610	5 454	4 970
Gminy miejskie	32 987	33 908	40 697	59 779	14	6	16	9	1 485	1 660	1 996	2 550
Gminy miejsko-wiejskie	56 280	60 417	75 745	106 102	519	506	360	105	5 359	5 741	7 652	10 388
Gminy wiejskie	52 356	54 562	69 447	102 622	56	36	57	59	5 915	6 653	7 855	10 891
Razem	280 651	293 529	334 818	467 551	599	566	449	183	18 198	19 664	22 958	28 799

## Udział umorzeń oraz zobowiązań wymagalnych w dochodach systemu w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Wyszczególnienie	Udział umorzonych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi do dochodów systemów (w %)				Udział zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi do dochodów systemu (w %)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Miasta na prawach powiatu	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	3,9	3,7	2,5
Gminy miejskie	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5	4,9	4,9	4,3
Gminy miejsko-wiejskie	0,9	0,8	0,5	0,1	9,5	9,5	10,1	9,8
Gminy wiejskie	0,1	0,1	0,1	0,1	11,3	12,2	11,3	10,6
Razem	0,2	0,2	0,1	0,0	6,5	6,7	6,9	6,2

Dochody systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 gmin i miast na prawach powiatu w badanej grupie jst (w tys. zł)



### 4.1.3. Struktura wydatków systemu

Jak wynika z przepisów prawa z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gminy pokrywają koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Obejmują one koszty:

- odbierania, transportu, zbierania, odzyskiwania i unieszkodliwienia odpadów komunalnych,
- tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK),
- obsługi administracyjnej tego systemu,
- edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

Analiza danych finansowych wszystkich jednostek w poszczególnych latach pokazuje, że wydatki wynikające z zawartych umów z Operatorem systemu – czyli podmiotem realizującym zadanie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych (w tym najczęściej również prowadzenia PSZOK) stanowiły ponad 90% wydatków systemu. Pozostała kwota była przeznaczona na finansowanie innych kosztów funkcjonowania systemu o charakterze administracyjnym i edukacyjnym.

Wydatki systemu w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Wyszczególnienie	Wydatki systemu (w tys. zł)				Wydatki związane z realizacją zadania „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych (z tytułu zawartej umowy z wykonawcą)” (w tys. zł)				Wydatki na wynagrodzenia i pochodne (w tys. zł)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Miasta na prawach powiatu	135 212	159 408	166 245	211 912	124 985	146 602	153 119	198 477	6 626	7 398	7 454	8 190
Gminy miejskie	37 859	37 731	45 546	68 258	35 667	36 160	43 732	66 285	914	870	1 104	1 268
Gminy miejsko-wiejskie	60 659	63 973	84 461	118 792	52 775	56 720	76 687	109 343	3 444	3 561	3 653	4 132
Gminy wiejskie	57 749	61 989	75 695	117 892	51 174	55 088	69 693	110 428	3 603	3 894	4 013	4 806
Razem	291 480	323 101	371 947	516 855	264 602	294 571	343 231	484 533	14 587	15 723	16 223	18 396

Wydatki na Operatora w latach objętych badaniem sukcesywnie rosły. Łączne wydatki wahały się od 264 602 tys. zł w 2017 r. do 484 533 tys. zł w 2020 r. W okresie czteroletnim wzrosły o ponad 83,1%. Analizując dane z poszczególnych jst widoczny jest wzrost wydatków prawie we wszystkich jednostkach w kolejnych latach w porównaniu do roku poprzedniego. Warto podkreślić, że w tym zakresie gmina ma jedynie nieznaczny wpływ, bowiem koszt usługi ustalony jest co do zasady przez rynek.

Udział wydatków w wydatkach systemu w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Wyszczególnienie	Udział wydatków związanych z realizacją zadania „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych” do wydatków systemu (w %)				Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne do wydatków systemu (w %)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Miasta na prawach powiatu	92,4	92,0	92,1	93,7	4,9	4,6	4,5	3,9
Gminy miejskie	94,2	95,8	96,0	97,1	2,4	2,3	2,4	1,9
Gminy miejsko-wiejskie	87,0	88,7	90,8	92,0	5,7	5,6	4,3	3,5
Gminy wiejskie	88,6	88,9	92,1	93,7	6,2	6,3	5,3	4,1
Razem	90,8	91,2	92,3	93,7	5,0	4,9	4,4	3,6

Udział wydatków na Operatora w wydatkach systemu był bardzo zróżnicowany. W 2017 r. mieścił się w przedziale od 43,1% do 100,0%, natomiast w 2018 r. wahał się od 49,9% do 100,0%. W następnym okresie było to od 59,7% do 100,0%, a w 2020 r. od 67,5% do 100,0%. Wśród badanej populacji w poszczególnych latach wystąpiły jednostki, których udział wydatków na Operatora stanowił 100,0% poniesionych wydatków systemu. Wykazano, że w 2017 r. było to 8 jednostek, w 2018 r. – 7, w 2019 r. – 6, a w 2020 r. – 5. Udział wydatków na Operatora na poziomie 100% oznacza, że jednostki nie rozliczają wszystkich kosztów, które muszą ponieść na gospodarowanie odpadami komunalnymi, a zwłaszcza wydatków o charakterze administracyjnym. W większości jednostek wydatki na Operatora stanowiły

ponad 90% poniesionych wydatków systemu. Analiza rodzaju wydatków systemu wskazuje, iż udział wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w całkowitych wydatkach stanowi około 5% poniesionych wydatków. Nie wszystkie badane jednostki wykazały w poszczególnych latach poniesione wydatki na wynagrodzenia i pochodne, przy czym w 2017 r. były to 23 jednostki, w 2018 r. – 18 jednostek, w 2019 r. – 13 jednostek, a w 2020 r. – 12.

Wydatki jakie jednostki ponosiły na wyegzekwowanie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosiły odpowiednio w 2017 r. – 89 tys. zł, w 2018 r. – 88 tys. zł, w 2019 r. – 103 tys. zł a w 2020 r. – 105 tys. zł. Nie wszystkie jednostki wykazały wydatki związane z wyegzekwowaniem tej opłaty. W analizowanej grupie w poszczególnych latach wydatki takie wykazało odpowiednio 66, 62, 67 i 67 jednostek. Ich udział w wydatkach systemu był znikomy. Łączne wydatki na wyegzekwowanie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do łącznych dochodów systemu stanowiły 0,03%. Skala tych kwot również nasuwa wątpliwości, czy we wszystkich gminach są one prawidłowo ewidencjonowane.

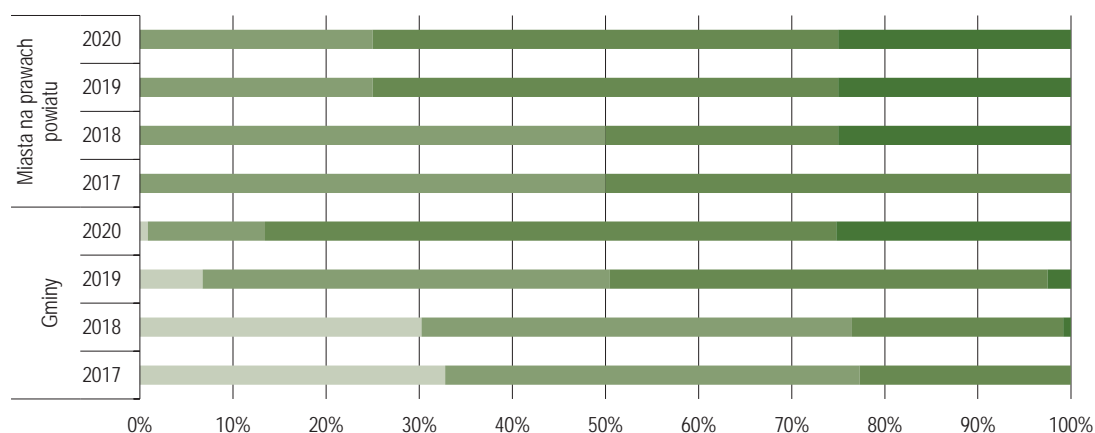
#### 4.1.4. Dochody i wydatki systemu gospodarowania odpadami komunalnymi *per capita*

Wszystkie jednostki miały trudności z uszczelnieniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Widoczne to było zwłaszcza przy przyjęciu metody od osoby czy od gospodarstwa domowego z uwagi na liczbę osób. Aby zweryfikować rzetelność składanych deklaracji, na potrzeby analizy sporządzono, w rozbiciu na poszczególne jednostki, zestawienia liczby mieszkańców wg GUS, wg rejestru mieszkańców oraz wg liczby osób wymienionych w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na koniec każdego roku. W przedstawionych danych w sporządzonym zestawieniu widoczne są znaczne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi danymi. Rozbieżności w liczbie mieszkańców w tych zestawieniach (liczby mieszkańców wg rejestru mieszkańców oraz wg GUS) stanowią około 4%. Natomiast w stosunku do liczby mieszkańców wg złożonych deklaracji a liczby mieszkańców wg GUS rozbieżności sięgają przeciętnie około 16%, przy czym są liczne jednostki w których niedobór osób wykazanych w deklaracjach przekracza 20%. Powyższe wskazuje, że koszt systemu jest rozkładany na mniejszą liczbę osób niż powinno. Oznacza to też, że gdyby deklaracje były sporządzane rzetelnie (liczby osób w deklaracjach byłyby zbieżne z danymi GUS), opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogłyby statystycznie być niższe o 16%.

Interesującym narzędziem analizy jest badanie poziomu dochodów i wydatków systemu przypadających na jednego mieszkańca. Średnio dochody stanowiły odpowiednio 131 zł, 137 zł, 156 zł i 218 zł, natomiast wydatki 136 zł, 151 zł, 173 zł i 241 zł. Kwoty te dobitnie obrazują jak istotna w wymiarze finansowym stała się gospodarka odpadami przez gminy, a także jak duże koszty generują odpady komunalne wytwarzane przez statystycznego obywatela.

Dochody i wydatki systemu *per capita* w latach 2017–2020 w badanej grupie jst (w zł)

Wyszczególnienie	Dochody systemu				Wydatki systemu				Wydatki związane z realizacją zadania „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych (z tytułu zawartej umowy z wykonawcą)”			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Miasta na prawach powiatu	169	176	181	242	164	194	202	258	178	178	186	242
Gminy miejskie	124	129	155	231	143	143	174	263	136	137	167	256
Gminy miejsko-wiejskie	109	118	148	209	118	125	165	234	110	111	150	215
Gminy wiejskie	97	100	127	186	107	114	138	214	102	101	127	200
Razem	131	137	156	218	136	151	173	241	137	137	160	226

Dochody bieżące systemu gospodarowania odpadami komunalnymi *per capita* w latach 2017–2020 w gminach i miastach na prawach powiatu (w badanej grupie jst)

	Gminy				Miasta na prawach powiatu			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
■ do 75 zł	39	36	8	1	0	0	0	0
■ 76-125 zł	53	55	52	15	2	2	1	1
■ 126-225 zł	27	27	56	73	2	1	2	2
■ powyżej 226 zł	0	1	3	30	0	1	1	1

## 4.2. Metody ustalania, stawki i wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

### 4.2.1. Metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wysokość opłaty

Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rady gmin dokonywały wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wśród badanych 123 jednostek samorządu terytorialnego, które realizowały samodzielnie zadanie związane z gospodarką odpadami komunalnymi 107 jednostek stosowało w latach 2017–2020 wyłącznie 1 metodę. Pozostałych 16 jednostek stosowało w tych latach system mieszany.

Dla nieruchomości zamieszkałych gminy dokonały wyboru następujących metod: od mieszkańca, od m<sup>3</sup> zużytej wody, od m<sup>2</sup> powierzchni lokalu mieszkalnego oraz od gospodarstwa domowego. Najczęściej wybieraną metodą ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosowaną przez jst w latach 2017–2020 była metoda od mieszkańca. Występowała ona w 98 jednostkach samorządu terytorialnego. Z tego 57 (58,2%) jst stanowiły gminy wiejskie, 29 (29,6%) – gminy miejsko-wiejskie, a 12 (12,2%) stanowiły łącznie gminy miejskie i miasta na prawach powiatu.

Metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, zgodnie z art. 6k ust. 2a oraz ich udział w strukturze (w badanej grupie jst)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata 2017–2020	
		liczba jst	udział metod w ogólnej liczbie jst (w %)
1	od mieszkańca	98	79,7
2	od m <sup>3</sup> zużytej wody	1	0,8
3	od m <sup>2</sup> powierzchni lokalu mieszkalnego	1	0,8
4	od gospodarstwo domowego	7	5,7
5	system mieszany (od mieszkańca oraz od gospodarstwa domowego) w tym:	16	13,0
5.1	a) zmiana metody	10	8,1
5.2	b) 2 metody jednocześnie	6	4,9
6	Suma	123	100,0

Spośród badanych jednostek tylko w gminie miejskiej Słupca wystąpiła metoda ustalania opłaty w oparciu o ilość zużytej wody, natomiast w jednym mieście na prawach powiatu – Gdańsku ustalano opłaty od powierzchni użytkowej lokalu. W badanej grupie, 7 jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2020 stosowało metodę ustalania opłaty „od gospodarstwa domowego”. Wśród pozostałych 16 jednostek, które stosowało system mieszany 10 jednostek dokonywało zmiany metody w latach 2017–2020, a 6 jednostek stosowało jednocześnie 2 metody, tj. „od mieszkańca” oraz „od gospodarstwa domowego”. Metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi „od gospodarstwa domowego” 10 jednostek zmieniło na metodę „od mieszkańca”.

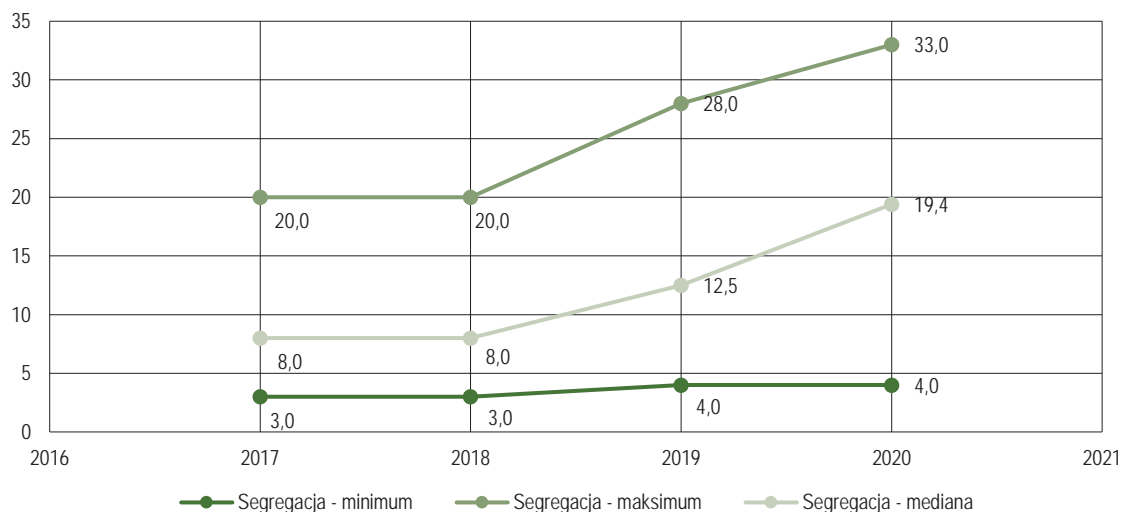
#### 4.2.2. Stawki opłat za odpady komunalne obowiązujące na nieruchomościach zamieszkałych

Wśród badanych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2020 zebrano dane dotyczące podstawowych stawek opłat za odpady komunalne, obowiązujących na nieruchomościach zamieszkałych, na których odpady komunalne były sortowane oraz tam gdzie segregacja odpadów nie występowała.

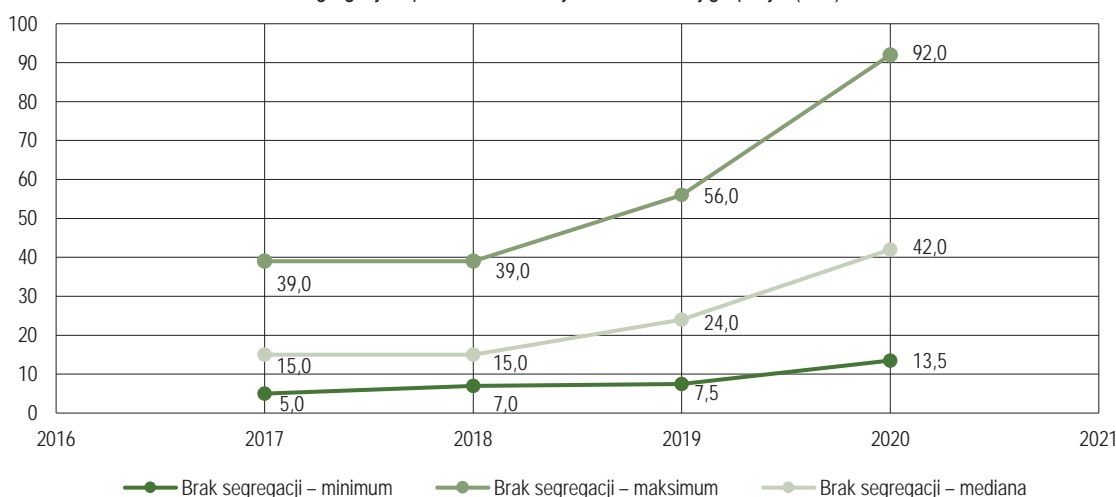
Stawki opłat zostały przedstawione w zależności od wybranej przez jednostki samorządu terytorialnego metody ustalania opłaty za odpady komunalne m.in. od mieszkańca, od m<sup>3</sup> zużytej wody, od m<sup>2</sup> powierzchni lokalu mieszkalnego oraz od gospodarstwa domowego.

W latach 2017–2020 stawki opłat za odpady komunalne segregowane w jednostkach samorządu terytorialnego według metody od mieszkańca wahały się w przedziale od 3,00 zł do 33,00 zł. Mediana stawek za odpady sortowane wzrosła z 8,00 zł do 19,40 zł. Natomiast w przypadku braku segregacji stawki wahały się w przedziale od 5,00 zł do 92,00 zł. Mediana stawek za odpady niesortowane wzrosła z 15,00 zł do 42,00 zł.

Minimum, maksimum i mediana stawki opłaty miesięcznej za mieszkańca w 98 jst w latach 2017–2020 w przypadku segregacji odpadów komunalnych – w badanej grupie jst (w zł)



Minimum, maksimum i mediana stawki opłaty miesięcznej za mieszkańca w 98 jst w latach 2017–2020 w przypadku braku segregacji odpadów komunalnych – w badanej grupie jst (w zł)



Najniższą stawkę opłaty za odpady komunalne segregowane na nieruchomościach zamieszkałych odnotowano w 2017 r. w gminie wiejskiej Kleszczów, która wynosiła 3,00 zł. Wysokość tej stawki nie była przypadkowa, ponieważ gmina ta niezmiennie od lat jest najbogatszą w Polsce. Z kolei najwyższą stawkę opłaty za odpady komunalne segregowane na nieruchomościach zamieszkałych odnotowano w 2020 r. w gminie miejsko-wiejskiej Mikołajki. Stawka tej opłaty wynosiła 33,00 zł od mieszkańca. Co prawda liczba mieszkańców tej gminy wynosiła około 8 tys., ale wysokość stawki mogła wynikać z tego, że jest to gmina nastawiona na turystykę. Z kolei najniższą stawkę opłaty za odpady komunalne niesegregowane na nieruchomościach zamieszkałych odnotowano w 2017 r. w gminie wiejskiej Łęczycza w wysokości 5,00 zł, a najwyższą w 2020 r. w gminie wiejskiej Stare Pole – 92,00 zł od mieszkańca. Stawka ta była opłatą podwyższoną za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy właściciel nieruchomości zamieszkałej nie spełnił obowiązku zbierania odpadków komunalnych w sposób selektywny. Porównując 2020 r. do 2017 r. należy stwierdzić, że stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych, w których gminy samodzielnie realizowały zadanie związane z gospodarką odpadami komunalnymi wzrosły w 121 (98,4%) jednostkach samorządu terytorialnego. Tylko w jednej jednostce – mieście na prawach powiatu Ostrołęce – stawki opłat za śmieci w latach 2017–2020 pozostały bez zmian. Również w jednej gminie wiejskiej Pszczółki stawki opłat pozostały bez zmian tylko przy odpadach komunalnych segregowanych, natomiast przy niesegregowanych wzrosły o 62,00 zł. Porównując rok 2020 do roku 2017 maksymalny wzrost stawki opłaty za odpady segregowane nastąpił w gminie Kłobuck – o 24,00 zł, natomiast za odpady niesegregowane o 69,00 zł – w gminie Stare Pole.

W gminie miejskiej Słupca zastosowano metodę ustalenia stawki od m<sup>3</sup> zużytej wody. Tam stosowano stawki w przedziale od 4,30 zł do 7,30 zł w przypadku sortowania odpadów oraz w przedziale od 15,00 zł do 21,00 zł w przypadku braku ich sortowania. Z kolei w mieście na prawach powiatu – Gdańsku, który wybrał metodę opartą na powierzchni użytkowej lokalu, stawki opłat wahały się między 0,44 zł a 0,88 zł w przypadku sortowania odpadów oraz w przedziale od 0,88 zł do 1,76 zł w przypadku braku ich sortowania.

Poniżej w tabeli przedstawiono średnie stawki opłat w latach 2017–2020 na nieruchomościach zamieszkałych według zastosowanej metody ustalenia opłaty za odpady komunalne.

Średnie stawki opłat w latach 2017–2020\* na nieruchomościach zamieszkałych w badanej grupie jst (w zł)

Wyszczególnienie		2017	2018	2019	2020
Segregowane	1 od mieszkańca	8,51	8,86	12,75	19,57
	2 od m <sup>3</sup> zużytej wody	4,30	4,30	4,30	7,30
	3 od m <sup>2</sup> powierzchni lokalu mieszkalnego	0,44	0,44	0,44	0,88
Niesegregowane	1 od mieszkańca	15,67	16,26	24,28	43,47
	2 od m <sup>3</sup> zużytej wody	15,00	15,00	15,00	21,00
	3 od m <sup>2</sup> powierzchni lokalu mieszkalnego	0,88	0,88	0,88	1,76

\* W zestawieniu nie zostały uwzględnione jednostki samorządu terytorialnego, które stosowały w latach 2017–2020 metodę od gospodarstwa domowego oraz system mieszany (od mieszkańca oraz od gospodarstwa domowego) w tym, które dokonywały zmiany metody oraz stosowały 2 metody jednocześnie.

Rada gminy ma możliwość różnicowania stawki opłat w zależności od: powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, liczby osób lub ilości zużytej wody w gospodarstwie domowym, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, od rodzaju zabudowy lub od faktu objęcia nieruchomości uchwałą.

Od 2018 r. widać powolną tendencję spadkową różnicowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Różnicowanie stawek wystąpiło w przedziale od 34 do 54 jst. Najbardziej różnicują je gminy wiejskie.

Liczba jst, które zadeklarowały różnicowanie stawek opłat za odpady komunalne w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
1	Miasta na prawach powiatu	1	1	1	1
2	Gminy miejskie	8	8	-	-
3	Gminy miejsko-wiejskie	17	17	16	9
4	Gminy wiejskie	25	28	23	24
5	Razem	51	54	40	34

#### 4.3. Informacja o postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na odbiór/zagospodarowanie odpadów komunalnych

W latach 2017–2020 przeprowadzono łącznie 588 postępowań na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych przez jednostki samorządu terytorialnego. W 73 gminach wiejskich przeprowadzono 328 postępowań, w 34 gminach miejsko-wiejskich – 169 postępowań, w 12 gminach miejskich – 66 postępowań, a w czterech miastach na prawach powiatu – 25 postępowań.

Liczba postępowań na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych przeprowadzonych w danym roku w trybie PZP (w badanej grupie jst)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata 2017–2020				Łącznie
		Przetarg	Zamówienia z wolnej ręki	In-house	Inne	
1	Miasta na prawach powiatu	19	4	2	-	25
2	Gminy miejskie	54	11	1	-	66
3	Gminy miejsko-wiejskie	140	11	14	4	169
4	Gminy wiejskie	295	18	3	12	328
5	Razem	508	44	20	16	588

Największą liczbę postępowań przeprowadzono w trybie przetargu 508, co stanowiło 86,4% wszystkich postępowań. Nie we wszystkich gminach przeprowadzano przetargi co roku, co wynikało z faktu, iż gminy podpisywały umowy kilkuletnie. Zamówienia z wolnej ręki, in-house oraz inne postępowania stanowiły znikomą liczbę postępowań spośród przeprowadzonych w latach 2017–2020.

Liczba ofert składanych przeciętnie w przetargach organizowanych w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

	2017		2018		2019		2020	
	Liczba gmin w których złożono ofertę	Struktura (w %)	Liczba gmin w których złożono ofertę	Struktura (w %)	Liczba gmin w których złożono ofertę	Struktura (w %)	Liczba gmin w których złożono ofertę	Struktura (w %)
1 oferta	48	56,5	50	64,1	72	67,9	58	59,8
2 oferty	15	17,6	20	25,6	28	26,4	27	27,8
3 oferty	12	14,1	4	5,1	3	2,8	8	8,2
4 oferty	5	5,9	1	1,3	2	1,9	2	2,1
5 ofert	4	4,7	1	1,28	1	0,9	1	1,0
6 ofert	1	1,2	-	x	-	x	1	1,0
7 ofert	-	x	1	1,3	-	x	-	x
8 ofert	-	x	1	1,3	-	x	-	x
Razem	85	100,0	78	100,0	106	100,0	97	100,0

W latach 2017–2022 w analizowanej grupie jst liczba ofert składanych w przetargach wynosiła 591. Wynika z tego, iż na jedną jednostkę samorządu terytorialnego średnio w danym roku przypadło niewiele więcej niż 1 oferta. Niewielka liczba podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadami oznaczała brak konkurencji na rynku i możliwość nieuzasadnionego podwyższania cen w przetargach.

#### 4.4. Masa odebranych odpadów komunalnych (Mg) ulegających i nieulegających biodegradacji

Łączna masa odebranych odpadów komunalnych (Mg) ulegających i nieulegających biodegradacji w latach 2017–2020 wykazuje tendencję wzrostową. Największą masę odebranych odpadów komunalnych (Mg) ulegających biodegradacji i nieulegających biodegradacji można stwierdzić w miastach na prawach powiatu, a najmniejszą w gminach wiejskich. Z kolei na przestrzeni lat 2017–2020 największy wzrost masy odebranych odpadów komunalnych zauważyć można w gminach wiejskich o 43 116,38 Mg, a najniższy w gminach miejskich o 8 259,92 Mg. Wzrastająca masa zbieranych odpadów świadczy o tym, że należy oczekiwać dalszego wzrostu masy odpadów zbieranych selektywnie z jednoczesnym spadkiem masy odpadów niesegregowanych (zmieszanych), zarówno w celu dotrzymania i osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu, jak i przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych oraz poziomów ograniczenia odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania.

Najmniej śmieci przypadających na osobę według danych GUS przypadło w 2018 r. w gminie wiejskiej Dobre – 43,92 Mg, a najwięcej w 2020 r. również w gminie wiejskiej Długołęka – 743,28 Mg.

Masa odebranych odpadów komunalnych (Mg) ulegających biodegradacji i nieulegających biodegradacji – w badanej grupie jst

Lp.	Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
1	Miasta na prawach powiatu	320 658,57	329 592,78	337 305,19	335 747,00
2	Gminy miejskie	102 387,54	105 434,88	106 095,62	110 647,46
3	Gminy miejsko-wiejskie	152 570,39	164 260,33	173 797,56	175 297,71
4	Gminy wiejskie	131 670,43	142 739,70	156 354,98	174 786,81
5	Razem	707 286,93	742 027,70	773 553,35	796 478,97

Spośród 10 jednostek samorządu terytorialnego wytwarzających największą masę odpadów w latach 2017–2020 ulegających biodegradacji i nieulegających biodegradacji odebrano z 4 miast na prawach powiatu, 3 gmin miejskich, 2 gmin miejsko-wiejskich oraz 1 gminy wiejskiej. Wśród tych jednostek znalazły się m.in.: Gdańsk, Radom, Słupsk, Zawiercie, Malbork, Długołęka, Legionowo, Czechowice Dziedzice, Ostrołęka oraz Środa Wielkopolska. Wśród tych 10 jednostek znalazły się również takie, które obejmowały systemem gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości niezamieszkałe. Do nich należały 2 miasta na prawach powiatu, tj. Gdańsk, Ostrołęka oraz 1 gmina wiejska Długołęka. Jednostką, która odebrała największą ilość odpadów komunalnych ulegających biodegradacji i nieulegających biodegradacji w latach 2017–2020 było miasto na prawach powiatu Gdańsk, które posiadało największą liczbę mieszkańców w badanej próbie i odbierało odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych.

Spośród 10 jednostek samorządu terytorialnego wytwarzających najmniejszą masę odpadów w latach 2017–2020 ulegających biodegradacji i nieulegających biodegradacji odebrano w gminach wiejskich. Wśród tych jednostek znalazły się m.in.: Przytuły, Regnów, Strachówka, Dobre, Gawłuszowice, Wierzbo, Puńsk, Krzynowłoga Mała, Sejny, Jabłonna Lacka. Wśród tych jednostek 3 gminy wiejskie: Regnów, Puńsk i Krzynowłoga Mała obejmowały systemem gospodarowania odpadami komunalnymi również nieruchomości niezamieszkałe.

Jednostki z największą i najmniejszą ilością odpadów komunalnych *per capita* (GUS) w latach 2017–2020 (w badanej grupie jst)

Rok	Lp.	Nazwa jednostki samorządu terytorialnego:	Największa ilość odpadów komunalnych <i>per capita</i> (GUS)	Nazwa jednostki samorządu terytorialnego:	Najmniejsza ilość odpadów komunalnych <i>per capita</i> (GUS)
2017	1	Gmina KLESZCZÓW	739,41	Gmina DOBRE	46,94
	2	Gmina MALBORK	497,79	Gmina MAJDAN KRÓLEWSKI	52,23
	3	Gmina MIKOŁAJKI	490,78	Gmina MILEJÓW	60,28
	4	Gmina DŁUGOŁĘKA	480,60	Gmina WODZISŁAW	67,66
	5	Gmina JAWORZE	477,25	Gmina PRZYTUŁY	76,74
2018	1	Gmina KLESZCZÓW	619,64	Gmina DOBRE	43,92
	2	Gmina DŁUGOŁĘKA	607,00	Gmina MAJDAN KRÓLEWSKI	72,36
	3	Gmina MALBORK	591,12	Gmina PUŃSK	79,90
	4	Gmina TERESPOL	513,84	Gmina PRZYTUŁY	87,00
	5	Gmina MIKOŁAJKI	489,83	Gmina STRACHÓWKA	96,75
2019	1	Gmina DŁUGOŁĘKA	665,62	Gmina DOBRE	46,52
	2	Gmina KĘPICE	623,20	Gmina MILEJÓW	71,56
	3	Gmina MALBORK	599,82	Gmina JABŁONNA LACKA	104,12
	4	Gmina KLESZCZÓW	589,72	Gmina MAJDAN KRÓLEWSKI	106,70
	5	Gmina DUSZNIKI-ZDRÓJ	541,60	Gmina ZARSZYN	113,90
2020	1	Gmina DŁUGOŁĘKA	743,28	Gmina MILEJÓW	93,86
	2	Gmina KLESZCZÓW	719,06	Gmina DOBRE	100,59
	3	Gmina BIAŁE BŁOTA	597,43	Gmina ŁĘCZYCA	103,99
	4	Gmina MALBORK	530,09	Gmina PUŃSK	107,03
	5	Gmina PSZCZÓŁKI	517,24	Gmina WODZISŁAW	108,97

#### 4.5. Trudności z bilansowaniem się systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2017–2020 wg gmin objętych badaniem

W ramach gromadzenia informacji z materiałów dotyczących „Gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2017–2020” badane gminy przedstawiły swoje opinie w zakresie trudności jakie ich zdaniem miały wpływ na bilansowanie się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Zgromadzone wyniki potwierdzają, że realizując to zadanie własne, gminy nie do końca potrafiły oszacować zarówno stronę dochodową jak i wydatkową systemu i tym samym wystąpiło zjawisko „niebilansowania się” systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wśród uzyskanych odpowiedzi można wskazać kilka powtarzających się czynników występujących w badanym okresie, które miały najistotniejsze znaczenie.

Jak wskazano już wcześniej, zdecydowana większość gmin ustalając opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi wybrała metodę od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Opłata ustalana przy wyborze tej metody opiera się na informacjach o liczbie osób zamieszkujących daną nieruchomość wykazanych w deklaracjach składanych przez właścicieli nieruchomości. Jednostki samorządu terytorialnego podkreślają niestety, iż nie posiadają skutecznych narzędzi, które pozwoliłyby na pełną weryfikację danych w zakresie liczby osób faktycznie zamieszkujących daną nieruchomość. Z jednej strony wymogi dotyczące informacji jakie mogą być ujęte w deklaracji ograniczone są regulacjami ustawy, z drugiej strony brak obowiązku meldunkowego powoduje, że gminy nie są w stanie ustalić czy zweryfikować faktycznej liczby osób zamieszkujących poszczególne nieruchomości. Dodatkowo właściciele nieruchomości często uchylają się od obowiązku składania deklaracji, jak również nie dotrzymują terminów zgłaszania zmian w liczbie osób zamieszkujących nieruchomość, w szczególności dotyczy to faktu narodzin dziecka lub zmiany miejsca zamieszkania.

Problem weryfikacji liczby mieszkańców, od których odbierane będą odpady komunalne powoduje, iż coraz więcej gmin nie jest w stanie przewidzieć ilości faktycznie wytworzonych odpadów komunalnych przez mieszkańców, w związku z czym trudno jest przewidzieć łączne roczne koszty związane z odbiorem odpadów komunalnych (odpłatność za odbiór odpadów ustalona jest od tony odebranych odpadów, zaś w poprzednich latach była to opłata zryczałtowana). Problem błędnego oszacowania (niedoszacowania) liczby mieszkańców ma bezpośredni wpływ na ustalenie zaniżonej szacunkowej ilości wytworzonych odpadów komunalnych branej pod uwagę przy przygotowywaniu przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz kalkulowaniu stawki opłaty. Weryfikacja przyjętych założeń dotyczących stawki opłaty, generującej dochody na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu możliwa jest dopiero w trakcie realizacji zadania, tym samym podejmowane działania nie zawsze prowadzą do tego by na koniec roku móc wykazać, że system w pełni się bilansował.

Dodatkowo należy wskazać, iż nie wszystkie osoby zgłoszone/wykazane w systemie wnoszą systematycznie opłatę, co powoduje powstawanie zaległości i jednocześnie zmniejszenie wpływów do budżetu gminy. Jak wskazują gminy, prowadzona windykacja często okazuje się nieskuteczna. Pomimo wysyłania wezwań i upomnień do odbiorców oraz wystawiania tytułów wykonawczych kierowanych do Naczelnika Urzędu Skarbowego powstają zaległości, które systematycznie rosną. Prowadzona egzekucja w wielu sytuacjach jest bezskuteczna, należności budżetowe nie są ściągane a wszczęte postępowania egzekucyjne umarzone ze względu na trudną sytuację finansową podatników. Rosnące zaległości bezpośrednio wpływają na zmniejszenie wpływów i tym samym na bilansowanie się systemu.

Istotnym problemem w realizowaniu obowiązków gminy w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych jest niewielka liczba podmiotów uczestniczących w postępowaniach przetargowych na realizację przedmiotowej usługi. Od kilku lat jest to niezmienna tendencja. W wielu rejonach rynek podmiotów, które składały oferty w przetargach na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych zdominowały sytuacje, kiedy wpływały jedna lub dwie oferty. Takiego stanu rzeczy nie zmienia próba zmiany okresu obowiązywania umowy (z okresu 12 miesięcy na 36 miesięcy). W założeniu jednostek miało dać to możliwość złożenia ofert przez podmioty dotychczas nieświadczące usługi na danym terenie, dłuższy okres to możliwość ewentualnego doposażenia własnej firmy oraz uwzględnienia kosztów rozpoczęcia działalności z perspektywą trzyletniego kontraktu. Powyższe wskazuje na małą konkurencję lub nawet jej brak, a tym samym wpływa bezpośrednio na zauważalny systematyczny wzrost wydatków na Operatora, który realizuje umowę w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów na terenie danej gminy.

#### 4.6. Podsumowanie

Gospodarka odpadami przez gminy jest złożonym zagadnieniem, wymagającym pogłębionego badania, w tym porównawczego. W ostatnich czterech latach koszty odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych rosły szybciej niż dochody z tytułu opłat. Większość gmin dopłaca do systemu z innych środków, a istotna ich część nie ewidencjonuje wszystkich kosztów systemu (administracyjnych, osobowych).

Zdecydowana większość polskich gmin wybrała jako metodę opłaty metodę „od mieszkańca”. Metody od zużycia wody i od powierzchni lokalu mieszkalnego występują jednostkowo. Zestawienie danych z rejestrów GUS, ewidencji ludności oraz deklaracji odpadowych wskazuje na wadliwość tych źródeł danych. Problem ten jest powszechny i istotny w wymiarze finansowym. Różnica pomiędzy danymi GUS a deklaracjami śmieciowymi często przekracza 20%. W całej badanej próbie wystąpił „niedobór mieszkańców w deklaracjach” w porównaniu z danymi z rejestrów, za wyjątkiem dwóch gmin podmiejskich.

Dane wykazują również znaczne różnice w ilości zbieranych odpadów. Różnice pomiędzy gminami przekraczają 600%. Może to wynikać z wadliwych źródeł danych o liczbie mieszkańców, ale także może wskazywać na nierzetelne raportowanie przez wykonawców usługi. Informacje o liczbie składanych w przetargach ofert wskazują, że konkurencja na rynku jest znikoma.

Kluczowym zagadnieniem wymagającym naprawy jest kwestia rzetelnego deklarowania liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość. Problem ten ma podstawowe znaczenie, ze względu na powszechność stosowania metody „od mieszkańca”. Celowe jest prowadzenie prac zmierzających do zmian legislacyjnych umożliwiających faktyczną weryfikację rzetelności deklaracji względnie wprowadzenie powszechnego obowiązku ich składania i wprowadzenia sankcji karnych za ich brak. Istotnym problemem jest także brak konkurencji w postępowaniach przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów, który występuje w praktyce w większości polskich gmin. Skoro wolny rynek nie zapewnił konkurencji na rynku odpadów, a usługa ta musi być realizowana w sposób ciągły, celowe jest rozsądne wspieranie rozwiązań opartych o formułę *in-house*.

## 5. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Zgodnie z przepisem art. 9a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalne sprawozdania z wykonania budżetów jst oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej.

Rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań z wykonania budżetów jst, z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych oraz wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie – Prawo oświatowe w 2021 r. regulowały przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>17</sup>. Formę i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań i należności jednostek samorządu terytorialnego określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>18</sup>.

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-UN<sup>19</sup> i przesłanie ich do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2021 r. izby skontrolowały łącznie **115 559 sprawozdań z wykonania budżetów jst**, z tego 82 755 sprawozdań budżetowych i 32 804 sprawozdania 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 20 870 korekt sprawozdań, co stanowiło 18,1% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań. W 2021 r. jst przekazały o 202 sprawozdania (o 0,2%) mniej niż w 2020 r., przy czym liczba korekt zmalała o 285 (o 1,3%).

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2020 i 2021 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych jst skontrolowane w latach 2020 i 2021

2020			2021		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
115 761	21 155	18,3	115 559	20 870	18,1

Stwierdzone przez izby w wyniku kontroli sprawozdań nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- wykazania planu lub wykonania dotacji i subwencji niezgodnie z informacją dysponenta,
- niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S w zakresie dochodów budżetowych pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz jst 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,

<sup>17</sup> Od 2022 r. – Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144).

<sup>18</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2396 z późn. zm.

<sup>19</sup> Sprawozdania Rb-UN zostały sporządzone po raz ostatni za 2020 r. i przedłożone w 2021 r.

- 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,
- braku uzasadnienia korekty sprawozdania Rb-PDP,
- niewykazania lub błędnego wykazania w rocznym sprawozdaniu Rb-28S wydatków niewygasających oraz wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego,
- wykazania zaangażowania wydatków lub zobowiązań w nieprawidłowej wysokości, w tym ze znakiem „minus”,
- nieprawidłowego wykazania wydatków w sprawozdaniu Rb-28NWS, w tym niezgodnie z uchwałą organu stanowiącego jst w sprawie wydatków, które nie wygasają z upływem roku lub niezgodnie ze sprawozdaniem Rb-28S z roku poprzedniego,
- 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 w części E sprawozdania Rb-NDS kwoty deficytu oraz źródeł jego sfinansowania,
- braku wykazania danych uzupełniających o przychodach i rozchodach z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp, a także o zobowiązaniach związku współtworzonego przez jst,
- błędnego ujęcia stanu środków na rachunku bankowym w sprawozdaniu Rb-ST, 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 2021 r. regionalne izby obrachunkowe skontrolowały pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowość złożonych **czterech wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych** i przekazały je do Ministerstwa Finansów. Sposób ustalania i tryb przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej, wzór wniosku oraz termin

jego składania określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych<sup>20</sup>. 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 części rekompensująca subwencji ogólnej za 2020 r. przysługiwała trzem gminom, z tego dwóm z województwa dolnośląskiego i jednej z województwa śląskiego<sup>21</sup>. Oprócz jednostek uprawnionych wniosek złożyła jedna gmina z obszaru województwa śląskiego.

W 2021 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 2021 r. izby otrzymały i skontrolowały **34 141** sprawozdań w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych będących samorządowymi osobami prawnymi (w tym 1 406 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 2021 r. izby otrzymały i przekazały do Ministerstwa Finansów **5 492** sprawozdania SP-1 w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (w tym 511 korekt), sporządzane przez jst na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>22</sup> oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego<sup>23</sup>.

Na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>24</sup>, izby pośredniczyły w przekazywaniu sporządzanych przez jst plików sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych. Zgodnie z zapisami wyżej wymienionej ustawy izby przyjmują – od objętych nadzorem jst – sprawozdania w formie dokumentu elektronicznego i przekazują je drogą elektroniczną do Ministerstwa Finansów. W 2021 r. izby przekazały **2 517** sprawozdań (w tym 56 korekt).

Ponadto w 2021 r. izby realizowały, na podstawie art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela<sup>25</sup>, obowiązek gromadzenia sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2020 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) **2 996** sprawozdań przekazanych do izb przez jst (w tym 189 korekt).

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2020 (Dz. U. poz. 2089).

<sup>22</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.

<sup>23</sup> Dz. U. poz. 2455.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 743.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1762.

Izby w 2021 r. otrzymały także do wiadomości w systemie zarządzania budżetami jst BeSTi@ **80 343** sprawozdania dotyczące realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (wraz z korektami), z tego 66 983 sprawozdania Rb-50 i 13 360 sprawozdań Rb-27ZZ.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>26</sup> izby przekazały do Ministerstwa Finansów w 2021 r. w formie elektronicznej **3 106 skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego** (wraz z korektami).

W 2021 r. zarządy jst przekazały również w postaci dokumentu elektronicznego 16 448 sprawozdań finansowych sporządzonych za rok 2020 (wraz z korektami), w tym 3 320 bilansów z wykonania budżetu jst.

Łącznie w 2021 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęły **260 602** sprawozdania.

## 6. 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 prezes 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 2020 r. z uwzględnieniem korekt złożonych do końca czerwca 2021 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej na rok 2022. 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 2021 r. nieprawidłowościach były wysyłane przez izby do Ministerstwa Finansów. Dotyczyły one nieprawidłowo sporządzonych w latach 2016–2020 sprawozdań Rb-PDP w 198 gminach (w 2020 r. – 196) i zawierały dane z 214 korekt tych sprawozdań (w 2020 r. – 206).

Na podstawie przeprowadzonych w 2021 r. przez izby kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa, w tym w zakresie:

- 1) zwrotu z budżetu państwa podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, wykorzystywanego do produkcji rolnej poprzez nieprawidłowe ustalenie wysokości rocznego limitu podatku akcyzowego;
- 2) nieterminowego dokonania zwrotów niewykorzystanych dotacji celowych dysponentowi środków budżetu państwa m.in.:
  - nieprawidłowości przejawiające się przy zwrocie niewykorzystanej dotacji przeznaczonej na sfinansowanie wydatków związanych z wyborami do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) przyjęcia do rozliczenia dotacji wydatków, które nie zostały poniesione w okresie realizacji zadania określonym w umowie dotacji.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

## Rozdział V.

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

Instytucja programów postępowania naprawczego została wprowadzona nowelizacją ustawy o finansach publicznych na mocy zapisów ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz innych ustaw<sup>1</sup>. 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 2021 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały do dwóch gmin, dwa wezwania do opracowania programów postępowania naprawczych. Ogółem do izb wpłynęły 3 programy postępowania naprawczego (z dwóch gmin). Jedna gmina przedłożyła program dwa razy, w tym raz bez wezwania (kolegium izby stwierdziło wówczas nieważność z uwagi na naruszenie art. 240a ust. 1 uofp).

Regionalne izby obrachunkowe w 2021 r. wydały w tym przedmiocie 2 opinie pozytywne: jedną z zastrzeżeniami i jedną z uwagami.

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 konieczność przestrzegania przyjętego reżimu naprawczego, zwłaszcza poprzez ograniczanie wydatków budżetowych i konieczność wypracowywania wysokich nadwyżek operacyjnych. Ponadto w jednej z opinii wskazano na wady formalne występujące w programie postępowania naprawczego.

#### 1. Programy postępowania naprawczego opracowane w 2021 r.

W 2021 r. regionalne izby obrachunkowe zbadały dwa programy postępowania naprawczego przedłożone przez jst na szczeblu gmin.

Jedna z gmin, która opracowała i przedłożyła w 2021 r. program postępowania naprawczego, została wezwana do jego opracowania również w 2020 r. Wówczas uchwaliła taki program na lata 2020–2022, który został negatywnie zaopiniowany przez skład orzekający, a tym samym nie był realizowany. Równocześnie nastąpił upływ

<sup>1</sup> Dz. U. poz. 1646.

roku budżetowego 2020, co wywołało skutek w postaci braku możliwości przeprowadzenia procedury uregulowanej w art. 240a ust. 8 uofp, zgodnie z którą w takim przypadku budżet jest ustalany przez regionalną izbę obrachunkową. Gmina przedłożyła w 2021 r. nowy program postępowania naprawczego bez wezwania, który został uchylony z uwagi na naruszenie art. 240a ust. 1 uofp (przyjęcie programu postępowania naprawczego, bez uprzedniego wezwania przez regionalną izbę obrachunkową). Jednocześnie izba wezwała jednostkę do opracowania programu postępowania naprawczego. Wówczas gmina przedłożyła taki program, który został zaopiniowany pozytywnie z zastrzeżeniami.

Głównymi przyczynami powodującymi zagrożenie realizacji zadań publicznych na jakie wskazała gmina, to wzrost poziomu zadłużenia (na koniec 2020 r. zadłużenie wyniosło 52,2% wykonanych dochodów) i brak płynności finansowej od 2016 r. Na pogarszającą się sytuację finansową gminy miała wpływ wysoka aktywność inwestycyjna we wcześniejszych latach, gdzie 45% wydatków majątkowych finansowano środkami zwrotnymi. Utrzymując się na wysokim poziomie stan zadłużenia doprowadził do niespłacenia krótkoterminowego kredytu do końca 2019 r. i zaciągnięcie (z naruszeniem procedur uregulowanych w przepisach) na jego spłatę pożyczki w instytucji pozabankowej. Jednostka przekroczyła wskaźnik zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ust. 1 uofp.

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 budżetu w okresie realizacji postępowania naprawczego gmina wskazała na: podwyższanie stawek podatków i opłat lokalnych, optymalizację stawek opłat za najem i dzierżawę, wprowadzenie opłat parkingowych. Przedsięwzięcia naprawcze obniżające wydatki, na jakie wskazała jest, to ograniczenie inwestycji, obniżenie wynagrodzeń, obniżenie diet radnych, wprowadzenie wspólnej obsługi dla wybranych jednostek organizacyjnych gminy, optymalizację zatrudnienia w oświacie, zamrożenie wysokości dotacji udzielanych instytucjom kultury, ograniczenie wydatków na szkolenia pracowników oraz zamrożenie wysokości wydatków na realizację zadań publicznych w ramach współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Program postępowania naprawczego zakładał konieczność pozyskania środków zewnętrznych w celu spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Druga z gmin w programie postępowania naprawczego jako główne przyczyny powodujące zagrożenie realizacji zadań publicznych wskazała wzrost zadłużenia sięgający na koniec 2020 r. – 72,4% wykonanych dochodów oraz nieterminowe spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek. Podobnie jak w programie postępowania naprawczego, o którym mowa powyżej, na wysoki poziom zadłużenia wpływ miał rozmach inwestycyjny we wcześniejszych latach i wynikająca z tego utrata płynności finansowej. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez inspektorów kontroli regionalnej izby obrachunkowej ustalono, że gmina w 2019 r. przychody uzyskane z pożyczki ujęła w ewidencji budżetu jako uzyskane dochody budżetowe, zaś urealnienie w tym zakresie wpf doprowadziło do braku spełnienia relacji z art. 243 ust. 1 uofp.

Gmina swoje działania naprawcze oparła na podwyższeniu stawek czynszu najmu i dzierżawy oraz stawek podatków i opłat lokalnych. Wśród działań naprawczych ograniczających wydatki znalazły się: zaostrenie polityki inwestycyjnej w zakresie realizacji przedsięwzięć, redukcję zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych gminy, zmniejszenie i zamrożenie wydatków na realizację zadań publicznych, ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych, materiałów i wyposażenia, zmniejszenie dopłat do 1 m<sup>3</sup> wody i ścieków, ograniczenie wydatków na promocję, zmniejszenie dotacji dla instytucji kultury. Duże znaczenie w programie postępowania naprawczego gmina przypisała restrukturyzacji zadłużenia, w tym pozyskaniu kolejnego zobowiązania dłużnego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W opracowanych programach postępowania naprawczego pożyczka z budżetu państwa nie była wykazywana jako przedsięwzięcie naprawcze.

## Rozdział VI. Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Poprzez wprowadzenie zmian do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>1</sup> 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.

W 2021 r. regionalne izby obrachunkowe nie sporządzały raportów o stanie gospodarki finansowej 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
2021	-	-	-	-	-	-
Łącznie w latach 2004–2021	55	3	18	1	2	79

<sup>1</sup> 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).

## Rozdział VII.

### Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych na mocy art. 13 pkt 9 nakłada na izby obowiązek rozpatrzenia powiadomień skarbnika (głównego księgowego budżetu 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 ustrojowe<sup>1</sup>.

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 2021 r. do izb nie wpłynęły powiadomienia o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby w 2021 r., podobnie jak w latach poprzednich, wskazują na nieprzedkładanie skarbnikom umów do kontrasygnaty i tym samym realizację umów nieposiadających kontrasygnaty skarbnika.



- Liczba powiadomień rto przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jst) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika
- Liczba stwierdzonych w toku kontroli przypadków braku kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach

<sup>1</sup> Art. 46 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.); art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528 z późn. zm.); art. 57 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547 z późn. zm.).

## Rozdział VIII.

### Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe są organami właściwymi do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w zakresie spraw finansowych, zgodnie z art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>. 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 2021 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 439 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, 236 skarg dotyczących zadań lub działalności organów stanowiących jst odnosiło się do podejmowanych przez organy stanowiące jst uchwał. Działając w ramach swojej właściwości, regionalne izby obrachunkowe rozpatrzyły i załatwiły 219 skarg w sprawach finansowych, dotyczących podjętych przez organy stanowiące jst uchwał objętych nadzorem sprawowanym przez izby. W 17 przypadkach, w których regionalne izby obrachunkowe nie były właściwe do rozpatrzenia otrzymanych skarg, przekazały je do właściwych organów, zawiadamiając o tym skarżących, albo wskazały podmiotom wnoszącym skargi organy właściwe do ich rozpatrzenia.

Zarzuty podnoszone w rozpatrzonych przez regionalne izby obrachunkowe skargach dotyczyły:

- 1) naruszenia trybu podejmowania uchwał (45), w tym w zakresie:
  - braku zaopiniowania przed sesją projektu uchwały przez właściwe komisje stałe rady gminy,
  - nieprawidłowości w zakresie zwoływania sesji rady gminy,
  - nieprzestrzegania porządku obrad,
  - niezgodnej z prawem zmiany porządku obrad sesji rady gminy,
  - rozpatrywania podczas sesji rady gminy projektu uchwały o treści odmiennej od przesłanej radnym wraz z zawiadomieniem o sesji,
  - wprowadzenia do projektu uchwały autopoprawek, które nie zostały zaopiniowane przez regionalną izbę obrachunkową,
  - braku przedstawienia radnym przed sesją rady gminy projektu uchwały,
  - niedopuszczenia radnego do zabrania głosu w dyskusji w trakcie sesji,
  - niewłaściwego oddawania głosów w trakcie sesji przeprowadzanej w trybie zdalnym,
  - nieprawidłowości w zakresie obliczania wyników głosowań;
- 2) uchwał w sprawie:
  - a) procedury uchwalania budżetu (4), w tym w zakresie:
    - nieprawidłowości w uchwale rady powiatu w zakresie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
    - uchybień w uchwale rady miasta w sprawie trybu prac nad projektem uchwalania budżetu, sposobu i terminu zgłaszania poprawek do projektu uchwały budżetowej;
  - b) budżetu i jego zmian (28), w tym w zakresie:
    - zaplanowania w budżecie niewystarczających środków przeznaczonych na dotację podmiotową dla instytucji kultury,
    - nieuprawnionego dokonania przez radę gminy zmian w projekcie uchwały w sprawie zmiany budżetu gminy,
    - braku ujęcia w uchwale budżetowej dochodów z tytułu opłat pobieranych za korzystanie z cmentarzy komunalnych,
    - braku realistyczności zaplanowanych dochodów,
    - uchybień odnoszących się do błędnego ujęcia dochodów majątkowych jako bieżących,
    - braku zabezpieczenia w budżecie odpowiednich środków przeznaczonych na dokształcanie nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych,

<sup>1</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.

- zaplanowania w uchwale budżetowej kwoty niewystarczającej na realizację przedsięwzięcia w ramach funduszu sołeckiego,
- dokonania zmiany budżetu polegających na wykreśleniu dochodów z tytułu opłaty targowej oraz wydatków z tytułu prowizji za inkaso,
- zmiany uchwały budżetowej polegającej na wykreśleniu środków przeznaczonych na realizację zadania inwestycyjnego,
- naruszenia wyłącznej inicjatywy organu wykonawczego do dokonywania zmian uchwały budżetowej;
- c) zaciągania zobowiązań (1), w tym w zakresie:
  - nieprawidłowości w podjętej uchwale w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu;
- d) określania zasad udzielania i wysokości dotacji (14), w tym w zakresie:
  - dotacji celowej udzielanej ze środków budżetu gminy na realizację przedsięwzięć związanych z ograniczeniem niskiej emisji,
  - nieprawidłowości w uchwałach w sprawie udzielenia dotacji na remont zabytku,
  - przekazania organowi wykonawczemu kompetencji dotyczących ustalania zasad przyznawania i rozliczania dotacji,
  - nieprawidłowości w uchwałach dotyczących trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół i przedszkoli,
  - uzależnienia przyznania dotacji celowej na dziecko do lat 3 od jego obecności w placówce,
  - uchybień w uchwale, na podstawie której udzielono dotacji podmiotowej z przeznaczeniem na zakup narzędzi i akcesoriów do zabiegów chirurgicznych;
- e) podatków i opłat lokalnych (103), w tym w zakresie:
  - nieprawidłowości dotyczących wysokości zwolnień za kompostowanie bioodpadów,
  - nieprawidłowego ustalenia metody obliczania opłaty gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - sposobu ustalenia wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - uchybień w uchwałach w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - braku zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - zawyżania stawek za opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - zasadności podwyższenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - uzależnienia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od ilości zużytej wody,
  - niewłaściwego sposobu ustalania ilości zużytej wody na potrzeby obliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - podjęcia uchwały w sprawie wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z naruszeniem zasady samofinansowania się systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
  - nieprawidłowego sposobu kalkulowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami,
  - wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w budynkach wielorodzinnych,
  - uchwalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dyskryminującej gospodarstwa jednoosobowe,
  - wprowadzenia nieprawidłowego zakresu zwolnień przedmiotowych od podatku od nieruchomości,
  - niezgodnego z prawem wejścia w życie przepisów uchwały w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych;
- f) absolutorium (9), w tym w zakresie:
  - udzielenia absolutorium wójtowi gminy w oparciu wadliwą uchwałę komisji rewizyjnej gminy w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium dla wójta,
  - braku w procedurze absolutoryjnej dokonania oceny wykonania budżetu, która uprawniałaby do nieudzielenia absolutorium,
  - udzielenia absolutorium pomimo nieprawidłowej realizacji budżetu gminy;
- g) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (7), w tym w zakresie:
  - zasadności ujęcia niektórych przedsięwzięć w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej gminy,
  - zaplanowania nierealistycznych dochodów w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej,

- ujęcia nieprawidłowej kwoty łącznych nakładów finansowych na przedsięwzięcie związane z przebudową budynku ujęte w wieloletniej prognozie finansowej;
- h) uchwał w innych sprawach (8), w tym w zakresie:
  - zasadności udzielenia pomocy finansowej,
  - nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej wydatków ujętych w wykazie wydatków, które nie wygasają z końcem roku budżetowego,
  - ujęcia niewłaściwych danych w sprawozdaniu finansowym i w sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy
  - odrzucenia przez radę gminy wniosku sołectwa o przyznanie środków z funduszu sołectkiego.

W 2021 r., w relacji do roku poprzedniego, łączna liczba rozpatrzonych przez regionalne izby obrachunkowe skarg na uchwały organów stanowiących jst objęte nadzorem izb zmniejszyła się o 31,3%. Najbardziej widoczny był spadek skarg na uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych – ze 177 w roku 2020 do 103 w roku 2021. Pomimo tego spadku skargi zawierające zarzuty odnoszące się do uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych stanowiły blisko połowę wszystkich skarg na uchwały organów stanowiących jst rozpatrzonych przez regionalne izby obrachunkowe. Podobnie jak w roku poprzednim w skargach dominowały zarzuty w zakresie podejmowanych przez rady gmin uchwał w sprawach związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Odnotowano także duży spadek skarg w zakresie uchwał budżetowych i uchwał zmieniających uchwały budżetowe. W 2020 r. skarg takich rozpatrzono 46, a w roku 2021 już tylko 28. Natomiast liczba skarg odnoszących się do trybu podejmowania uchwał pozostała na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego.

Zaskarżone uchwały objęte nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w latach 2020 i 2021

Skargi w sprawie	2020		2021		Dynamika (w %) (4:2)
	Liczba skarg	Struktura (w %)	Liczba skarg	Struktura (w %)	
1	2	3	4	5	6
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>319</b>	<b>100,0</b>	<b>219</b>	<b>100,0</b>	<b>68,7</b>
– trybu podejmowania uchwał	47	14,7	45	20,5	95,7
– procedury uchwalania budżetu	3	0,9	4	1,8	133,3
– budżetu i jego zmian	46	14,4	28	12,8	60,9
– zaciągania zobowiązań	6	1,9	1	0,5	16,7
– określania zasad udzielania i wysokości dotacji	13	4,1	14	6,4	107,7
– podatków i opłat lokalnych	177	55,5	103	47,0	58,2
– absolutorium	6	1,9	9	4,1	150,0
– wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	9	2,8	7	3,2	77,8
– inne	12	3,8	8	3,7	66,7

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 62 przypadkach orzekły o nieważności uchwał, a w 6 stwierdziły nieistotne naruszenie prawa. Podmioty, które wnoszą skargi, były informowane o wyniku postępowania nadzorczego w ramach czynności związanych z załatwianiem skarg.

W 2021 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło także 198 skarg dotyczących 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 2021 r. izby zorganizowały 93 szkolenia, w których udział wzięło 8 426 osób. W związku z sytuacją epidemiczną związaną z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 regionalne izby obrachunkowe mając na uwadze obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej prowadziły szkolenia głównie za pośrednictwem dostępnych platform, umożliwiających prowadzenie szkoleń w formie online. Pomimo licznych ograniczeń w okresie spadku liczebności zachorowań na SARS-CoV-2 izby zorganizowały 14 szkoleń w formie wykładów i warsztatów. Uczestnikom zapewniano materiały szkoleniowe obejmujące kompendium wiedzy z zakresu przedmiotu szkolenia. Wysiłek izb włożony w 2020 r. w przygotowanie techniczne do prowadzenia szkoleń w formie online zaowocował zwiększeniem ilości szkoleń o 32 w 2021 r. w stosunku do 2020 r.

Uczestnikami szkoleń byli m.in. skarbnicy gmin, powiatów i województw, główni księgowi związków gminnych, powiatowo-gminnych i powiatowych, pracownicy referatów finansowo-księgowych, radni, przedstawiciele organów wykonawczych, sekretarze, pracownicy zajmujący się dochodzeniem należności cywilnoprawnych, należności podatkowych, wymiarem i przygotowaniem uchwał podatkowych, pracownicy, którzy zajmują się nakładaniem, dochodzeniem i egzekucją opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, 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, 2020 i 2021

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	.	.
2020	61	6 719	33	4 754	20	1 392	1	81	7	492
<b>2021</b>	<b>93</b>	<b>8 426</b>	<b>10</b>	<b>993</b>	<b>74</b>	<b>6 638</b>	<b>4</b>	<b>330</b>	<b>5</b>	<b>465</b>

Tematyka przeprowadzonych szkoleń obejmowała zagadnienia związane z gospodarką finansową samorządu terytorialnego, w tym m.in.:

- projekt uchwały budżetowej na 2022 r. oraz projekt wieloletniej prognozy finansowej na 2022 r. i lata następne,
- zmiany w klasyfikacji budżetowej – podział na potrzeby systemu SMUP rozdziałów klasyfikacji budżetowej na rozdziały usługowe i podmiotowe, ujęcie wydatków związanych z utrzymaniem stanowisk pracy oraz ujęcie wydatków w przypadku braku rozdziału podmiotowego,
- zasady udzielania pomocy publicznej (w tym tzw. covidowej) przez gminy w 2021 r.,
- tytuły dłużne jednostek samorządu terytorialnego i zagadnienia dotyczące sprawozdania finansowego w czasie pandemii COVID-19 oraz zmiany w sprawozdawczości budżetowej,
- zamknięcie ksiąg rachunkowych,
- sprawozdawczość jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych dla jednostek podległych jednostkom samorządu terytorialnego,

- naliczenie i windykacja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w 2022 r.; główne zmiany w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w 2022 r.; obowiązujące w 2022 r. zasady wszczynania postępowań egzekucyjnych – na przykładzie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- nowelizacja egzekucji podatków i należności publicznoprawnych,
- aplikacja e-TW i zmiany w egzekucji administracyjnej,
- należności cywilnoprawne,
- absolutorium dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego,
- nowa ustawa Prawo zamówień publicznych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego,
- środki komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego,
- odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- elektroniczny nadzór nad aktami prawnymi – system nadzoru nad aktami prawnymi przekazywanymi z jednostek samorządu terytorialnego w formie elektronicznej.

Prowadzącymi szkolenia byli m.in. pracownicy izb, eksperci z zakresu różnych dziedzin gospodarki finansowej jst, pracownicy naukowcy wyższych uczelni, doradcy podatkowi, pracownicy firm wdrażających systemy elektronicznego obiegu dokumentów.

## 2. Działalność informacyjna

### 2.1. Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych

Prowadzenie działalności informacyjnej przez izby polegało na udzielaniu pisemnych odpowiedzi i ustnych wyjaśnień na zapytania kierowane przez jst, a także na wydawaniu biuletynów i udzielaniu instrukcji. Zgodnie z przepisem art. 13 pkt 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby zobowiązane są do udzielania wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Tak ogólny zapis ustawowy spowodował, że izby udzielały wyjaśnień w zakresie wykraczającym poza ustawę o finansach publicznych, zagadnienia związane z szeroko rozumianą gospodarką finansową jst dotyczą bowiem także szeregu innych regulacji ustawowych i mają bezpośredni wpływ na poziom dochodów, wydatków i zobowiązań prezentowanych w budżetach jst.

W 2021 r. izby udzieliły 737 pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych z tego 62 dotyczyły funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz ich jednostek organizacyjnych w czasie stanu zagrożenia epidemicznego związanego z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, w tym: możliwości czasowego pokrywania kosztów transportu osób niepełnosprawnych lub z ograniczoną funkcją ruchu do punktów szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 ze środków pochodzących z rezerwy celowej utworzonej w oparciu o przepis art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym i refundowania ww. kosztów ze środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, art. 2, art. 24 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), możliwości wydatkowania środków z rezerwy na zarządzanie kryzysowe na: dotacje dla samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej na szczepienia przeciw COVID-19, pokrycie kosztów zakupu testów na przeciwciała COVID-19, zatrudnienie dodatkowego personelu (art. 26 ust. 1 i 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), braku możliwości planowania w roku budżetowym dochodów z opłaty targowej oraz konieczności planowania w to miejsce wpływów z tytułu rekompensaty ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (art. 31zzm 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), możliwość wprowadzenia zwolnienia i zwrotu części opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przez radę gminy (art. 31zzca 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), otrzymania i rozliczenia przez zakład budżetowy dotacji przedmiotowej za rok 2021 przekraczającej 50% kosztów działalności w sytuacji, gdy realizuje zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19, polegające na udostępnianiu części obiektu sportowego na cel zorganizowania Punktu Szczepień Powszechnych (art. 31pa 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 art. 15 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), możliwości dokonania potrącenia kar naliczonych wykonawcy zamówienia publicznego z wynagrodzenia tego wykonawcy (art. 15r<sup>1</sup> ust. 1 i art. 15r 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), przeznaczenia środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych na zadanie dotyczące rozbudowy sieci kanalizacyjnej (art. 65 ust. 28 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; uchwała Nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego).

Pozostałe odpowiedzi i wyjaśnienia dotyczyły m.in.:

- **podatków i opłat lokalnych**, w tym: opodatkowania nieruchomości gospodarki wodno-ściekowej (art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), wpływu miejsca montażu paneli fotowoltaicznych na możliwość zastosowania ulgi inwestycyjnej (art. 13 ustawy o podatku rolnym), przeznaczenia środków z tzw. „małpek” wpływających do budżetu gminy w związku ze zmianą ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 93 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi), zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady komunalne w kompostowniku przydomowym (art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych);
- **kompetencji organów jst i komisji stałych organów stanowiących jst**, w tym: kompetencji organu stanowiącego do dokonywania zmian zgłaszanych przez organ wykonawczy w projektach uchwał w sprawie zmian budżetu (art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), możliwości dokonywania zmian w uchwale budżetowej po zrzeczeniu się mandatu przez prezydenta (art. 257 ustawy o finansach publicznych), kompetencji przewodniczącego rady gminy w zakresie zawierania umów (art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, art. 19 ust. 2, art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), funkcjonowania gminy w przypadku odwołania obecnego skarbnika i niepodjęcia przez radę gminy uchwały o powołaniu nowego skarbnika (art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym);
- **klasyfikacji budżetowej**, w tym: sposobu klasyfikowania dochodów i wydatków (np. na zakup tablic rejestracyjnych, dowodów rejestracyjnych, kart pojazdu, utrzymanie stanowisk pracy jednostek, tj. Zarządu Geodezji, Kartografii i Katastru Miejskiego, Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego) w związku z podziałem na potrzeby systemu SMUP rozdziałów klasyfikacji budżetowej na rozdziały usługowe i podmiotowe (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych), klasyfikowania środków z budżetu gminy i dopłat z funduszu rozwoju przewozów autobusowych dla zakładu budżetowego na organizację publicznego transportu zbiorowego (art. 15 ust. 1–3, art. 39 ust. 1 i 4, art. 126 ustawy o finansach publicznych, art. 7 i art. 27 ustawy o funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej);
- **zasad gospodarowania mieniem komunalnym**, w tym: możliwości naliczania i niedochodzenia kwoty 40 Euro, stanowiącej rekompensatę za koszty odzyskiwania należności przez Zarząd Mienia Komunalnego jako jednostkę budżetową, gospodarującą powierzonym zasobem komunalnym poprzez m.in. zawieranie umów cywilnoprawnych, dotyczących korzystania z budynków, budowli, lokali i nieruchomości w sytuacji, gdy kwota zaległości jest mniejsza niż kwota wskazana w uchwale rady (art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, art. 58 ust. 6 o finansach publicznych), możliwości udostępniania autobusu szkolnego na rzecz stowarzyszeń, klubów seniora, sołtysów bądź na inne cele niż oświatowe oraz finansowanie wydatków związanych z eksploatacją autobusu z planu finansowego szkoły (art. 10a, art. 10b ustawy o samorządzie gminnym, art. 44 ustawy o finansach publicznych);
- **zaciągania zobowiązań**, w tym: możliwości zaciągania pożyczek restrukturyzacyjnych na wcześniejszą spłatę zadłużenia i obniżenia kosztów obsługi długu (art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych), konieczności ponownego występowania z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości emisji obligacji w przypadku zmiany harmonogramu wykupu obligacji (art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), zaliczania zobowiązań z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym do państwowego długu publicznego i wpływu wydatków z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym na indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (art. 72 ustawy o finansach publicznych, rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego);
- **zamówień publicznych**, w tym: możliwości udzielenia przez gminę zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych ze stanowiących własność gminy nieruchomości niezamieszkałych w trybie zamówienia z wolnej ręki (*in-house*) (art. 2, art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), możliwości przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i ogłoszenie

- otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego wykonywanego w roku następnym na podstawie niezatwierdzonego planu finansowego jednostki (art. 46 ust. 1, art. 262 ustawy o finansach publicznych, art. 310 ustawy Prawo zamówień publicznych, art. 13 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie);
- **pracowników samorządowych**, w tym: możliwości zatrudnienia przez wójta Komendanta Gminnego Ochrony Przeciwpożarowej na umowę o pracę w Obsłudze Komunalnej Gminy (art. 32 ust. 3a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej), możliwości skorzystania z urlopu wypoczynkowego przez Burmistrza w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych (art. 28g ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 1552 Kodeksu pracy);
- **placówek oświatowych**, w tym: przeznaczenia dotacji na dofinansowanie zadań oświatowych na wynagrodzenie niepełnosprawnego pracownika jednostki oświatowej w sytuacji częściowego dofinansowania tego zadania ze środków PFRON (art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych), przeznaczenia dotacji na dofinansowanie zadań oświatowych na dowożenie uczniów w wieku poniżej 5 roku życia na zajęcia do niepublicznego przedszkola specjalnego (art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, art. 32 ustawy Prawo oświatowe);
- **zasad i form finansowania zadań jst**, w tym: możliwość przeznaczenia przez radę gminy środków funduszu sołeckiego na sfinansowanie wyposażenia OSP w materiały budowlane niezbędne do wykonania nowej remizy OSP (art. 5 ust. 11 w zw. z art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim), możliwości zakupu przez powiat stacji ładowania samochodów elektrycznych (art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska), możliwości wykonywania zadania własnego gminy poprzez dokonanie inwestycji na gruncie nie będącym jej własnością (art. 216 ust. 2 w zw. z art. 44 ustawy o finansach publicznych).

Równie ważną formą działalności informacyjnej było udzielanie instruktażu i wyjaśnień w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi w zakresie spraw wynikających z kontroli przeprowadzanych w jednostkach oraz w zakresie kontrolowanych sprawozdań, badanych uchwał i opiniowanych dokumentów, a także wyjaśnień dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@ oraz sprawozdawczości jednostek organizacyjnych SJO BeSTi@. Ponadto za pomocą kont pocztowych w domenie *jst.net.pl* przekazywano komunikaty o organizowanych szkoleniach, informacje o aktualizacjach systemu BeSTi@ oraz informacje o zmianach w obowiązujących przepisach prawa.

W ramach prowadzonej działalności wydawniczej izby wydawały przede wszystkim opracowania tematyczne dotyczące różnych dziedzin gospodarki finansowej jst oraz działalności nadzorczej i kontrolnej izb, w tym analizy finansowe. Coraz więcej z nich jest publikowanych wyłącznie na stronach izb oraz Biuletynu Informacji Publicznej. Regionalne izby obrachunkowe wspólnie opracowały *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 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 „Przeglądzie prawa administracyjnego”, „Przeglądzie ustawodawstwa gospodarczego”, „Prawie i więzi”, „Białostockich studiach prawniczych” oraz opracowaniach naukowych. W 2021 r. Uniwersytet Masaryka w Brnie opublikował pracę zbiorową pod redakcją naukową dr hab. Petera Mrkývki, prof. Uniwersytetu Masaryka w Brnie pt. „Interakcje prawa i ekonomii”, w której autorem jednego z artykułów na temat „Regionalne izby obrachunkowe jako organy nadzoru i kontroli nad komunalną gospodarką finansową w Polsce” był pracownik regionalnej izby obrachunkowej. Ponadto z inicjatywy Centrum Prawa Samorządowego i Prawa Finansów Lokalnych Uniwersytetu Gdańskiego oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku została wydana książka będąca wynikiem projektu badawczego „samorząd21” pt. Wyzwania dla jednostek samorządu terytorialnego wynikające z nowelizacji ustaw: o finansach publicznych i o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która zawiera opracowania przygotowane w ramach IV Konferencji Finansów Samorządu Terytorialnego. Pracownicy izb wygłaszali referaty na różnych konferencjach i seminariach.

Wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów regionalnych izb obrachunkowych udostępniane były wydawnictwu „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”.

W 2021 r. na stronach internetowych izb oraz na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, jak również na stronie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych [www.rio.gov.pl](http://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.<sup>1</sup>. 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 2021 r., podobnie jak w latach poprzednich, realizowały obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup> polegające na udostępnianiu dokumentów:

- w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP),
- na wnioski 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 2021 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 w latach poprzednich organom stanowiącym i wykonawczym właściwej jednostki samorządu terytorialnego, raporty o stanie gospodarki finansowej sporządzane na podstawie przepisu art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych podejmowane przez kolegia izb uchwały, na podstawie art. 240a ust. 1 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 kontroli kompleksowych planowanych do realizacji w danym roku, wykazy zawierające podsumowania przeprowadzanych kontroli, wnoszone przez organy jst zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych wraz z uchwałami kolegiów izb w sprawie rozpatrzenia tych zastrzeżeń.

W związku z prowadzoną działalnością informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izby udostępniały stanowiska (w tym dotyczące stosowania przepisów o finansach publicznych)

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.

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 publicznych<sup>3</sup>, deklaracje dostępności, a także na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>4</sup> 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 KR RIO [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) zamieszczone zostały m.in. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 roku*, informacja nt. współpracy Najwyższej Izby Kontroli z regionalnymi izbami obrachunkowymi w realizowaniu zadań kontroli państwowej w latach 2017–2020, komunikaty oraz wyjaśnienia Ministerstwa Finansów, a także informacje dotyczące sprawozdań Rb-N, Rb-Z dla samorządowych jednostek z osobowością prawną.

### Udostępnianie informacji na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów

Regionalne izby obrachunkowe w 2021 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 2021 r. wpłynęło do izb 521 wniosków o udostępnienie informacji publicznej (tj. o blisko 20% więcej niż w roku poprzednim), z których 55,7% stanowiły wnioski od osób fizycznych (290), a pozostała część – 44,3% (231) została złożona przez inne podmioty, m.in. fundacje, stowarzyszenia, uczelnie wyższe, firmy prywatne, banki, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, biura poselskie, kancelarie prawne, portale internetowe, redakcje czasopism i wydawnictwa, redakcje telewizyjne.

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,
- sprawozdania budżetowe i z operacji finansowych,
- udzielane wyjaśnienia w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, podatkach i opłatach lokalnych, ochotniczych strażach pożarnych oraz funduszu sołeckim,
- 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.

### Wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych

Podobnie jak w latach poprzednich, regionalne izby obrachunkowe w 2021 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.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 848.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1062.

## Rozdział X.

### Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

#### 1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych powstała na mocy przepisu art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (wprowadzonego ustawą z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin<sup>1</sup>). 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 (krrio@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 2021 r. odbyło się osiem posiedzeń KR RIO, w tym w związku z trwającym stanem epidemii pięć posiedzeń w formie zdalnej, a trzy w formie stacjonarnej.

Wśród zagadnień poruszanych podczas obrad znalazły się m.in.:

- kwestie związane z obowiązywaniem przepisu art. 15zn i 15zo ustawy COVID-owej, finansowania zadań realizowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w zakresie organizacji transportu do punktów szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 oraz realizacji programu „Wspieraj seniora”,
- wypracowanie stanowiska odnośnie centralizacji VAT,
- zagadnienia związane z dotowaniem OSP, w tym ponoszenia kosztów zatrudnienia kierowców i konserwatorów,
- propozycje tematów kontroli koordynowanych,
- rozstrzygnięcia zgłaszanych problemów z zakresu procedury postępowania w konkursach na członków kolegium w celu wypracowania jednolitości praktyki postępowania izb w tym zakresie,
- kwestie zasady zrównoważonego budżetu w świetle znajdującej zastosowanie od 2022 r. nowelizacji art. 242 ustawy o finansach publicznych oraz ujmowania w budżetach jst w 2022 r. środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych na realizację zadań w latach następnych oraz możliwości zaciągania zobowiązań w sytuacji zmniejszenia deficytu budżetu lub wystąpienia nadwyżki budżetowej w 2021 r.,
- zagadnienia wdrożenia systemu e-Nadzór w regionalnych izbach obrachunkowych – szanse i ryzyka związane z nowym narzędziem pracy,

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 113, poz. 734.

- wypracowanie stanowiska odnośnie przeznaczania środków pochodzących z opłaty, o której mowa w art. 9<sup>2</sup> ust. 11 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przekazanym następnie na spotkaniu zorganizowanym przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,
- analiza zadań regionalnych izb obrachunkowych wynikających z nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Tematykę obrad plenarnych KR RIO uzupełniały zagadnienia o wewnętrznym charakterze związane przede wszystkim z bieżącą działalnością regionalnych izb obrachunkowych, a w szczególności planowanie środków finansowych na 2022 r. niezbędnych do zapewnienia ich bieżącego funkcjonowania, ustalanie tematów kontroli koordynowanych w 2022 r., obowiązki informacyjne i sprawozdawcze izb.

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 2021 r. Krajowa Rada współpracowała głównie z:

- 1) Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji m.in. w zakresie:
  - budżetów oraz sprawozdawczości z działalności izb,
  - wprowadzenia do wieloletniej prognozy finansowej niezrealizowanych zadań wybranych w ramach budżetów obywatelskich,
  - wypracowania stanowiska dotyczącego wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnianych z wyboru, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych;
- 2) Ministerstwem Finansów m.in. w zakresie:
  - opiniowania projektów ustaw, w tym: o zmianie ustawy o rachunkowości oraz niektórych innych ustaw,
  - opiniowania projektów rozporządzeń, w tym: rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
  - kwestii związanych ze scentralizowanym rozliczaniem VAT w jednostkach samorządu terytorialnego,
  - informacji dotyczących skutków jakie epidemia COVID-19 spowodowała w zakresie dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r. oraz finansowania zadań realizowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19,
  - klasyfikacji środków na realizację programu „Laboratoria przyszłości”,
  - prac związanych z modernizacją systemu BeSTi@;
- 3) Ministerstwem Edukacji i Nauki m.in. w zakresie:
  - analizy średnich wynagrodzeń nauczycieli poprzez przekazywanie danych wygenerowanych na podstawie sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego, opiniowanie projektu Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020–2024 – „Aktywna tablica” oraz projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie 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”,
  - opiniowania projektów rozporządzeń, w tym: rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2022 r.

Wybrano i wskazano przedstawicieli:

- 1) na wniosek Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii do Komitetu ds. Kontroli w Zamówieniach Publicznych – organu doradczego Ministra właściwego ds. gospodarki,
- 2) na wniosek Ministerstwa Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej pięciu przedstawicieli do Zespołu do przygotowania Studium wykonalności dla projektu System BeSTi@ – modernizacja,
- 3) na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji czterech przedstawicieli do Zespołu projektu Systemu Monitorowania Usług Publicznych (SMUP).

Przewodniczący oraz przedstawiciele Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych brali udział również w posiedzeniach Komisji Sejmowych i Senackich, w tym: Komisjach Wspólnych, Komisji Samorządu Terytorialnego

i Administracji Państwowej, Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, posiedzeniu Zespołu ds. realizacji zadań publicznych i ekonomii społecznej, konferencji „Samorząd 3.0 Rozwój bez barier”, spotkaniu konsultacyjnym w ramach Zespołu Doradczego ds. systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, debacie „Rankingu finansowego Samorządu Terytorialnego w Polsce w 2020”, XXX Forum Ekonomicznym.

Z Komisją ustawodawczą współpracowano między innymi w zakresie projektów ustaw o:

- zrekomensowaniu gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych,
- o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z programem Polski Ład,
- o krakowskim związku metropolitalnym „Krakowska Metropolia”.

Współpraca izb obrachunkowych z organami państwa i innymi instytucjami polegała również na opracowywaniu analiz, zestawień liczbowych oraz udostępnieniu zgromadzonej dokumentacji i danych również dla Głównego Urzędu Statystycznego. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych opiniowała projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2022.

Na wniosek Związku Miast Polskich Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych zajęła stanowisko w sprawie interpretacji przepisów ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych objęła patronatem:

- VIII edycję konkursu pt.: „Mistrz Finansów Publicznych” organizowanego przez miesięcznik „Finanse Publiczne”,
- IV Ogólnopolską Konferencję Prawa Podatkowego „(Nie)bezpieczne Podatki”.

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 2021 r. wchodził: Dariusz Renczyński i Ewa Czołpińska (RIO w Białymstoku), Daniel Jurewicz i Halina Strzelecka (RIO w Bydgoszczy), Luiza Budner-Iwanicka i Roman Fandrejewski (RIO w Gdańsku), Daniel Kołodziej i Mirosław Cer (RIO w Katowicach), 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), 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 Maciej Maurycy Dąbrowski (RIO w Warszawie), Lucyna Hanus i Joanna Radziejka (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; krrio@krakow.rio.gov.pl).

## 2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2021 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 2021 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 2021 r. przedstawiciele Zespołu bardzo aktywnie uczestniczyli w dostosowaniu systemu BeSTi@ do obsługi zmiany wzorów formularzy sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Rb-N, Rb-Z i Rb-UZ) wprowadzone rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r.<sup>2</sup> oraz zmian związanych z wyliczeniem wskaźników z art. 242 i art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> wprowadzonych ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>.

W 2021 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. W 2021 r. odbyło się szereg spotkań Zespołu ds. Modernizacji Systemu SJO BeSTi@, zarówno w formie on-line jak i stacjonarnej, poświęconych założeniom i wymaganiom biznesowym do budowy nowego systemu informatycznego w technologii webowej dla jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

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 a także formularze sprawozdań w zakresie operacji finansowych dla samorządowych jednostek z osobowością prawną.

Ponadto wybrani członkowie Zespołu brali aktywny udział w testach akceptacyjnych kolejnych aktualizacji obu systemów. Przetestowano łącznie 19 nowych wersji systemów, spośród których pięć trafiło do wszystkich użytkowników.

W 2021 r. przedstawiciele Zespołu ds. Rozwoju Technologii Informatycznych przy KR RIO brali czynny udział w spotkaniach zespołów eksperckich w ramach projektu realizowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym, Związkiem Miast Polskich oraz Związkiem Powiatów Polskich, którego celem jest stworzenie Systemu Monitorowania Usług Publicznych (SMUP). Zadaniem przedstawicieli Zespołu było wypracowanie modelowego rozwiązania w zakresie prezentacji informacji nt. sytuacji finansowej poszczególnych jst jak i ich grup.

## Infrastruktura internetowa

### System elektronicznego nadzoru prawnego

W 2016 r. dwie regionalne izby obrachunkowe zapoczątkowały wdrożenie systemu elektronicznego nadzoru prawnego, który ma na celu usprawnienie działalności nadzorczej i opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych. W latach 2017–2020 do grona użytkowników aplikacji dołączyło sześć regionalnych izb obrachunkowych. W 2021 r. wdrożenie elektronicznego nadzoru prawnego odbyło się w czterech regionalnych izbach obrachunkowych.

System elektronicznego nadzoru prawnego umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego przekazywanie aktów stanowiących przez organy jednostek oraz wniosków i dokumentów podlegających opiniowaniu przez regionalne izby obrachunkowe w postaci dokumentu elektronicznego. Również wyniki działalności nadzorczej izb (rozstrzygnięcia

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 2396 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. poz. 1927.

nadzorcze kolegiów izb) oraz działalności opiniodawczej (uchwały składów orzekających) przekazywane są zwrótnie do jednostek samorządu terytorialnego w postaci dokumentu elektronicznego za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (ePUAP).

### **Serwer internetowy izb**

Regionalne izby obrachunkowe na mocy podpisanego w 2001 r. porozumienia utrzymywały wspólny serwer internetowy. Świadczone były na nim m.in. usługi WWW, poczty elektronicznej, baz danych i transferu plików FTP.

Pod adresem [www.rio.gov.pl](http://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 2021 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.

## Rozdział XI.

### Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych na podstawie doświadczeń z działalności nadzorczej i kontrolnej w zakresie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i prowadzenia przez nie gospodarki finansowej przedstawia następujące wnioski dotyczące zmian przepisów prawa mające na celu sprawną realizację zadań publicznych przy efektywnym wykorzystaniu środków budżetowych.

**W ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim<sup>1</sup> proponuje się następujące zmiany:**

**a) art. 16 ust. 2 otrzymuje brzmienie:**

*„2. Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki mogą udzielać pomocy związkowi metropolitalnemu, w tym pomocy finansowej.”*

**b) art. 51 otrzymuje brzmienie:**

*„art. 51*

**1. Źródłami dochodów związku metropolitalnego są:**

- 1) *udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego;*
- 2) *składki od gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego;*
- 3) *dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe związku metropolitalnego oraz wpłaty od zakładów budżetowych związku metropolitalnego;*
- 4) *dochody z majątku związku metropolitalnego;*
- 5) *spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego;*
- 6) *odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;*
- 7) *odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego;*
- 8) *odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;*
- 9) *dotacje z budżetu państwa;*
- 10) *dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego;*
- 11) *inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów;*

**2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być:**

- 1) *środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;*
- 2) *środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;*
- 3) *środki z funduszy celowych, pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów;*
- 4) *dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie odrębnych przepisów;*
- 5) *inne środki określone w odrębnych przepisach.”*

Obecny stan prawny zakresie możliwości udzielania pomocy związkowi metropolitalnemu w województwie śląskim jest niewystarczający. Obowiązująca ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim nie daje jednostkom samorządu terytorialnego podstaw do udzielenia pomocy rzeczowej związkowi metropolitalnemu. W świetle bowiem przepisów art. 16 ust. 2 tej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki mogą udzielać wyłącznie pomocy finansowej związkowi metropolitalnemu. Takiej możliwości nie przewidują również przepisy art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, a także art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Biorąc pod uwagę charakter i zadania związku metropolitalnego przedmiotowa propozycja w ocenie KR RIO jest uzasadniona.

Jednocześnie Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych proponuje dokonanie zmiany art. 51 ustawy odnoszącego się do dochodów, które mogą generować jednostki samorządu terytorialnego. Śląski Związek

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 439.

Metropolitalny nie stanowi *stricto* jednostki samorządowej, nie mniej charakter ustrojowy, zakres zadań przeznaczonych do realizacji stwarza w pełni podstawy do uznania, że związkowi przysługują instrumenty analogiczne jak pozostałym jednostkom samorządowym.

**W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> proponuje się następujące zmiany:**

**1) w art. 240a po ust. 6 dodaje się ust. 6a w brzmieniu:**

*„6a. ust. 6 nie stosuje się do wzrostu wydatków wynikających ze zmiany przepisów regulujących podstawę ich naliczania, do wysokości umożliwiającej ich zastosowanie.”.*

**2) w art. 257 po pkt 4 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:**

*„5) dochodów i wydatków związanych z otrzymaniem darowizn”.*

Zgodnie z brzmieniem art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego diet radnych i wydatków na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć odpowiednich kwot wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

W dniu 1 listopada 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1834) zmieniająca m.in. ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa w zakresie wysokości diet przysługujących radnym, jak i zmieniająca ustawę o pracownikach samorządowych w zakresie wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, m.in. marszałków województwa, starostów, wójtów, prezydentów miast. Przepisy zmienianych ustaw, zgodnie z art. 18 cyt. ustawy, mają zastosowanie do ustalania wysokości wynagrodzeń, diet, i uposażeń należnych od dnia 1 sierpnia 2021 r. Powyższe przepisy spowodowały znaczny wzrost diet radnych jak i wzrost wynagrodzenia miesięcznego pracowników z wyboru. Zastosowanie ww. przepisów prawa, tj. ustalenie wysokości diet radnych, miesięcznych wynagrodzeń pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru zgodnie z przepisami obowiązującymi od 1 listopada 2021 r. (nawet na poziomie minimalnym) oraz wyrównanie tych wynagrodzeń od 1 sierpnia 2021 r. może spowodować, że wysokość ustalonych przez organ stanowiący jest diet radnych i wydatków na wynagrodzenie zarządu jest przekroczy odpowiednie kwoty wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego. Realizując program postępowania naprawczego jest zobowiązana do stosowania reżimu wydatków określonych w art. 240a ustawy o finansach publicznych, a jednocześnie jest też zobowiązana do przestrzegania przepisów prawa w zakresie prawidłowego ustalenia i wypłaty diet radnych, jak i ustalenia i wypłaty wynagrodzenia zarządowi jest. Ponadto zauważyć należy, iż przepis art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych nie wskazuje czy dopuszczalne jest zwiększenie wydatków na wygrodzienia zarządu jest w okresie realizacji programu naprawczego w przypadku konieczności wypłaty dla zarządu jest np. odpraw dla zarządu jest bez reelekcji, odpraw emerytalnych czy rentowych, nagród jubileuszowych, wypłaty zwiększającego się dodatku za wysługę lat. Są to wydatki, których przyznanie i wysokość, a także obowiązek zapłaty wynika z obowiązujących przepisów prawa i nie zależy od decyzji władz jest.

**3) Wniosek w zakresie zmiany zasad przeprowadzenia audytu wewnętrznego**

**a) art. 274 ust. 3 otrzymuje brzmienie:**

*„Audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w dwóch kolejnych sprawozdaniach rocznych z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego kwota wykonanych dochodów i przychodów lub kwota wykonanych wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł”.*

**b) w art. 274 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:**

*„Audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego począwszy od dnia 1 kwietnia roku budżetowego następującego po upływie okresu, o którym mowa w ust. 3”.*

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.

- c) Proponuje się zwiększenie limitu kwoty wykonanych dochodów i przychodów lub kwoty wykonanych wydatków i rozchodów ujętych w sprawozdaniach rocznych z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, po przekroczeniu których powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego (art. 274 ust. 3 uofp) oraz wyższego limitu tych kwot dotyczącego możliwości zlecenia wykonywania audytu usługodawcy niezatrudnionemu w jednostce (art. 278 ust. 3 uofp).

Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł.

Stosownie do art. 275 ww. ustawy, audyt wewnętrzny prowadzi:

- 1) audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce albo
- 2) usługodawca niezatrudniony w jednostce.

W myśl art. 278 ust. 3 uofp w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł. Powyższe oznacza, że gdy ujęta w uchwale budżetowej suma dochodów i przychodów albo suma wydatków i rozchodów będzie równa lub przewyższy 100 000 tys. zł, kierownik jednostki jest zobowiązany do zatrudnienia audytora wewnętrznego. Ze względu na wyższe wartości dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego rok do roku, wzrost wartości budżetowych przewidujących obowiązek przeprowadzenia audytu w jednostce jest uzasadniony.

Dotychczasowe przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają wprost momentu od kiedy należy zatrudnić audytora wewnętrznego. Przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe kontrole wykazały szereg nieprawidłowości w zakresie prawidłowego prowadzenia audytu. Wśród problemów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stosowania powyższych przepisów najwięcej wątpliwości dotyczyło prawidłowej interpretacji momentu, od którego należy rozpocząć prowadzenia audytu (zatrudnienie audytora). W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy w uchwalonym budżecie (pierwotnym) wymóg z art. 274 ust. 3 uofp nie był spełniony, a przekroczenie kwot nastąpiło w trakcie roku budżetowego – w różnym czasie, w niektórych jednostkach w ostatnim kwartale roku. W praktyce występują również sytuacje, gdy w trakcie roku następują zmiany budżetu powodujące przekroczenie wymaganych ustawowo kwot, a następnie kolejne zmiany powodują zmniejszenie wielkości budżetowych (poniżej wymaganego progu). Aby uniknąć wątpliwości, w którym momencie należy spełnić wymóg prowadzenia audytu proponuje się zmianę art. 274 ust. 3 uofp i uzależnienie prowadzenia audytu od wykonanych wielkości budżetowych z kolejnych następujących po sobie dwóch lat budżetowych.

W sytuacji gdy w jednostce w kolejnych dwóch latach ujęta w sprawozdaniach rocznych z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego kwota wykonanych dochodów i przychodów lub kwota wykonanych wydatków i rozchodów przekroczy wysokość określoną w ustawie, z dniem 1 kwietnia kolejnego roku budżetowego powstanie obowiązek prowadzenia audytu (zatrudnienia audytora). Rozwiązanie to pozwala kierownikowi jednostki na podjęcie odpowiednich działań i terminowe rozpoczęcie prowadzenia audytu w jednostce.

Należy również dodać, iż Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego, wskazywała na potrzebę poprawy efektywności funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego i wnioskowała m.in. o doprecyzowanie przepisów dotyczących momentu powstania obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych oraz zmianę kwoty, po przekroczeniu której powstaje obowiązek prowadzenia audytu.

Celowość podwyższenia progów zobowiązujących do prowadzenia audytu potwierdzają również zgromadzone dane o kosztach audytu, w szczególności gdy jest realizowany przez usługodawcę. Roczne nakłady na to zadanie w jednostkach objętych kontrolą oscylowały pomiędzy 5 tys. zł a 50 tys. zł. Samo zestawienie tych wielkości wskazuje, że w przypadku najmniejszych jednostek, realizacja obowiązku prowadzenia audytu ma w istocie charakter formalny, a zatem nie przynosi realnych korzyści sektorowi finansów publicznych.

Wskazać należy, że prowadzenie audytu w jednostkach samorządu terytorialnego nabiera znaczenia ze względu na objęcie naruszeniem w myśli art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>3</sup> zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo nie zawierania umowy z usługodawcą, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Brak jednoznacznego przepisu wskazującego

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.

termin wdrożenia audytu wewnętrznego skutkuje ryzykiem popełnienia czynu określonego ww. przepisem ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W świetle powyższego celowym i zasadnym jest rozważenie nowelizacji obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych we wskazanym zakresie.

**W ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych<sup>4</sup> proponuje się następujące zmiany:**

w art. 36 ust. 6–8 otrzymują brzmienie:

*„6. W przypadku utrudniania lub udaremniania przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32, organ dotujący wzywa dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki lub organ prowadzący tę szkołę lub placówkę do zaprzestania tych działań w wyznaczonym terminie.*

*7. Po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 6, organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie dotacji udzielonych zgodnie z art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32 do dnia umożliwienia przeprowadzenia w przedszkolu, szkole lub placówce czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 2.*

*8. Środki pochodzące z dotacji udzielanych zgodnie z art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32 za okres, którego dotyczyło wstrzymanie dotacji, mogą być wykorzystane wyłącznie na refundację wydatków związanych z realizacją zadań przedszkola, szkoły lub placówki, o których mowa w art. 35 ust. 1, poniesionych przez przedszkole, szkołę lub placówkę w okresie roku budżetowego, w którym dotacja została wstrzymana. Jeżeli okres wstrzymania dotacji przypada na więcej niż jeden rok budżetowy, przekazane środki mogą być wykorzystane proporcjonalnie do okresów wstrzymania dotacji w poszczególnych latach budżetowych.”*

Przepis art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wprowadza podstawę do kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji dla organu dotującego. Kontrola obejmuje dotacje na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, niesamorządowych szkół publicznych, szkół niepublicznych, na wychowanków niesamorządowej placówki, dla niesamorządowych przedszkoli, szkół i placówek prowadzących zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, dotacji dla niepublicznych szkół nieposiadających uprawnień szkół publicznych oraz dotacji na kształcenie słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych (art. 36 ust. 1 tej ustawy). Zgodnie natomiast z ust. 6 art. 36 tej ustawy w przypadku utrudniania lub udaremniania przez szkołę, o której mowa w art. 26 ust. 2, niepubliczną placówkę, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy – Prawo oświatowe, lub przez organ prowadzący tę szkołę lub placówkę czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 2, organ dotujący wzywa dyrektora tej szkoły lub placówki lub organ prowadzący tę szkołę lub placówkę do zaprzestania tych działań w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 6, organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie szkole, o której mowa w art. 26 ust. 2 lub niepublicznej placówce, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy – Prawo oświatowe, dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w tej szkole lub placówce czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 2 (art. 36 ust. 7 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych). W myśl art. 36 ust. 8 komentowanej ustawy środki przekazane szkole, o której mowa w art. 26 ust. 2, lub niepublicznej placówce, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy – Prawo oświatowe, za okres, którego dotyczyło wstrzymanie dotacji, mogą być wykorzystane wyłącznie na refundację wydatków związanych z realizacją zadań szkoły lub placówki, o których mowa w art. 35 ust. 1, poniesionych przez szkołę lub placówkę w okresie roku budżetowego, w którym dotacja została wstrzymana. Jeżeli okres wstrzymania dotacji przypada na więcej niż jeden rok budżetowy, przekazane środki mogą być wykorzystane proporcjonalnie do okresów wstrzymania dotacji w poszczególnych latach budżetowych. Wyżej powołane przepisy art. 36 ust. 6–8 tej ustawy dają zatem prawo do wstrzymania przekazywania szkole dotacji w przypadku utrudniania lub udaremniania kontroli, wprowadzają również istotne ograniczenia. Ograniczono przede wszystkim katalog podmiotów, na które można nałożyć taką sankcję. Katalog ten obejmuje szkoły dla dorosłych (w których nie jest realizowany obowiązek szkolny) oraz niektóre placówki oświatowe (placówki oświatowo-wychowawcze, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, bursy, internaty i biblioteki pedagogiczne). Katalog ten, określony w przepisach art. 36 ust. 6–8 ww. ustawy, powinien zostać rozszerzony o pozostałe podmioty wymienione w art. 36 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Praktyka pokazuje bowiem, że niejednokrotnie dochodzi do utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych przez takie placówki, co w konsekwencji skutkuje brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji i weryfikacji sposobu jej wykorzystania przez dotowaną placówkę oświatową. Brak możliwości

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1930.

zastosowania tej sankcji (która ma istotny wymiar praktyczny) wobec wszystkich beneficjentów dotacji, niejednokrotnie prowadzi do nadużyć prawa i sprzeniewierzenia środków publicznych.

**W załączniku Nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>5</sup> proponuje się następujące zmiany:**

W § 3 ust. 1 załącznika Nr 37 do rozporządzenia po pkt 11 dodaje się pkt 12 w brzmieniu:

„12) w kolumnach „Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy”, „Skutki udzielonych ulg i zwolnień...”, „Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowych na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy” wykazuje się podatki i opłaty mające wpływ na wyliczenie części wyrównawczej subwencji ogólnej”.

Na mocy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdanie Rb-27S zobowiązani są sporządzić i przekazać w imieniu jednostki: przewodniczący zarządów jednostek samorządu terytorialnego, kierownicy jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego oraz kierownicy jednostek obsługujących, odpowiednio do zakresu wykonywanych zadań wynikających z przepisów odrębnych.

Instrukcję sporządzania sprawozdania Rb-27S z wykonywania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego zawarto w rozdziale 1 załącznika Nr 37 do cyt. rozporządzenia. Zgodnie z instrukcją, sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych z ewidencji księgowej m.in. w następujących kolumnach:

- Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy – kolumna 11,
- Skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) – kolumna 12,
- Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja Podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy:
  - a) umorzenie zaległości podatkowych – kolumna 13;
  - b) rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności, zwolnienie z obowiązku pobrania, ograniczenie poboru – kolumna 14.

Należy również nadmienić, iż dane wykazywane w sprawozdaniu Rb-27S są powiązane ze sprawozdaniem Rb-PDP – z wykonania dochodów podatkowych gminy/miasta na prawach powiatu. Sprawozdanie Rb-PDP zawiera kolumny 3–6, w których powtarzane są dane ujęte w kolumnach 11–14 sprawozdania Rb-27S. Zakres danych ujmowanych w sprawozdaniu Rb-PDP dotyczy jedynie wybranych dochodów podatkowych mających wpływ na wysokość przyznanej gminie części wyrównawczej subwencji ogólnej. Kolumny 3–6 sprawozdania Rb-PDP wypełniane są w zakresie dochodów tytułu podatków: rolnego, leśnego, od nieruchomości, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej, opłaty eksploatacyjnej, w tym od przedsiębiorstwa górnictwo.

Dodatkowo należy wskazać, iż wykazywanie w kolumnach 11–14 sprawozdania Rb-27S danych dotyczących skutków w zakresie innych tytułów niż wykazanych w sprawozdaniu Rb-PDP, wiąże się z bardzo dużym nakładem pracy służb finansowych. Zmiana przepisów w tym zakresie spowoduje, że sporządzanie sprawozdań budżetowych będzie mniej czasochłonne. Jednocześnie dane prezentowane w kolumnie 11–14 sprawozdania Rb-27S powiązane byłyby bezpośrednio ze sprawozdaniem Rb-PDP, które służy m.in. do wyliczenia części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 20 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin stanowi suma kwoty podstawowej oraz, z zastrzeżeniem ust. 9, kwoty uzupełniającej. Wskazać należy, iż wysokość przyznanej gminie części wyrównawczej subwencji ogólnej uzależniona jest od wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w kraju (wskaźnik Gg) i w konkretnej gminie (wskaźnik G). Podstawę do wyliczenia wskaźnika G stanowią dochody gminy, przez które rozumie się dochody podatkowe z tytułu: podatku od nieruchomości; podatku rolnego; podatku leśnego; podatku od środków transportowych; podatku od czynności cywilnoprawnych; podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej; wpływów z opłaty skarbowej; wpływów z opłaty eksploatacyjnej; udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych; udziału we wpływach

<sup>5</sup> Dz. U. poz. 144.

z podatku dochodowego od osób prawnych (art. 20 ust. 2 i 3 ustawy) wykazanych za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniu Rb-RDP.

Ponadto zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej, 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. Należy jednak podkreślić, iż przy ustalaniu kwoty subwencji nie są brane pod uwagę inne dochody, w tym także dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (dochody te nie są też wykazywane w sprawozdaniu Rb-PDP).

### **W ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>6</sup> proponuje się następujące zmiany:**

art. 6o ust. 1a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach trzymuje brzmienie:

*„1a Wójt, burmistrz lub prezydent miasta w celu weryfikacji złożonych deklaracji może wykorzystać informacje i dane, w tym dane osobowe znajdujące się w jego posiadaniu oraz posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych”.*

Dotychczasowe brzmienie art. 6o powołanej wyżej ustawy po nowelizacji budzi wątpliwości interpretacyjne co do uprawnienia organów wykonawczych jst w zakresie możliwości pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych od spółek, przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych i innych podmiotów prowadzących taką działalność.

### **Wzmocnienie pozycji Skarbnika jednostki samorządu terytorialnego i ich związków**

Krajowa Rada wnioskuje o zmianę przepisów regulujących pozycję prawną skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego, przez wprowadzenie przy odwołaniu skarbnika wymogu większości 3/5 głosów ustawowego składu rady. Jest to większość kwalifikowana, wymagana obecnie w ustawach ustrojowych między innymi dla uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta czy odwołania starosty oraz marszałka województwa.

Obowiązujące przepisy wskazują na skarbnika jako jedyne go pracownika samorządowego powoływanego i odwoływanego przez organ stanowiący i nadają mu szczególne kompetencje w zakresie gospodarki finansowej jst. Skarbnikiem jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej, m.in. za prowadzenie rachunkowości jednostki, wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi oraz dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, czego dowodem jest złożenie podpisu na dokumentach dotyczących danej operacji. Ujawnienie nieprawidłowości w tym zakresie obliuguje skarbnika do odmowy podpisania dokumentu, a w przypadku polecenia zwierzchnika – zawiadomienia o tym fakcie organu stanowiącego oraz właściwej regionalnej izby obrachunkowej. Również dla ważności czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, udzielaniu pożyczek i gwarancji, emisji papierów wartościowych, niezbędna jest kontrasygnata skarbnika, który w przypadku odmowy złożenia kontrasygnaty, dokonuje jej na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu jst, z wyjątkiem przypadku, gdyby wykonanie tego polecenia stanowiło przestępstwo lub wykroczenie; wówczas skarbnik ma obowiązek powiadomić organ stanowiący i regionalną izbę obrachunkową. Tymczasem analiza treści opracowywanych za lata poprzednie Sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych wskazuje, iż instytucja odmowy dokonania kontrasygnaty skarbnika jest w praktyce martwa. Przypadki dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika są całkowicie incydentalne. Z danych zawartych w Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych [...] w 2020 r. wynika, że w latach 2015, 2016 i 2019 w całym kraju nie wystąpił ani jeden taki przypadek, a od roku 2010 wystąpiło ich łącznie 20. Wymaga przy tym podkreślenia, że w większości przypadków powołane w izbach komisje uznawały odmowy dokonania kontrasygnaty za uzasadnione.

Należy także zauważyć, że izby rokrocznie stwierdzają w toku prowadzonych kontroli przypadki zawarcia umów powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych, które nie były kontrasygnowane przez skarbników. Może to świadczyć o tym, że umowy co do których skarbnicy mają lub mogą mieć obiekty są podpisywane przez organ wykonawczy bez uzyskania kontrasygnaty i bez wydawania formalnego polecenia jej wykonania. Oznacza to również, że przepisy kreujące izby na arbitra, który rozstrzyga spór pomiędzy skarbnikiem a jego zwierzchnikiem nie funkcjonują

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.

w praktyce. Prawdopodobnie skarbnicy unikają nagłaśniania konfliktów ze swoim pracodawcą, ponieważ ich stosunek pracy nie jest chroniony. Zarazem pomijanie skarbnika przy zawieraniu umów (za wyjątkiem tych dotyczących zobowiązań wspomnianych w ustawie o finansach publicznych) nie jest obciążone istotną sankcją. Powoduje to, że w sytuacji braku porozumienia pomiędzy organem wykonawczym a skarbnikiem, kontrasygnata nie odgrywa swojej roli. Warto również wskazać, iż zakres kompetencji, a co za tym idzie – również odpowiedzialności Skarbnika, jest niezwykle szeroki, a sam Skarbnik to osoba ważna z punktu widzenia ciągłości funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, zatem częste zmiany na tym stanowisku nie są korzystne dla samorządu.

### **Wniosek na podstawie kontroli koordynowanej przeznaczenia dochodów z tytułu opłat za wyżywienie pobranych od uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe**

W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe<sup>7</sup> proponuje się następujące zmiany:

- 1) art. 106 otrzymuje brzmienie:  
*„art. 106.*
  1. *W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów, szkoła może zorganizować stołówkę. Przepisy odnoszące się do stołówki mają zastosowanie zarówno w przypadku przygotowania posiłków w kuchni prowadzonej przez szkołę, jak i w przypadku zapewnienia przez szkołę spożycia posiłków przygotowywanych przez podmiot zewnętrzny.*
  2. *Korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne.*
  3. *Warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę.*
  4. *Opłaty wnoszone przez uczniów za korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej mogą być przeznaczone wyłącznie na zakup artykułów żywnościowych niezbędnych do przygotowania posiłków.*
  5. *Organ prowadzący szkołę może zwolnić rodziców albo pełnoletniego ucznia z całości lub części opłat, o których mowa w ust. 3:*
    - 1) *w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny;*
    - 2) *w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych.*
  6. *Organ prowadzący szkołę może upoważnić do udzielania zwolnień, o których mowa w ust. 5, dyrektora szkoły, w której zorganizowano stołówkę.”.*
- 2) art. 106a otrzymuje brzmienie:  
*„art. 106a*
  1. *Szkoła podstawowa, z wyjątkiem szkoły podstawowej dla dorosłych, oraz szkoła artystyczna realizująca kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, zapewnia uczniom jeden gorący posiłek w ciągu dnia i stwarza im możliwość jego spożycia w czasie pobytu w szkole.*
  2. *Korzystanie z posiłku, o którym mowa w ust. 1, jest dobrowolne i odpłatne. Przepisy art. 106 stosuje się odpowiednio.”.*

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę niezwłocznego wprowadzenia w przepisach ustawy Prawo oświatowe regulacji, która będzie wprost utożsamiała pojęcie „stołówki”, i związane z nim obowiązki, także z zapewnieniem żywienia w formie zakupu usługi cateringowej. Odsetek szkół i przedszkoli obciążających rodziców całymi kosztami nabywanej usługi dostarczenia posiłków wskazuje, że jest to zjawisko powszechne, skutkujące nieuzasadnionym przeliczaniem przez gminy na rodziców kosztów przygotowania i dowozu posiłków. Potrzebę interwencji ustawodawcy uzasadnia też brak zrozumienia przepisów przez ich adresatów.

W treści przepisów Prawa oświatowego niezbędne jest więc wskazanie, że wszystkie regulacje zawarte w art. 106 mają odpowiednie zastosowanie także w przypadku zapewnienia żywienia w formie zakupu posiłków przygotowywanych poza szkołą. Za właściwe należy też uznać jednoczesne preredagowanie normy określającej przeznaczenie opłat pobieranych od rodziców za żywienie dzieci, poprzez sformułowanie jej w sposób przesądzający, że z tych środków mogą być finansowane wyłącznie koszty artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania posiłków. Wydaje się, że bardziej komunikatywne i lepiej służące wyrażeniu celu regulacji byłoby sformułowanie przeznaczenia środków z opłat w sposób pozytywny, poprzez wskazanie, jakie wydatki (koszty) mogą być za ich pomocą finansowane, a nie negatywny – czyli poprzez wymienienie celów, które nie mogą być nimi sfinansowane, jak to jest uregulowane obecnie.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1082.

Wnioski dotyczące funkcjonowania prawa ujmowane w sprawozdaniach za lata poprzednie, ale które zachowały swoją aktualność oraz potrzebę zrealizowania celem zapewnienia efektywnej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz skutecznego nadzoru nad jednostkami samorządowymi sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe:

**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 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 IIGSK 273/16, wyrok NSA z dnia 15 marca 2019 r., I GSK 1072/18, w których Sąd doszedł do przekonania, że przepisy prawa nie stwarzają podstawy scedowania uprawnień organu wykonawczego na inne osoby, w tym zastępcę oraz m.in. wyrok NSA z 16 lipca 2020 r., I GSK 620/20, wyrok WSA w Rzeszowie z 28 maja 2020 r., I SA/Rz 228/20 w których składy sędziowskie uznały, że nie ma przeszkód by w ramach dekoncentracji zadań, wydane w tym zakresie zarządzenie zostało podpisane przez zastępcę wójta w ramach udzielonego mu pełnomocnictwa na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

**2. Wniosek o zmianę przepisów w ustawie o finansach publicznych**

**a) 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.”.*

Przedmiotowa zamiana zakłada ujednoczenie sposobu przesyłania uchwał i zarządzeń finansowych aktów planistycznych jednostek samorządu terytorialnego poprzez 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.

**b) ujednoczenie przepisów upoważniających do określania zasad udzielania dotacji celowej z budżetu jst**

- 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:
 

*„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.”.*

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 zabytkami organ stanowiący upoważniony został do określenia zasad udzielania dotacji, zaś w drodze art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz art. 443 ust. 4 ustawy Prawo wodne 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.

### **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:

- a) 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”.*
- b) 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.

### **4. 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 są 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.

#### **5. Dostosowanie przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim do rozwiązań pozostałych samorządowych ustaw ustrojowych**

W związku z dokonaniem w 2018 r. zmian w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, a także przepisów ustawy o finansach publicznych, zachodzi konieczność dostosowania przyjętych rozwiązań w ustawie 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”.*

Na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw 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 uofp. 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.

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2021 r.

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń					Wyniki badania nadzorczego						
		ogółem w 2020 r.	ogółem w 2021 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	z tego:				
									nieważne	nieważne w części	nieważne w całości		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
1	budżetu	3 003	<b>2 961</b>	x	2 782	179	45	120	13	12	1		
2	zmian budżetu	107 922	<b>103 830</b>	72 232	102 375	1 455	631	636	77	54	23		
3	wieloletniej prognozy finansowej i zmian	26 308	<b>28 780</b>	3 614	27 985	795	591	88	109	66	43		
4	procedury uchwalania budżetu	146	<b>126</b>	9	119	7	1	1	5	3	2		
5	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	640	<b>486</b>	-	476	10	2	1	7	4	3		
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący	1 013	<b>1 120</b>	x	1 111	9	-	7	2	-	2		
7	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	2 262	<b>1 960</b>	318	1 913	47	4	16	27	8	19		
8	udzielania pożyczek	211	<b>173</b>	92	169	4	-	2	2	-	2		
9	udzielania poręczeń	66	<b>67</b>	20	63	4	-	1	3	1	2		
10	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	130	<b>63</b>	47	63	-	-	-	-	-	-		
11	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego	8 774	<b>9 426</b>	29	8 927	499	31	74	393	209	184		
12	podatków i opłat lokalnych, w tym: – opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	16 370	<b>11 455</b>	1	10 629	826	95	117	608	483	125		
	– opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	8 143	<b>4 127</b>	x	3 695	432	43	63	320	241	79		
13	pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochoźących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	x	<b>623</b>	x	576	47	26	11	10	10	-		
14	absolutorium	2 917	<b>2 895</b>	x	2 879	16	5	1	10	-	10		
15	pozostałe uchwały i zarządzenia	9 113	<b>10 268</b>	1 987	10 146	122	18	15	85	35	50		
Ogółem		178 875	<b>174 233</b>	<b>78 349</b>	<b>170 213</b>	<b>4 020<sup>1)</sup></b>	<b>1 449</b>	<b>1 090</b>	<b>1 351</b>	<b>885</b>	<b>466</b>		

<sup>1)</sup> W tym: 51 uchwał i 11 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2020 r., a zbadanych w 2021 r.; 2 uchwały z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 9 uchwał i 57 zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jest usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2021 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
2020	178 875	174 517	97,6	4 358	2,4	1 241	0,7	1 031	0,6	1 984	1,1	1 272	0,7	712	0,4
<b>2021</b>	<b>174 233</b>	<b>170 213</b>	<b>97,7</b>	<b>4 020<sup>1)</sup></b>	<b>2,3</b>	<b>1 449</b>	<b>0,8</b>	<b>1 090</b>	<b>0,6</b>	<b>1 351</b>	<b>0,8</b>	<b>885</b>	<b>0,5</b>	<b>466</b>	<b>0,3</b>
z tego:															
- gminy	143 050	139 476	97,5	3 574	2,5	1 283	0,9	975	0,7	1 205	0,8	793	0,6	412	0,3
- powiaty	18 546	18 291	98,6	255	1,4	123	0,7	64	0,3	53	0,3	32	0,2	21	0,1
- miasta na prawach powiatu	8 599	8 467	98,5	132	1,5	27	0,3	35	0,4	67	0,8	44	0,5	23	0,3
- województwa samorządowe	2 512	2 496	99,4	16	0,6	1	0,0	3	0,1	12	0,5	7	0,3	5	0,2
- związki jst	1 472	1 429	97,1	43	2,9	15	1,0	13	0,9	14	1,0	9	0,6	5	0,3
- związek metropolitalny	54	54	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

<sup>1)</sup> W tym: 51 uchwał i 11 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2020 r., a zbadanych w 2021 r.; 2 uchwały z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 9 uchwał i 57 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 2021 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
2020	3 003	2 825	94,1	178	5,9	60	2,0	113	3,8	4	0,1	4	0,1	-	x
<b>2021</b>	<b>2 961</b>	<b>2 782</b>	<b>94,0</b>	<b>179<sup>1)</sup></b>	<b>6,0</b>	<b>45</b>	<b>1,5</b>	<b>120</b>	<b>4,1</b>	<b>13</b>	<b>0,4</b>	<b>12</b>	<b>0,4</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>
z tego:															
- gminy	2 403	2 245	93,4	158	6,6	39	1,6	111	4,6	8	0,3	8	0,3	-	x
- powiaty	318	307	96,5	11	3,5	4	1,3	6	1,9	1	0,3	1	0,3	-	x
- miasta na prawach powiatu	68	63	92,6	5	7,4	1	1,5	3	4,4	1	1,5	1	1,5	-	x
- województwa samorządowe	17	17	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki jst	152	147	96,7	5	3,3	1	0,7	-	x	3	2,0	2	1,3	1	0,7
- związek metropolitalny	3	3	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

<sup>1)</sup> W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2021 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
2020	107 922	106 765	98,9	1 157	1,1	513	0,5	477	0,4	100	0,1	73	0,1	27	0,0
<b>2021</b>	<b>103 830</b>	<b>102 375</b>	<b>98,6</b>	<b>1 455<sup>1)</sup></b>	<b>1,4</b>	<b>631</b>	<b>0,6</b>	<b>636</b>	<b>0,6</b>	<b>77</b>	<b>0,1</b>	<b>54</b>	<b>0,1</b>	<b>23</b>	<b>0,0</b>
z tego:															
- gminy	83 815	82 542	98,5	1 273	1,5	558	0,7	564	0,7	56	0,1	42	0,1	14	0,0
- powiaty	12 091	11 962	98,9	129	1,1	59	0,5	47	0,4	9	0,1	7	0,1	2	0,0
- miasta na prawach powiatu	6 090	6 050	99,3	40	0,7	8	0,1	20	0,3	10	0,2	3	0,0	7	0,1
- województwa samorządowe	1 330	1 328	99,8	2	0,2	1	0,1	1	0,1	-	x	-	x	-	x
- związki jst	488	477	97,7	11	2,3	5	1,0	4	0,8	2	0,4	2	0,4	-	x
- związek metropolitalny	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

<sup>1)</sup> W tym: 46 uchwał i 11 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2020 r., a zbadanych w 2021 r.; 2 uchwały z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 52 zarządzenia 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 2021 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	
2020	26 308	25 598	97,3	710	2,7	473	1,8	96	0,4	123	0,5	77	0,3	46	0,2	
<b>2021</b>	<b>28 780</b>	<b>27 985</b>	<b>97,2</b>	<b>795<sup>1)</sup></b>	<b>2,8</b>	<b>591</b>	<b>2,1</b>	<b>88</b>	<b>0,3</b>	<b>109</b>	<b>0,4</b>	<b>66</b>	<b>0,2</b>	<b>43</b>	<b>0,1</b>	
z tego:																
- gminy	23 842	23 146	97,1	696	2,9	517	2,2	78	0,3	96	0,4	58	0,2	38	0,2	
- powiaty	3 344	3 274	97,9	70	2,1	55	1,6	5	0,1	9	0,3	6	0,2	3	0,1	
- miasta na prawach powiatu	942	924	98,1	18	1,9	12	1,3	3	0,3	2	0,2	1	0,1	1	0,1	
- województwa samorządowe	254	253	99,6	1	0,4	-	x	1	0,4	-	x	-	x	-	x	
- związki jst	386	376	97,4	10	2,6	7	1,8	1	0,3	2	0,5	1	0,3	1	0,3	
- związek metropolitalny	12	12	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

<sup>1)</sup> W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa dotycząca 2020 r., a zbadana w 2021 r.; 4 uchwały 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 2021 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 <sup>1)</sup> 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	
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	
<b>2021 - ogółem z tego:</b>	<b>2 895</b>	<b>2 879</b>	<b>99,4</b>	<b>16</b>	<b>0,6</b>	<b>5</b>	<b>0,2</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>	<b>10</b>	<b>0,3</b>	-	x	<b>10</b>	<b>0,3</b>	
- udzielenie	<b>2 871</b>	<b>2 866</b>	<b>99,8</b>	<b>5</b>	<b>0,2</b>	<b>5</b>	<b>0,2</b>	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	<b>24</b>	<b>13</b>	<b>54,2</b>	<b>11</b>	<b>45,8</b>	-	x	<b>1</b>	<b>4,2</b>	<b>10</b>	<b>41,7</b>	-	x	<b>10</b>	<b>41,7</b>	
z tego:																
- gminy																
- ogółem z tego:	2 353	2 342	99,5	11	0,5	4	0,2	1	0,0	6	0,3	-	x	6	0,3	
- udzielenie	2 334	2 330	99,8	4	0,2	4	0,2	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	19	12	63,2	7	36,8	-	x	1	5,3	6	31,6	-	x	6	31,6	
- powiaty																
- ogółem z tego:	312	310	99,4	2	0,6	-	x	-	x	2	0,6	-	x	2	0,6	
- udzielenie	310	310	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	2	-	-	2	100,0	-	x	-	x	2	100,0	-	x	2	100,0	
- miasta na prawach powiatu																
- ogółem z tego:	63	62	98,4	1	1,6	1	1,6	-	x	-	x	-	x	-	x	
- udzielenie	62	61	98,4	1	1,6	1	1,6	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- województwa samorządowe																
- ogółem z tego:	15	14	93,3	1	6,7	-	x	-	x	1	6,7	-	x	1	6,7	
- udzielenie	14	14	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:	151	150	99,3	1	0,7	-	x	-	x	1	0,7	-	x	1	0,7	
- udzielenie	150	150	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- 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	

<sup>1)</sup> Dotyczy również sejmików samorządowych.

Tabela 7. Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych (z wyjątkiem budżetowych, zmieniających budżet, w sprawie absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej oraz jej zmian) w 2021 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wzschęte postępowania umorzono	% 9:2	w tym:				z tego:		
										z naruszeniem prawa	% 5:2	z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wzschęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne
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	
2020	38 725	36 437	94,1	2 288	5,9	195	0,5	345	0,9	1 732	4,5	1 117	2,9	615	1,6	
<b>2021</b>	<b>35 767</b>	<b>34 192</b>	<b>95,6</b>	<b>1 575<sup>1)</sup></b>	<b>4,4</b>	<b>177</b>	<b>0,5</b>	<b>245</b>	<b>0,7</b>	<b>1 142</b>	<b>3,2</b>	<b>753</b>	<b>2,1</b>	<b>389</b>	<b>1,1</b>	
z tego:																
- gminy	30 637	29 201	95,3	1 436	4,7	165	0,5	221	0,7	1 039	3,4	685	2,2	354	1,2	
- powiaty	2 481	2 438	98,3	43	1,7	5	0,2	6	0,2	32	1,3	18	0,7	14	0,6	
- miasta na prawach powiatu	1 436	1 368	95,3	68	4,7	5	0,3	9	0,6	54	3,8	39	2,7	15	1,0	
- województwa samorządowe	896	884	98,7	12	1,3	-	X	1	0,1	11	1,2	7	0,8	4	0,4	
- związki międzygminne	296	280	94,6	16	5,4	2	0,7	8	2,7	6	2,0	4	1,4	2	0,7	
- związki metropolitalny	21	21	100,0	-	X	-	X	-	X	-	X	-	X	-	X	

<sup>1)</sup> W tym: 4 uchwały z naruszeniem prawa dotyczące 2020 r., a zbadane w 2021 r.; 4 uchwały i 3 zarządzenia z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jest usunięta nieprawidłowości we własnym zakresie).

**Tabela dotyczy uchwał/zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie:**

- procedury uchwalania budżetu
- emitowania obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów
- zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący
- udzielania pożyczek
- udzielania poręczeń
- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych 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 wpływem roku budżetowego
  - blokowania planowanych wydatków budżetowych
  - rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu
  - przyjęcia informacji o przebiegu wykonania budżetu, jest za I półrocze oraz informacji o kształtowaniu się wpf
  - zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu, jest za I półrocze oraz informacji o kształtowaniu się wpf
  - udzielania pomocy innej jednostce samorządu terytorialnego
  - zabezpieczenia środków finansowych w budżecie
  - wydzielenego rachunku dochodów gromadzonych przez jednostki budżetowe prowadzące działalność oświatową
  - wyrażenia / nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki
  - udzielenia dotacji na sfinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków
  - zwolnienia zakładu budżetowego z obowiązku wpłaty nadwyżki środków obrotowych
  - pokrycia ujemnego części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochozących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Tabela 8. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2021 r.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2020	2021
1	2	3	4
I.	<b>Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:</b>	178 875	<b>174 233</b>
	- uznane za nieważne	1 984	<b>1 351</b>
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 241	<b>1 449</b>
II.	<b>Liczba skarg skierowanych do WSA, w tym:</b>	58	<b>53</b>
	- na uchwały kolegiów izb skierowane przez jednostki samorządu terytorialnego	52	<b>43</b>
	- na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego skierowane przez izby	6	<b>10</b>
III.	<b>Liczba wydanych przez WSA orzeczeń dotyczących skarg na uchwały kolegiów izb skierowane przez jednostki samorządu terytorialnego</b>	45	<b>43</b>
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego	28	<b>23</b>
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	11	<b>16</b>
	- w części oddalających skargi i w części uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	-	<b>2</b>
	- umarzających postępowanie	3	<b>1</b>
	- inne rozstrzygnięcia (np. odrzucenie skargi)	3	<b>1</b>
IV.	<b>Liczba wydanych przez WSA orzeczeń dotyczących skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego skierowane przez izby</b>	6	<b>1</b>
	- oddalających skargi regionalnych izb obrachunkowych	3	-
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego	3	<b>1</b>
	- umarzających postępowanie	-	-
	- inne rozstrzygnięcia (naruszenie prawa bez stwierdzenia nieważności)	-	-
V.	<b>Liczba spraw nierozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia</b>	7	<b>18</b>

Tabela 9. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2021 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	<b>1993 r. - ogółem:</b>	<b>4 030</b>	<b>3 067</b>	<b>793</b>	.	<b>170</b>
	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	<b>2020 r. - ogółem:</b>	<b>24 522</b>	<b>20 500</b>	<b>3 390</b>	<b>498</b>	<b>134</b>
	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,	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,	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	
3	<b>2021 r. - ogółem:</b>	<b>24 618</b>	<b>20 938</b>	<b>3 155</b>	<b>434</b>	<b>91</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 979	2 109	777	78	15
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 977	2 169	680	108	20
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	2 644	2 291	274	67	12
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 519	2 343	138	38	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 782	2 475	246	59	2
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	1 526	1 391	116	17	2
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	288	242	33	11	2
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 958	2 519	420	18	1
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 961	2 501	428	27	5
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	2 962	2 890	40	10	22
	– o udzielenie absolutorium,	2 926	2 883	38	2	3
	– o nieudzielenie absolutorium,	36	7	2	8	19
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	20	8	2	-	10
l) programu postępowania naprawczego.	2	-	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
<b>z tego:</b>						
4	<b>2021 r. - gminy</b>	<b>20 340</b>	<b>17 188</b>	<b>2 710</b>	<b>361</b>	<b>81</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 424	1 664	680	67	13
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 423	1 728	587	90	18
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	2 203	1 892	241	59	11
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 084	1 934	117	33	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 359	2 099	207	51	2
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	1 371	1 264	94	11	2
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	222	193	22	6	1
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 410	2 040	356	13	1
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 411	2 016	370	20	5
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	2 414	2 351	33	10	20
	– o udzielenie absolutorium,	2 381	2 345	31	2	3
	– o nieudzielenie absolutorium,	33	6	2	8	17
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	17	7	2	-	8
l) programu postępowania naprawczego.	2	-	1	1	-	
5	<b>2021 r. - powiaty</b>	<b>2 573</b>	<b>2 245</b>	<b>283</b>	<b>38</b>	<b>7</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	314	242	65	5	2
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	314	242	62	8	2
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	296	267	22	6	1
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	272	256	12	4	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	310	281	25	4	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	91	79	10	2	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	32	25	4	3	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	314	266	45	3	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	314	277	34	3	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	314	310	4	-	-
	– o udzielenie absolutorium,	314	310	4	-	-
	– o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	2	-	-	-	2
l) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-	
6	<b>2021 r. - miasta na prawach powiatu</b>	<b>601</b>	<b>463</b>	<b>106</b>	<b>30</b>	<b>2</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	67	43	19	5	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	67	43	16	8	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	64	52	10	2	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	58	49	8	1	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	65	47	14	4	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	50	37	10	3	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	31	21	7	2	1
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	66	55	10	1	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	66	51	11	4	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	66	64	1	-	1
	– o udzielenie absolutorium,	64	63	1	-	-
	– 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	<b>2021 r. - województwa samorządowe</b>	<b>137</b>	<b>130</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>1</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	16	16	-	-	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	15	14	1	-	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	15	15	-	-	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	16	16	-	-	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	16	16	-	-	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	8	6	2	-	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	3	3	-	-	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	16	14	2	-	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	16	15	1	-	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	16	15	-	-	1
	– o udzielenie absolutorium,	15	15	-	-	-
	– o nieudzielenie absolutorium,	1	-	-	-	1
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
l) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-	
8	<b>2021 r. - związki jednostek samorządu terytorialnego</b>	<b>959</b>	<b>904</b>	<b>50</b>	<b>5</b>	<b>-</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	157	143	13	1	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	157	141	14	2	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	65	64	1	-	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	88	87	1	-	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	31	31	-	-	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	6	5	-	1	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	-	-	-	-	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	151	143	7	1	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	153	141	12	-	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	151	149	2	-	-
	– o udzielenie absolutorium,	151	149	2	-	-
	– o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
11	<b>2021 r. - związki metropolitalne</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
	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 2021 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 2021 r. zostały opracowane według zasad określonych w Dziale V Rozdział 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup>. 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 2021 r. dochowało 67,9% jst (w 2020 r. – 82,3%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2021 r.

Wyszczególnienie	Liczba przedłożonych projektów budżetów na 2021 r.				
	Ogółem	do 15.11.2020 r.	w %	po 15.11.2020 r.	w %
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>2 962</b>	<b>2 012</b>	<b>67,9</b>	<b>950</b>	<b>32,1</b>
– gminy	2 411	1 616	67,0	795	33,0
– miasta na prawach powiatu	66	52	78,8	14	21,2
– powiaty	314	228	72,6	86	27,4
– województwa samorządowe	16	13	81,3	3	18,7
– związki jst	154	102	66,2	52	33,8
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x

Składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych, zgodnie z przepisem art. 13 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>2</sup>, wydają opinie o przedłożonych przez jednostki samorządu terytorialnego projektach budżetów. Oceniając projekty budżetów na 2021 r. (bez względu na datę wydania opinii) składy orzekające wydały 2 962 opinie, z tego 1 979 opinii pozytywnych, 878 opinii pozytywnych z uwagami, 84 opinie pozytywne z zastrzeżeniami i 21 opinii negatywnych. W stosunku do roku poprzedniego liczba opinii pozytywnych zmniejszyła się z 2 023 do 1 979, opinii pozytywnych z zastrzeżeniami z 105 do 84, zaś opinii negatywnych z 26 do 21. W porównaniu z rokiem ubiegłym zwiększyła się liczba opinii pozytywnych z uwagami (z 808 do 878). Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na 2021 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2021 r.

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:							
		pozytywne	w %	pozytywne z uwagami	w %	pozytywne z zastrzeżeniami	w %	negatywne	w %
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>2 962</b>	<b>1 979</b>	<b>66,8</b>	<b>878</b>	<b>29,7</b>	<b>84</b>	<b>2,8</b>	<b>21</b>	<b>0,7</b>
– gminy	2 411	1 550	64,3	774	32,1	68	2,8	19	0,8
– miasta na prawach powiatu	66	44	66,7	17	25,7	5	7,6	-	x
– powiaty	314	234	74,5	71	22,6	8	2,6	1	0,3
– województwa samorządowe	16	13	81,2	3	18,8	-	x	-	x
– związki jst	154	137	89,0	13	8,4	3	2,0	1	0,6
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x

<sup>1</sup> 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 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.).

Nieprawidłowości wskazane w opiniach wydanych przez składy orzekające omówiono w części I. Rozdział III. pkt 2. *Sprawozdania*.

Zgodnie z art. 239 uofp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jst, o którym mowa w art. 238 ust. 1 uofp.

W myśl art. 15zoa 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<sup>3</sup>, uchwałę budżetową na rok budżetowy 2021, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, mógł podjąć nie później niż do dnia 31 marca 2021 r.

Z ogólnej liczby budżetów 81,9% samorządów uchwaliło budżety na 2021 r. do 31 grudnia 2020 r. (na 2020 r. – 87,4%), do 31 stycznia 2021 r. budżety uchwaliło 14,7% jednostek (w 2020 r. – 12,4%). Do 31 marca 2021 r. uchwaliło budżety 3,2% jst, natomiast po dniu 31 stycznia 2021 r. jedna jst uchwaliła budżet na podstawie art. 240a uofp uzyskując pozytywną opinię o programie postępowania naprawczego. Na 2021 r. regionalne izby obrachunkowe ustaliły budżety dla czterech 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 2021 r. na podstawie ww. przepisu zostało uchwalonych siedem budżetów jst (sześć do dnia 31 grudnia 2020 r. i są one ujęte w ogólnej liczbie budżetów uchwalonych do tego terminu oraz 1 budżet, który został uchwalony po dniu 31 stycznia 2021 r.). W 2020 r. żadna jednostka samorządu terytorialnego nie uchwaliła budżetu po 31 stycznia 2020 r., natomiast osiem budżetów jst uchwalono na podstawie ww. przepisów (pięć do dnia 31 grudnia 2019 r., a trzy do dnia 31 stycznia 2020 r. i były one ujęte w ogólnej liczbie budżetów uchwalonych do tych terminów).

W myśl natomiast przepisu art. 240a ust. 8 uofp, w przypadku nieopracowania programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu, budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa. W latach 2020–2021 regionalne izby obrachunkowe nie ustaliły dla żadnej jst budżetu na podstawie ww. przepisu.

W roku 2021 regionalne izby obrachunkowe ustaliły na podstawie art. 240b ust. 1 uofp dwa budżety, natomiast w roku 2020 nie ustalono na ww. podstawie żadnego budżetu. Dla dwóch samorządów budżety na rok 2021 zostały ustalone przez regionalne izby obrachunkowe na podstawie art. 240 ust. 3 uofp (w 2020 r. sześć budżetów).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.

Terminy uchwalenia budżetów na 2021 r.

Wyszczególnienie	Liczba budżetów	Liczba uchwalonych budżetów								Liczba budżetów ustalonych przez rio					
		do 31.12.2020 r.	w %	do 31.01.2021 r.	w %	po 31.01.2021 r. (art. 240a ust. 4 uofp)	w %	do 31.03.2021 r. (art. 15zoaa ust. 1 uoovid)	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 %
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>2 962</b>	<b>2 426</b>	<b>81,9</b>	<b>434</b>	<b>14,7</b>	<b>1</b>	<b>0,0<sup>1)</sup></b>	<b>94</b>	<b>3,2</b>	<b>2</b>	<b>0,1</b>	<b>-</b>	<b>x</b>	<b>2</b>	<b>0,1</b>
- gminy	2 411	1 980	82,2	359	14,9	1	0,0 <sup>2)</sup>	68	2,8	2	0,1	-	x	1	0,0 <sup>3)</sup>
- miasta na prawach powiatu	66	57	86,4	9	13,6	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- powiaty	314	288	91,7	22	7,0	-	x	4	1,3	-	x	-	x	-	x
- województwa samorządowe	16	15	93,8	1	6,2	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki jst	154 <sup>4)</sup>	85	55,2	43	27,9	-	x	22	14,3	-	x	-	x	1	0,7
- związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

<sup>1)</sup> Wartość procentowa budżetów uchwalonych na podstawie art. 240a ust. 4 uofp wynosi 0,034% co w wyniku zaokrąglenia daje wartość 0,0%.

<sup>2)</sup> Wartość procentowa budżetów uchwalonych w gminach na podstawie art. 240a ust. 4 uofp wynosi 0,041% co w wyniku zaokrąglenia daje wartość 0,0%.

<sup>3)</sup> Wartość procentowa budżetów ustalonych w gminach na podstawie art. 240b ust. 1 uofp wynosi 0,041% co w wyniku zaokrąglenia daje wartość 0,0%.

<sup>4)</sup> W ogólnej liczbie związków ujęto trzy związki (Celowy Związek Gmin Eko-Logiczni, Związek Powiatowo-Gminny „Wielkopolski Transport Regionalny”, Związek Powiatowo-Gminny Grodziskie Przewozy Autobusowe), które powstały w 2021 r., natomiast nie są one ujęte w poszczególnych kolumnach dotyczących terminów uchwalania budżetów. Procentowy udział budżetów związków uchwalonych w trakcie roku budżetowego wynosi 1,9%.

## 2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian

Uchwalanie budżetu, zgodnie z zapisami ustaw ustrojowych<sup>4</sup>, 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 wyposażyć organ wykonawczy. W przepisie art. 212 uofp zawarte są m.in. upoważnienia do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 uofp, zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp oraz do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie określonym w art. 258 uofp.

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

<sup>4)</sup> Art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528 z późn. zm.), art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547 z późn. zm.).

między 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 2021 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst i zbadanych przez izby wyniosła 103 830 i była o 3,8% niższa niż w 2020 r. (107 922 uchwały i zarządzenia).

Zmiany wprowadzone w budżetach na 2021 r. spowodowały wzrost planowanych wydatków ogółem o 3,3%, w tym wydatków bieżących o 5,2% oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 4,0% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

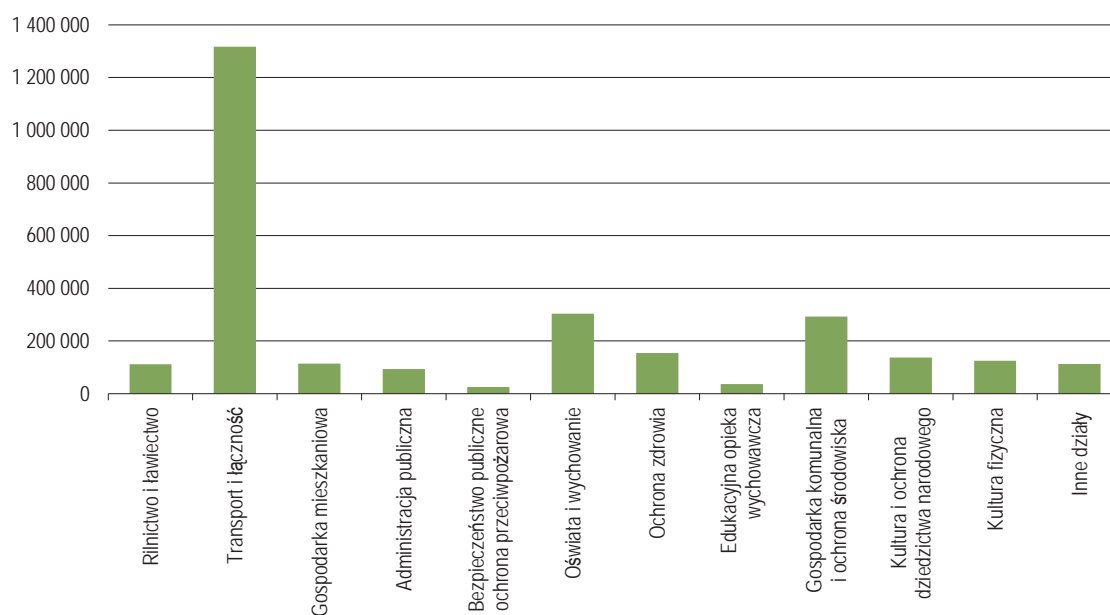
Zmiany budżetów jst w 2021 r.

Wyszczególnienie	Plan budżetu (w tys. zł)		Struktura planowana (w %)		Wzrost (w %) 3:2
	początkowy	po zmianach	początkowa	po zmianach	
1	2	3	4	5	6
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>303 127 177,9</b>	<b>324 566 986,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>107,1</b>
– dochody własne	143 778 053,6	153 732 216,2	47,4	47,4	106,9
– dotacje celowe	90 217 760,7	92 386 970,3	29,8	28,4	102,4
– subwencja ogólna	69 131 363,6	78 447 799,5	22,8	24,2	113,5
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>333 151 102,8</b>	<b>343 995 521,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>103,3</b>
– wydatki bieżące	263 798 251,6	277 422 838,2	79,2	80,6	105,2
– wydatki majątkowe	69 352 851,2	66 572 683,3	20,8	19,4	96,0
<b>Deficyt budżetu</b>	<b>-30 023 924,9</b>	<b>-19 428 535,4</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 263 uofp<sup>5</sup> mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego podjęły w 2021 r. – 1 034 uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego na łączną kwotę 2 831 364 tys. zł (w 2020 r. – 907 uchwał na kwotę 1 662 797 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 2021 r. część jednostek, które podjęły uchwały w sprawie wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego nie przekazała środków na wyodrębniony rachunek budżetu w pełnej wysokości lub dokonała wydatku w 2021 r., dlatego też na wyodrębnione rachunki wydatków niewygasających została przekazana kwota 2 823 619 tys. zł.

<sup>5</sup> 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.

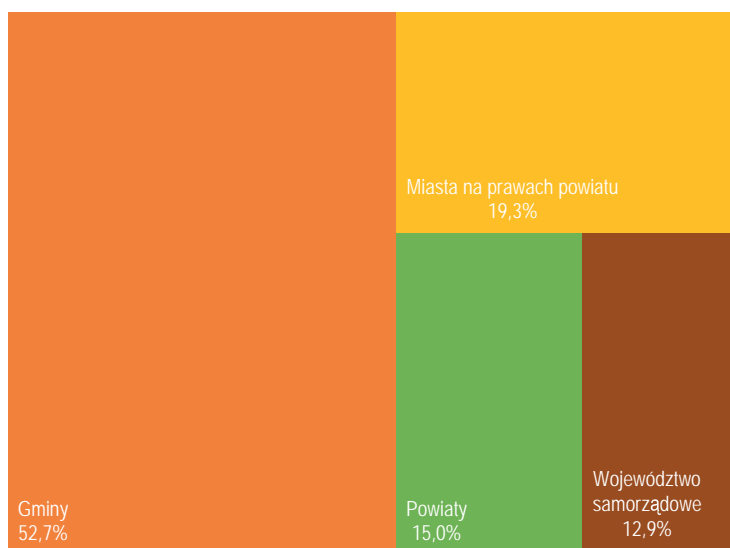
Wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2021 wg. najczęściej występujących działów klasyfikacji budżetowej (w tys. zł)



Wydatki niewygasające dotyczyły w 91,2% zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (np. przedłużającej się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup> czy opóźnienia w realizacji zadania leżące po stronie wykonawcy), niezależnie od posiadanych na te zadania środków finansowych, nie mogły zostać zrealizowane przed upływem roku budżetowego. Były to zadania dotyczące głównie budowy i modernizacji dróg, a także budowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnych i urządzeń towarzyszących, oczyszczalni ścieków komunalnych, oświetlenia ulicznego, informatyzacji oświaty, zakupów aparatury do szpitali, budowy i modernizacji obiektów użyteczności publicznej, termomodernizacji obiektów oświatowych, rozbudowy i remontu świetlic wiejskich, zakupów inwestycyjnych.

Wydatki niewygasające, oprócz wyżej wymienionych, dotyczyły również wydatków na zadania bieżące (np. na zakup pomocy dydaktycznych, zakup materiałów i wyposażenia, remonty obiektów użyteczności publicznej, szpitali, budynków komunalnych, sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.).

Udział poszczególnych typów jst w ogólnej kwocie wydatków niewygasających<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Udział związków komunalnych w ogólnej kwocie wydatków niewygasających wyniósł 0,1% i jest niewidoczny na powyższym wykresie.

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 2021 r. do nadzoru regionalnych izb obrachunkowych została przekazana jedna uchwała o blokowaniu planowanych wydatków (w 2020 r. – 45). Blokowaniu podlegały wydatki w kwocie 124 tys. zł.

Przyczyną objęcia blokowaniem planowanych wydatków był nadmiar posiadanych środków. Decyzją wojewody zostały zablokowane wydatki budżetu państwa na dotacje celowe na realizację bieżących zadań własnych powiatu, co spowodowało konieczność objęcia blokowaniem przez organ wykonawczy wydatków na zakup materiałów i wyposażenia w domu pomocy społecznej.

#### 4. Poprawność dokonywanych zmian

Nieprawidłowości stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz w uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżety w 2021 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 2021 r. bez naruszenia prawa podjęto 98,6% uchwał i zarządzeń zmieniających budżet (w 2020 r. – 98,9%). Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w rozdziale II. pkt 2. części I. *Sprawozdania*.

## Rozdział II. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

### 1. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

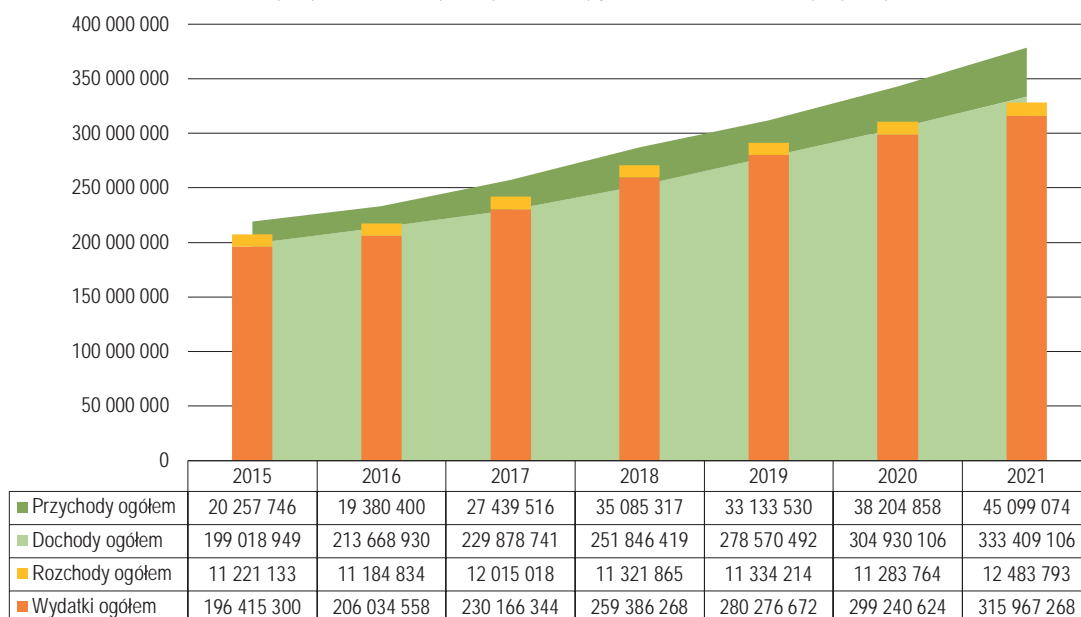
Wybrane wielkości budżetów jst w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>278 570 492,0</b>	<b>304 930 106,5</b>	<b>333 409 105,6</b>	<b>102,7</b>	<b>100,0</b>	<b>109,3</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>253 381 570,4</b>	<b>271 873 124,9</b>	<b>300 733 416,6</b>	<b>103,2</b>	<b>90,2</b>	<b>110,6</b>
PIT, CIT	67 054 006,6	66 403 097,1	76 381 395,1	109,0	22,9	115,0
Dotacje celowe, w tym:	64 268 349,8	76 138 451,0	74 248 471,2	98,5	22,3	97,5
Na zadania zlecone	52 925 976,4	63 316 598,2	62 944 890,1	99,4	18,9	99,4
Subwencja ogólna, w tym:	61 477 031,0	66 737 513,4	78 032 287,9	102,9	23,4	116,9
Część oświatowa	46 906 599,4	50 156 575,2	52 222 758,0	100,0	15,7	104,1
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>25 188 921,5</b>	<b>33 056 981,6</b>	<b>32 675 688,9</b>	<b>98,5</b>	<b>9,8</b>	<b>98,8</b>
Dochody ze sprzedaży majątku	3 140 909,6	3 686 518,8	5 574 872,0	103,2	1,7	151,2
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>280 276 671,7</b>	<b>299 240 623,8</b>	<b>315 967 267,6</b>	<b>91,9</b>	<b>100,0</b>	<b>105,6</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>229 219 106,0</b>	<b>250 488 809,0</b>	<b>264 127 090,4</b>	<b>95,2</b>	<b>83,6</b>	<b>105,4</b>
Wynagrodzenia i pochodne	88 387 905,6	94 828 711,9	102 172 453,6	97,5	32,3	107,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	50 653 313,4	60 563 002,6	59 207 360,7	99,0	18,7	97,8
Dotacje	23 203 104,4	24 585 915,9	26 742 745,9	97,5	8,5	108,8
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	2 068 304,4	1 659 289,6	1 219 466,7	65,6	0,4	73,5
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	4 234 675,7	5 543 386,8	4 509 880,8	75,5	1,4	81,4
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>51 057 565,7</b>	<b>48 751 814,8</b>	<b>51 840 177,2</b>	<b>77,9</b>	<b>16,4</b>	<b>106,3</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	48 979 070,2	46 633 434,6	48 099 358,2	76,9	15,2	103,1
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	21 019 771,7	18 347 057,2	17 147 525,8	79,6	5,4	93,5
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-1 706 179,7</b>	<b>5 689 482,7</b>	<b>17 441 838,0</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	24 162 464,4	21 384 315,9	36 606 326,3	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>33 133 530,3</b>	<b>38 204 857,6</b>	<b>45 099 074,5</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>118,0</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	14 476 812,4	17 104 007,2	11 052 941,3	x	24,5	64,6
Wolne środki i nadwyżka	18 507 545,5	20 907 368,9	33 829 915,6	x	75,0	161,8
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>11 334 213,8</b>	<b>11 283 764,0</b>	<b>12 483 792,8</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>110,6</b>
Spłata długu zwrotnego	10 056 740,9	9 591 400,8	9 807 391,6	x	78,6	102,3
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>23 422 566,9</b>	<b>25 267 922,6</b>	<b>25 308 307,2</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>100,2</b>
Należności wymagalne	22 044 857,4	23 734 373,6	23 763 906,9	x	93,9	100,1
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>82 075 687,1</b>	<b>89 845 109,9</b>	<b>91 122 816,4</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>101,4</b>
Zobowiązania wymagalne	61 446,2	55 655,3	57 351,8	x	0,1	103,0
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych</b>	<b>5 810 820,0</b>	<b>5 776 119,0</b>	<b>5 869 767,1</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>101,6</b>
w tym SP ZOZ	5 504 454,7	5 494 660,7	5 762 561,0	x	98,2	104,9

Liczba jednostek samorządu terytorialnego według wielkości budżetu (dochodów ogółem) oraz typów jednostek w 2021 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>	318	-	-	-	-	318	11,3	x	x	x	x	11,3
(25 do 50>	968	-	-	10	-	978	34,5	x	x	0,4	x	34,8
(50 do 75>	481	-	-	69	-	550	17,1	x	x	2,5	x	19,6
(75 do 100>	233	-	-	64	-	297	8,3	x	x	2,3	x	10,6
(100 do 250>	341	-	-	166	-	507	12,1	x	x	5,9	x	18,1
(250 do 500>	69	12	-	5	-	86	2,5	x	x	0,2	x	3,1
więcej niż 500	1	53	1	-	16	71	0,0	1,9	0,0	x	0,6	2,5
<b>Razem</b>	<b>2 411</b>	<b>65</b>	<b>1</b>	<b>314</b>	<b>16</b>	<b>2 807</b>	<b>85,9</b>	<b>2,3</b>	<b>0,0</b>	<b>11,2</b>	<b>0,6</b>	<b>100,0</b>

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody jst w latach 2015–2021 (w tys. zł)



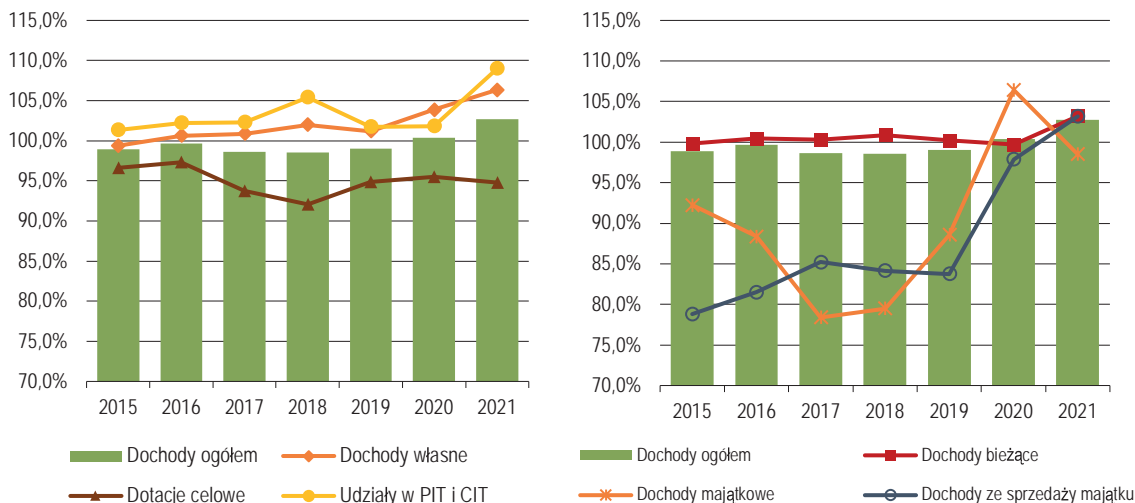
## 1.1. Dochody

Dochody budżetowe jst w latach 2019–2021

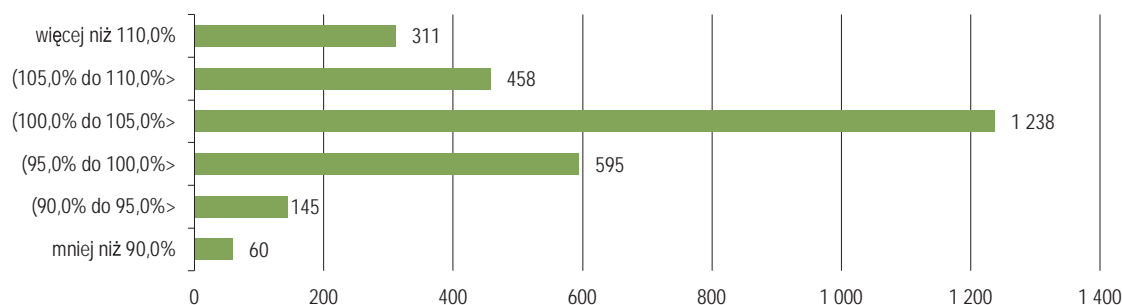
Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>278 570 492,0</b>	<b>304 930 106,5</b>	<b>333 409 105,6</b>	<b>102,7</b>	<b>100,0</b>	<b>109,3</b>
Dochody własne	135 781 868,9	146 344 849,5	163 517 775,4	106,4	49,0	111,7
Dotacje celowe	81 026 729,3	91 555 842,6	87 572 938,2	94,8	26,3	95,6
Subwencja ogólna	61 761 893,7	67 029 414,4	82 318 392,0	104,9	24,7	122,8

W 2021 r. dochody budżetowe jst zaplanowane na poziomie 324 566 986 tys. zł zostały zrealizowane w 102,7%. W porównaniu do dochodów z 2020 r. wzrosły one o 9,3% (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji – o 4,2%), na co głównie miał wpływ wzrost dochodów uzyskiwanych z tytułu subwencji ogólnej, a zwłaszcza jej części przeznaczonej na uzupełnienie dochodów jst. Wzrost dochodów ogółem odnotowano we wszystkich typach samorządów, w tym najwyższy wzrost osiągnęło m.st. Warszawa (o 16,4%), a najniższy powiaty (o 4,3%).

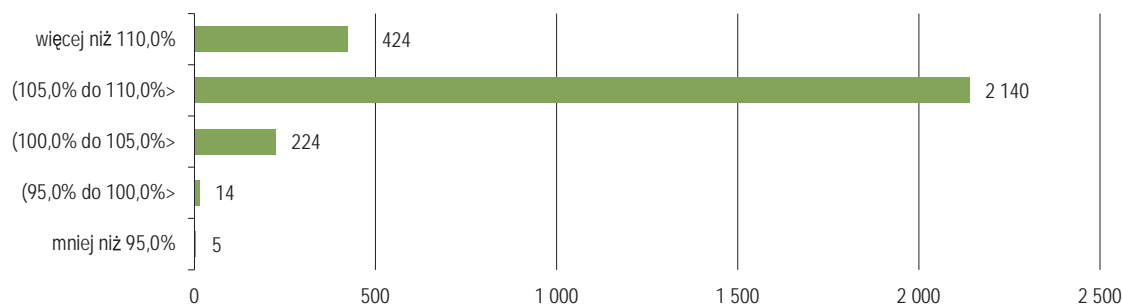
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów jst w latach 2015–2021



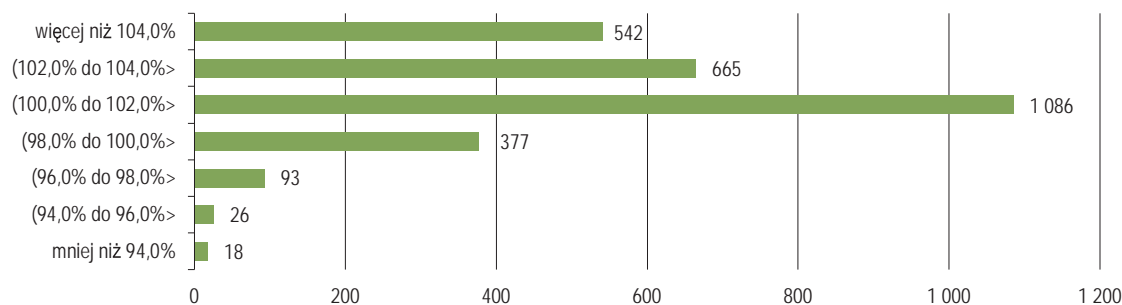
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2021 r.



Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2021 r.

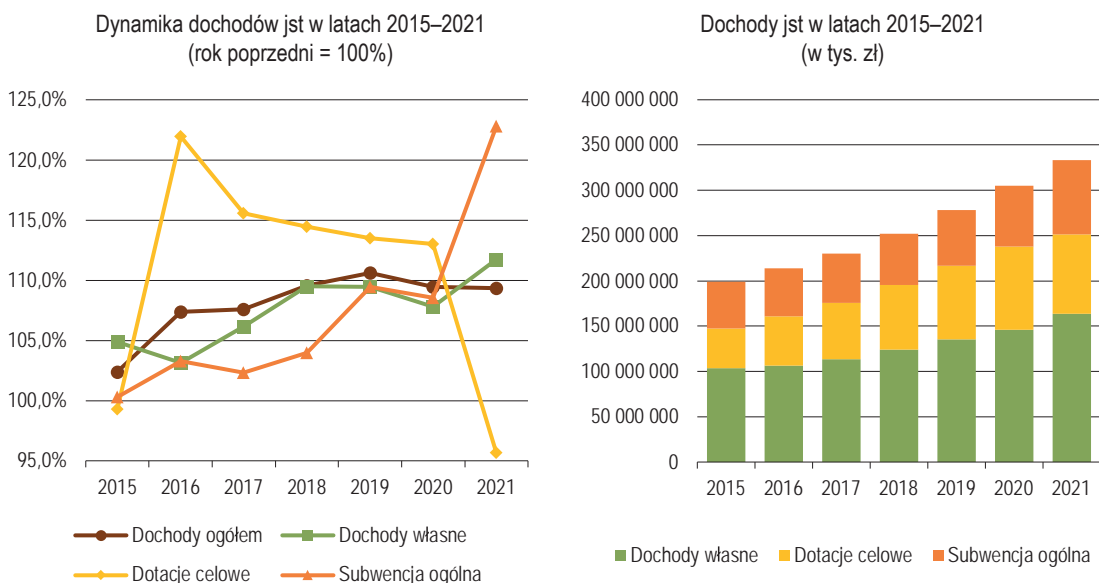


Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2021 r.



Decydujące o samodzielności finansowej jst dochody własne zostały wykonane na poziomie 106,4% planu. Wzrosły one o 11,7%, co jest najlepszym wynikiem od 2007 r. Wynikało to z wysokiego tempa wzrostu dochodów podatkowych, w tym głównie udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych (wzrost w stosunku do 2020 r. o 26,3%) i osób fizycznych (wzrost o 12,7%) oraz dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami (wzrost o 17,8%).

Odwrotna tendencja wystąpiła w przypadku dotacji celowych przekazywanych jst z budżetu państwa. Po raz pierwszy od 7 lat kwoty uzyskiwanych przez samorzady dotacji celowych były niższe niż rok wcześniej – w stosunku do 2020 roku ubytek ten wyniósł 4,4%.



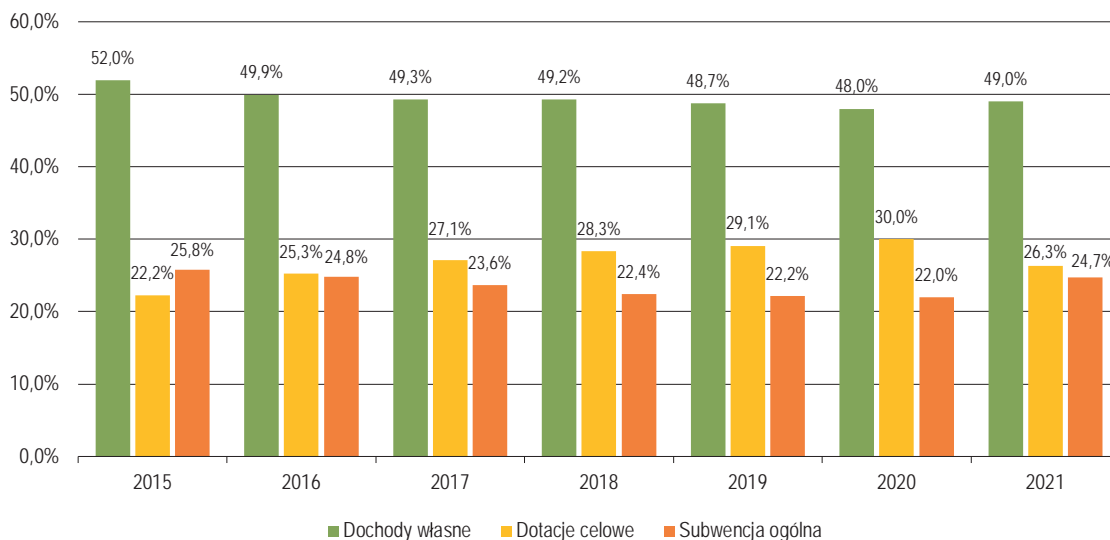
W 2021 r. jst osiągnęły ponadplanowe dochody bieżące. Dochody te, stanowiące zdecydowaną większość dochodów ogółem, zostały wykonane na poziomie 103,2% planu. Realizacja dochodów majątkowych kształtowała się mniej korzystnie niż w roku poprzednim – wskaźnik wykonania planu zmniejszył się o 7,9 punktu procentowego i wyniósł 98,5%.

Największą część dochodów samorządowych wciąż stanowią dochody własne, jednak ich udział w dochodach ogółem od 2016 r. sukcesywnie spadał na rzecz dochodów transferowych z budżetu państwa w formie dotacji celowych i subwencji. W 2021 r. tendencja ta została zatrzymana – udział dochodów własnych w dochodach ogółem zwiększył się o 1,0 punkt procentowy i wyniósł 49,0%. Wzrostowi znaczenia dochodów własnych towarzyszyło ograniczenie roli dotacji celowych, których udział obniżył się o 3,7 punktu procentowego. Otrzymane przez jst w końcu roku środki z subwencji ogólnej na uzupełnienie dochodów sprawiły, że udział tego źródła dochodu podniósł się o 2,7 punktu procentowego do poziomu 24,7%.

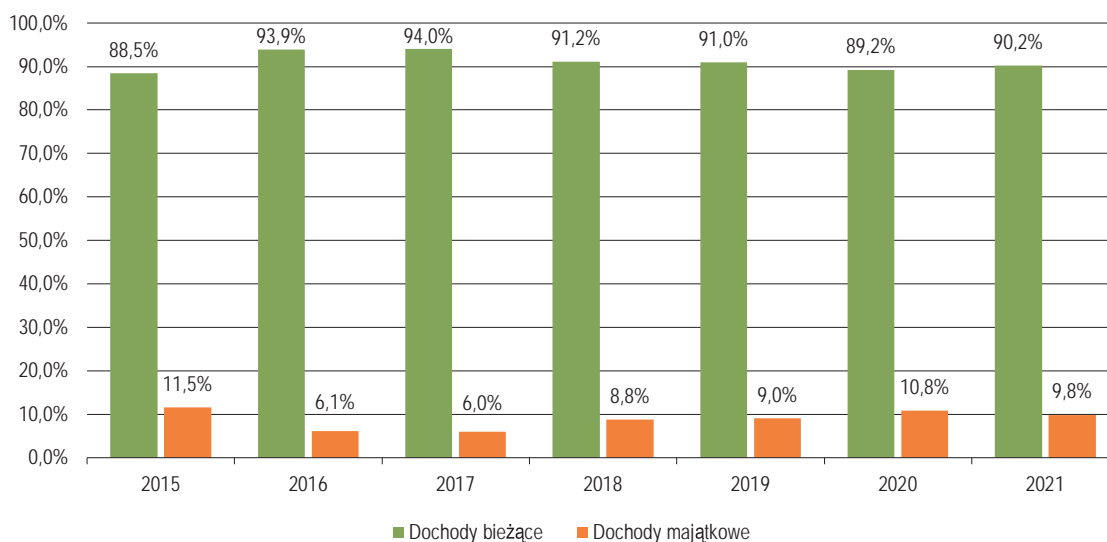
W celu zniwelowania negatywnych skutków epidemii COVID-19 samorzady otrzymały w 2021 r. – podobnie jak rok wcześniej – znaczne środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Ich udział w strukturze dochodów ogółem był jednak znikomy i stanowił, odpowiednio, 0,6% i 0,9%.

W porównaniu z 2020 r. dochody bieżące wzrosły o 10,6%, natomiast majątkowe wyniosły 98,8% dochodów poprzedniego roku.

Struktura dochodów ogółem jst w latach 2015–2021



Struktura dochodów ogółem jst w latach 2015–2021



W grupie dotacji celowych zdecydowanie większe środki wpłynęły na realizację zadań zleconych, w związku z realizacją przez samorządy – przede wszystkim gminy i miasta na prawach powiatu – zadania zleconego związanego z wypłatą świadczeń wychowawczych „Rodzina 500+”. Udział wpływów z tego tytułu stanowił 64,3% wszystkich dotacji na zadania zlecone i blisko połowę (46,3%) ogólnej kwoty otrzymanych dotacji celowych.

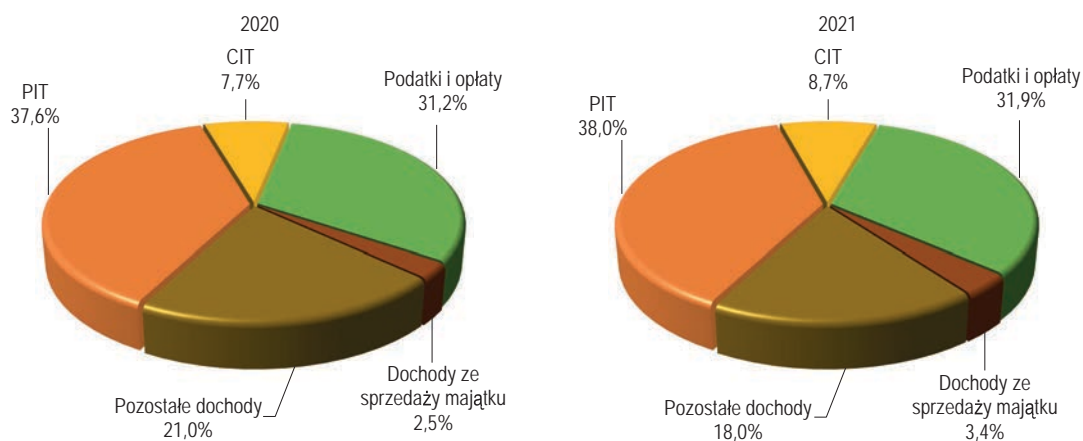
Z punktu widzenia podziału dochodów na dochody bieżące i majątkowe niezmiennie dominują dochody bieżące, stanowiąc około 90% dochodów jst.

Wśród dochodów własnych dominowały dochody z tytułu udziałów we wpływach z podatków PIT i CIT, ich udział w dochodach własnych jst zwiększył się w stosunku do roku poprzedniego o 1,4 punktu procentowego (PIT – o 0,4 i CIT – o 1,0).

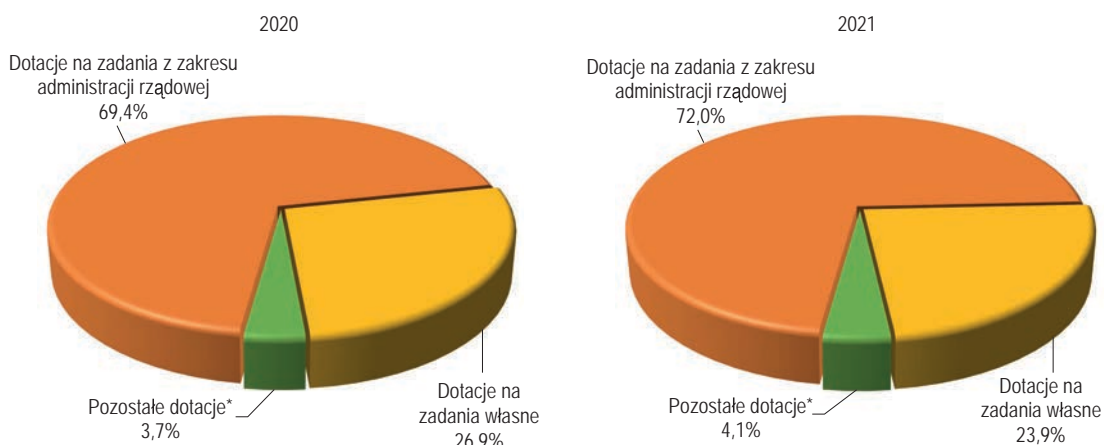
W uzyskanych przez jst kwotach dotacji celowych przeważały środki otrzymane na dofinansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Różnica między ich udziałem w kwocie otrzymanych dotacji a udziałem dotacji przekazanych na realizację zadań własnych wyniosła 48,1 punktu procentowego.

W kwocie otrzymanych przez jst środków pochodzących z subwencji ogólnej wciąż największe znaczenie ma jej część oświatowa, stanowiąca w 2021 r. – 63,4% dochodów zrealizowanych z tego źródła. Znacząco w porównaniu do roku poprzedniego wzrosła część dotycząca uzupełnienia subwencji ogólnej (o 14,4 punktu procentowego do poziomu 15,9%), co w dużym stopniu było wynikiem przekazania z budżetu państwa do gmin środków na wsparcie finansowe zadań inwestycyjnych z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji.

Struktura dochodów własnych jst w latach 2020 i 2021

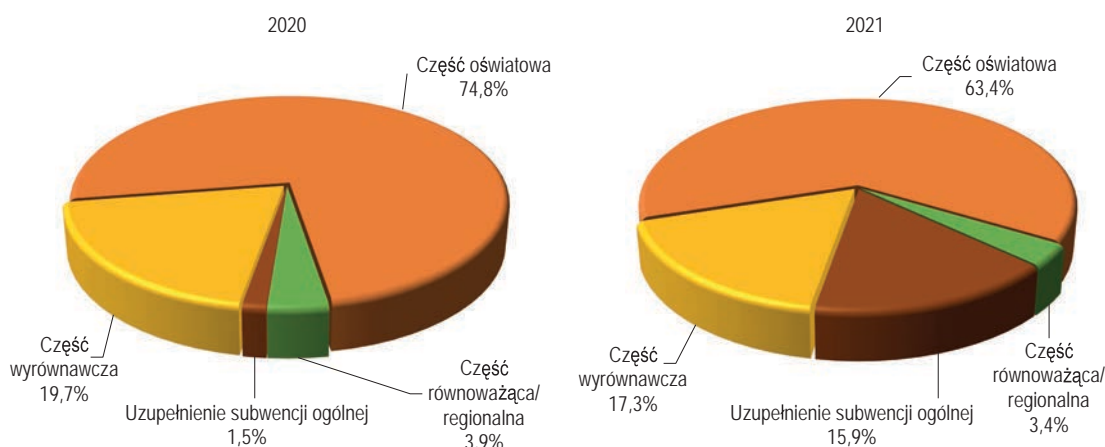


Struktura dotacji celowych jst w latach 2020 i 2021



\* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura subwencji ogólnej jst<sup>1)</sup> w latach 2020 i 2021

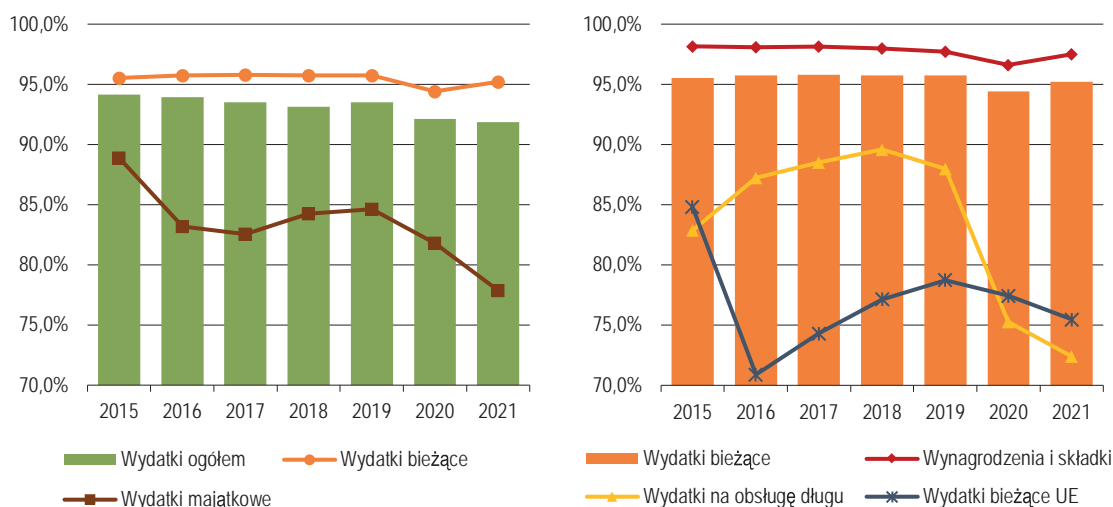


<sup>1)</sup> Na wykresie nie ujęto części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej w strukturze mniej niż 0,1%.

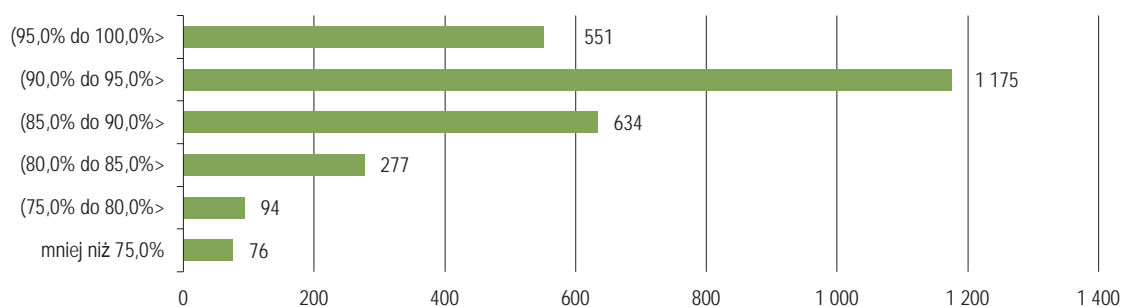
## 1.2. Wydatki

Wydatki budżetowe jst ogółem zrealizowane zostały w wysokości 315 967 268 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, jst nie wykonały ich w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości ich realizacja wyniosła 91,9% i była zbliżona do poziomu roku poprzedniego (92,1%). Niezmiennie od lat samorzady bardziej realnie planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Wydatki bieżące wykonane zostały na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego, a niższy poziom wykonania wydatków ogółem wynikał z niższego poziomu realizacji wydatków majątkowych. Wydatki bieżące wykonane zostały przez jst w 95,2% (w 2020 r. – 94,4%), podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych wyniósł 77,9% (w 2020 r. – 81,8%) i był najniższy od 2008 r.

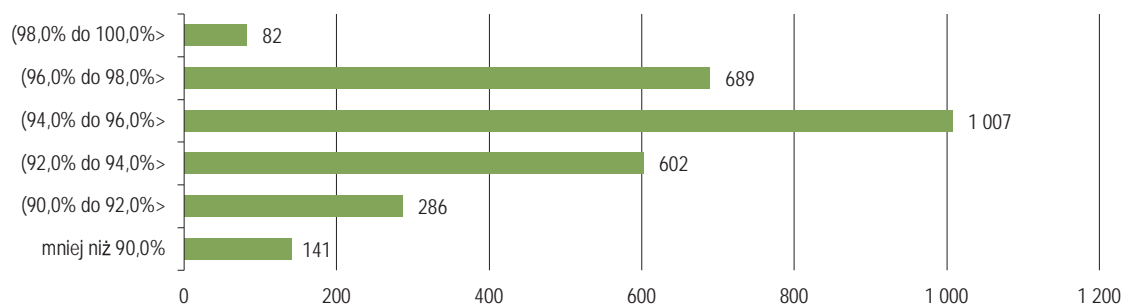
Wykonanie planu wybranych grup wydatków jst w latach 2015–2021



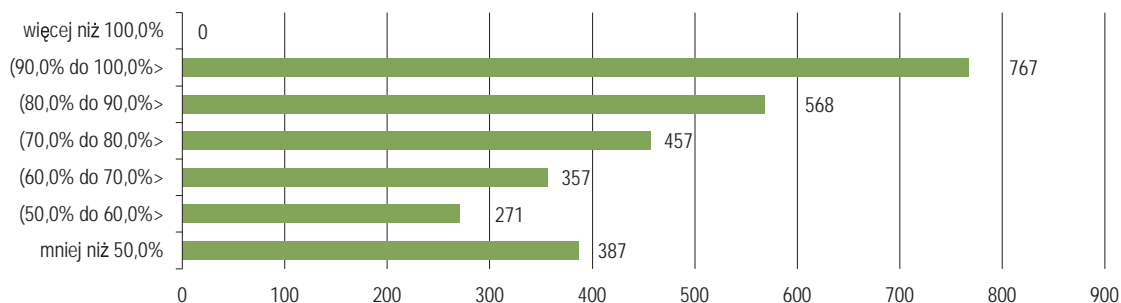
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2021 r.



Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2021 r.

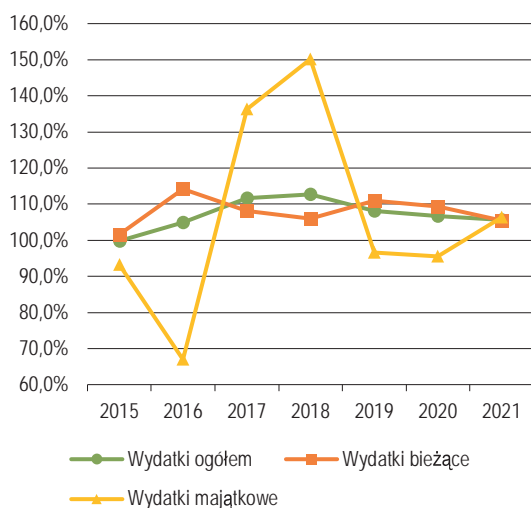


Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2021 r.

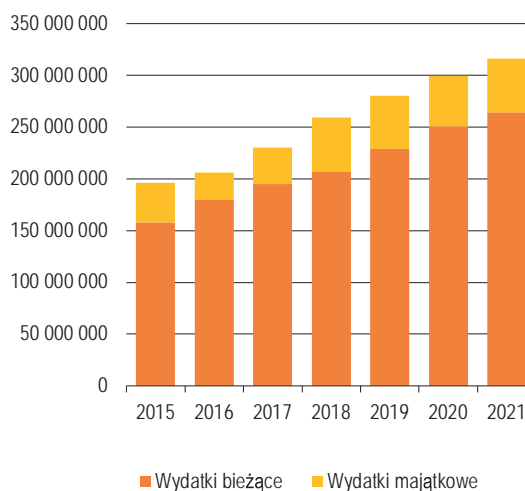


W 2021 r. utrzymane zostało zjawisko mniejszej dynamiki wydatków niż dochodów – wzrost wydatków był o 3,7 punktu procentowego niższy niż dochodów. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 5,6% (realnie o 0,5%), rok wcześniej – o 6,8% (realnie o 3,4%). Wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych wyniósł 103,1% (w 2020 r. – 95,2%), natomiast przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w jst w kraju wyniosło 5,4% i było niższe niż rok wcześniej o 3,9 punktu procentowego.

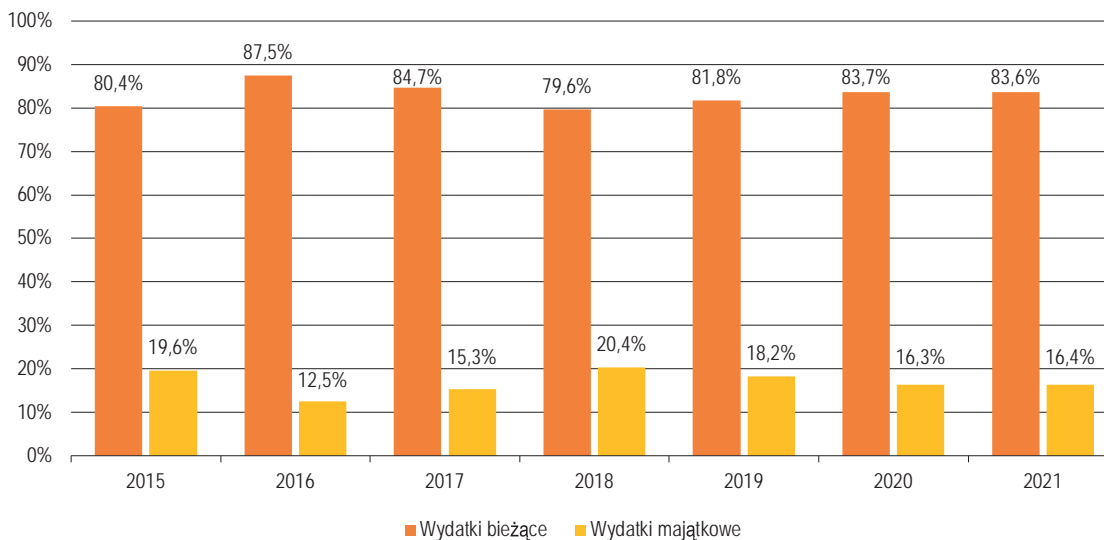
Dynamika wydatków jst w latach 2015–2021 (rok poprzedni = 100%)



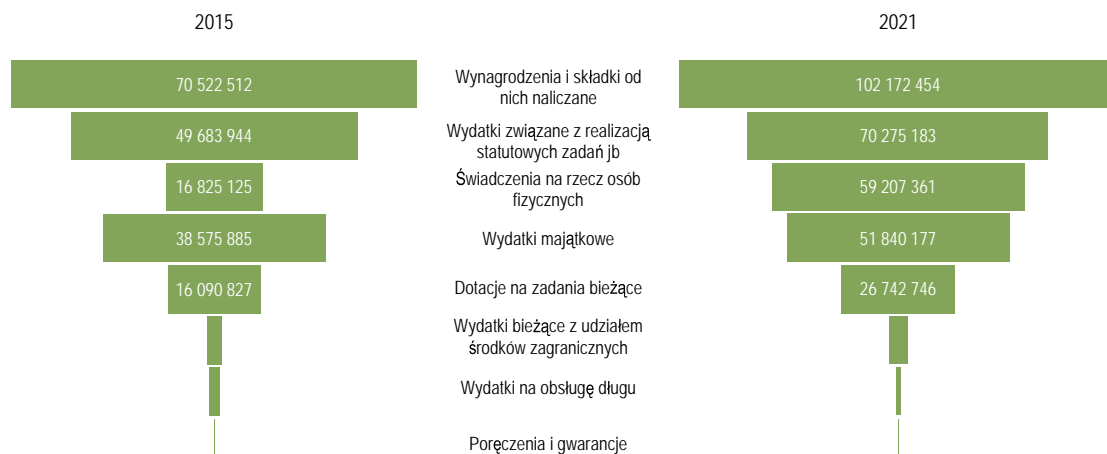
Wydatki jst w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2021

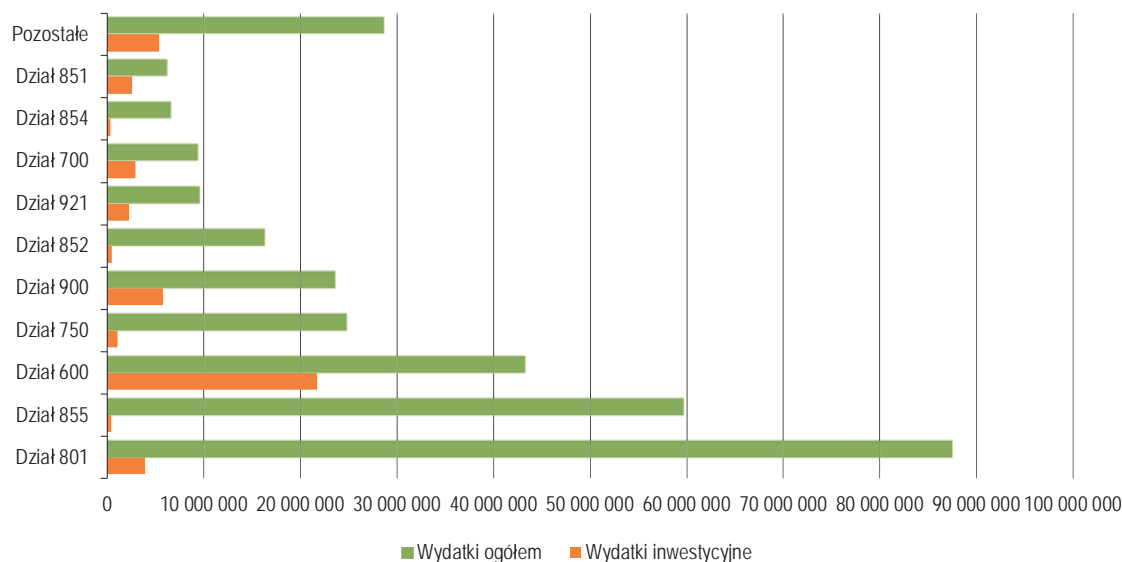


## Wydatki jst w latach 2015 i 2021 (w tys. zł)



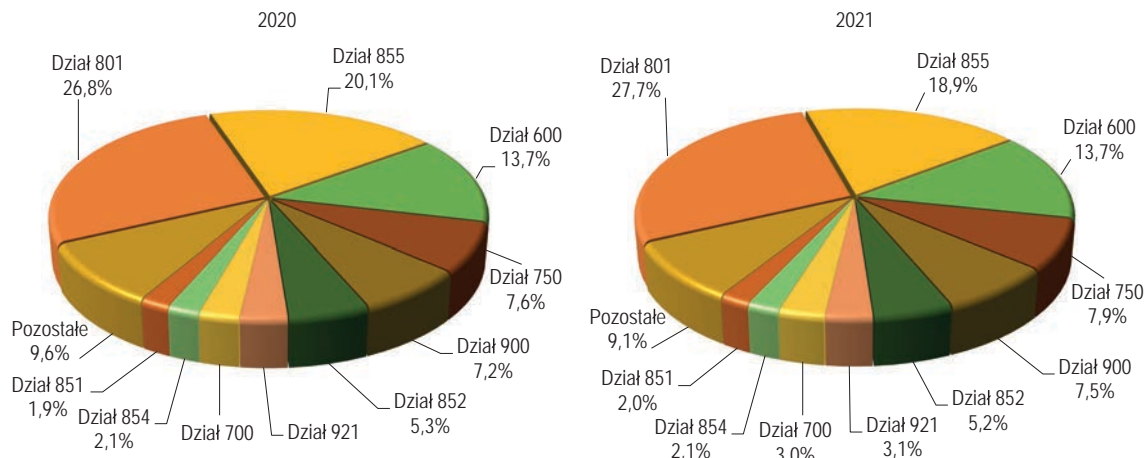
W strukturze wydatków – w stosunku do 2020 r. – zaszły zmiany polegające na spadku udziału wydatków bieżących i wzroście wydatków majątkowych. Udział części bieżącej zmniejszył się w stosunku do roku poprzedniego o 0,1 punktu procentowego i wyniósł 83,6%, natomiast część budżetów dotycząca wydatków majątkowych wzrosła do poziomu 16,4%. Kolejny rok z rzędu zmniejszyła się liczba jst, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi – jednostki takie stanowiły 85,9% ogółu jst (w 2020 r. – 87,6%). 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.

## Wydatki jst wg działów klasyfikacji budżetowej w 2021 r. (w tys. zł)



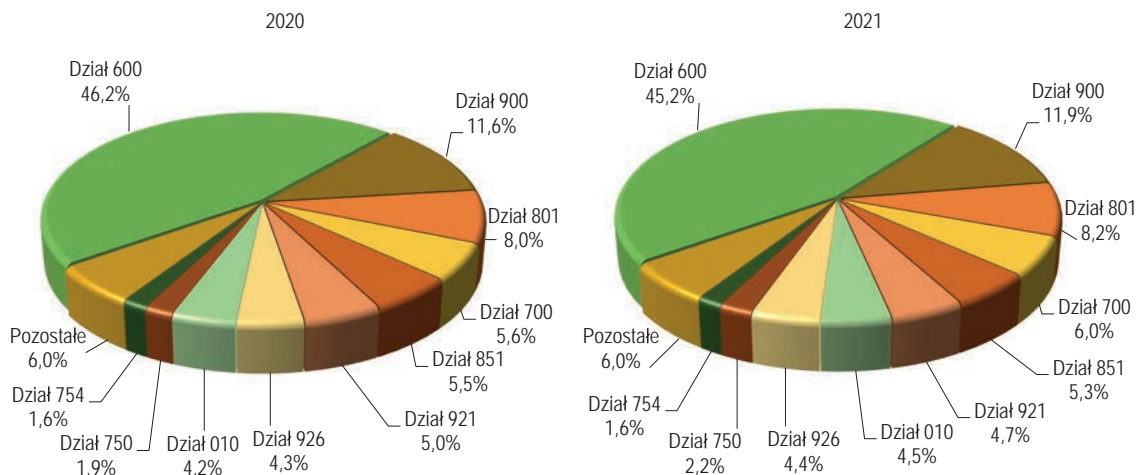
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 851 – Ochrona zdrowia.

Struktura wydatków ogółem jst według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2020 i 2021



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 2020 i 2021



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

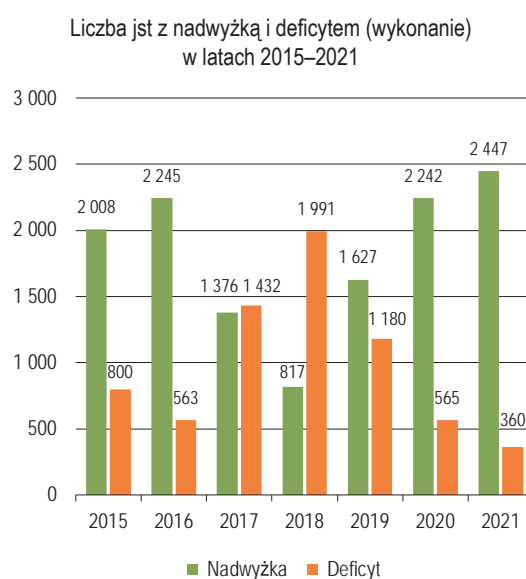
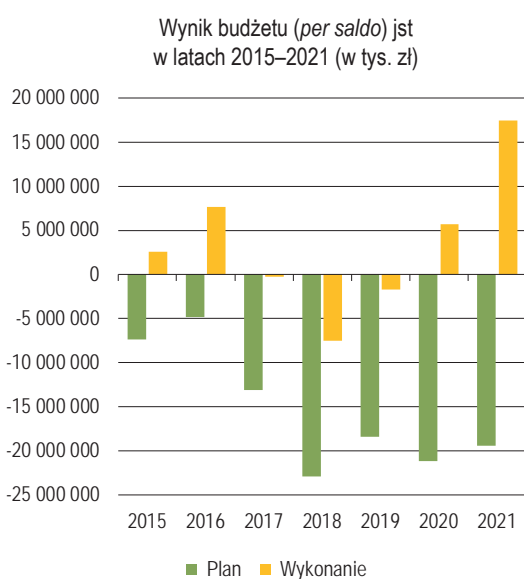
### 1.3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody jst w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-1 706 179,7</b>	<b>5 689 482,7</b>	<b>17 441 838,0</b>	x	x
– nadwyżka	5 307 836,0	11 145 223,6	19 359 740,6	x	x
– deficyt	-7 014 015,8	-5 455 740,9	-1 917 902,6	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>33 133 530,3</b>	<b>38 204 857,6</b>	<b>45 099 074,5</b>	<b>100,0</b>	<b>118,0</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	14 476 812,4	17 104 007,2	11 052 941,3	24,5	64,6
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 772 233,4	2 861 517,4	710 428,0	1,6	24,8
– wolne środki i nadwyżka	18 507 545,5	20 907 368,9	33 829 915,6	75,0	161,8
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>11 334 213,8</b>	<b>11 283 764,0</b>	<b>12 483 792,8</b>	<b>100,0</b>	<b>110,6</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	10 056 740,9	9 591 400,8	9 807 391,6	78,6	102,3
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	991 823,5	917 793,1	892 630,1	7,2	97,3

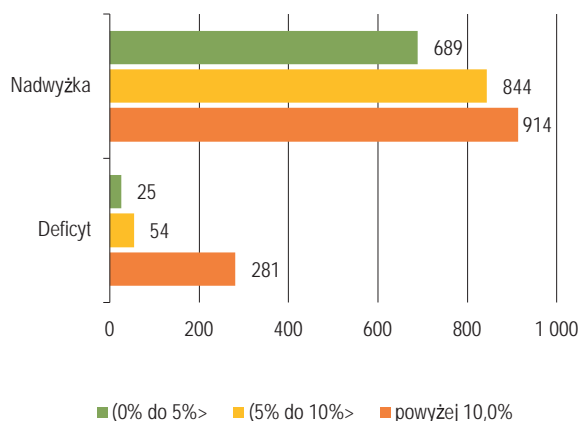
<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W 2021 r. budżety jst zamknęły się *per saldo* nadwyżką budżetową w wysokości 17 441 838 tys. zł (przy planowanym deficycie w kwocie 19 428 535 tys. zł). Jst wszystkich typów planowały zakończyć rok z ujemnym wynikiem budżetowym, ostatecznie wszystkie osiągnęły dochody większe od wydatków. Udział jst z wykonanym deficytem w ogólnej liczbie wszystkich jst zmniejszył się w porównaniu do poprzedniego roku o 7,3 punktu procentowego (z 20,1% do 12,8%). Niewątpliwym wpływem na taki stan miała realizacja dochodów z tytułu pozyskanych środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, Funduszu Dróg Samorządowych i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Część tych środków możliwa jest do wykorzystania w kolejnych latach budżetowych, przez co niezaangażowane w danym roku zasoby zasilają wolne środki bądź nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych. Niedobór budżetowy finansowany był głównie środkami pochodzącymi z kredytów i pożyczek (56,3%), choć w porównaniu do roku poprzedniego samorządy zaciągnęły o 35,4% mniej długu zwrotnego. Kwota wygenerowanych przez jst wolnych środków i nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych była wyższa niż rok wcześniej o 61,8%.



Rozkład liczby jst według relacji nadwyżki/deficytu do dochodów jst w 2021 r.

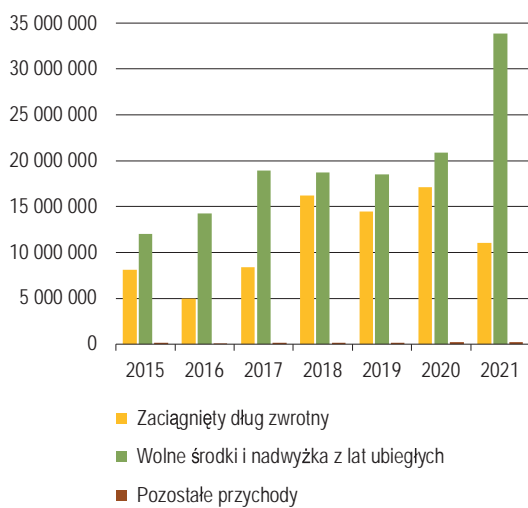
Przedziały	Gminy	Miasta na prawach powiatu	m.st. Warszawa	Powiaty	Województwa samorządowe	JST ogółem
0%–5%	547	26	-	112	4	689
5%–10%	722	22	1	94	5	844
powyżej 10%	850	-	-	57	7	914
liczba jst z deficytem						
0%–5%	23	1	-	1	-	25
5%–10%	43	1	-	10	-	54
powyżej 10%	226	15	-	40	-	281



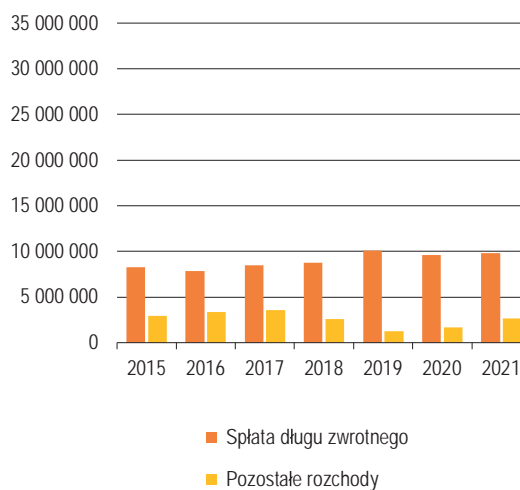
Na spłatę długu jednostki przeznaczyły o 2,3% więcej środków, przy czym na rozchody związane ze spłatą długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych – mniej o 2,7%.

W strukturze przychodów udział wolnych środków oraz nadwyżki budżetowej był zdecydowanie wyższy niż zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych (odpowiednio 75,0% i 24,5%). W rozchodach zdecydowanie dominowała spłata długu zwrotnego (78,6%).

Przychody jst w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Rozchody jst w latach 2015–2021 (w tys. zł)



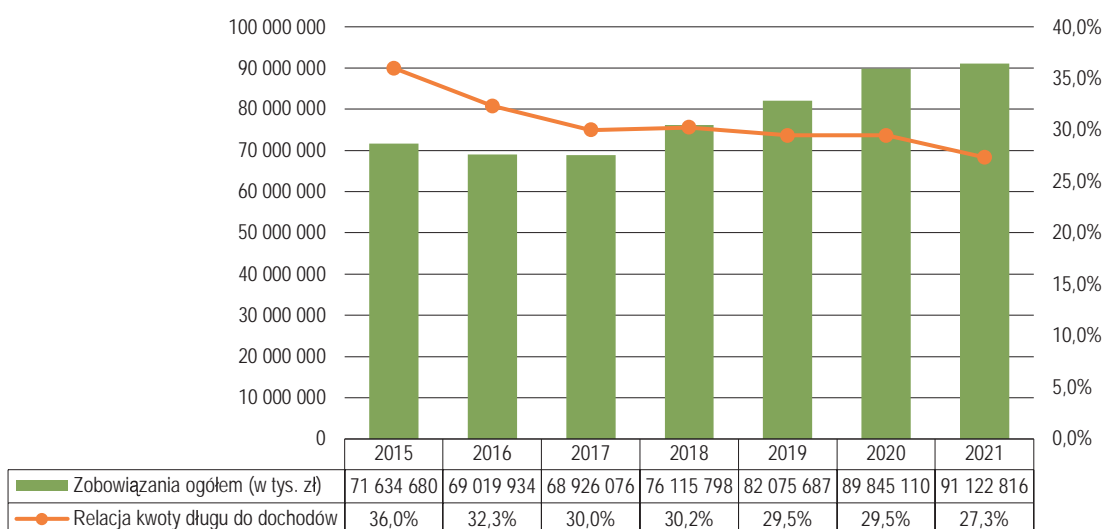
Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu jst a zmiana kwoty długu w latach 2015–2021 (w tys. zł)



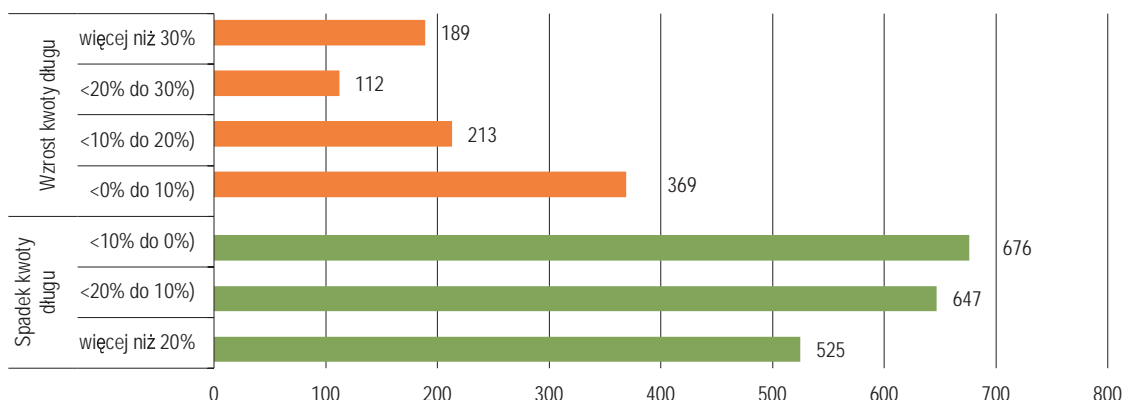
#### 1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Rok 2021 był kolejnym rokiem, w którym utrzymała się tendencja wzrostu kwoty długu jst. Wielkość zadłużenia ogółem zwiększyła się w stosunku do roku poprzedniego o 1,4%. Mimo zwiększenia kwoty długu samorządowego poziomy relacji zobowiązań do dochodów wyniósł 27,3% i był niższy niż rok wcześniej o 2,2 punktu procentowego. Kwota należności jst w 2021 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosła o 0,2%, w tym należności wymagalne zwiększyły się o 0,1%.

Poziomy zadłużenia jst oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2015–2021

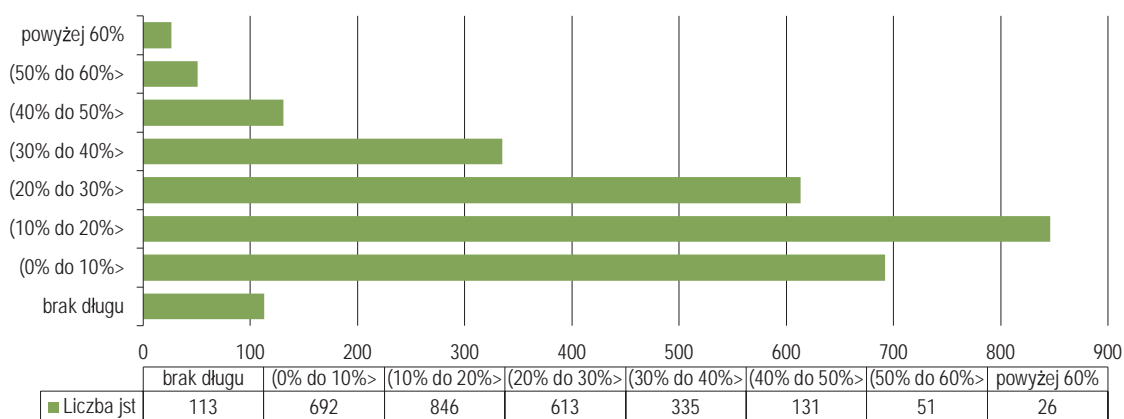


Rozkład liczby jst\* według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2021 r.

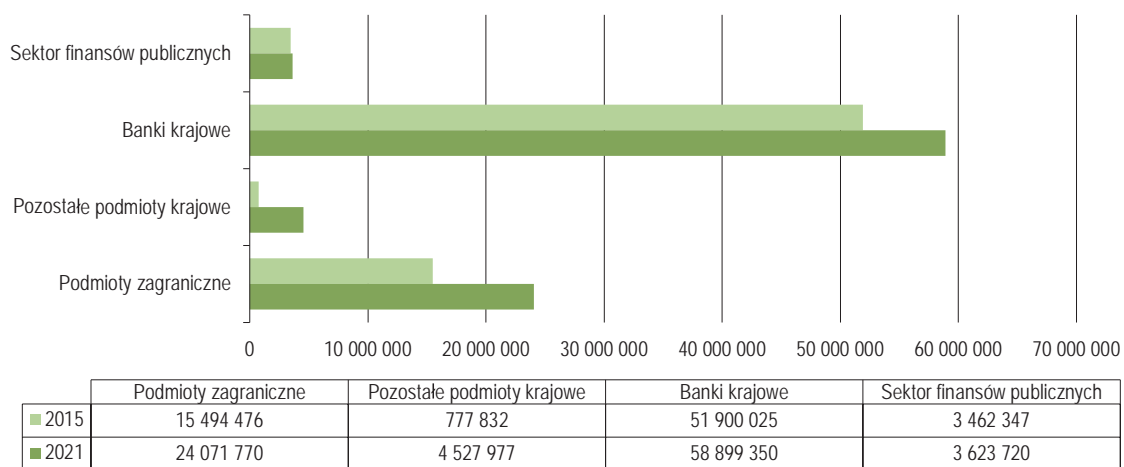


\* Na wykresie nie ujęto jst, które w latach 2020 i 2021 nie były zadłużone.

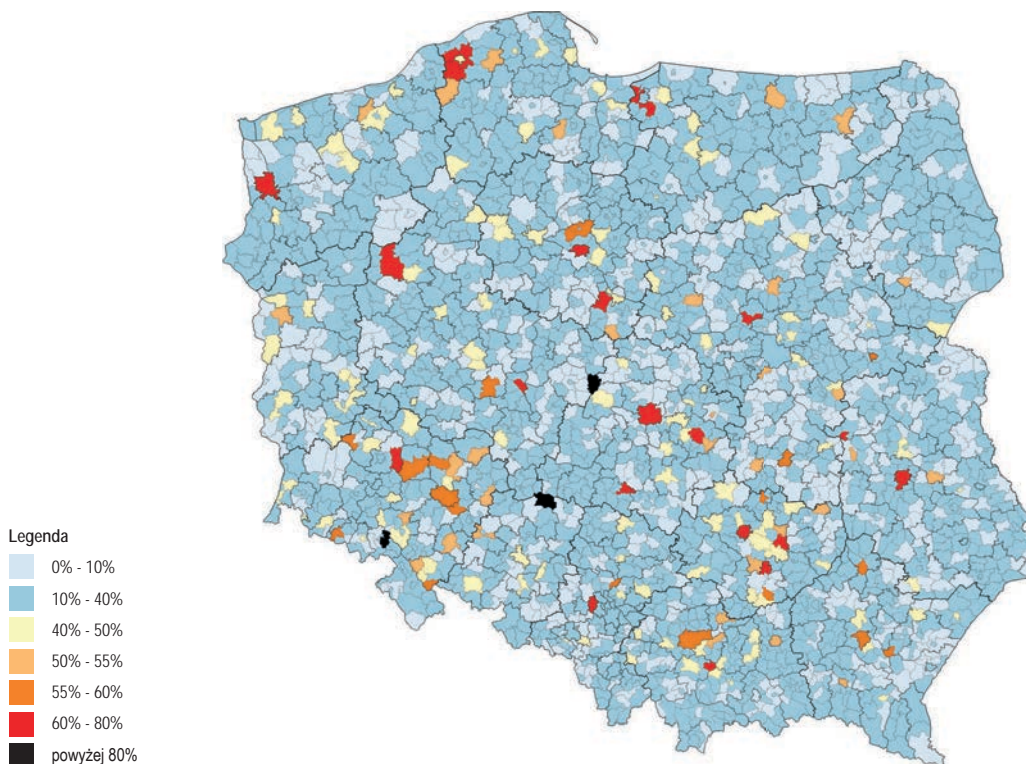
Rozkład liczby jst według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2021 r.



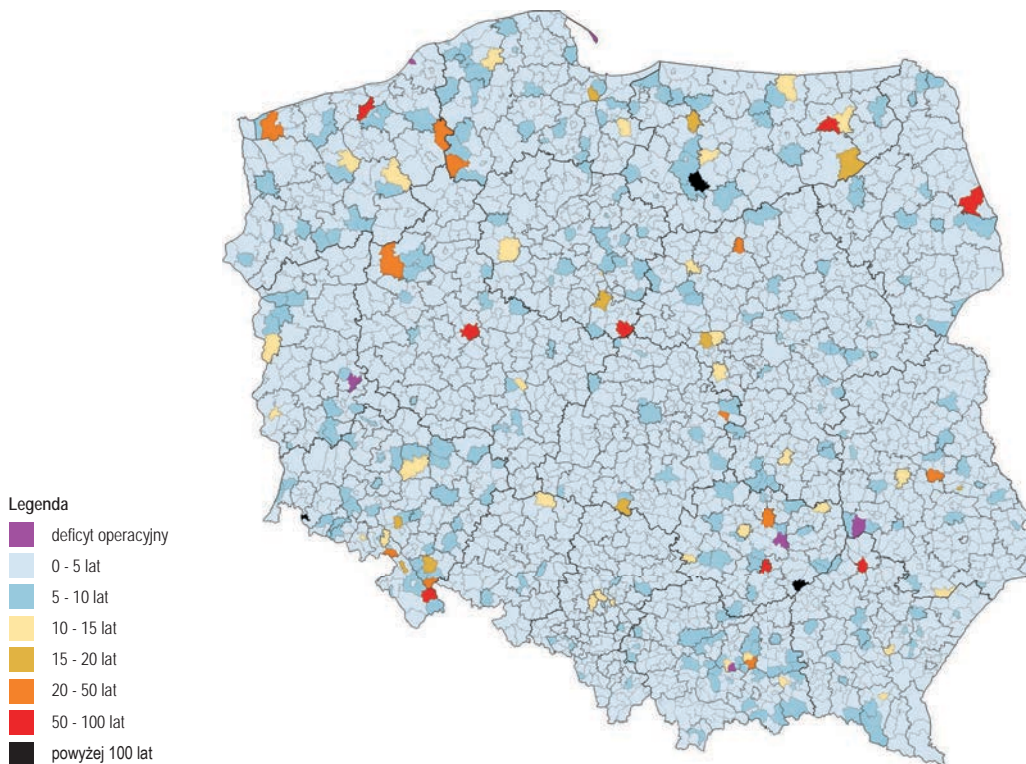
Struktura kwoty długu jst według wierzycieli w 2015 i 2021 (w tys. zł)



Relacja łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2021 r.<sup>1</sup>



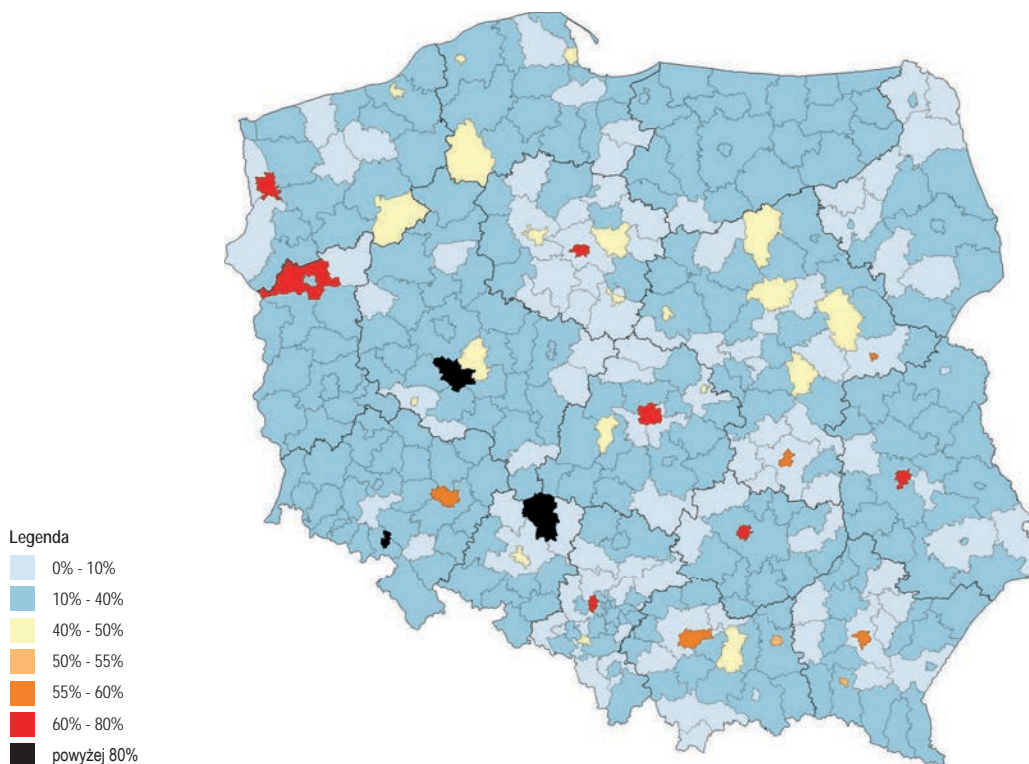
Relacja kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2021 r.<sup>2</sup>



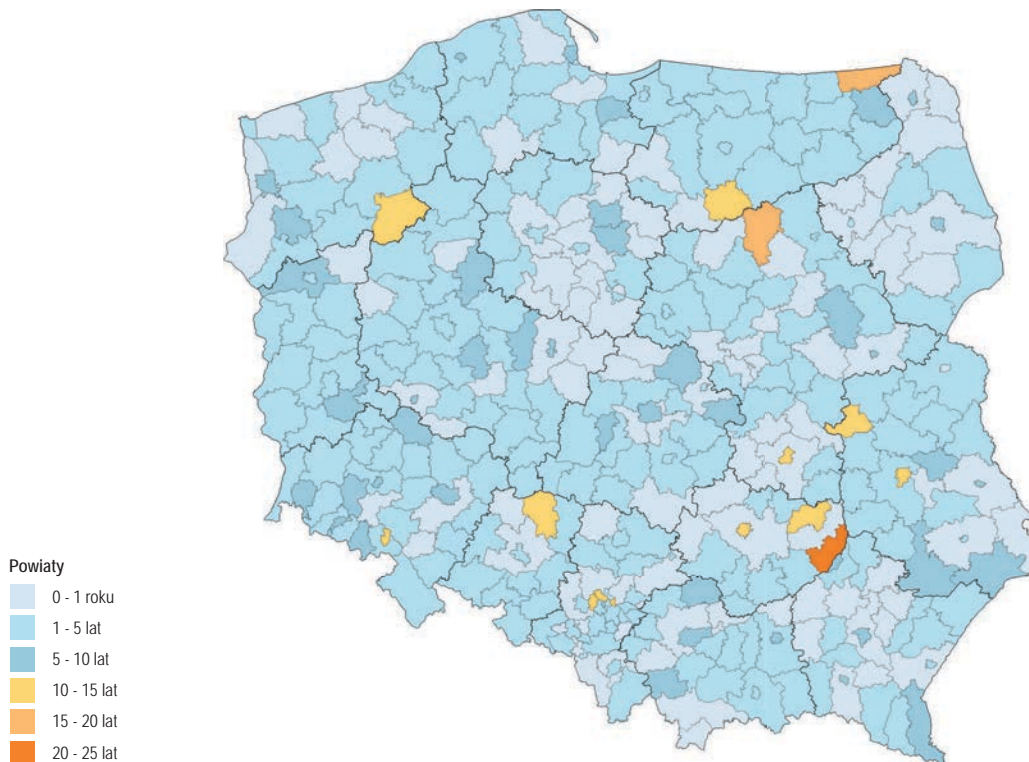
<sup>1</sup> Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

<sup>2</sup> Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2021 r.

Relacja łącznej kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2021 r.<sup>3</sup>

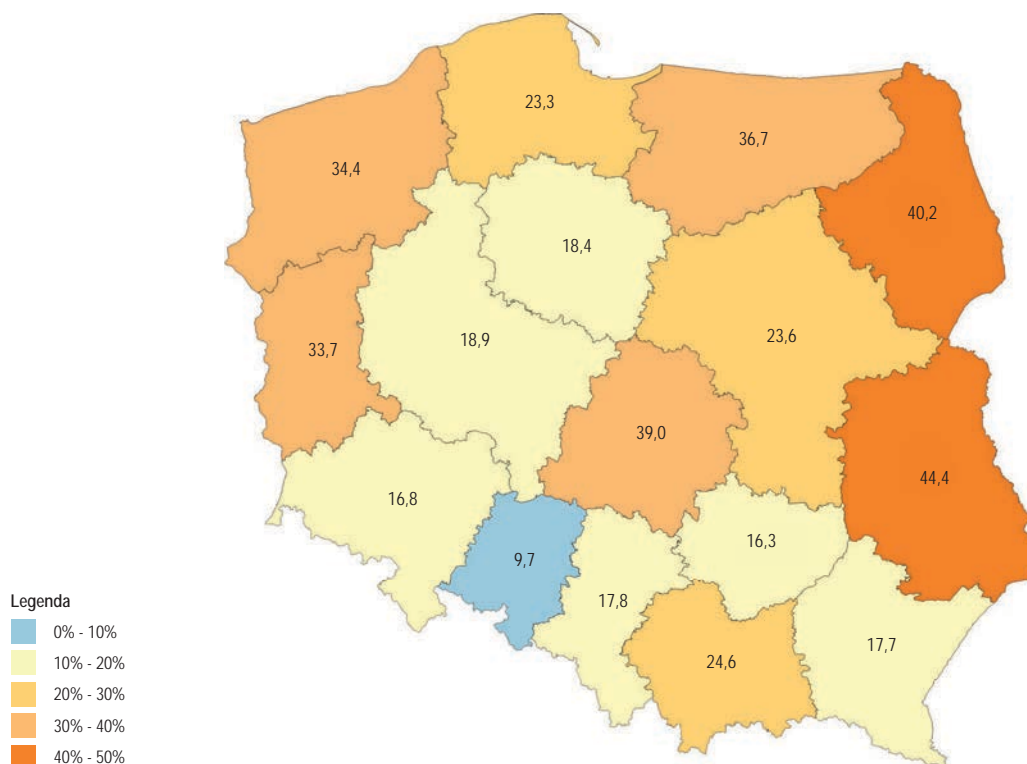
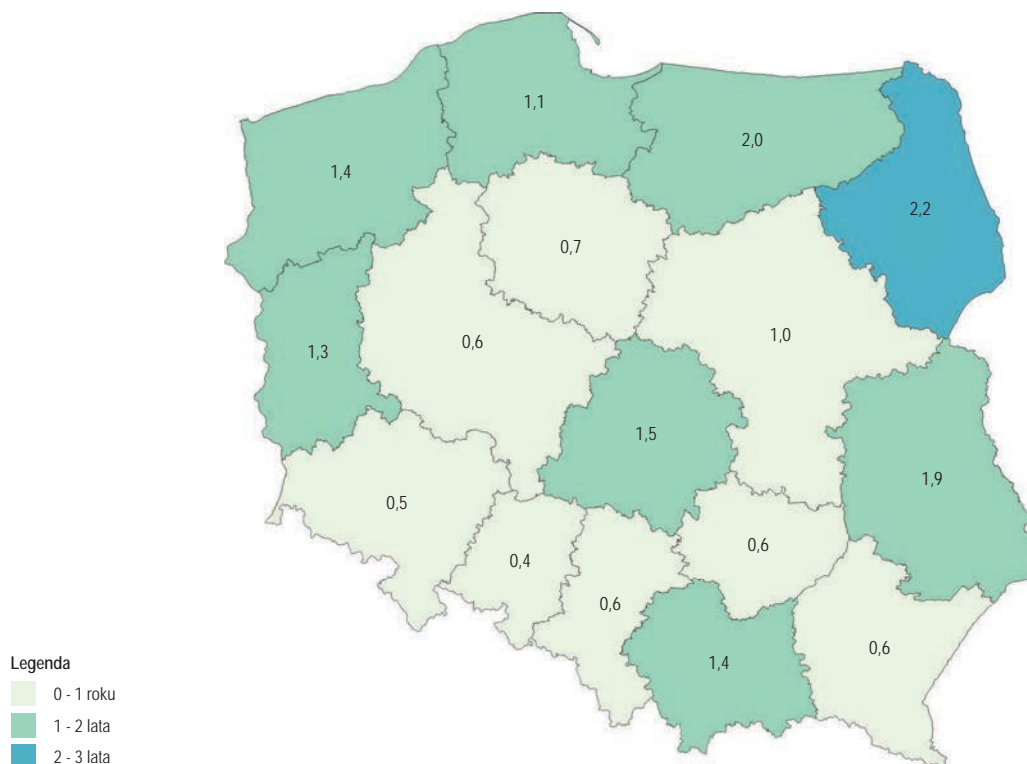


Relacja kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2021 r.<sup>4</sup>



<sup>3</sup> Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

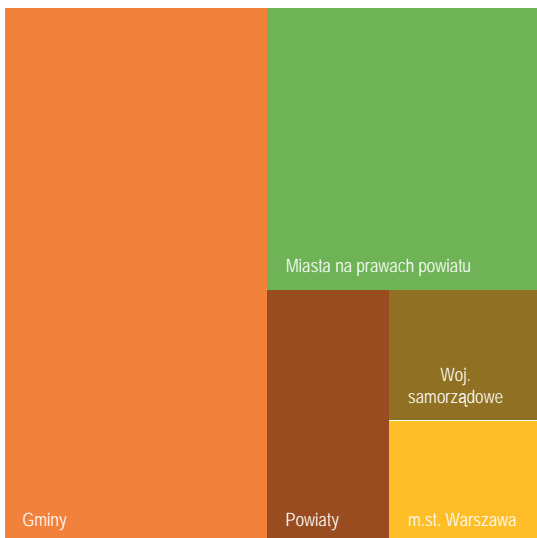
<sup>4</sup> Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2021 r.

Relacja łącznej kwoty długu województw samorządowych do ich dochodów w 2021 r.<sup>5</sup>Relacja kwoty długu województw samorządowych do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2021 r.<sup>6</sup>

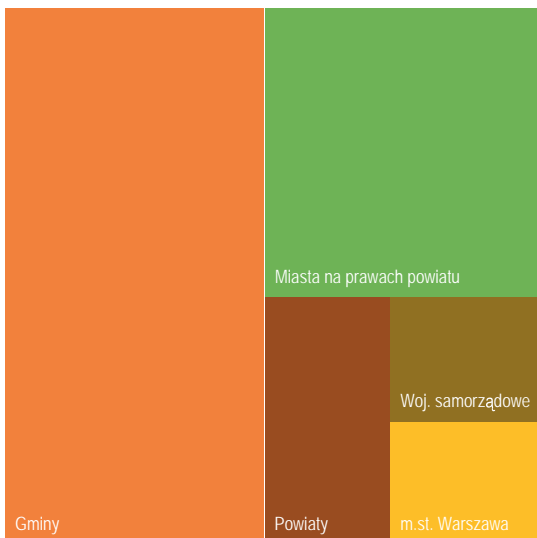
<sup>5</sup> Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

<sup>6</sup> Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2021 r.

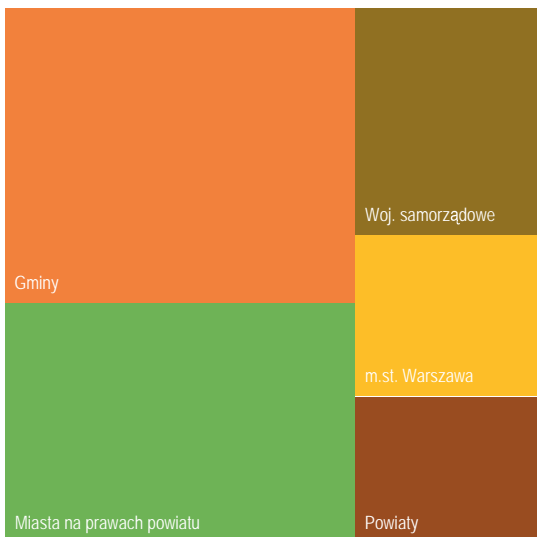
Dochody ogółem



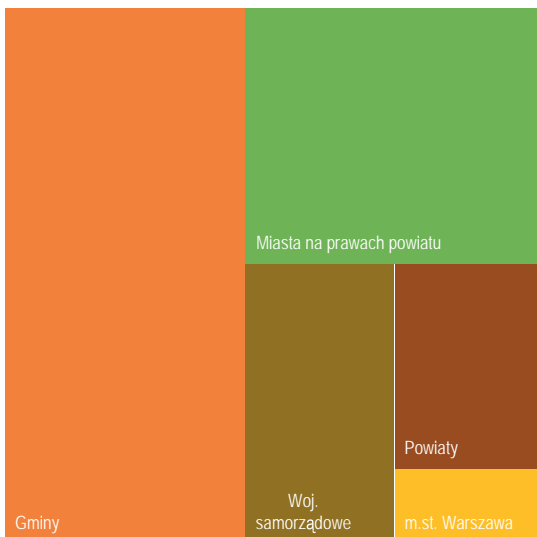
Wydatki ogółem



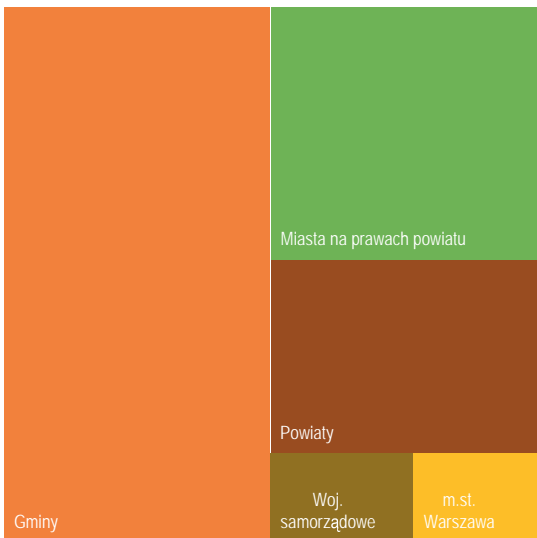
Udziały w PIT i CIT



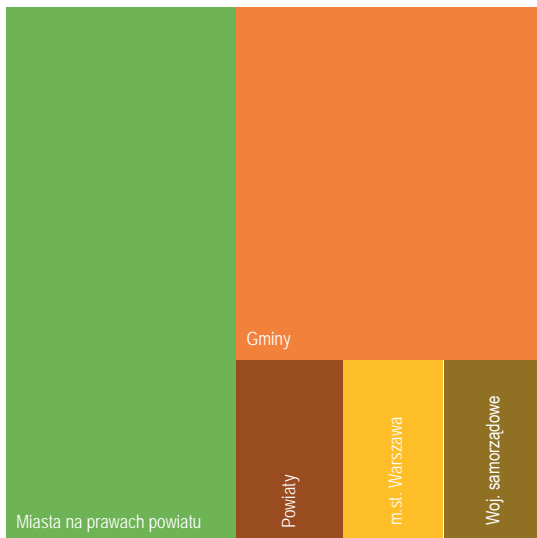
Wydatki majątkowe



Subwencja ogólna



Kwota długu



W 2021 r. budżety gmin stanowiły około 49% wielkości wykonanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, miast na prawach powiatu – około 27%, powiatów – około 11%, województw samorządowych – około 7%, a m.st. Warszawy – około 6%. Ogólna kwota zobowiązań wszystkich jst w 43,1% składała się ze zobowiązań miast na prawach powiatu, w 37,5% gmin, w 6,8% powiatów, 6,4% m.st. Warszawy i 6,2% województw samorządowych. Zadłużenie samorządu terytorialnego stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 7,6%, mimo że jednostki te gospodarowały dochodami sięgającymi 67,4% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe równe są 60,6% wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa.

## 2. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

### 2.1. Dochody ze źródeł zagranicznych

Kwota pozyskanych przez jst środków na dofinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych<sup>7</sup> w 2021 r. wyniosła 15 451 963 tys. zł i była niższa o 19,9% od zrealizowanych w 2020 r., a ich udział stanowił 4,6% dochodów ogółem (w 2020 r. – 6,3%).

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody jst na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2019–2021

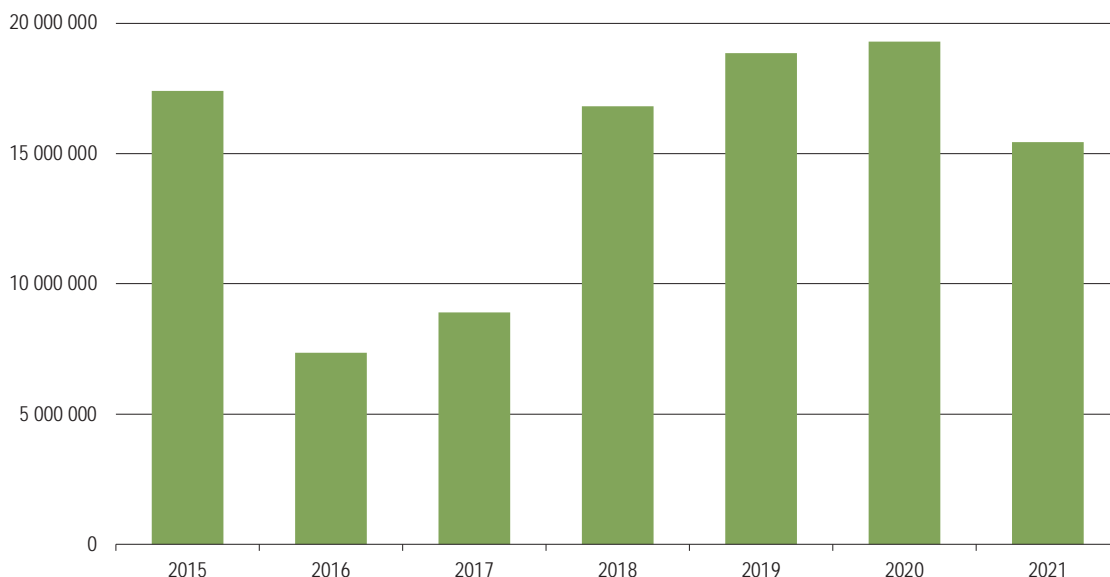
Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>18 866 218,6</b>	<b>19 292 885,6</b>	<b>15 451 962,8</b>	<b>79,1</b>	<b>4,6</b>	<b>80,1</b>
Budżet środków europejskich	15 523 475,8	15 884 416,0	12 482 300,2	78,3	3,7	78,6
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 518 440,5	1 765 060,1	1 526 810,8	83,3	0,5	86,5
Środki ze źródeł zagranicznych	1 824 302,3	1 643 409,5	1 442 851,8	81,4	0,4	87,8
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>25 512 204,9</b>	<b>24 204 313,4</b>	<b>21 792 807,6</b>	<b>80,6</b>	<b>6,5</b>	<b>90,0</b>
Budżet środków europejskich	14 939 513,9	14 525 586,7	12 382 928,2	79,1	3,7	85,2
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	8 572 315,1	7 877 876,2	7 380 303,5	82,3	2,2	93,7
Środki ze źródeł zagranicznych	2 000 375,8	1 800 850,6	2 029 575,9	84,7	0,6	112,7
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>1 772 233,4</b>	<b>2 861 517,4</b>	<b>710 428,0</b>	x	x	<b>24,8</b>
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>991 823,5</b>	<b>917 793,1</b>	<b>892 630,1</b>	x	x	<b>97,3</b>

\* 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.

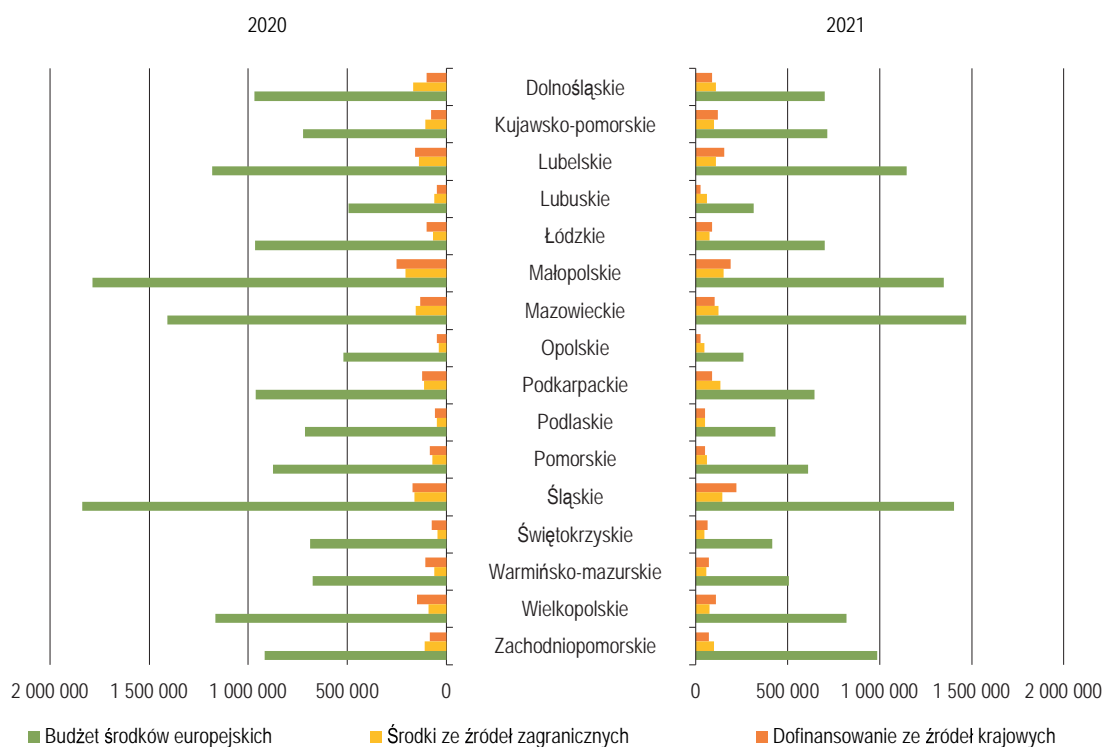
<sup>7</sup> Niniejszy podpunkt *Sprawozdania* dotyczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych.

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 2015–2021 (w tys. zł)



Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2020 i 2021 według województw (w tys. zł)



Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w 2021 r. uzyskały jst województw: śląskiego (1 772 776 tys. zł), mazowieckiego (1 694 037 tys. zł) i małopolskiego (1 690 196 tys. zł). Dochody pozyskane przez jst tych województw stanowiły jedną trzecią (33,4%) 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 2021 r. według województw (w tys. zł)

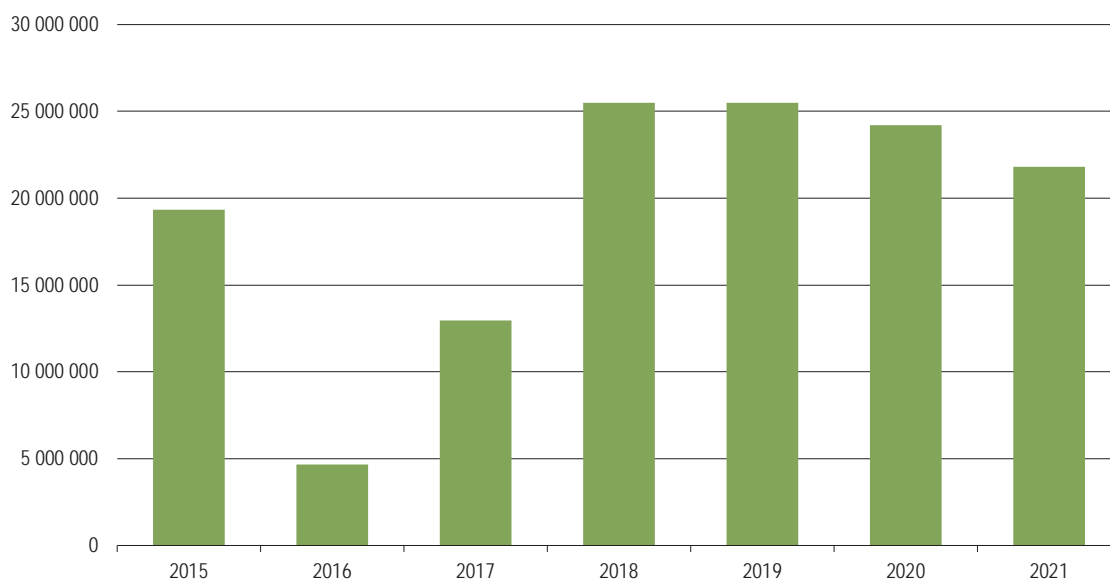
Wyszczególnienie	Dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych			Udział 3:2 (w %)	Udział 4:2 (w %)
	ogółem	dochody bieżące	dochody majątkowe		
1	2	3	4	5	6
<b>Polska, z tego:</b>	<b>15 451 963</b>	<b>4 056 454</b>	<b>11 395 509</b>	<b>26,3</b>	<b>73,8</b>
Dolnośląskie	899 031	250 786	648 245	27,9	72,1
Kujawsko-pomorskie	934 292	311 846	622 446	33,4	66,6
Lubelskie	1 410 720	266 268	1 144 452	18,9	81,1
Lubuskie	399 004	121 613	277 392	30,5	69,5
Łódzkie	863 424	319 044	544 380	37,0	63,1
Małopolskie	1 690 196	432 435	1 257 761	25,6	74,4
Mazowieckie	1 694 037	317 546	1 376 491	18,7	81,3
Opolskie	335 638	160 924	174 713	48,0	52,1
Podkarpackie	867 534	256 034	611 501	29,5	70,5
Podlaskie	533 816	171 291	362 525	32,1	67,9
Pomorskie	722 612	272 578	450 033	37,7	62,3
Śląskie	1 772 776	393 042	1 379 734	22,2	77,8
Świętokrzyskie	527 584	160 150	367 434	30,4	69,6
Warmińsko-mazurskie	638 271	143 422	494 849	22,5	77,5
Wielkopolskie	1 004 449	264 346	740 103	26,3	73,7
Zachodniopomorskie	1 158 580	215 129	943 451	18,6	81,4

Wśród dochodów jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych przeważały, podobnie jak w latach poprzednich, dochody majątkowe wynoszące 11 395 509 tys. zł, co stanowiło 73,8% pozyskanych dochodów ogółem, natomiast dochody bieżące wyniosły 4 056 454 tys. zł i stanowiły 26,3% dochodów. Zarówno dochody bieżące jak i majątkowe wykazywały znaczne terytorialne zróżnicowanie ich wysokości.

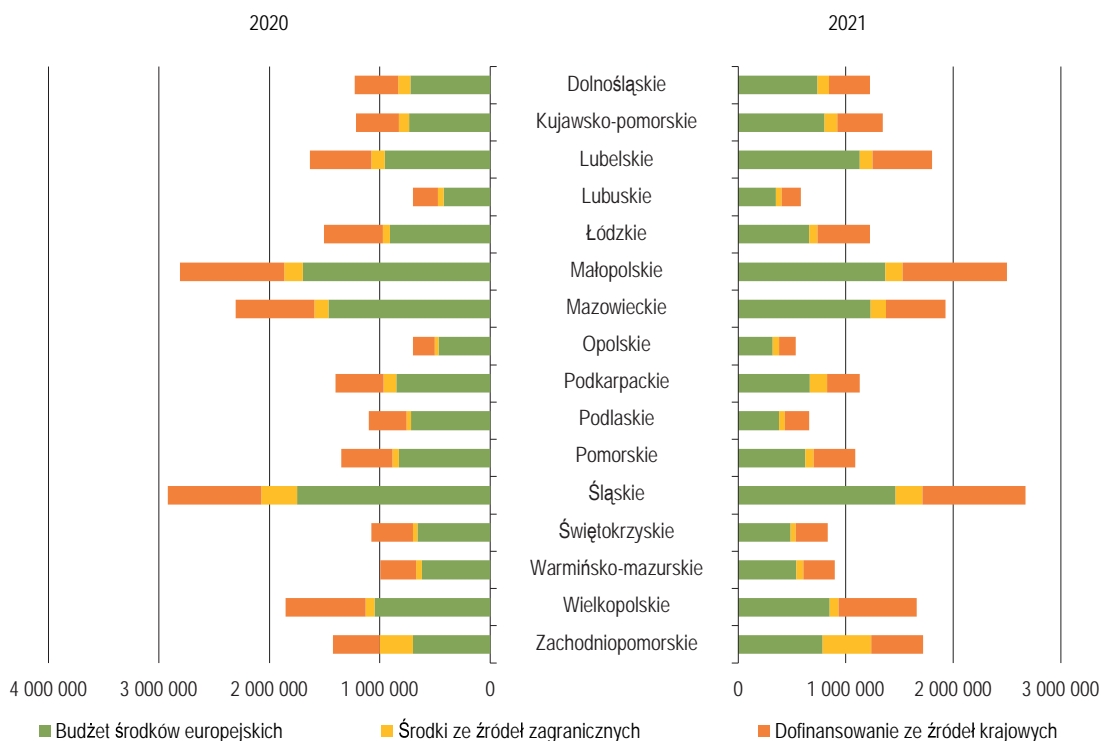
## 2.2. Wydatki ze źródeł zagranicznych

Wydatki finansowane środkami zagranicznymi w 2021 r. wyniosły 21 792 808 tys. zł i były niższe o niemal 10,0% w porównaniu z rokiem poprzednim, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 6,9% (w 2020 r. – 8,1%).

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2020 i 2021 według województw (w tys. zł)



W 2021 r. wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych wyniosły łącznie 21 792 808 tys. zł, i – tak jak w przypadku dochodów – wydatki te 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 2 670 616 tys. zł i małopolskiego – 2 496 003 tys. zł.

Udział wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach jst finansowanych środkami zagranicznymi w 2021 r. według województw

Wyszczególnienie	Wydatki finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	Wydatki bieżące finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	w tym: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (w tys. zł)	Udział 4:3 (w %)	Udział 3:2 (w %)	Wydatki majątkowe finansowane środkami zagranicznymi* (w tys. zł)	Udział 7:2 (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Polska, z tego:</b>	<b>21 792 808</b>	<b>4 510 264</b>	<b>1 612 807</b>	<b>35,8</b>	<b>20,7</b>	<b>17 282 544</b>	<b>79,3</b>
Dolnośląskie	1 224 583	274 596	118 667	43,2	22,4	949 987	77,6
Kujawsko-pomorskie	1 346 393	325 249	108 674	33,4	24,2	1 021 145	75,8
Lubelskie	1 802 535	288 712	104 158	36,1	16,0	1 513 822	84,0
Lubuskie	579 575	148 947	57 782	38,8	25,7	430 628	74,3
Łódzkie	1 223 798	348 007	115 826	33,3	28,4	875 791	71,6
Małopolskie	2 496 003	512 323	173 450	33,9	20,5	1 983 680	79,5
Mazowieckie	1 927 385	397 397	129 593	32,6	20,6	1 529 988	79,4
Opolskie	531 302	191 785	55 018	28,7	36,1	339 517	63,9
Podkarpackie	1 131 254	265 739	77 346	29,1	23,5	865 515	76,5
Podlaskie	660 830	177 680	72 935	41,1	26,9	483 150	73,1
Pomorskie	1 090 596	268 066	76 982	28,7	24,6	822 531	75,4
Śląskie	2 670 616	436 240	169 020	38,7	16,3	2 234 376	83,7
Świętokrzyskie	832 556	193 809	79 669	41,1	23,3	638 747	76,7
Warmińsko-mazurskie	897 182	164 882	67 834	41,1	18,4	732 300	81,6
Wielkopolskie	1 660 012	291 019	114 581	39,4	17,5	1 368 993	82,5
Zachodniopomorskie	1 718 188	225 813	91 272	40,4	13,1	1 492 375	86,9

\* Wydatki majątkowe stanowią w 100% wyłącznie wydatki inwestycyjne.

We wszystkich województwach dominowały wydatki finansowane środkami z budżetu środków europejskich, które wynosiły 12 382 928 tys. zł, stanowiąc 3,9% ogółu wydatków jst. Znacznie niższe było dofinansowanie ze źródeł krajowych, wynoszące 7 380 303 tys. zł, które stanowiło 2,3% wydatków jst.

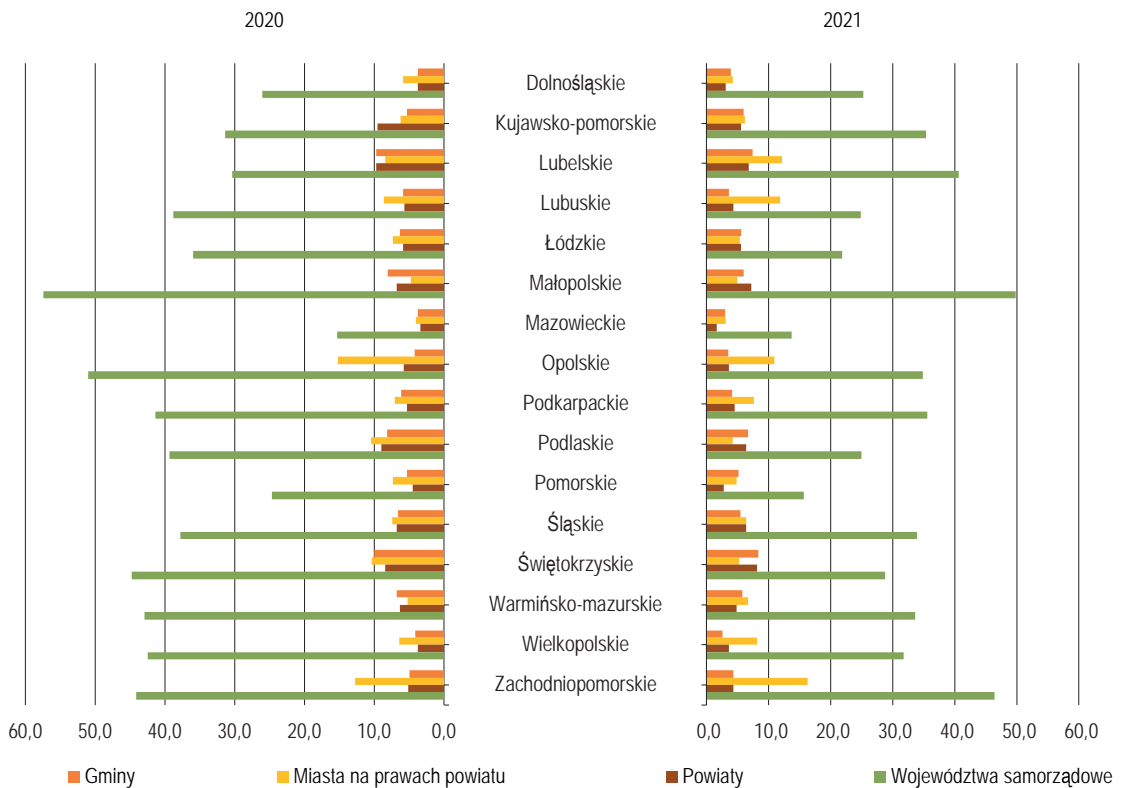
Udział wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach budżetowych ogółem w 2021 r. według województw

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Wydatki finansowane środkami z budżetu środków europejskich (w tys. zł)	Wydatki finansowane środkami ze źródeł zagranicznych (w tys. zł)	Dofinansowanie ze źródeł krajowych* (w tys. zł)	Udział w wydatkach ogółem (w %)		
					3:2	4:2	5:2
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Polska, z tego:</b>	<b>315 967 268</b>	<b>12 382 928</b>	<b>2 029 576</b>	<b>7 380 303</b>	<b>3,9</b>	<b>0,6</b>	<b>2,3</b>
Dolnośląskie	23 945 718	734 283	110 088	380 211	3,1	0,5	1,6
Kujawsko-pomorskie	16 432 481	799 892	119 622	426 880	4,9	0,7	2,6
Lubelskie	16 355 969	1 129 383	118 363	554 788	6,9	0,7	3,4
Lubuskie	7 912 670	349 399	54 655	175 522	4,4	0,7	2,2
Łódzkie	19 089 663	661 417	75 829	486 552	3,5	0,4	2,6
Małopolskie	28 314 523	1 365 513	163 508	966 982	4,8	0,6	3,4
Mazowieckie	52 446 291	1 232 686	138 187	556 512	2,4	0,3	1,1
Opolskie	7 390 880	321 956	55 420	153 926	4,4	0,8	2,1
Podkarpackie	16 376 739	667 592	158 164	305 498	4,1	1,0	1,9
Podlaskie	9 172 412	377 472	53 666	229 692	4,1	0,6	2,5
Pomorskie	20 244 992	625 740	74 076	390 781	3,1	0,4	1,9
Śląskie	34 794 138	1 462 832	248 784	959 000	4,2	0,7	2,8
Świętokrzyskie	9 179 387	484 688	50 121	297 747	5,3	0,6	3,2
Warmińsko-mazurskie	11 294 498	540 879	65 741	290 561	4,8	0,6	2,6
Wielkopolskie	28 241 435	846 685	87 126	726 201	3,0	0,3	2,6
Zachodniopomorskie	14 775 472	782 510	456 227	479 450	5,3	3,1	3,2

\* Obejmuje wyłącznie wydatki kwalifikowane.

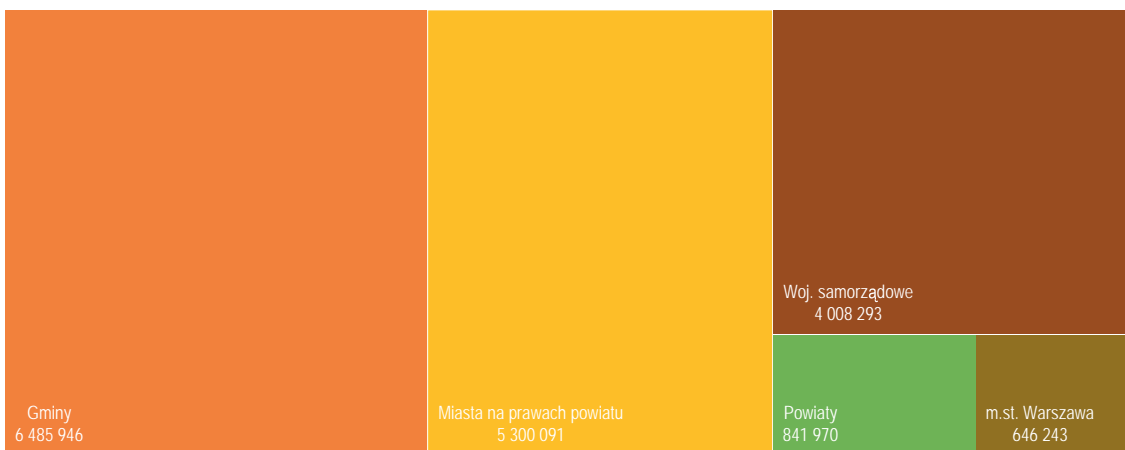
W strukturze wydatków finansowanych środkami zagranicznymi od lat niezmiennie przeważają wydatki majątkowe, które w 2021 r. wynosiły 17 282 544 tys. zł, stanowiąc 79,3% tych wydatków. Najwyższe wydatki majątkowe zrealizowały, podobnie jak w roku 2020, jst województwa śląskiego (2 234 376 tys. zł) oraz małopolskiego (1 983 680 tys. zł), co oznacza, że jst tych dwóch województw wykonały niemal jedną czwartą (24,4%) 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 2020 i 2021 (w %)



W 2021 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 31,1%. 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 2021 r. (w tys. zł)

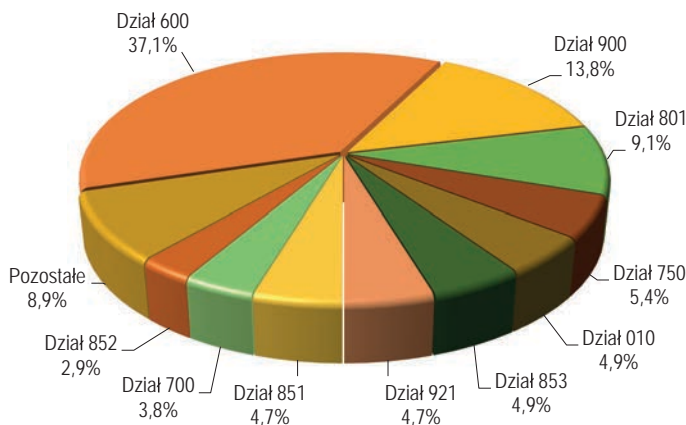


W 2021 roku najwyższe wydatki inwestycyjne na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych zrealizowały gminy w wysokości 6 485 946 tys. zł, co stanowiło 37,5% tych wydatków; niższe wydatki wykonały miasta na prawach powiatu – 5 300 091 tys. zł (30,7% wydatków), województwa samorządowe – 4 008 293 tys. zł (23,2% wydatków) i powiaty – 841 970 tys. zł (4,9% wydatków). Miasto stołeczne Warszawa

zrealizowało te wydatki tylko w nieco niższej kwocie niż powiaty, tj. w 646 243 tys. zł, co stanowiło 3,7% ogółu tych wydatków.

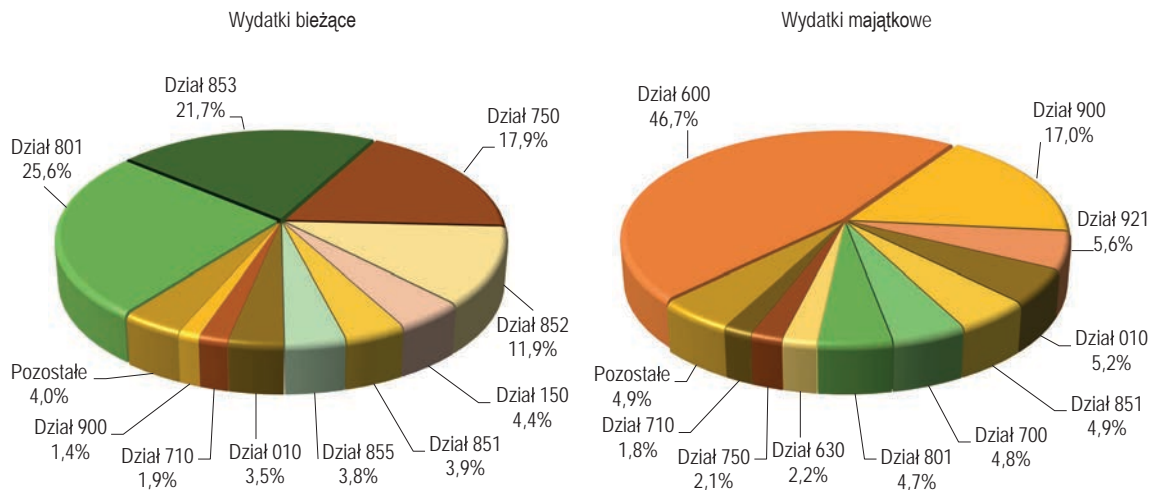
Wydatki na projekty realizowane ze środków zagranicznych ponoszone są w różnych działach klasyfikacji budżetowej. Kierunki wydatkowania tych środków zaprezentowano poniżej.

Struktura wydatków jest na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych według działów klasyfikacji budżetowej w 2021 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 750 – Administracja publiczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 852 – Pomoc społeczna.

Struktura wydatków bieżących i majątkowych jest na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych według działów klasyfikacji budżetowej w 2021 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, 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 (37,1% wydatków), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (13,8% wydatków) oraz oświaty i wychowania (9,1% wydatków).

Kierunki dokonanych wydatków były jednak różne w zależności od rodzaju wydatków. W grupie wydatków bieżących największy udział miały wydatki na programy i projekty dotyczące oświaty i wychowania (25,6% wydatków bieżących) oraz pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (21,7% wydatków bieżących), a w wydatkach majątkowych inwestycje z zakresu transportu i łączności (46,7%) oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (17,0% wydatków majątkowych).

## Rozdział III. Wykonanie budżetów przez gminy

Wybrane wielkości budżetów gmin w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>135 233 348,9</b>	<b>149 090 469,5</b>	<b>163 483 714,8</b>	<b>102,6</b>	<b>100,0</b>	<b>109,7</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>123 863 428,1</b>	<b>133 619 796,7</b>	<b>145 987 572,9</b>	<b>102,5</b>	<b>89,3</b>	<b>109,3</b>
PIT, CIT	24 274 683,5	24 167 399,8	27 488 842,5	108,5	16,8	113,7
Dotacje celowe, w tym:	39 302 271,4	45 959 772,8	44 929 141,7	99,1	27,5	97,8
Na zadania zlecone	34 715 701,5	41 248 515,1	40 452 861,6	99,5	24,7	98,1
Subwencja ogólna, w tym:	30 436 410,9	31 611 735,5	36 895 391,1	102,8	22,6	116,7
Część oświatowa	21 979 136,6	22 315 719,2	23 329 374,2	100,0	14,3	104,5
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>11 369 920,8</b>	<b>15 470 672,8</b>	<b>17 496 141,9</b>	<b>104,2</b>	<b>10,7</b>	<b>113,1</b>
Dochody ze sprzedaży majątku	1 557 136,4	1 766 203,8	2 634 092,5	104,0	1,6	149,1
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>135 386 334,2</b>	<b>143 716 561,5</b>	<b>152 788 989,4</b>	<b>90,8</b>	<b>100,0</b>	<b>106,3</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>112 482 744,8</b>	<b>122 464 654,8</b>	<b>129 536 091,4</b>	<b>94,7</b>	<b>84,8</b>	<b>105,8</b>
Wynagrodzenia i pochodne	41 353 568,1	43 484 444,8	47 265 734,8	96,5	30,9	108,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	35 426 062,2	41 803 629,7	40 860 445,6	98,9	26,7	97,7
Dotacje	8 036 795,4	8 432 691,5	9 311 394,1	97,1	6,1	110,4
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	836 239,0	671 835,0	485 184,0	64,4	0,3	72,2
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	913 568,0	1 085 278,6	847 494,2	69,0	0,6	78,1
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>22 903 589,4</b>	<b>21 251 906,7</b>	<b>23 252 898,0</b>	<b>74,0</b>	<b>15,2</b>	<b>109,4</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	22 432 165,5	20 714 619,0	21 782 472,8	73,0	14,3	105,2
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	8 811 340,4	7 321 930,2	6 485 626,9	74,5	4,2	88,6
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-152 985,3</b>	<b>5 373 908,0</b>	<b>10 694 725,4</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	11 380 683,3	11 155 141,9	16 451 481,5	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>15 205 517,1</b>	<b>16 650 675,0</b>	<b>21 613 816,6</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>129,8</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	7 169 791,0	6 524 488,4	4 465 542,5	x	20,7	68,4
Wolne środki i nadwyżka	7 966 632,9	10 072 923,8	17 055 877,8	x	78,9	169,3
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>5 714 717,7</b>	<b>5 848 711,9</b>	<b>6 381 204,5</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>109,1</b>
Splata długu zwrotnego	4 794 511,7	4 655 522,9	4 530 891,7	x	71,0	97,3
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>9 050 425,7</b>	<b>9 689 121,0</b>	<b>9 876 793,1</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>101,9</b>
Należności wymagalne	8 678 654,0	9 270 217,0	9 463 478,7	x	95,8	102,1
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>32 410 133,5</b>	<b>34 235 949,8</b>	<b>34 175 694,2</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>99,8</b>
Zobowiązania wymagalne	36 505,8	28 854,0	32 210,2	x	0,1	111,6
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych</b>	<b>73 602,8</b>	<b>57 983,4</b>	<b>65 204,0</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>112,5</b>
w tym SP ZOZ	24 841,3	24 631,4	24 506,9	x	37,6	99,5

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody gmin na realizację programów przy udziale środków zagranicznych w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>7 126 593,3</b>	<b>6 359 997,2</b>	<b>4 866 514,3</b>	<b>69,8</b>	<b>3,0</b>	<b>76,5</b>
Budżet środków europejskich	6 226 944,1	5 631 227,2	4 229 001,5	69,5	2,6	75,1
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	308 648,4	317 505,9	336 884,6	77,1	0,2	106,1
Środki ze źródeł zagranicznych	591 000,7	411 264,1	300 628,2	67,4	0,2	73,1
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>9 725 337,6</b>	<b>8 408 755,2</b>	<b>7 333 813,6</b>	<b>75,7</b>	<b>4,5</b>	<b>87,2</b>
Budżet środków europejskich	5 640 360,3	5 116 893,9	4 429 702,0	75,2	2,7	86,6
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	3 565 651,6	2 966 061,0	2 579 824,7	77,0	1,6	87,0
Środki ze źródeł zagranicznych	519 325,7	325 800,3	324 286,9	72,0	0,2	99,5
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>920 838,9</b>	<b>581 093,2</b>	<b>383 453,6</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>66,0</b>
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>667 806,3</b>	<b>489 913,2</b>	<b>382 711,2</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>78,1</b>

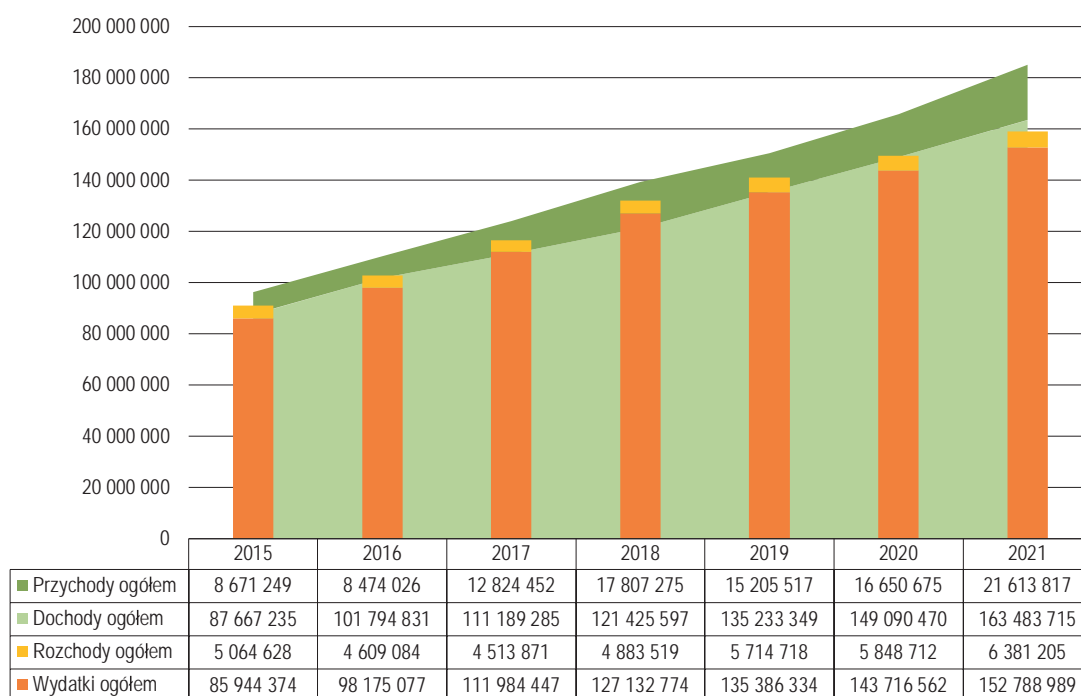
\* Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

Liczba gmin według wielkości budżetu (dochodów ogółem) oraz typów gmin w 2021 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Gminy				Struktura (w %)			
	Ogółem	miejskie	miejsko- wiejskie	wiejskie	Ogółem	miejskie	miejsko- wiejskie	wiejskie
do 25>	318	12	15	291	13,2	0,5	0,6	12,1
(25 do 50>	968	27	184	757	40,1	1,1	7,6	31,4
(50 do 75>	481	26	166	289	20,0	1,1	6,9	12,0
(75 do 100>	233	29	104	100	9,7	1,2	4,3	4,1
(100 do 150>	217	52	109	56	9,0	2,2	4,5	2,3
(150 do 200>	76	22	35	19	3,2	0,9	1,5	0,8
(200 do 250>	48	25	18	5	2,0	1,0	0,7	0,2
powyżej 250	70	43	21	6	2,9	1,8	0,9	0,2
<b>Razem</b>	<b>2 411</b>	<b>236</b>	<b>652</b>	<b>1 523</b>	<b>100,0</b>	<b>9,8</b>	<b>27,0</b>	<b>63,2</b>

W 2021 r. grupa gmin dysponująca budżetami w wysokości do 25 mln zł – ze względu na znaczny wzrost dochodów – została uszczuplona o niemal jedną trzecią w stosunku do roku poprzedniego, co spowodowało, że jej udział w ogólnej strukturze jest niższy o 6,4 punktu procentowego w odniesieniu do 2020 r.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody gmin w latach 2015–2021 (w tys. zł)



## 1. Dochody

### Dochody budżetowe gmin w latach 2019–2021

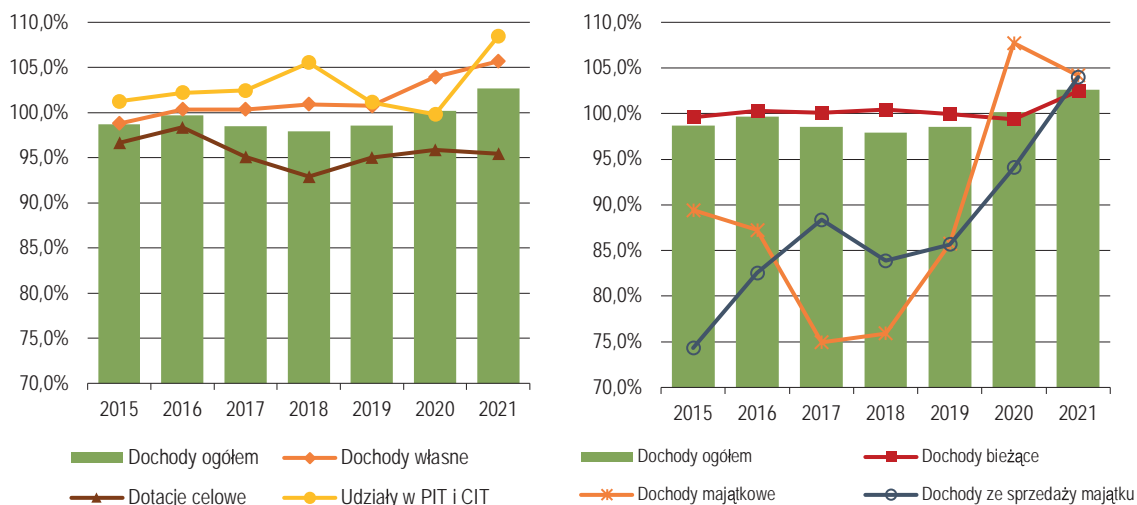
Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>135 233 348,9</b>	<b>149 090 469,5</b>	<b>163 483 714,8</b>	<b>102,6</b>	<b>100,0</b>	<b>109,7</b>
Dochody własne	58 506 586,8	65 607 994,2	72 792 946,0	105,7	44,5	111,0
Dotacje celowe	46 290 351,2	51 870 739,8	49 798 784,9	95,5	30,5	96,0
Subwencja ogólna	30 436 410,9	31 611 735,5	40 891 984,0	107,0	25,0	129,4

W 2021 r. dochody budżetowe gmin zrealizowane zostały w kwocie 163 483 715 tys. zł, co stanowi 102,6% planu. W porównaniu do dochodów z 2020 r. wzrosły o 9,7% (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji – o 4,6%). Tempo wzrostu dochodów było nieznacznie niższe od ubiegłorocznego. Istotne źródło dochodów w gminach stanowią dochody z podatków i opłat – ponad 18% dochodów ogółem i ponad 41% dochodów własnych. W związku ze zmianą przepisów<sup>1</sup>, w grudniu 2021 r. do gminy wpłynęły znaczne środki z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej. Uzyskane w ten sposób dochody były o 29,4% (tj. 9 280 248 tys. zł) większe od ubiegłorocznych, a ich wykonanie było o 7,0% wyższe od planu.

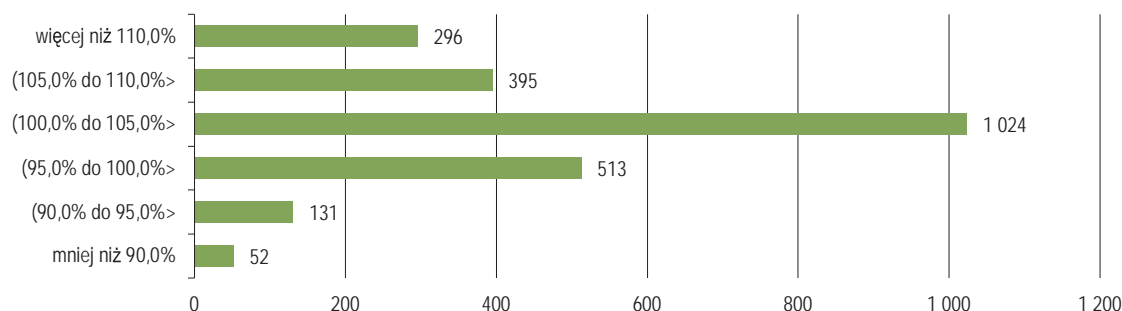
W gminach w 2020 r. po raz pierwszy nie został wykonany plan dochodów z podatku PIT (99,2%), natomiast w 2021 r. wykonanie stanowiło 107,8% planu, a otrzymane środki były wyższe o 12,6% od ubiegłorocznych. Pomimo stałej tendencji braku realizacji planu dochodów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – wykonanie w ostatnich trzech latach kształtowało się na poziomie: 96,1%, 94,2% i 95,9% – uzyskiwane przez gminy wpływy rok do roku były wyższe o 27,6%, 41,2% i 18,0%.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927).

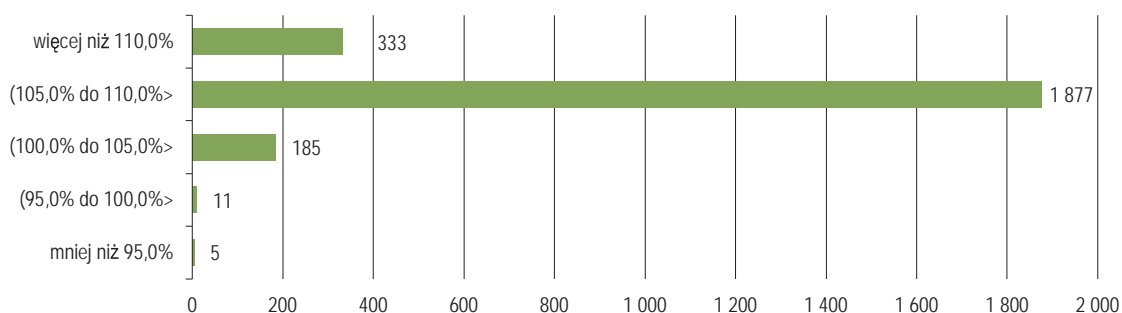
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów gmin w latach 2015–2021



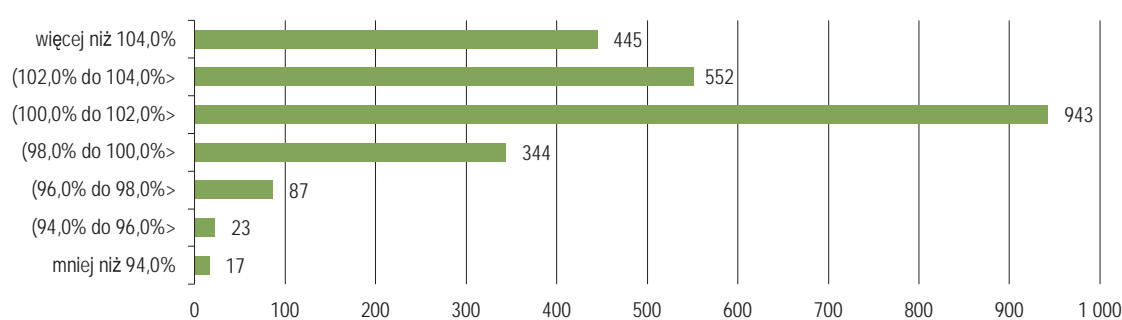
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2021 r.



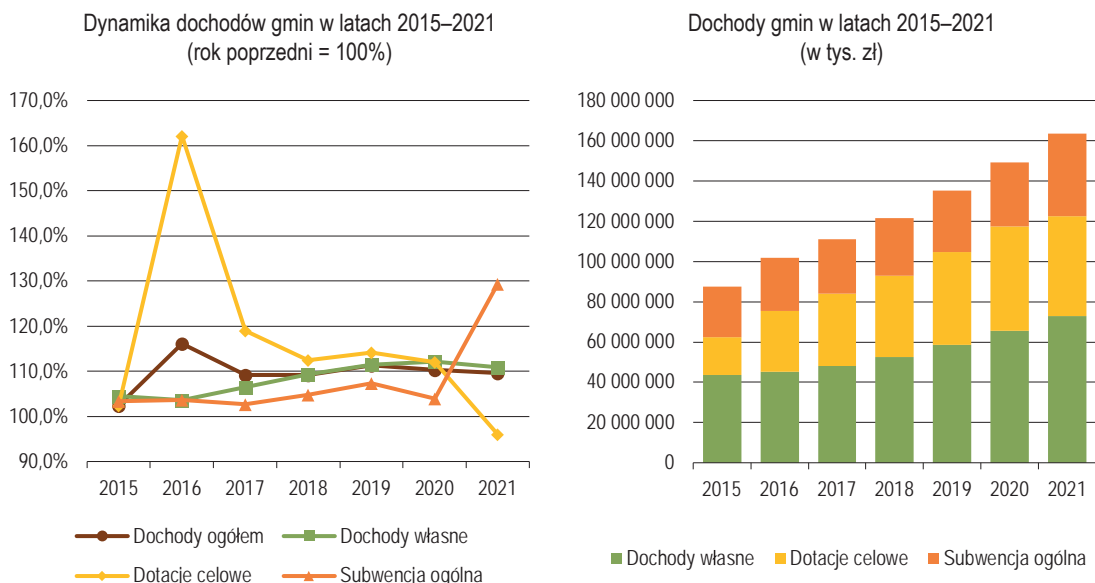
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2021 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2021 r.



Największą część dochodów gmin, tj. 44,5% stanowiły dochody własne, które wzrosły o 11,0%. Dotacje celowe zostały wykonane na dość niskim poziomie 95,5% planu. Do gmin w 2021 r. zostało przekazanych o 2 071 955 tys. zł (tj. o 4,0%) mniej dotacji celowych w stosunku do roku poprzedniego, a ich udział w dochodach ogółem był niższy o 4,3 punktu procentowego i stanowił 30,5%. Subwencja ogólna stanowiła 25,0% dochodów i była o 29,4% wyższa w stosunku do roku poprzedniego.



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 2021 r. powyższy trend został odwrócony: subwencja ogólna wzrosła z 21,2% do 25,0%, a dotacje celowe spadły z 34,8% do 30,5%.

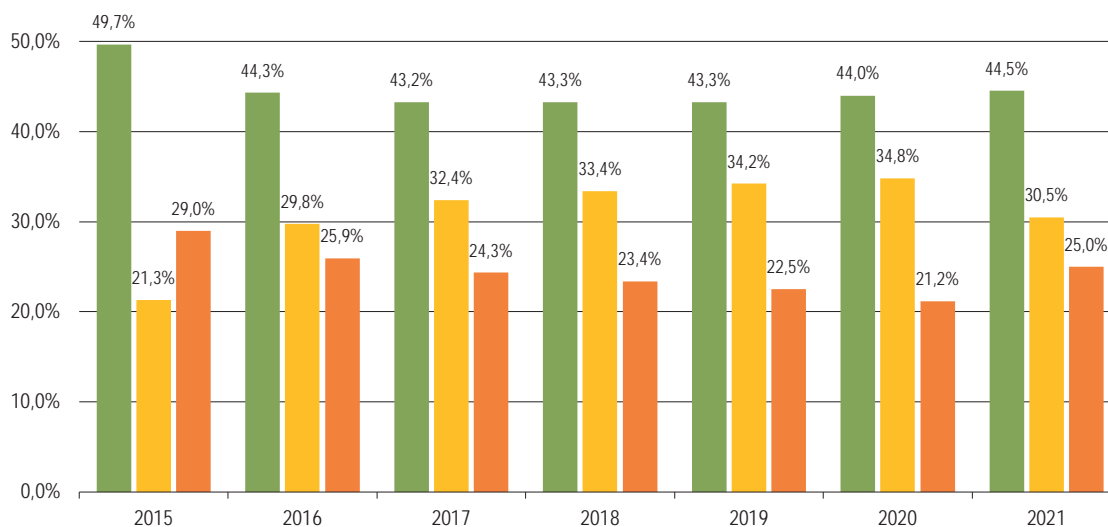
Zgromadzone przez gminy środki nadal w 55,5% opierały się na dochodach transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych i subwencji ogólnej, natomiast w stosunku do roku poprzedniego udział dotacji celowych w strukturze dochodów gmin spadł o 4,3 punktu procentowego, a udział subwencji ogólnej zwiększył się o 3,8 punktu procentowego. Pozostała część – 44,5% – pochodziła z dochodów własnych.

W grupie dotacji celowych otrzymane w 2021 r. środki na realizację zadań zleconych w związku z przekazaniem gminom dotacji na wypłatę świadczeń wychowawczych „Rodzina 500+” były nieznacznie niższe od ubiegłorocznych, a wpływy z tego tytułu stanowiły prawie 69% dotacji na zadania zlecone i 56,0% ogólnej kwoty otrzymanych dotacji celowych przez gminy.

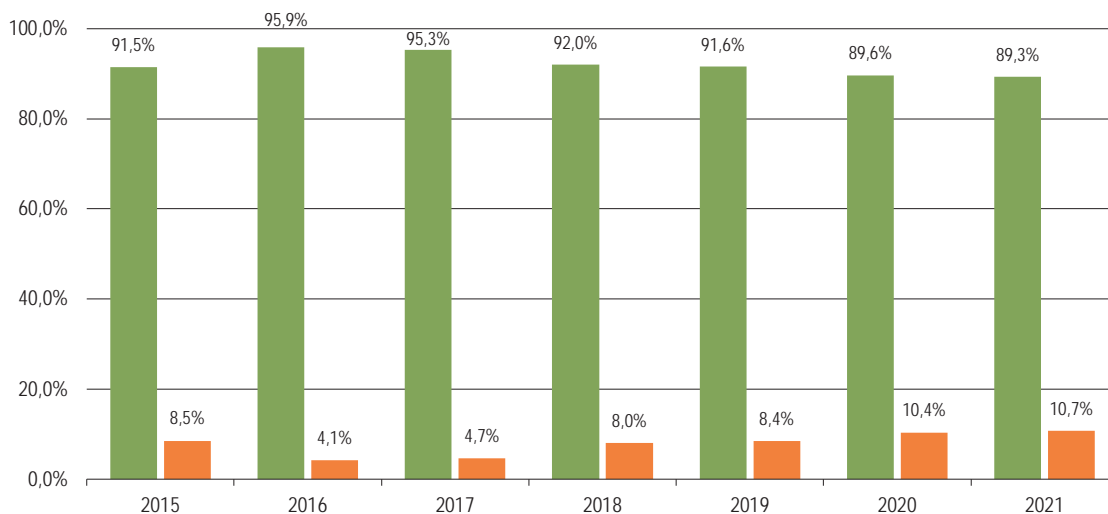
Dochody bieżące stanowiły zdecydowaną większość (89,3%) dochodów ogółem i wzrosły o 9,3%, tj. w stopniu niższym niż majątkowe, które były wyższe o 13,1%. O ponad 49% wzrosły dochody ze sprzedaży majątku (w 2020 r. wzrost o 13,4%). W stosunku do roku poprzedniego najbardziej wzrosły dochody majątkowe, których do gmin wpłynęło więcej o 2 025 469 tys. zł, tj. o 13,1% (głównie były to środki otrzymane na uzupełnienie subwencji ogólnej z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz inwestycji w zakresie kanalizacji<sup>2</sup>).

<sup>2</sup> Rozdział 8b „Przepisy epizodyczne” ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1901).

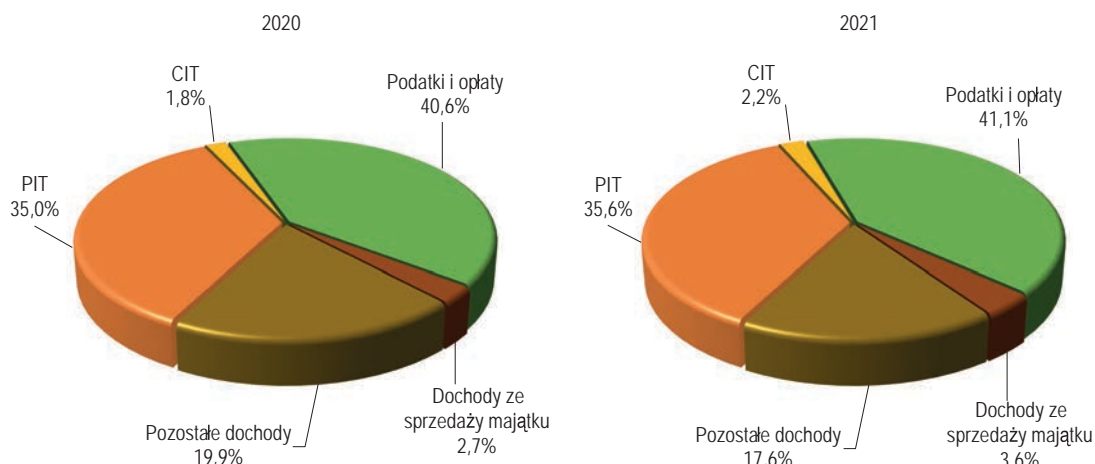
Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2015–2021



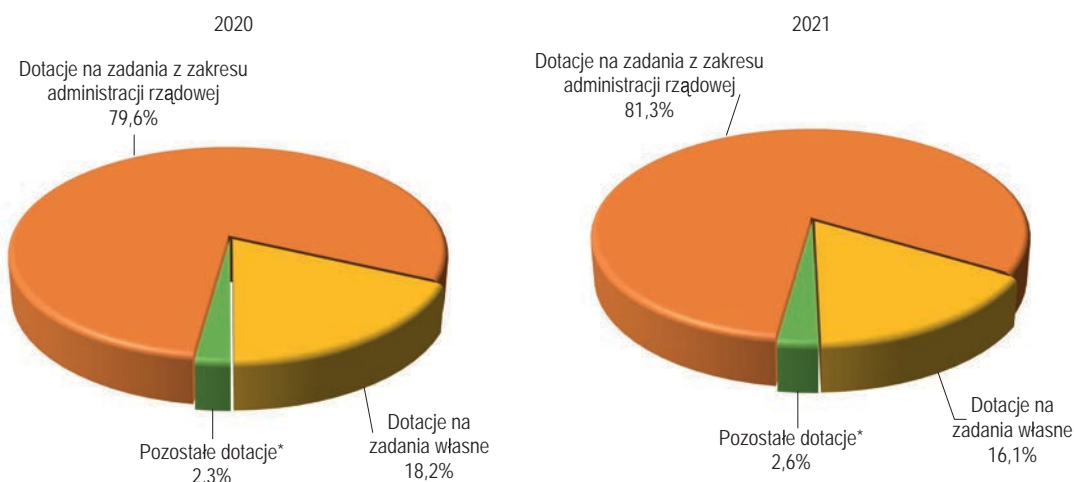
Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2015–2021



Struktura dochodów własnych gmin w latach 2020 i 2021

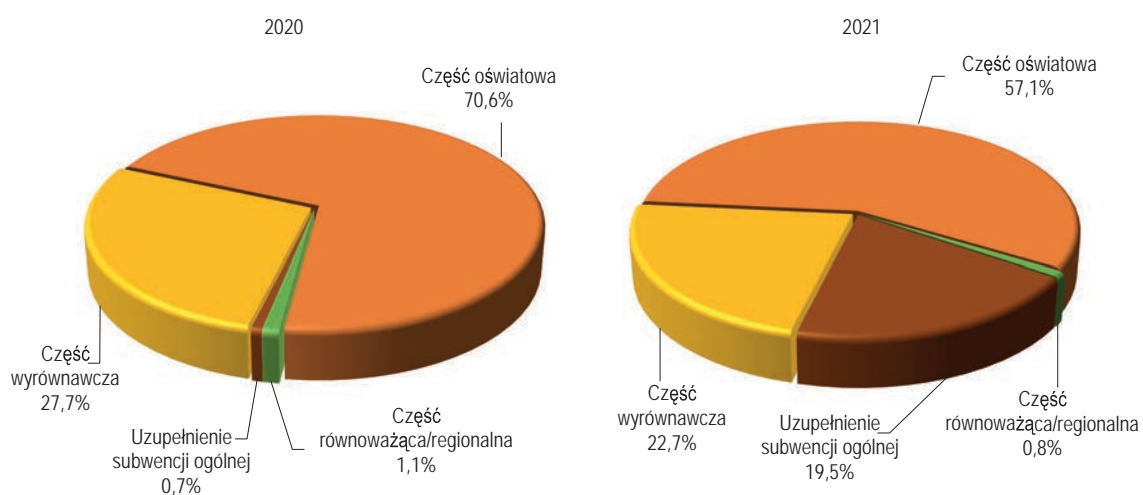


Struktura dotacji celowych gmin w latach 2020 i 2021

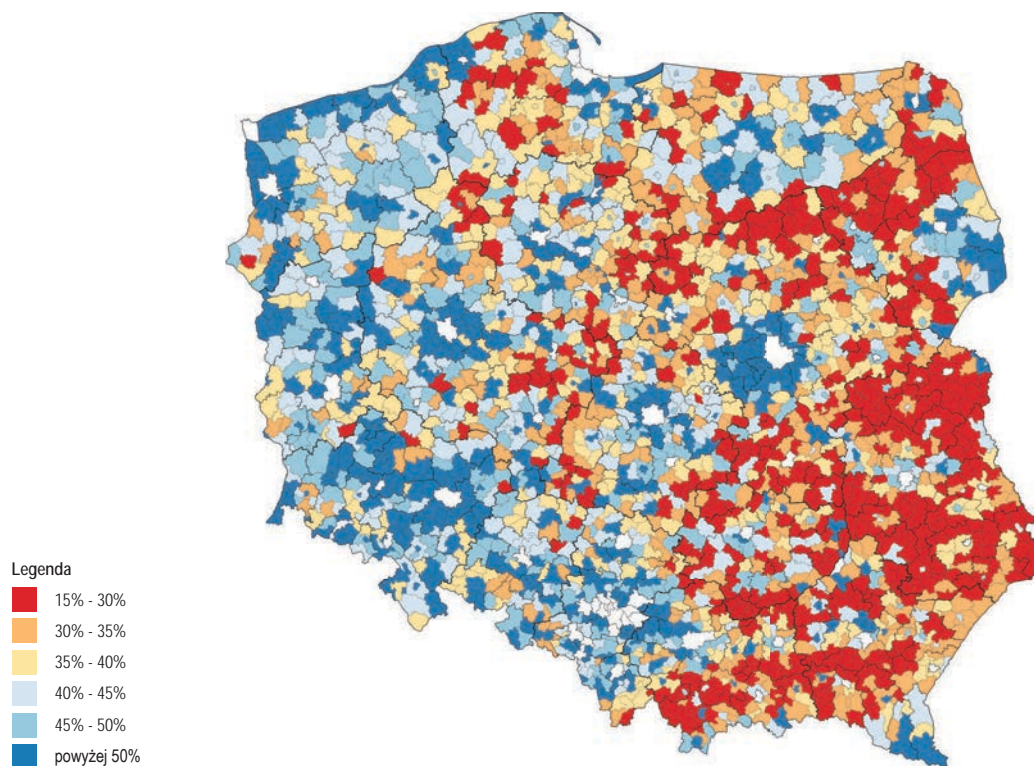


\* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

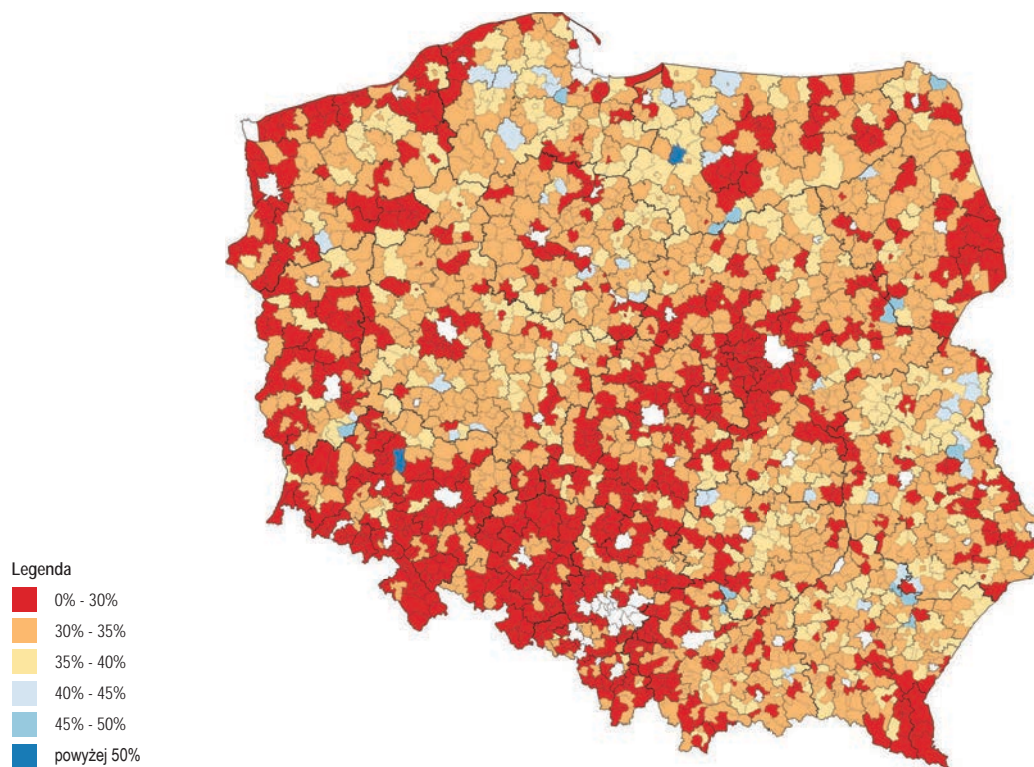
Struktura subwencji ogólnej gmin w latach 2020 i 2021



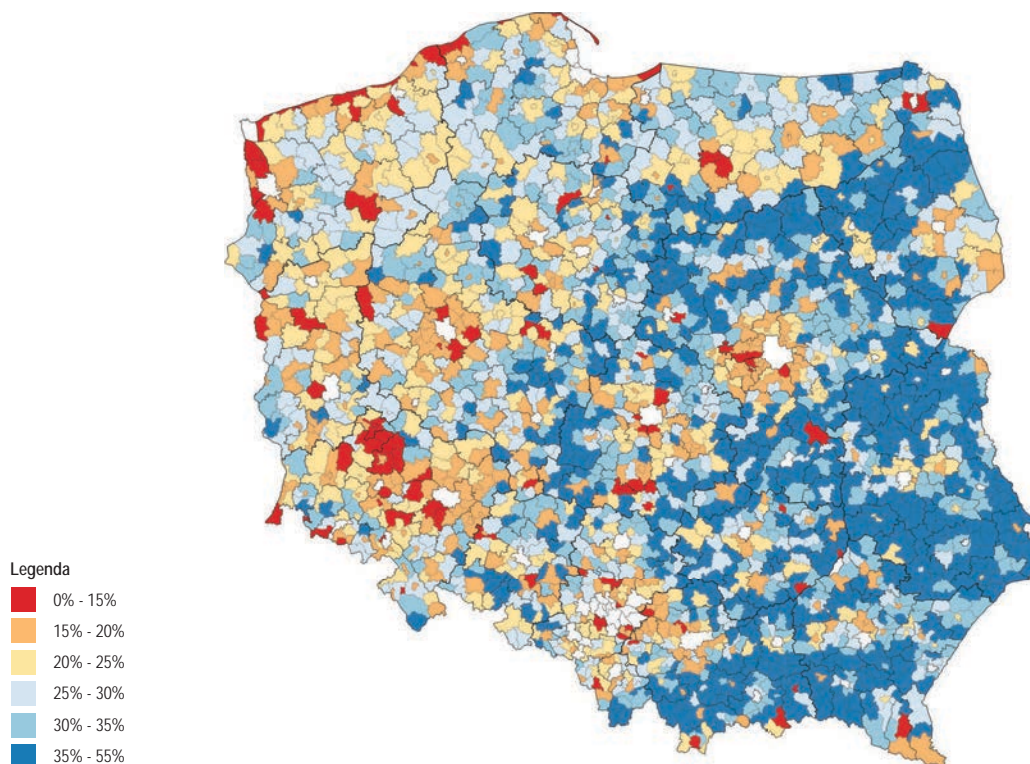
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin w 2021 r.



Udział dotacji celowych w dochodach ogółem gmin w 2021 r.



Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem gmin w 2021 r.



### Potencjalne dochody podatkowe

Organy stanowiące gmin uchwaliły na 2021 r. stawki podatków niższe od maksymalnych o 3 121 080 tys. zł, co stanowiło 5,9% możliwych do uzyskania dochodów podatkowych ogółem (w 2020 r. – 5,8%). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek dotyczyły, tak jak w latach poprzednich, dotyczyły podatku od nieruchomości (67,8%) i podatku od środków transportowych (27,6%).

Wydane przez organy podatkowe gmin decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń wyniosły 870 329 tys. zł i obniżyły o 1,6% możliwe do uzyskania dochody podatkowe (w 2020 r. – 1,9%). Tak jak w roku poprzednim, 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 3 991 409 tys. zł (wobec 3 667 305 tys. zł w 2020 r.). Statystyczna gmina w 2021 r. zrealizowała dochody podatkowe niższe o 1 655 tys. zł od możliwych do uzyskania (o 134 tys. zł więcej niż w 2020 r.).

Dochody podatkowe<sup>1)</sup> gmin możliwe do uzyskania w latach 2020 i 2021 (w tys. zł)

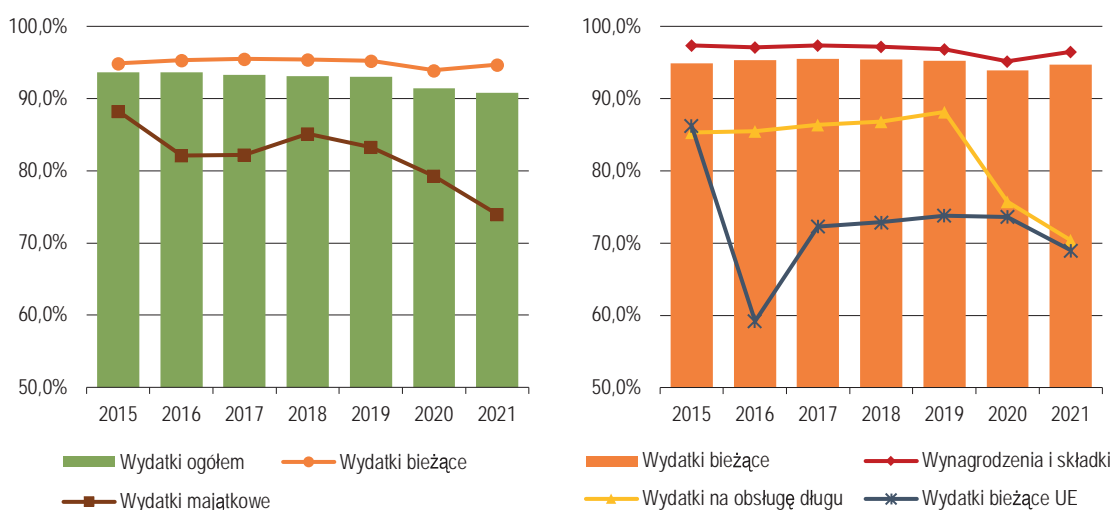
Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania			
	Razem	z tego:		
		wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
<b>2020</b>				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	47 584 222,4	43 916 917,8	2 751 914,3	915 390,3
– PIT, CIT	24 167 399,8	24 167 399,8	-	-
– podatek rolny	1 757 374,1	1 597 553,0	153 774,1	6 047,0
– podatek od nieruchomości	17 715 128,3	14 989 196,3	1 833 313,3	892 618,7
– podatek leśny	298 467,8	296 716,0	1 077,7	674,0
– podatek od środków transportowych	1 600 465,3	821 634,3	763 749,2	15 081,8
– pozostałe podatki i opłaty	2 045 387,1	2 044 418,3	-	968,8
<b>2021</b>				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	53 182 840,0	49 191 431,3	3 121 079,6	870 329,1
– PIT, CIT	27 488 842,5	27 488 842,5	-	-
– podatek rolny	1 774 545,0	1 626 332,4	142 420,1	5 792,4
– podatek od nieruchomości	19 092 396,5	16 127 216,4	2 116 203,8	848 976,2
– podatek leśny	303 551,5	301 843,5	929,7	778,3
– podatek od środków transportowych	1 769 959,4	894 745,9	861 526,0	13 687,6
– pozostałe podatki i opłaty	2 753 545,2	2 752 450,6	-	1 094,6

<sup>1)</sup> Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin.

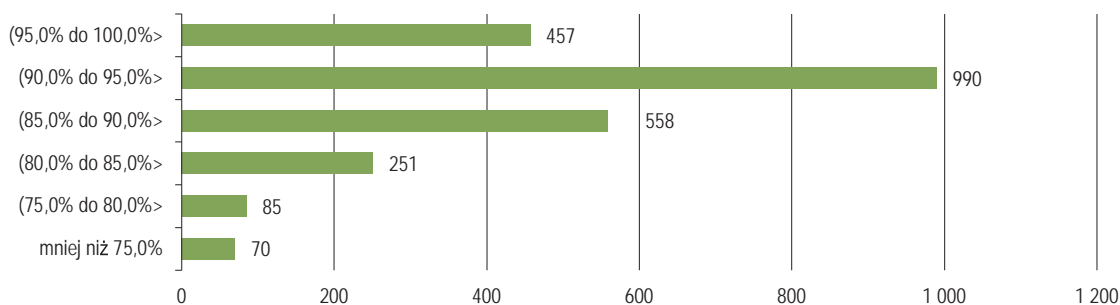
## 2. Wydatki

Wydatki budżetowe gmin wyniosły 152 788 989 tys. zł. W 2021 r. realizacja wydatków zakłócona została przez zainstalowaną sytuację pandemiczną, co znalazło odzwierciedlenie w zróżnicowaniu poziomu wykonania zaplanowanych wydatków, zarówno bieżących jak i majątkowych. Zrealizowano 90,8% zaplanowanych wydatków ogółem (w 2020 r. – 91,4%), 94,7% wydatków bieżących (w 2020 r. – 93,9%) i 74,0% wydatków majątkowych (w 2020 r. – 79,3%).

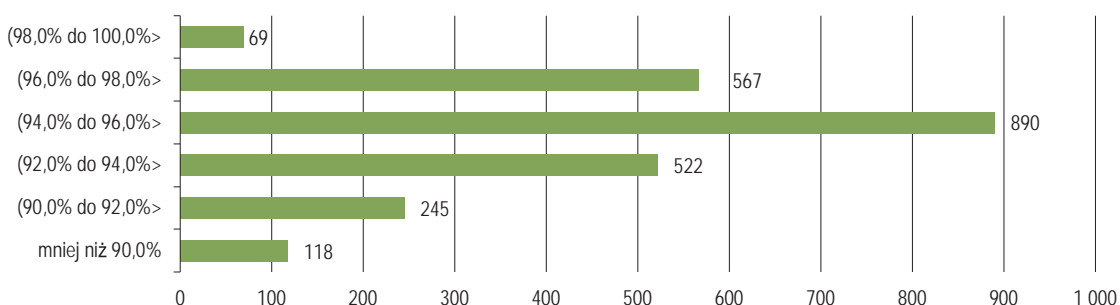
Wykonanie planu wybranych grup wydatków gmin w latach 2015–2021



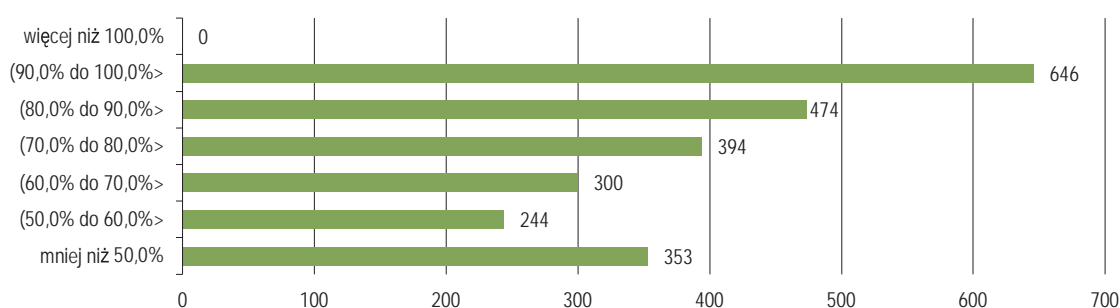
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2021 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2021 r.



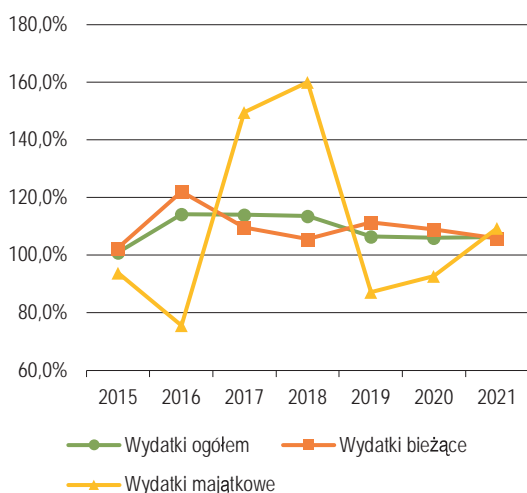
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2021 r.



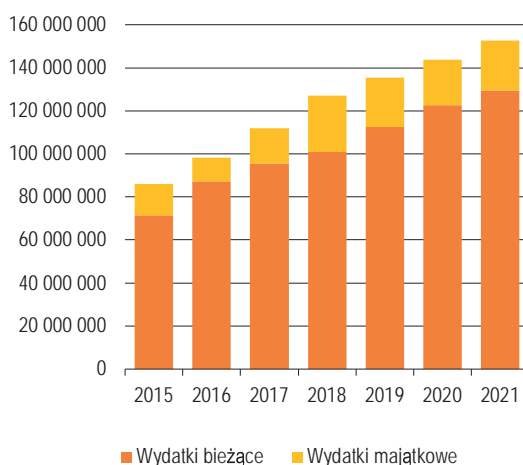
W 2021 r. wydatki ogółem wzrosły w gminach o 6,3% (realnie o 1,2%) w stosunku do poprzedniego roku. Na zmianę dynamiki wydatków bieżących (wzrost o 5,8%) istotny wpływ miało obniżenie wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych o 2,3% oraz spadek wydatków na obsługę długu oraz poręczeń i gwarancji o 27,8%. Odnotowano również spadek dynamiki o 21,9% nakładów poniesionych na wydatki bieżące związane z realizacją projektów z udziałem środków zagranicznych. Pozostałe kategorie wydatków wchodzące w skład wydatków bieżących, tj.: wynagrodzenia i pochodne od nich, dotacje, zanotowały wzrost w odniesieniu do roku poprzedniego, odpowiednio o 8,7% i 10,4%.

Wydatki majątkowe gmin wzrosły o 9,4% (realnie o 4,3%). Wydatki na zadania inwestycyjne gminy wzrosły o 5,2% w porównaniu do poprzedniego roku, przy czym kwota wydatków na inwestycje realizowane przez gminy w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych była niższa o 11,4%.

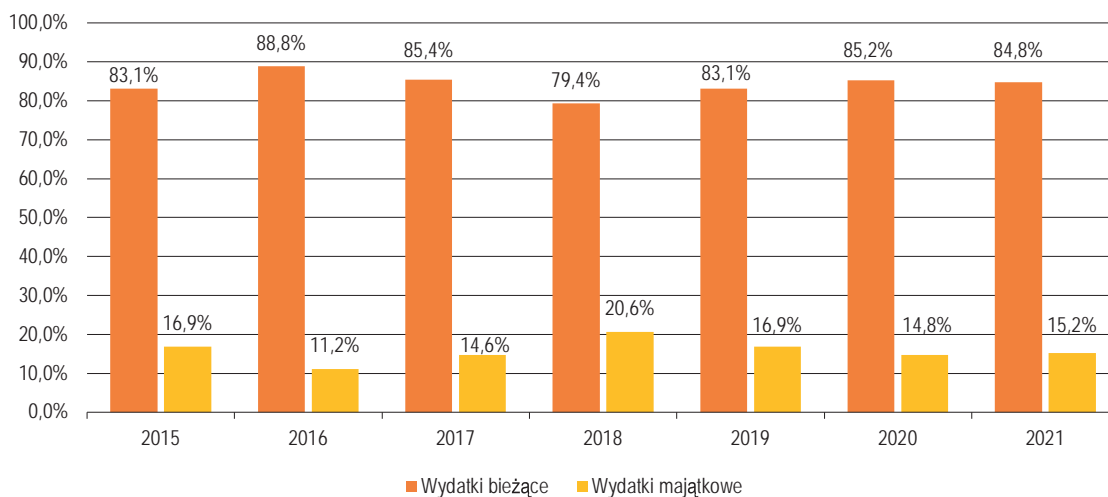
Dynamika wydatków gmin w latach 2015–2021  
(rok poprzedni = 100%)



Wydatki gmin w latach 2015–2021  
(w tys. zł)



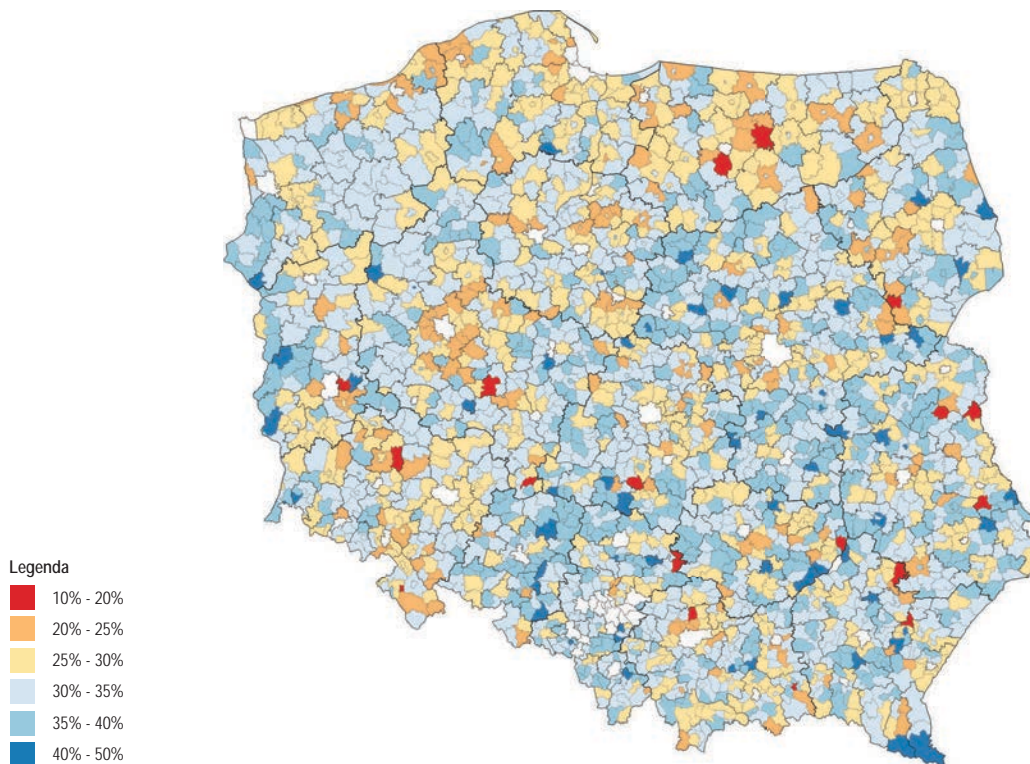
Struktura wydatków ogółem gmin w latach 2015–2021



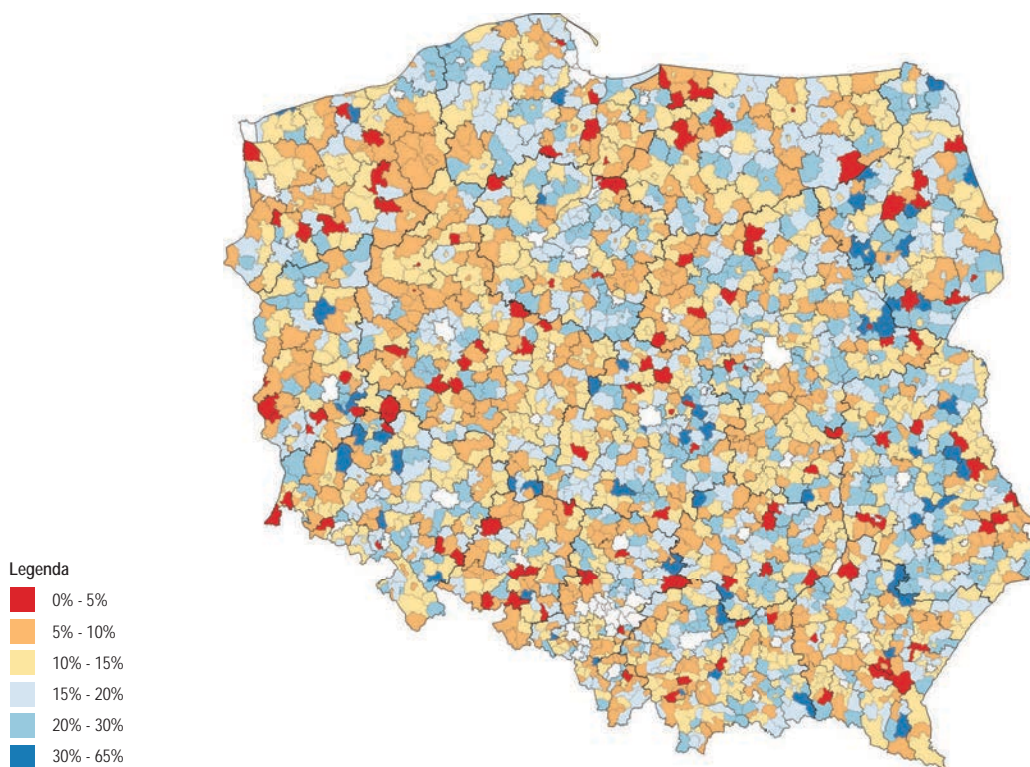
Wydatki gmin w latach 2015 i 2021 (w tys. zł)



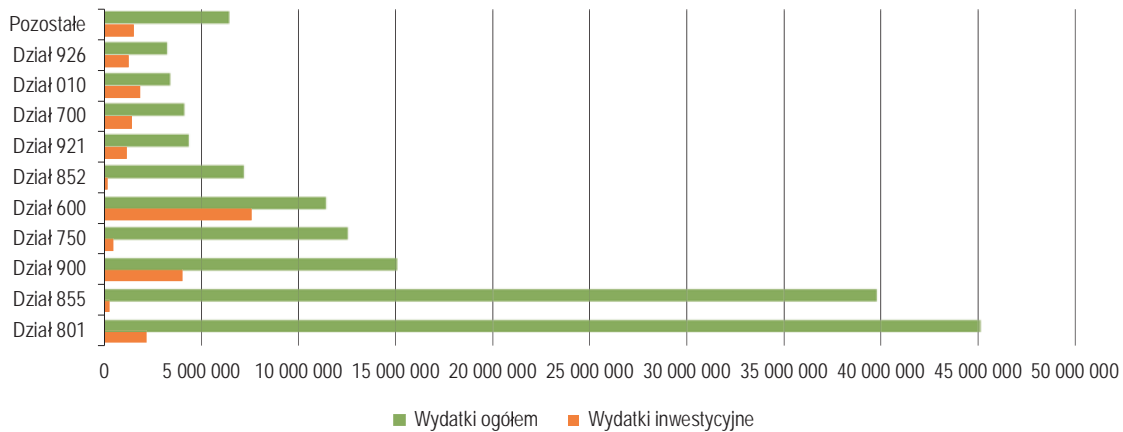
Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem gmin w 2021 r.



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w 2021 r.



Wydatki gmin według działów klasyfikacji budżetowej w 2021 r. (w tys. zł)

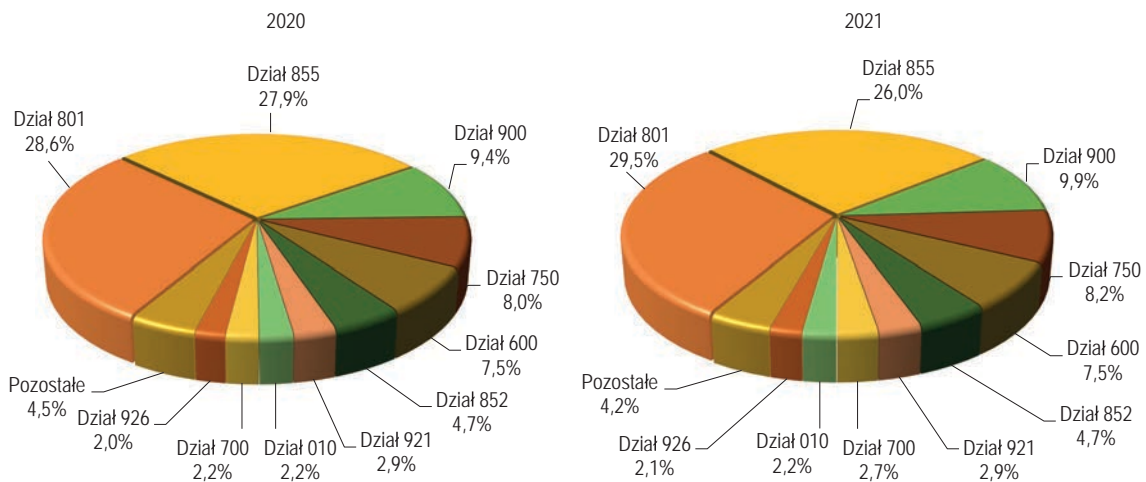


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 926 – Kultura fizyczna.

W 2021 r., w strukturze wydatków gmin nastąpił spadek o 0,4 punktu procentowego udziału wydatków bieżących, który stanowił 84,8%, na co znaczny wpływ miała obniżona dynamika wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Z kolei udział wydatków majątkowych wzrósł o 0,4 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego roku i wyniósł 15,2%. Zmniejszył się natomiast udział projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych gmin o 0,9 punktu procentowego.

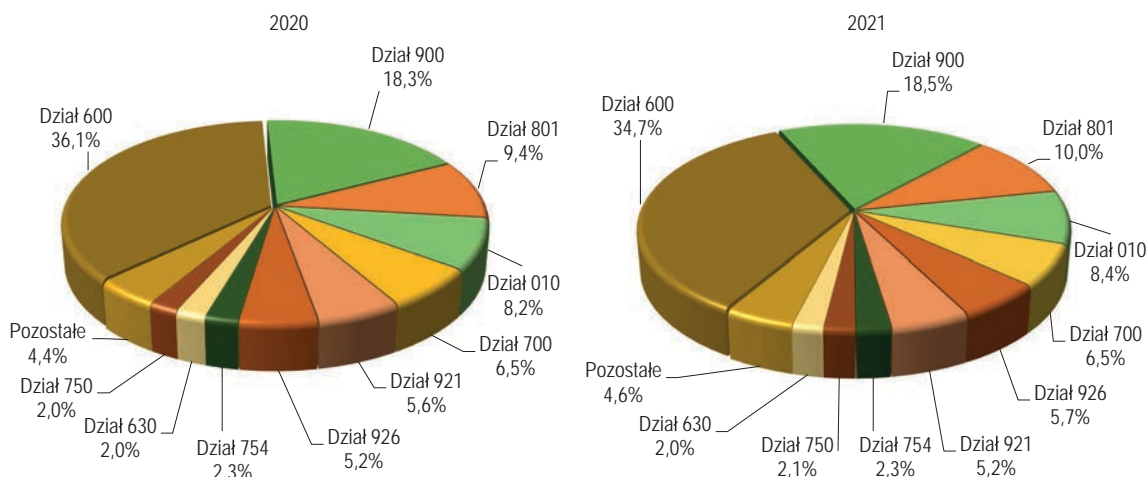
W 2021 r., w strukturze wydatków gmin wydatki klasyfikowane w dziale 801 na zadania związane z oświatą i wychowaniem stanowiły 29,5% poniesionych wydatków ogółem. Natomiast największy udział procentowy w wydatkach inwestycyjnych gmin stanowiły inwestycje związane z transportem i łącznością (34,7%) oraz gospodarką komunalną i ochroną środowiska (18,5%). Najniższy poziom nakładów inwestycyjnych w strukturze wydatków został odnotowany w: turystyce (2,0%), administracji publicznej (2,1%) oraz bezpieczeństwie publicznym i ochronie przeciwpożarowej (2,3%).

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 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, 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 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 630 – Turystyka.

### 3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody gmin w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-152 985,3</b>	<b>5 373 908,0</b>	<b>10 694 725,4</b>	x	x
– nadwyżka	3 048 679,4	6 813 913,7	11 487 209,6	x	x
– deficyt	-3 201 664,7	-1 440 005,7	-792 484,2	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>15 205 517,1</b>	<b>16 650 675,0</b>	<b>21 613 816,6</b>	<b>100,0</b>	<b>129,8</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	7 169 791,0	6 524 488,4	4 465 542,5	20,7	68,4
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	920 838,9	581 093,2	383 453,6	1,8	66,0
– wolne środki i nadwyżka	7 966 632,9	10 072 923,8	17 055 877,8	78,9	169,3
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>5 714 717,7</b>	<b>5 848 711,9</b>	<b>6 381 204,5</b>	<b>100,0</b>	<b>109,1</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	4 794 511,7	4 655 522,9	4 530 891,7	71,0	97,3
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	667 806,3	489 913,2	382 711,2	6,0	78,1

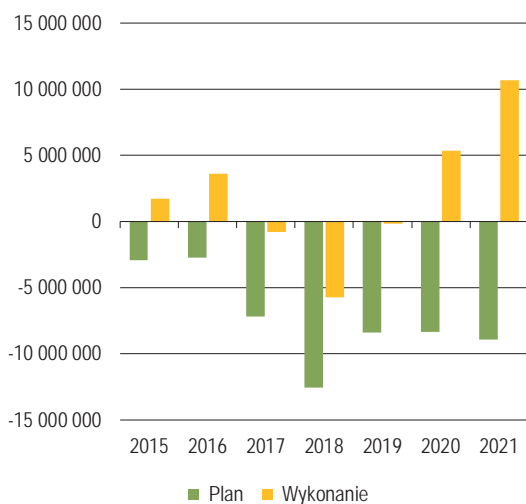
<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Przez trzy kolejne lata, tj. od 2017 r. do 2019 r. uzyskiwane dochody gmin były niższe od zrealizowanych wydatków. W 2020 r. tendencja została odwrócona i gminy wypracowały nadwyżkę budżetową, która stanowiła 3,6% w relacji do dochodów. W 2021 r. budżety gminy zamknęły się *per saldo* nadwyżką budżetową w kwocie 10 694 725 tys. zł, która w relacji do dochodów stanowiła 6,5%, przy zakładanym deficycie na poziomie 5,6% planowanych dochodów. Deficyt na poziomie 792 484 tys. zł wystąpił tylko w 292 gminach (w 2020 r. – 489). Dodatnim wynikiem rok 2021 zakończyły 2 119 gmin (87,9% ogółu) i było ich o 197 więcej niż w roku poprzednim. Na tak korzystny wynik budżetu miały wpływ m.in. uzyskane przez gminy, możliwe do wykorzystania w latach 2021–2024, środki finansowe na uzupełnienie subwencji ogólnej z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji. Ponadto w grudniu 2021 r. do gmin wpłynęły środki z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej<sup>3</sup>.

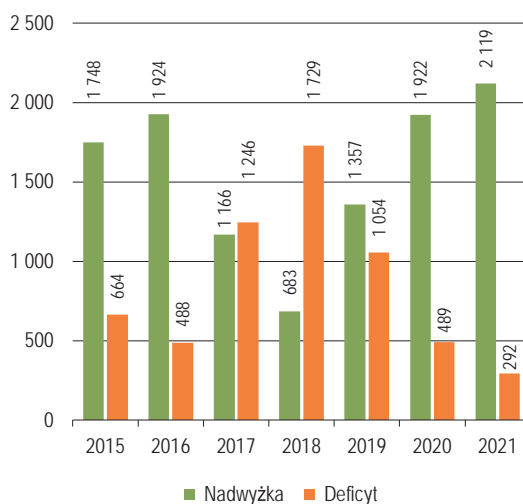
<sup>3</sup> Na podstawie art. 8 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz innych ustaw (Dz. U. poz. 1927).

Deficyt budżetowy gmin był finansowany, podobnie jak w poprzednich latach, głównie środkami pochodzącymi ze źródeł zwrotnych. Zaciągnięte kredyty i pożyczki pokryły go w 46,8%, wolne środki w 19,5%, natomiast nadwyżką budżetową z lat ubiegłych gminy sfinansowały 7,7% kwoty deficytu.

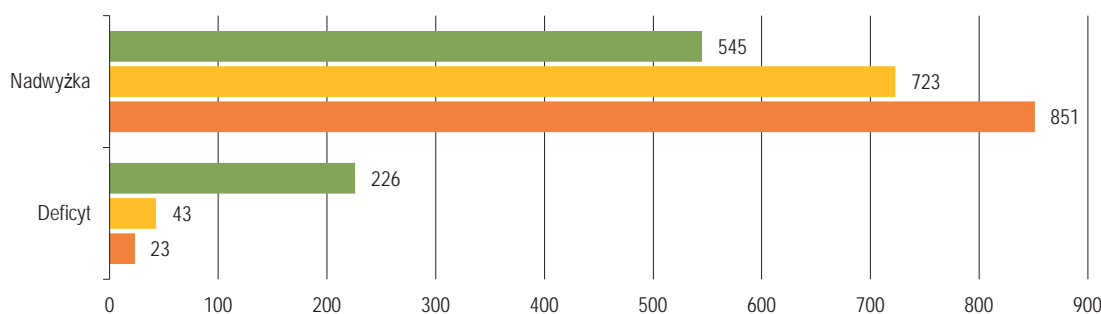
Wynik budżetu (*per saldo*) gmin  
w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Liczba gmin z nadwyżką i deficytem (wykonanie)  
w latach 2015–2021



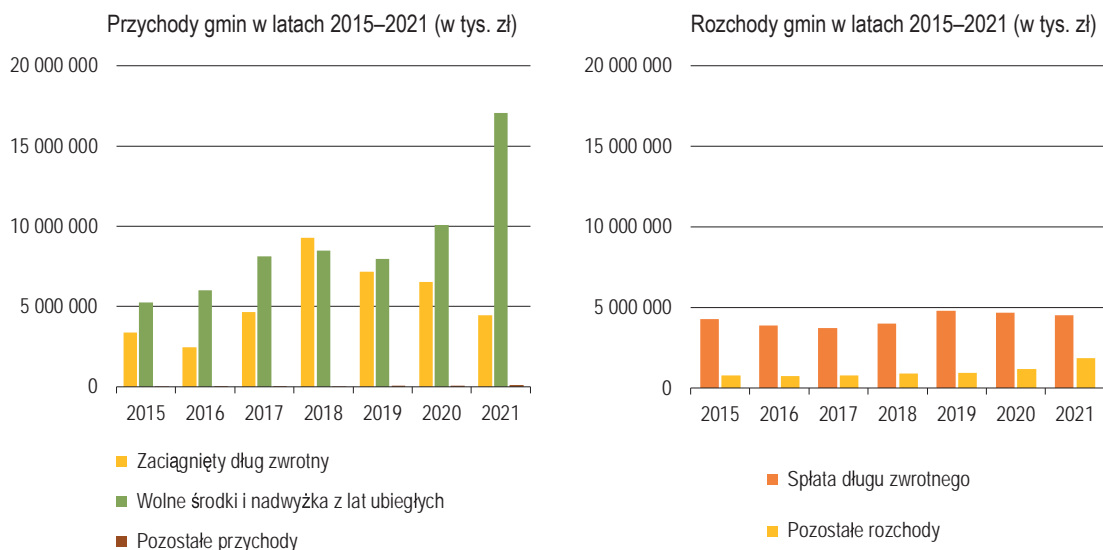
Rozkład liczby gmin wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów w 2021 r.



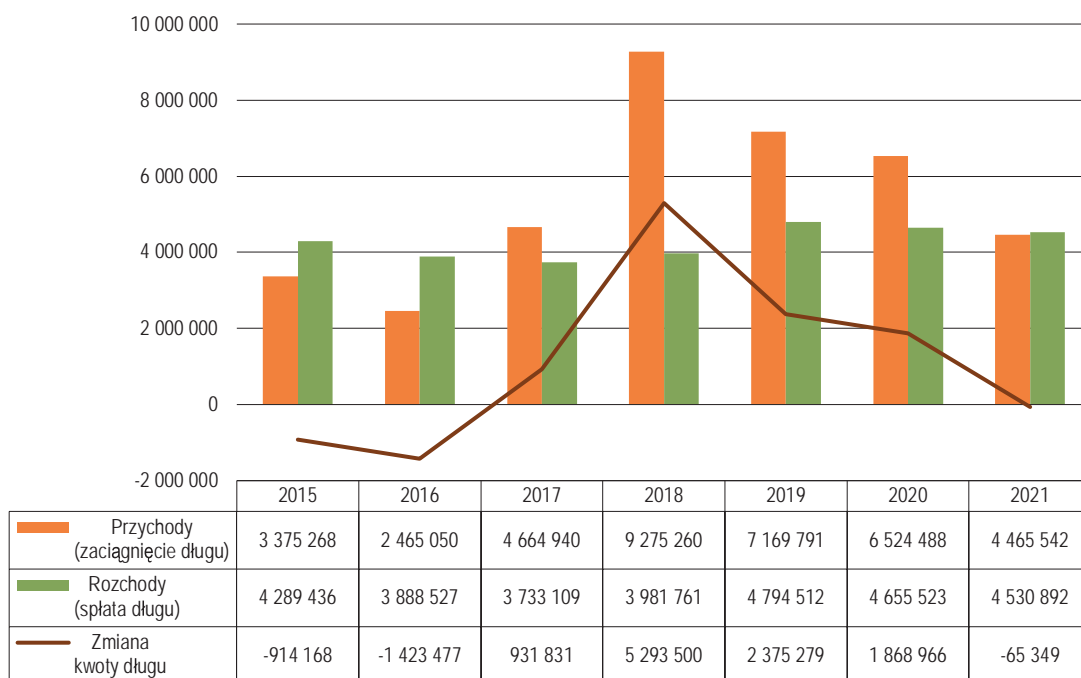
Zrealizowane przez gminy w 2021 r. przychody z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji były o 31,6% niższe w porównaniu z rokiem poprzednim, w którym przychody te stanowiły 91,0% kwoty z roku poprzedniego. Długu zwrotnego zaciągniętego przez gminy w związku z realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych było mniej o 34,0% w stosunku do poprzedniego roku i o 1,7 punktu procentowego zmniejszył się ich udział w strukturze przychodów do 1,8%.

Wypracowane w budżetach gmin wolne środki i nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych były o 6 982 954 tys. zł, tj. o 69,3% wyższe od tych z 2020 r. W związku z tym udział ich w strukturze przychodów znacznie wzrósł (o 18,4 punktu procentowego) i stanowił 78,9% (w 2020 r. – 60,5%) jej wartości, natomiast obniżył się udział zaciągniętych pożyczek, kredytów i wyemitowanych papierów wartościowych, który stanowił 20,7% przychodów.

Spląty długu zwrotnego stanowiły 71,0% kwoty rozchodów gmin (spadek o 8,6 punktu procentowego) i były niższe o 2,7% w porównaniu z poprzednim rokiem. Na spłatę długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych gminy przeznaczyły o 21,9% środków mniej niż w 2020 r.



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu gmin a zmiana kwoty długu w latach 2015–2021 (w tys. zł)



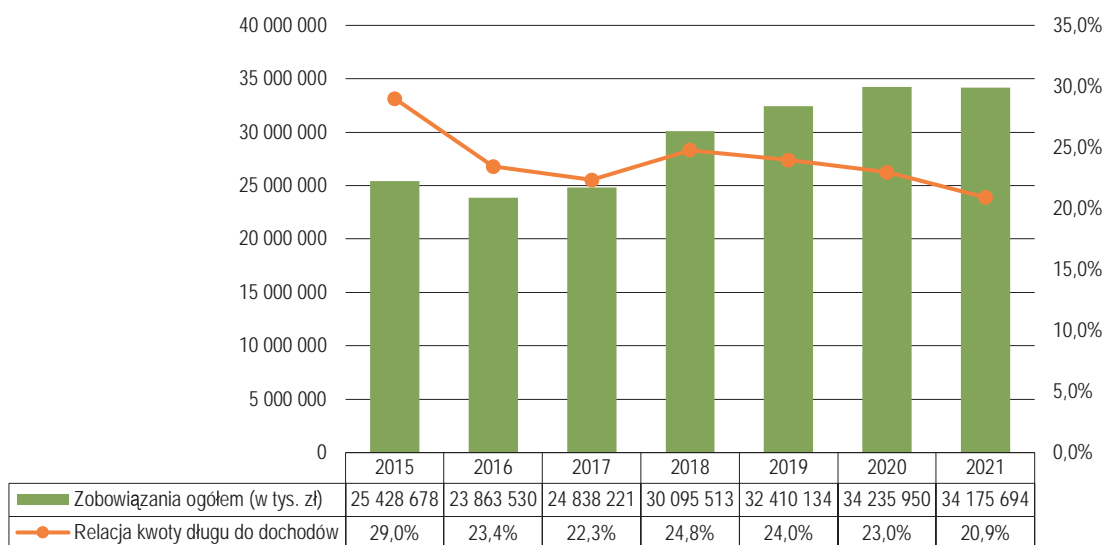
#### 4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

W latach 2015–2016 odnotowano spadek zadłużenia ogółem, natomiast w latach 2017–2020 zarejestrowano powolny ale znaczący wzrost zobowiązań. W 2021 r. poziom zobowiązań był zbliżony do poziomu z roku poprzedniego (spadek o 0,2%). Kwota zobowiązań ogółem w latach 2017–2021 wzrosła o 43,2% w stosunku do roku 2016.

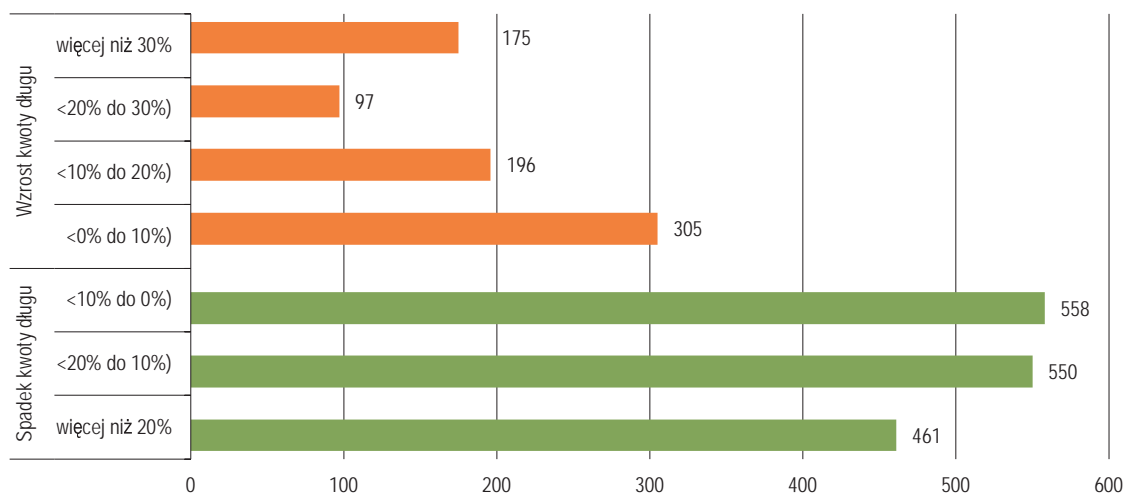
W relacji kwoty długu do dochodów należy wskazać tendencję spadkową w latach 2015–2017. Rok 2018 jest okresem wzrostu relacji, a z kolei kolejne lata do roku 2021 włącznie odnotowują ponownie tendencję spadkową.

Liczba gmin, które na koniec roku budżetowego nie były zadłużone, zwiększyła się o 18 jednostek – do 103. Zobowiązania wymagalne gminy wzrosły o 11,6%. W 2021 r. liczba jednostek, które wykazały zobowiązania wymagalne wniosła 273, czyli odnotowano wzrost o 11 jednostek w stosunku do roku poprzedniego. Ze względu na dynamikę dochodów przewyższającą tempo wzrostu kwoty długu, nastąpiło obniżenie relacji zadłużenia gmin w stosunku do osiągniętych dochodów o 2,1 punktu procentowego – do 20,9%. Należności gmin to w 95,8% należności wymagalne, które w 2021 r. uległy zwiększeniu o 2,1%.

Poziom zadłużenia gmin oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2015–2021

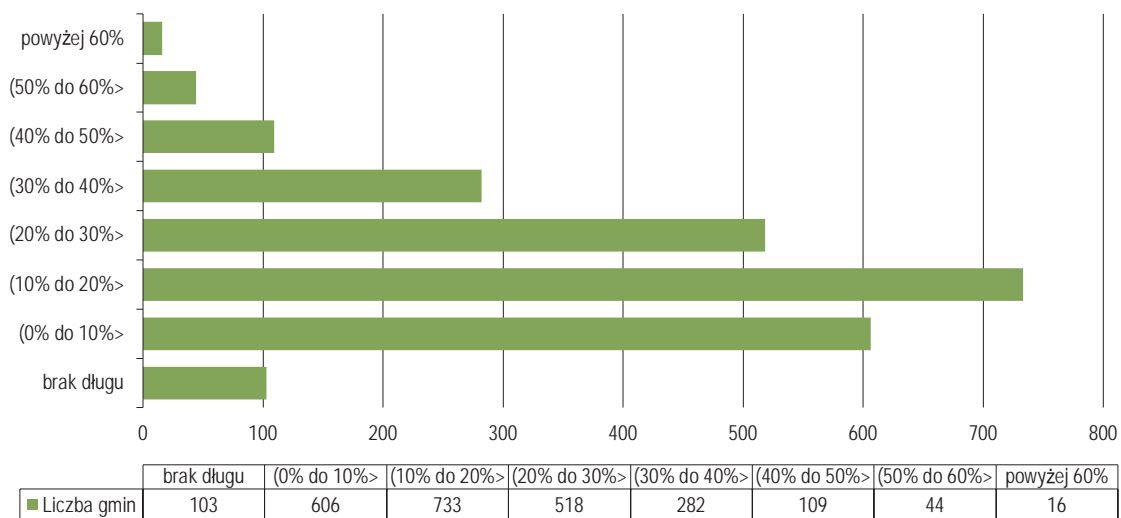


Rozkład liczby gmin\* w 2021 r. według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu

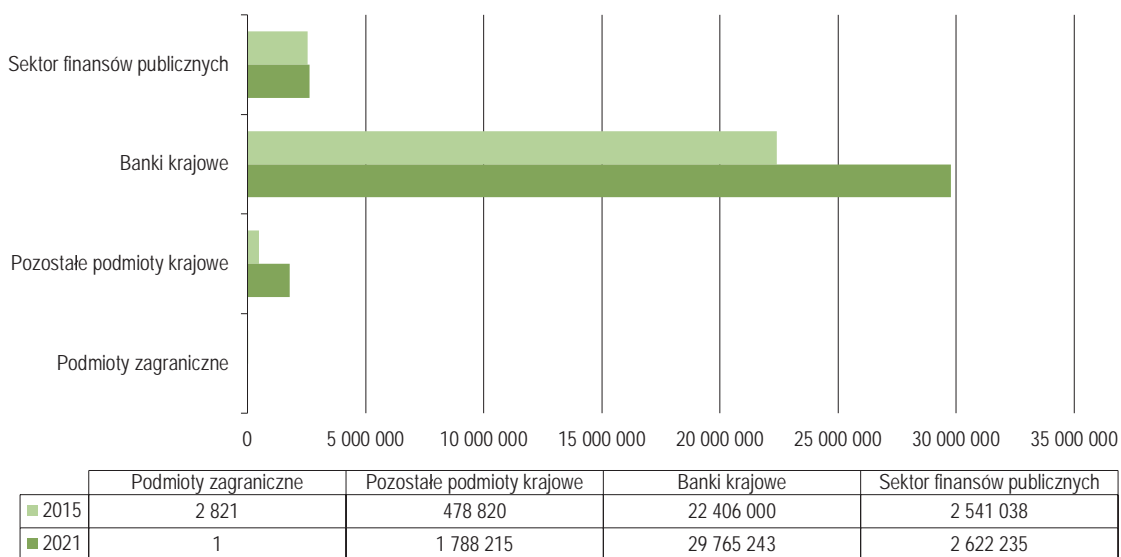


\* Na wykresie nie ujęto gmin, które w latach 2020 i 2021 nie były zadłużone.

Rozkład liczby gmin według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2021 r.



Struktura kwoty długu gmin według wierzycieli w 2015 i 2021 (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 Warszawy<sup>1</sup>) jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu z wyodrębnionymi 18 dzielnicami jako jednostkami pomocniczymi. Dzielnice mają własny organ stanowiący – radę, wybieraną w wyborach powszechnych oraz organ wykonawczy – zarząd, wybierany przez radnych dzielnicy.

Wybrane wielkości budżetu m.st. Warszawy w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>18 109 389,9</b>	<b>18 557 696,2</b>	<b>21 594 782,6</b>	<b>104,2</b>	<b>100,0</b>	<b>116,4</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>17 432 309,5</b>	<b>17 755 804,5</b>	<b>20 582 713,4</b>	<b>106,0</b>	<b>95,3</b>	<b>115,9</b>
PIT, CIT	7 288 852,1	7 161 518,8	7 961 956,8	108,9	36,9	111,2
Dotacje celowe, w tym:	2 246 245,7	2 884 973,9	2 855 107,3	99,5	13,2	99,0
Na zadania zlecone	1 926 067,2	2 549 227,0	2 529 899,2	99,9	11,7	99,2
Subwencja ogólna, w tym:	2 261 513,1	2 534 317,2	3 223 313,2	100,0	14,9	127,2
Część oświatowa	2 039 918,6	2 280 953,1	2 461 057,9	100,0	11,4	107,9
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>677 080,4</b>	<b>801 891,7</b>	<b>1 012 069,2</b>	<b>77,9</b>	<b>4,7</b>	<b>126,2</b>
Dochody ze sprzedaży majątku	63 158,5	49 010,1	226 646,5	43,7	1,0	462,4
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>18 715 029,7</b>	<b>20 226 163,0</b>	<b>20 285 439,8</b>	<b>93,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,3</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>16 339 971,7</b>	<b>17 941 010,1</b>	<b>18 292 316,0</b>	<b>95,8</b>	<b>90,2</b>	<b>102,0</b>
Wynagrodzenia i pochodne	5 231 645,6	5 569 675,2	5 807 700,0	98,4	28,6	104,3
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 895 531,4	2 528 556,5	2 462 944,9	99,7	12,1	97,4
Dotacje	1 452 277,3	1 593 966,4	1 698 270,9	99,3	8,4	106,5
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	180 801,8	148 837,2	126 534,8	66,7	0,6	85,0
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	45 921,6	43 968,5	46 380,9	64,9	0,2	105,5
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>2 375 058,0</b>	<b>2 285 152,9</b>	<b>1 993 123,8</b>	<b>76,8</b>	<b>9,8</b>	<b>87,2</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	2 325 471,0	2 240 802,9	1 789 873,8	74,9	8,8	79,9
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	905 492,6	816 391,0	646 242,8	94,0	3,2	79,2
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-605 639,8</b>	<b>-1 668 466,8</b>	<b>1 309 342,8</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	1 092 337,8	-185 205,6	2 290 397,3	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>3 741 094,7</b>	<b>4 805 609,0</b>	<b>3 105 141,5</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>64,6</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	-	2 344 092,3	561 253,1	x	18,1	23,9
Wolne środki i nadwyżka	3 741 094,7	2 461 516,7	2 543 888,4	x	81,9	103,3
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>673 764,9</b>	<b>589 200,6</b>	<b>398 030,0</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>67,6</b>
Splata długu zwrotnego	673 764,9	589 200,6	398 030,0	x	100,0	67,6
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>2 242 506,2</b>	<b>2 622 802,8</b>	<b>2 205 274,7</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>84,1</b>
Należności wymagalne	2 241 158,7	2 564 832,6	2 200 513,0	x	99,8	85,8
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>3 895 705,3</b>	<b>5 652 681,4</b>	<b>5 811 119,6</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>102,8</b>
Zobowiązania wymagalne	389,8	1 167,2	692,3	x	0,0	59,3
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych</b>	<b>11 159,3</b>	<b>8 155,4</b>	<b>17 254,1</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>211,6</b>
w tym SP ZOZ	10 216,3	7 600,8	16 364,0	x	94,8	215,3

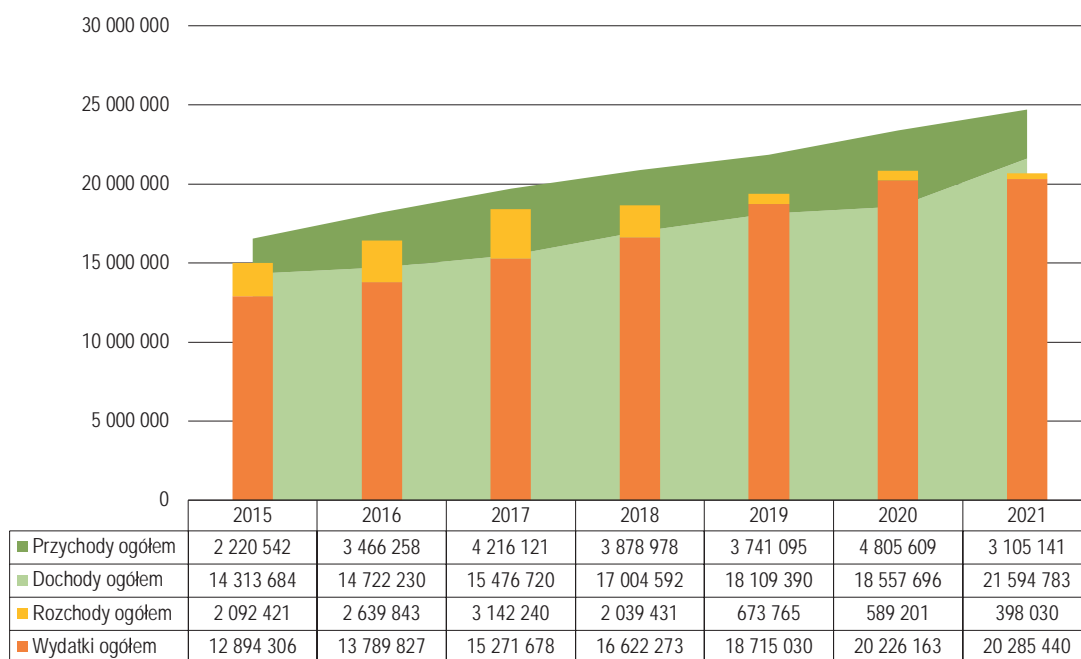
<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1817.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody m.st. Warszawy na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>594 045,3</b>	<b>563 737,2</b>	<b>721 502,5</b>	<b>98,9</b>	<b>3,3</b>	<b>128,0</b>
Budżet środków europejskich	579 401,3	550 883,7	714 900,9	99,7	3,3	129,8
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	2 162,9	3 491,5	1 992,2	58,7	0,0	57,1
Środki ze źródeł zagranicznych	12 481,1	9 362,0	4 609,4	48,7	0,0	49,2
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>951 414,2</b>	<b>860 359,5</b>	<b>692 623,7</b>	<b>91,3</b>	<b>3,2</b>	<b>80,5</b>
Budżet środków europejskich	697 722,4	619 092,8	497 260,1	91,7	2,3	80,3
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	242 883,5	237 015,2	188 129,5	94,2	0,9	79,4
Środki ze źródeł zagranicznych	10 808,3	4 251,5	7 234,2	42,9	0,0	170,2
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>-</b>	<b>1 500 000,0</b>	<b>-</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>36,0</b>	<b>1 852,0</b>	<b>1 396,6</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>75,4</b>

\* 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 2015–2021 (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 finansową<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Do zakresu działania dzielnic 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.

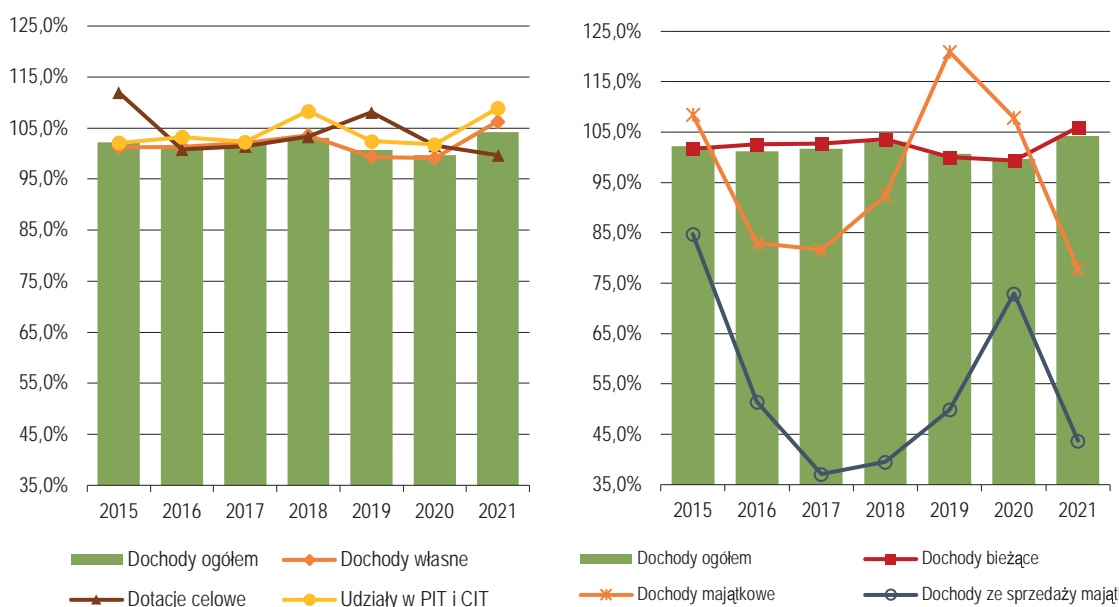
## 1. Dochody

Dochody budżetowe m.st. Warszawy w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>18 109 389,9</b>	<b>18 557 696,2</b>	<b>21 594 782,6</b>	<b>104,2</b>	<b>100,0</b>	<b>116,4</b>
Dochody własne	13 031 858,8	12 608 861,9	14 798 539,3	106,3	68,5	117,4
Dotacje celowe	2 798 594,7	3 405 169,1	3 553 885,9	99,7	16,5	104,4
Subwencja ogólna	2 278 936,4	2 543 665,1	3 242 357,4	100,0	15,0	127,5

W 2021 r. dochody budżetowe m.st. Warszawy zrealizowane zostały w kwocie 21 594 783 tys. zł, tj. 104,2% planu, czyli na poziomie wyższym od planowanego o 871 422 tys. zł. W porównaniu do dochodów z 2020 r. wzrosły one o 16,4%. Tempo wzrostu dochodów było wyższe niż rok wcześniej o 13,9 punktów procentowych. Po wyeliminowaniu dochodów z opłat za odbiór odpadów komunalnych i bez uwzględnienia dotacji na realizację programu „Rodzina 500+”, wzrost dochodów w 2021 r. w stosunku do 2020 r. wyniósł 17,7%. Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 20 582 713 tys. zł (106,0% planu), a dochody majątkowe w kwocie 1 012 069 tys. zł i były niższe o 22,1% niż planowano. Na niższy poziom wykonania dochodów majątkowych miały wpływ dochody z majątku, które zostały zrealizowane na poziomie 43,7% planu (72,9% w 2020 r.). W porównaniu z rokiem 2020 dochody bieżące wzrosły o 15,9%, natomiast dochody majątkowe o 26,2%.

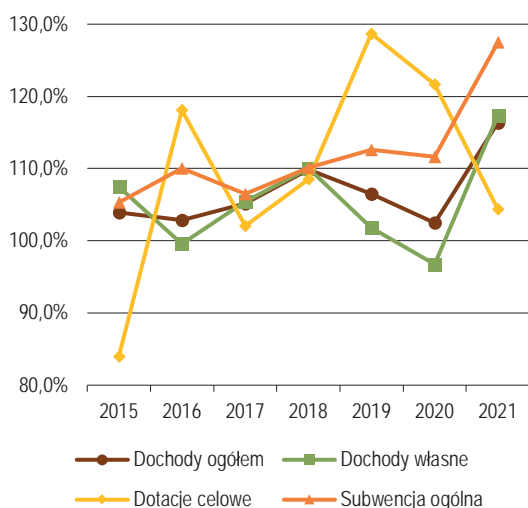
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów m.st. Warszawy w latach 2015–2021



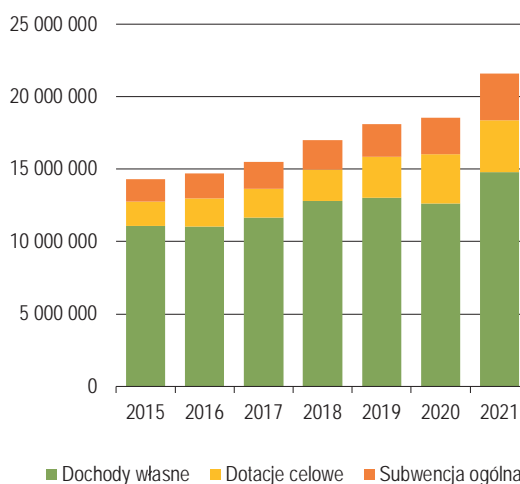
Największą część dochodów m.st. Warszawy (68,5%) stanowią dochody własne, które w stosunku do 2020 r. zwiększyły się o 17,4%. M.st. Warszawa otrzymało o 4,4% więcej dotacji celowych (stanowiących 16,5% dochodów), a subwencja ogółem (15,0% dochodów) była o 27,5% wyższa niż w roku poprzednim. Subwencja ogólna zrealizowana została jak w roku poprzednim w 100% planowanych wielkości. Wykonanie dochodów z tytułu udziałów w podatku PIT i CIT – 108,9%, było najwyższe od 2015 r. Spośród podstawowych źródeł dochodów bieżących najniższy wskaźnik wykonania planu odnotowano w przypadku dotacji celowych – 99,5%.

Reasumując dochody m.st. Warszawy zrealizowane w 2021 r. były o 16,4% wyższe niż w 2020 r. Dotacja z budżetu państwa z tytułu wypłaty świadczeń w ramach programu „Rodzina 500+” zrealizowana została w 2021 r. na poziomie zbliżonym do osiągniętego w 2020 r., wzrastając o 0,1%.

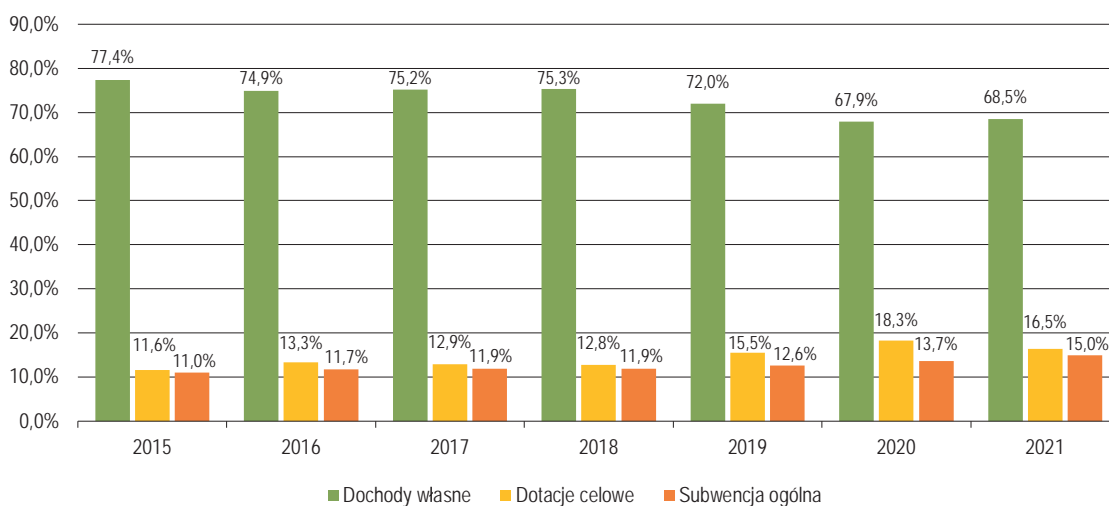
Dynamika dochodów m.st. Warszawy w latach 2015–2021  
(rok poprzedni = 100%)



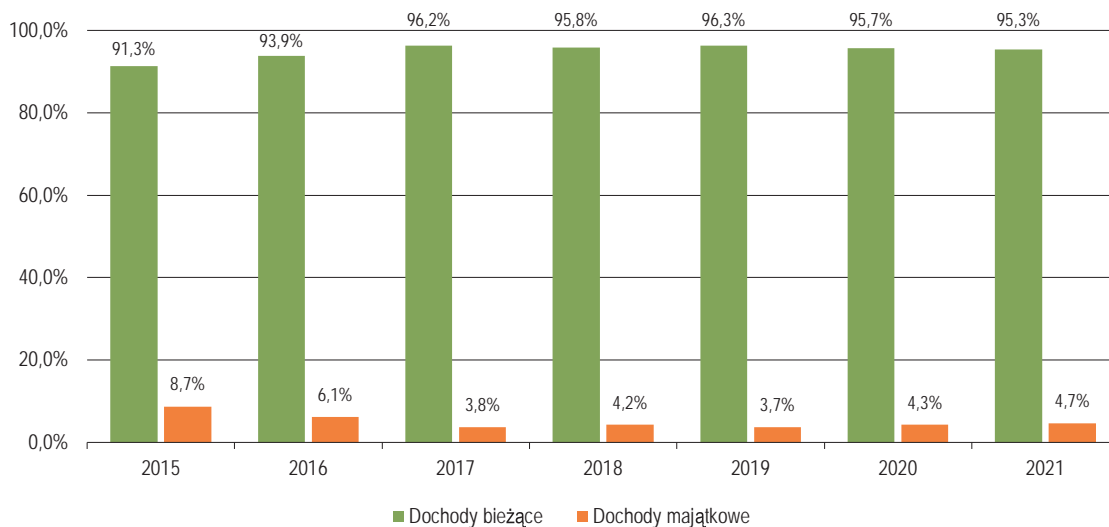
Dochody m.st. Warszawy w latach 2015–2021  
(w tys. zł)



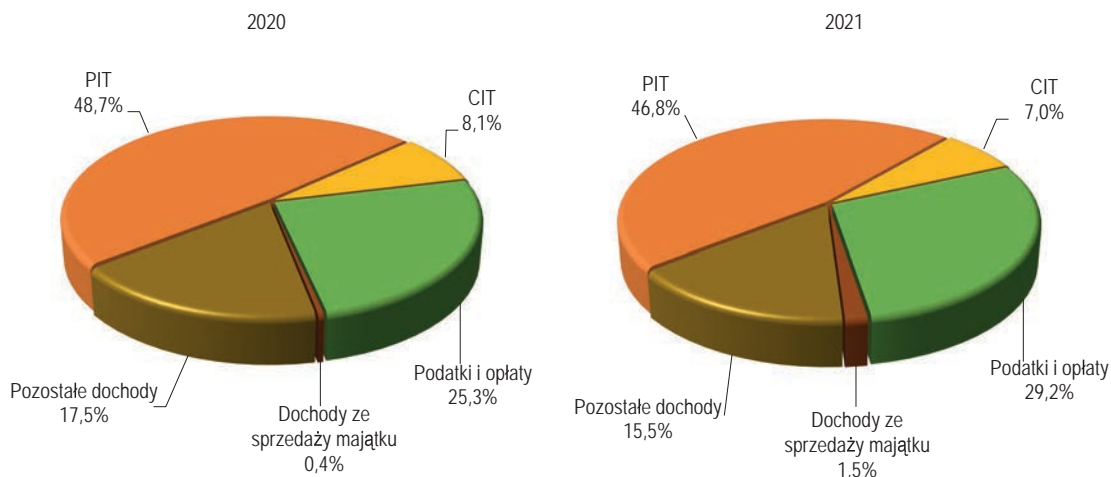
Struktura dochodów ogółem m.st. Warszawy w latach 2015–2021



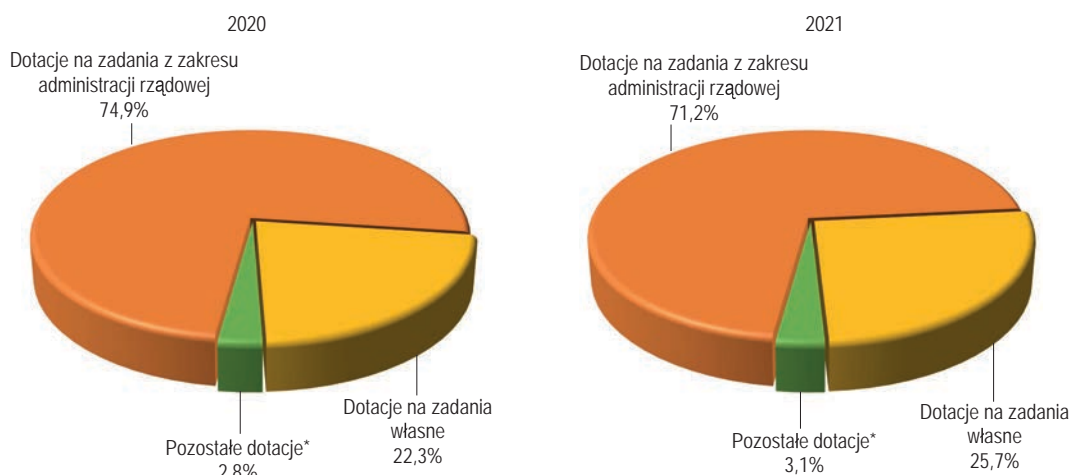
Struktura dochodów ogółem m.st. Warszawy powiatu w latach 2015–2021



Struktura dochodów własnych m.st. Warszawy w latach 2020 i 2021

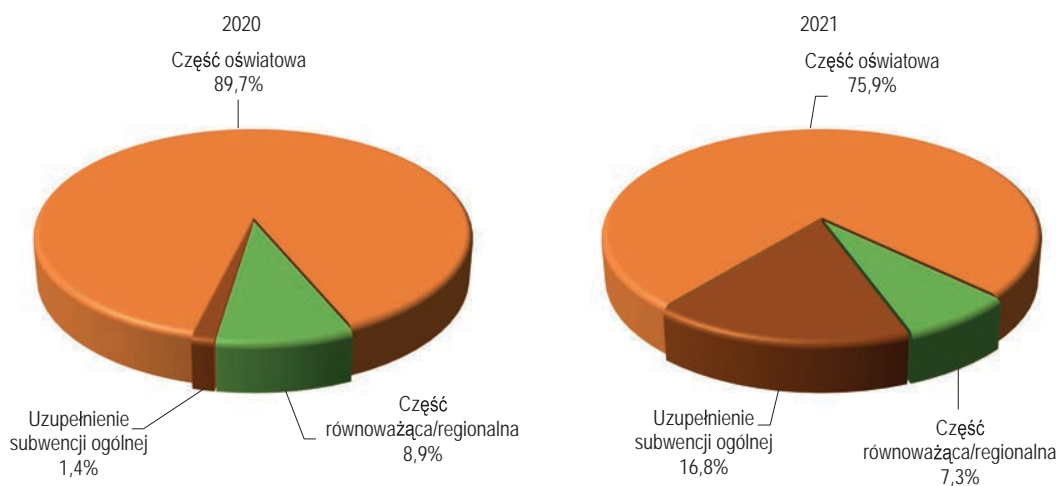


Struktura dotacji celowych m.st. Warszawy w latach 2020 i 2021



\* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura subwencji ogólnej m.st. Warszawy w latach 2020 i 2021



**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 2021 r. o 2 325 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim były niższe o 2 314 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 2 689 tys. zł (w roku poprzednim o 585 tys. zł).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 5 014 tys. zł (wobec 2 899 tys. zł w 2020 r.).

Dochody podatkowe<sup>1)</sup> m.st. Warszawy możliwe do uzyskania w latach 2020 i 2021 (w tys. zł)

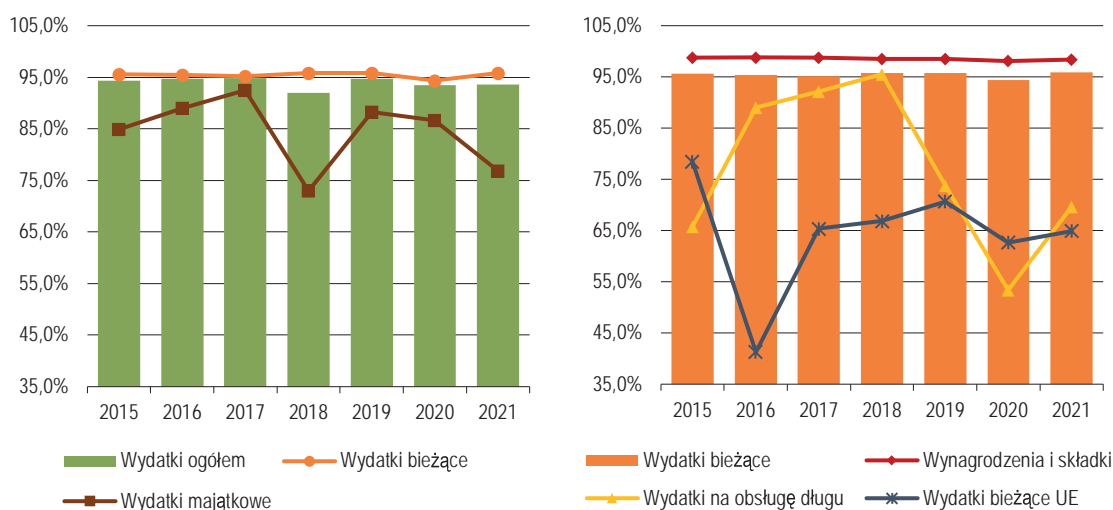
Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania			
	Razem	z tego:		
		wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
<b>2020</b>				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	7 568 794,6	7 565 895,3	2 314,0	585,3
– PIT, CIT	5 685 118,8	5 685 118,8	-	-
– podatek rolny	157,8	157,8	-	-
– podatek od nieruchomości	1 191 664,9	1 188 766,1	2 314,0	584,8
– podatek leśny	178,0	178,0	-	-
– podatek od środków transportowych	34 367,2	34 366,7	-	0,5
– pozostałe podatki i opłaty	657 308,0	657 308,0	-	-
<b>2021</b>				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	8 885 533,4	8 880 519,3	2 325,2	2 688,9
– PIT, CIT	6 318 548,2	6 318 548,2	-	-
– podatek rolny	883,6	883,6	-	-
– podatek od nieruchomości	1 367 614,8	1 362 643,1	2 325,2	2 646,5
– podatek leśny	229,0	229,0	-	-
– podatek od środków transportowych	18 954,4	18 912,0	-	42,4
– pozostałe podatki i opłaty	1 179 303,5	1 179 303,5	-	-

<sup>1)</sup> Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdania Rb-PDP m.st. Warszawa.

## 2. Wydatki

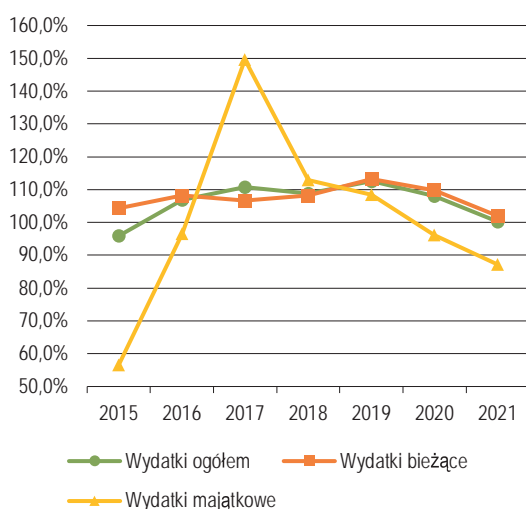
Wydatki budżetowe m.st. Warszawy zrealizowane zostały w wysokości 20 285 440 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, miasto nie wykonało ich w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 93,5% i była zbliżona do poziomu roku poprzedniego (93,4%). Wykonanie wydatków bieżących, podobnie jak w latach poprzednich, nie osiągnęło zaplanowanych wartości i wyniosło 95,8% (w 2020 r. – 94,4%). Wydatki bieżące związane z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych wykonano na poziomie 64,9%. Wydatki majątkowe m.st. Warszawy to głównie wydatki inwestycyjne. Plan wydatków inwestycyjnych zrealizowano w 74,9% (w 2020 r. – 86,4%).

Wykonanie planu wybranych grup wydatków m.st. Warszawy w latach 2015–2021

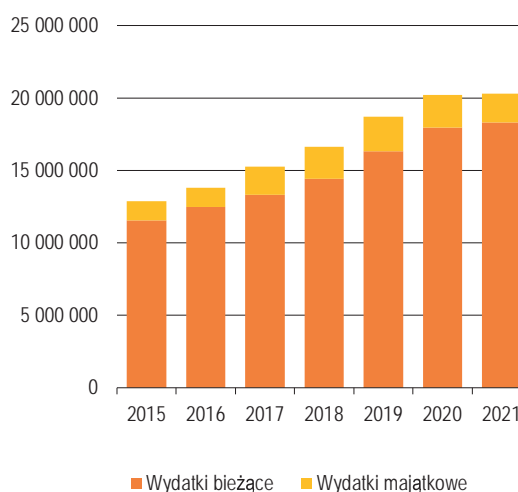


W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 0,3%, rok wcześniej wzrosły o 8,1%. W 2017 r. nastąpił znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych – o 48,6%. W 2018 r. wydatki na inwestycje miasta były wyższe o 13,9% w stosunku do poprzedniego roku. Również w 2019 r. wydatki inwestycyjne charakteryzowały 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. W 2021 r. wykonanie wydatków inwestycyjnych było niższe o 20,1% w odniesieniu do poprzedniego roku. Od 2021 r. widoczny jest wzrost wydatków bieżących na realizację projektów UE o 5,5%, w porównaniu do 2020 r.

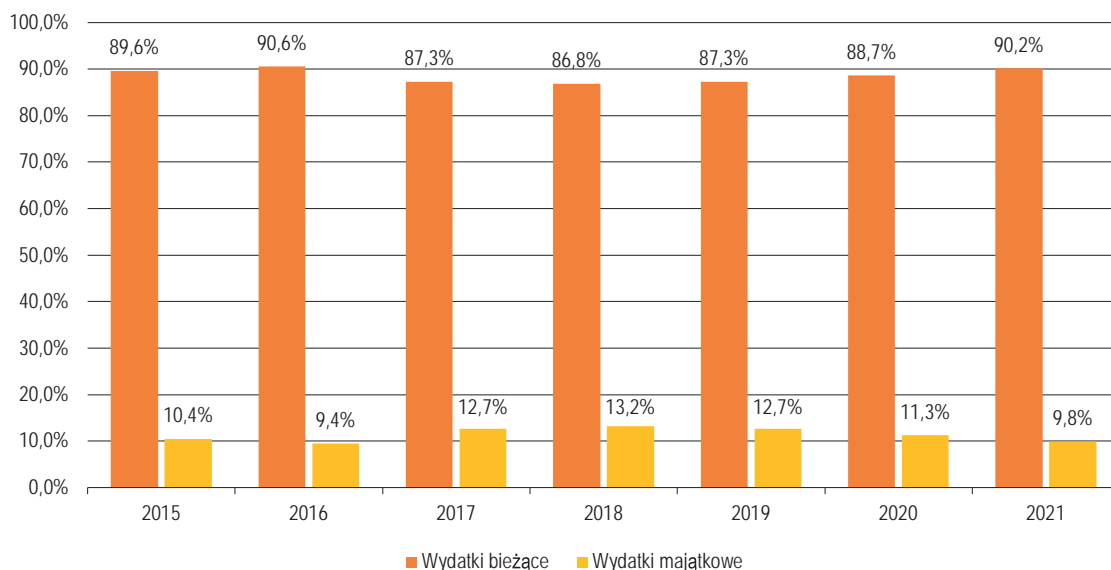
Dynamika wydatków m.st. Warszawy w latach 2015–2021  
(rok poprzedni = 100%)



Wydatki m.st. Warszawy w latach 2015–2021  
(w tys. zł)

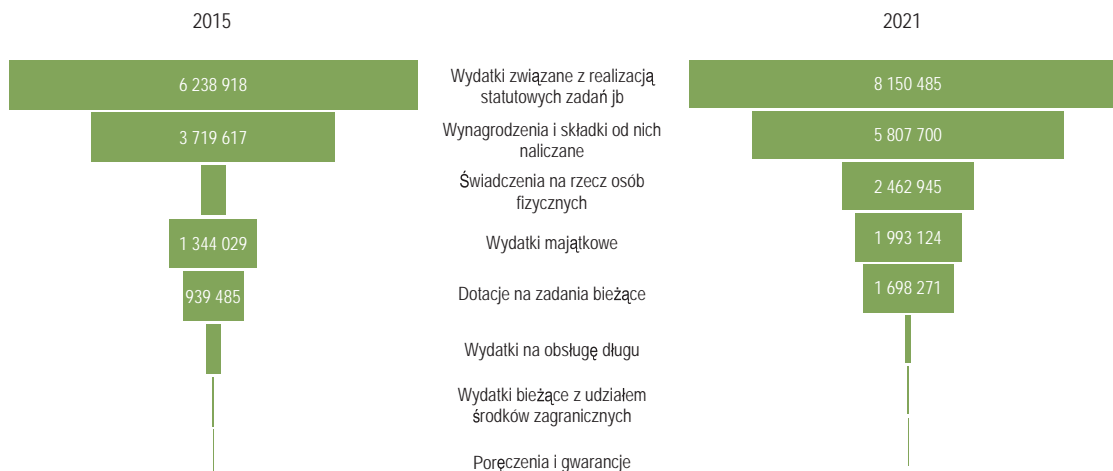


Struktura wydatków ogółem m.st. Warszawy w latach 2015–2021

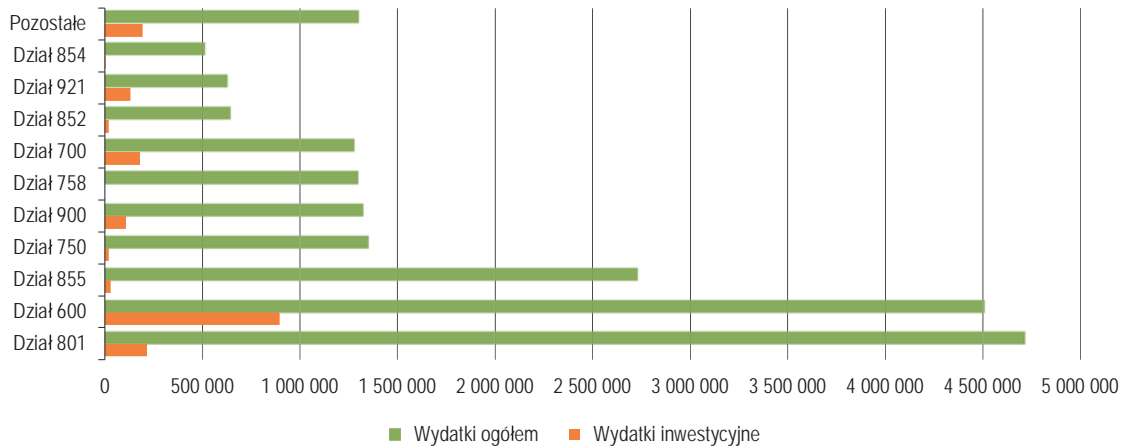


W 2015 r. nastąpił znaczny spadek udziału wydatków majątkowych w strukturze wydatków m.st. Warszawy – o 7,3 punktu procentowego do 10,4%. W 2016 r. ponownie nastąpił spadek tego udziału – do 9,4%, a od 2017 r. udział ten systematycznie wzrastał do 13,2%, aż do lat 2019–2020, w których nastąpił spadek o 0,5 punktu procentowego w 2019 r. i o 1,4 punktu procentowego w 2020 r. W 2021 r. nastąpił ponowny spadek do 9,8%, tym samym wzrósł (do 90,2%) udział wydatków bieżących.

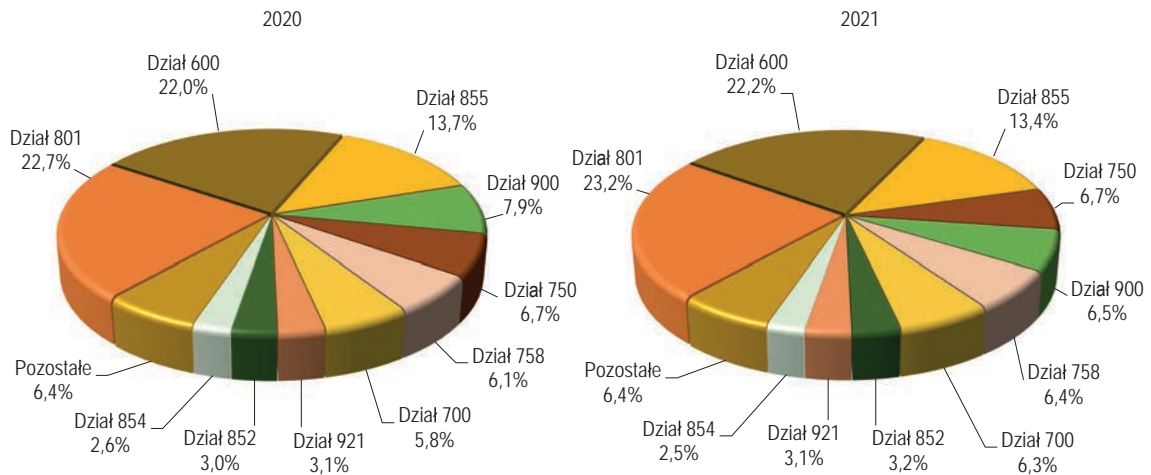
Wydatki m.st. Warszawy w latach 2015 i 2021 (w tys. zł)



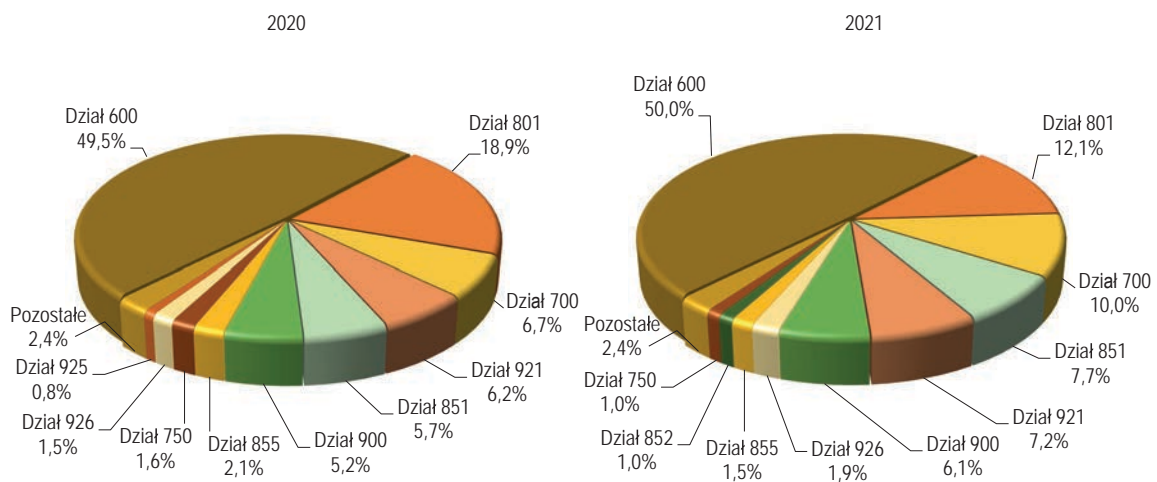
Wydatki m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w 2021 r. (w tys. zł)



Struktura wydatków ogółem m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2020 i 2021



Struktura wydatków inwestycyjnych m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2020 i 2021



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 855 – Rodzina, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 926 – Kultura fizyczna,

### 3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

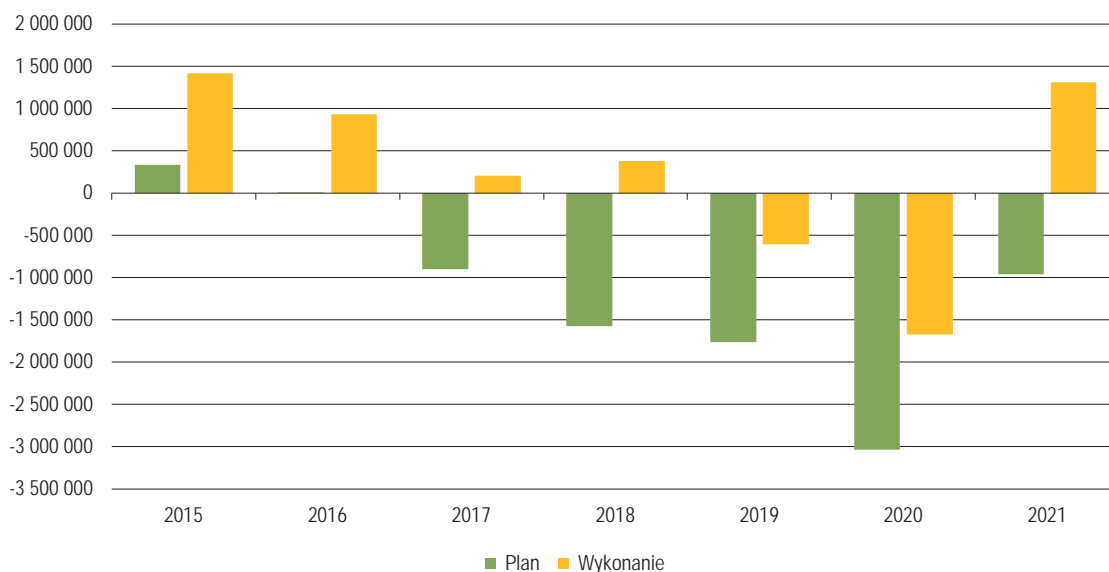
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody m.st. Warszawy w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-605 639,8</b>	<b>-1 668 466,8</b>	<b>1 309 342,8</b>	x	x
– nadwyżka	-	-	1 309 342,8	x	x
– deficyt	-605 639,7	-1 668 466,8	-	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>3 741 094,7</b>	<b>4 805 609,0</b>	<b>3 105 141,5</b>	<b>100,0</b>	<b>64,6</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	-	2 344 092,3	561 253,1	18,1	23,9
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	-	1 500 000,0	-	x	x
– wolne środki i nadwyżka	3 741 094,7	2 461 516,7	2 543 888,4	81,9	103,3
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>673 764,9</b>	<b>589 200,6</b>	<b>398 030,0</b>	<b>100,0</b>	<b>67,6</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	673 764,9	589 200,6	398 030,0	100,0	67,6
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	35,8	1 852,1	1 396,6	0,4	75,4

<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

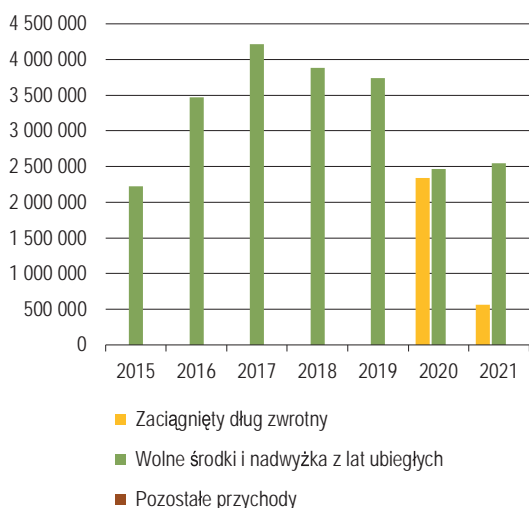
W 2021 r. m.st. Warszawa zrealizowało dochody budżetowe wyższe od wydatków o kwotę 1 309 343 tys. zł. W 2020 r. budżet zamknął się deficytem w wysokości 1 668 467 tys. zł, natomiast w 2019 r. deficyt wyniósł 605 640 tys. zł. W 2020 r. deficyt miasta finansowany był środkami pochodzącymi z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych. W latach od 2015 do 2019 m.st. Warszawa nie zaciągało długu zwrotnego.

Wynik budżetu m.st. Warszawy w latach 2015–2021 (w tys. zł)

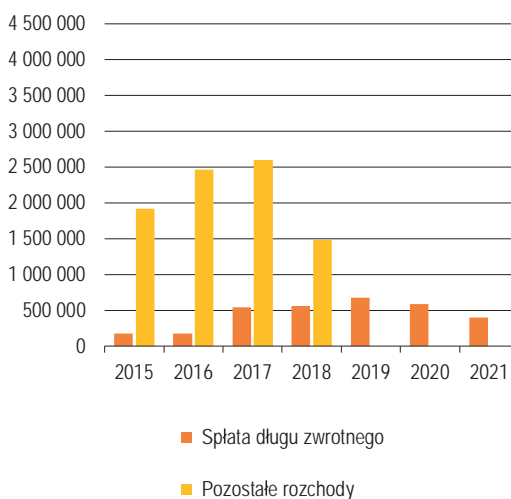


W strukturze przychodów udział wolnych środków oraz nadwyżki budżetowej był wyższy niż zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych i wynosił 81,9%. Rozchody w 100% stanowiła spłata długu zwrotnego.

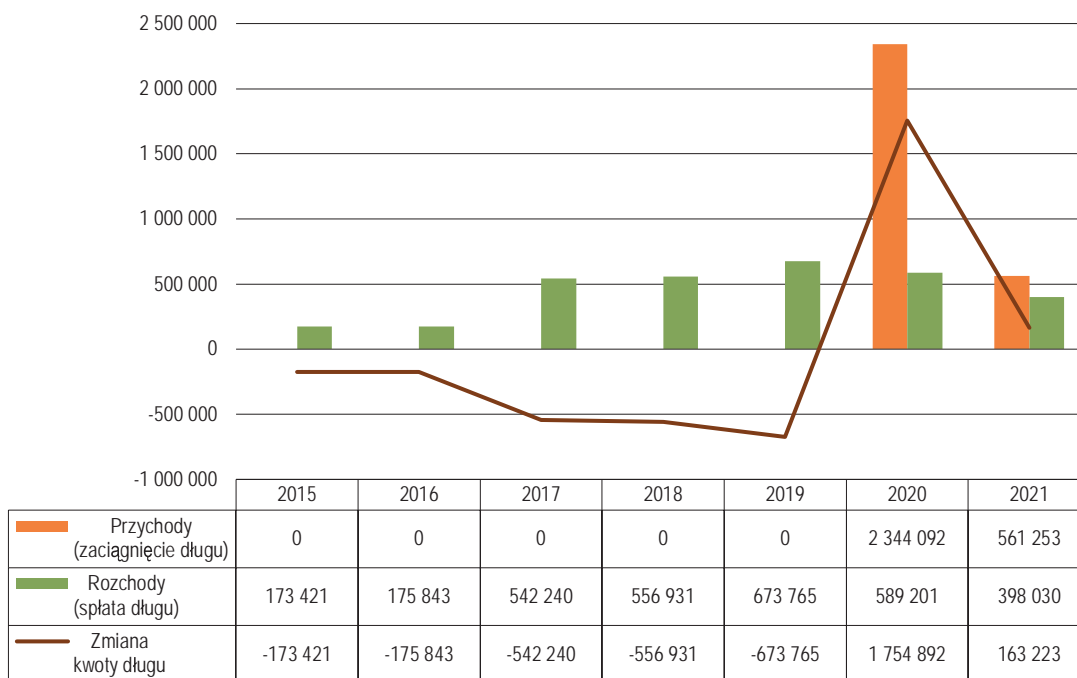
Przychody m.st. Warszawy w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Rozchody m.st. Warszawy w latach 2015–2021 (w tys. zł)



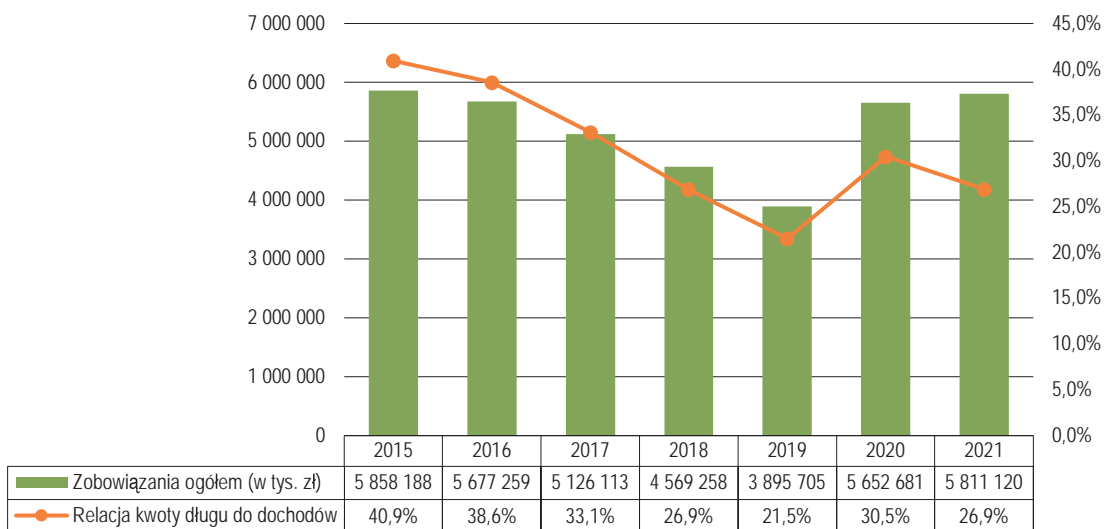
Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu m.st. Warszawy a zmiana kwoty długu w latach 2015–2021 (w tys. zł)



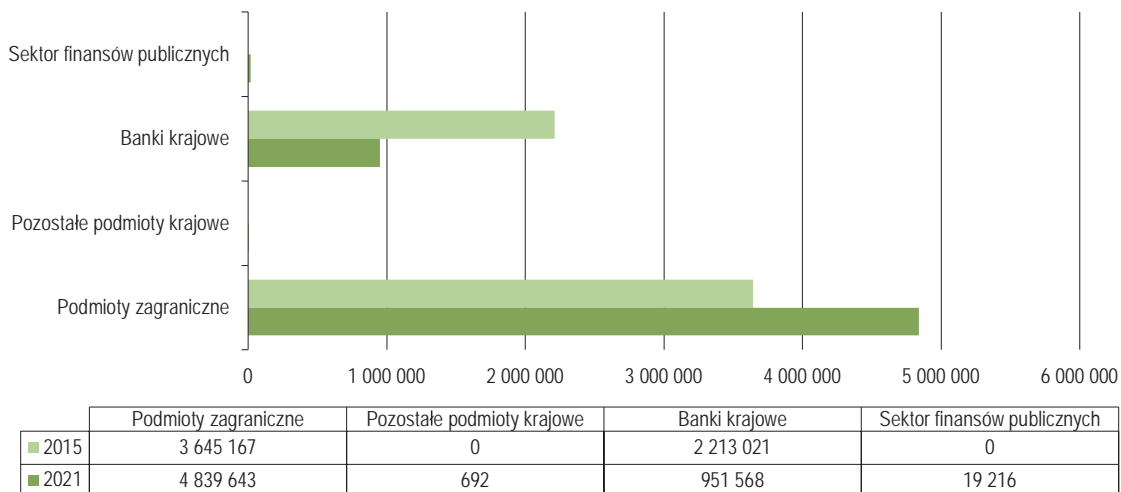
#### 4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

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%. W 2021 r. poziom zadłużenia nieznacznie wzrósł o 2,8%. Mimo zwiększenia kwoty długu poziom relacji zobowiązań do dochodów m.st. Warszawa wyniósł 26,9% i był niższy niż rok wcześniej o 3,6 punktu procentowego. Na koniec 2021 r. zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych stanowiły 83,3%. Zobowiązania wymagalne wyniosły 692 tys. zł, co oznacza spadek w stosunku do 2020 r. o 40,7%. Należności wymagalne 2021 r. wyniosły 2 200 513 tys. zł (spadek o 14,2%) i stanowiły 10,2% dochodów wykonanych.

Poziom zadłużenia m.st. Warszawy oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2015–2021



Struktura kwoty długu m.st. Warszawy według wierzycieli w 2015 i 2021 (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. Warszawy<sup>1</sup>).

Wybrane wielkości budżetów miast na prawach powiatu w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>75 784 558,6</b>	<b>81 756 733,1</b>	<b>89 450 772,4</b>	<b>102,5</b>	<b>100,0</b>	<b>109,4</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>69 898 259,0</b>	<b>73 827 149,0</b>	<b>82 613 854,1</b>	<b>103,2</b>	<b>92,4</b>	<b>111,9</b>
PIT, CIT	20 186 731,4	19 606 062,1	22 427 400,2	106,9	25,1	114,4
Dotacje celowe, w tym:	15 051 158,2	18 178 305,6	17 956 965,0	98,8	20,1	98,8
Na zadania zlecone	12 657 955,4	15 713 532,6	15 522 042,8	99,7	17,4	98,8
Subwencja ogólna, w tym:	14 728 188,4	16 113 844,6	19 455 092,4	104,8	21,7	120,7
Część oświatowa	13 713 303,1	14 998 587,6	15 604 994,2	100,0	17,4	104,0
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>5 886 299,5</b>	<b>7 929 584,1</b>	<b>6 836 918,3</b>	<b>94,0</b>	<b>7,6</b>	<b>86,2</b>
Dochody ze sprzedaży majątku	1 331 378,6	1 533 237,7	2 367 038,0	117,6	2,6	154,4
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>78 170 436,9</b>	<b>83 276 004,8</b>	<b>87 918 045,7</b>	<b>94,0</b>	<b>100,0</b>	<b>105,6</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>64 647 763,2</b>	<b>70 335 148,1</b>	<b>74 262 975,9</b>	<b>96,9</b>	<b>84,5</b>	<b>105,6</b>
Wynagrodzenia i pochodne	24 687 668,0	26 699 053,6	28 618 252,0	98,8	32,6	107,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	12 227 518,2	15 052 607,1	14 691 987,0	99,4	16,7	97,6
Dotacje	7 554 354,0	8 087 081,0	8 809 674,7	98,8	10,0	108,9
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	714 004,0	595 581,7	440 218,2	72,1	0,5	73,9
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	699 915,1	651 287,3	647 349,9	67,5	0,7	99,4
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>13 522 673,7</b>	<b>12 940 856,7</b>	<b>13 655 069,8</b>	<b>81,1</b>	<b>15,5</b>	<b>105,5</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	12 337 676,6	11 818 649,8	12 105 558,3	79,9	13,8	102,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	5 660 785,6	5 068 897,5	5 165 392,6	79,5	5,9	101,9
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-2 385 878,3</b>	<b>-1 519 271,7</b>	<b>1 532 726,7</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	5 250 495,8	3 492 000,9	8 350 878,2	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>8 972 571,4</b>	<b>10 359 898,7</b>	<b>11 165 156,6</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>107,8</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	5 534 680,5	6 475 495,6	4 928 890,6	x	44,1	76,1
Wolne środki i nadwyżka	3 411 752,3	3 830 001,6	6 179 078,9	x	55,3	161,3
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>2 759 883,6</b>	<b>2 853 842,1</b>	<b>3 231 555,8</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>113,2</b>
Spłata długu zwrotnego	2 629 478,0	2 651 776,4	3 056 526,2	x	94,6	115,3
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>9 366 269,3</b>	<b>9 890 910,7</b>	<b>10 196 230,7</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>103,1</b>
Należności wymagalne	8 898 214,5	9 374 216,5	9 580 834,5	x	94,0	102,2
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>33 205 279,1</b>	<b>37 337 227,9</b>	<b>39 235 510,0</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>105,1</b>
Zobowiązania wymagalne	21 296,6	20 803,0	21 280,8	x	0,1	102,3
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych</b>	<b>1 002 085,0</b>	<b>964 940,9</b>	<b>1 015 417,3</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>105,2</b>
w tym SP ZOZ	971 384,5	930 590,7	982 759,5	x	96,8	105,6

<sup>1</sup> 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 2019–2021

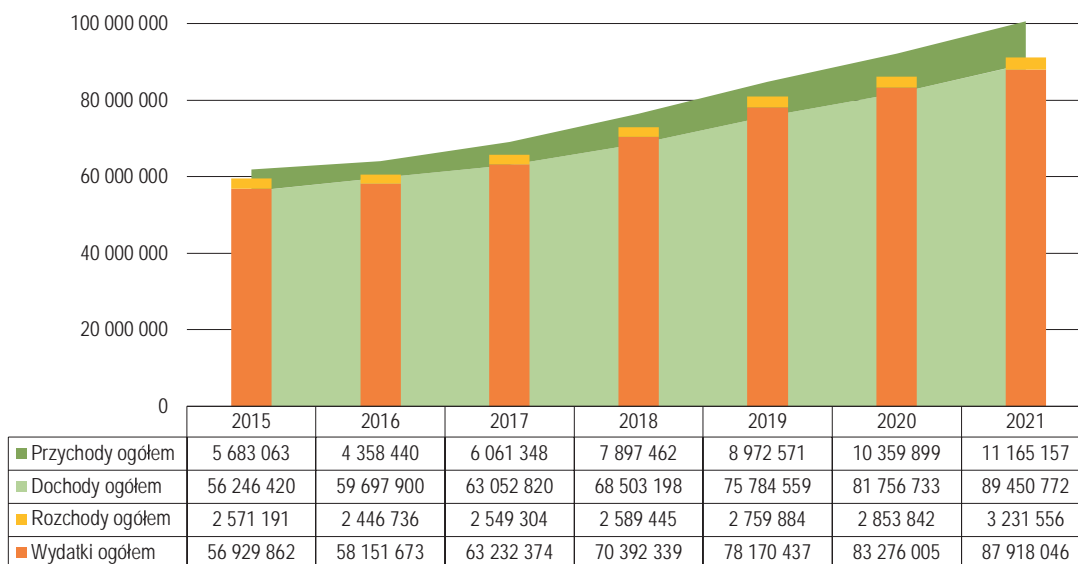
Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>4 307 986,3</b>	<b>4 293 014,4</b>	<b>3 461 026,5</b>	<b>75,2</b>	<b>3,9</b>	<b>80,6</b>
Budżet środków europejskich	4 058 178,5	4 022 837,2	3 301 045,5	76,2	3,7	82,1
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	107 340,1	131 061,4	103 127,9	70,5	0,1	78,7
Środki ze źródeł zagranicznych	142 467,7	139 115,8	56 853,1	45,5	0,1	40,9
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>6 617 990,0</b>	<b>6 032 475,9</b>	<b>5 947 440,9</b>	<b>81,2</b>	<b>6,6</b>	<b>98,6</b>
Budżet środków europejskich	4 007 850,9	3 521 656,5	3 154 624,0	78,6	3,5	89,6
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	2 215 237,5	2 032 727,6	2 218 616,5	83,6	2,5	109,1
Środki ze źródeł zagranicznych	394 901,7	478 091,8	574 200,4	87,5	0,6	120,1
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>608 643,2</b>	<b>537 896,7</b>	<b>295 684,6</b>	x	x	<b>55,0</b>
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>166 067,0</b>	<b>288 697,4</b>	<b>330 925,4</b>	x	x	<b>114,6</b>

\* 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 2021 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba miast na prawach powiatu	Struktura (w %)
do 100>	4	6,2
(100 do 200>	8	12,3
(200 do 300>	10	15,4
(300 do 400>	13	20,0
(400 do 500>	2	3,1
powyżej 500	28	43,1
<b>Razem</b>	<b>65</b>	<b>100,0</b>

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu w latach 2015–2021 (w tys. zł)



## 1. Dochody

Dochody budżetowe miast na prawach powiatu w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>75 784 558,6</b>	<b>81 756 733,1</b>	<b>89 450 772,4</b>	<b>102,5</b>	<b>100,0</b>	<b>109,4</b>
Dochody własne	42 028 699,2	43 466 198,9	48 822 535,9	105,3	54,6	112,3
Dotacje celowe	18 916 761,4	22 042 691,9	21 080 680,7	94,7	23,6	95,6
Subwencja ogólna	14 839 098,0	16 247 842,3	19 547 555,8	104,8	21,9	120,3

W 2021 r. dochody budżetów miast na prawach powiatu zostały zrealizowane w wysokości 89 450 772 tys. zł. Wskaźnik wykonania dochodów ogółem w relacji do planu wyniósł 102,5% i był on wyższy niż w roku poprzednim o 3,0 punkty procentowe.

Dochody bieżące zostały wykonane w 103,2% w stosunku do planu, dochody majątkowe w 94,0%, a dochody ze sprzedaży majątku w 117,6%.

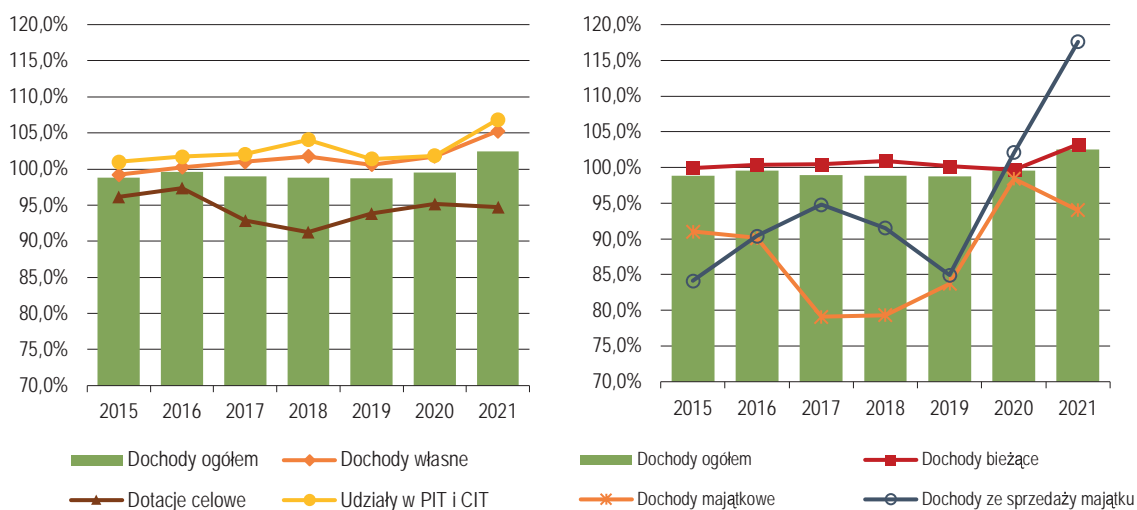
Wskaźnik dynamiki dochodów ogółem w 2021 r. wyniósł 109,4% i jest wyższy w stosunku do roku poprzedniego o 1,5 punktu procentowego.

Śród poszczególnych grup dochodów w najwyższym stopniu, odmiennie niż w latach poprzednich, wzrosły dochody z tytułu subwencji ogólnej. Wskaźnik dynamiki w 2021 r. kształtował się następująco: PIT, CIT – 114,4% (w 2020 r. – 97,1%), dotacje celowych – 95,6% i był o 20,9 punktu procentowego niższy w stosunku do roku poprzedniego, subwencji ogólnej – 120,3% i był o 10,8 punktu procentowego wyższy w stosunku do roku poprzedniego).

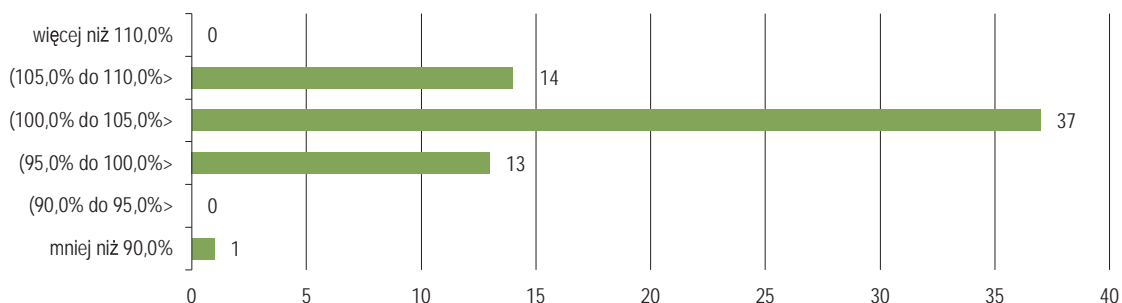
Dynamika dochodów własnych wyniosła 112,3% i była wyższa niż w roku poprzednim o 8,9 punktu procentowego.

W trakcie 2021 r. miasta na prawach powiatu pozyskały bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych w łącznej kwocie 3 461 027 tys. zł, tj. 75,2% planu, a ich dynamika w stosunku do 2020 r. wynosiła 80,6%.

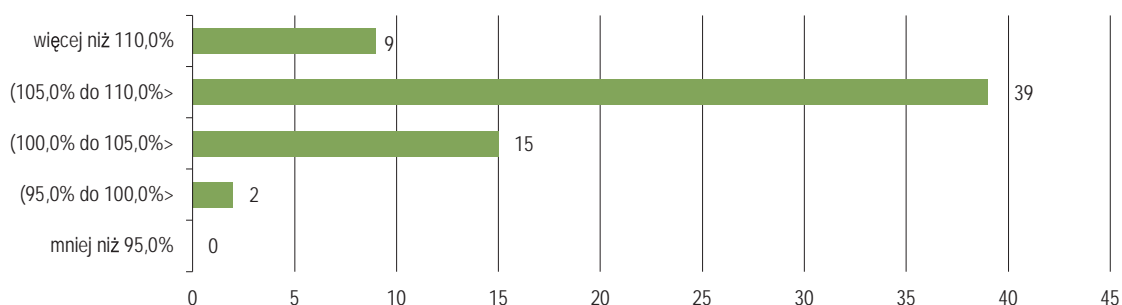
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów miast na prawach powiatu w latach 2015–2021



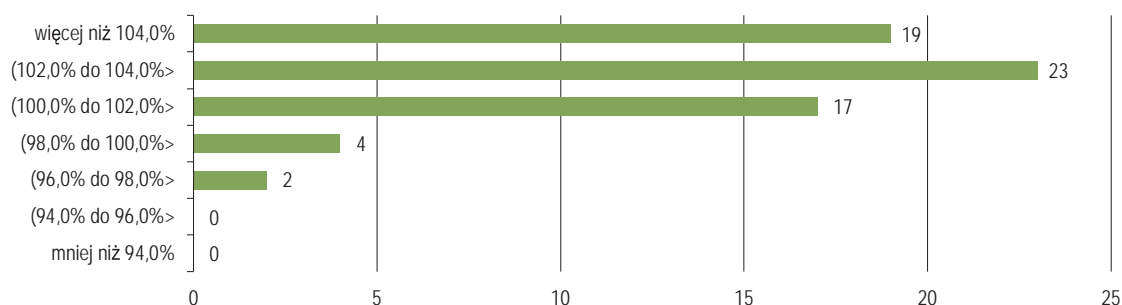
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2021 r.



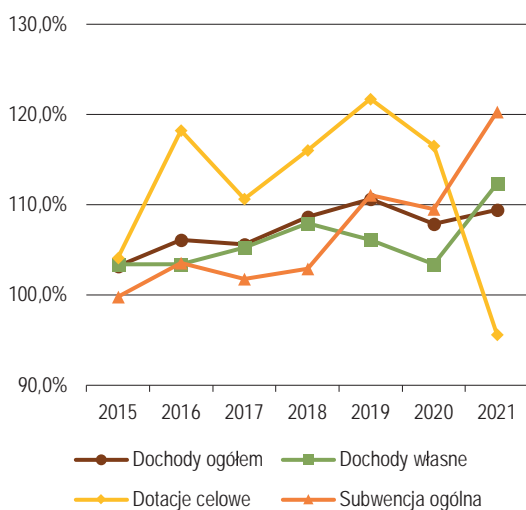
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2021 r.



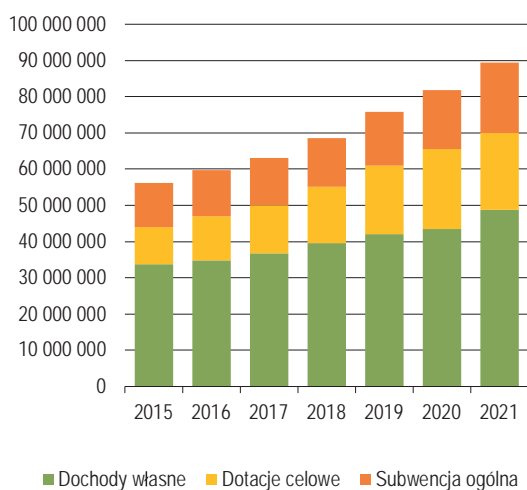
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2021 r.



Dynamika dochodów miast na prawach powiatu w latach 2015–2021 (rok poprzedni = 100%)



Dochody miast na prawach powiatu w latach 2015–2021 (w tys. zł)

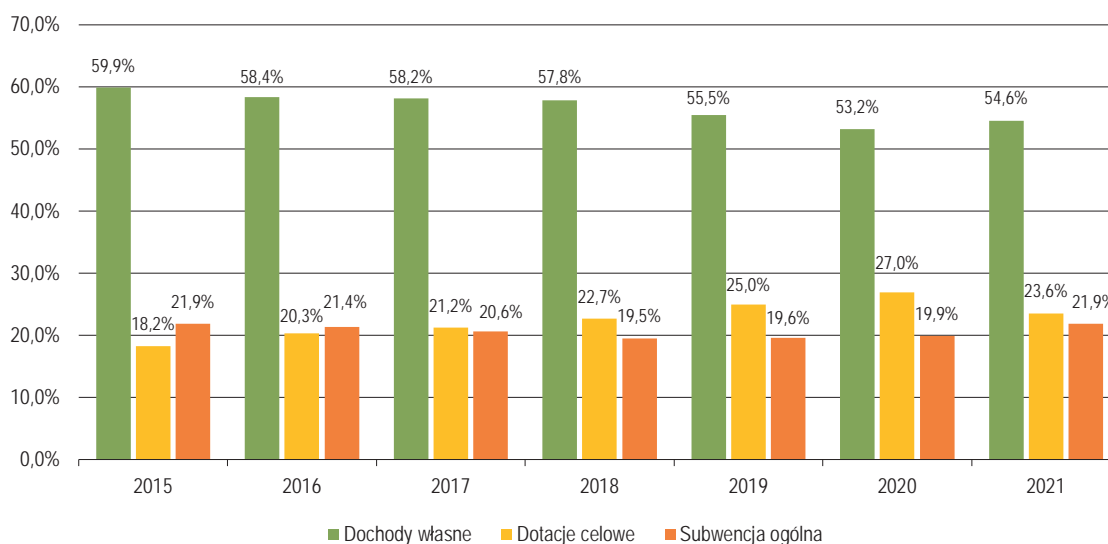


Największą część dochodów miast na prawach powiatu (54,6%) stanowiły dochody własne. Zanotowały one wzrost udziału o 1,4 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego. Udział PIT i CIT w dochodach ogółem wynosił 25,1% i był o 1,1 punktu procentowego wyższy. Otrzymane dotacje celowe w 2021 r. stanowiły 23,6% ogółu dochodów (spadek o 3,4 punktu procentowego). Subwencja stanowiąca 21,9% dochodów ogółem była na poziomie wyższym do poziomu z roku 2020 o 2,0 punkty procentowe.

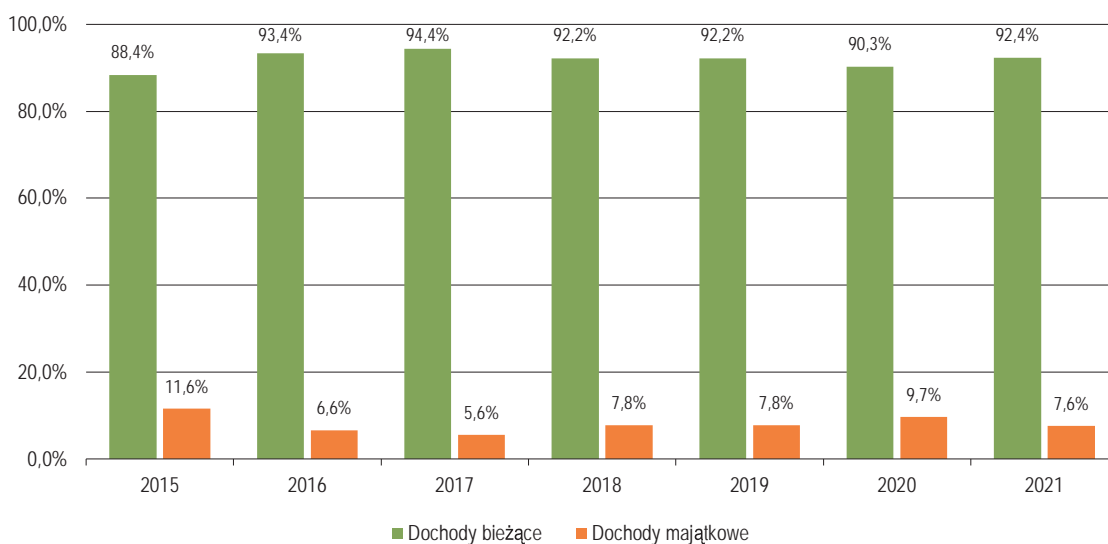
Kolejny rok z rządu miasta na prawach powiatu zrealizowały w pełnym zakresie zaplanowane dochody własne. Wskaźnik wykonania tej grupy dochodów wyniósł 105,3% planu i był wyższy niż rok wcześniej o 3,5 punktu procentowego.

W dochodach ogółem w 2021 r., udział dochodów bieżących stanowił 92,4% i w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 2,1 punktu procentowego. Udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem wynosił 7,6%. Natomiast dochody ze sprzedaży majątku stanowiły 2,6% dochodów ogółem (34,6% majątkowych) i kształtowały się na poziomie wyższym o 0,7 punktu procentowego w stosunku do roku 2020.

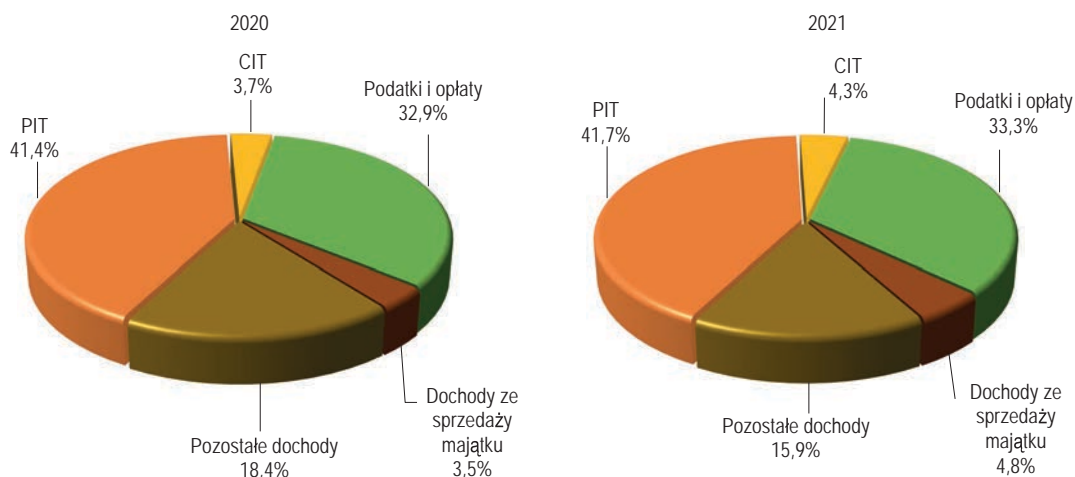
Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2015–2021



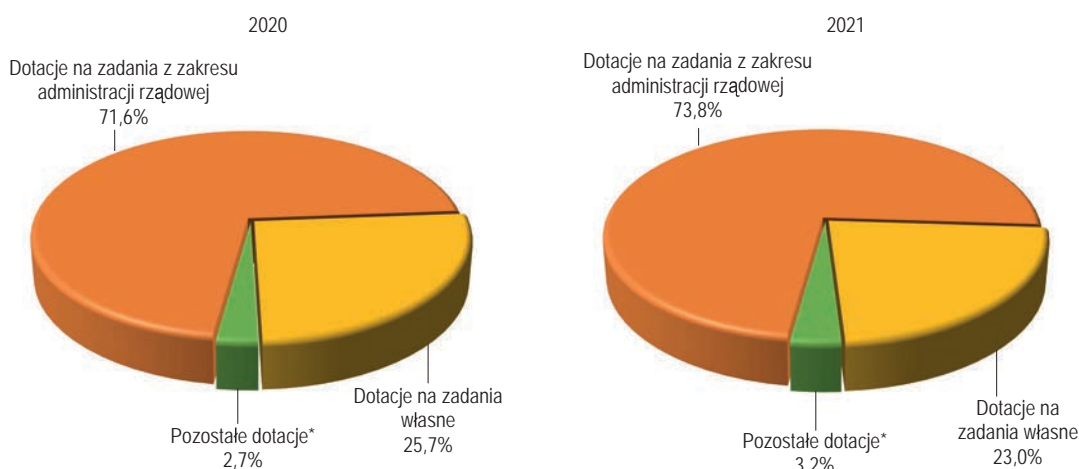
Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2015–2021



Struktura dochodów własnych miast na prawach powiatu w latach 2020 i 2021

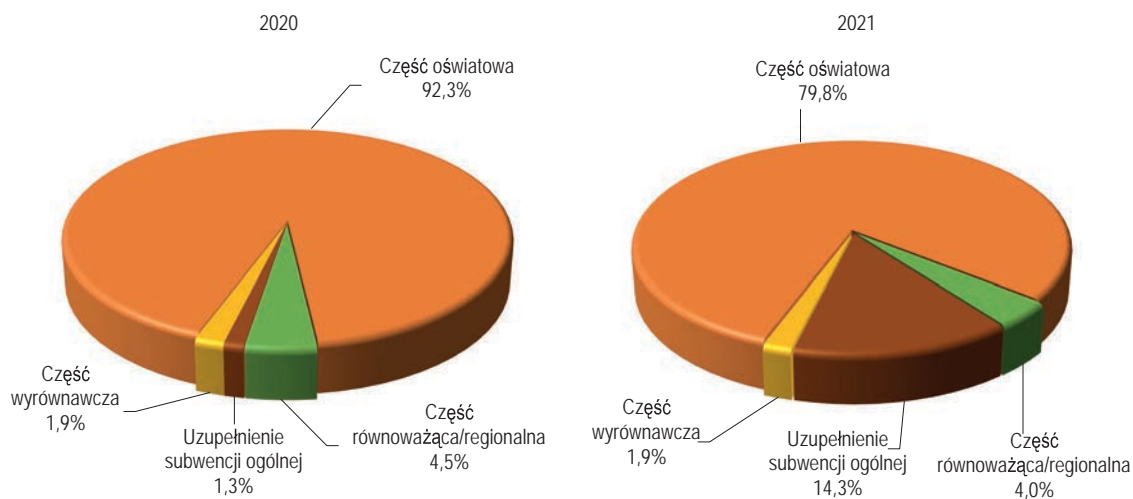


Struktura dotacji celowych miast na prawach powiatu w latach 2020 i 2021



\* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura subwencji ogólnej<sup>1)</sup> miast na prawach powiatu w latach 2020 i 2021



<sup>1)</sup> 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 2021 r. o 520 199 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim niższe o 457 312 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 243 217 tys. zł (w roku poprzednim o 257 558 tys. zł).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 763 416 tys. zł (wobec 714 870 tys. zł w 2020 r.).

Dochody podatkowe<sup>1)</sup> miast na prawach powiatu możliwe do uzyskania w latach 2020 i 2021 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania			
	Razem	z tego:		
		wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
<b>2020</b>				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	25 917 104,2	25 202 234,1	457 312,1	257 558,0
– PIT, CIT	15 517 110,0	15 517 110,0	-	-
– podatek rolny	22 225,2	21 494,9	624,1	106,2
– podatek od nieruchomości	8 491 871,2	8 037 915,8	198 685,1	255 270,3
– podatek leśny	4 424,2	4 400,0	-	24,2
– podatek od środków transportowych	572 051,5	312 725,7	258 002,9	1 322,9
– pozostałe podatki i opłaty	1 309 422,1	1 308 587,7	-	834,4
<b>2021</b>				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	29 281 028,8	28 517 612,3	520 199,3	243 217,2
– PIT, CIT	17 766 607,6	17 766 607,6	-	-
– podatek rolny	22 585,9	21 906,8	605,4	73,7
– podatek od nieruchomości	9 099 704,0	8 627 166,3	232 200,0	240 337,7
– podatek leśny	4 424,2	4 397,6	-	26,6
– podatek od środków transportowych	614 601,0	324 956,7	287 393,9	2 250,5
– pozostałe podatki i opłaty	1 773 106,2	1 772 577,3	-	528,8

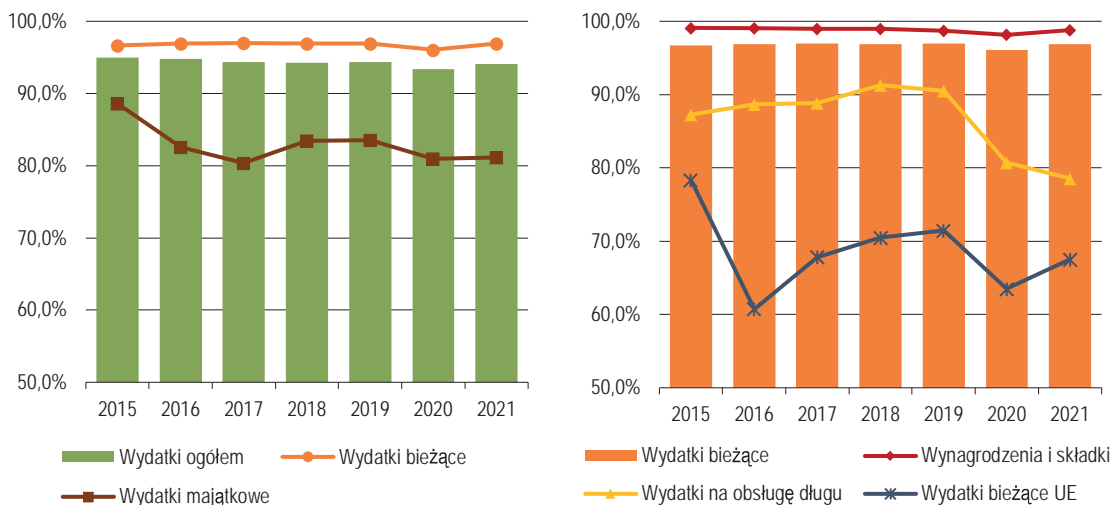
<sup>1)</sup> Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP miast na prawach powiatu.

**2. Wydatki**

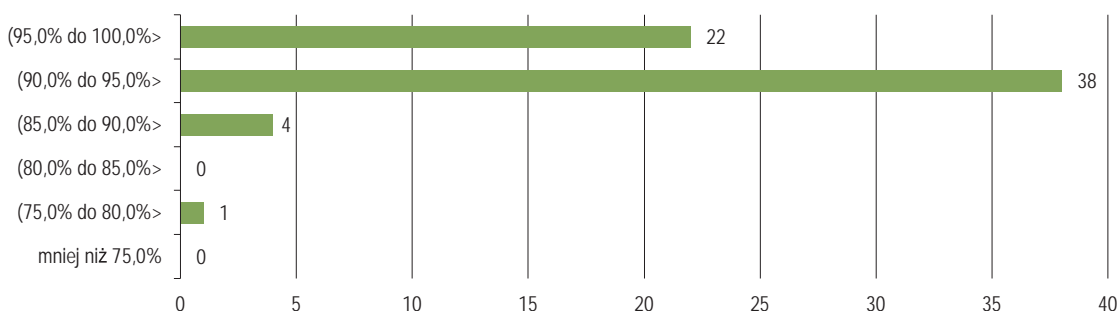
Wydatki miast na prawach powiatu w 2021 r. zostały zrealizowane w wysokości 87 918 046 tys. zł. Podobnie jak w latach poprzednich nie zrealizowano zaplanowanych wydatków ogółem, a średni poziom ich realizacji wyniósł 94,0% planu (w roku 2020 – 93,3%). Powiaty grodzkie bardziej realnie planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Wydatki bieżące wykonane zostały w 96,9%, podczas gdy wydatki majątkowe w 81,1% zakładanych w 2021 roku wielkości. Tylko w latach 2017 i 2020 odnotowano jeszcze niższy poziom wykonania wydatków majątkowych w tej grupie jednostek.

Wydatki miast na prawach powiatu ze środków europejskich oraz ze źródeł zagranicznych w 2021 r. zamknęły się kwotą 5 947 441 tys. zł.

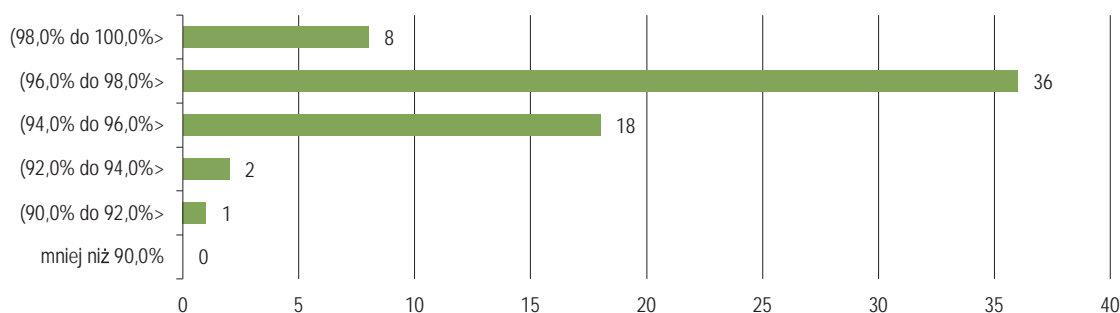
Wykonanie planu wybranych grup wydatków miast na prawach powiatu w latach 2015–2021



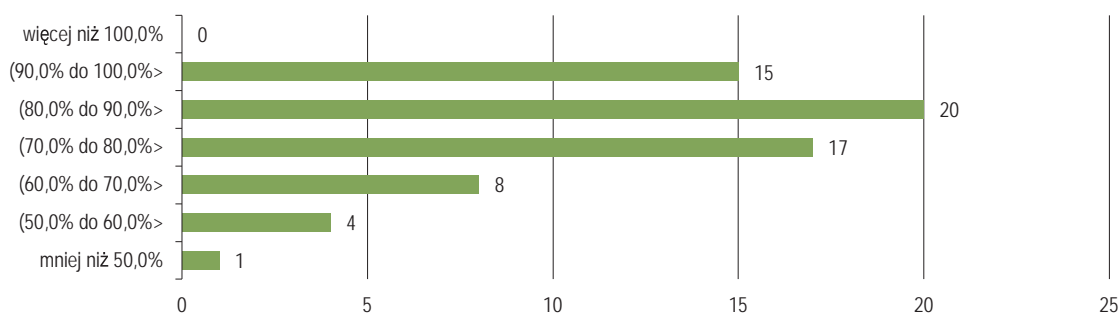
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2021 r.



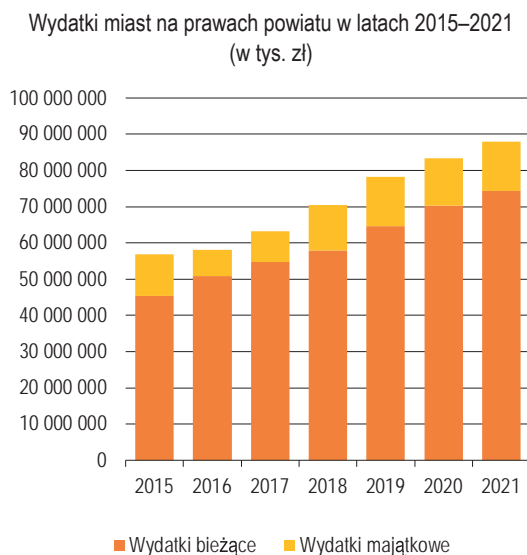
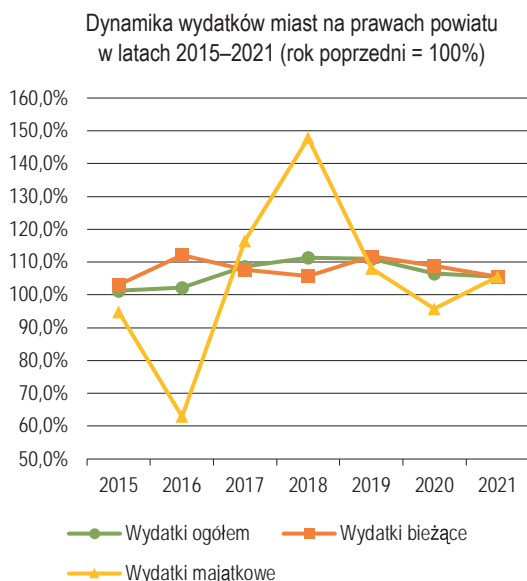
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2021 r.



Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2021 r.

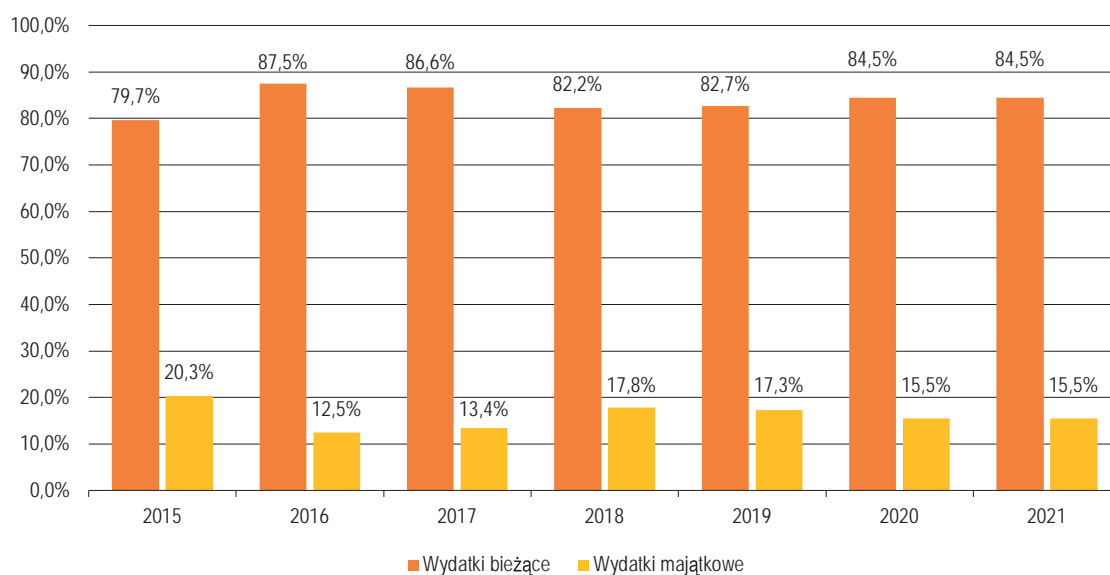


W 2021 r. wskaźnik dynamiki dochodów powiatów grodzkich (109,4%) był wyższy o 3,8 punktu procentowego niż wydatków. Na wzrost kwoty wydatków ogółem o 5,6% (realnie o 0,5%) miał wpływ wzrost wydatków bieżących o 5,6% oraz wzrost wydatków majątkowych o 5,5% (w tym wydatków inwestycyjnych o 2,4%).

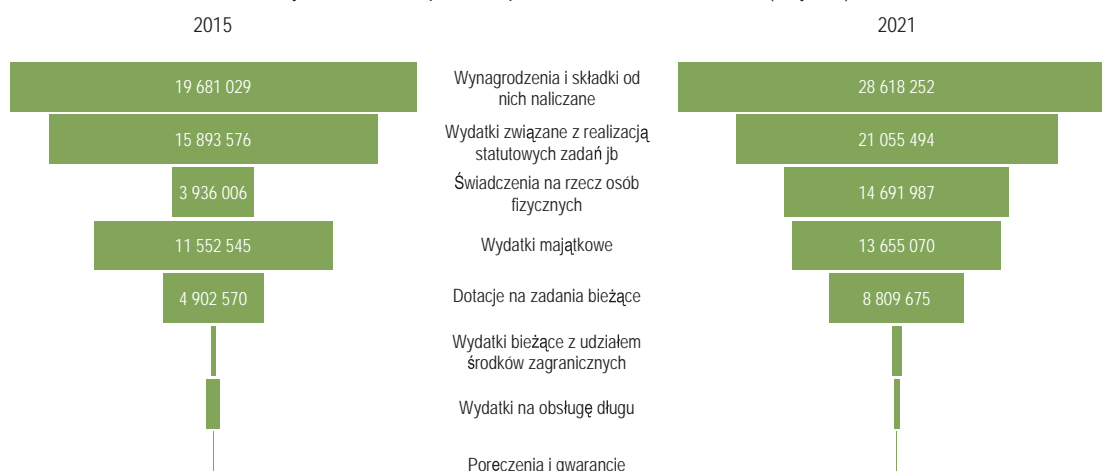


Struktura wydatków miast na prawach powiatu nie uległa zmianie. Tak jak w roku poprzednim wydatki bieżące stanowiły 84,5% a wydatki majątkowe 15,5%. Zmniejszył się tylko udział wydatków inwestycyjnych z 14,2% w 2020 r. do 13,8% w 2021 r. Mimo to, miasta na prawach powiatu łącznie zrealizowały ponad jedną czwartą (25,2%) wartości wszystkich samorządowych inwestycji w kraju. W 2021 r. 42,7% wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich stanowiły wydatki związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych (w roku 2020 – 42,9%). Spośród 65 miast tylko w pięciu przeznaczono na inwestycje ponad 1/5 łącznych wydatków. W roku poprzednim takich jednostek było dziewięć, a w latach 2019 i 2018 – 12.

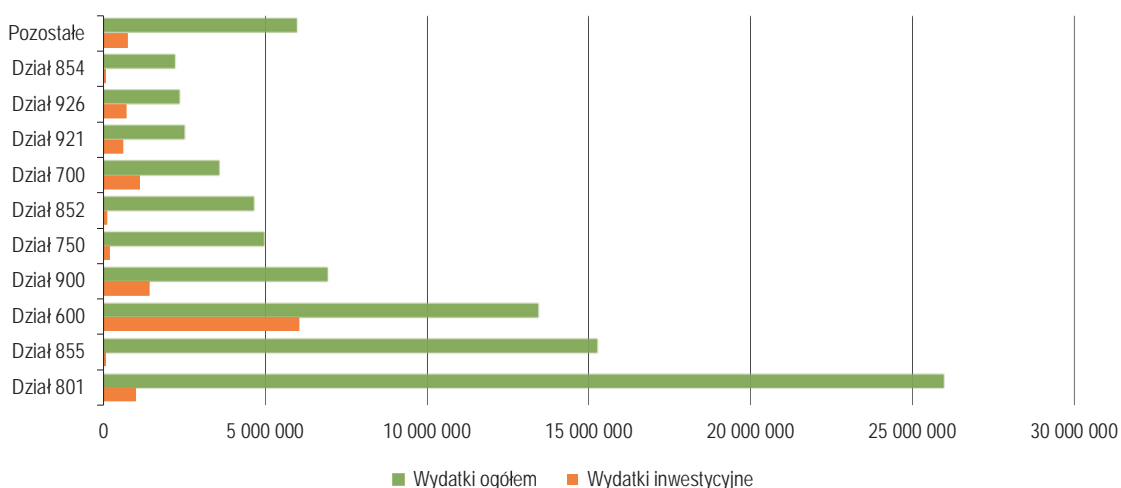
Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu w latach 2015–2021



Wydatki miast na prawach powiatu w latach 2015 i 2021 (w tys. zł)



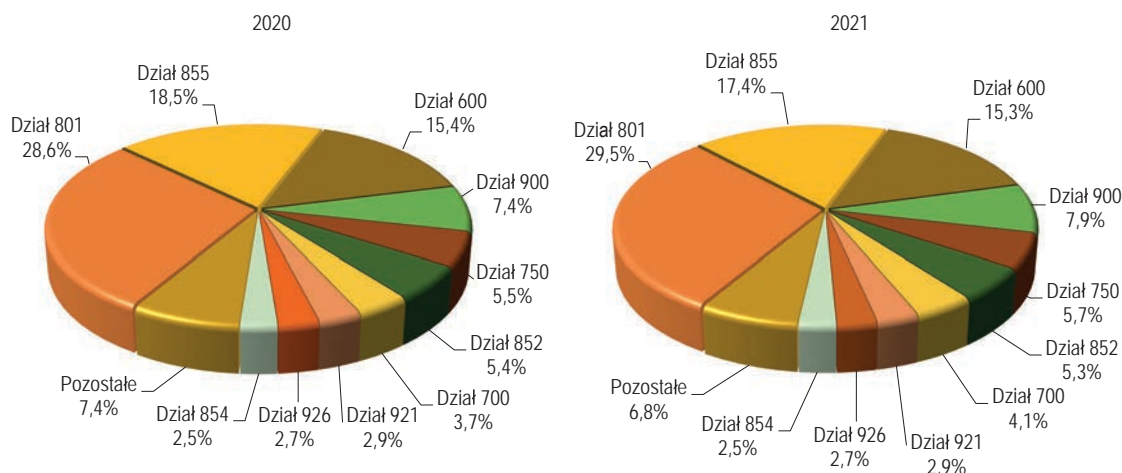
Wydatki miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w 2021 r. (w tys. zł)



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.

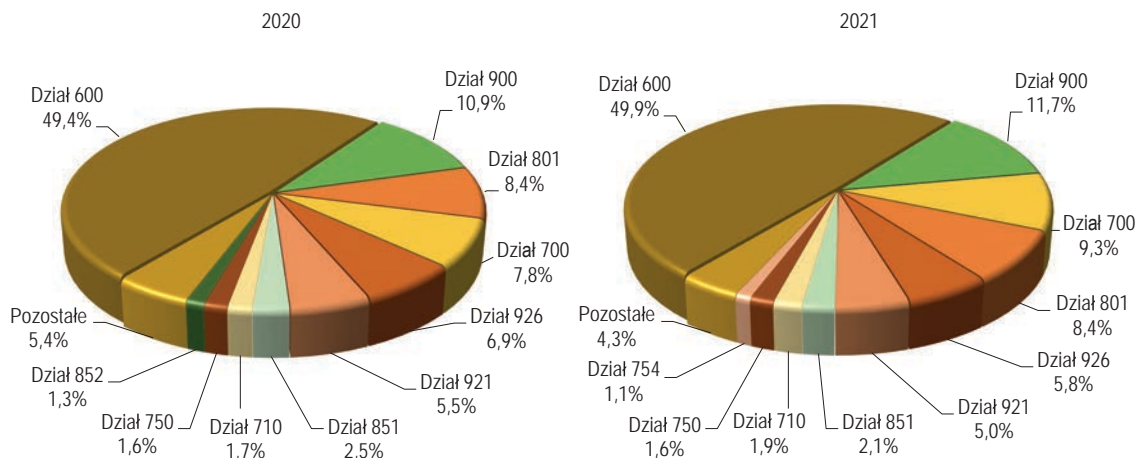
Analogicznie jak w latach poprzednich, miasta na prawach powiatu największą część wydatków ogółem w 2021 r. przeznaczyły na realizację zadań w trzech działach: Oświata i wychowanie – 29,5%; Rodzina – 17,4% oraz Transport i łączność – 15,3%. Prawie połowę wydatków inwestycyjnych powiaty grodzkie przeznaczyły na inwestycje drogowe – 49,9%.

## Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2020 i 2021



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 2020 i 2021



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 710 – Działalność usługowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 852 – Pomoc społeczna.

### 3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

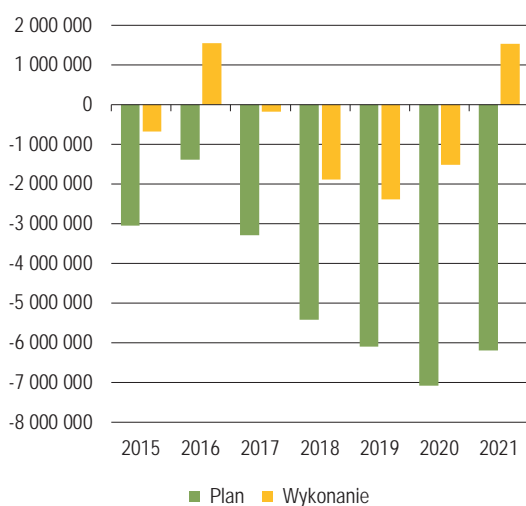
W 2021 r. miasta na prawach powiatu planowały deficyt budżetowy w wysokości 6 199 471 tys. zł, ale realizacja dochodów na poziomie 102,5% i wydatków w 94,0% planu spowodowała, że ostatecznie budżety miast zamknęły się łączną kwotą nadwyżki 1 532 727 tys. zł, stanowiącą 1,7% uzyskanych dochodów. Jest to obok roku 2007 i 2016 trzeci raz kiedy powiaty grodzkie zrealizowały dochody wyższe od wydatków. Tak jak w 2016 r. spośród 65 powiatów grodzkich 48 jednostek zamknęło budżet nadwyżką i jest to najwyższa odnotowana liczba miast nadwyżkowych od początku działalności tej grupy jednostek.

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu w latach 2019–2021

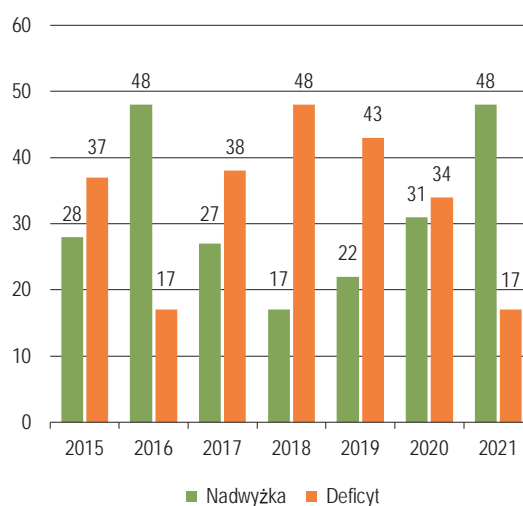
Wyszczególnienie	2018	2019	2021		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-2 385 878,3</b>	<b>-1 519 271,7</b>	<b>1 532 726,7</b>	x	x
– nadwyżka	305 526,9	548 629,3	2 512 822,5	x	x
– deficyt	-2 691 405,2	-2 067 901,0	-980 095,8	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>8 972 571,4</b>	<b>10 359 898,7</b>	<b>11 165 156,6</b>	<b>100,0</b>	<b>107,8</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	5 534 680,5	6 475 495,6	4 928 890,6	44,1	76,1
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	608 643,2	537 896,7	295 684,6	2,6	55,0
– wolne środki i nadwyżka	3 411 752,3	3 830 001,6	6 179 078,9	55,3	161,3
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>2 759 883,6</b>	<b>2 853 842,1</b>	<b>3 231 555,8</b>	<b>100,0</b>	<b>113,2</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	2 629 478,0	2 651 776,4	3 056 526,2	94,6	115,3
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	166 067,0	288 697,4	330 925,4	10,2	114,6

<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

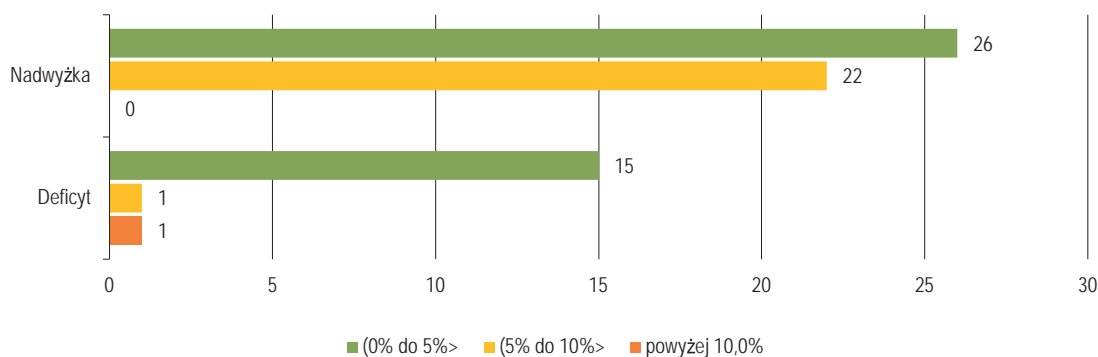
Wynik budżetu (per saldo) miast na prawach powiatu w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Liczba miast na prawach powiatu z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2015–2021



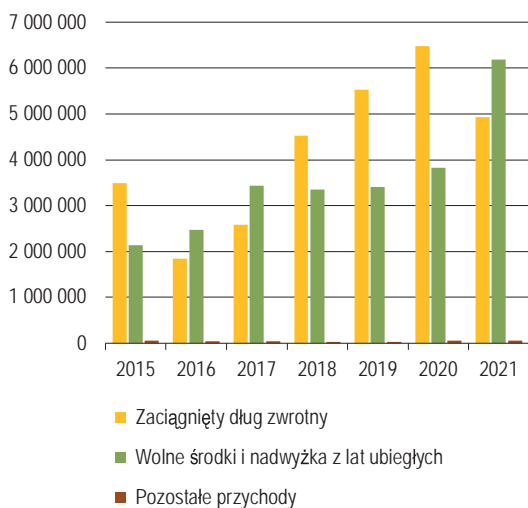
Rozkład liczby miast na prawach powiatu wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów miast na prawach powiatu w 2021 r.



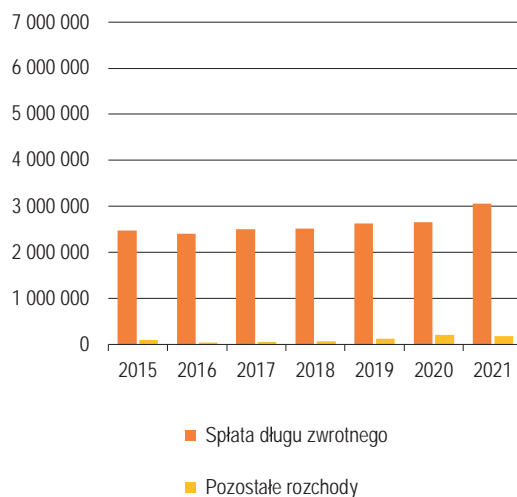
W strukturze przychodów w 2021 r. dominowały przychody z tytułu wolnych środków oraz nadwyżki z lat ubiegłych, które stanowiły 55,3% ogółu przychodów. Udział tych przychodów w latach 2020 i 2019 kształtował się na dużo niższym poziomie, tj. odpowiednio: 37,0% i 38,0%. Z kolei przychody o charakterze zwrotnym (pochodzące z zaciąganych kredytów i pożyczek) stanowiły 44,1% przychodów ogółem. W roku 2020 było to 62,5%.

Rozchody miast na prawach powiatu wzrosły o 13,2% podczas gdy w roku 2020 wzrost ten był niższy i wynosił 3,4%. Ostatecznie rozchody zamknęły się kwotą 3 231 556 tys. zł. Rozchody jednostek, podobnie jak w roku poprzednim, przeznaczano przede wszystkim na spłatę kredytów i pożyczek – 94,6% rozchodów ogółem (w 2020 r. – 92,9%), tj. kwotą 3 056 526 tys. zł.

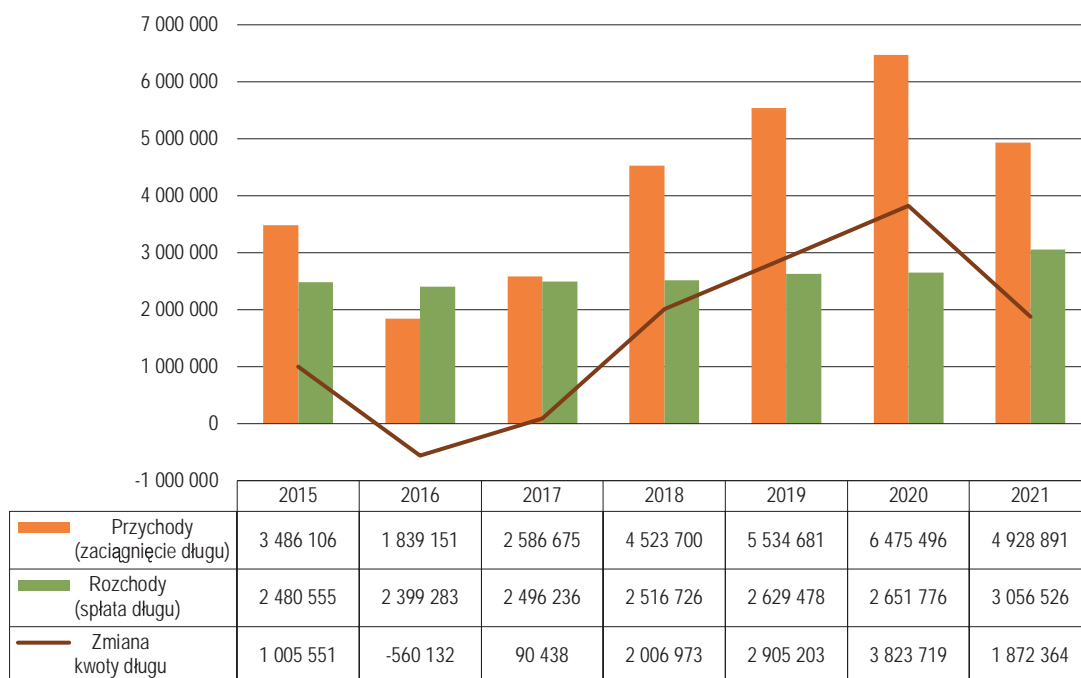
Przychody miast na prawach powiatu w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Rozchody miast na prawach powiatu w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu miast na prawach powiatu a zmiana kwoty długu w latach 2015–2021 (w tys. zł)



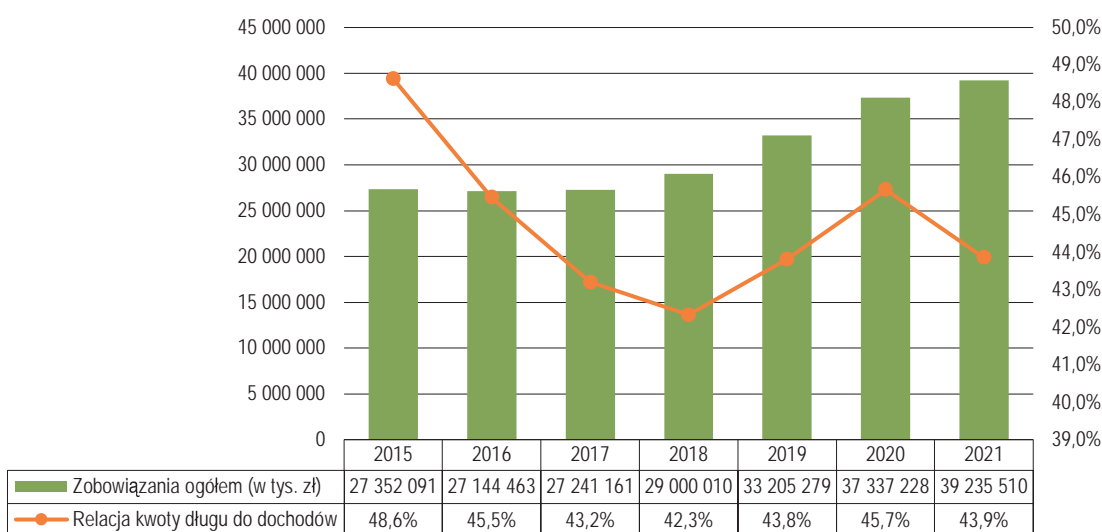
## 4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Dług powiatów grodzkich w zadłużeniu całego sektora samorządowego odgrywa znaczącą rolę. W 2021 r. zobowiązania tej grupy jednostek stanowiły 43,1% zobowiązań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce<sup>2</sup>. Mimo wzrostu kwoty długu miast na prawach powiatu o 5,1% poziom relacji zobowiązań do dochodów obniżył się (o 1,8 punktu procentowego w odniesieniu do roku poprzedniego) i wyniósł 43,9%.

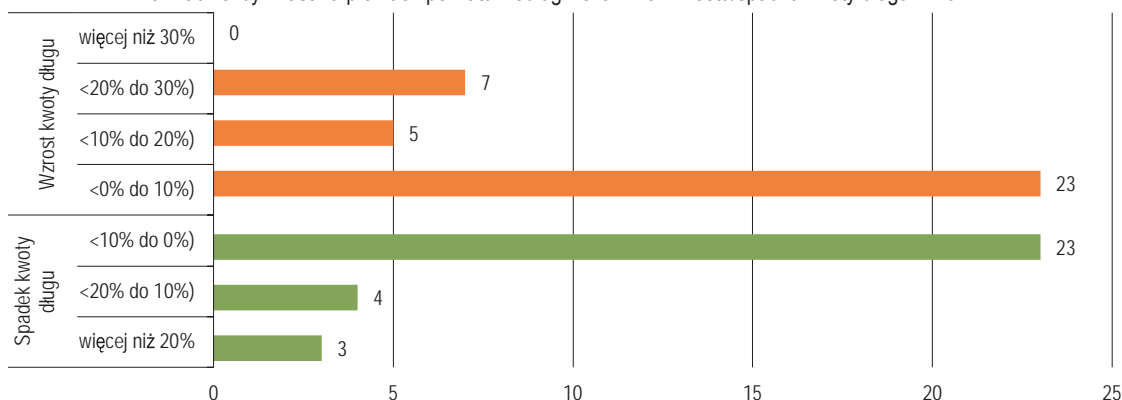
Kwota zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, posiadających płynny rynek wtórny wzrosła wyjątkowo w 2021 r. – tj. o 33,6%. W siedmiu miastach zaciągnięte zobowiązania przekroczyły 60,0% zrealizowanych dochodów.

W strukturze zadłużenia dominującą grupę nadal stanowiły zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, które obejmowały w 2021 r. 94,6% zobowiązań ogółem. Zobowiązania powiatów grodzkich miały głównie charakter krajowy (56,7% łącznej kwoty zobowiązań). Podstawową grupą wierzycieli miast są niezmiennie banki z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które w 2021 r. objęły 49,8% zobowiązań ogółem.

Poziom zadłużenia miast na prawach powiatu oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2015–2021

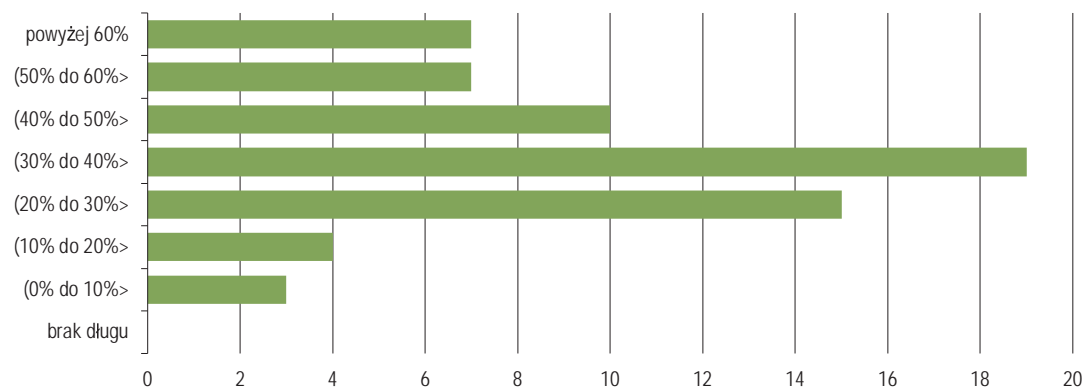


Rozkład liczby miast na prawach powiatu według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2021 r.



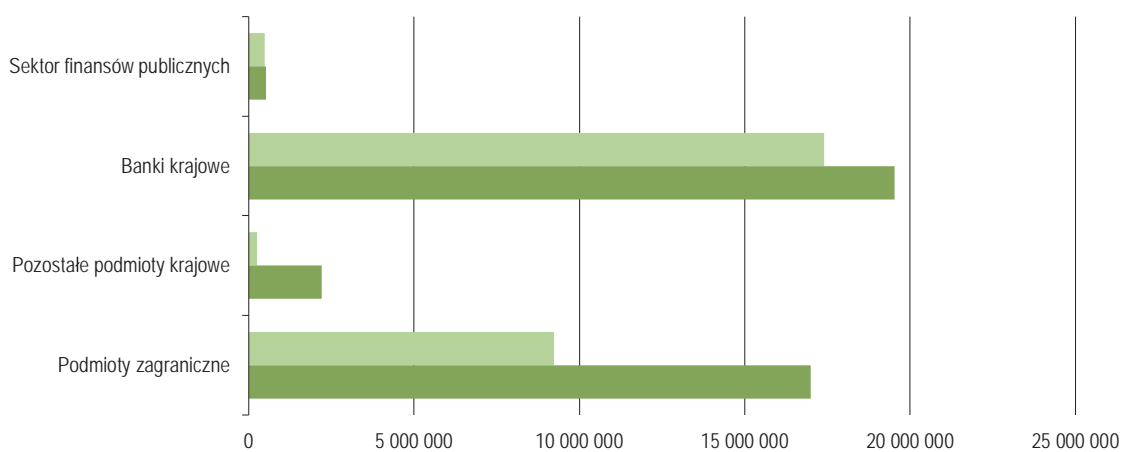
<sup>2</sup> W latach 2015–2020 udział ten stanowił odpowiednio: 38,2%; 39,3%; 39,5%; 38,1%; 40,5%; 41,6%.

Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2021 r.



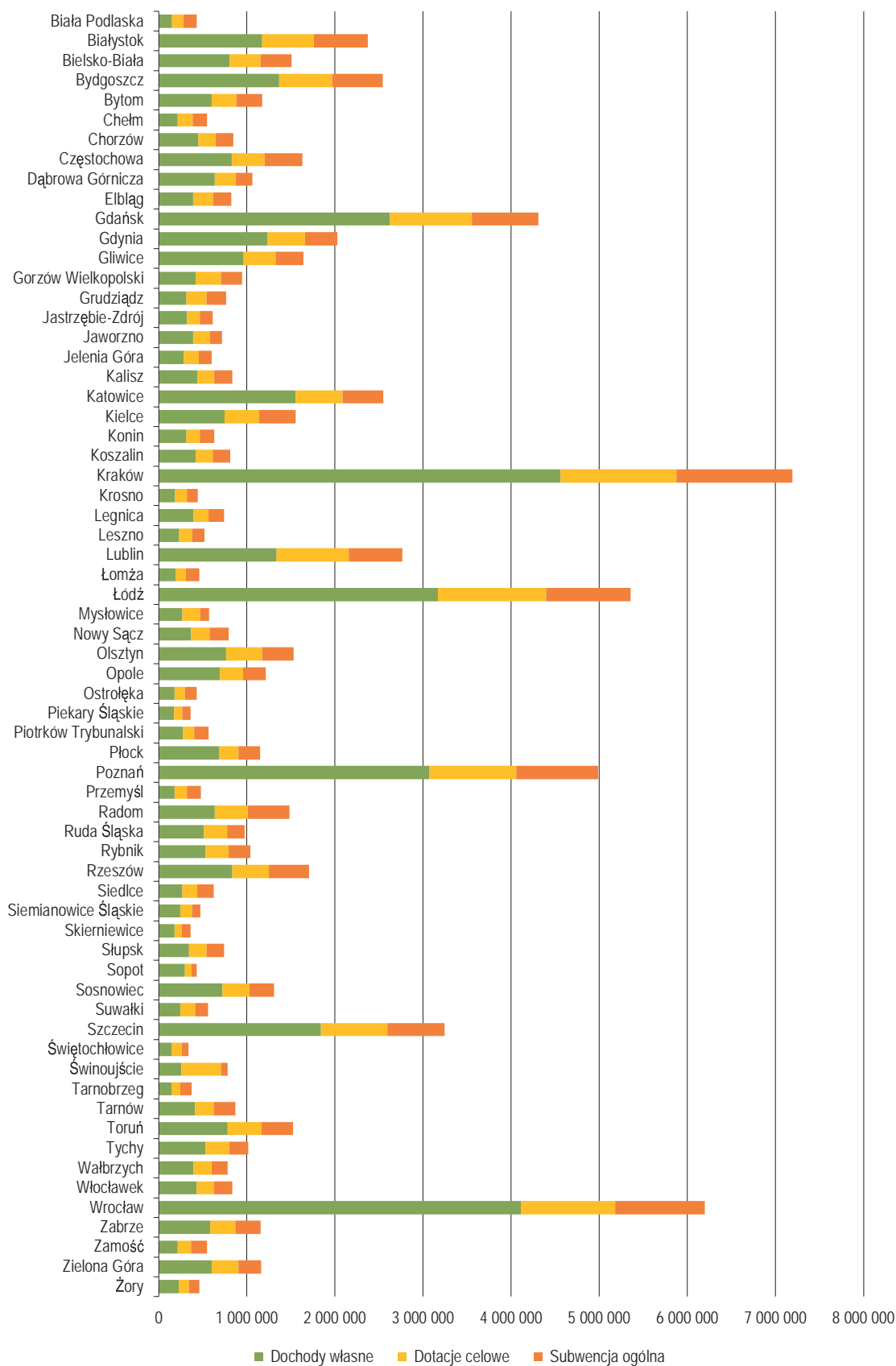
	brak długu	(0% do 10%>	(10% do 20%>	(20% do 30%>	(30% do 40%>	(40% do 50%>	(50% do 60%>	powyżej 60%
Liczba miast na prawach powiatu	0	3	4	15	19	10	7	7

Struktura kwoty długu miast na prawach powiatu według wierzycieli w 2015 i 2021 (w tys. zł)

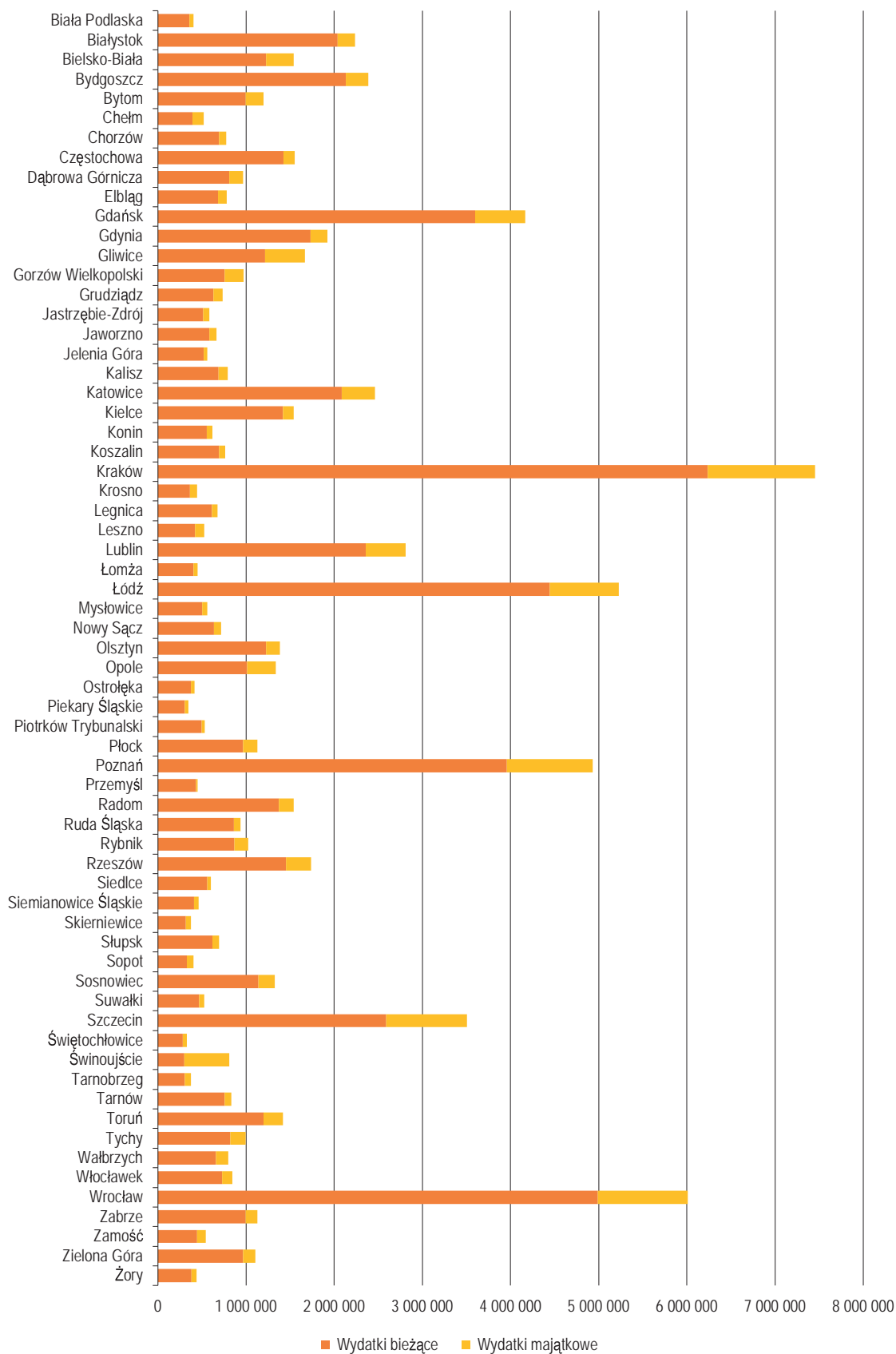


	Podmioty zagraniczne	Pozostałe podmioty krajowe	Banki krajowe	Sektor finansów publicznych
2015	9 221 437	252 694	17 389 156	488 805
2021	16 983 130	2 210 503	19 522 590	519 287

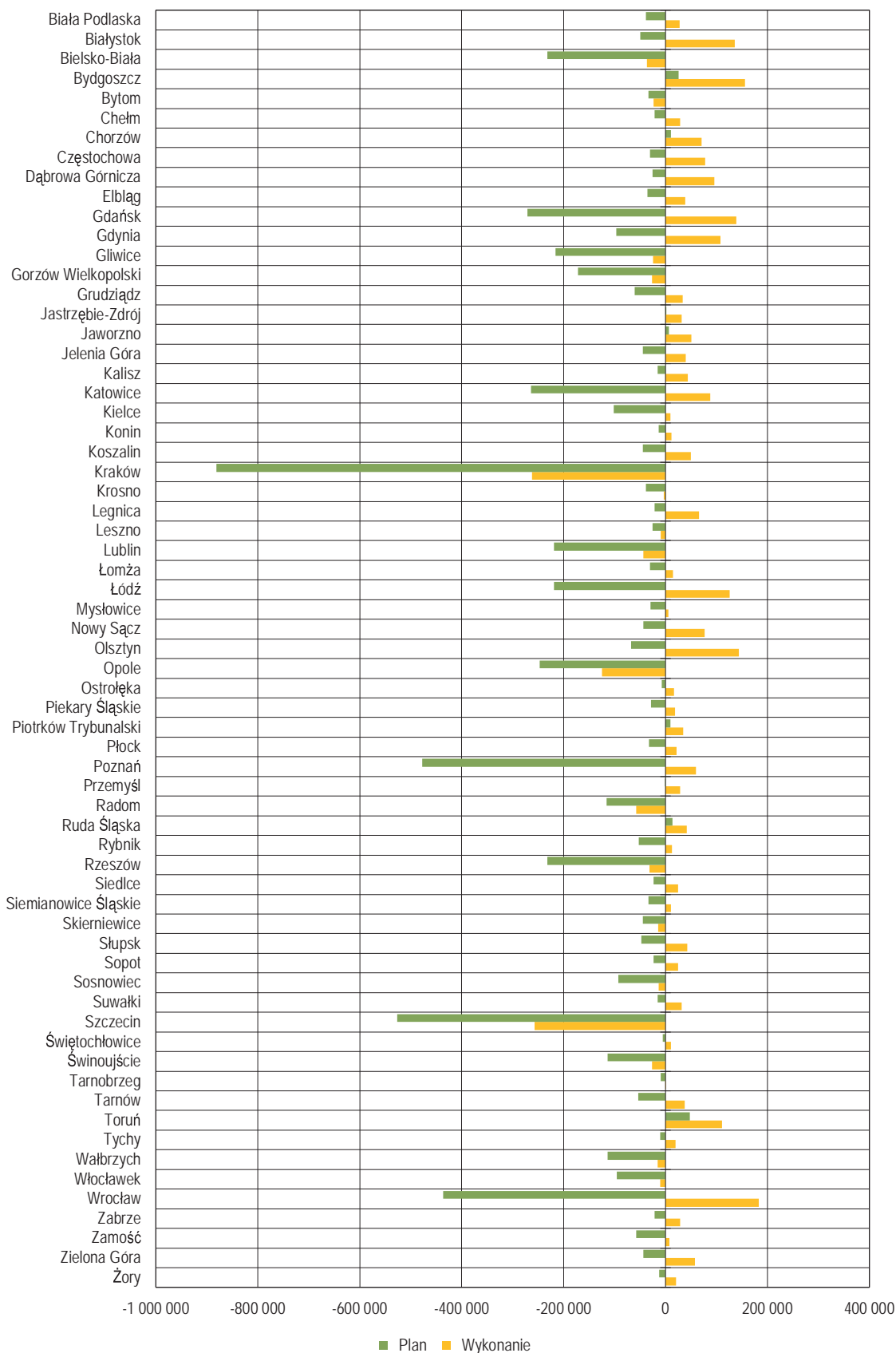
Dochody miast na prawach powiatu w 2021 r. (w tys. zł)



Wydatki miast na prawach powiatu w 2021 r. (w tys. zł)



Planowany i wykonany wynik budżetu miast na prawach powiatu w 2021 r. (w tys. zł)



## Rozdział VI. Wykonanie budżetów przez powiaty

Wybrane wielkości budżetów powiatów w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>30 690 057,4</b>	<b>34 568 621,8</b>	<b>36 053 277,5</b>	<b>101,7</b>	<b>100,0</b>	<b>104,3</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>27 106 952,6</b>	<b>29 738 424,8</b>	<b>32 457 779,2</b>	<b>102,7</b>	<b>90,0</b>	<b>109,1</b>
PIT, CIT	6 472 286,0	6 414 256,5	7 279 830,2	109,1	20,2	113,5
Dotacje celowe, w tym:	4 826 379,4	5 475 120,5	5 373 522,8	96,5	14,9	98,1
Na zadania zlecone	2 895 336,5	3 243 219,6	3 506 257,1	99,2	9,7	108,1
Subwencja ogólna, w tym:	11 539 050,7	13 334 243,5	14 843 882,5	101,9	41,2	111,3
Część oświatowa	8 564 473,8	9 918 594,7	10 166 280,7	100,0	28,2	102,5
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>3 583 104,8</b>	<b>4 830 197,0</b>	<b>3 595 498,3</b>	<b>94,0</b>	<b>10,0</b>	<b>74,4</b>
Dochody ze sprzedaży majątku	111 453,5	243 198,4	231 154,9	92,2	0,6	95,0
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>29 630 727,5</b>	<b>32 313 926,4</b>	<b>34 172 719,1</b>	<b>90,8</b>	<b>100,0</b>	<b>105,8</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>24 341 289,2</b>	<b>27 027 899,2</b>	<b>28 745 052,8</b>	<b>94,3</b>	<b>84,1</b>	<b>106,4</b>
Wynagrodzenia i pochodne	14 912 843,4	16 734 108,2	17 941 322,2	98,0	52,5	107,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 056 713,1	1 127 092,2	1 136 171,0	95,3	3,3	100,8
Dotacje	1 815 715,9	2 019 264,2	2 124 722,5	95,8	6,2	105,2
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	189 763,3	135 376,1	90 838,1	54,9	0,3	67,1
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	719 970,4	881 597,4	743 124,3	69,7	2,2	84,3
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>5 289 438,2</b>	<b>5 286 027,2</b>	<b>5 427 666,2</b>	<b>75,7</b>	<b>15,9</b>	<b>102,7</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	5 215 584,1	5 196 383,6	5 324 033,1	75,4	15,6	102,5
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	1 433 856,0	993 114,4	841 970,1	79,5	2,5	84,8
<b>Wynik budżetu</b>	<b>1 059 329,9</b>	<b>2 254 695,4</b>	<b>1 880 558,5</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	2 765 663,4	2 710 525,6	3 712 726,4	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>3 082 403,1</b>	<b>3 887 551,1</b>	<b>5 789 605,7</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>148,9</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	1 136 537,3	783 267,6	555 251,2	x	9,6	70,9
Wolne środki i nadwyżka	1 909 880,2	3 066 525,7	5 196 276,7	x	89,8	169,5
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>1 152 978,6</b>	<b>1 099 606,8</b>	<b>1 228 076,5</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>111,7</b>
Splata długu zwrotnego	1 023 265,6	842 968,0	839 832,4	x	68,4	99,6
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>681 680,7</b>	<b>802 660,5</b>	<b>786 667,7</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>98,0</b>
Należności wymagalne	558 331,3	609 227,3	642 820,9	x	81,7	105,5
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>6 578 971,3</b>	<b>6 505 460,5</b>	<b>6 214 149,5</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>95,5</b>
Zobowiązania wymagalne	2 420,5	3 779,9	2 135,0	x	0,0	56,5
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych</b>	<b>1 809 223,6</b>	<b>1 859 776,2</b>	<b>1 943 996,5</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>104,5</b>
w tym SP ZOZ	1 807 388,6	1 857 400,7	1 941 456,7	x	99,9	104,5

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody powiatów na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2019–2021

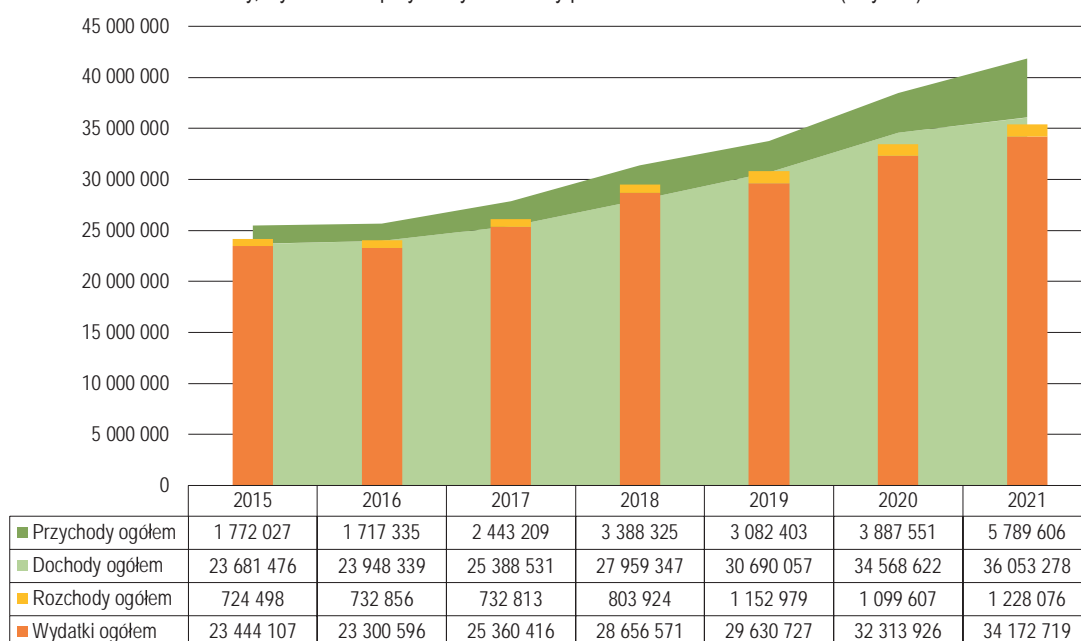
Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>1 785 721,6</b>	<b>1 801 332,6</b>	<b>1 278 766,3</b>	<b>78,4</b>	<b>3,5</b>	<b>71,0</b>
Budżet środków europejskich	1 434 635,3	1 409 876,4	960 696,7	77,2	2,7	68,1
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	150 780,8	179 185,8	151 175,3	87,7	0,4	84,4
Środki ze źródeł zagranicznych	200 305,5	212 270,3	166 894,3	77,8	0,5	78,6
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>2 153 865,2</b>	<b>1 874 743,7</b>	<b>1 585 104,5</b>	<b>78,2</b>	<b>4,4</b>	<b>84,6</b>
Budżet środków europejskich	1 354 856,1	1 249 622,2	986 813,2	75,8	2,7	79,0
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	591 003,4	476 999,2	371 903,2	83,6	1,0	78,0
Środki ze źródeł zagranicznych	208 005,7	148 122,3	226 388,1	80,8	0,6	152,8
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>80 710,7</b>	<b>37 418,3</b>	<b>13 678,5</b>	x	x	<b>36,6</b>
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>82 604,4</b>	<b>62 232,0</b>	<b>40 139,8</b>	x	x	<b>64,5</b>

\* 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 2021 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba powiatów	Struktura (w %)
(25 do 50>	10	3,2
(50 do 75>	69	22,0
(75 do 100>	64	20,4
(100 do 150>	110	35,0
(150 do 200>	37	11,8
powyżej 200	24	7,6
<b>Razem</b>	<b>314</b>	<b>100,0</b>

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody powiatów w latach 2015–2021 (w tys. zł)



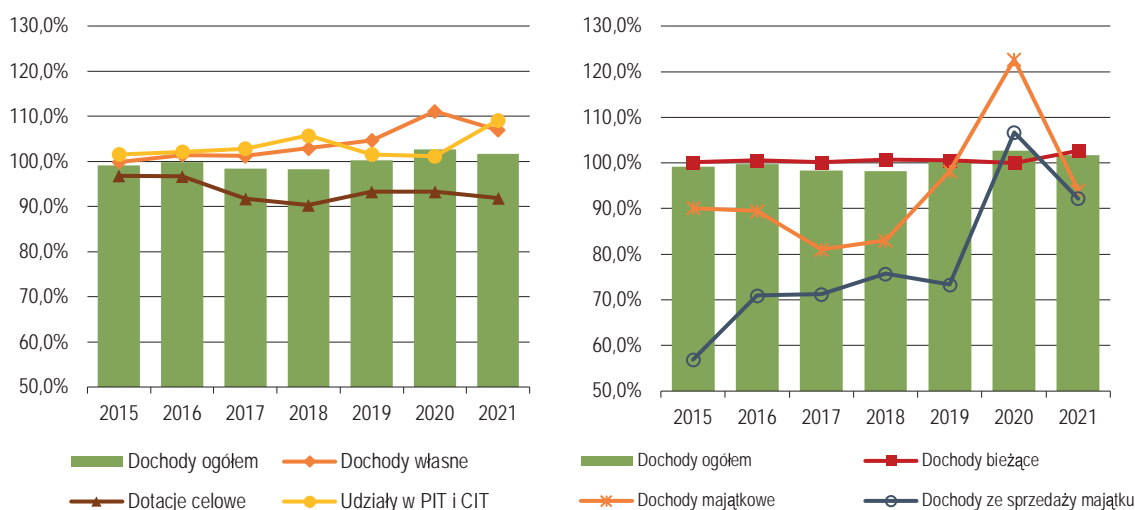
## 1. Dochody

Dochody budżetowe powiatów w latach 2019–2021

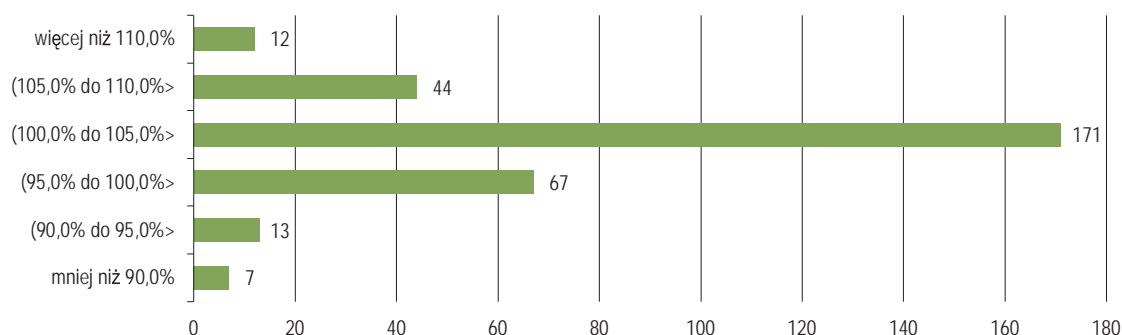
Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>30 690 057,4</b>	<b>34 568 621,8</b>	<b>36 053 277,5</b>	<b>101,7</b>	<b>100,0</b>	<b>104,3</b>
Dochody własne	12 305 402,3	13 992 586,7	14 281 470,1	107,0	39,6	102,1
Dotacje celowe	6 738 304,1	7 158 915,1	6 809 407,6	91,9	18,9	95,1
Subwencja ogólna	11 646 351,0	13 417 120,0	14 962 399,8	101,9	41,5	111,5

W 2021 r. dochody budżetowe powiatów zrealizowane zostały w kwocie 36 053 278 tys. zł, tj. 101,7% planu. W porównaniu do dochodów z 2020 r. wzrosły one o 4,3% (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji zmalały o 0,8%), tempo wzrostu dochodów było niższe niż rok wcześniej o 8,3 punktu procentowego. Wzrost dochodów ogółem odnotowano w 72,3% powiatów.

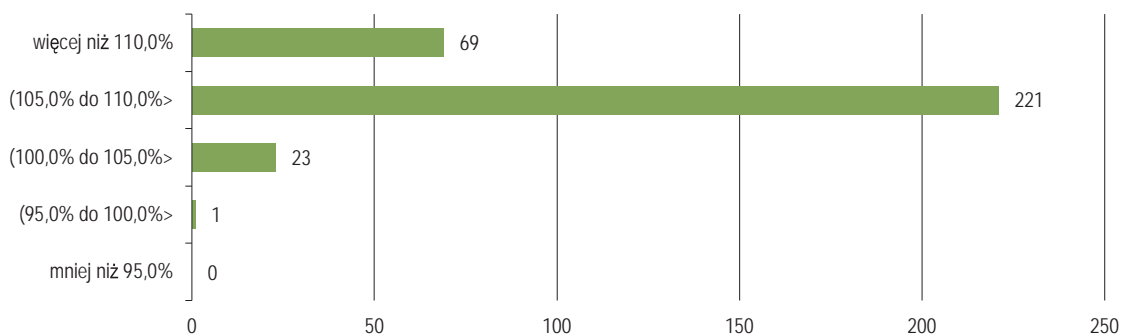
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów powiatów w latach 2015–2021



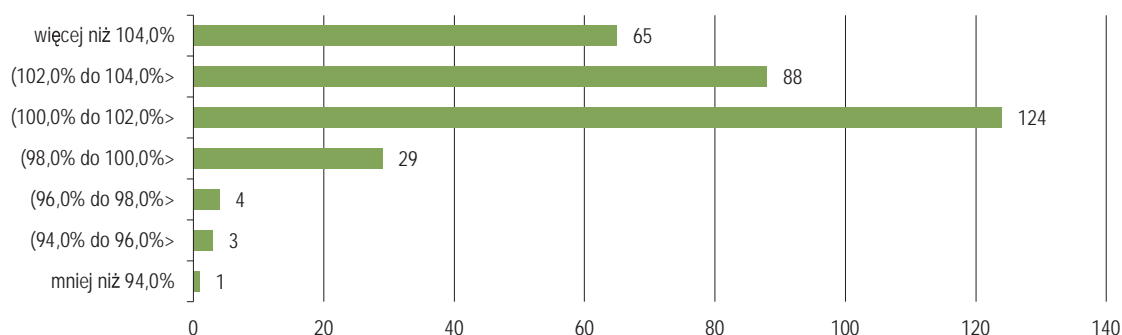
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2021 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2021 r.

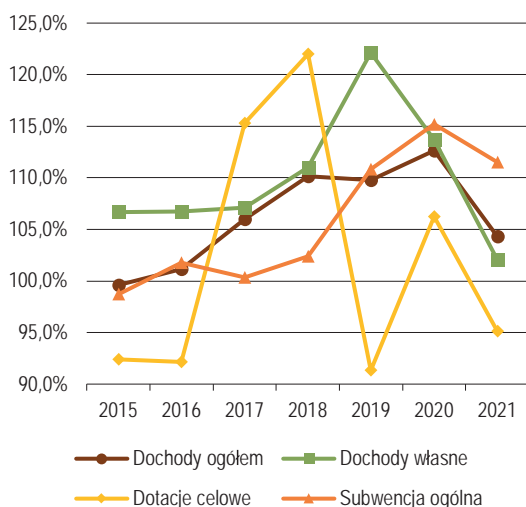


Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2021 r.

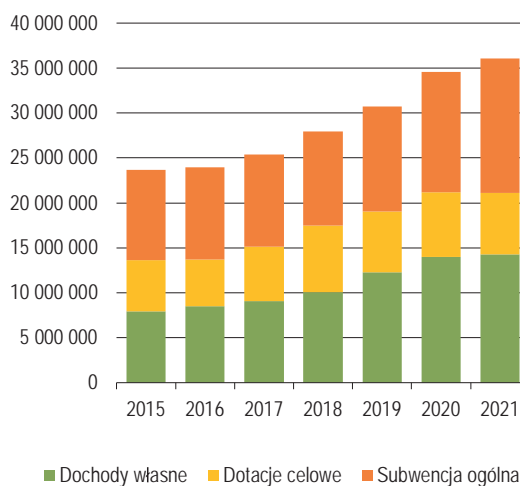


Największą część dochodów powiatów (41,5%) stanowiła subwencja ogólna, która w 2021 r. wzrosła o 11,5%. Dochody własne powiatów (39,6% dochodów) wzrosły o 2,1%, natomiast dotacje celowe (stanowiące 18,9% dochodów), zmalały o 4,9%.

Dynamika dochodów powiatów w latach 2015–2021 (rok poprzedni = 100%)



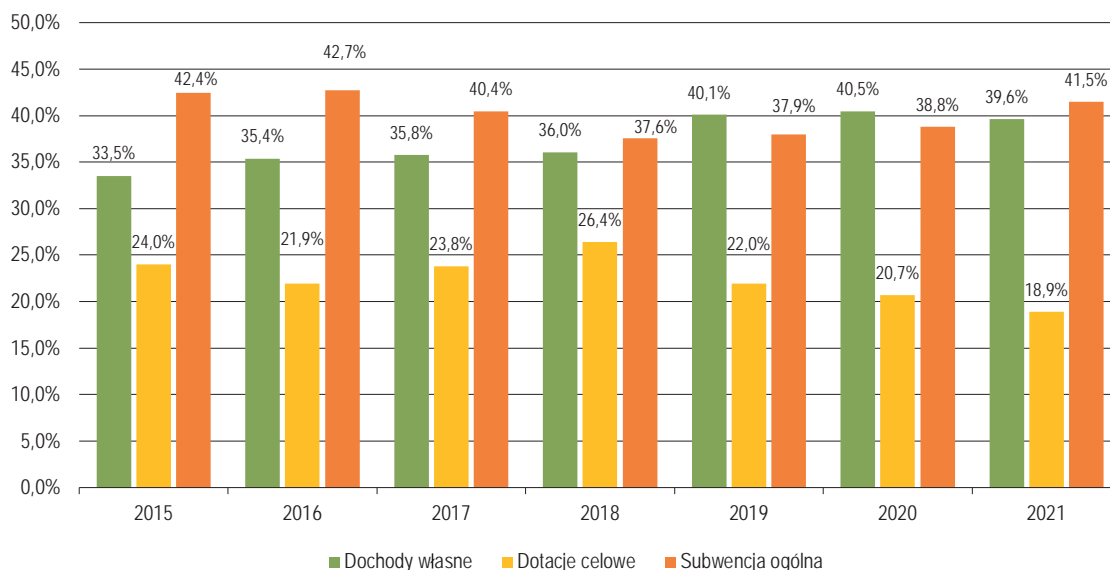
Dochody powiatów w latach 2015–2021 (w tys. zł)



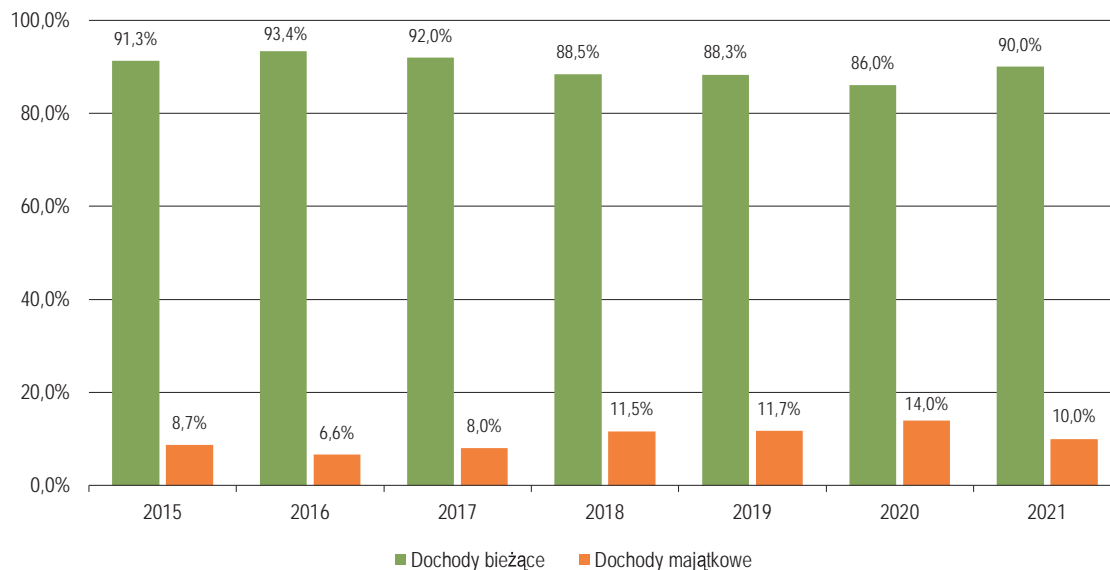
W budżetach powiatów zatrzymany został systematyczny wzrost udziału dochodów własnych i spadku dochodów transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji. W 2021 r. zgromadzone środki w 60,4% opierały się na dochodach transferowych, pozostała część – 39,6% pochodziła z dochodów własnych, podczas gdy w 2020 r. dochody transferowe stanowiły 59,5%, a dochody własne – 40,5% dochodów ogółem powiatów.

Dochody bieżące, stanowiące zdecydowaną większość dochodów ogółem (90,0%), wzrosły o 9,1%, podczas gdy dochody majątkowe zmalały o 25,6%, co spowodowało spadek ich udziału o 4,0 punkty procentowe. Spośród źródeł dochodów powiatów udział PIT i CIT cechował się najwyższą dynamiką osiągając poziom 113,5%, wykonanie tej grupy dochodów wyniosło 109,1% planowanych wartości. Środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w 2021 r. stanowiły 13,1% dochodów majątkowych powiatów, tj. zaledwie 1,3% dochodów ogółem, natomiast środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 stanowiły 0,2% dochodów ogółem powiatów.

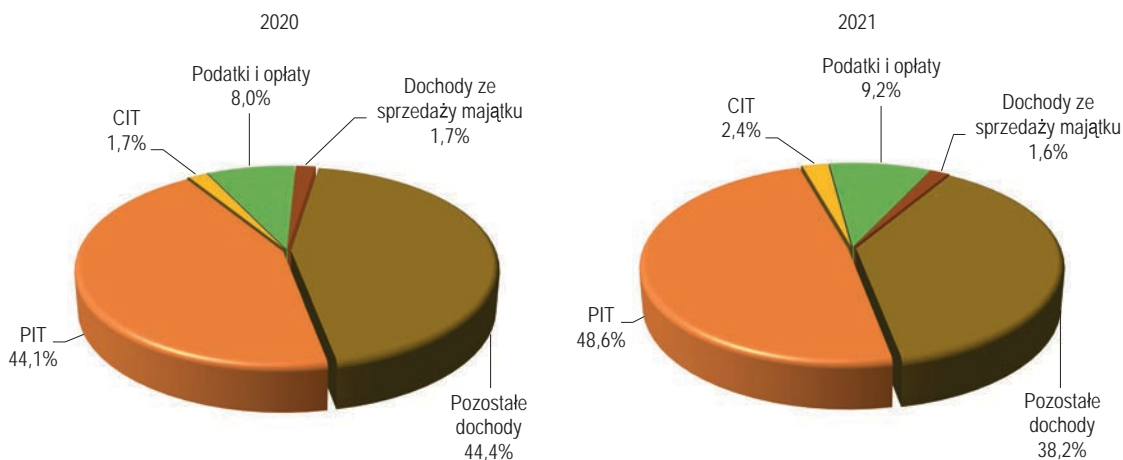
Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2015–2021



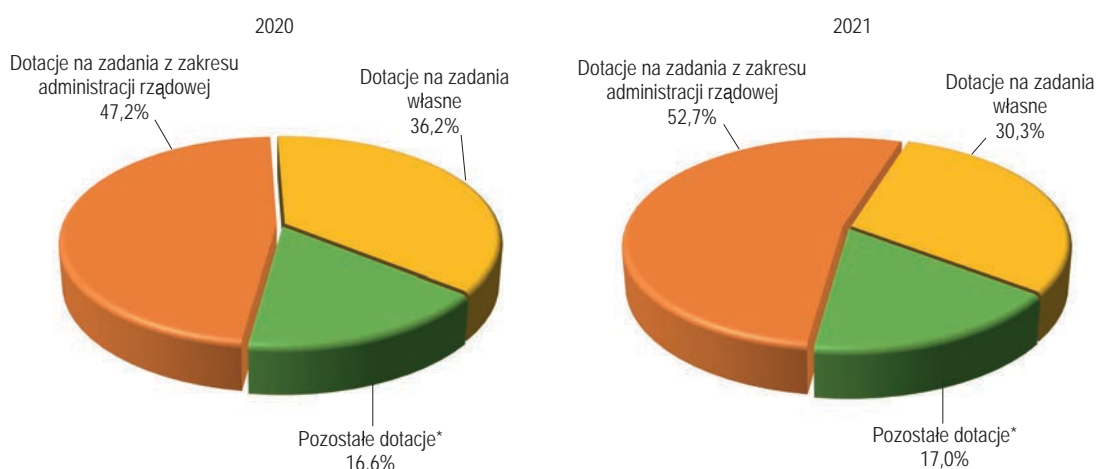
Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2015–2021



Struktura dochodów własnych powiatów w latach 2020 i 2021

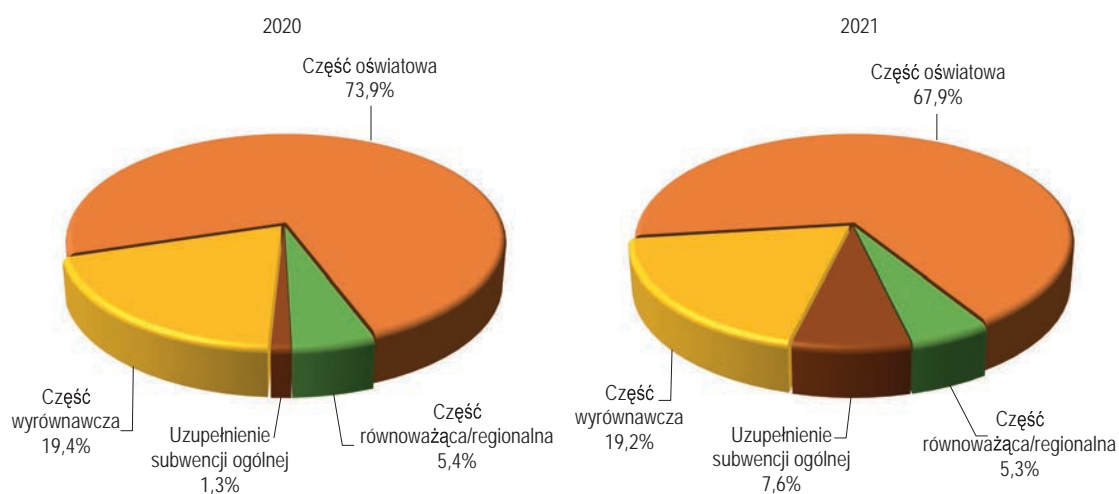


Struktura dotacji celowych powiatów w latach 2020 i 2021

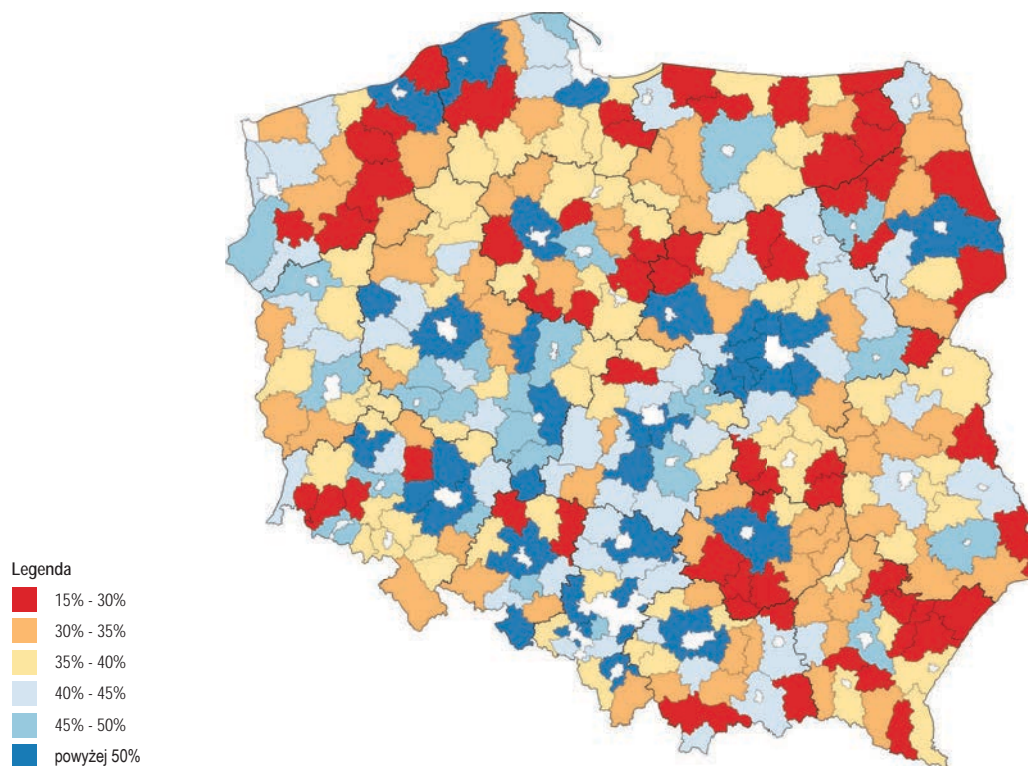


\* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

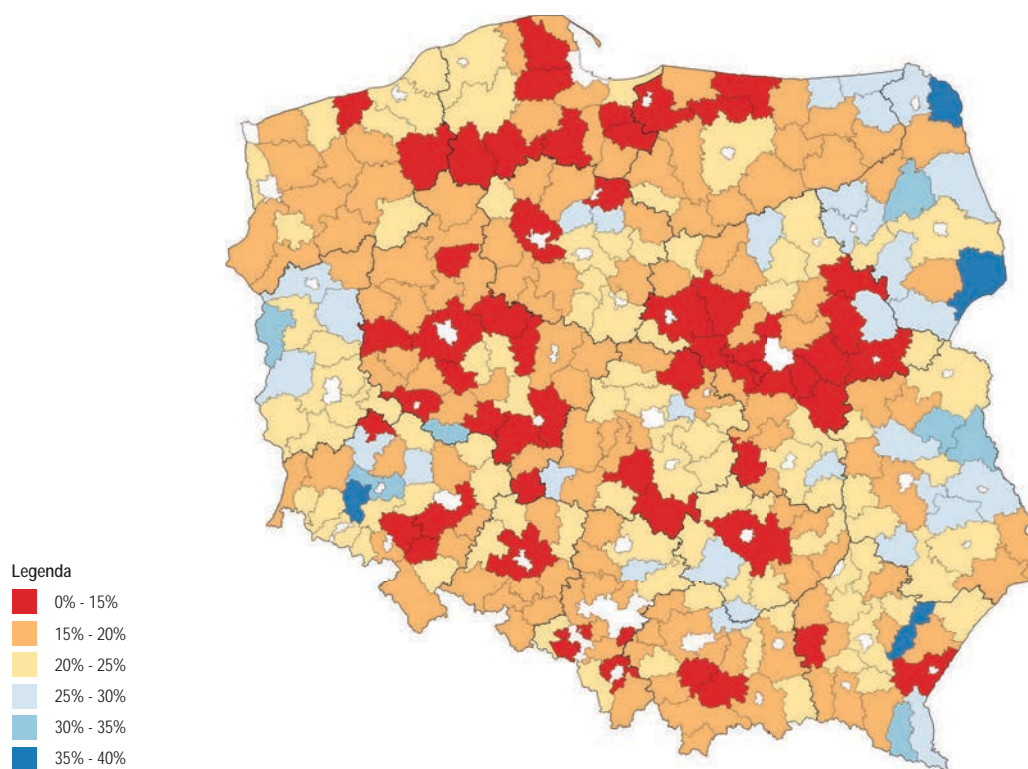
Struktura subwencji ogólnej powiatów w latach 2020 i 2021



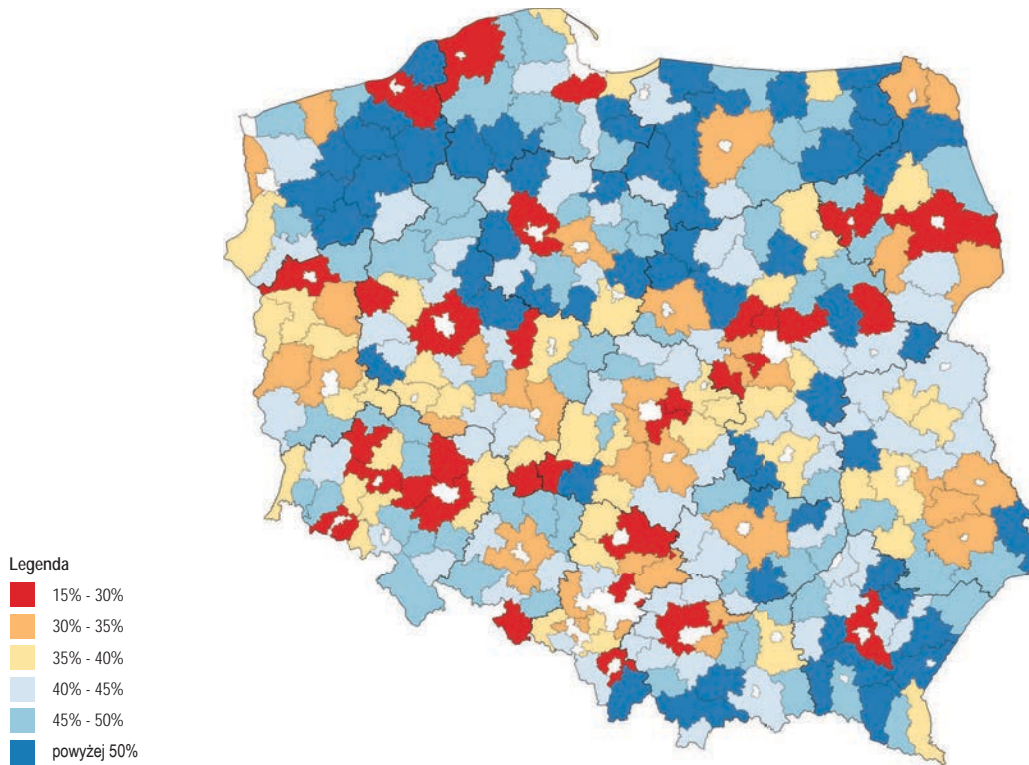
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem powiatów w 2021 r.



Udział dotacji celowych w dochodach ogółem powiatów w 2021 r.



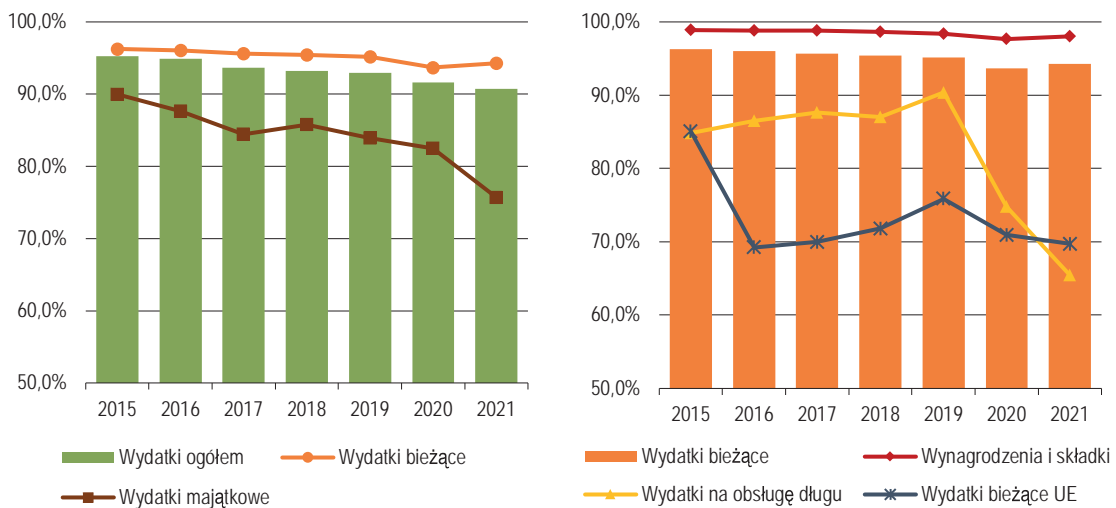
Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem powiatów w 2021 r.



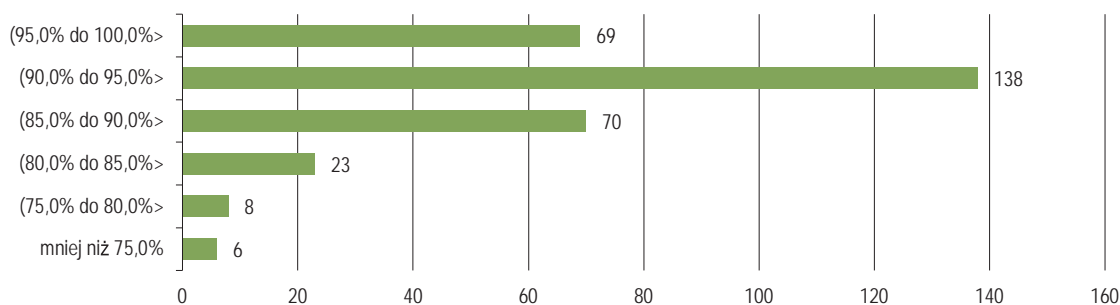
## 2. Wydatki

Wydatki budżetowe zrealizowane zostały w wysokości 34 172 719 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, powiaty nie wykonały ich w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 90,8% i była niższa o 0,9 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego (91,7%). Jak co roku, powiaty bardziej realnie planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Wydatki bieżące wykonane zostały przez powiaty w 94,3% (w 2020 r. – 93,7%), podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych wyniósł 75,7% (w 2020 r. – 82,4%). Zachowana została tendencja malejąca wydatków na obsługę długu, ich wykonanie wyniosło 65,5% planowanych wartości.

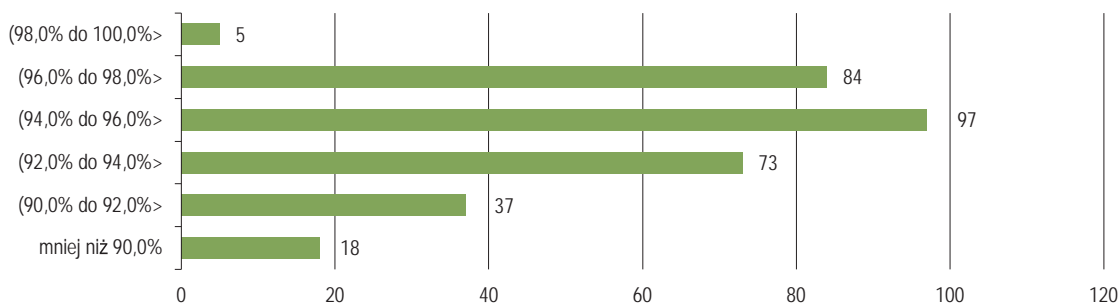
Wykonanie planu wybranych grup wydatków powiatów w latach 2015–2021



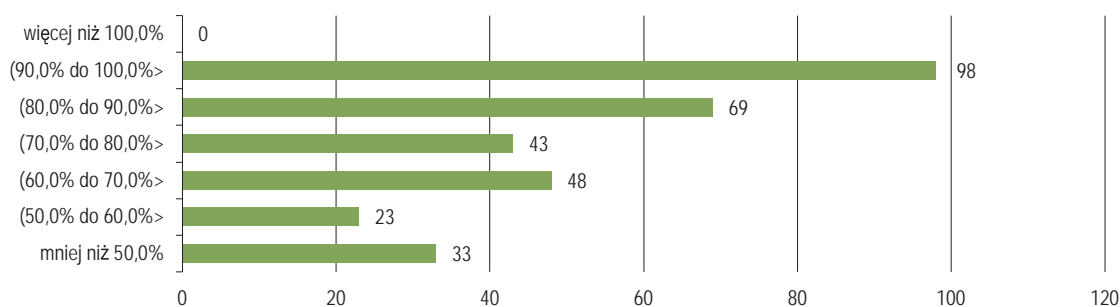
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2021 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2021 r.

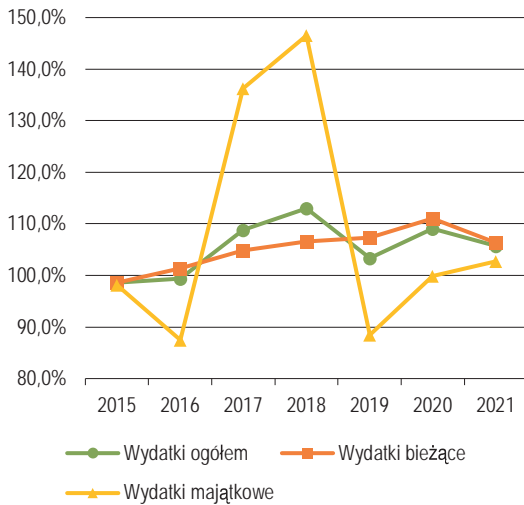


Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2021 r.

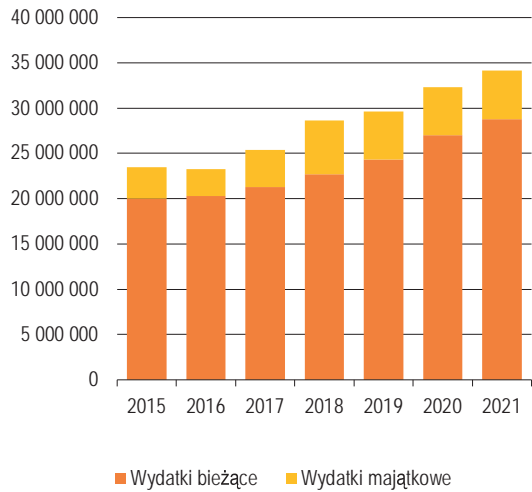


W 2021 r. dynamika wydatków była wyższa o 1,5 punktu procentowego od dynamiki dochodów. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 5,8% (realnie o 0,7%), rok wcześniej – o 9,1% (realnie o 5,7%). Wzrost dotyczył zarówno wydatków bieżących, jak i majątkowych, przy czym wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych wyniósł 102,5% (w 2020 r. – 99,6%), natomiast przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w powiatach wyniosło 6,4% i było niższe niż rok wcześniej o 4,6 punktu procentowego.

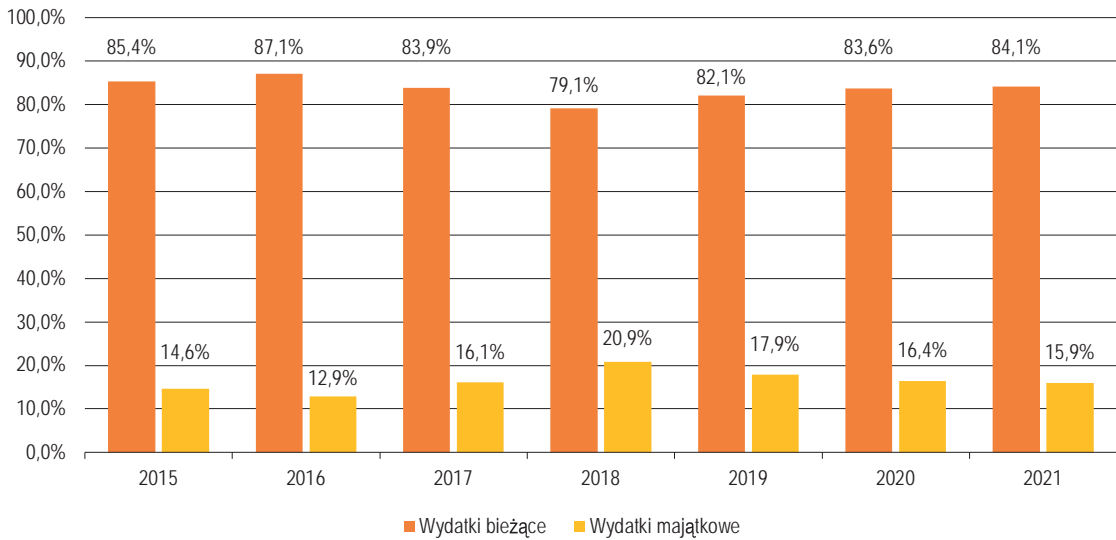
Dynamika wydatków powiatów w latach 2015–2021  
(rok poprzedni = 100%)



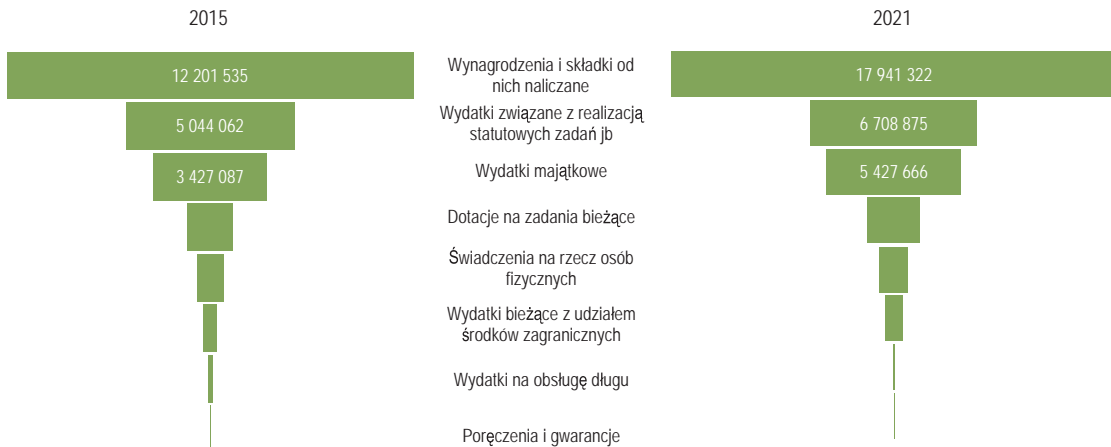
Wydatki powiatów w latach 2015–2021  
(w tys. zł)



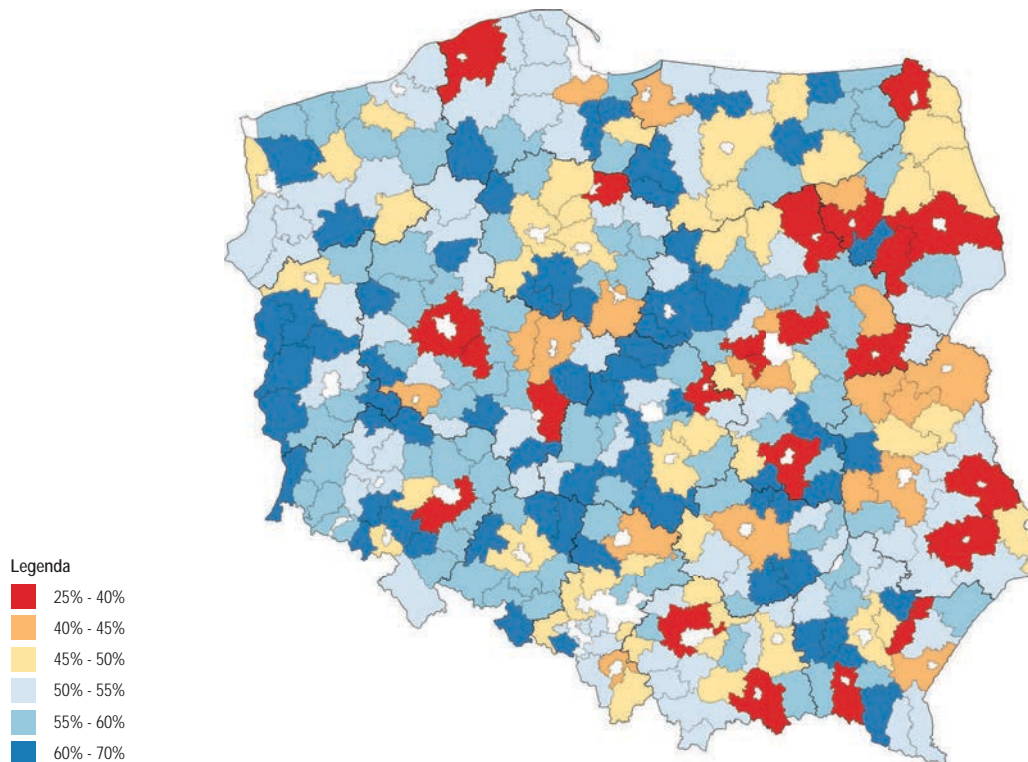
Struktura wydatków ogółem powiatów w latach 2015–2021



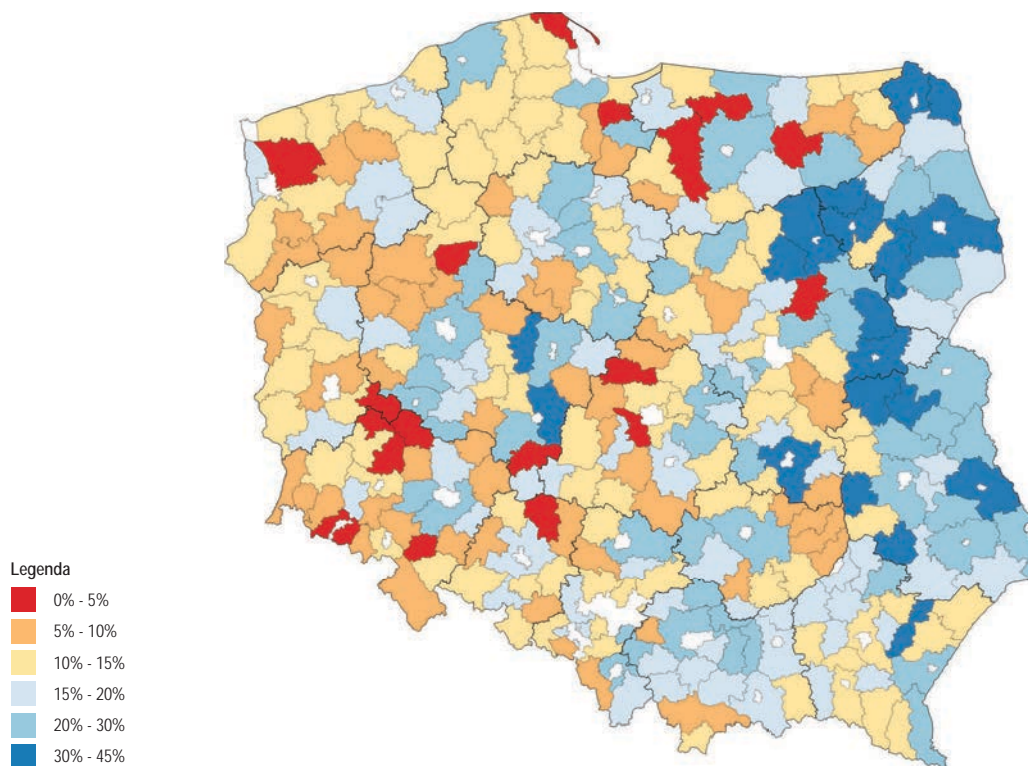
Wydatki powiatów w latach 2015 i 2021 (w tys. zł)



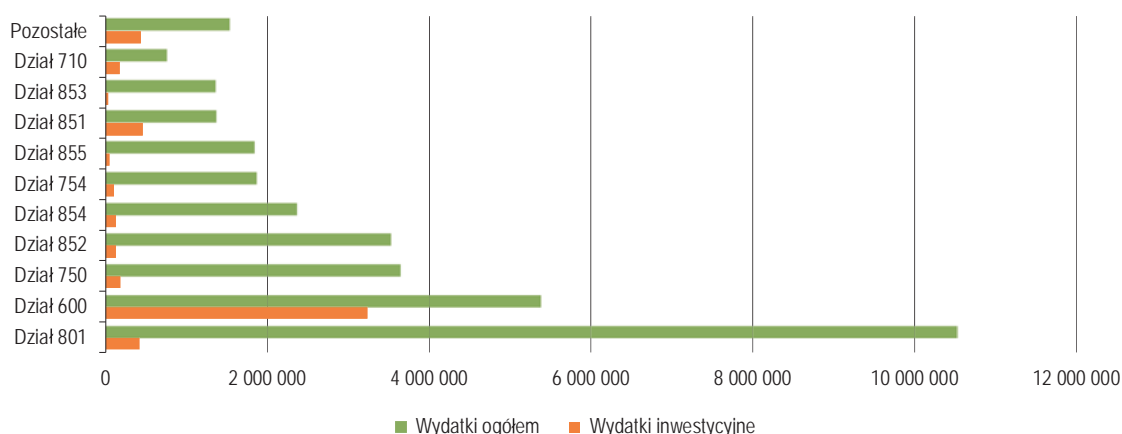
Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem powiatów w 2021 r.



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów w 2021 r.



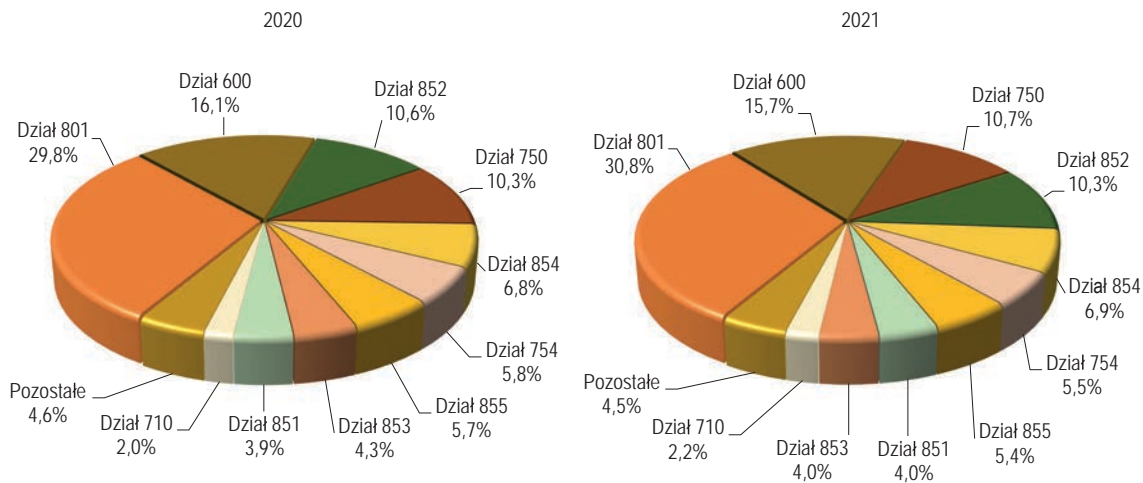
Wydatki powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w 2021 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 855 – Rodzina, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 710 - Działalność usługowa.

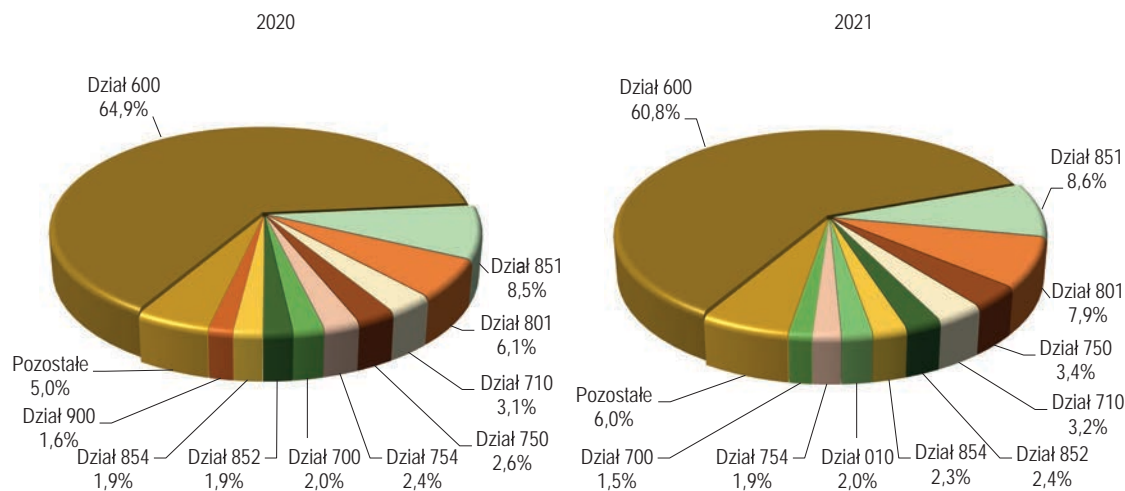
W 2021 r. w strukturze wydatków nastąpił nieznaczny, ale dalszy wzrost udziału wydatków bieżących i spadku wydatków majątkowych. Odsetek części bieżącej zwiększył się w stosunku do roku poprzedniego o 0,5 punktu procentowego i wyniósł 84,1%, natomiast część budżetów dotycząca wydatków majątkowych spadła do poziomu 15,9%. Wydatki bieżące powiatów koncentrowały się głównie na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem, administracją publiczną oraz pomocą społeczną, natomiast wydatki inwestycyjne w przeważającej części przeznaczane były przez powiaty na zadania związane z transportem i łącznością. Powiaty realizujące inwestycje związane z projektami unijnymi stanowiły 87,3% ogółu powiatów (w 2020 r. – 89,5%).

Struktura wydatków ogółem powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2020 i 2021



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 855 – Rodzina, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 710 – Działalność usługowa.

## Struktura wydatków inwestycyjnych powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2020 i 2021



Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 750 – Administracja publiczna, dział 710 – Działalność usługowa, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

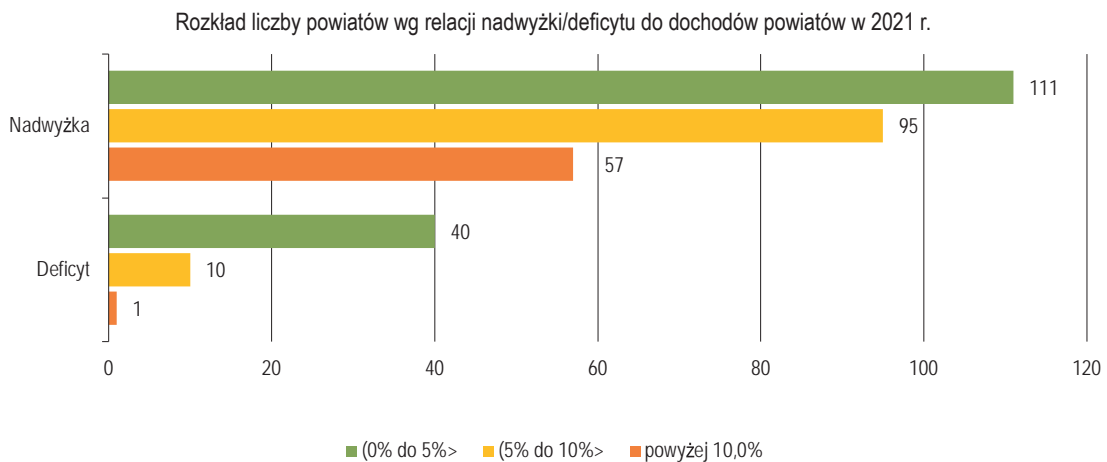
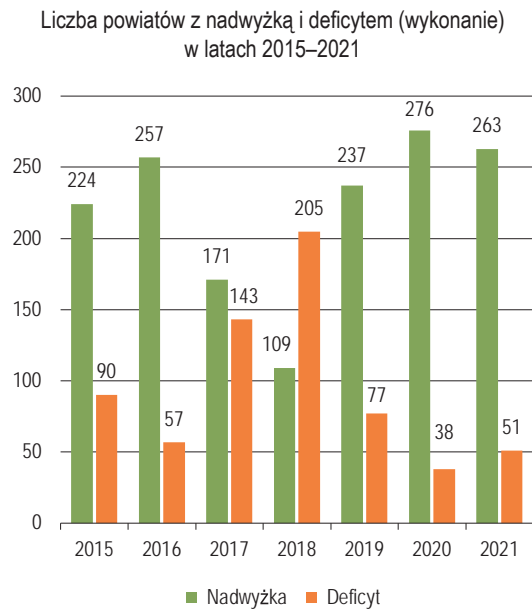
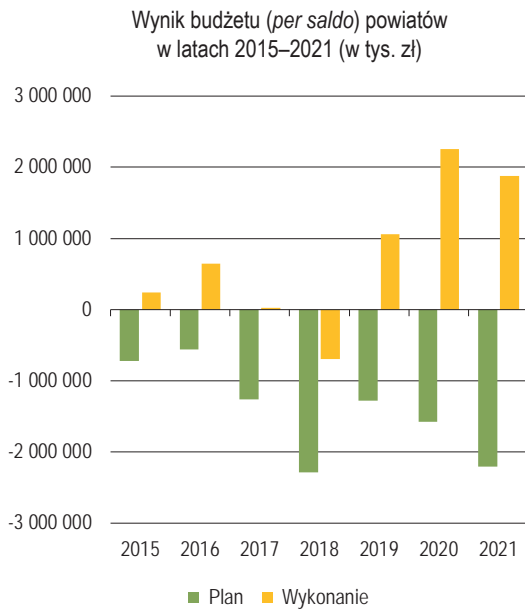
### 3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody powiatów w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>1 059 329,9</b>	<b>2 254 695,4</b>	<b>1 880 558,5</b>	x	x
– nadwyżka	1 352 045,7	2 434 222,7	2 025 881,1	x	x
– deficyt	-292 715,8	-179 527,3	-145 322,6	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>3 082 403,1</b>	<b>3 887 551,1</b>	<b>5 789 605,7</b>	<b>100,0</b>	<b>148,9</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	1 136 537,3	783 267,6	555 251,2	9,6	70,9
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	80 710,7	37 418,3	13 678,5	0,2	36,6
– wolne środki i nadwyżka	1 909 880,2	3 066 525,7	5 196 276,7	89,8	169,5
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>1 152 978,6</b>	<b>1 099 606,8</b>	<b>1 228 076,5</b>	<b>100,0</b>	<b>111,7</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	1 023 265,6	842 968,0	839 832,4	68,4	99,6
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	82 604,4	62 232,0	40 139,8	3,3	64,5

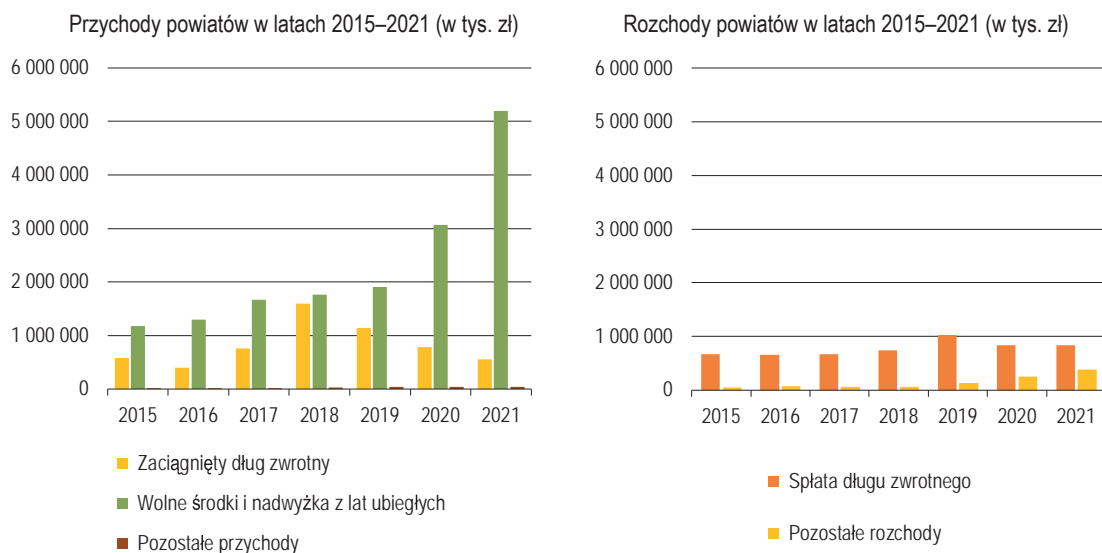
<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Począwszy od 2019 r. powiaty generują nadwyżkę dochodów nad wydatkami. W 2021 r. budżety powiatów zamknęły się *per saldo* nadwyżką w kwocie 1 880 558 tys. zł (2020 r. w kwocie 2 254 695 tys. zł) przy planowanym deficycie w kwocie 2 204 491 tys. zł. Wynik ten był efektem zamknięcia roku budżetowego nadwyżką w 263 powiatach w łącznej kwocie 2 025 881 tys. zł oraz deficytem w 51 powiatach w łącznej kwocie 145 323 tys. zł. Niedobór budżetowy finansowany był głównie środkami pochodzącymi z zaciągniętych zobowiązań zwrotnych, wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych.

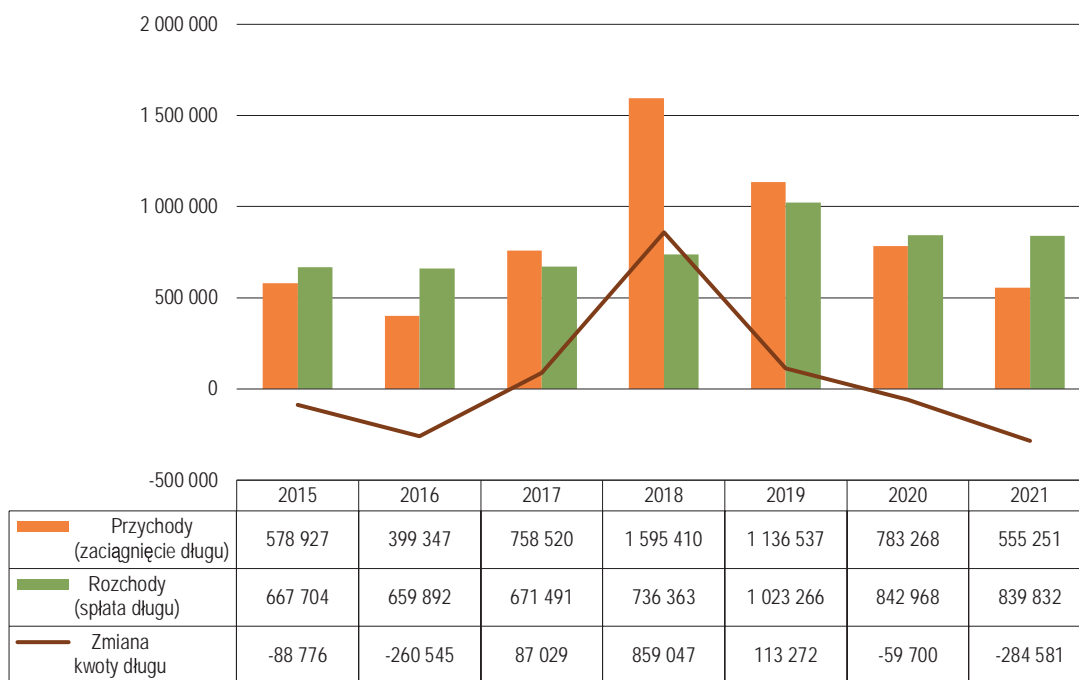


W 2021 r. przychody powiatów były wyższe o 48,9% w stosunku do roku poprzedniego. Spowodowane to było intensywnym wzrostem przychodów z tytułu wolnych środków i nadwyżki o 69,5% przy jednoczesnym spadku zaciągniętego długu zwrotnego o 29,1% (na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych spadek o 63,4%). Przychody z tytułu wolnych środków i nadwyżki stanowiły 89,8% przychodów ogółem.

W porównaniu do roku poprzedniego na spłatę długu zwrotnego powiaty przeznaczyły o 0,4% mniej środków. Spłata długu zwrotnego zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych zmniejszyła się o 35,5%.



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu powiatów a zmiana kwoty długu w latach 2015–2021 (w tys. zł)

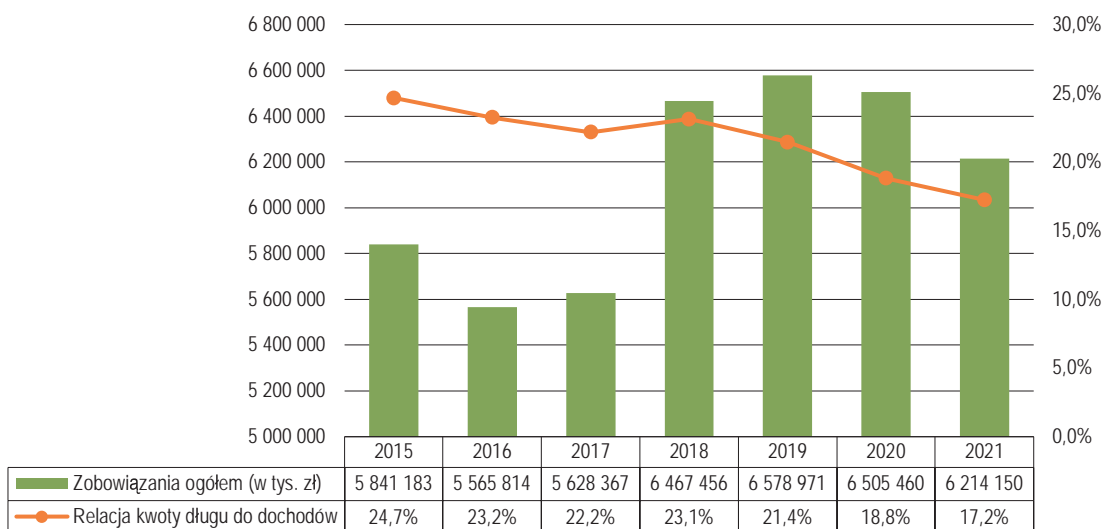


## 4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

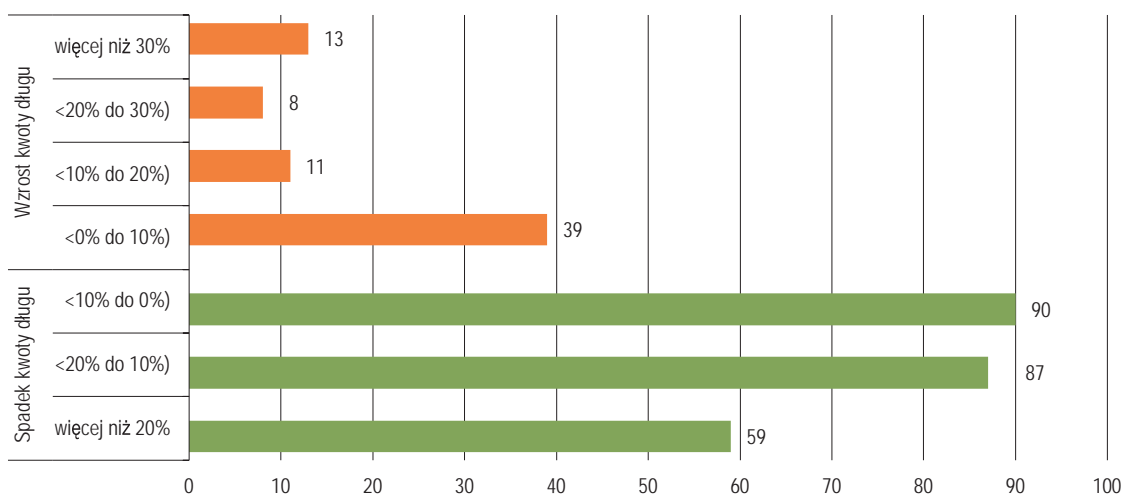
W 2021 r. drugi rok z rzędu nastąpił spadek wartości kwoty długu. Wielkość zadłużenia ogółem zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego o 4,5% i wyniosła 6 214 150 tys. zł, w całości był to dług zaciągnięty na rynku krajowym. Dług powiatów w zdecydowanej większości został zaciągnięty na okres pięciu lat lub dłuższy. Zobowiązania wymagalne powiatów zmniejszyły się o 43,5% i na koniec 2021 r. wyniosły 2 135 tys. zł. Poziom relacji zobowiązań do dochodów wyniósł 17,2% i był niższy niż rok wcześniej o 1,6 punktu procentowego.

Kwota należności powiatów w 2021 r. zmalała w stosunku do roku poprzedniego o 2,0%. Główną część stanowiły należności wymagalne (81,7% należności ogółem), które wzrosły o 5,5% w porównaniu do roku poprzedniego.

Poziom zadłużenia powiatów oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2015–2021

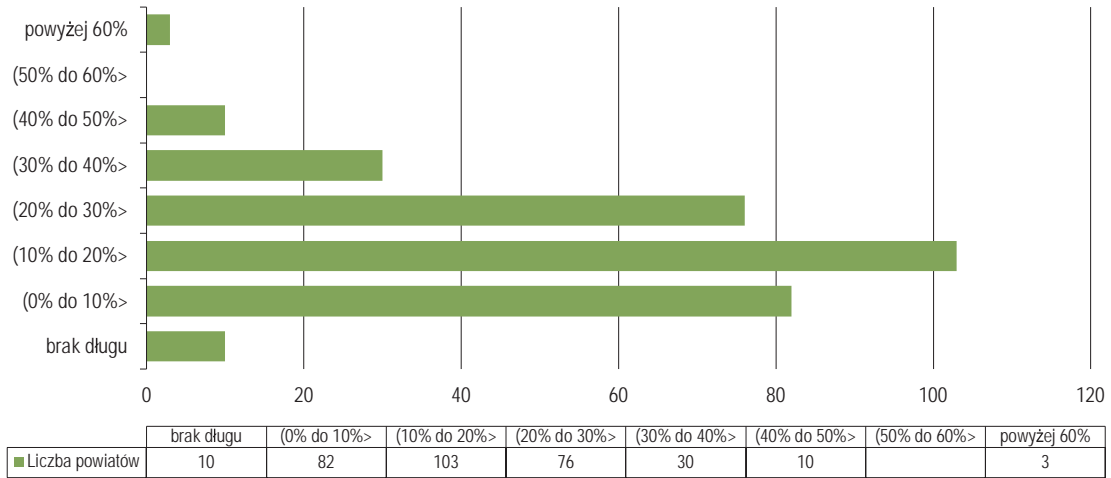


Rozkład liczby powiatów\* według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2021 r.

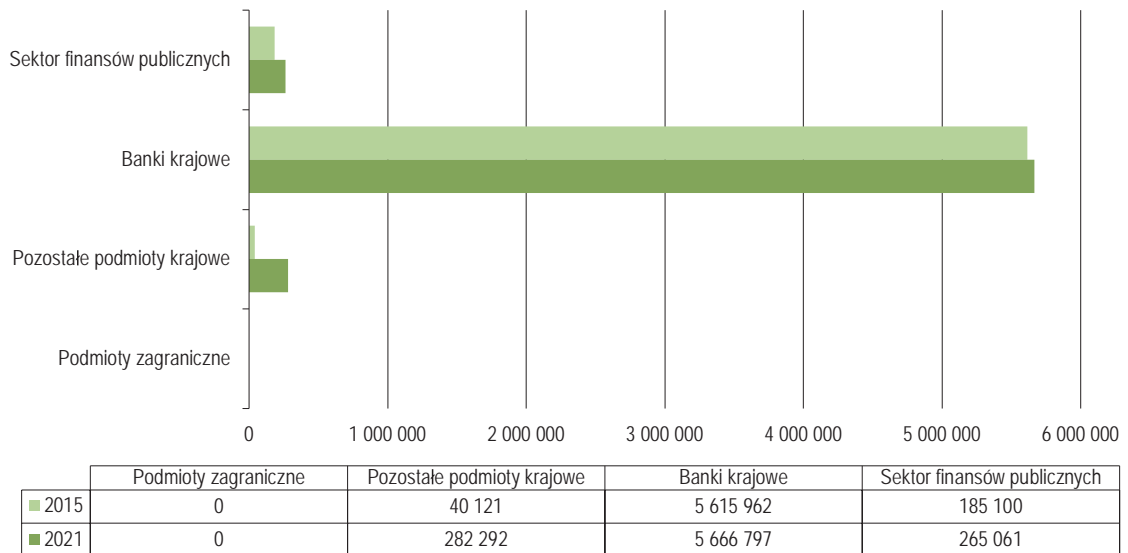


\* Na wykresie nie ujęto powiatów, które w latach 2020 i 2021 nie były zadłużone.

Rozkład liczby powiatów według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2021 r.



Struktura kwoty długu powiatów według wierzycieli w 2015 i 2021 (w tys. zł)



## Rozdział VII. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Wybrane wielkości budżetów województw samorządowych w latach 2019–2021

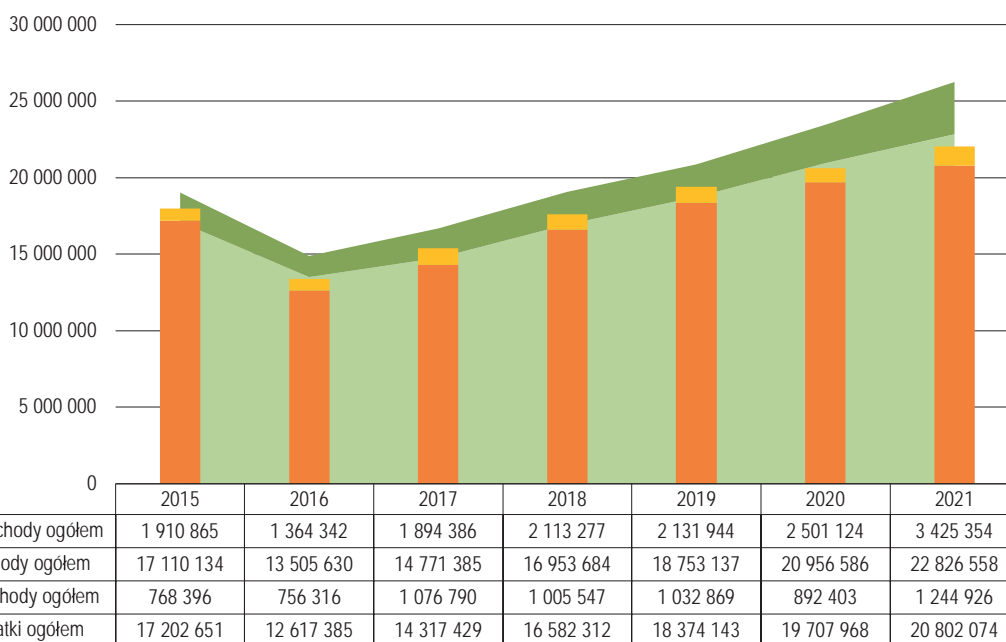
Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>18 753 137,2</b>	<b>20 956 585,9</b>	<b>22 826 558,2</b>	<b>104,5</b>	<b>100,0</b>	<b>108,9</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>15 080 621,1</b>	<b>16 931 949,8</b>	<b>19 091 497,0</b>	<b>106,9</b>	<b>83,6</b>	<b>112,8</b>
PIT, CIT	8 831 453,6	9 053 859,9	11 223 365,4	114,9	49,2	124,0
Dotacje celowe, w tym:	2 842 295,0	3 640 278,2	3 133 734,4	90,3	13,7	86,1
Na zadania zlecone	730 915,9	562 104,0	933 829,4	87,4	4,1	166,1
Subwencja ogólna, w tym:	2 511 867,9	3 143 372,5	3 614 608,8	100,5	15,8	115,0
Część oświatowa	609 767,3	642 720,7	661 051,0	100,0	2,9	102,9
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>3 672 516,0</b>	<b>4 024 636,0</b>	<b>3 735 061,2</b>	<b>93,9</b>	<b>16,4</b>	<b>92,8</b>
Dochody ze sprzedaży majątku	77 782,6	94 868,8	115 940,1	131,4	0,5	122,2
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>18 374 143,4</b>	<b>19 707 968,1</b>	<b>20 802 073,6</b>	<b>90,6</b>	<b>100,0</b>	<b>105,6</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>11 407 337,0</b>	<b>12 720 096,9</b>	<b>13 290 654,2</b>	<b>92,1</b>	<b>63,9</b>	<b>104,5</b>
Wynagrodzenia i pochodne	2 202 180,5	2 341 430,1	2 539 444,6	96,4	12,2	108,5
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	47 488,5	51 117,2	55 812,2	92,6	0,3	109,2
Dotacje	4 343 961,8	4 452 912,8	4 798 683,7	96,1	23,1	107,8
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	147 496,0	107 659,7	76 691,5	54,7	0,4	71,2
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	1 855 300,7	2 881 255,0	2 225 531,6	84,0	10,7	77,2
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>6 966 806,4</b>	<b>6 987 871,2</b>	<b>7 511 419,4</b>	<b>88,0</b>	<b>36,1</b>	<b>107,5</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	6 668 172,9	6 662 979,2	7 097 420,3	87,4	34,1	106,5
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	4 208 297,1	4 146 724,1	4 008 293,3	87,5	19,3	96,7
<b>Wynik budżetu</b>	<b>378 993,8</b>	<b>1 248 617,8</b>	<b>2 024 484,6</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	3 673 284,1	4 211 852,9	5 800 842,8	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>2 131 944,1</b>	<b>2 501 123,8</b>	<b>3 425 354,0</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>137,0</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	635 803,5	976 663,3	542 004,0	x	15,8	55,5
Wolne środki i nadwyżka	1 478 185,4	1 476 401,1	2 854 793,8	x	83,3	193,4
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>1 032 869,0</b>	<b>892 402,8</b>	<b>1 244 926,1</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>139,5</b>
Splata długu zwrotnego	935 720,7	851 933,1	982 111,3	x	78,9	115,3
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>2 081 685,0</b>	<b>2 262 427,7</b>	<b>2 243 341,0</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>99,2</b>
Należności wymagalne	1 668 498,9	1 915 880,3	1 876 259,8	x	83,6	97,9
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>5 985 597,9</b>	<b>6 113 790,3</b>	<b>5 686 343,2</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>93,0</b>
Zobowiązania wymagalne	833,4	1 051,3	1 033,5	x	0,0	98,3
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych</b>	<b>2 914 749,3</b>	<b>2 885 263,2</b>	<b>2 827 895,2</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>98,0</b>
w tym SP ZOZ	2 690 624,0	2 674 437,0	2 797 473,9	x	98,9	104,6

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody województw samorządowych na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>5 051 872,1</b>	<b>6 274 804,2</b>	<b>5 124 153,3</b>	<b>91,4</b>	<b>22,4</b>	<b>81,7</b>
Budżet środków europejskich	3 224 316,5	4 269 591,5	3 276 655,6	92,2	14,4	76,7
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	949 508,2	1 133 815,5	933 630,8	86,8	4,1	82,3
Środki ze źródeł zagranicznych	878 047,3	871 397,3	913 866,8	93,5	4,0	104,9
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>6 063 597,9</b>	<b>7 027 979,2</b>	<b>6 233 824,9</b>	<b>86,2</b>	<b>27,3</b>	<b>88,7</b>
Budżet środków europejskich	3 238 724,2	4 018 321,3	3 314 529,0	84,6	14,5	82,5
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 957 539,2	2 165 073,1	2 021 829,6	87,0	8,9	93,4
Środki ze źródeł zagranicznych	867 334,5	844 584,8	897 466,2	90,4	3,9	106,3
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>162 040,6</b>	<b>205 109,2</b>	<b>17 611,2</b>	x	x	<b>8,6</b>
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>75 309,9</b>	<b>75 098,4</b>	<b>137 457,2</b>	x	x	<b>183,0</b>

\* 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 2015–2021 (w tys. zł)



## 1. Dochody

W 2021 r. dochody ogółem województw samorządowych wyniosły 22 826 558 tys. zł (104,5%) i zostały drugi rok z rzędu wykonane ponad przyjęty plan. W porównaniu do dochodów z 2020 r. wzrosły one o 8,9% (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji o 3,8%), tempo wzrostu dochodów było niższe niż rok wcześniej o 2,8 punktu procentowego. Dochody własne województw samorządowych zostały wykonane w wysokości 12 822 284 tys. zł, tj. w 114,4% przyjętego planu. Na ponadplanowe wykonanie dochodów własnych w 2021 r. miała wpływ przede wszystkim realizacja udziałów w podatkach dochodowych od osób prawnych (116,5%) i od osób fizycznych (108,0%). W poszczególnych województwach wykonanie tych źródeł dochodów było bardzo zróżnicowane.

Jedynie dochody z dotacji celowych nie zostały wykonane w zaplanowanych wysokościach (90,7%). Nadmienić należy, że tendencja niższego wykonania dotacji celowych od przyjętego planu utrzymuje się od wielu lat. W 2021 r. wykonanie subwencji ponad przyjęty plan (100,5%) związane było z otrzymaniem pod koniec grudnia jednorazowej wpłaty subwencji uzupełniającej w związku z wprowadzeniem od 2022 r. Programu „Polski Ład”. 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. W 2021 r. zmniejszyła się wartość przepływów w związku z kończącym się okresem programowania 2014–2020 i jego rozliczeniem, a brakiem realizacji zadań z kolejnej perspektywy.

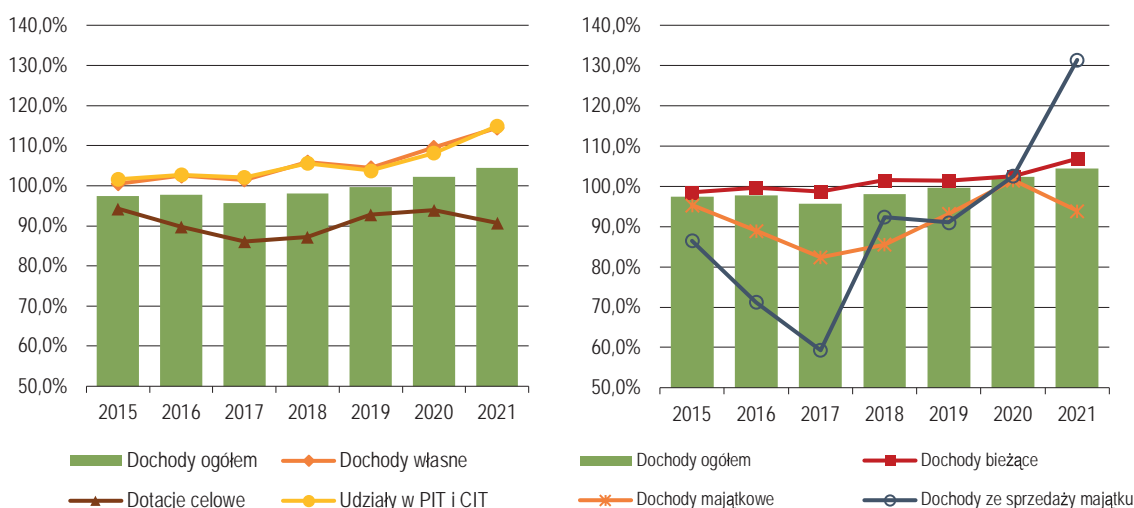
Największą część dochodów województw samorządowych (56,2%) stanowiły dochody własne, które wzrosły o 20,2%. Subwencja ogólna była o 14,5% wyższa niż w roku poprzednim (16,1% dochodów), a dotacje celowe zmalały o 10,6% (27,7% dochodów). W 2021 r., podobnie jak w latach ubiegłych, województwo mazowieckie nie otrzymało części regionalnej subwencji ogólnej. Ponadto dwa województwa: mazowieckie i wielkopolskie nie otrzymały części wyrównawczej subwencji ogólnej. W 2021 r. województwa samorządowe otrzymały z rezerwy subwencji (379 486 ty. zł) środki z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji drogowych, budowy, przebudowy, remonty utrzymania ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami oraz jednorazowo (256 000 tys. zł) z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej w 2021 r. z uwagi na wprowadzenie od 2022 r. Programu „Polski Ład”.

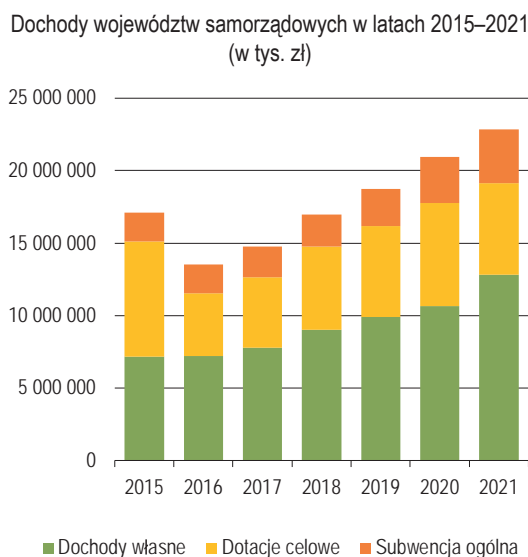
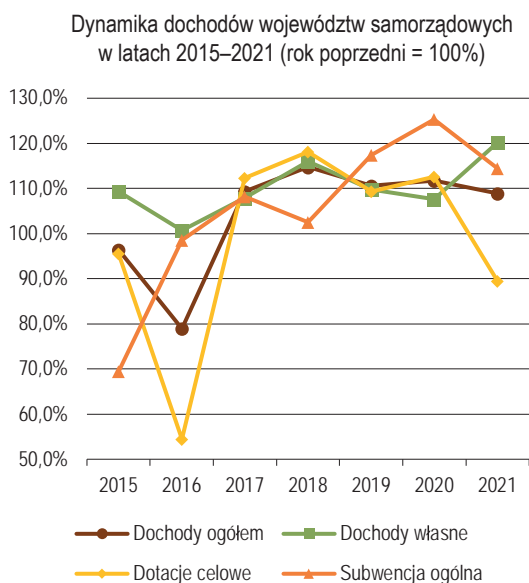
Dochody budżetowe województw samorządowych w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>18 753 137,2</b>	<b>20 956 585,9</b>	<b>22 826 558,2</b>	<b>104,5</b>	<b>100,0</b>	<b>108,9</b>
Dochody własne	9 909 321,9	10 669 207,7	12 822 284,1	114,4	56,2	120,2
Dotacje celowe	6 282 717,9	7 078 326,6	6 330 179,1	90,7	27,7	89,4
Subwencja ogólna	2 561 097,4	3 209 051,5	3 674 095,1	100,5	16,1	114,5

Środki pochodzące z budżetu środków europejskich oraz bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które wpłynęły po stronie dochodowej w 2021 r. na realizację zadań bieżących stanowiły 39,4%, natomiast na zadania majątkowe 60,6% dochodów z tego tytułu. Na inwestycje wydatkowano 64,3% środków, a wydatki bieżące stanowiły 35,7%.

Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów województw samorządowych w latach 2015–2021



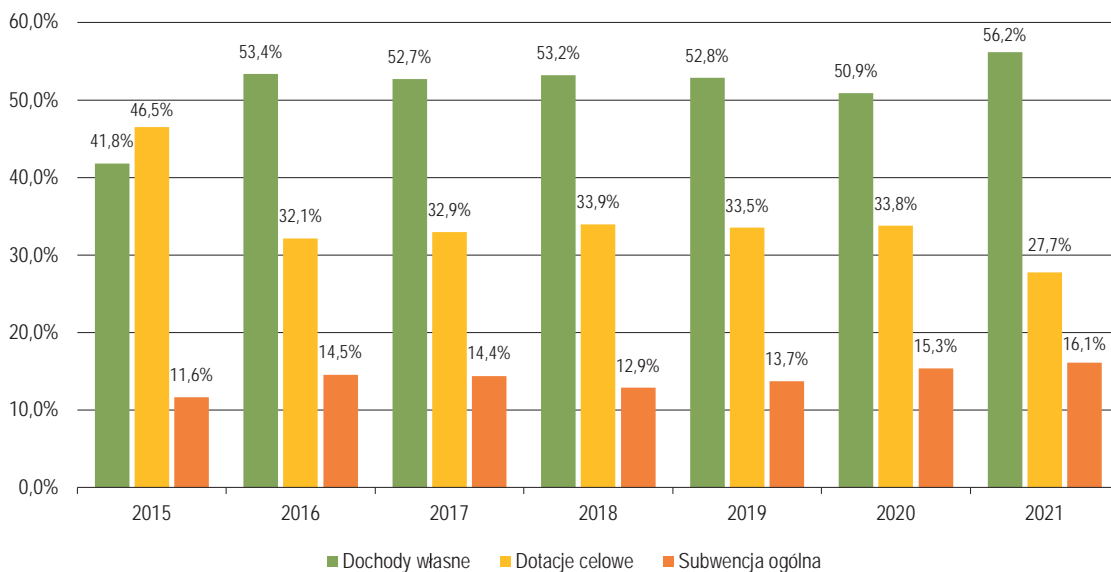


Od 2016 r. najważniejszym źródłem dochodów województw samorządowych są dochody własne, które w tych latach stanowiły powyżej 50%. W 2021 r. nastąpiły zmiany w strukturze dochodów województw. Wzrósł udział dochodów własnych, w porównaniu do roku poprzedniego o 5,3 punktu procentowego oraz subwencji ogólnej o 0,8 punktu procentowego, natomiast zmniejszył się w strukturze dochodów udział dotacji celowych o 6,1 punktu procentowego.

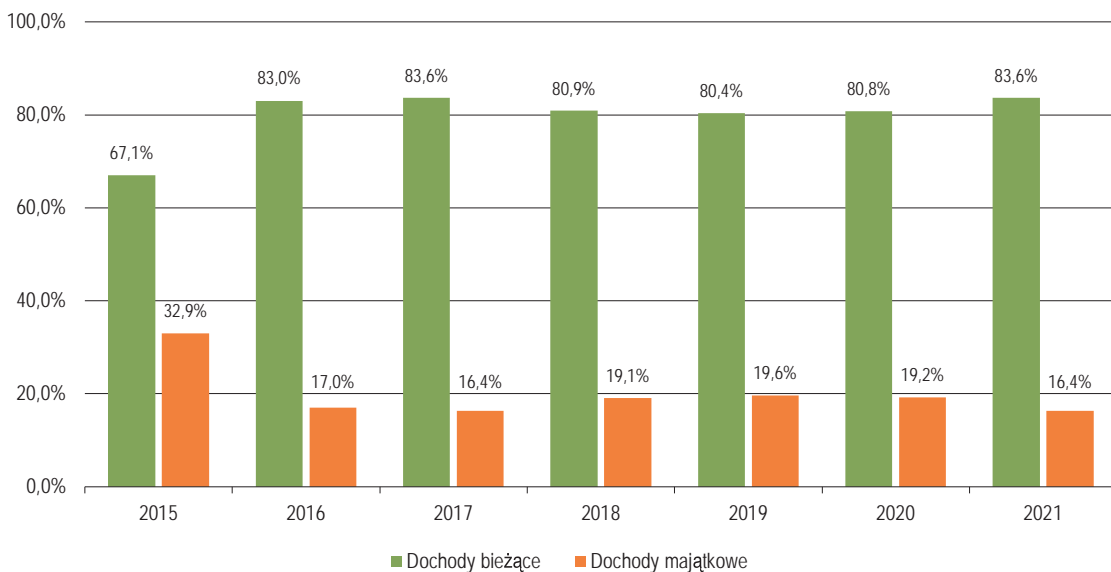
Od 2016 r. ponad 80% dochodów ogółem województw samorządowych stanowiły dochody bieżące. W 2021 r. dochody bieżące w porównaniu z rokiem ubiegłym były wyższe o 12,8% (stanowiły 83,6% dochodów ogółem), a dochody majątkowe były niższe o 7,2% (16,4% dochodów ogółem).

W strukturze dotacji celowych województw samorządowych w 2021 r. znacznie wzrosły o 53,6% dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej z uwagi na zmianę sposobu finansowania oraz organizacji staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentystów, wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń dla kierowników specjalizacji nadzorujących szkolenia specjalizacyjne lekarzy. Od tego roku województwa samorządowe otrzymywały te środki z Ministerstwa Zdrowia.

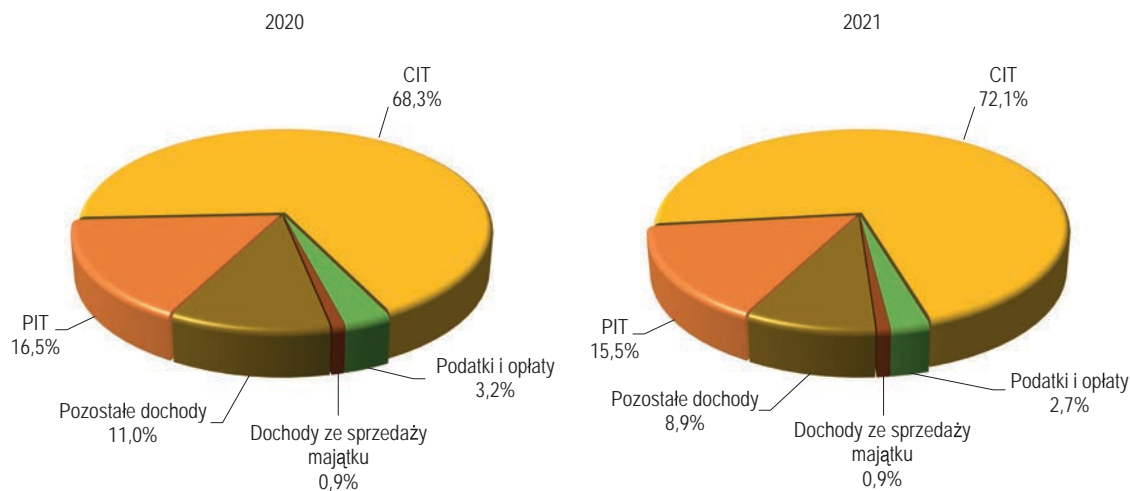
Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2015–2021



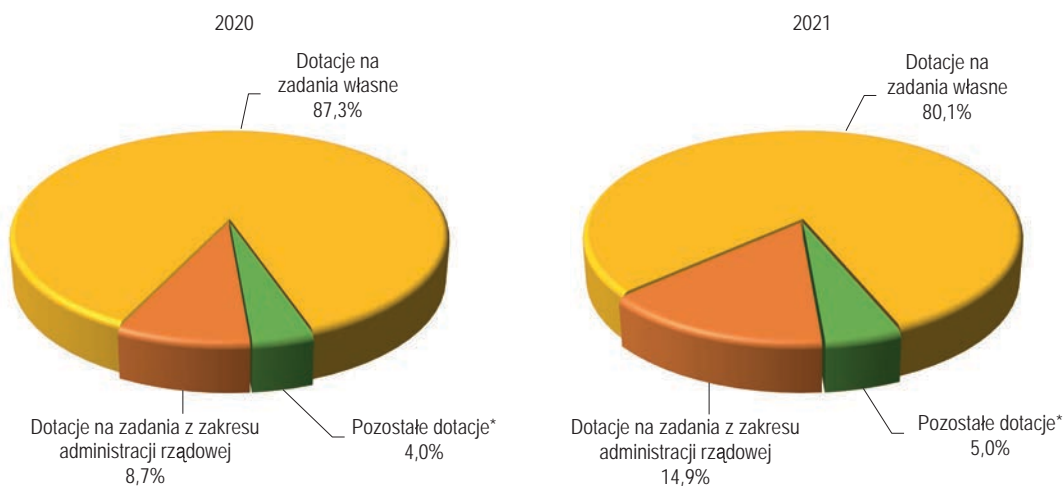
Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2015–2021



Struktura dochodów własnych województw samorządowych w latach 2020 i 2021

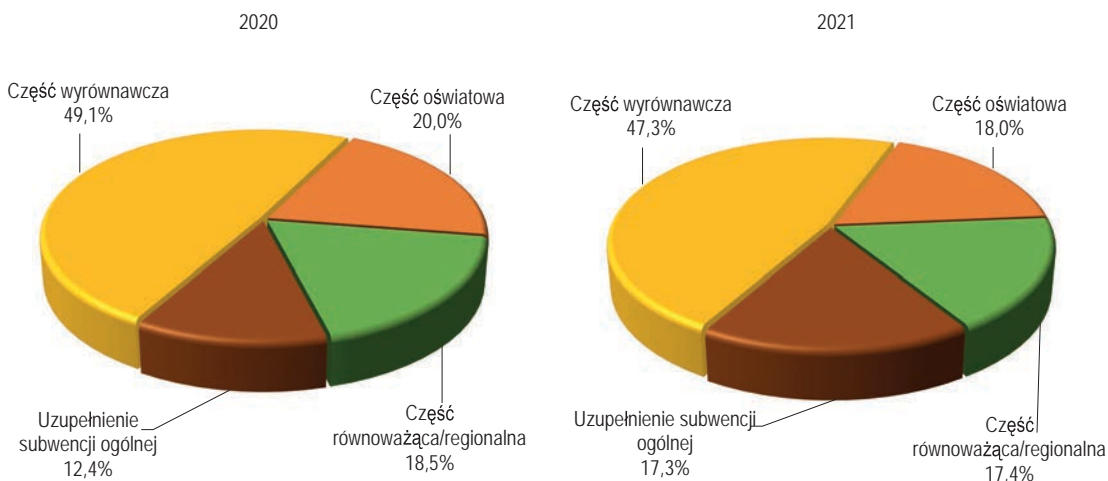


Struktura dotacji celowych województw samorządowych w latach 2020 i 2021



\* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura subwencji ogólnej województw samorządowych w latach 2020 i 2021



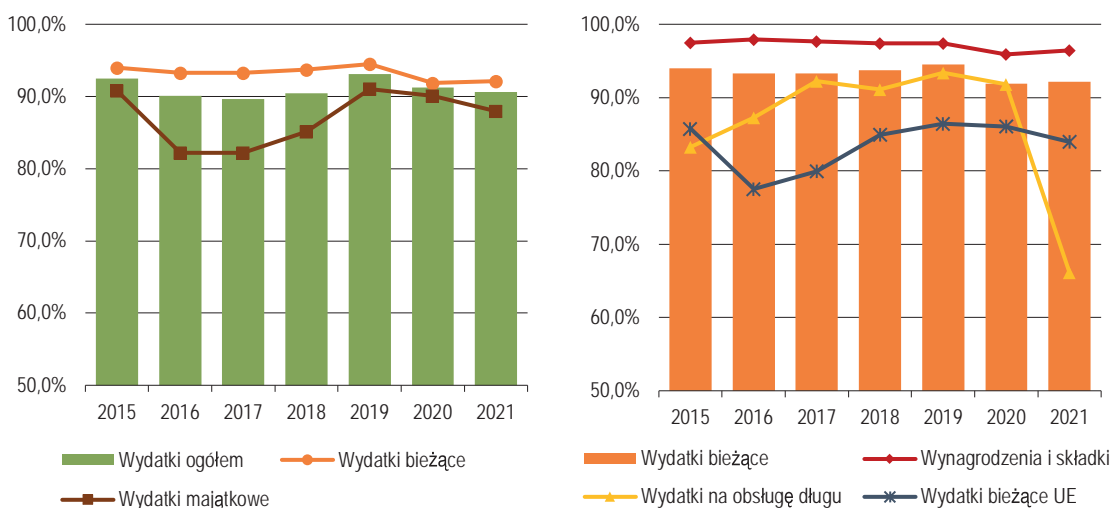
## 2. Wydatki

Podobnie jak w latach ubiegłych województwa w 2021 r. nie wykonały wydatków w całości w stosunku do zaplanowanych wielkości i wyniosły one 20 802 074 tys. zł, co stanowiło 90,6% przyjętego planu (w 2020 r. – 91,2%).

Wydatki bieżące wyniosły 13 290 654 tys. zł i zostały zrealizowane w 92,1% (w 2020 r. – 91,9%), a wykonane wydatki majątkowe wyniosły 7 511 420 tys. zł i stanowiły 88,0% planu (w 2020 r. – 90,1%).

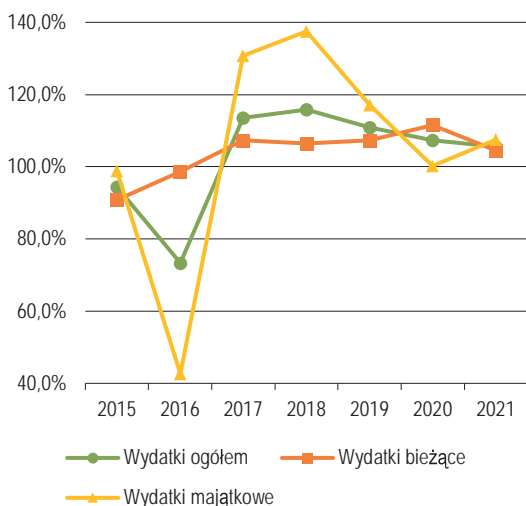
Województwa samorządowe realizowały cele polityki budżetowej zdefiniowane w poszczególnych wieloletnich prognozach finansowych określające możliwości budżetowe poszczególnych województw. Umożliwiło to spełnienie reguł ostrożnościowych, reguł maksymalnego poziomu wydatków bieżących, jak również indywidualnego wskaźnika spłaty obsługi długu dla danego województwa.

Wykonanie planu wybranych grup wydatków województw samorządowych w latach 2015–2021

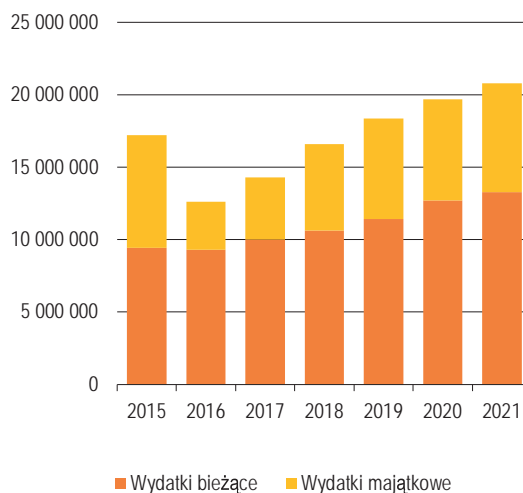


Wzrost wydatków ogółem województw w 2021 r. był niższy niż dochodów ogółem o 3,3 punktu procentowego. Wydatki ogółem województw samorządowych wzrosły o 5,6% (a realnie o 0,5%) w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki bieżące województw wzrosły o 4,5%, a wydatki na wynagrodzenia i pochodne o 8,5%. Wydatki majątkowe były wyższe o 7,5%. Wydatki inwestycyjne stanowiły 94,5% wydatków majątkowych i w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 6,5%.

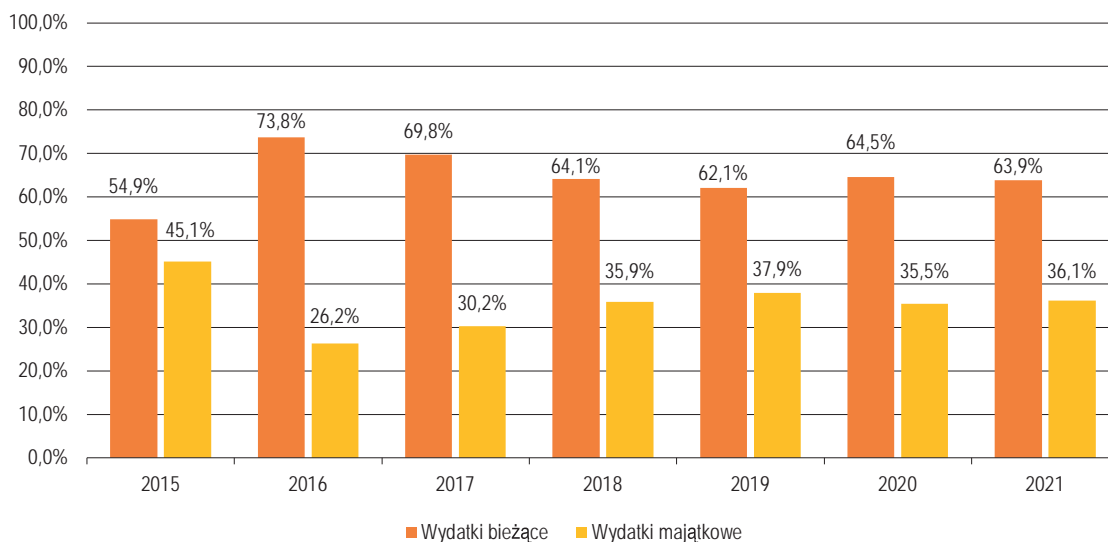
Dynamika wydatków województw samorządowych w latach 2015–2021 (rok poprzedni = 100%)



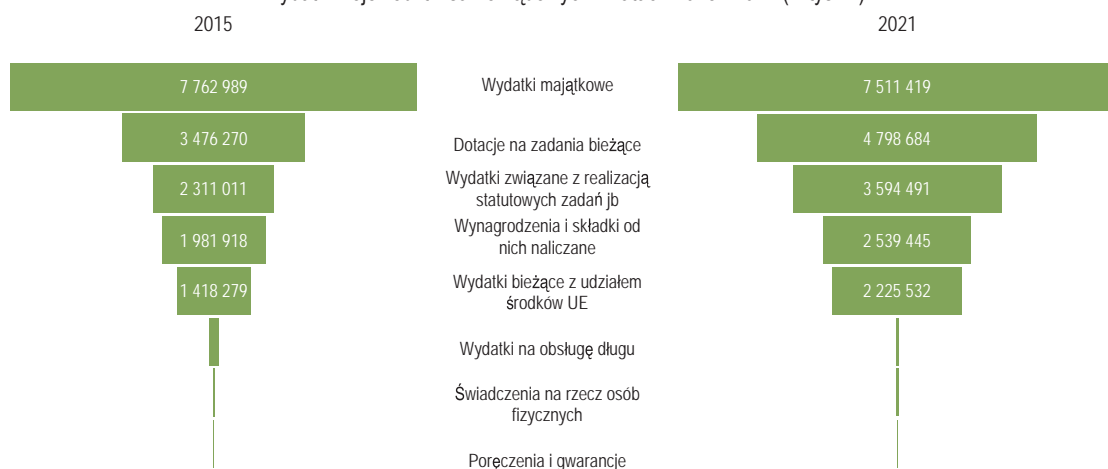
Wydatki województw samorządowych w latach 2015–2021 (w tys. zł)



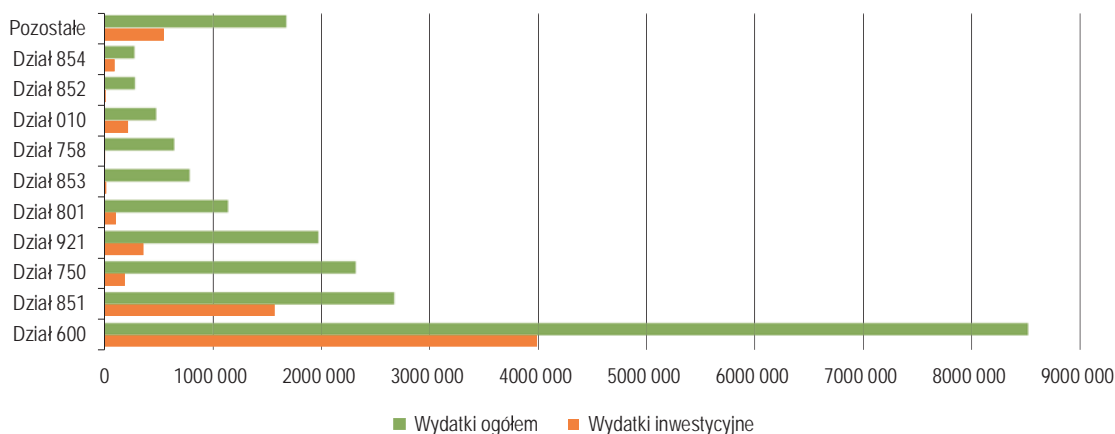
Struktura wydatków ogółem województw samorządowych w latach 2015–2021



Wydatki województw samorządowych w latach 2015 i 2021 (w tys. zł)



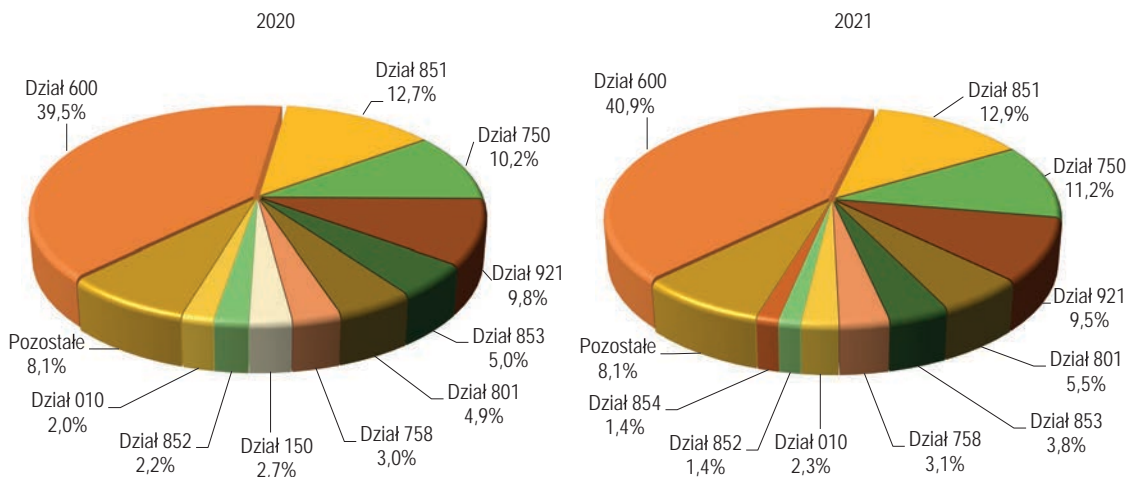
Wydatki województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w 2021 r. (w tys. zł)



Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 750 – Administracja publiczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

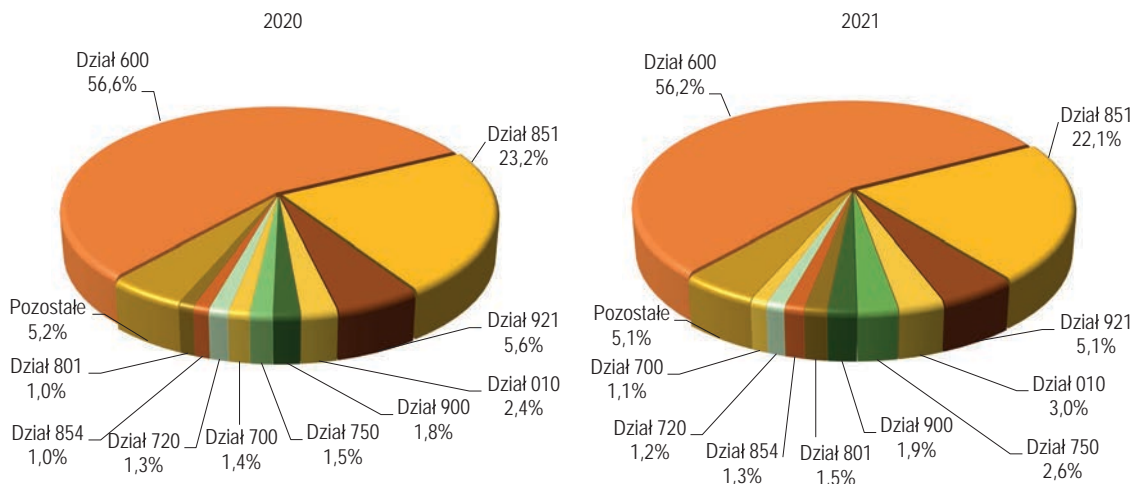
Analogicznie jak w latach poprzednich, województwa samorządowe największą część wydatków poniosły na transport i łączność (40,9% wydatków ogółem), z tego ponad połowę wydatków (56,2%) przeznaczyły na inwestycje. Z uwagi na panujący w Polsce stan epidemii związany z COVID-19 również w 2021 roku województwa samorządowe ponosiły znaczne wydatki na ochronę zdrowia – 12,9%, natomiast wydatki inwestycyjne w tym dziale stanowiły 22,1% wszystkich wydatków inwestycyjnych. Ponad 3/4 wydatków inwestycyjnych województw samorządowych skupione było w dwóch działach, tj. Transport i łączność oraz Ochrona Zdrowia.

Struktura wydatków ogółem województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w latach 2020 i 2021



Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 750 – Administracja publiczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe.

Struktura wydatków inwestycyjnych województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w latach 2020 i 2021



Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 720 – Informatyka, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa.

### 3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

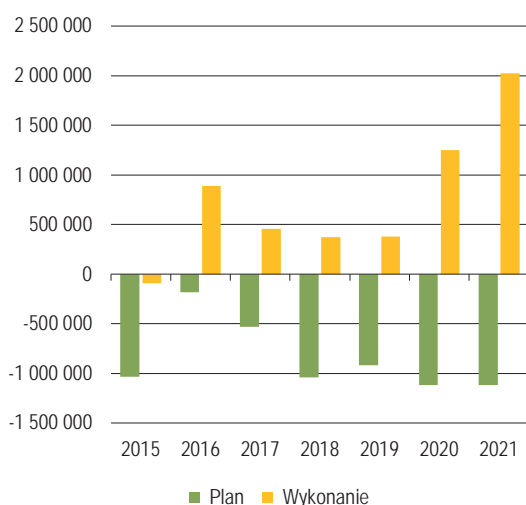
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody województw samorządowych w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>378 993,8</b>	<b>1 248 617,8</b>	<b>2 024 484,6</b>	x	x
– nadwyżka	601 584,2	1 348 457,8	2 024 484,6	x	x
– deficyt	-222 590,4	-99 840,0	-	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>2 131 944,1</b>	<b>2 501 123,8</b>	<b>3 425 354,0</b>	<b>100,0</b>	<b>137,0</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	635 803,5	976 663,3	542 004,0	15,8	55,5
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	162 040,6	205 109,2	17 611,2	0,5	8,6
– wolne środki i nadwyżka	1 478 185,4	1 476 401,1	2 854 793,8	83,3	193,4
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>1 032 869,0</b>	<b>892 402,8</b>	<b>1 244 926,1</b>	<b>100,0</b>	<b>139,5</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	935 720,7	851 933,1	982 111,3	78,9	115,3
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	75 309,9	75 098,4	137 457,2	11,0	183,0

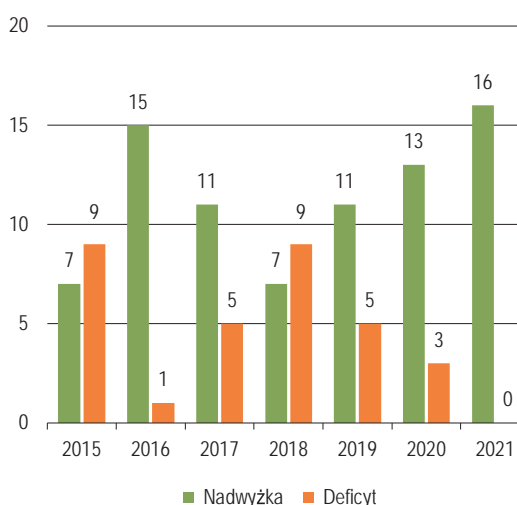
<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Województwa samorządowe kolejny rok planowały *per saldo* deficyt budżetowy w kwocie 1 119 545 tys. zł, stanowiący 5,1% planowanych dochodów. Realizacja planu dochodów i wydatków odpowiednio na poziomie 104,5% oraz 90,6% spowodowała, że rok 2021 województwa zakończyły *per saldo* nadwyżką w kwocie 2 024 485 tys. zł, stanowiącą 8,9% wykonanych dochodów. Poprzedni rok budżetowy województwa zakończyły również nadwyżką w wysokości 1 248 618 tys. zł, stanowiącą 6,0% zrealizowanych dochodów. Pierwszy raz wszystkie województwa samorządowe zakończyły rok budżetowy nadwyżkami, z uwagi na otrzymanie pod koniec grudnia 2021 r. subwencji z budżetu państwa uzupełniającej ubytek dochodów na podstawie przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczących wprowadzenia od 2022 r. Programu „Polski Ład”.

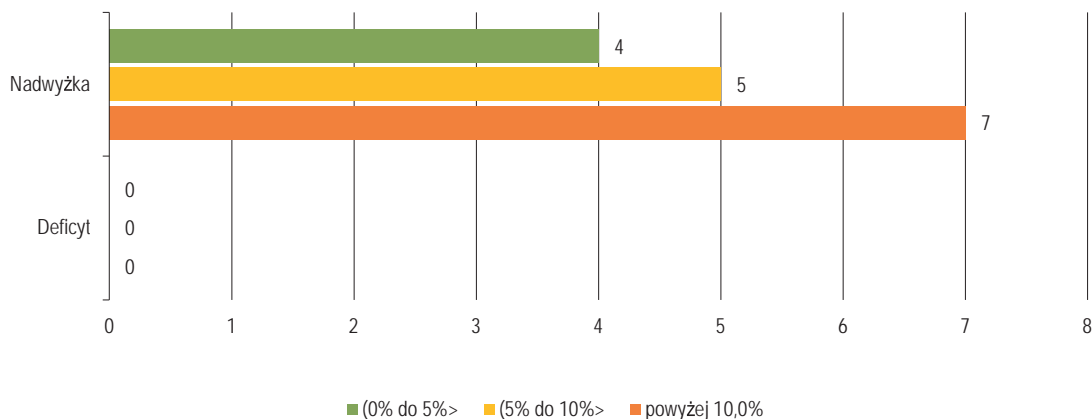
Wynik budżetu (*per saldo*) województw samorządowych w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Liczba województw samorządowych z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2015–2021



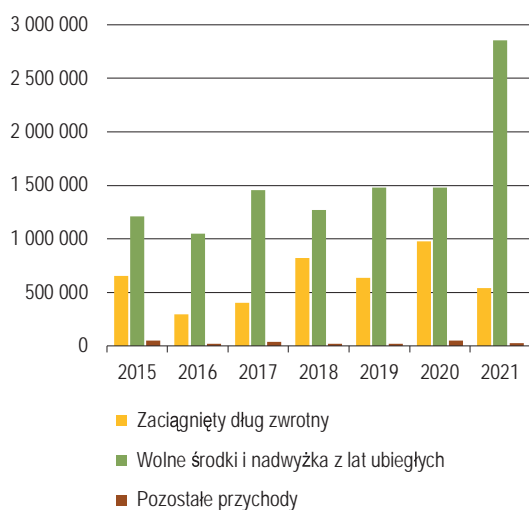
Rozkład liczby województw samorządowych wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów w 2021 r.



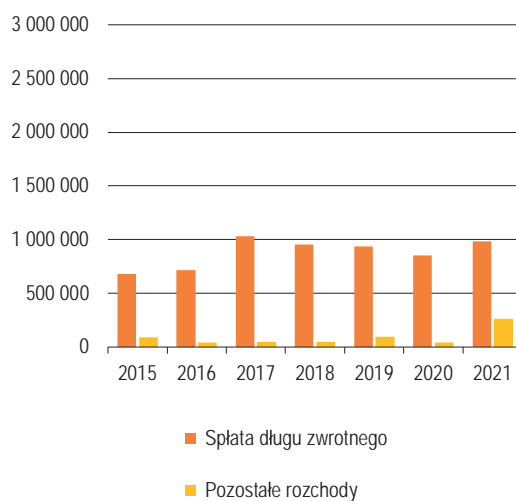
Przychody województw samorządowych w 2021 r. wyniosły 3 425 354 tys. zł. Wpływy z tytułu kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych stanowiły 15,8% przychodów. W stosunku do roku poprzedniego przychody zwrotne zmalały o 44,5%.

W rozchodach spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych stanowiły 982 111 tys. zł, które w strukturze rozchodów ogółem ukształtowały się na poziomie 78,9%.

Przychody województw samorządowych w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Rozchody województw samorządowych w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu województw samorządowych a zmiana kwoty długu w latach 2015–2021 (w tys. zł)



#### 4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Zobowiązania województw samorządowych wyniosły 5 686 343 tys. zł (w porównaniu z 2020 r. zmniejszyły się o 427 447 tys. zł, tj. o 7,0%). Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji stanowiły niemal 100% ogólnej wielkości długu województw. W 2021 r. nastąpił spadek zobowiązań wymagalnych o 1,7%. Zobowiązania wymagalne wystąpiły w sześciu województwach i wyniosły łącznie 1 033,5 tys. zł.

Poziom zadłużenia, mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów województw, wyniósł 24,9%<sup>1</sup> i zmniejszył się o 4,3 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego roku.

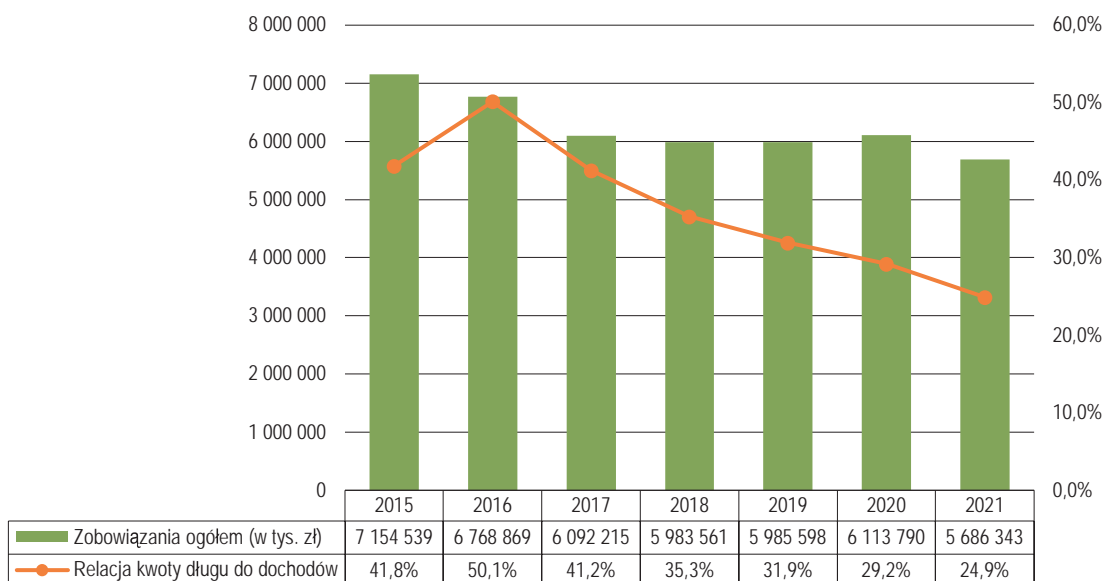
Województwo mazowieckie dokonało spłaty zobowiązań za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w wysokości 2 092 tys. zł i odzyskało dochody z tytułu zapłaconych poręczeń w kwocie 14 636 tys. zł.

Należności wymagalne samorządów województw na koniec 2021 r. wyniosły 1 876 260 tys. zł i zmalały o 39 620 tys. zł.

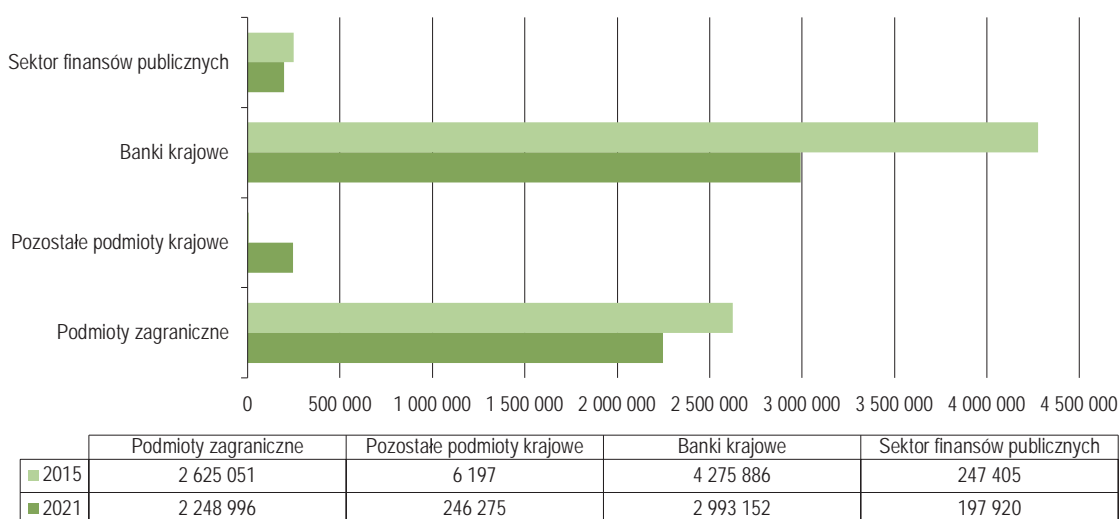
Województwa samorządowe zaciągały zobowiązania zarówno u wierzycieli krajowych jak i zagranicznych. Zobowiązania wobec wierzycieli krajowych stanowiły 60,4% ogółu zobowiązań. Województwa samorządowe zaciągały długoterminowe zobowiązania zwrotne w bankach, wojewódzkich funduszach ochrony środowiska, a także przedsiębiorstwach niefinansowych oraz na wyprzedzające finansowanie zadań z budżetu państwa. Osem województw samorządowych posiadało zobowiązania z tytułu pożyczek długoterminowych zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy) na łączną kwotę 2 248 996 tys. zł.

<sup>1</sup> Skumulowanie zadłużenia województw samorządowych oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) podniosłoby poziom zadłużenia województw samorządowych z 24,9% do 37,3%. Zagadnieniu temu poświęcono pkt 4 rozdziału IX. Części II. *Sprawozdania*.

Poziom zadłużenia województw samorządowych oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2015–2021

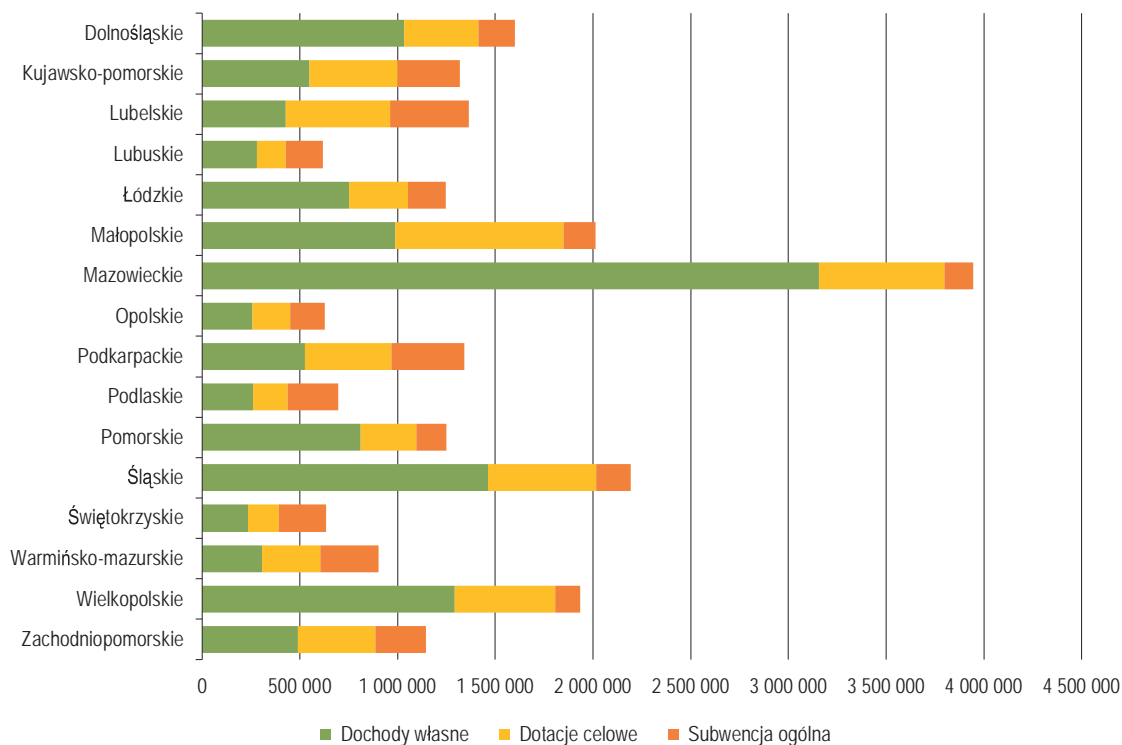


Struktura kwoty długu województw samorządowych wg wierzycieli w 2015 i 2021 (w tys. zł)

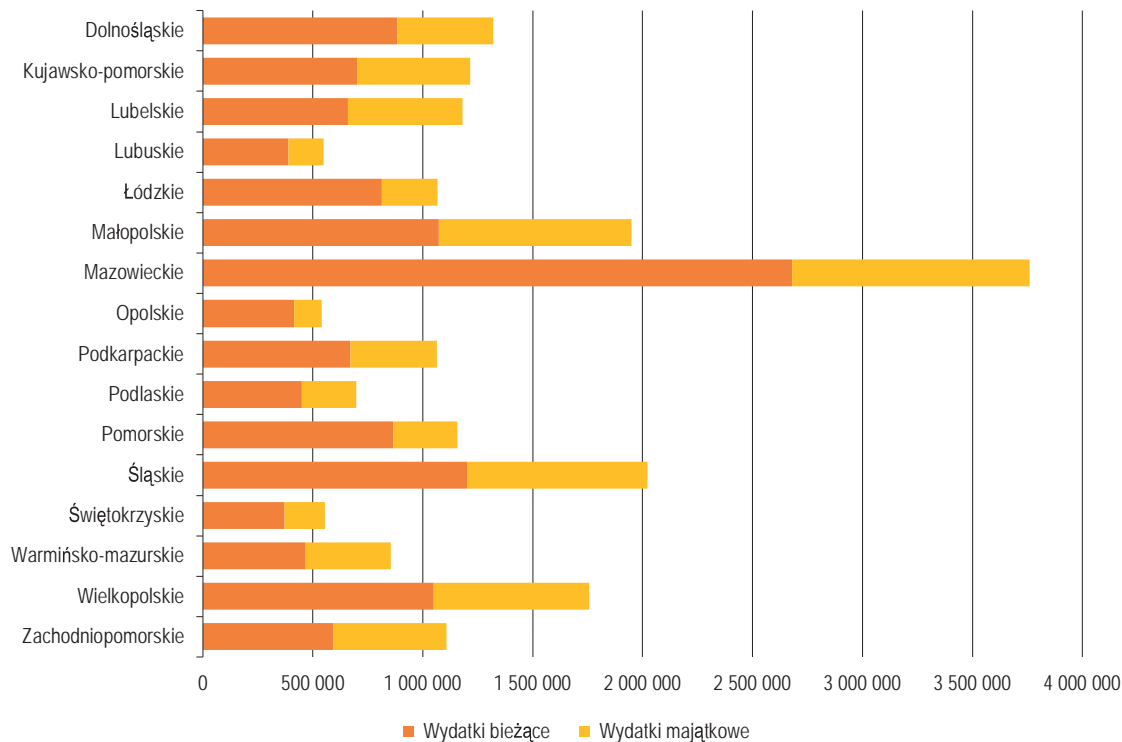


Województwa samorządowe zaciągały zobowiązania których termin spłaty był rozłożony na okres powyżej 5 lat. Okres spłaty warunkowany był spełnieniem ograniczeń wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

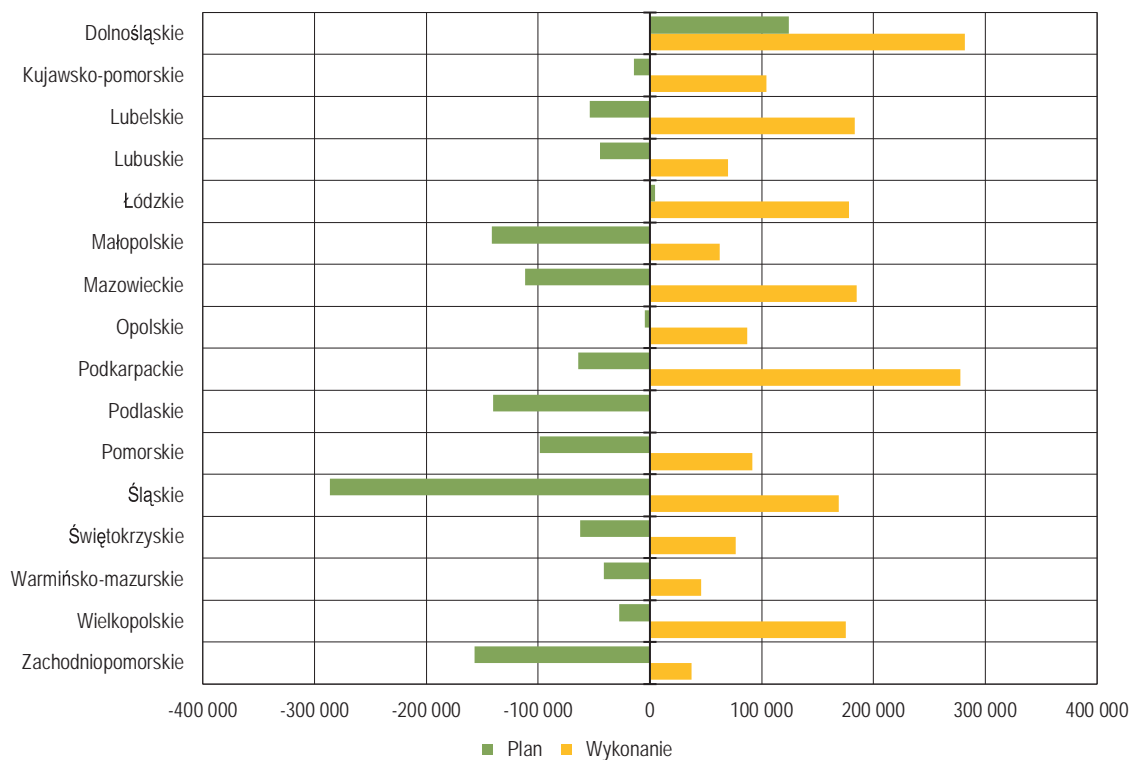
Dochody województw samorządowych w 2021 r. (w tys. zł)



Wydatki województw samorządowych w 2021 r. (w tys. zł)



Planowany i wykonany wynik budżetu województw samorządowych w 2021 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 2021 r.

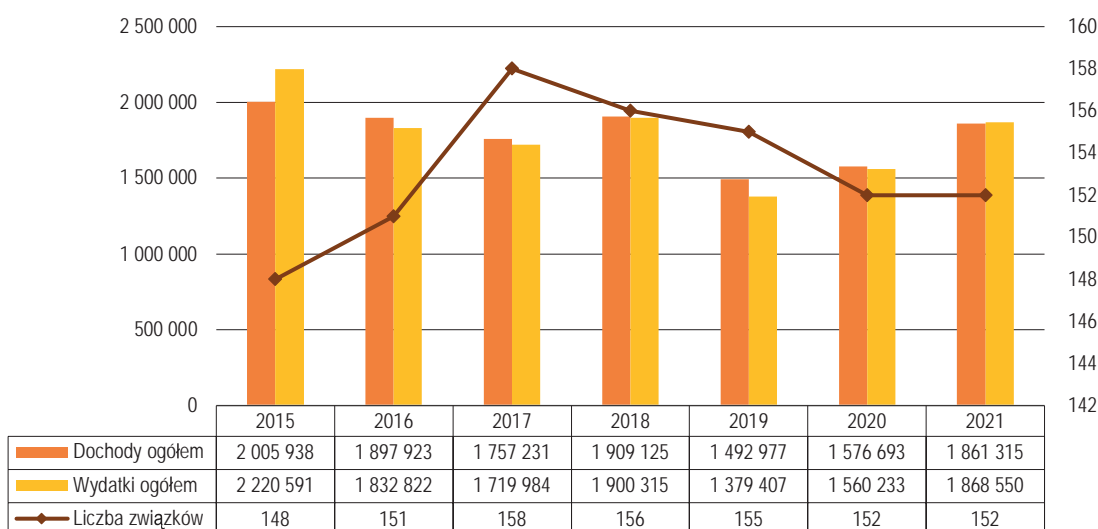
Wybrane wielkości budżetu związków jednostek samorządu terytorialnego w 2021 r.

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	134	6	12
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>1 861 314,5</b>	<b>94,4</b>	<b>1 740 689,1</b>	<b>34 387,2</b>	<b>86 238,3</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>1 679 847,9</b>	<b>96,7</b>	<b>1 599 070,4</b>	<b>7 915,3</b>	<b>72 862,2</b>
Dotacje celowe	15 811,0	57,8	7 576,6	6 511,7	1 722,7
Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków	205 840,4	95,3	165 674,5	1 403,5	38 762,5
Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw	950 396,5	99,1	950 396,5	-	-
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>181 466,7</b>	<b>77,5</b>	<b>141 618,7</b>	<b>26 471,9</b>	<b>13 376,1</b>
Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków	39 248,2	81,4	35 034,3	3 713,9	500,0
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>1 868 550,1</b>	<b>86,5</b>	<b>1 763 942,4</b>	<b>24 195,5</b>	<b>80 412,2</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>1 622 211,2</b>	<b>91,8</b>	<b>1 550 046,0</b>	<b>7 764,1</b>	<b>64 401,1</b>
Wynagrodzenia i pochodne	142 356,7	92,6	137 679,5	843,6	3 833,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	9 709,4	97,8	9 709,4	-	-
Dotacje	1 104,1	67,9	1 095,1	2,8	6,2
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	5 466,4	44,1	5 466,4	-	-
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	12 525,3	44,0	5 391,4	6 677,2	456,7
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>246 338,9</b>	<b>62,6</b>	<b>213 896,4</b>	<b>16 431,3</b>	<b>16 011,1</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	240 376,2	62,0	211 033,7	16 431,3	12 911,1
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	190 989,4	63,7	161 742,2	16 411,7	12 835,5
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-7 235,6</b>	<b>x</b>	<b>-23 253,3</b>	<b>10 191,7</b>	<b>5 826,1</b>
Wynik operacyjny	57 636,7	x	49 024,4	151,2	8 461,1
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>357 507,2</b>	<b>154,1</b>	<b>341 477,7</b>	<b>6 299,0</b>	<b>9 730,6</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	31 569,8	99,2	31 569,8	-	-
Wolne środki i nadwyżka	325 937,5	162,9	309 907,9	6 299,0	9 730,6
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>44 058,6</b>	<b>102,4</b>	<b>43 908,6</b>	<b>-</b>	<b>150,0</b>
Splata długu zwrotnego	33 493,4	96,9	33 493,4	-	-
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>145 159,9</b>	<b>100,0</b>	<b>144 741,2</b>	<b>-</b>	<b>418,6</b>
w tym należności wymagalne	144 332,5	100,0	144 063,9	-	268,6
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>292 657,1</b>	<b>x</b>	<b>292 657,1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Zobowiązania wymagalne	21,5	x	21,5	-	-

W 2021 r. dochody ogółem związków jst wyniosły 1 861 315 tys. zł i zostały wykonane w 94,4% uchwalonego planu. Kwota wykonanych wydatków ogółem związków jst wyniosła 1 868 550 tys. zł, tj. 86,5% 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.

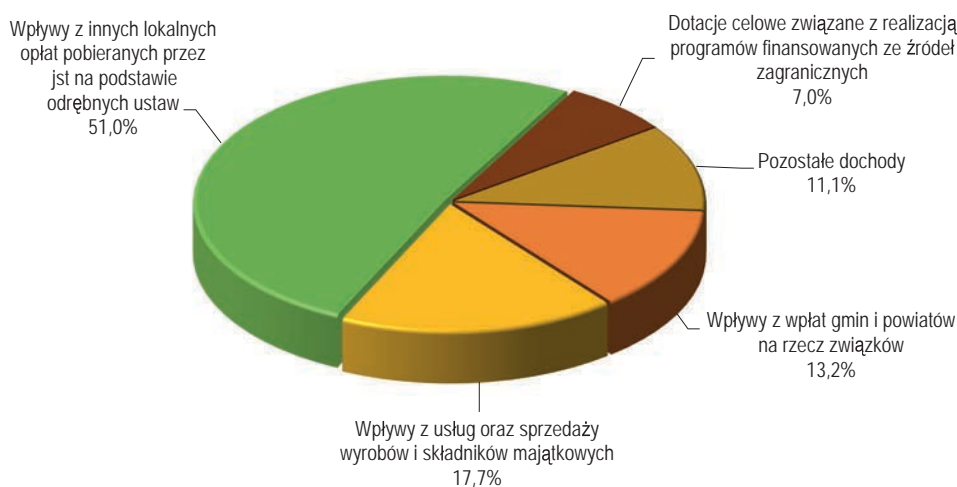
Dochody, wydatki oraz liczba związków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2021 (w tys. zł)



Zmiana dynamiki dotycząca wzrostów oraz spadków dochodów i wydatków w związkach jest była związana m.in. z kontynuacją bądź zakończeniem projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Ponadto ewentualne wzrosty bądź spadki w dochodach związków jest dotyczyły zmian we wpływach wysokości składek członków związków. Część związków pozyskała nowe gminy członkowskie, a część je utraciła. Wzrosty dochodów i wydatków były również spowodowane faktem otrzymania środków finansowych z przeznaczeniem na rozpoczęcie zadań inwestycyjnych. W 2021 r. powrócono do realizacji zadań zaniechanych w 2020 r. z powodu pandemii COVID-19. Dochody i wydatki rosły bądź spadały również w tych związkach, których działalność statutowa związana była z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

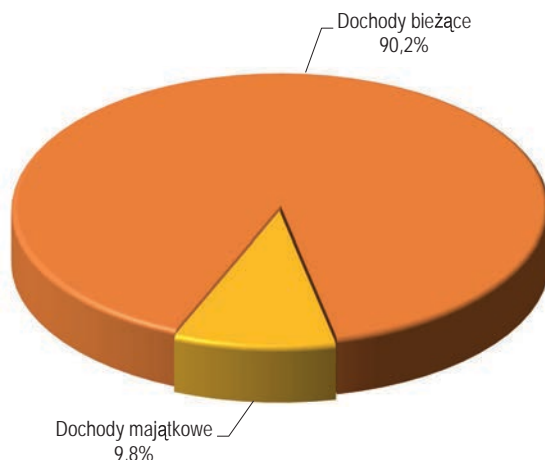
Głównym źródłem dochodów związków jest w 2021 r. były wpływy uzyskane z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw, czyli w przypadku związków jest dotyczyło to opłaty pobieranej z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi (51,0%). Kolejne co do wielkości źródło dochodów stanowiły wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (17,7%) oraz wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków (13,2%).

Struktura dochodów ogółem związków jst wg wybranych źródeł w 2021 r.



Analiza struktury dochodów związków jst wskazuje, że przeważającą ich część stanowiły dochody bieżące – 90,2%, dochody majątkowe to 9,8%.

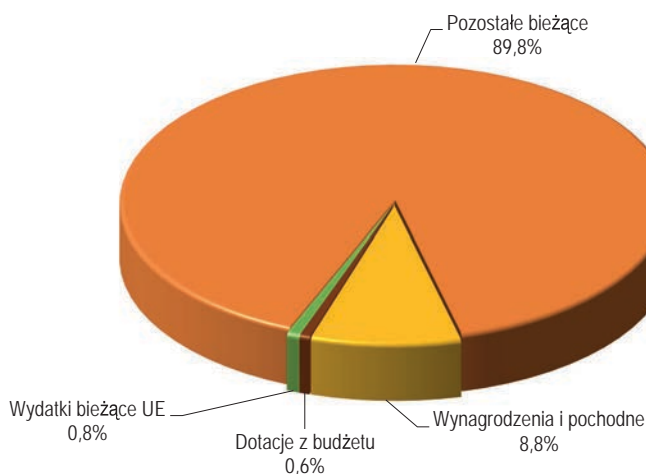
Struktura dochodów ogółem związków jst wg wybranych źródeł w 2021 r.



Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 1 679 848 tys. zł (96,7% planu), a kwota wykonanych dochodów majątkowych to 181 467 tys. zł (77,5% planu).

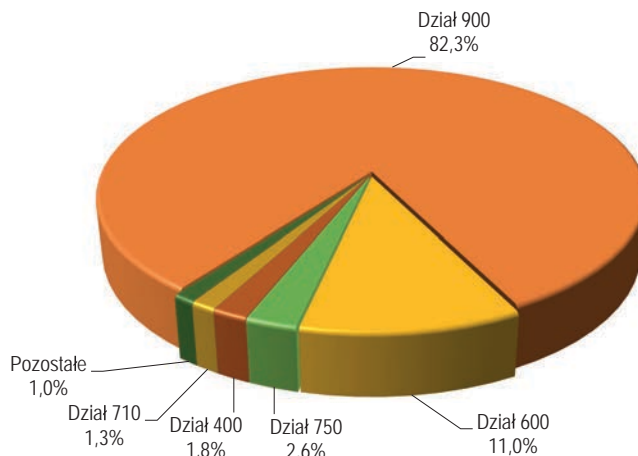
Na finansowanie działalności bieżącej związku jst przeznaczyły 86,8% swoich wydatków. Wykonanie wydatków bieżących wyniosło 1 622 211 tys. zł. Strukturę wydatków bieżących związków jst w 2021 r. przedstawia poniższy wykres.

Struktura wydatków bieżących związków jst w 2021 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 6,7% ogółu wydatków.

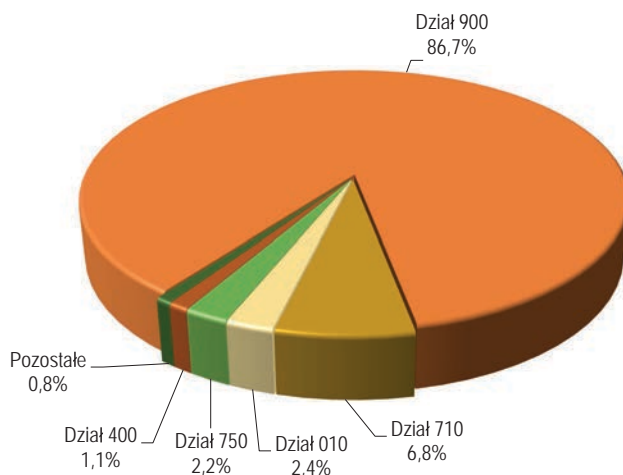
Struktura wydatków ogółem związków jst wg działów klasyfikacji budżetowej w 2021 r.



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 2021 r. związki jst przeznaczyły 246 339 tys. zł, tj. 13,2% ogółu wydatków. Ponad 80,0% (86,7%) 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 jst wg działów klasyfikacji budżetowej w 2021 r.



Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 710 – Działalność usługowa, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 750 – Administracja publiczna, dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę.

Na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych związku jst przeznaczyły 203 515 tys. zł, co stanowiło 10,9% ogółu wydatków wykonanych w 2021 r.

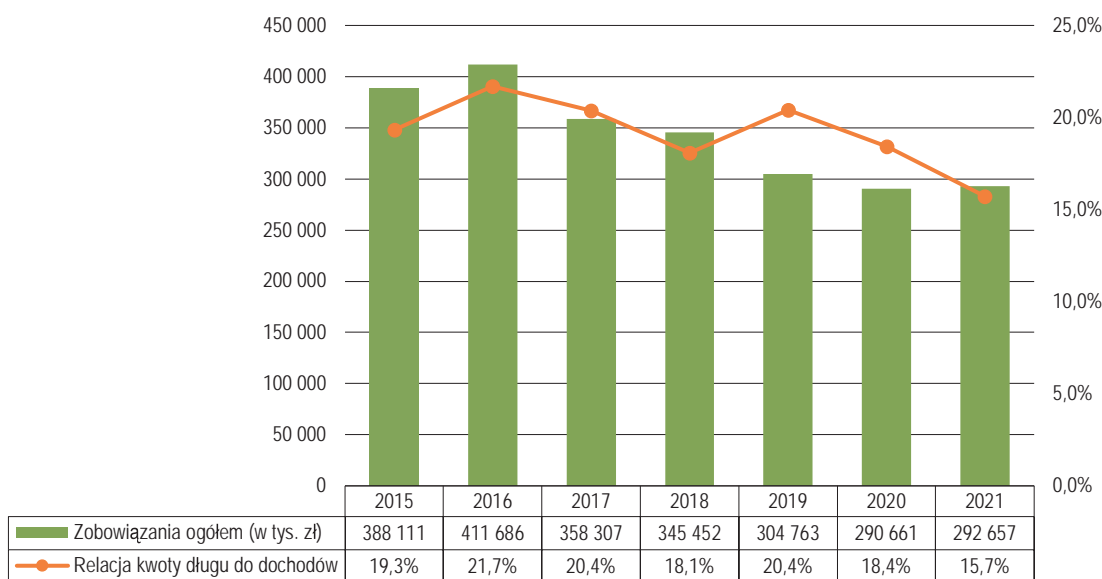
Wydatki związków jst na programy i projekty z udziałem środków zagranicznych<sup>1)</sup> w latach 2020–2021

Wyszczególnienie	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>1 560 232,5</b>	<b>1 868 550,1</b>	<b>86,5</b>	<b>119,8</b>	<b>100,0</b>
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	186 335,4	203 514,7	62,0	109,2	10,9
<b>Wydatki bieżące, z tego:</b>	<b>1 359 357,1</b>	<b>1 622 211,2</b>	<b>91,8</b>	<b>119,3</b>	<b>86,8</b>
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	19 323,2	12 525,3	44,0	64,8	0,7
<b>Wydatki majątkowe, w tym:</b>	<b>200 875,5</b>	<b>246 338,9</b>	<b>62,6</b>	<b>122,6</b>	<b>13,2</b>
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	167 012,2	190 989,4	63,7	114,4	10,2

<sup>1)</sup> Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono pkt 2. rozdziału II. części II. Sprawozdania.

Od 2019 r. można zaobserwować spadek zobowiązań związków jst. Na koniec 2021 r. 23 związki jst (15,1% ogółu) posiadało zobowiązania. Na zobowiązania składały się głównie kredyty i pożyczki w kwocie 292 636 tys. zł, które stanowiły 99,9% ogólnej kwoty zobowiązań. Zobowiązania wymagalne wykazały trzy związki gmin (w 2020 r. – dwa) na łączną kwotę 22,0 tys. zł. Relacja kwoty długu do dochodów ogółem związków od kilku lat kształtuje się na podobnym poziomie, w 2021 r. stanowiła 15,7% wszystkich dochodów.

Poziom zadłużenia związków jednostek samorządu terytorialnego oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2015–2021



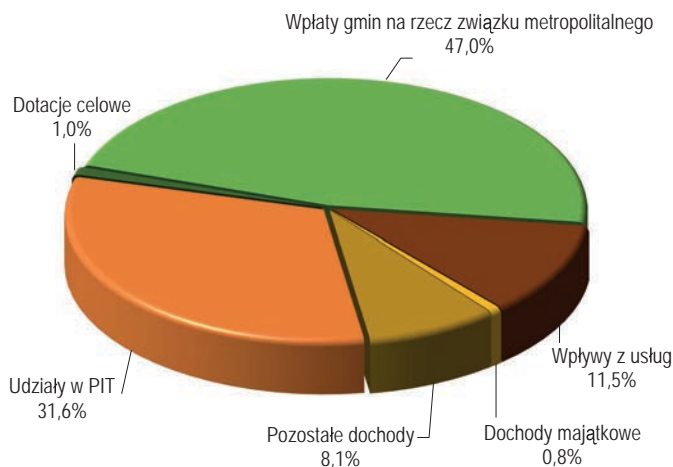
## 2. Związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach

Wybrane wielkości budżetu związku metropolitalnego w latach 2019–2021

Wyszczególnienie	2019	2020	2021			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>1 132 089,2</b>	<b>1 146 176,3</b>	<b>1 284 845,4</b>	<b>108,4</b>	<b>100,0</b>	<b>112,1</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>1 121 431,2</b>	<b>1 137 789,7</b>	<b>1 275 114,8</b>	<b>108,4</b>	<b>99,2</b>	<b>112,1</b>
PIT	375 790,0	363 541,5	406 287,1	108,2	31,6	111,8
Dotacje celowe	9 988,2	11 002,0	12 429,6	112,1	1,0	113,0
Wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego	491 759,7	568 002,9	603 319,4	111,6	47,0	106,2
Wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych	220 253,9	128 705,0	147 862,7	99,7	11,5	114,9
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>10 658,0</b>	<b>8 386,6</b>	<b>9 730,6</b>	<b>109,3</b>	<b>0,8</b>	<b>116,0</b>
Wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego	5 355,3	605,8	546,3	179,6	0,0	90,2
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>950 228,5</b>	<b>1 014 401,9</b>	<b>1 047 511,1</b>	<b>87,5</b>	<b>100,0</b>	<b>103,3</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>875 577,1</b>	<b>889 916,2</b>	<b>968 777,7</b>	<b>89,4</b>	<b>92,5</b>	<b>108,9</b>
Wynagrodzenia i pochodne	36 954,8	38 590,9	43 637,1	84,6	4,2	113,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	3 605,1	14 475,5	10 417,6	91,6	1,0	72,0
Dotacje	201,5	149,2	327,5	36,5	0,0	219,5
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
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>74 651,4</b>	<b>124 485,7</b>	<b>78 733,4</b>	<b>69,8</b>	<b>7,5</b>	<b>63,3</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	74 651,4	124 485,7	63 730,9	65,1	6,1	51,2
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	2 898,5	12 260,3	12 273,3	72,0	1,2	100,1
<b>Wynik budżetu</b>	<b>181 860,7</b>	<b>131 774,4</b>	<b>237 334,3</b>	<b>-2 080,1</b>	<b>x</b>	<b>180,1</b>
Wynik operacyjny	245 854,1	247 873,5	306 337,1	331,0	x	123,6
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>269 652,4</b>	<b>451 513,1</b>	<b>583 287,5</b>	<b>949,8</b>	<b>100,0</b>	<b>129,2</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	-	-	-	x	x	x
Wolne środki i nadwyżka	269 652,4	451 513,1	583 287,5	949,8	100,0	129,2
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Splata długu zwrotnego	-	-	-	x	x	x
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>290 191,8</b>	<b>277 067,3</b>	<b>291 816,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>105,3</b>
Należności wymagalne	290 191,8	277 067,3	291 816,8	100,0	100,0	105,3
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Zobowiązania wymagalne	-	-	-	x	x	x

W 2021 r. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach uzyskała dochody budżetowe w łącznej wysokości 1 284 845 tys. zł, co stanowiło 108,4% planowanych dochodów. Zrealizowanymi dochodami budżetowymi były dochody bieżące w kwocie 1 275 115 tys. zł oraz dochody majątkowe – 9 731 tys. zł.

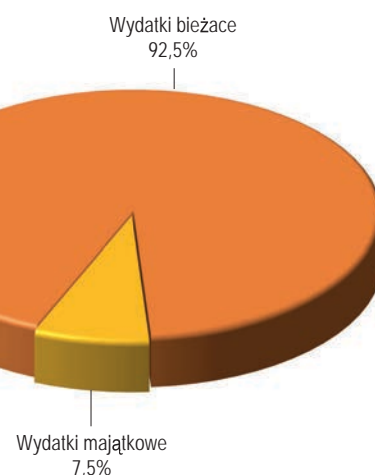
Struktura dochodów ogółem związku metropolitalnego w 2021 r.



Dochody budżetowe związku metropolitalnego w 2021 r. to głównie dochody bieżące – 99,2%. W dochodach ogółem dominującym źródłem były wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego (47,0% dochodów ogółem) i udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (31,6%). Pozostałą grupę dochodów metropolii stanowiły wpływy z usług (11,5%), dotacje celowe (1,0%) i pozostałe dochody (8,1%). Dochody majątkowe to jedynie 0,8% dochodów ogółem.

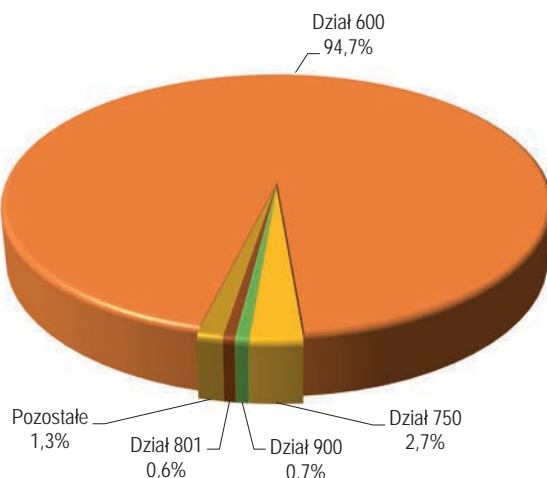
Wydatki budżetowe zostały zrealizowane w łącznej kwocie 1 047 511 tys. zł, co stanowiło 87,5% planu. Podobnie jak w latach poprzednich, wydatki bieżące zostały zrealizowane w stopniu wyższym niż majątkowe. Poziom zrealizowanych wydatków bieżących wyniósł 89,4% planu, a wydatków majątkowych 69,8% planu.

Struktura wydatków ogółem związku metropolitalnego w 2021 r.



W strukturze wydatków ogółem największy udział stanowiły wydatki bieżące 92,5%, a udział wydatków majątkowych wyniósł 7,5% (o 4,8 punktu procentowego mniej niż w 2020 r.). Wydatki majątkowe były o 36,7% niższe niż w roku poprzednim. Wydatki inwestycyjne stanowiły 80,9% wydatków majątkowych i dotyczyły pomocy finansowej przekazanej gminom wchodzącym w skład związku metropolitalnego na realizację inwestycji (79,7%). Ponadto, wydatki inwestycyjne przeznaczono na lokalny transport zbiorowy na terenie w metropolii (20,3%).

Struktura wydatków bieżących związku metropolitalnego wg działów klasyfikacji budżetowej w 2021 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska dział 801 – Oświata i wychowanie.

W ujęciu działów klasyfikacji budżetowej główną część wydatków bieżących stanowiły wydatki w dziale 600 – Transport i łączność (94,7%) i związane były z organizacją lokalnego transportu zbiorowego na obszarze metropolii. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 5,3%.

Związek metropolitalny w 2021 r., realizując dochody budżetowe w kwocie 1 284 845 tys. zł i wydatki budżetowe w kwocie 1 047 511 tys. zł, osiągnął nadwyżkę budżetową w wysokości 237 334 tys. zł.

Tak jak w poprzednich latach, związek na koniec 2021 r. nie posiadał zobowiązań zaliczanych do długu publicznego. Należności wymagalne wynosiły 291 817 tys. zł.

## Rozdział IX.

### Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp oraz poziomu zadłużenia

#### 1. Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp

##### 1.1. Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp)

Budżety jst co do zasady powinny się równoważyć tzn., że wydatki bieżące muszą mieć pokrycie w dochodach bieżących. Od tej generalnej zasady ustawodawca w prawie przewidział wyjątki. W roku 2021 jst równoważyły część bieżącą budżetu w oparciu o:

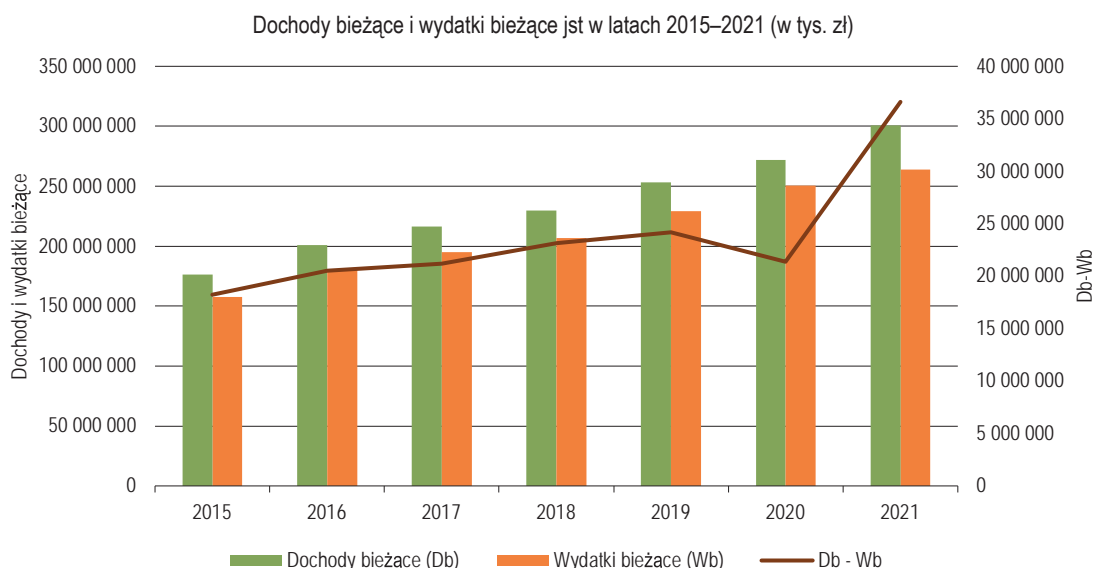
- nadwyżkę budżetową,
- przepisy umożliwiające wykorzystanie wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, tj. nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych,
- przepisy wydane w związku z epidemią COVID-19, przedłużono obowiązującą w 2020 r., na mocy art. 78 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (dalej: uosrsrub) regulację, z której wynika, że na koniec roku budżetowego 2021 ocena spełnienia zasady wyrażonej w art. 242 ustawy 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.

Zasady równowagi budżetu przez poszczególne jst w 2022 r. zostały ustalone na mocy art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, które zakładały, brak możliwości uchwalenia budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego, w którym planowane bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących powiększonych o:

- nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych pomniejszoną o środki określone w art. 217 ust. 2 pkt 8 uofp,
- spłatę udzielonych pożyczek z lat ubiegłych,
- niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o środki wyżej wymienione.

Ustawodawca, z uwagi na COVID-19 w drodze wyjątku i pod pewnymi warunkami, zezwolił w art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, aby w roku 2022 – podobnie jak w latach poprzednich – do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 uofp dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogły być powiększone także o przychody pochodzące z wolnych środków. Zastrzeżono, że w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 uofp, pod warunkiem że w latach 2022–2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.

### 1.1.1. Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi (reguła z art. 242 uofp w 2021 r.)



W 2021 r. wydatki bieżące budżetów jst zostały wykonane w kwocie 264 127 090 tys. zł przy uzyskanych dochodach bieżących w wysokości 300 733 417 tys. zł. Liczba jst, w których w 2021 r. nie osiągnięto dochodów bieżących w wysokości umożliwiającej pokrycie wydatków bieżących (7 jst) była znacznie niższa niż w 2020 r. (37 jst). Tak duża liczba, tj. 2 800 samorządów, które zamknęły rok budżetowy nadwyżką operacyjną wiązała się z otrzymaniem przez jst z budżetu państwa, pod koniec 2021 r., dodatkowych środków finansowych na uzupełnienie subwencji ogólnej.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z podziałem na typy jst w latach 2020–2021 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Deficyt operacyjny (wykonanie)				Nadwyżka operacyjna (wykonanie)			
	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica
<b>2020</b>								
<b>Polska, z tego:</b>	<b>37</b>	<b>21 018 430</b>	<b>21 261 170</b>	<b>-242 740</b>	<b>2 770</b>	<b>250 854 695</b>	<b>229 227 639</b>	<b>21 627 055</b>
– 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
<b>2021</b>								
<b>Polska, z tego:</b>	<b>7</b>	<b>264 386</b>	<b>276 795</b>	<b>-12 409</b>	<b>2 800</b>	<b>300 469 031</b>	<b>263 850 296</b>	<b>36 618 735</b>
– gminy	7	264 386	276 795	-12 409	2 404	145 723 187	129 259 297	16 463 891
– m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	20 582 713	18 292 316	2 290 397
– miasta na prawach powiatu	-	-	-	-	65	82 613 854	74 262 976	8 350 878
– powiaty	-	-	-	-	314	32 457 779	28 745 053	3 712 726
– województwa samorządowe	-	-	-	-	16	19 091 497	13 290 654	5 800 843

Spośród 7 jednostek samorządu terytorialnego (w 2020 r. – 37), w których w 2021 r. wykonane wydatki bieżące przekroczyły wykonane dochody bieżące:

- 1) w 5 – różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami;
- 2) w 1 – różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z wolnych środków,
- 3) w ostatnim przypadku zrealizowano budżet z dopuszczalnym ustawowo niezachowaniem art. 242 wynikającym z opracowania przez jednostkę programu naprawczego (art. 240a ustawy o finansach publicznych).

## 1.1.2. Ubytek w dochodach (ustawowy) a art. 242

Zgodnie z art. 78 ust. 2 i 3 ustawy o srsrub na rok 2021, w odróżnieniu do regulacji obowiązujących w roku 2020, ubytkiem w dochodach jst będącym skutkiem wystąpienia COVID-19 było zmniejszenie dochodów, obliczone jako różnica między dochodami planowanymi w uchwale budżetowej na rok 2021 a prognozowanymi dochodami na rok 2021 wykazanymi przez jednostkę w wieloletniej prognozie finansowej obowiązującej na dzień 31 marca 2020 r. Zgodnie z tym przepisem dochody bieżące należało pomniejszyć o dochody z tytułu subwencji ogólnej oraz dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące.

Natomiast w roku poprzednim (2020) 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 pierwszy kwartał 2020 r., przy czym w powyższym rachunku uwzględnić należało 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 zdrowiskowej.

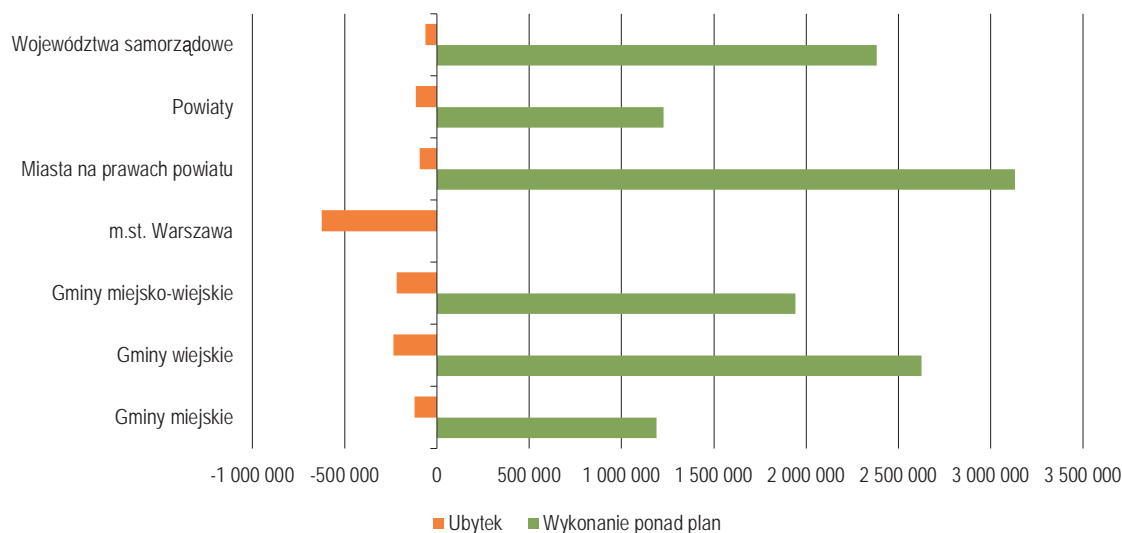
Skutki dla budżetów jst w 2021 r. w dochodach<sup>1)</sup> według rodzajów jst (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Nie wystąpił ubytek dochodów				Wystąpił ubytek dochodów				6:(2+6) (w %)	9:(7+3) (w %)
	Liczba jst <sup>2)</sup>	Plan (31.03.2020)	Wykonanie (31.12.2021)	Wykonanie ponad plan	Liczba jst	Plan (31.03.2020)	Wykonanie (31.12.2021)	Ubytek dochodów		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Polska, z tego:</b>	<b>2 420</b>	<b>104 666 771</b>	<b>117 166 037</b>	<b>12 499 266</b>	<b>385</b>	<b>30 081 080</b>	<b>28 613 034</b>	<b>- 1 468 046</b>	<b>13,7</b>	<b>1,1</b>
– gminy, z tego:	2 047	49 327 533	55 086 757	5 759 224	362	8 246 802	7 671 837	-574 965	15,0	1,0
– miejskie	198	12 945 146	14 136 088	1 190 942	38	2 215 376	2 093 704	-121 672	16,1	0,8
– wiejskie	1 303	18 781 578	21 407 904	2 626 326	228	3 120 077	2 883 812	-236 265	14,9	1,1
– miejsko-wiejskie	546	17 600 809	19 542 766	1 941 956	96	2 911 349	2 694 321	-217 028	15,0	1,1
– m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	15 081 890	14 458 953	-622 937	100,0	4,1
– miasta na prawach powiatu	60	38 801 217	41 931 303	3 130 085	5	3 045 144	2 951 706	-93 438	7,7	0,2
– powiaty	298	9 862 537	11 090 745	1 228 208	16	510 678	397 040	-113 638	5,1	1,1
– województwa samorządowe	15	6 675 483	9 057 232	2 381 749	1	3 196 566	3 133 498	-63 068	6,3	0,6

<sup>1)</sup> W rozumieniu art. 78 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021.

<sup>2)</sup> Z uwagi na uchwalenie w/w przez dwie jednostki po dniu 31 marca 2020 r., zestawienie obejmuje 2 805 jst.

Skutki dla budżetów jst w 2021 r. w dochodach według typów jst (w tys. zł)



Do budżetów jst z tytułu dochodów z subwencji ogólnej oraz dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące wpłynęło o 1 468 046 tys. zł mniej niż jst prognozowały na koniec I kwartału 2020 r. w wieloletniej prognozie finansowej.

Wykonanie powyższych dochodów na poziomie niższym niż kwoty prognozowane według stanu na 31 marca 2020 r. wystąpiło w 13,7% wszystkich jst.

Skutki epidemii, w postaci ubytku dochodów, wystąpiły przede wszystkim w budżetach gmin miejskich (16,1% tych jst) i gmin wiejskich (14,9% jst).

W 2020 r. oszacowanie ubytku w dochodach podatkowych (zgodnie z art. 15z0a ucovid) stwierdzono w 1 625 jst, natomiast w 2021 r. ubytek w dochodach (zgodnie z art. 78 ust. 2 i 3 uosrsrub) zaobserwowano w 385 jst (tj. o 76,3% jst mniej).

Ubytek dochodów w 2021 r. a różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi na tle rozchodów budżetu przeznaczonych na spłaty rat kapitału od zaciągniętego długu według rodzajów jst



## 1.2. Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp)

### 1.2.1. Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp

Opracowując projekty budżetów na 2021 r. oraz projekty wieloletnich prognoz finansowych na rok 2021 i lata kolejne, jst musiały uwzględnić istotne zmiany – w stosunku do obowiązujących wcześniej regulacji – w sposobie wyliczenia 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 o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (art. 79–80), przedłużono wprowadzone dodatkowe wyłączenia uocovid (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 2021 r. do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jst będącego skutkiem wystąpienia COVID-19. 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.

### 1.2.2. Spełnienie relacji z art. 243 uofp na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektem budżetu

Ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw wprowadzono od 2022 r. nowe zasady wyboru okresu stosowanego do wyliczenia relacji określonej w art. 243 ust. 1. Zgodnie z zapisami art. 7 tejszej ustawy ustalana na lata 2022–2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Wyboru okresu stosowanego do wyliczenia relacji dokonywał organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 grudnia 2021 r. i informował o wyborze właściwą regionalną izbę obrachunkową oraz organ stanowiący tej jednostki.

Z uwagi na fakt, iż jednostki miały możliwość wyboru okresu stosowanego do wyliczenia relacji do końca grudnia 2021 r., brak jest możliwości dokonania analizy spełnienia relacji z art. 243 uofp w oparciu o dane z projektów wpf na rok 2022 i lata kolejne publikowane na stronie Ministerstwa Finansów. Analiza w powyższym zakresie, będzie możliwa dopiero w 2023 r.

Przepis art. 243 ust. 3b umożliwia jst dokonywanie wcześniejszej spłaty 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 2021 r. był stosowany przez jst częściej niż w roku poprzednim<sup>1</sup>. Na wcześniejszą spłatę przychodów zwrotnych zdecydowało się 113 jst (86 gmin, 19 powiatów, 6 miast na prawach powiatu, dwa samorzady województwa – w roku poprzednim 64 jst). Zrestrukturyzowano w ten sposób 1 118 332 tys. zł zobowiązań, których spłata przypadła na rok 2022 i lata kolejne. Wcześniejszą spłatę długu sfinansowano przede wszystkim środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania w kwocie 694 367 tys. zł (62,1%), wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 w kwocie 234 399 tys. zł (21,0%) oraz środkami z innych tytułów w kwocie 189 566 tys. zł (17,0%). Restrukturyzacji zadłużenia dokonywano z wykorzystaniem jednego lub dwóch źródeł jego sfinansowania, w tym z wykorzystaniem wolnych środków (72 jst), poprzez zaciągnięcie nowego zobowiązania (35 jst), a 14 jst zdecydowało się na spłatę długu innymi środkami.

Zgodnie z informacjami zawartymi w projektach wpf na rok 2022 i lata kolejne wcześniejsza spłata przyszłych zobowiązań była przewidywana w 16 jst (12 gminach, 3 miastach na prawach powiatu oraz jednym samorządzie województwa).

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. 79 uosrsrub na rok 2021, wyłączono – do równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach jednostki będącego skutkiem wystąpienia COVID-19 – spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego zaciągniętych w 2021 r.<sup>2</sup>. Ponadto ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu jst mogą pomniejszać wydatki bieżące budżetu o wydatki bieżące poniesione w 2021 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19<sup>3</sup>.

Z delegacji przepisu art. 79 ust. 1 uosrsrub na rok 2021, tj. z wyłączenia z ograniczenia art. 243 spłaty zobowiązań zaciągniętych w 2021 r. do wysokości ubytku w dochodach skorzystało 71 jst (37 gmin, 17 miast na prawach powiatu i 17 powiatów). Łączna kwota wyłączeń wyniosła 1 439 409 tys. zł (w miastach na prawach powiatu 1 347 557 tys. zł, w gminach 72 014 tys. zł oraz w powiatach 19 838 tys. zł).

Rozluźnienie reguły z art. 243 ust. 1 uofp poprzez dodanie art. 79 ust. 1 zostało uzupełnione dodatkowym przepisem art. 80 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 – blokującym możliwość zadłużania się poszczególnym jst powyżej poziomu przekraczającego 80% wykonanych dochodów ogółem. To nowe ograniczenie nie dotyczyło jednostek, które spełniałyby relację z art. 243 ust. 1 bez wyłączeń określonych art. 79 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy. Na koniec 2021 r. relacja kwoty długu do wykonanych dochodów ogółem przekraczająca 80% wystąpiła w czterech jst (dwóch gminach i dwóch powiatach), przy czym dwie z nich spełnia relację z art. 243 ust. 1 bez zastosowania dodatkowych nowych wyłączeń, a dwie pozostałe jednostki samorządu terytorialnego 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 2021 r. na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, a tym samym nie ma możliwości skonfrontowania informacji ujętych w wpf na poz. 10.11 na podstawie art. 79 ust. 2 pkt 2 powołanego wyżej aktu z danymi sprawozdawczymi.

Na koniec 2021 r. 417 jst zadeklarowało w swoich wpf wydatki bieżące na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 (2020 r. – 1 137 jst) w wysokości 142 243 tys. zł (w 2020 r. – 582 499 tys. zł).

<sup>1</sup> Ustalono na podstawie zbioru danych wpf wg stanu na 31 grudnia 2021 r.

<sup>2</sup> Wyłączenie – wynikające z art. 79 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 – ujmowane w poz. 10.10 wpf.

<sup>3</sup> Wyłączenie – wynikające z art. 79 ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 – ujmowane w poz. 10.11 wpf.

Wydatki bieżące na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 ujęte w poz. 10.11 wpf na koniec 2021 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
<b>Polska, z tego:</b>	<b>417</b>	<b>75 128 360</b>	<b>142 243</b>	<b>0,19</b>
– gminy	312	22 793 956	28 263	0,12
– miasta na prawach powiatu	29	38 137 451	98 405	0,26
– powiaty	67	6 708 041	5 267	0,08
– województwa samorządowe	9	7 488 912	10 308	0,14

### 1.3. Prognozy na lata 2022–2025

Sytuacja finansowa jst w latach 2022–2025 na podstawie wybranych wielkości zawartych w projektach wpf złożonych wraz z projektem budżetu na 2022 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie (w mln zł)			Prognoza <sup>1)</sup> (w mln zł)			
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>278 570</b>	<b>304 930</b>	<b>333 409</b>	<b>293 996</b>	<b>281 144</b>	<b>275 650</b>	<b>279 480</b>
Dochody bieżące (Db)	253 382	271 873	300 733	258 255	260 324	266 189	273 033
Dochody majątkowe, w tym:	25 189	33 057	32 676	35 741	20 820	9 461	6 447
Dochody ze sprzedaży majątku	3 141	3 687	5 575	5 500	3 224	2 334	1 890
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>280 277</b>	<b>299 241</b>	<b>315 967</b>	<b>323 444</b>	<b>284 306</b>	<b>271 777</b>	<b>273 239</b>
Wydatki bieżące (Wb)	229 219	250 489	264 127	250 271	242 687	246 061	250 256
Wydatki majątkowe	51 058	48 752	51 840	73 173	41 619	25 717	22 982
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-1 706</b>	<b>5 689</b>	<b>17 442</b>	<b>-29 448</b>	<b>-3 162</b>	<b>3 873</b>	<b>6 241</b>
Wynik operacyjny (Db - Wb)	24 163	21 384	36 606	7 984	17 637	20 129	22 776
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>33 134</b>	<b>38 205</b>	<b>45 099</b>	<b>38 996</b>	<b>12 363</b>	<b>5 515</b>	<b>3 414</b>
Zaciągnięty dług zwrotny <sup>2)</sup>	14 477	17 104	11 053	20 662	9 660	5 039	3 137
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>11 334</b>	<b>11 284</b>	<b>12 484</b>	<b>9 537</b>	<b>9 181</b>	<b>9 366</b>	<b>9 630</b>
Splata długu zwrotnego	10 057	9 591	9 807	8561	8 640	9 221	9 481
<b>Kwota długu</b>	<b>82 076</b>	<b>89 845</b>	<b>91 123</b>	<b>106 162</b>	<b>106 819</b>	<b>102 309</b>	<b>95 682</b>

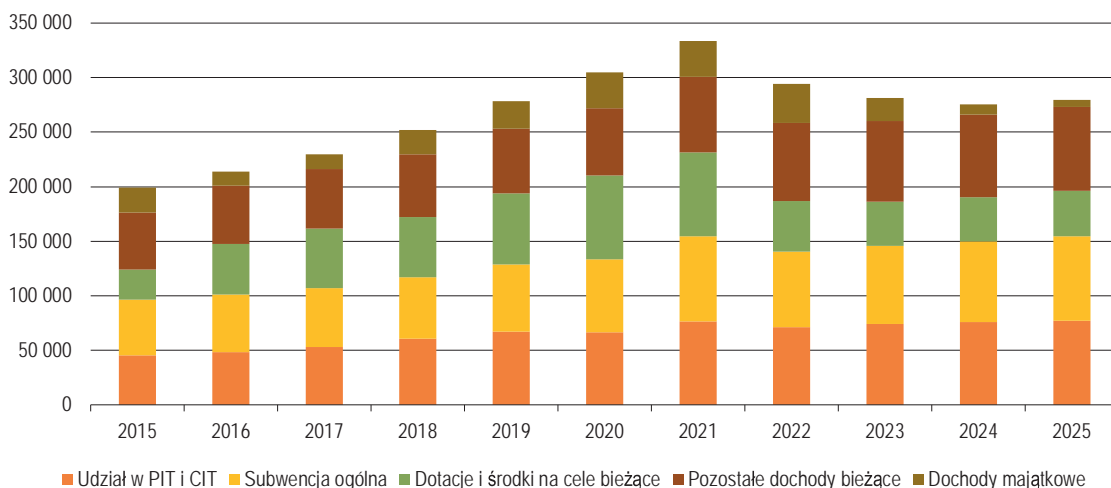
<sup>1)</sup> Kwoty prognoz ustalono w oparciu o dane z 2 807 jst (bez związków jst) na podstawie informacji zwrotnej w systemie Bestia z dokumentów przekazanych do Ministerstwa Finansów do dnia 31 grudnia 2021 r.

<sup>2)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W projektach wpf złożonych wraz z projektami budżetów na 2022 r. jst prognozują na koniec 2022 r. znaczny spadek nadwyżki operacyjnej, w stosunku do kwot uzyskanych w latach poprzednich (o 28 622 mln zł mniej niż w 2021 r.). Wynika to głównie z prognozowanego spadku wydatków bieżących (o 13 856 mln zł) przy jednoczesnym prognozowanym spadku dochodów bieżących (o 42 478 mln zł). Ponadto w 2022 r. prognozowany jest wzrost w stosunku do roku poprzedniego wydatków majątkowych (o 21 333 mln zł), co wiąże się z uruchamianiem inwestycji finansowanych środkami Rządowego Funduszu Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych, a także odkładaniem realizacji inwestycji z 2021 r. na rok następny.

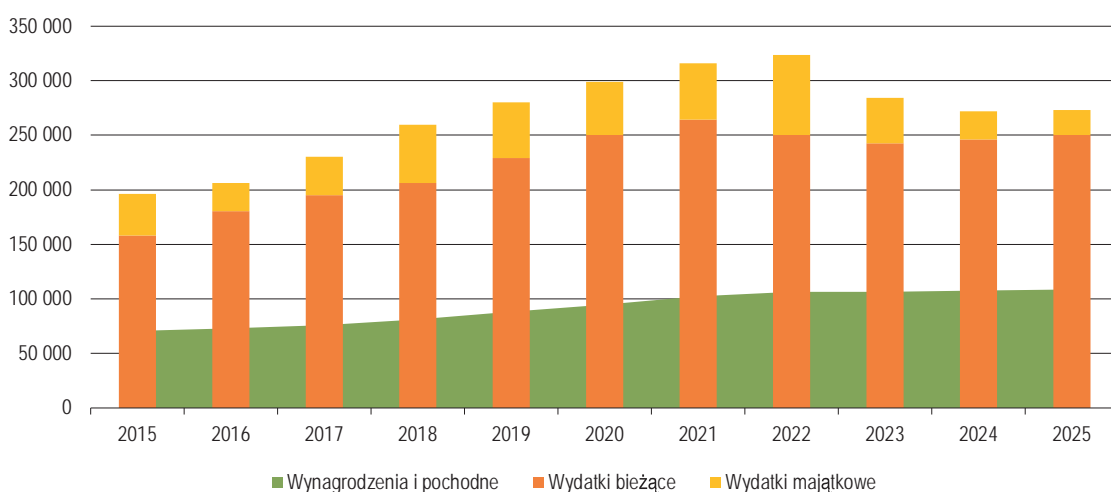
Kwota długu, według projektów wpf, wzrośnie w 2022 r. do kwoty 106 162 mln zł (o 15 039 mln zł), za sprawą zaciągania nowych zobowiązań w kwotach wyższych niż prognozowane na 2021 r. rozchody z tytułu spłaty długu zwrotnego, a także przewidywanego do zaciągnięcia długu spłacanego wydatkami.

Dochody budżetów jst w latach 2015–2025<sup>1)</sup> (w mln zł)



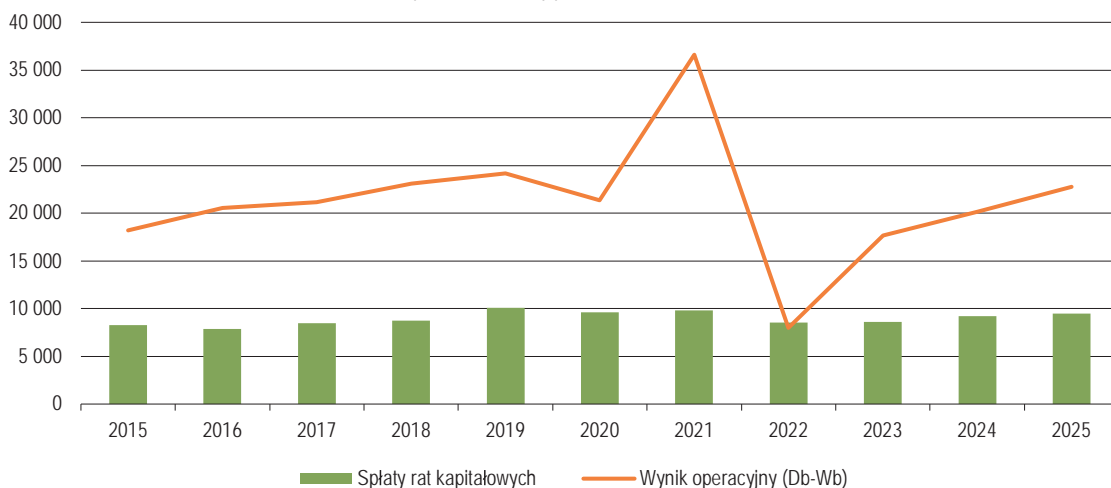
<sup>1)</sup> W latach 2015–2021 na podstawie wykonania budżetów, od 2022 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach wpf złożonych na 2022 r.

Wydatki budżetów jst w latach 2015–2025<sup>1)</sup> (w mln zł)



<sup>1)</sup> W latach 2015–2021 na podstawie wykonania budżetów, od 2022 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach wpf złożonych na 2022 r.

Splata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji przez jst na tle nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w latach 2015–2025



## 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,
- 5) 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 uopf, nakazująca traktowanie niewydatkowanych w roku budżetowym dochodów z omawianego źródła jako przychodu kolejnych lat, z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu.

Należy podkreślić, że ustawodawca w 2021 r. na podstawie art. 1 pkt 18 lit. a ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. zmieniającej m.in. ustawę o utrzymaniu i czystości w gminach<sup>4</sup>, z dniem 23 września 2021 r. wprowadził możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

- 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2–2c, lub
- 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

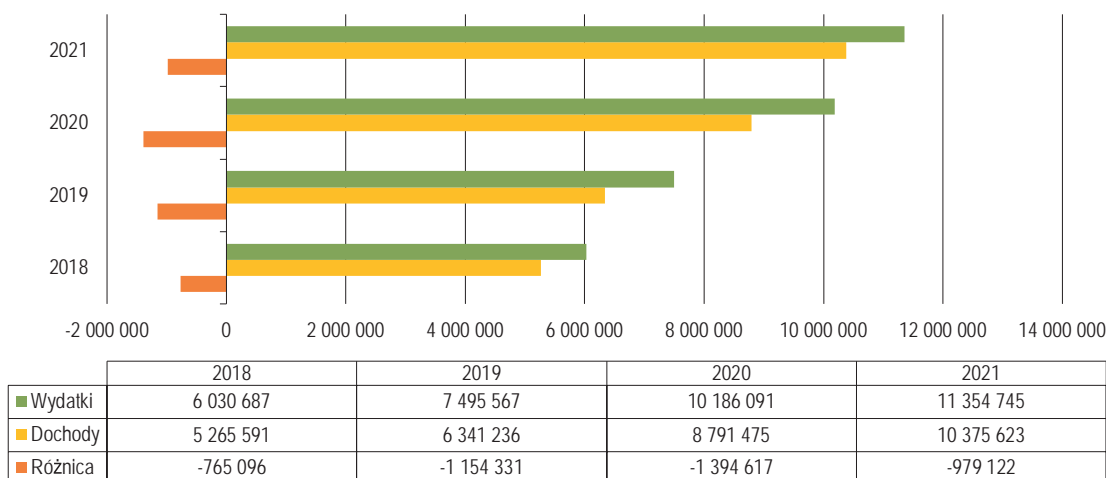
W praktyce, ze względu na termin wejścia w życie art. 6r ust. 2da ustawy, w 2021 r. niewiele samorządów podejmowało takie decyzje.

Przechodząc do omawiania danych związanych z dochodami i wydatkami realizowanymi w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi należy zastrzec, że wykazane poniżej wielkości wynikają ze sprawozdań budżetowych jst na szczeblu gmin i miast na prawach powiatu oraz związków międzygminnych (Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych) za poszczególne lata<sup>5</sup>. Pod uwagę zostały wzięte sprawozdania tylko tych jst i związków międzygminnych, które w latach 2018–2021 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).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1648).

<sup>5</sup> 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 2018–2021 (w tys. zł)



Na przestrzeni lat 2018–2021 dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wszystkich jst i związków międzygminnych systematycznie wzrastały – z 5 265 591 tys. zł w roku 2018 do 10 375 623 tys. zł w roku 2021, przy czym największy roczny wzrost tych dochodów nastąpił w 2020 r. (o 38,6%), a w roku 2021 w stosunku do roku poprzedniego nastąpił wzrost o 18,0%. Realizacja dochodów w poszczególnych grupach jst kształtowała się podobnie. W gminach i miastach na prawach powiatu uzyskujących dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi rok 2020 był rokiem najwyższego wzrostu zrealizowanych dochodów (w gminach wykonanie wzrosło o 41,2% a w miastach na prawach powiatu o 41,3%), w 2021 r. nastąpił dalszy wzrost dochodów z tego tytułu we wspomnianych rodzajach jst – i tak w gminach o 18,0% a w miastach na prawach powiatu o 17,6%.

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%, natomiast wykonanie dochodów w 2021 r. ukształtowało się na poziomie o 20,2% wyższym w stosunku do roku poprzedniego.

Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2018–2021 (w tys. zł)

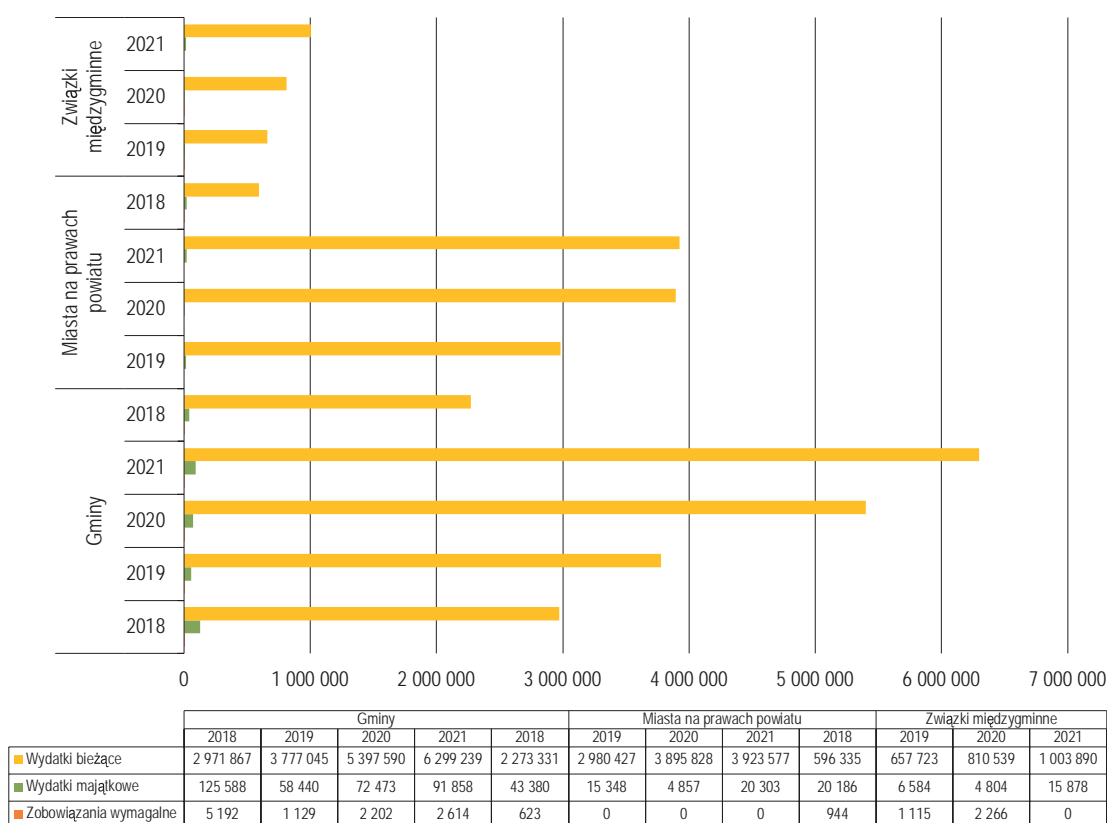
Wyszczególnienie		Dochody (rozdz. 90002 § 0490)	Wydatki (rozdz. 90002)	Różnica 3-2	3:2 (w %)	Dynamika (rok poprzedni = 100%)	
						dochody	wydatki
1		2	3	4	5	6	7
2018	<b>Polska, z tego:</b>	<b>5 265 590,50</b>	<b>6 030 686,70</b>	<b>-765 096,20</b>	<b>114,5</b>	<b>105,5</b>	<b>110,6</b>
	– gminy	2 635 420,30	3 097 455,40	-462 035,10	117,5	107,0	113,0
	– miasta na prawach powiatu	2 058 036,90	2 316 710,70	-258 673,80	112,6	103,2	108,6
	– związki międzygminne	572 133,30	616 520,60	-44 387,30	107,8	106,7	106,8
2019	<b>Polska, z tego:</b>	<b>6 341 235,90</b>	<b>7 495 566,90</b>	<b>-1 154 331,00</b>	<b>118,2</b>	<b>120,4</b>	<b>124,3</b>
	– gminy	3 362 143,60	3 835 485,20	-473 341,60	114,1	127,6	123,8
	– miasta na prawach powiatu	2 303 411,20	2 995 774,60	-692 363,40	130,1	111,9	129,3
	– związki międzygminne	675 681,10	664 307,10	11 374,00	98,3	118,1	107,8
2020	<b>Polska, z tego:</b>	<b>8 791 474,50</b>	<b>10 186 091,00</b>	<b>-1 394 616,50</b>	<b>115,9</b>	<b>138,6</b>	<b>135,9</b>
	– gminy	4 745 962,80	5 470 062,90	-724 100,10	115,3	141,2	142,6
	– miasta na prawach powiatu	3 254 838,10	3 900 685,70	-645 847,60	119,8	141,3	130,2
	– związki międzygminne	790 673,60	815 342,40	-24 668,80	103,1	117,0	122,7
2021	<b>Polska, z tego:</b>	<b>10 375 623,30</b>	<b>11 354 745,20</b>	<b>-979 121,90</b>	<b>109,4</b>	<b>118,0</b>	<b>111,5</b>
	– gminy	5 598 035,00	6 391 096,60	-793 061,60	114,2	118,0	116,8
	– miasta na prawach powiatu	3 827 196,60	3 943 880,60	-116 684,00	103,0	117,6	101,1
	– związki międzygminne	950 391,70	1 019 768,00	-69 376,30	107,3	120,2	125,1

Analiza wydatków jst i związków międzygminnych ujętych w dziale 900, rozdziale 90002 w latach 2018–2021 wykazuje stałą tendencję wzrostową (z 6 030 687 tys. zł w 2018 r. do 11 354 745 tys. zł w 2021 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. W 2021 r. mimo, że nastąpiła zwyżka wykonanych wydatków o 11,5% względem roku 2020, to doszło do spadku dynamiki wzrostu o 24,4 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego.

Największy procentowo przyrost tych wydatków w stosunku do roku 2020 nastąpił w związkach międzygminnych – o 25,1%, przy dynamice wzrostu o 2,4 punktu procentowego, nieco mniejszy w gminach (o 16,8% – zanotowano spadek dynamiki wzrostu o 25,8 punktu procentowego), natomiast w miastach na prawach powiatu wydatki wzrosły jedynie o 1,1% (spadek dynamiki wzrostu o 29,1 punktu procentowego).

Zdecydowaną większość wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi we wszystkich omawianych latach, w każdym rodzaju jst i w związkach międzygminnych stanowiły wydatki bieżące. W gminach wzrosły z kwoty 2 971 867 tys. zł w roku 2018 do 6 299 239 tys. zł w roku 2021, a w miastach na prawach powiatu – z kwoty 2 273 331 tys. zł w roku 2018 do 3 923 577 tys. zł w roku 2021. W związkach międzygminnych także wystąpił wzrost wydatków bieżących: z kwoty 596 335 tys. zł w roku 2018 do 1 003 890 tys. zł w roku 2021.

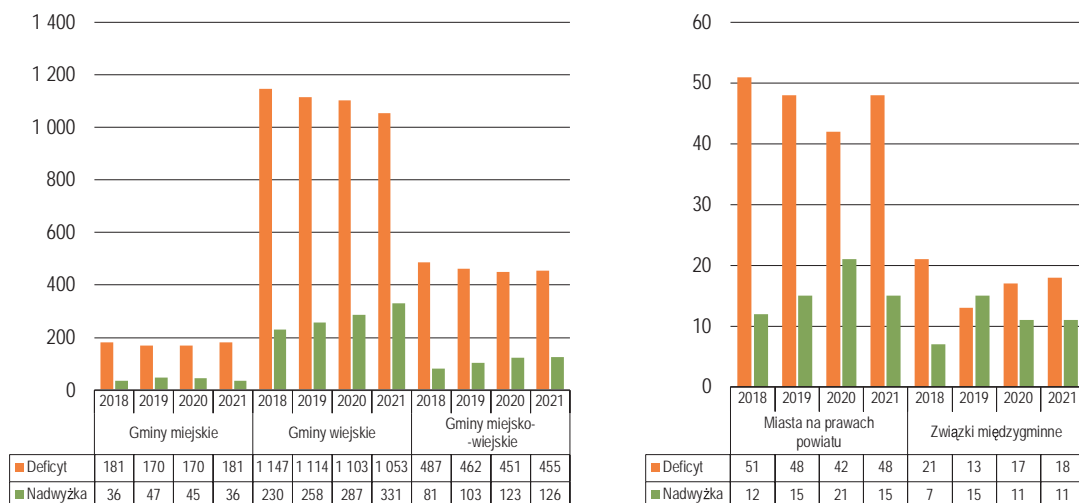
Wydatki oraz zobowiązania wymagalne związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2018–2021 (w tys. zł)



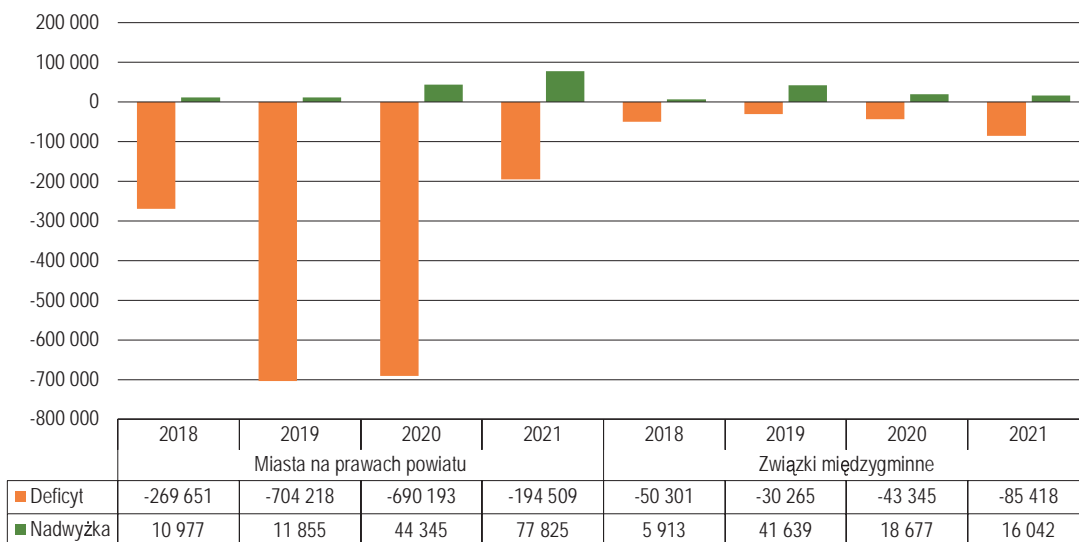
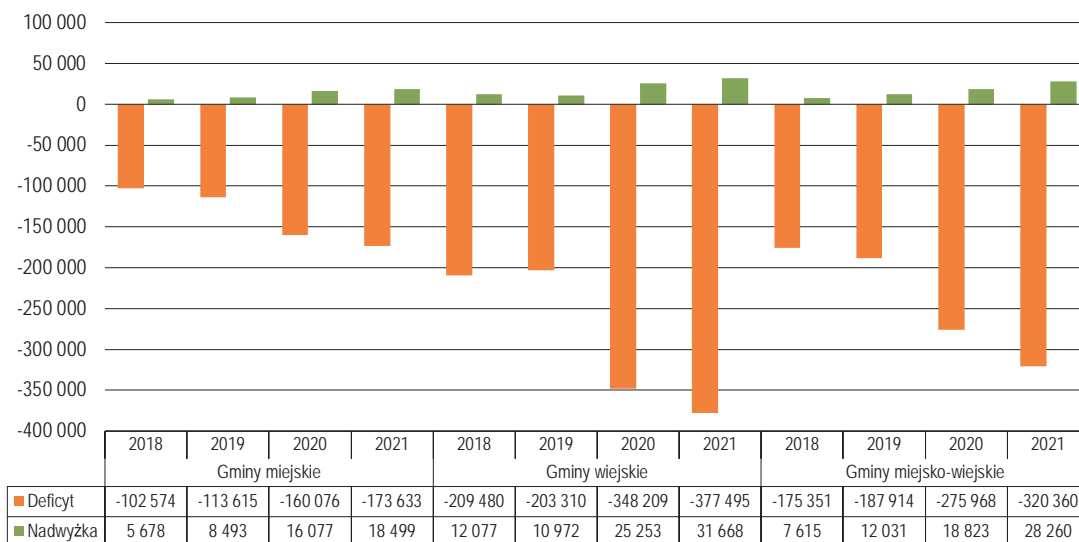
Tak ukształtowany poziom dochodów i wydatków w poszczególnych latach spowodował, że finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w każdym omawianym roku w przypadku gmin i miast na prawach powiatu realizujących zadanie zamknęło się *per saldo* deficytem. W związkach międzygminnych w latach 2018–2021 także zanotowano wartości ujemne, a jedynie rok 2019 zamknął się nadwyżką dochodów nad wydatkami w systemie na poziomie 11 374 tys. zł.

Łączna kwota dochodów wykonanych w 2018 r. przez wszystkie podmioty realizujące zadanie nie wystarczyła na pokrycie wydatków w ramach systemu w wysokości 765 096 tys. zł, w 2019 r. deficyt wzrósł do kwoty 1 154 331 tys. zł, w 2020 r. wzrósł do 1 394 617 tys. zł, a w 2021 roku nieco się zmniejszył do poziomu 979 122 tys. zł.

Rozkład liczby jst wg wyniku finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2018–2021



Wynik finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi dochodami z opłat za gospodarowanie nimi w latach 2018–2021 według rodzajów jst.



Powyższe zestawienia obrazujące poziom nadwyżek i deficytów w finansowaniu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez poszczególne jst i związki międzygminne, jednoznacznie wskazują, że w latach 2018–2021, przede wszystkim, w gminach wiejskich i miastach na prawach powiatu system ten nie bilansował się.

W 2018 r. 1 147 gmin wiejskich (tj. 83,3% gmin tego rodzaju) wypracowało ujemny wynik finansowania systemu, a dodatni w 230 (16,7%). Natomiast w roku 2021 deficyt wystąpił w 1 053 gminach wiejskich (76,1%) zaś nadwyżka w 331 gminach tego rodzaju (23,9%).

W miastach na prawach powiatu sytuacja wyglądała podobnie. Na 63<sup>6</sup> jst tego rodzaju, w latach 2019 i 2021 – 23,8% wypracowało nadwyżkę w finansowaniu systemu, natomiast w latach 2018 i 2020 odpowiednio 19,0% i 33,3%.

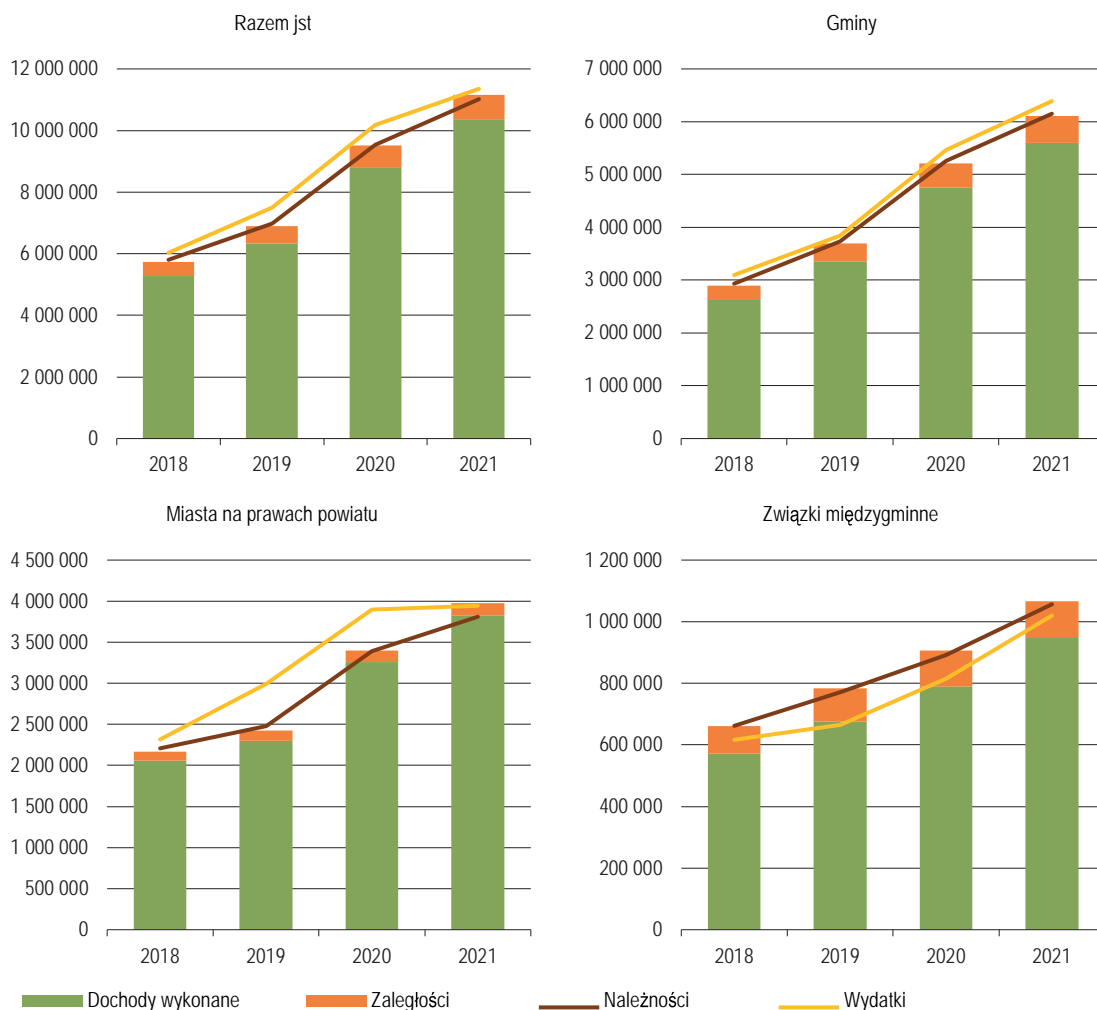
Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi według rodzajów jst w latach 2018–2021

Rok	Plan (w tys. zł)	Należności (w tys. zł)	Dochody wykonane (w tys. zł)	Zaległości (w tys. zł)	Nadpłaty (w tys. zł)	4:2 (w %)	5:4 (w %)	4:3 (w %)	6:4 (w %)	Dynamika zaległości (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Gminy</b>										
2018	2 709 764	2 933 731	2 635 420	265 786	27 422	97,3	10,1	89,8	1,0	x
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
2021	5 838 759	6 151 377	5 598 035	510 082	68 379	95,9	9,1	91,0	1,2	109,9
<b>Miasta na prawach powiatu</b>										
2018	2 075 105	2 208 122	2 058 037	105 811	24 139	99,2	5,1	93,2	1,2	x
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
2021	3 892 883	3 810 281	3 827 197	148 829	282 306	98,3	3,9	100,4	7,4	100,8
<b>Związki międzygminne</b>										
2018	570 737	661 948	572 133	89 412	16 325	100,2	15,6	86,4	2,9	x
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
2021	959 410	1 056 709	950 392	116 381	24 402	99,1	12,2	89,9	2,6	100,7
<b>Razem jst</b>										
2018	5 355 606	5 803 801	5 265 591	461 008	67 886	98,3	8,8	90,7	1,3	x
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
2021	10 691 052	11 018 367	10 375 623	775 291	375 087	97,0	7,5	94,2	3,6	106,6

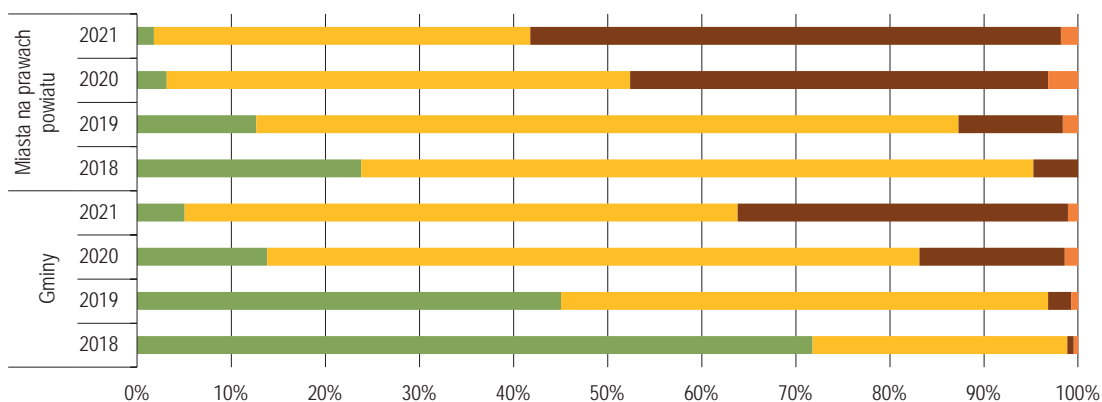
Wysokość dochodów pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzyskiwanych przez poszczególne jst i związki międzygminne realizujące to zadanie jest ważna, lecz dla pełniejszego obrazu sytuacji w systemie gospodarowania odpadami konieczne jest również wskazanie skuteczności w dochodzeniu należności z tytułu tych opłat. W latach 2018–2021 z roku na rok systematycznie narastały zaległości (należności przeterminowane) z tego tytułu. W 2018 r. w kwotach globalnych zaległości wynosiły 461 008 tys. zł, a w roku 2021 osiągnęły poziom 775 291 tys. zł.

<sup>6</sup> Liczba miast na prawach powiatu, które we własnym zakresie realizują zadanie gospodarowania odpadami komunalnymi i składają sprawozdania budżetowe z realizacji dochodów i wydatków w tym zakresie. Trzy miasta na prawach powiatu powierzyły realizację tego zadania związkom międzygminnym.

Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi według rodzajów jst w latach 2018–2021 (w tys. zł)



Dochody per capita z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w latach 2018–2021 w gminach i miastach na prawach powiatu



	Gminy				Miasta na prawach powiatu			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
■ do 10 zł	1 555	975	303	108	15	8	2	1
■ 10 zł - 20 zł	587	1 121	1 516	1 252	45	47	31	22
■ 20 zł - 30 zł	15	54	338	748	3	7	28	31
■ powyżej 30 zł	9	15	30	23	0	1	2	1

### 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 (98,2% ogółu zadłużenia jednostek z osobowością prawną).

Łączna kwota zobowiązań nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jednostek posiadających osobowość prawną w 2021 r. wyniosła 5 869 767 tys. zł i wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 93 648 tys. zł, tj. o 1,6%.

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 spowodowałoby wzrostu wskaźnika zadłużenia.

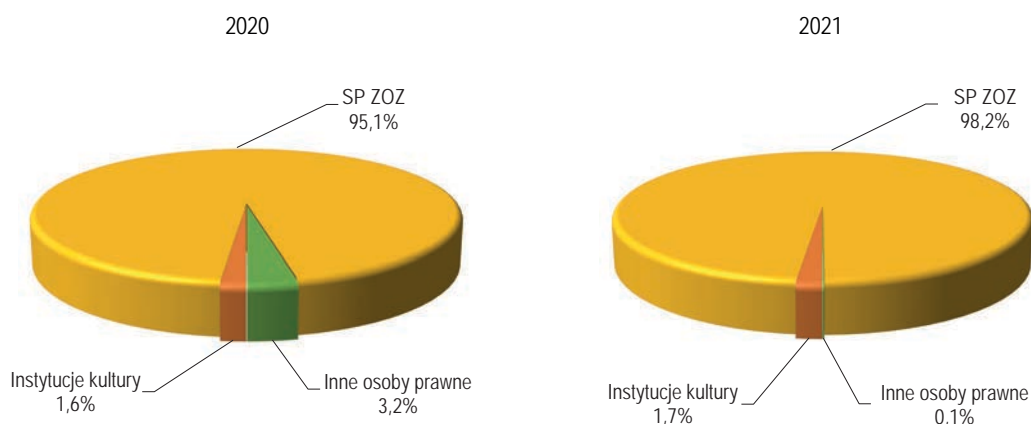
Relacja skumulowanych zobowiązań (łączna wartość zobowiązań własnych jst oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie samodzielnych jednostek) do dochodów jst wzrasta w pozostałych typach jednostek. Największy wzrost zadłużenia wystąpił w województwach samorządowych (z 24,9% do 37,3%), następnie w powiatach (z 17,2% do 22,6%) i miastach na prawach powiatu z wyłączeniem m.st. Warszawy (z 43,9% do 45%). W samym m.st. Warszawa skumulowanie zobowiązań jednostek z osobowością prawną z zobowiązaniami zwiększyłoby wskaźnik zadłużenia do dochodów o niecałe 0,1%.

Zobowiązania jst oraz samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną w latach 2020 i 2021

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 <sup>1)</sup> zobowiązań do dochodów jst (w %)	
	2020	2021		2020	2021		2020	2021	2020	2021
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Polska, z tego:</b>	<b>89 845 110</b>	<b>91 122 816</b>	<b>101,4</b>	<b>5 776 119</b>	<b>5 869 767</b>	<b>101,6</b>	<b>29,5</b>	<b>27,3</b>	<b>31,4</b>	<b>29,1</b>
– gminy	34 235 950	34 175 694	99,8	57 983	65 204	112,5	23,0	20,9	23,0	20,9
– m.st. Warszawa	5 652 681	5 811 120	102,8	8 155	17 254	211,6	30,5	26,9	30,5	27,0
– miasta na prawach powiatu	37 337 228	39 235 510	105,1	964 941	1 015 417	105,2	45,7	43,9	46,8	45,0
– powiaty	6 505 460	6 214 150	95,5	1 859 776	1 943 996	104,5	18,8	17,2	24,2	22,6
– województwa samorządowe	6 113 790	5 686 343	93,0	2 885 263	2 827 895	98,0	29,2	24,9	42,9	37,3

<sup>1)</sup> 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).

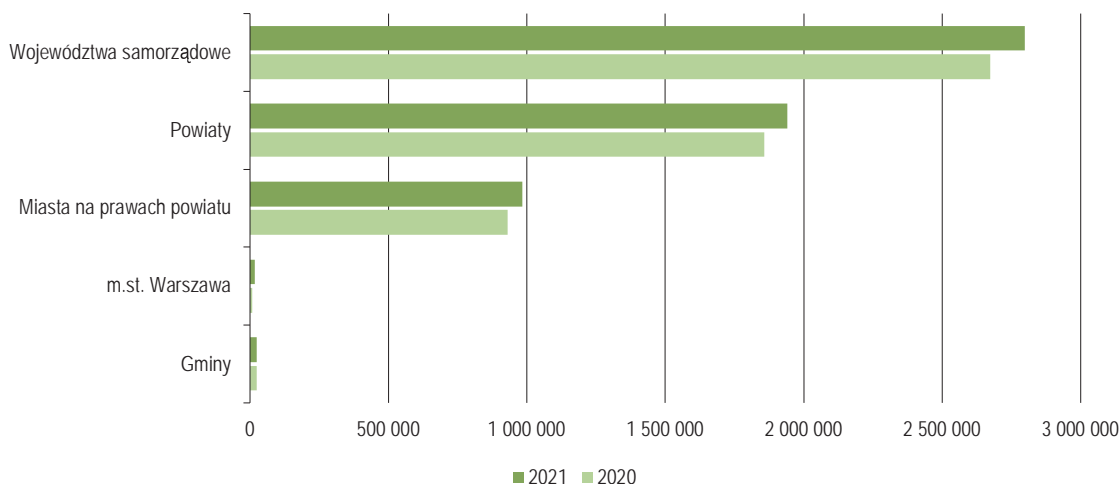
Zadłużenie samorządowych jednostek z osobowością prawną według rodzajów jednostek w latach 2020–2021



Zobowiązania SP ZOZ zaliczane do długu publicznego w 2021 r. *per saldo* wzrosły o 267 900 tys. zł, tj. o 4,9% w stosunku do roku poprzedniego. W najbardziej zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez województwa samorządowe (ich dług stanowił w 2021 r. 48,5% ogółu zadłużenia SP ZOZ) odnotowano wzrost zadłużenia – o 4,6%. W drugiej co do wielkości grupie zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez powiaty (ich dług stanowił 33,7% ogółu zadłużenia SP ZOZ), w porównaniu z 2020 r. nastąpił wzrost długu o 4,5%, a w SP ZOZ nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (z wyłączeniem m.st. Warszawy) nastąpił wzrost długu o 5,6% w stosunku do roku poprzedniego, a ich zadłużenie stanowiło 17,1% ogółu zadłużenia SP ZOZ.

Na koniec 2021 r. zadłużenie SP ZOZ wykazały 253 jst, z tego 16 województw samorządowych, 156 powiatów, 60 gmin oraz 21 miast na prawach powiatu (w 2020 r. – 258 jst).

Zobowiązania SP ZOZ w latach 2020 i 2021 według szczebli jst będących organem założycielskim

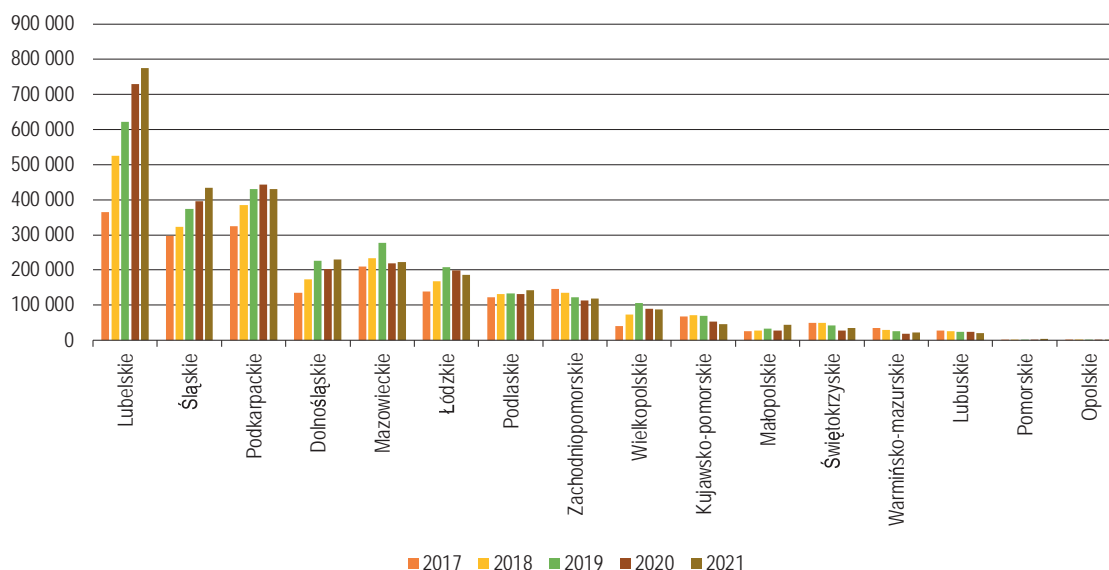


Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst na tle dochodów jst w latach 2020 i 2021

Wy szczególennie	Zobowiązania ogółem samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	w tym:		Dynamika (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			
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
<b>Polska, z tego:</b>	<b>5 494 661</b>	<b>5 762 561</b>	<b>104,9</b>	<b>1 194 553</b>	<b>1 153 615</b>	<b>96,6</b>	<b>95,1</b>	<b>98,2</b>	<b>21,7</b>	<b>20,0</b>	<b>31,3</b>	<b>29,1</b>
– gminy	24 631	24 507	99,5	4 604	5 327	115,7	42,5	37,6	18,7	21,7	23,0	20,9
– m.st. Warszawa	7 601	16 364	215,3	3 247	4 611	142,0	93,2	94,8	42,7	28,2	30,5	27,0
– miasta na prawach powiatu	930 591	982 760	105,6	224 642	152 164	67,7	96,4	96,8	24,1	15,5	46,8	45,0
– powiaty	1 857 401	1 941 457	104,5	337 049	323 273	95,9	99,9	99,9	18,1	16,7	24,2	22,6
– województwa samorządowe	2 674 437	2 797 474	104,6	625 010	668 240	106,9	92,7	98,9	23,4	23,9	41,9	37,2

Zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ w 2021 r. wzrosły *per saldo* o 123 037 tys. zł, tj. o 4,6% w stosunku do roku poprzedniego. W sześciu województwach odnotowano spadek zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim na łączną kwotę 36 219 tys. zł. W dziesięciu województwach odnotowano wzrost zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim o łączną kwotę 159 255 tys. zł. Największy kwotowy wzrost zobowiązań odnotowano w województwie lubelskim o 45 837 tys. zł i w województwie pomorskim, gdzie zobowiązania SP ZOZ wzrosły z 52 tys. zł w 2020 r. do 4 608 tys. zł w 2021 r.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w latach 2017–2021 r.



Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w 2020 r. i 2021 r.

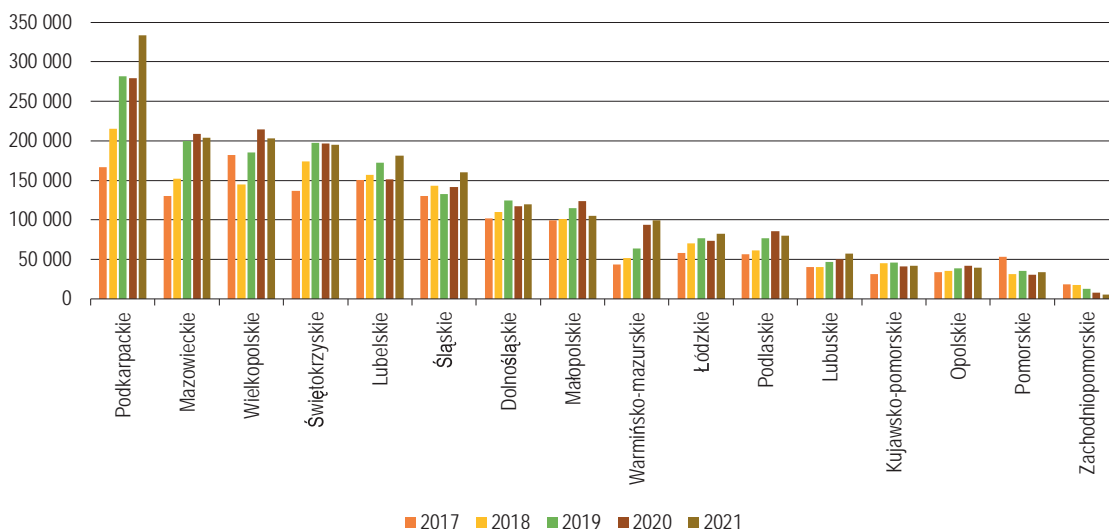
Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych województw (w %)	
	2020	2021		2020	2021
1	2	3	4	5	6
<b>Polska, z tego:</b>	<b>2 674 437</b>	<b>2 797 474</b>	<b>104,6</b>	<b>41,9</b>	<b>37,2</b>
Dolnośląskie	203 212	229 195	112,8	44,6	31,1
Kujawsko-pomorskie	53 814	45 836	85,2	28,8	21,9
Lubelskie	728 707	774 545	106,3	135,6	101,1
Lubuskie	23 162	21 066	90,9	41,2	37,1
Łódzkie	198 250	185 974	93,8	70,4	53,9
Małopolskie	28 060	44 403	158,2	25,1	26,8
Mazowieckie	219 779	222 604	101,3	33,1	29,2
Opolskie	427	152	35,5	12,7	9,8
Podkarpackie	443 050	430 849	97,2	55,6	49,8
Podlaskie	131 779	143 027	108,5	50,0	60,7
Pomorskie	52	4 608	8 822,0	22,1	23,7
Śląskie	396 129	434 134	109,6	45,9	37,6
Świętokrzyskie	27 516	33 957	123,4	21,2	21,6
Warmińsko-mazurskie	19 289	21 254	110,2	41,8	39,1
Wielkopolskie	88 759	87 367	98,4	27,4	23,4
Zachodniopomorskie	112 453	118 503	105,4	39,4	44,7

Zobowiązania powiatowych SP ZOZ w 2021 r. wzrosły *per saldo* o 84 056 tys. zł, tj. o 4,5% w stosunku do roku poprzedniego. W dziewięciu województwach zobowiązania powiatowych SP ZOZ na koniec 2021 r. w porównaniu z 2020 r. wzrosły. Kwotowo największy wzrost zobowiązań wystąpił w powiatowych SP ZOZ w województwie podkarpackim (o 54 140 tys. zł, tj. o 19,4%) oraz lubelskim (o 29 944 tys. zł, tj. o 19,8%). W przypadku województwa lubelskiego był to również największy procentowy wzrost zobowiązań powiatowych SP ZOZ.

W siedmiu województwach zobowiązania powiatowych SP ZOZ na koniec 2021 r. obniżyły się w porównaniu z 2020 r. Największy spadek kwoty zobowiązań odnotowano w powiatowych SP ZOZ województwa małopolskiego (o 18 530 tys. zł, tj. o 15,0%).

W ostatnich latach największe zobowiązania wykazują powiatowe SP ZOZ w województwie podkarpackim, przy czym w 2021 r. zostały one zwiększone o 19,4% w stosunku do roku poprzedniego.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w 2017–2021



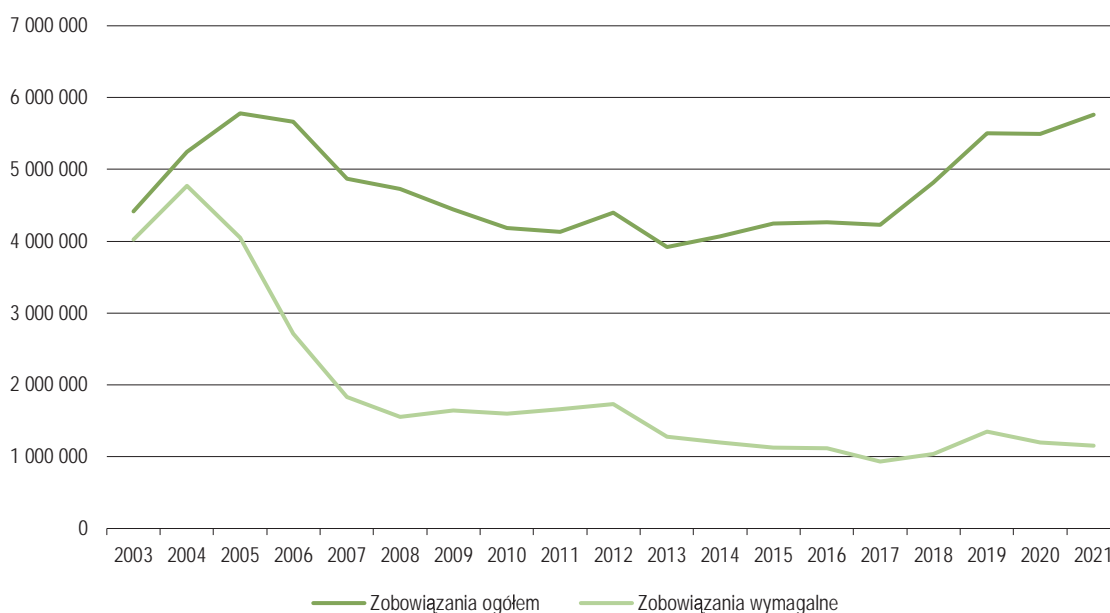
Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w 2020 r. i 2021 r.

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 %)	
	2020	2021		2020	2021
1	2	3	4	5	6
<b>Polska, z tego:</b>	<b>1 857 401</b>	<b>1 941 457</b>	<b>104,5</b>	<b>24,2</b>	<b>22,6</b>
Dolnośląskie	117 266	119 441	101,9	25,7	23,0
Kujawsko-pomorskie	41 249	41 758	101,2	14,9	14,3
Lubelskie	151 276	181 221	119,8	25,4	26,1
Lubuskie	49 872	57 347	115,0	32,5	28,1
Łódzkie	73 389	82 538	112,5	23,4	21,0
Małopolskie	123 794	105 264	85,0	23,9	21,6
Mazowieckie	208 613	204 153	97,9	22,7	21,3
Opolskie	42 156	39 461	93,6	29,9	29,1
Podkarpackie	279 332	333 473	119,4	25,6	27,5
Podlaskie	85 294	80 045	93,8	19,5	16,6
Pomorskie	30 956	33 589	108,5	21,4	19,6
Śląskie	141 324	160 113	113,3	17,3	16,4
Świętokrzyskie	196 994	194 971	99,0	33,2	30,0
Warmińsko-mazurskie	93 444	99 181	106,1	26,9	25,2
Wielkopolskie	214 654	203 500	94,8	29,7	27,6
Zachodniopomorskie	7 787	5 401	69,4	19,3	16,8

## Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst wszystkich szczebli w latach 2001–2021 (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
2021	5 762 561	1 153 615	20,0	104,9	96,6

## Zobowiązania ogółem oraz zobowiązania wymagalne SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2003–2021 (w tys. zł)



Zadłużenie SP ZOZ w 2021 r. – podobnie jak we wcześniejszych latach – było rozłożone bardzo nierównomiernie: nieco ponad jedna czwarta (28,5%) ogólnej kwoty zadłużenia wynika z zobowiązań trzech jst (trzech województw samorządowych). W 2021 r. nieco ponad połowa (52,6%) 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 nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego będące organem założycielskim w latach 2020 i 2021 (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%			
		2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	(4:3)	(6:5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	lubelskie	728 707	774 545	121 482	149 951	13,3	13,4	10,2	13,0	106,3	123,4
2	śląskie	396 129	434 134	169 308	139 935	7,2	7,5	14,2	12,1	109,6	82,7
3	podkarpackie	443 050	430 849	59 346	61 561	8,1	7,5	5,0	5,3	97,2	103,7
4	Grudziądz	380 085	375 033	93 003	21 025	6,9	6,5	7,8	1,8	98,7	22,6
5	dolnośląskie	203 212	229 195	54 599	29 714	3,7	4,0	4,6	2,6	112,8	54,4
6	mazowieckie	219 779	222 604	29 307	38 618	4,0	3,9	2,5	3,3	101,3	131,8
7	łódzkie	198 250	185 974	91 791	98 238	3,6	3,2	7,7	8,5	93,8	107,0
8	podlaskie	131 779	143 027	43 857	63 652	2,4	2,5	3,7	5,5	108,5	145,1
9	zachodniopomorskie	112 453	118 503	17 772	32 366	2,0	2,1	1,5	2,8	105,4	182,1
10	Toruń	77 180	116 383	5 702	11 207	1,4	2,0	0,5	1,0	150,8	196,5
11	<b>Suma (poz. 1. – 10.)</b>	<b>2 890 624</b>	<b>3 030 247</b>	<b>686 167</b>	<b>646 266</b>	<b>52,6</b>	<b>52,6</b>	<b>57,4</b>	<b>56,0</b>	<b>104,8</b>	<b>94,2</b>
12	Pozostałe jst	2 604 037	2 732 314	508 386	507 349	47,4	47,4	42,6	44,0	104,9	99,8
13	<b>Ogółem</b>	<b>5 494 661</b>	<b>5 762 561</b>	<b>1 194 553</b>	<b>1 153 615</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>104,9</b>	<b>96,6</b>



## 1. Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów gmin, w latach 2015–2021, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>3 396</b>	<b>3 944</b>	<b>4 307</b>	<b>4 703</b>	<b>5 240</b>	<b>5 780</b>	<b>6 362</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>3 106</b>	<b>3 780</b>	<b>4 106</b>	<b>4 326</b>	<b>4 799</b>	<b>5 180</b>	<b>5 681</b>
PIT, CIT	621	674	742	845	941	937	1 070
Dotacje celowe, w tym:	535	1 086	1 285	1 303	1 523	1 782	1 749
Na zadania zlecone	367	926	1 120	1 127	1 345	1 599	1 574
Subwencja ogólna, w tym:	985	1 021	1 049	1 098	1 179	1 226	1 436
Część oświatowa	736	759	771	799	852	865	908
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>290</b>	<b>163</b>	<b>201</b>	<b>376</b>	<b>441</b>	<b>600</b>	<b>681</b>
Dochody ze sprzedaży majątku	50	56	65	68	60	68	103
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>3 329</b>	<b>3 803</b>	<b>4 338</b>	<b>4 924</b>	<b>5 246</b>	<b>5 572</b>	<b>5 946</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>2 768</b>	<b>3 379</b>	<b>3 703</b>	<b>3 907</b>	<b>4 358</b>	<b>4 748</b>	<b>5 041</b>
Wynagrodzenia i pochodne	1 276	1 317	1 373	1 481	1 602	1 686	1 839
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	452	989	1 170	1 163	1 373	1 621	1 590
Dotacje	209	229	251	276	311	327	362
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	30	27	26	27	32	26	19
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	19	7	24	31	35	42	33
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>561</b>	<b>424</b>	<b>635</b>	<b>1 016</b>	<b>887</b>	<b>824</b>	<b>905</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	550	413	622	1 000	869	803	848
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	185	28	155	394	341	284	252
<b>Wynik budżetu</b>	<b>67</b>	<b>140</b>	<b>-31</b>	<b>-221</b>	<b>-6</b>	<b>208</b>	<b>416</b>
Wynik operacyjny	338	401	403	419	441	432	640
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>336</b>	<b>328</b>	<b>497</b>	<b>690</b>	<b>589</b>	<b>646</b>	<b>841</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	131	95	181	359	278	253	174
Wolne środki i nadwyżka	203	232	315	329	309	391	664
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>196</b>	<b>179</b>	<b>175</b>	<b>189</b>	<b>221</b>	<b>227</b>	<b>248</b>
Splata długu zwrotnego	166	151	145	154	186	180	176
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>985</b>	<b>924</b>	<b>962</b>	<b>1 166</b>	<b>1 256</b>	<b>1 327</b>	<b>1 330</b>
Zobowiązania wymagalne	5	2	2	3	1	1	1

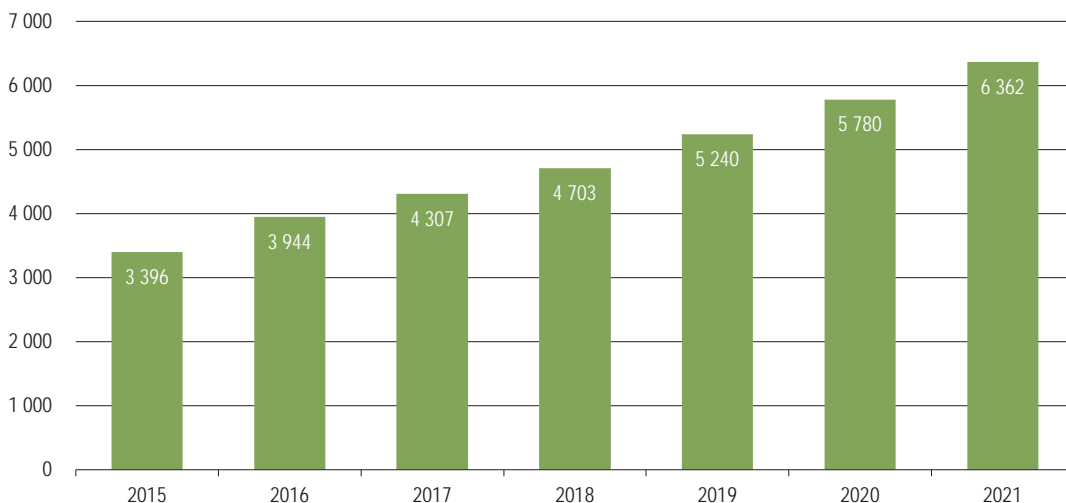
### 1.1. Dochody

W 2021 r. dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 6 362 zł i zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego o 582 zł, a w odniesieniu do 2015 r. o 2 966 zł, co oznacza wzrost o 87,3%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji<sup>1</sup>, o 72,8%. 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.

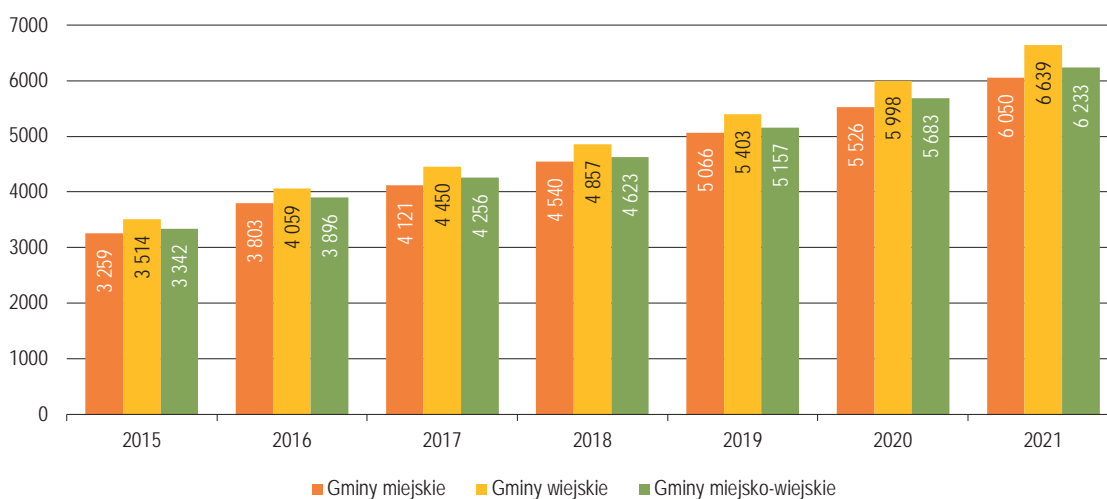
Według regionów najwyższe średnie dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały w 2021 r. ponownie gminy z województw: mazowieckiego, pomorskiego i dolnośląskiego, a najniższe, tak jak rok wcześniej, gminy województw: opolskiego, świętokrzyskiego i lubelskiego.

<sup>1</sup> Skumulowana inflacja w latach 2015–2021 wyniosła wg GUS 14,5%.

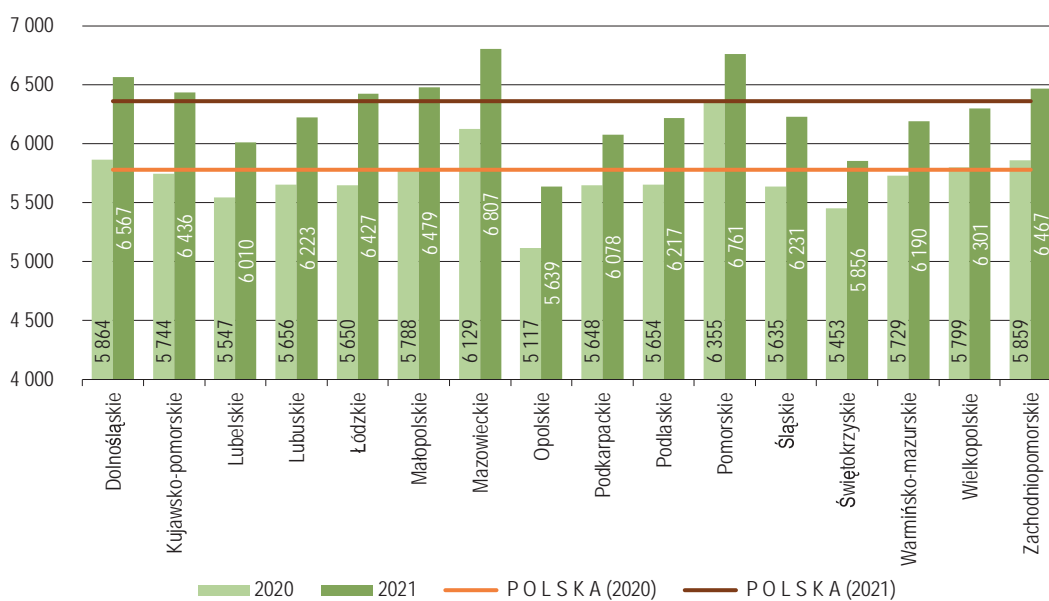
Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021, wg typów (w zł)

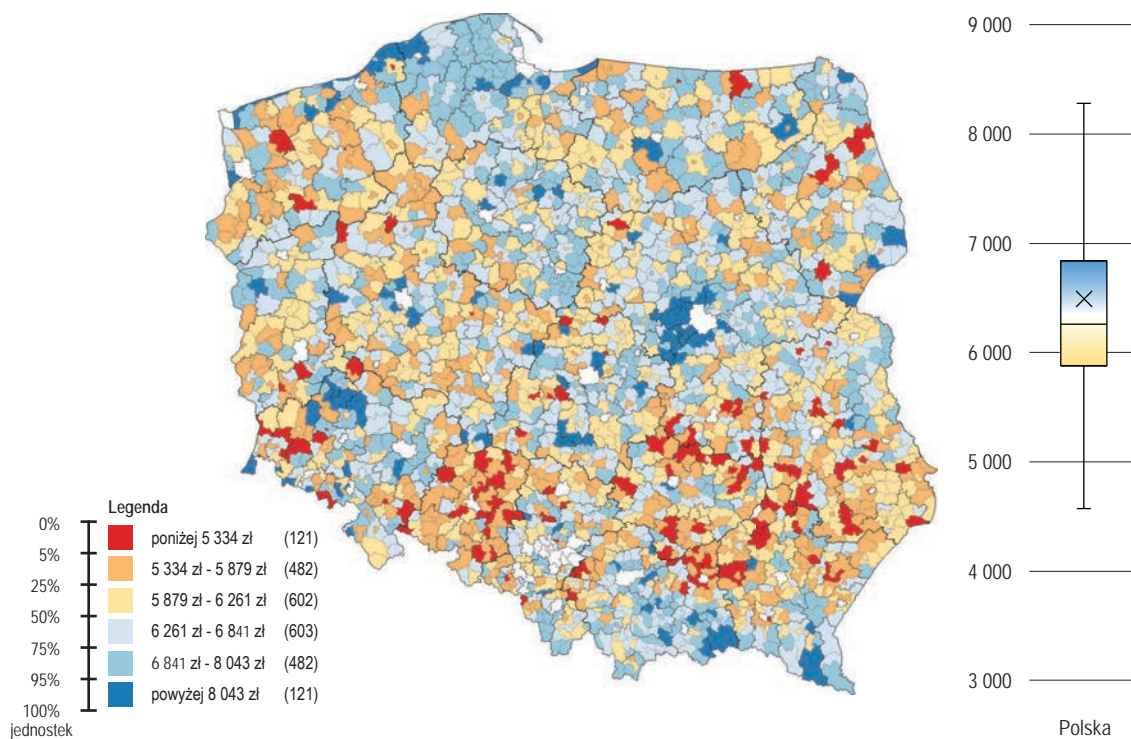


Dynamika dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2020 i 2021 (w zł)

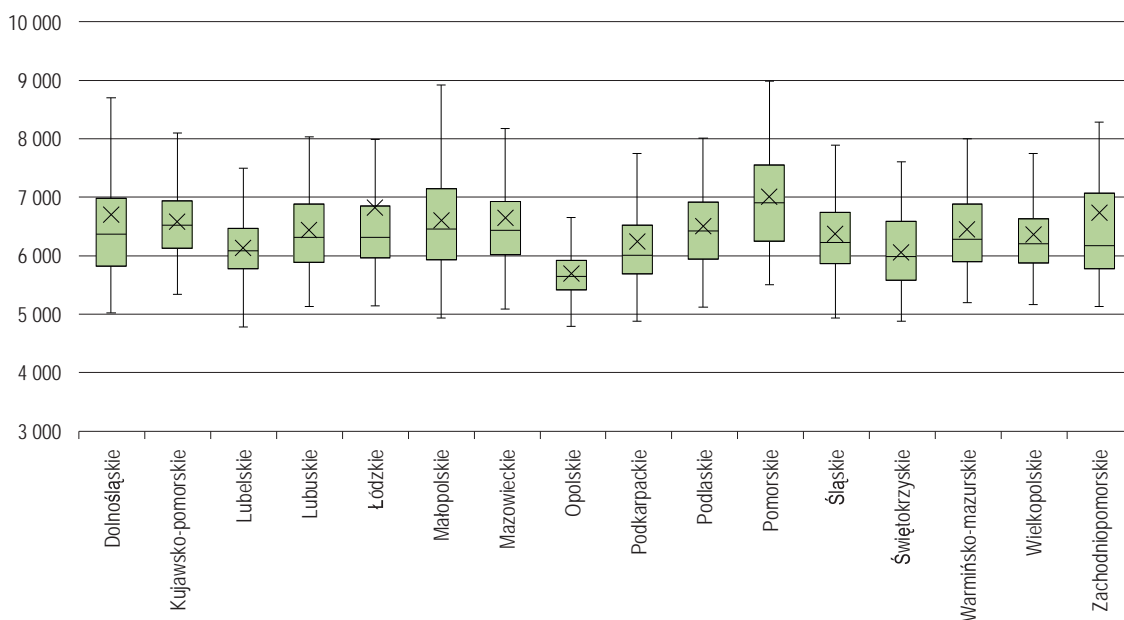


Prezentacja graficzna statystycznego rozkładu cechy, z wykorzystaniem mediany jako wartości środkowej zbioru, tzn. wartości, powyżej i poniżej której znajduje się taka sama liczba obserwacji (w tym przypadku cechą są dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a zbiorem obserwacji wszystkie gminy w kraju w podziale regionalnym) pozwala zaobserwować województwa, w których przeważają samorządy zamożniejsze i obszary, w których większy odsetek stanowią gminy uboższe oraz jednostki samorządu cechujące się dochodami znacznie odbiegającymi w górę lub w dół od przeciętnej w danym rejonie.

Dochody ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Rozrzut dochodów ogółem *per capita* gmin, wg województw, w 2021 r. (bez wartości odstających)<sup>2</sup> (w zł)



<sup>2</sup> 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 2021 r. – 6 820 zł, natomiast mediana – 6 311 zł. Za podniesienie średniej całego województwa odpowiedzialna jest w głównej mierze tylko jedna jednostka – najbogatsza gmina w Polsce – Kleszczów.

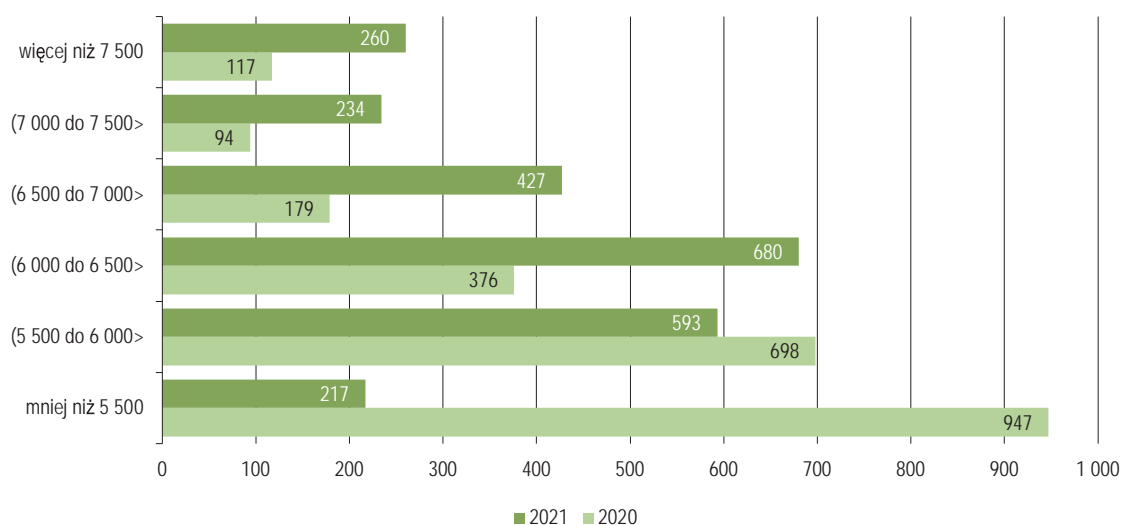
Poziom i dynamika dochodów ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2020 i 2021 (w zł)

Wyszczególnienie	2020	2021	Różnica (3-2)	Dynamika (2020 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>5 780</b>	<b>6 362</b>	<b>582</b>	<b>110,1</b>
– bieżące	5 180	5 681	501	109,7
– majątkowe	600	681	81	113,5
Mediana	5 662	6 261	599	110,6
Średnia	5 864	6 490	626	110,7
Minimalne	3 994	4 573	579	114,5
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	13 111 <sup>1)</sup>	15 639 <sup>2)</sup>	2 528	119,3
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	41 002	44 063	3 061	107,5

<sup>1)</sup> Rewal (woj. zachodniopomorskie).

<sup>2)</sup> Rewal (woj. zachodniopomorskie).

Liczba gmin w przedziałach dochodów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2020 i 2021 (w zł)



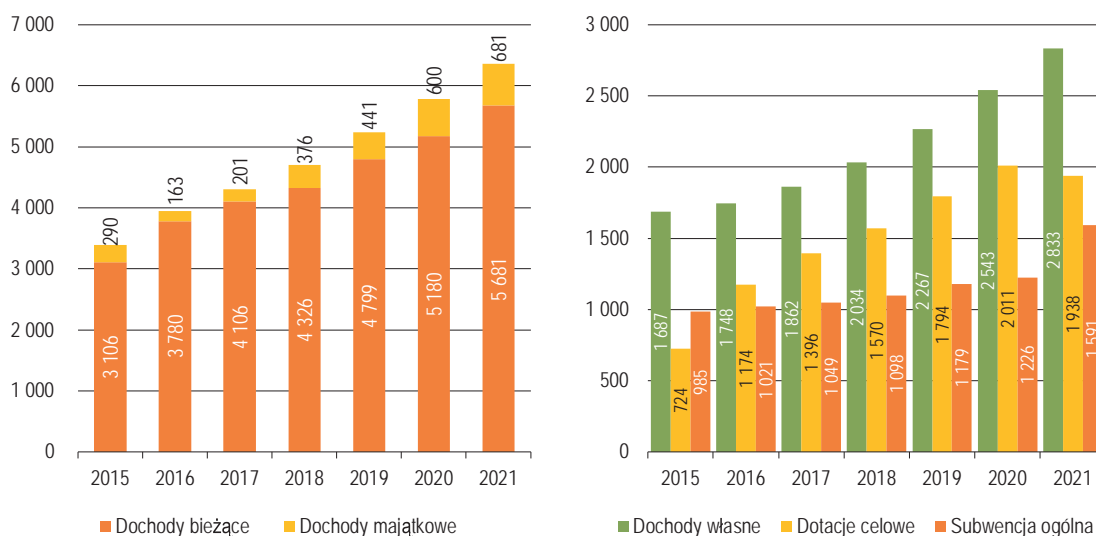
W przedziałach dochodów *per capita* 217 gmin posiadało dochody na mieszkańca mniejsze niż 5 500 zł (w 2020 r. było to 947 gmin), 593 gminy wypracowały dochód pomiędzy 5 500 zł a 6 000 zł (w 2020 r. – 698), dochody 680 gmin (376 rok wcześniej) znalazły się w zakresie 6 000–6 500 zł, natomiast 427 gmin (179 w roku poprzednim) osiągnęło dochody w przedziale 6 500–7 000 zł. Najbardziej zamożnych gmin, z dochodami *per capita* powyżej 7 000 zł odnotowano 494 (w roku poprzednim było 211 takich gmin). Odsetek gmin, w których wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniósł 89,1% (2 149 jst), rok wcześniej relacja ta wyniosła 90,5%.

Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2020 i 2021 (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba gmin	Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
						PIT i CIT	podatki i opłaty		
		2020	2021						
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	653	5 968	6 672	2 426	656	1 044	2 099	2 147
	5 tys. – 10 tys.	934	5 888	6 512	2 515	815	1 065	2 035	1 962
	10 tys. – 20 tys.	544	5 723	6 275	2 771	1 073	1 142	1 931	1 572
	20 tys. – 50 tys.	250	5 729	6 265	3 195	1 333	1 286	1 853	1 217
	50 tys. – 100 tys.	30	5 573	6 155	3 328	1 479	1 271	1 739	1 088

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 517 zł w skrajnym przypadku – pomiędzy gminami małymi z ludnością do 5 tys. a gminami dużymi, które zamieszkuje powyżej 50 tys. osób. W 2020 r. różnica ta była mniejsza i wyniosła 395 zł.

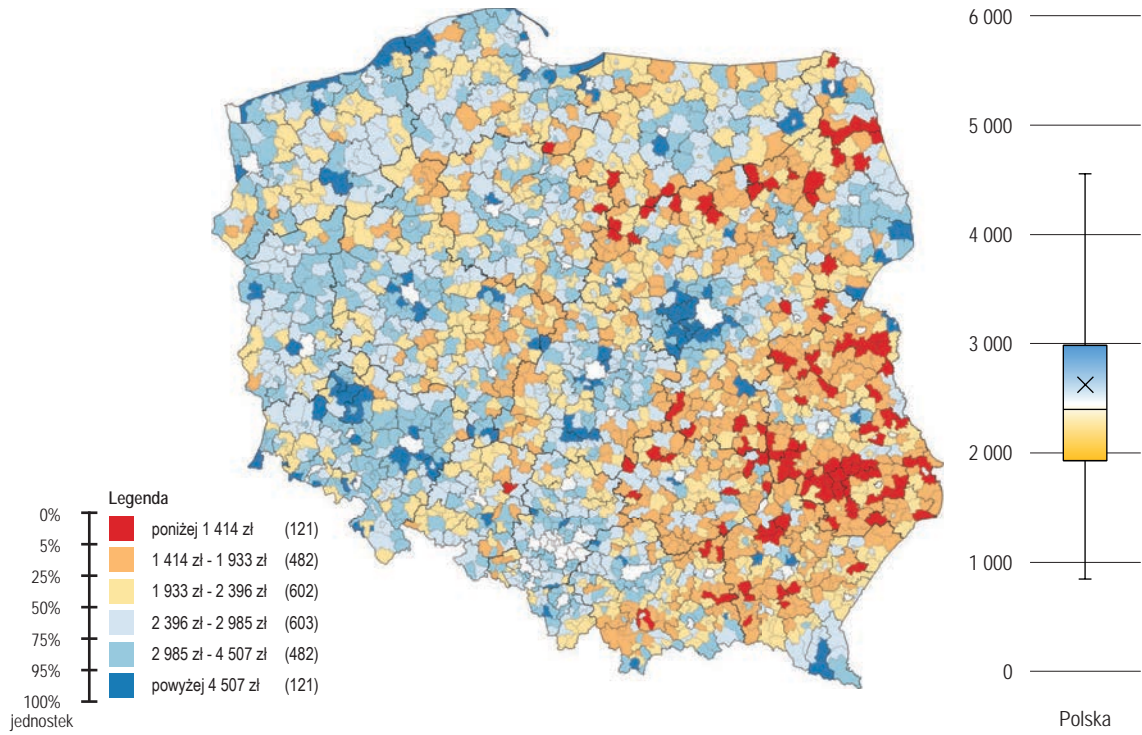
Struktura dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



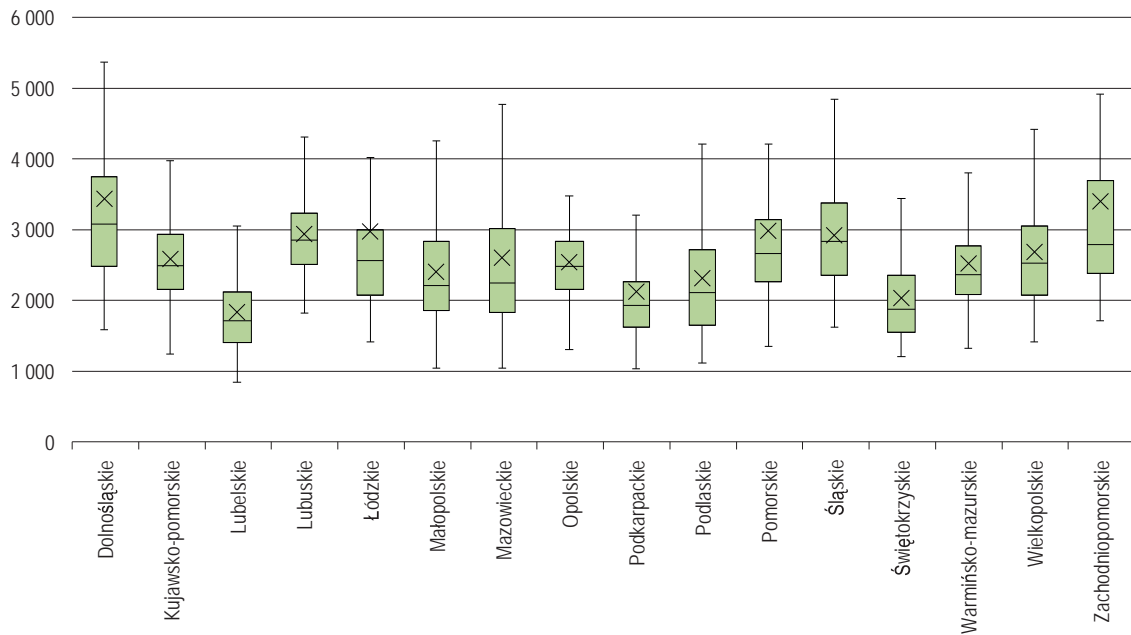
Dochody bieżące gmin *per capita* w skali kraju wyniosły w 2021 r. – 5 681 zł i wzrosły o 501 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 2 575 zł w odniesieniu do 2015 r. Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) wzrosły o 133 zł i wyniosły 1 070 zł, przy wzroście o 449 zł w ciągu ostatnich 7 lat. Oznacza to, że załamanie trendu wzrostowego dochodów z PIT i CIT na skutek trwającej pandemii COVID-19 i zablokowania wielu gałęzi gospodarki kraju trwało jedynie jeden rok. W 2021 r. dochody z tego tytułu wzrosły w 2 343 gminach, tj. 97,2% tego typu jednostek. Zamrożenie gospodarki nie wpłynęło także na poziom uzyskanych przez gminy dochodów z pozostałych podatków i opłat lokalnych, które w opisywanym okresie wyniosły w przeliczeniu na 1 mieszkańca 1 163 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 131 zł, a od 2015 r. o 386 zł. Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych było lepsze niż w roku poprzednim w 2 304 samorządach gminnych (tj. w 95,6% wszystkich gmin w kraju).

Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się o 81 zł w stosunku do roku ubiegłego i wyniosły 681 zł.

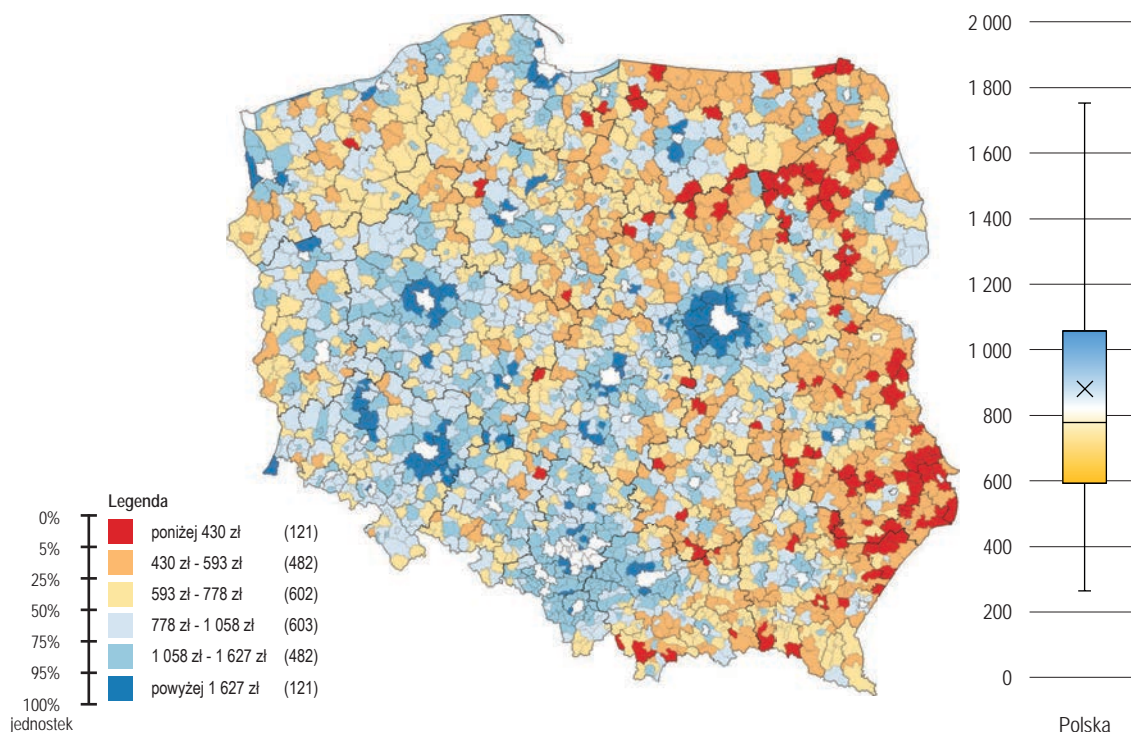
Dochody własne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



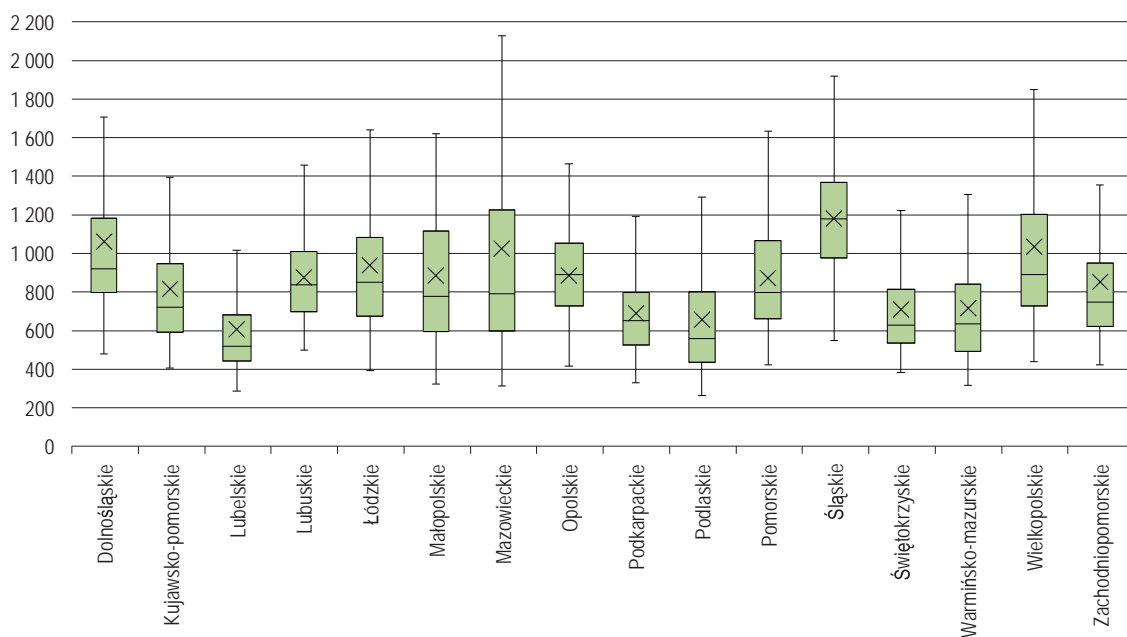
Rozrzut dochodów własnych *per capita* gmin, wg województw, w 2021 r. (bez wartości odstających) (w zł)



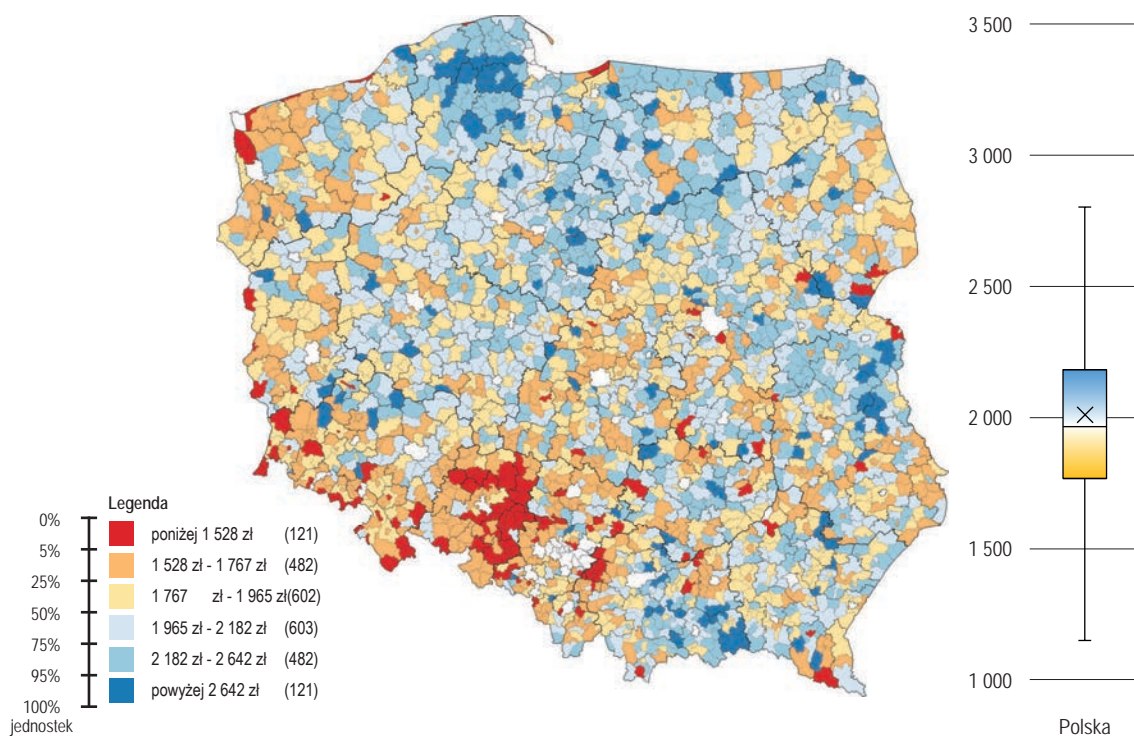
Dochody z tytułu udziału gmin w podatkach PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



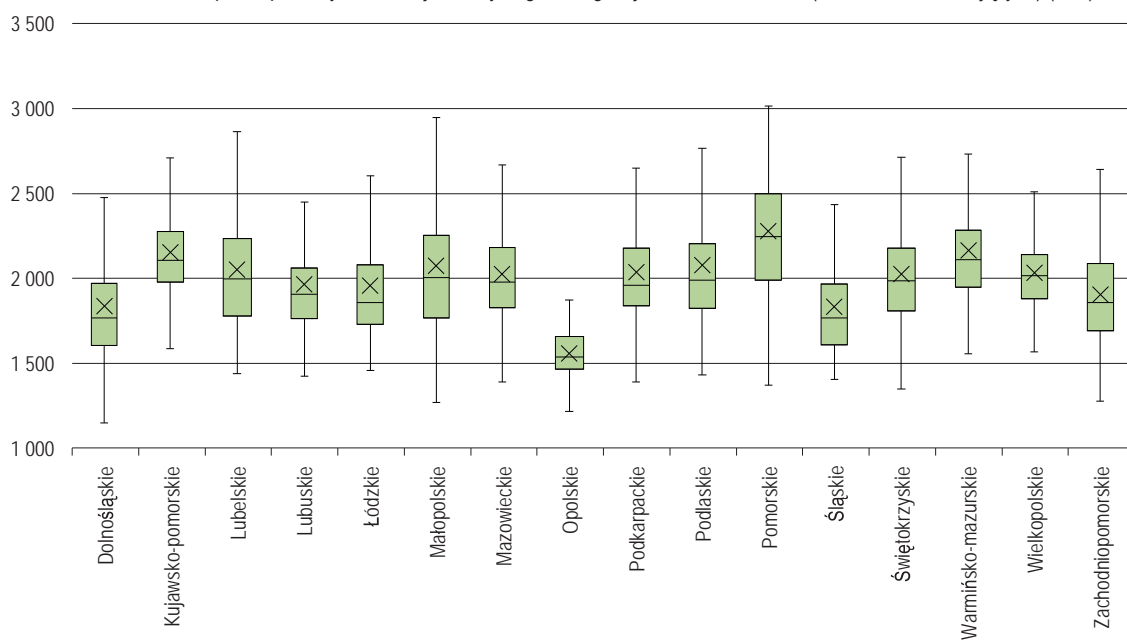
Rozrzut dochodów *per capita* z PIT i CIT gmin, wg województw, w 2021 r. (bez wartości odstających) (w zł)



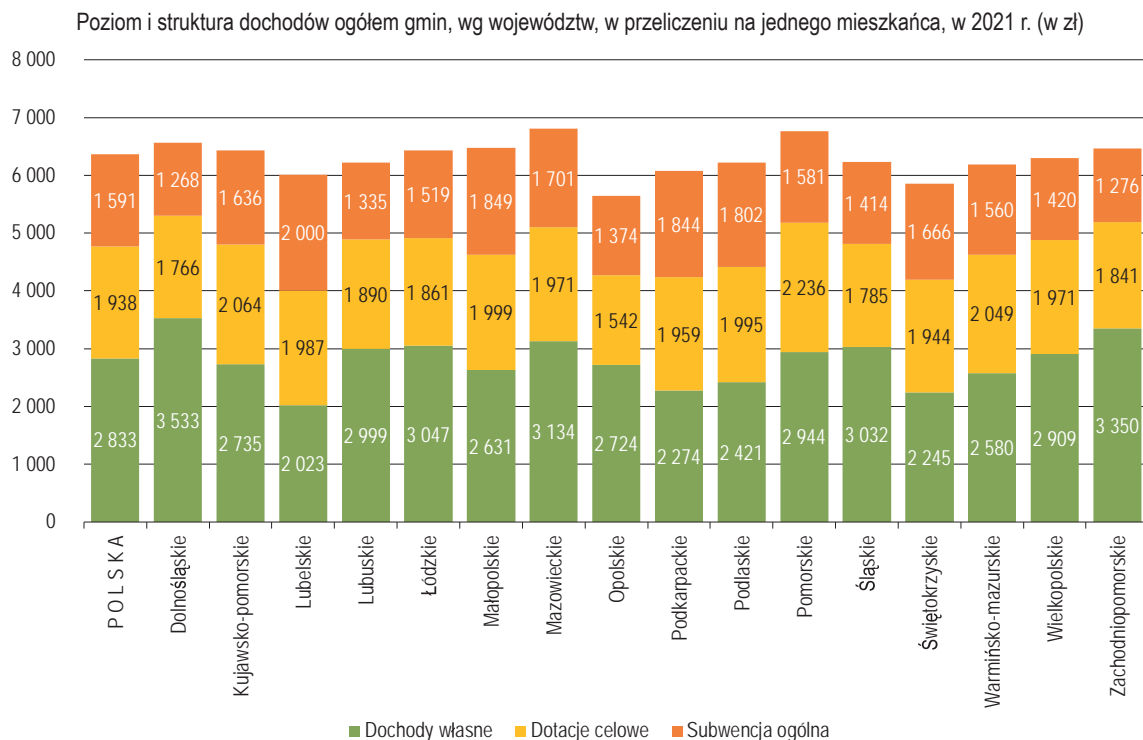
Dochody gmin z tytułu dotacji celowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



Rozrzut dochodów *per capita* z tytułu dotacji celowych gmin, wg województw, w 2021 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.

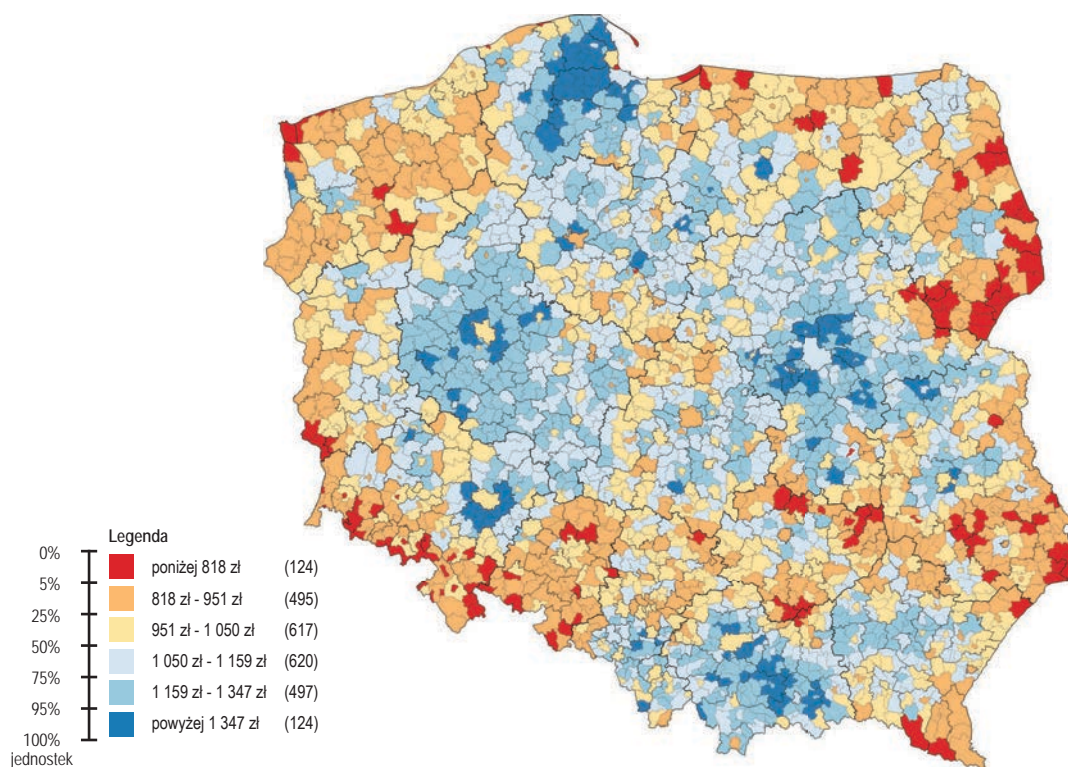


Dochody własne *per capita* gmin zwiększyły się w 2021 r. o 290 zł, do kwoty 2 833 zł, a od 2015 r. o 1 146 zł. Mimo trudnej sytuacji gospodarczej wywołanej pandemią, w 1 847 gminach dochody własne wzrosły (76,6% wszystkich tego typu jednostek), a spadły w 564 samorządach gminnych.

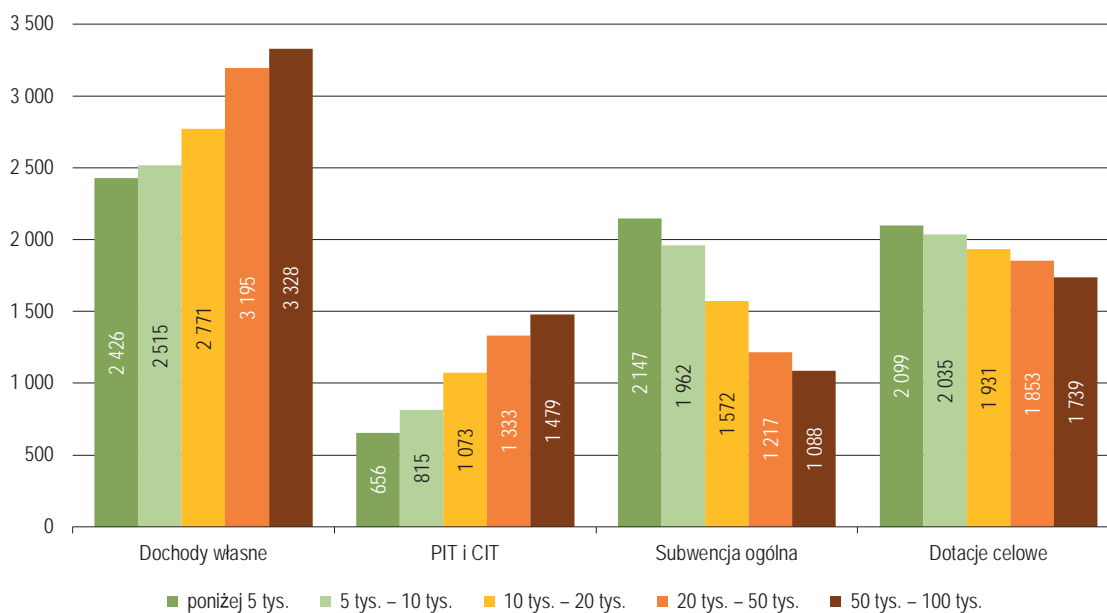
Dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2021 r. w skali kraju gminy pozyskały w wysokości 1 591 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co przy dochodach z tego tytułu w 2020 r. na poziomie 1 226 zł stanowi wzrost o 365 zł (od 2015 r. wzrost wyniósł 606 zł). Wyjątkowo znaczący wzrost spowodowało wsparcie finansowe realizowane przez budżet państwa w 2021 r. gminnych inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych (uzupełnienie dochodów bieżących i majątkowych).

Po raz pierwszy od wielu lat wartość dotacji celowych w budżetach gmin zmniejszyła się i na koniec 2021 r. wyniosła w przeliczeniu na jednego mieszkańca 1 938 zł, co oznacza spadek o 73 zł w stosunku do roku poprzedniego (w tym na realizację zadań własnych gmin o 53 zł, a na realizację zadań zleconych o 25 zł). Na przestrzeni ostatnich 7 lat wartość dotacji wzrosła w ujęciu *per capita* o 1 214 zł. Podstawowym składnikiem omawianych dochodów transferowych były dotacje z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+”, które stanowiły 56,0% wszystkich dotacji przekazanych do budżetów gmin. Kwota *per capita* środków przeznaczonych na wspieranie rodziny wyniosła w 2021 r. średnio 1 085 zł, co oznacza, że w czwartym pełnym roku działania programu państwo przeznaczyło o 2 zł więcej środków niż w 2020 r.

Dochody gmin i miast na prawach powiatu na realizację programu „Rodzina 500+”, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



Poziom i struktura dochodów ogółem wg wielkości gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)

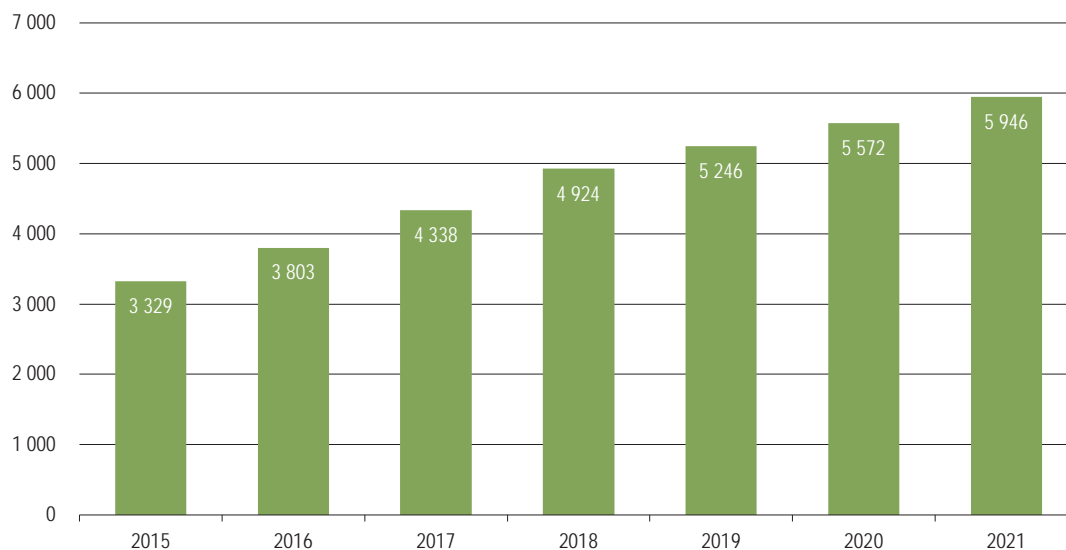


Rozpatrując poszczególne składowe dochodów gmin wg ich zaludnienia, można zauważyć liniowe trendy rosnące wraz z wielkością gminy w przypadku dochodów własnych oraz ich składowych – udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa. Sytuacja odwraca się w przypadku dochodów będących transferami zewnętrznymi, gdzie na skutek działania mechanizmów wyrównawczych gminy mniejsze, posiadające mniejsze możliwości dochodowe, uzyskały wyższe dochody z tytułu dotacji i subwencji.

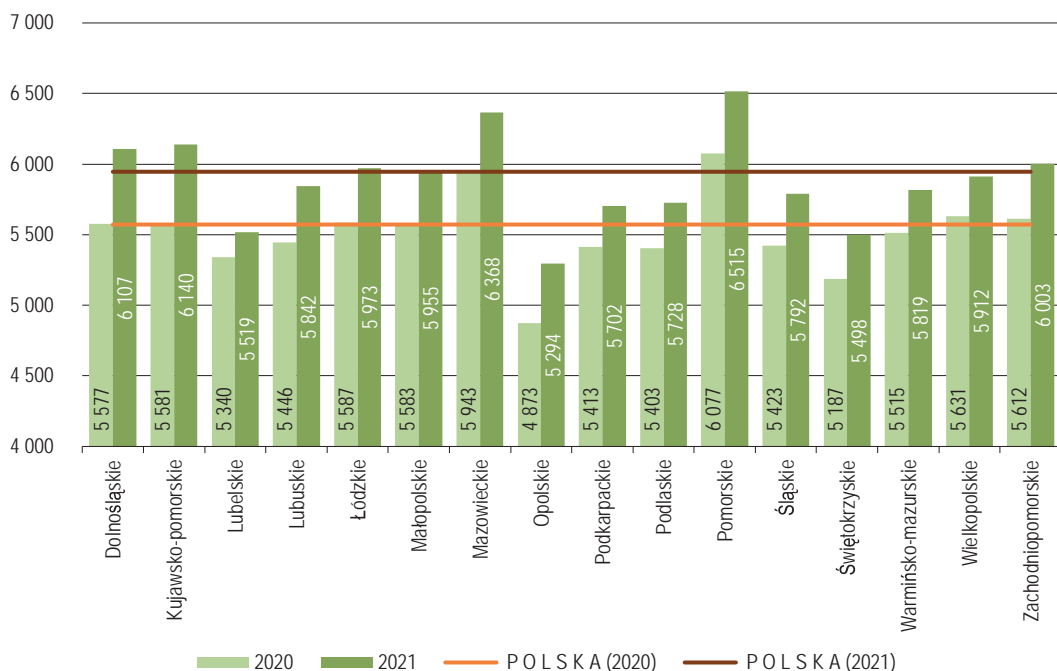
## 1.2. Wydatki

W 2021 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 5 946 zł i wzrosły w stosunku do 2020 r. o 374 zł, co oznacza utrzymanie stałej tendencji wzrostu wydatków w odniesieniu do lat poprzednich (od 2015 r. wydatki wzrosły o 2 617 zł, tj. nominalnie o 78,6%, realnie o 64,1%). Wydatki ogółem gmin były niższe od wartości dochodów o 416 zł, co oznacza, że omawiane jest wypracowały drugi rok z rzędu nadwyżkę budżetową.

Wydatki ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Wydatki ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2020 i 2021 (w zł)



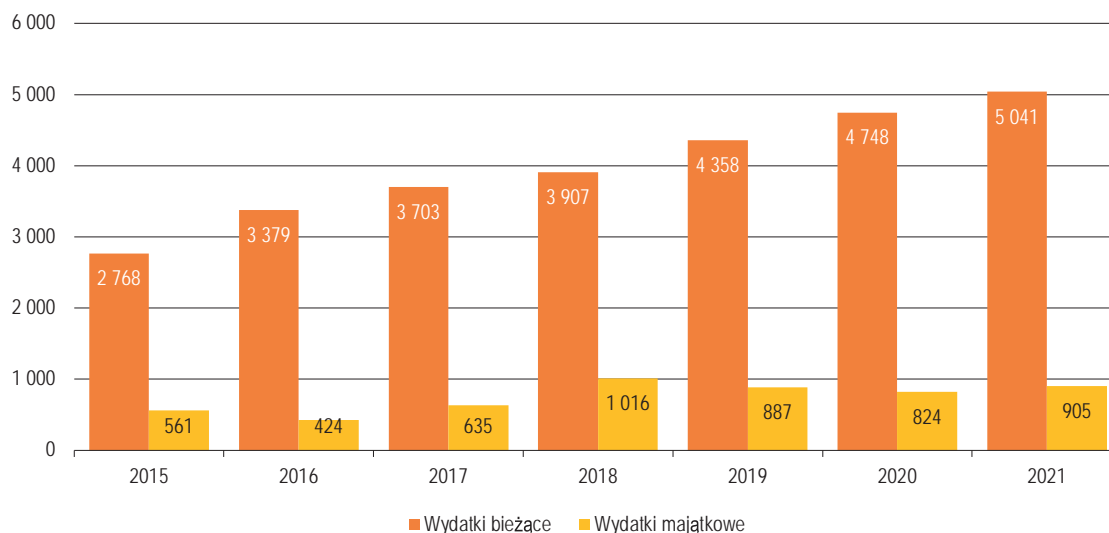
Poziom i dynamika wydatków w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2020 i 2021 (w zł)

Wyszczególnienie	2020	2021	Różnica (3-2)	Dynamika (2020 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>5 572</b>	<b>5 946</b>	<b>374</b>	<b>106,7</b>
– bieżące	4 748	5 041	293	106,2
– majątkowe	824	905	81	109,8
Mediana	5 392	5 768	376	107,0
Średnia	5 579	5 988	409	107,3
Minimalne	3 803	3 969	166	104,4
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	13 347 <sup>1)</sup>	14 683 <sup>2)</sup>	1 336	110,0
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	45 413	43 909	-1 504	96,7

<sup>1)</sup> Gmina Rzęśnia (woj. łódzkie).<sup>2)</sup> Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).

Wydatki poniżej 4 500 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęło 21 gmin (0,9% wszystkich tego typu jednostek), w granicach 4 500–5 500 zł – 820 gmin (34,0%), 5 500–6 500 zł – 1 056 gmin (43,8%), 6 500–7 500 zł – 374 gmin (15,5%), a próg powyżej 7 500 zł przekroczyło 140 gmin (5,8%)<sup>3</sup>.

Struktura wydatków gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)

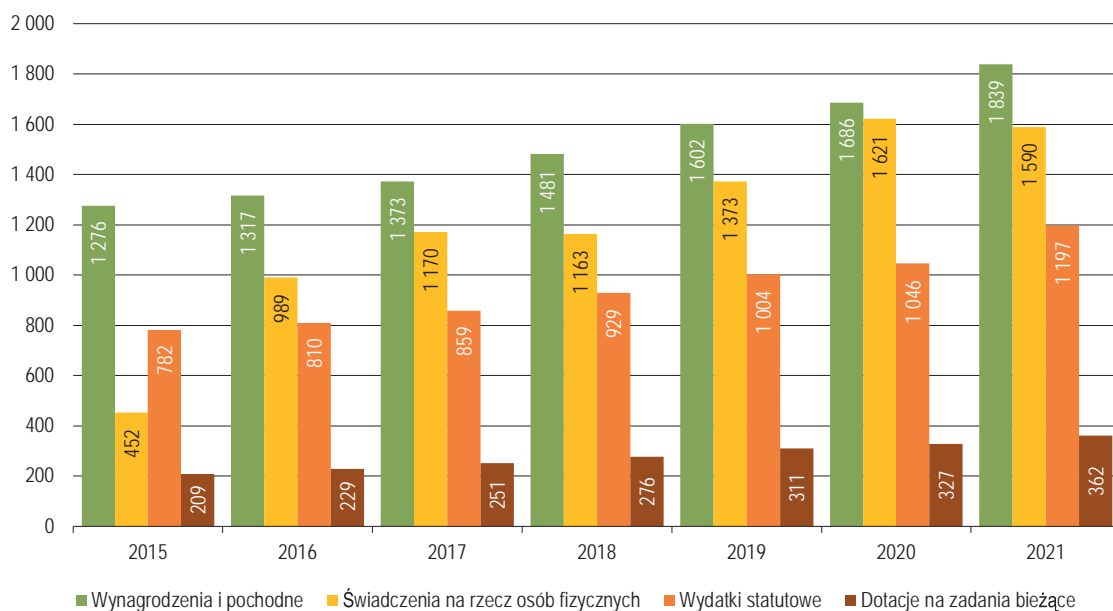


Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2021 r. wyniosły średnio 5 041 zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 293 zł (od 2015 r. wzrost wyniósł 2 273 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 1 829 zł i wzrosły o 153 zł (od 2015 r. zwiększyły się o 553 zł). Od 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, po raz pierwszy od 5 lat, zmalały o 31 zł, natomiast skumulowana różnica liczona od 2015 r. wyniosła 1 138 zł.

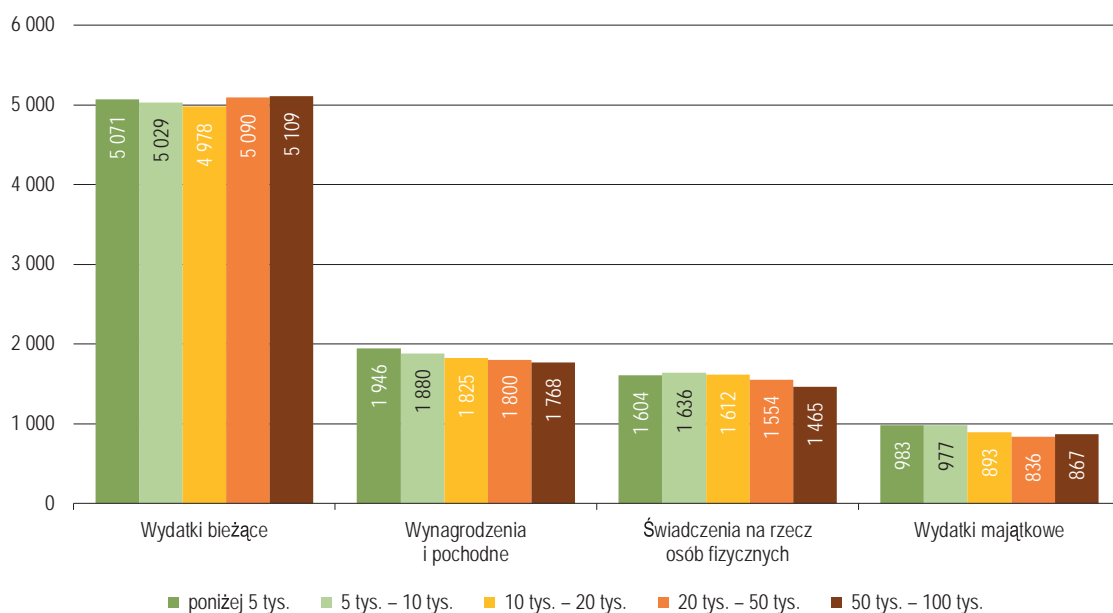
Wydatki bieżące niższe niż w roku poprzednim wykonało w 2021 r. – 58 samorządów gminnych, przy 47 gminach w 2020 r., natomiast wydatki wyższe odnotowało 2 353 gmin, gdy rok wcześniej było to 2 364 gmin. Wydatki majątkowe wyższe niż w 2020 r. wykonało 1 451 gmin (1 117 gmin w roku poprzednim), przy 960 gminach, które na wydatki majątkowe przeznaczyły mniej środków (1 294 w 2020 r.).

<sup>3</sup> Najwyższe wydatki *per capita* zrealizowały gminy: Kleszczów (woj. łódzkie) – 43 909 zł, Krynica Morska (woj. pomorskie) – 14 683 zł, Rewal (woj. zachodniopomorskie) – 14 567 zł i Rzęśnia (woj. łódzkie) – 12 686 zł.

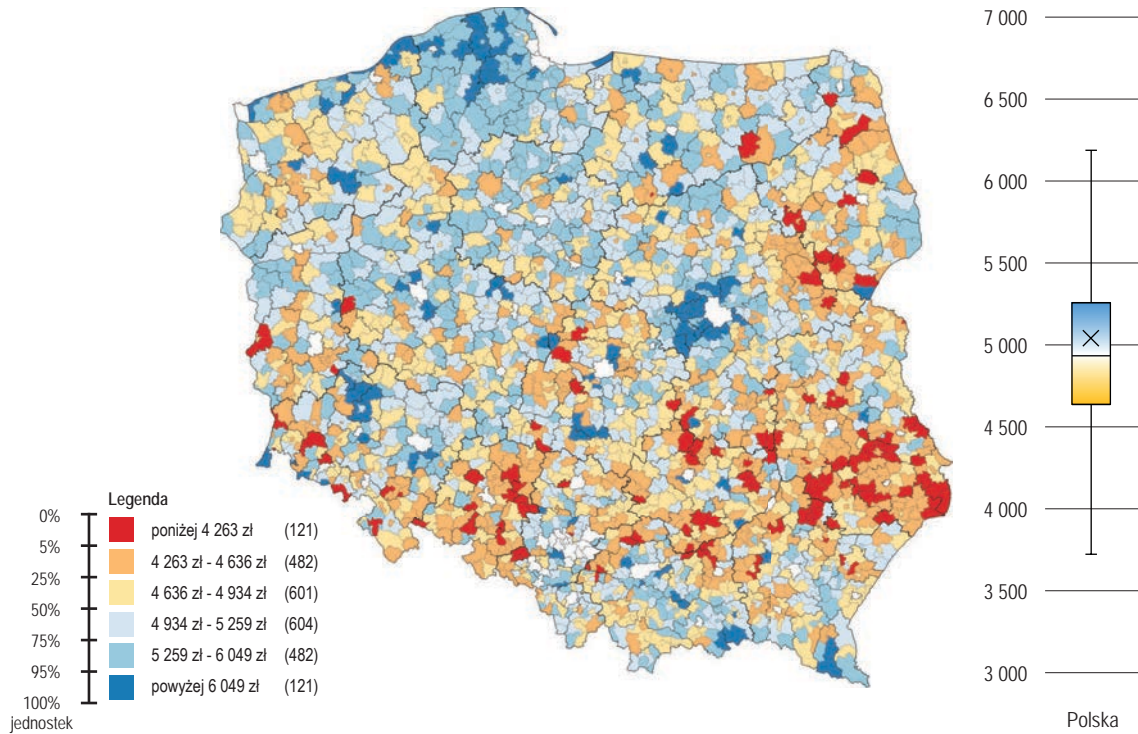
Poziom wybranych wydatków bieżących gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



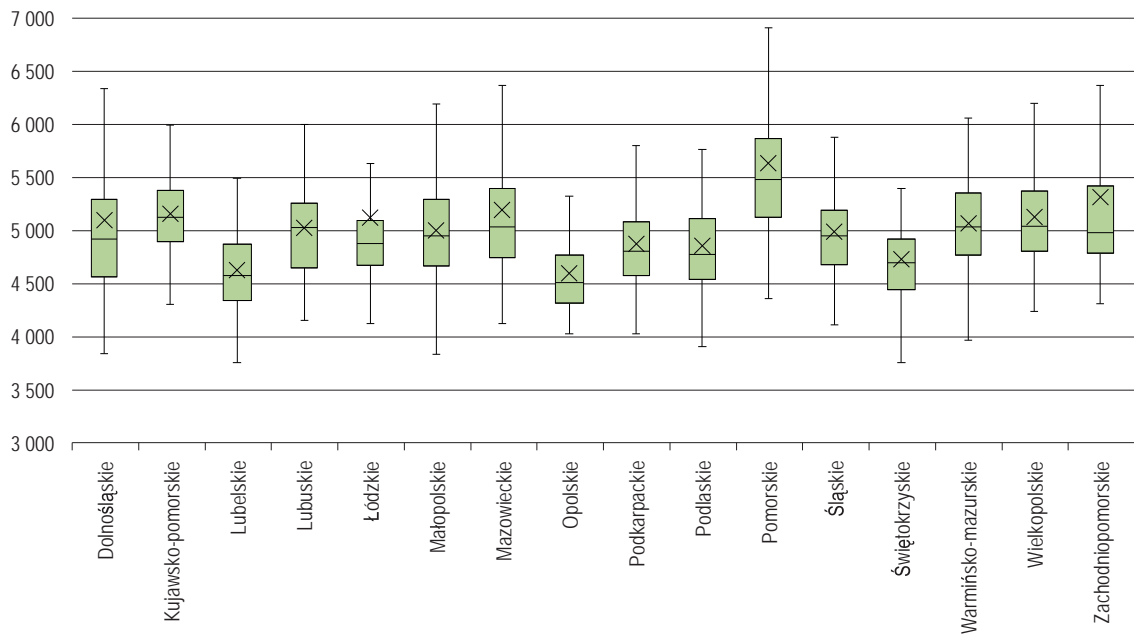
Poziom i struktura wydatków wg wielkości gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)

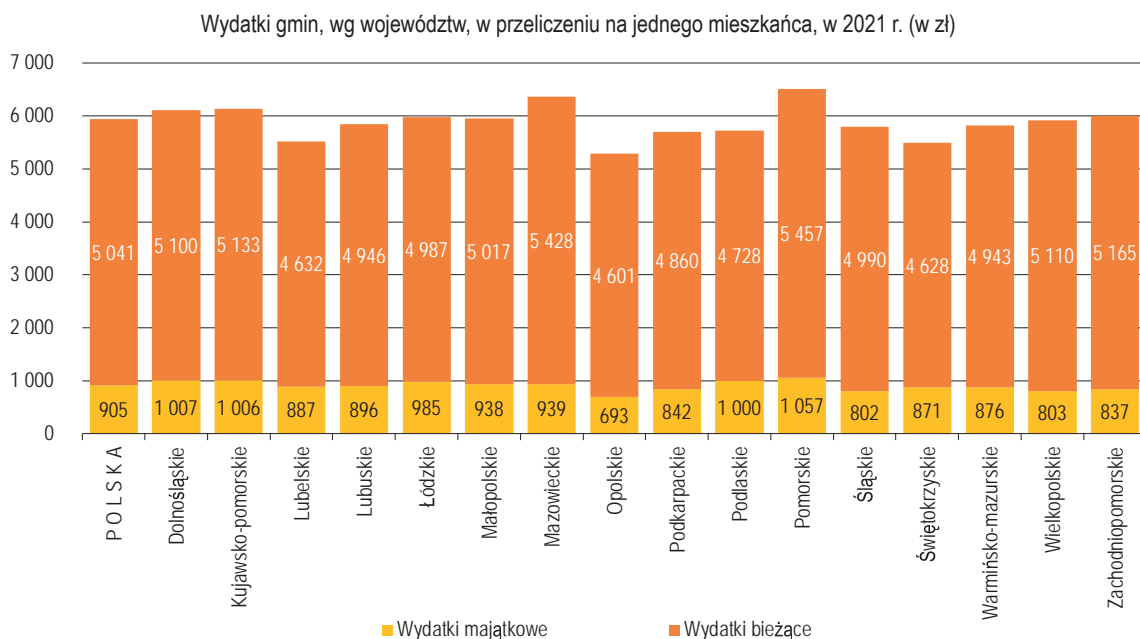


Wydatki bieżące gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r.

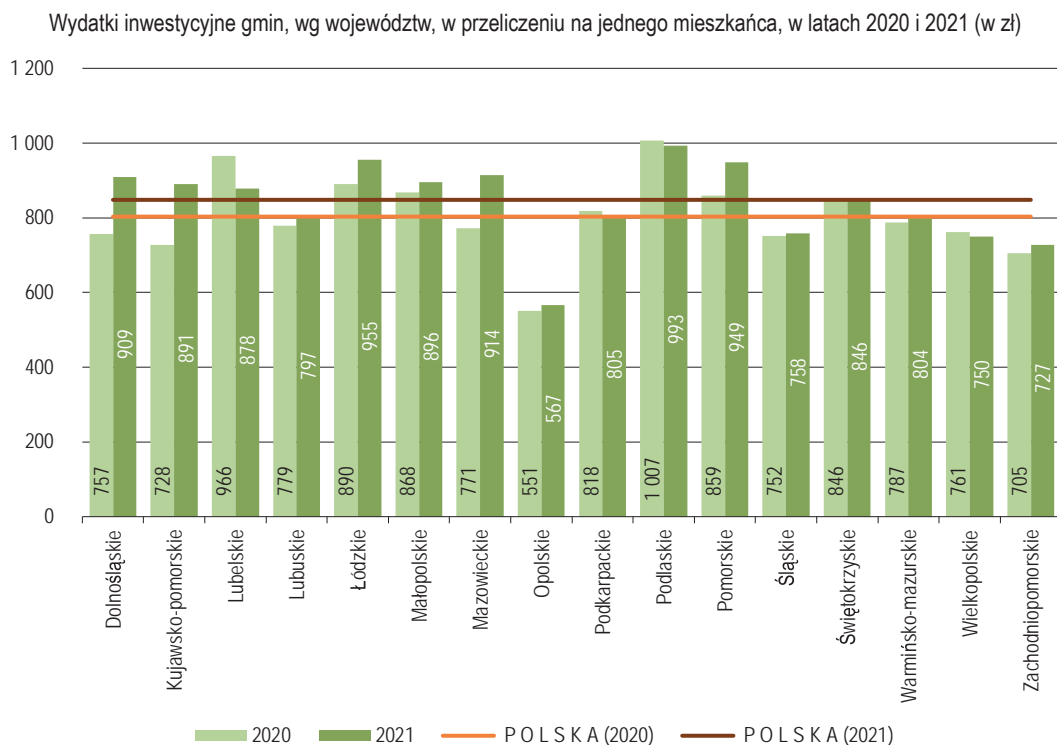


Rozrzut wydatków bieżących per capita gmin, wg województw, w 2021 r. (bez wartości odstających) (w zł)

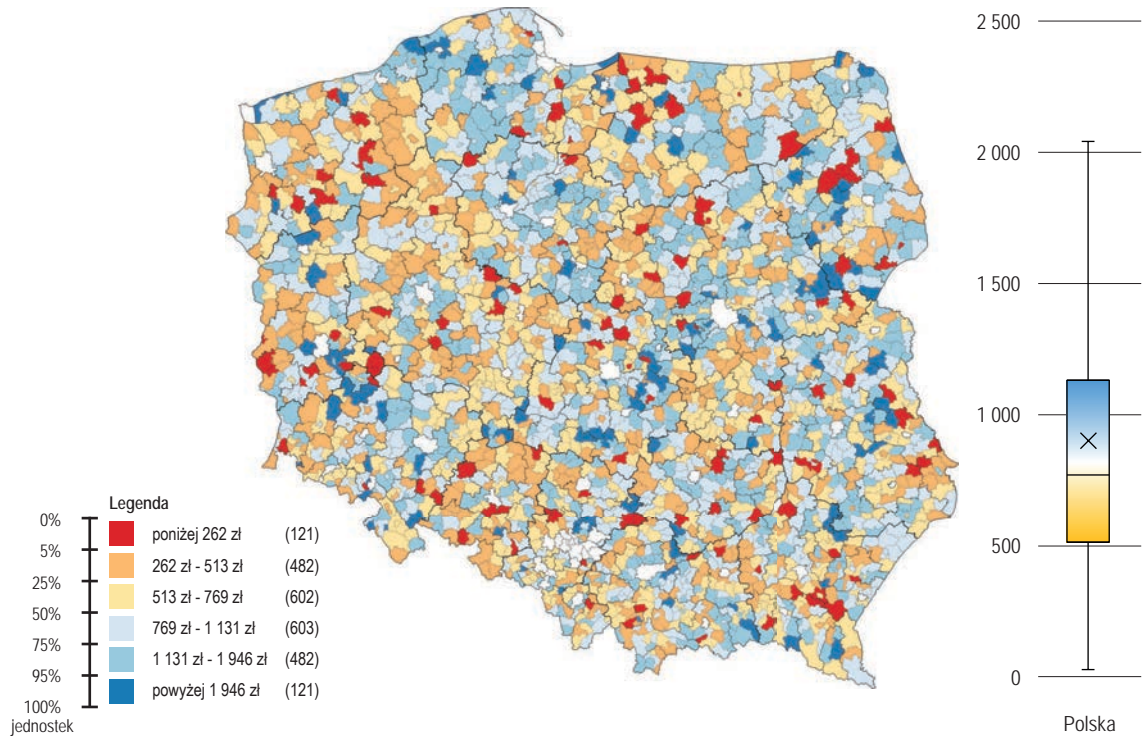




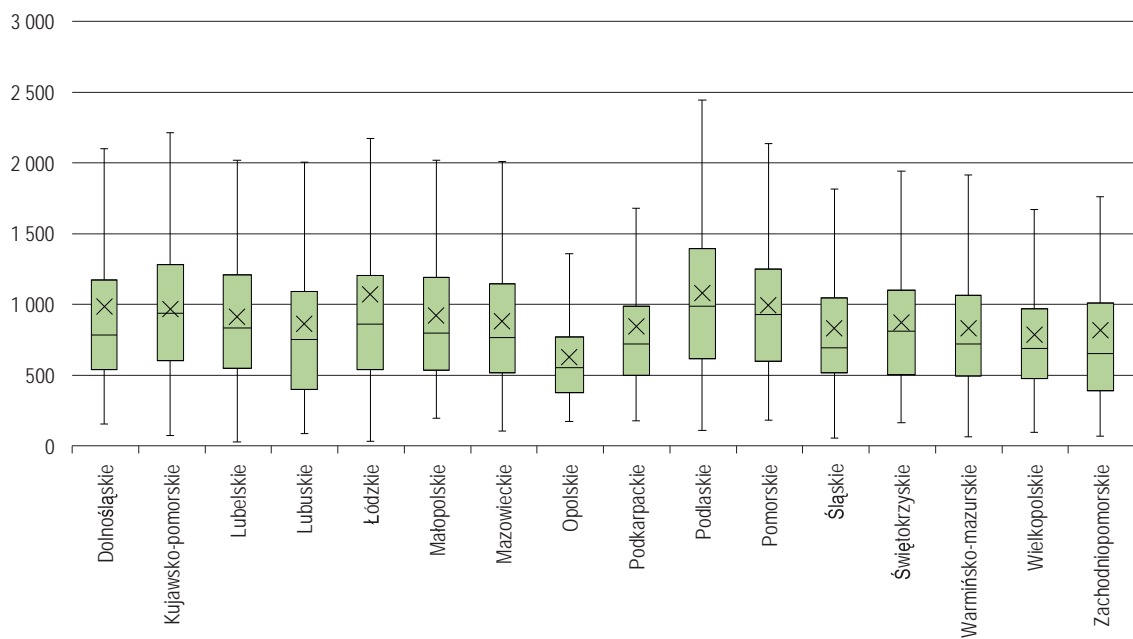
Po dwóch latach zmniejszania aktywności inwestycyjnej w gminach w 2021 r. odnotowano odwrócenie trendu spadkowego. W stosunku do roku poprzedniego wydatki inwestycyjne w skali kraju wzrosły *per capita* o 45 zł, do wartości 848 zł. Tylko gminy 4 województw odnotowały zmniejszenie wydatków na inwestycje – lubelskiego (o 88 zł), podlaskiego (o 14 zł), podkarpackiego (o 13 zł) i wielkopolskiego (o 11 zł). Najwyższe kwoty *per capita* na inwestycje przeznaczyły średnio gminy województwa podlaskiego – 993 zł, łódzkiego – 955 zł i pomorskiego – 949 zł. W 1 399 gminach wydatki inwestycyjne były wyższe niż w roku poprzednim (w 2020 r. wzrosły w 1 108 gminach), co oznacza, że niższe wydatki inwestycyjne wykonało 1 012 samorządów gminnych.



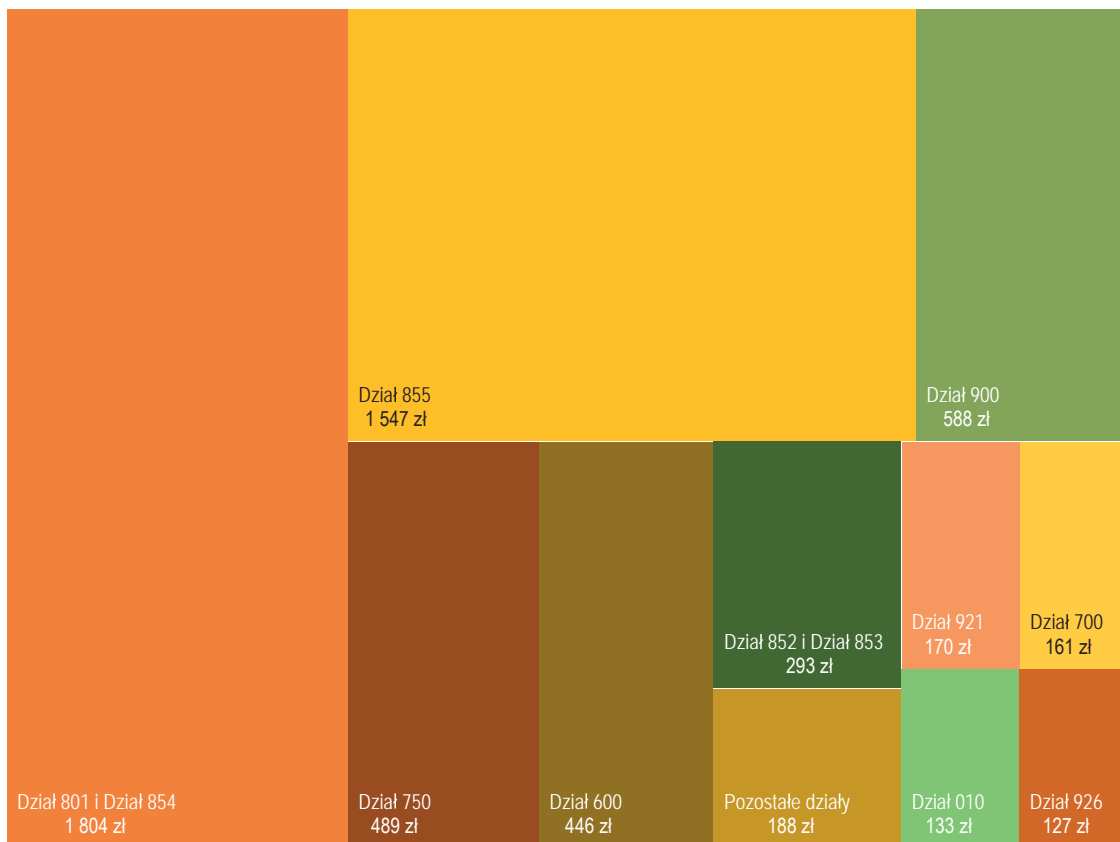
Wydatki inwestycyjne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r.



Rozrzut wydatków inwestycyjnych *per capita* gmin, wg województw, w 2021 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Wydatki gmin, wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 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 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 926 – Kultura fizyczna.

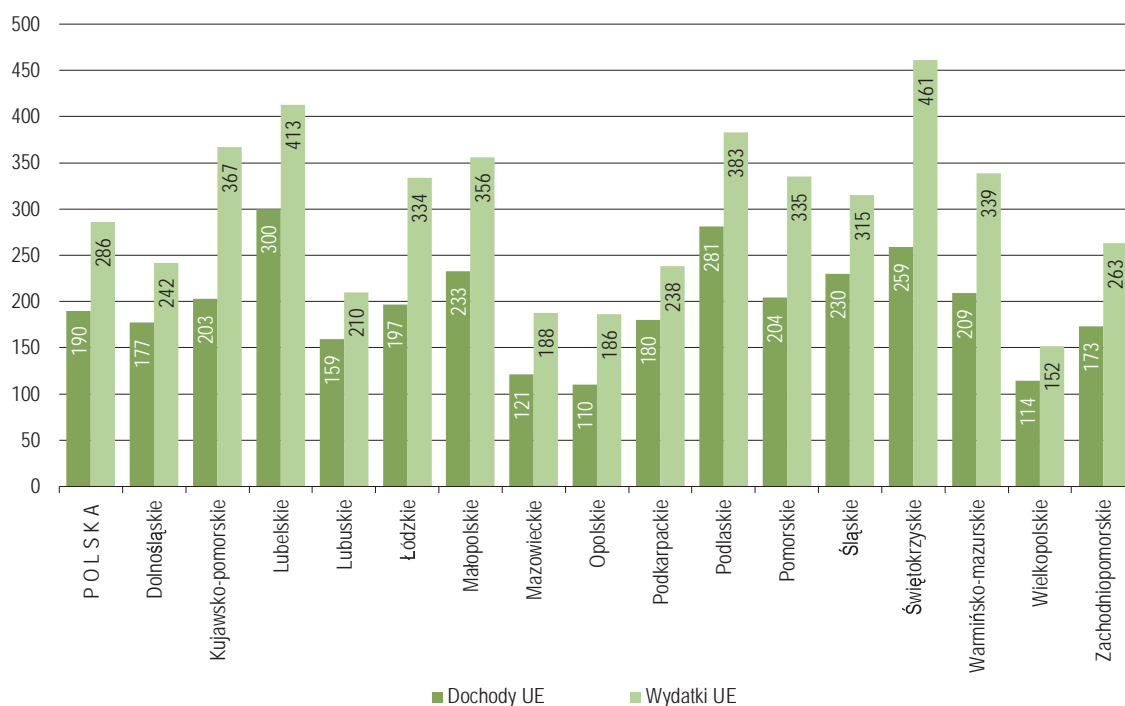
Największe wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca (30,3% wszystkich wydatków), z racji wykonywania swoich ustawowych zadań publicznych, gminy wykonały w dziale Oświata i wychowanie – 1 754 zł (wzrost o 159 zł). Na drugim miejscu, z kwotą 1 547 zł (spadek o 10 zł), znalazł się dział Rodzina, 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 588 zł, czyli o 66 zł wyższe niż w roku poprzednim. Pozostałe działy, w których gminy poniosły znaczące wydatki, to: Administracja publiczna – 489 zł (wzrost o 44 zł) i Transport i łączność – 446 zł (wzrost o 28 zł).

### 1.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

W 2021 r. gminy wkroczyły w nową 7-letnią perspektywę finansową UE. Pierwszy rok jej funkcjonowania przyniósł dalszy i pogłębiający się spadek aktywności w pozyskiwaniu przez gminy środków ze źródeł unijnych jak i ich wydatkowaniu na projekty finansowane i współfinansowane z tych funduszy, na skutek nałożenia się dwóch przyczyn – wygasających umów realizowanych przy współudziale funduszy UE pochodzących z poprzedniej perspektywy oraz braku nowych programów, finansowanych z nowej perspektywy na lata 2021–2027.

Dochody ze środków unijnych wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2021 r. – 190 zł, z tego: dochody bieżące 32 zł a majątkowe 158 zł. W stosunku do 2020 r. dochody zmalały o 57 zł (w 2020 r. zmalały o 29 zł), w tym majątkowe o 44 zł. Mediana dochodów z UE dla gmin w 2021 r. wyniosła 129 zł (168 zł w 2020 r.). Wydatki w gminach związane z realizacją zadań finansowanych i współfinansowanych ze środków unijnych (łącznie z wkładem własnym) wyniosły w 2021 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 286 zł, z tego wydatki bieżące 33 zł, a majątkowe 253 zł. W stosunku do 2020 r. wydatki ogółem zmalały o 41 zł, w tym majątkowe o 32 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 191 zł (199 zł w 2020 r.).

Dochody i wydatki gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2021 r., wg województw (w zł)



Dochody oraz wydatki unijne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2020 i 2021 (w zł)

Wyszczególnienie	Liczba gmin	Dochody z UE ogółem		Wydatki UE ogółem		
		2020	2021	2020	2021	
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	653	290	256	381	382
	5 tys. – 10 tys.	934	282	216	361	322
	10 tys. – 20 tys.	544	244	171	329	269
	20 tys. – 50 tys.	250	217	167	296	252
	50 tys. – 100 tys.	30	185	169	232	227

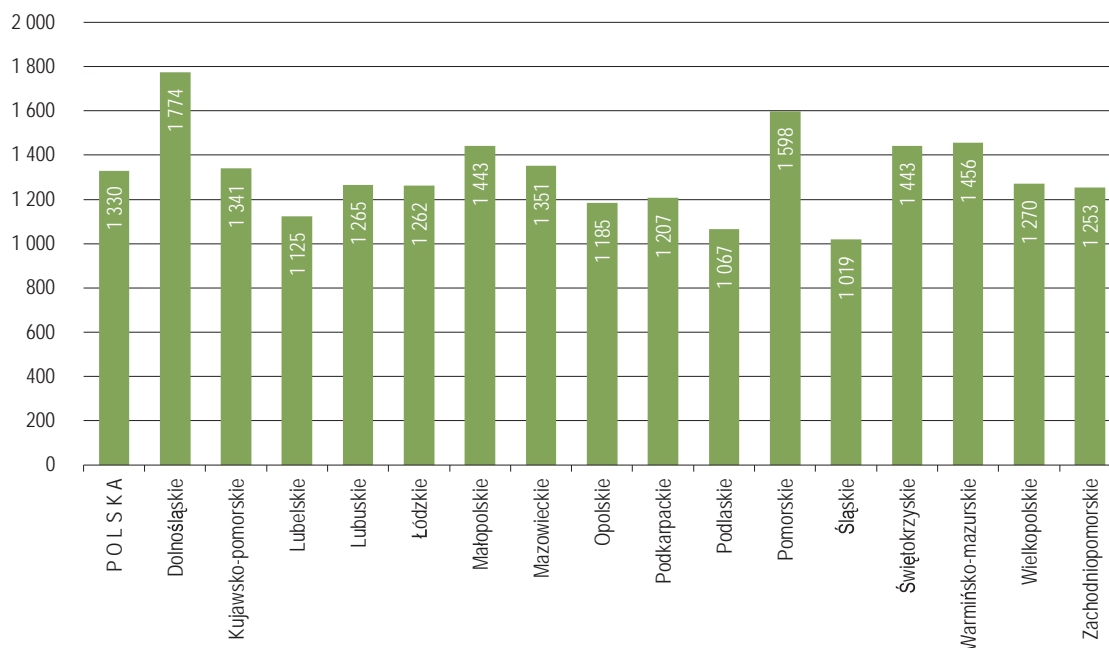
Skumulowane dochody gmin w całym okresie trwania perspektywy finansowej 2014–2020 oraz pierwszego roku perspektywy finansowej 2021–2027 wyniosły średnio *per capita* 1 465 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 2 096 zł. Największymi beneficjentami dofinansowania unijnego liczonego *per capita* były gminy województw wschodnich – lubelskiego (łącznie 2 167 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy), podlaskiego (1 895 zł), świętokrzyskiego (1 870 zł) i podkarpackiego (1 785 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 i świętokrzyskim (2 928 zł), następnie w gminach województwa podlaskiego (2 760 zł), małopolskiego (2 424 zł) i podkarpackiego (2 381 zł). W ujęciu nominalnym liderami pod względem dochodów UE były gminy województw mazowieckiego, małopolskiego i lubelskiego.



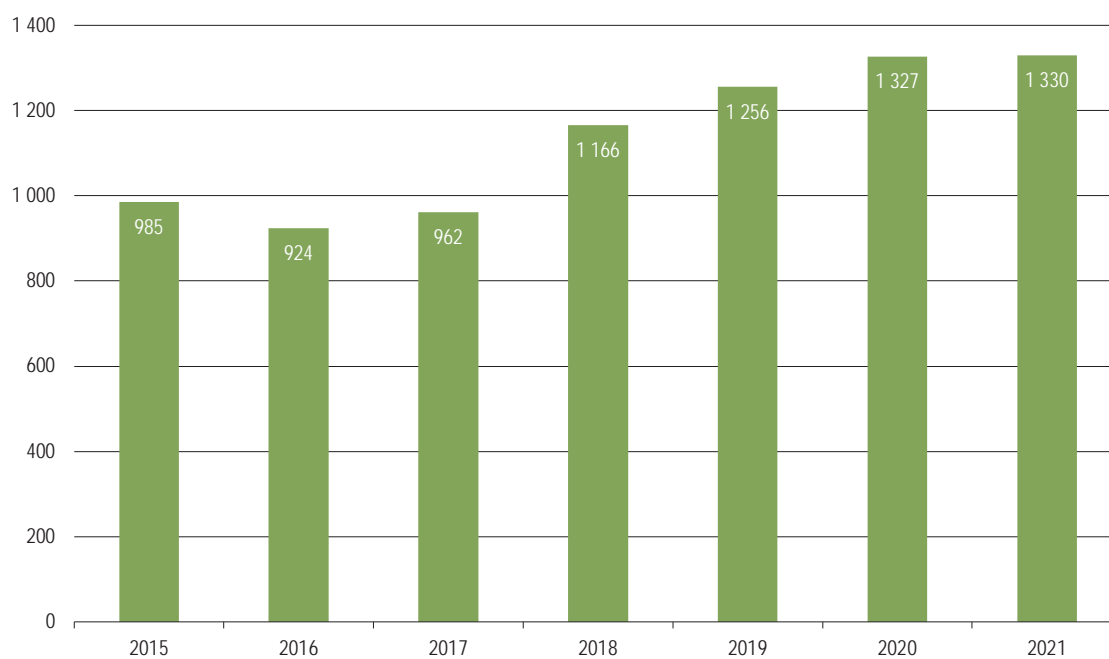
## 1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie gmin liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2021 r. – 1 330 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 3 zł. W 2020 r. zanotowano wzrost zadłużenia o 71 zł. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się gminy województwa dolnośląskiego – 1 774 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, a najniższym gminy województwa śląskiego – 1 019 zł.

Zadłużenie gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2021 r. (w zł)

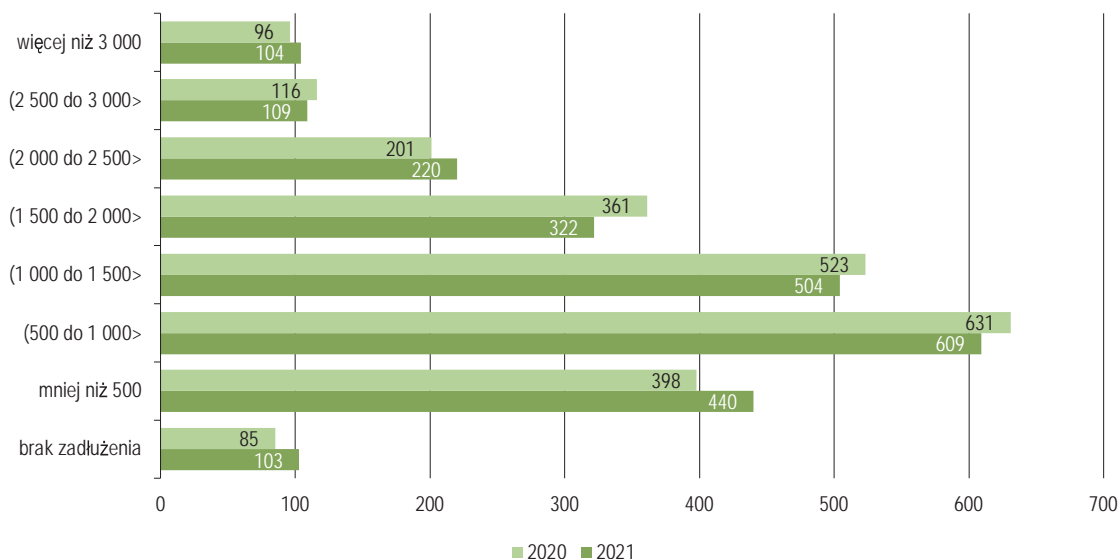


Zadłużenie gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Dług *per capita* do 500 zł odnotowano w 440 gminach, które stanowiły 18,2% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 398 gmin, tj. 16,5% ogółu), 609 gmin, czyli 25,3%, były zadłużone w 2021 r. w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (w 2020 r. – 631 gmin, tj. 26,2%), a kolejne 504 gminy (20,9%) od 1 000 zł do 1 500 zł (w roku poprzednim 523, tj. 21,7%). W 322 gminach (13,4%) kwota długu zawierała się w przedziale 1 500 zł – 2 000 zł (w 2020 r. – 361 samorządów gminnych, tj. 15,0%). Powyżej 2 000 zł długu na osobę posiadały 433 gminy, tj. 18,0% (413 rok wcześniej), w tym 104 powyżej 3 000 zł (96 w 2020 r.). Żadnego długu nie posiadały 103 gminy (85 w roku poprzednim).

Liczba gmin w przedziałach zadłużenia, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2020 i 2021 (w zł)



## 2. Budżet m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetu m.st. Warszawa, w latach 2015–2021, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>8 228</b>	<b>8 418</b>	<b>8 803</b>	<b>9 610</b>	<b>10 155</b>	<b>10 347</b>	<b>12 046</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>7 511</b>	<b>7 901</b>	<b>8 472</b>	<b>9 202</b>	<b>9 775</b>	<b>9 900</b>	<b>11 481</b>
PIT, CIT	2 796	3 006	3 279	3 763	4 087	3 993	4 441
Dotacje celowe, w tym:	542	764	886	899	1 260	1 608	1 593
Na zadania zlecone	247	607	732	733	1 080	1 421	1 411
Subwencja ogólna, w tym:	891	973	1 040	1 137	1 268	1 413	1 798
Część oświatowa	853	912	960	1 025	1 144	1 272	1 373
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>718</b>	<b>517</b>	<b>331</b>	<b>407</b>	<b>380</b>	<b>447</b>	<b>565</b>
Dochody ze sprzedaży majątku	251	126	56	54	35	27	126
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>7 412</b>	<b>7 885</b>	<b>8 686</b>	<b>9 394</b>	<b>10 495</b>	<b>11 277</b>	<b>11 315</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>6 640</b>	<b>7 143</b>	<b>7 583</b>	<b>8 157</b>	<b>9 163</b>	<b>10 003</b>	<b>10 204</b>
Wynagrodzenia i pochodne	2 138	2 271	2 422	2 643	2 934	3 105	3 240
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	222	569	706	731	1 063	1 410	1 374
Dotacje	540	598	661	750	814	889	947
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	135	134	129	116	101	83	71
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	18	7	15	24	26	25	26
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>773</b>	<b>742</b>	<b>1 104</b>	<b>1 237</b>	<b>1 332</b>	<b>1 274</b>	<b>1 112</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	758	708	1 046	1 184	1 304	1 249	998
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	163	22	389	397	508	455	360
<b>Wynik budżetu</b>	<b>816</b>	<b>533</b>	<b>117</b>	<b>216</b>	<b>-340</b>	<b>-930</b>	<b>730</b>
Wynik operacyjny	871	757	889	1 046	613	-103	1 278
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>1 276</b>	<b>1 982</b>	<b>2 398</b>	<b>2 192</b>	<b>2 098</b>	<b>2 679</b>	<b>1 732</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	-	-	-	-	-	1 307	313
Wolne środki i nadwyżka	1 276	1 982	2 398	2 192	2 098	1 372	1 419
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>1 203</b>	<b>1 509</b>	<b>1 787</b>	<b>1 153</b>	<b>378</b>	<b>329</b>	<b>222</b>
Splata długu zwrotnego	100	101	308	315	378	329	222
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>3 368</b>	<b>3 246</b>	<b>2 916</b>	<b>2 582</b>	<b>2 185</b>	<b>3 152</b>	<b>3 242</b>
Zobowiązania wymagalne	-	-	0	0	0	1	0

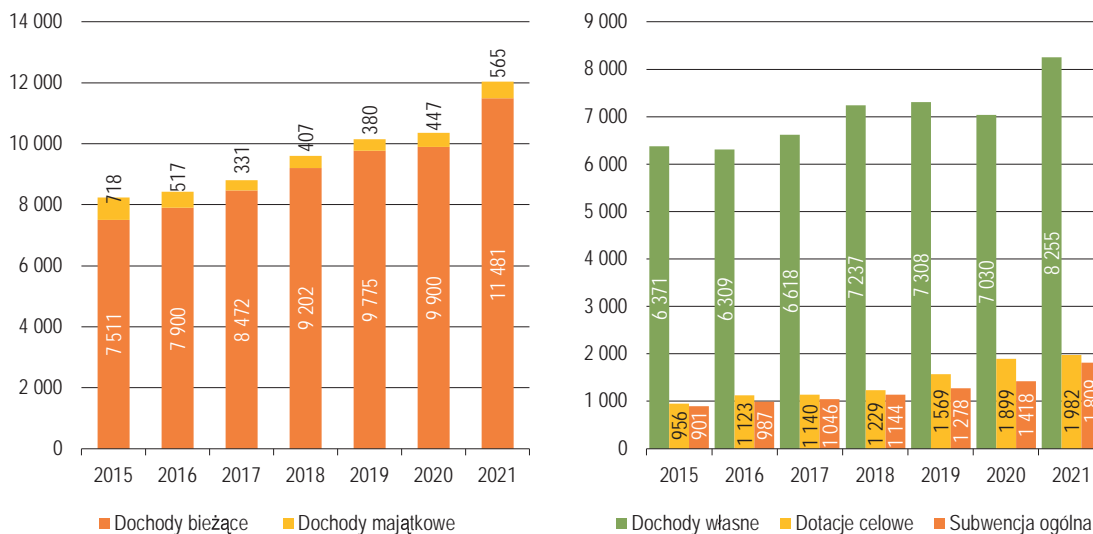
W 2021 r. m.st. Warszawa wykonało dochody liczone na jednego mieszkańca w wysokości 12 046 zł, tj. o 1 699 zł wyższe od dochodów roku poprzedniego. Na przestrzeni ostatnich 7 lat dochody stolicy zwiększyły się o 3 818 zł, co oznacza wzrost o 46,4%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – o 31,9%.

Dochody m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)

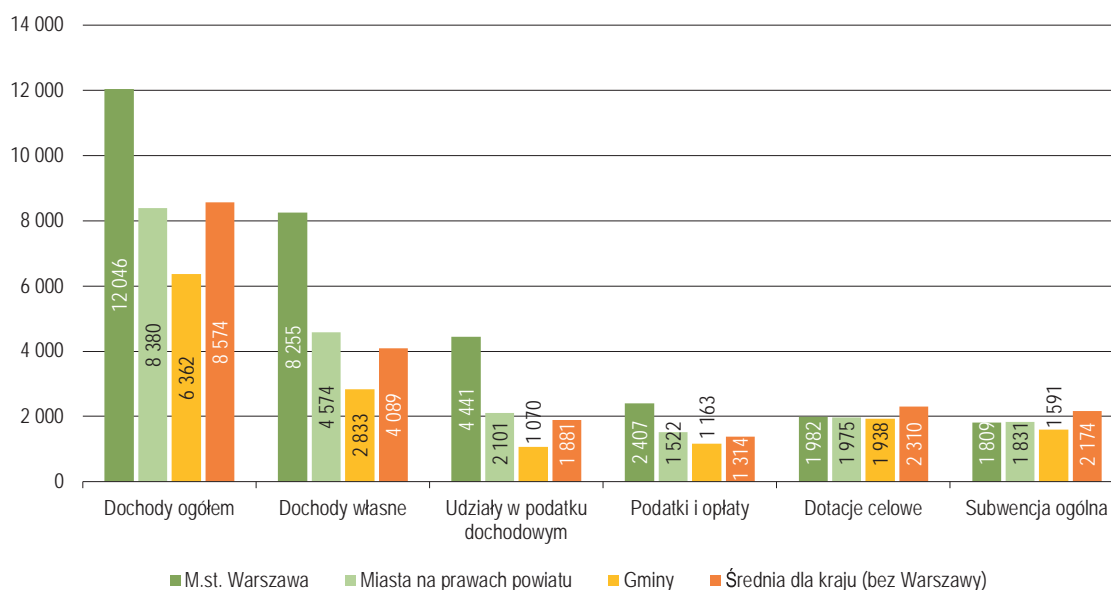


Dochody bieżące miasta stołecznego wzrosły w stosunku do 2020 r. o 1 581 zł do kwoty 11 481 zł, a majątkowe o 118 zł i wyniosły 565 zł. W przypadku dochodów własnych m.st. Warszawa wykonało je na poziomie 8 255 zł (wzrost o 1 225 zł). Uzyskana kwota z podatków stanowiących dochód państwa (PIT i CIT) była wyższa od wartości ubiegłorocznej o 448 zł i wyniosła 4 441 zł. Dochody z tytułu dotacji celowych były wyższe o 83 zł i wyniosły 1 982 zł, a wykonanie dochodów z tytułu subwencji ogólnej zwiększyło się o 391 zł do wartości *per capita* 1 809 zł.

Struktura dochodów m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Dochody m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2021 r. (w zł)



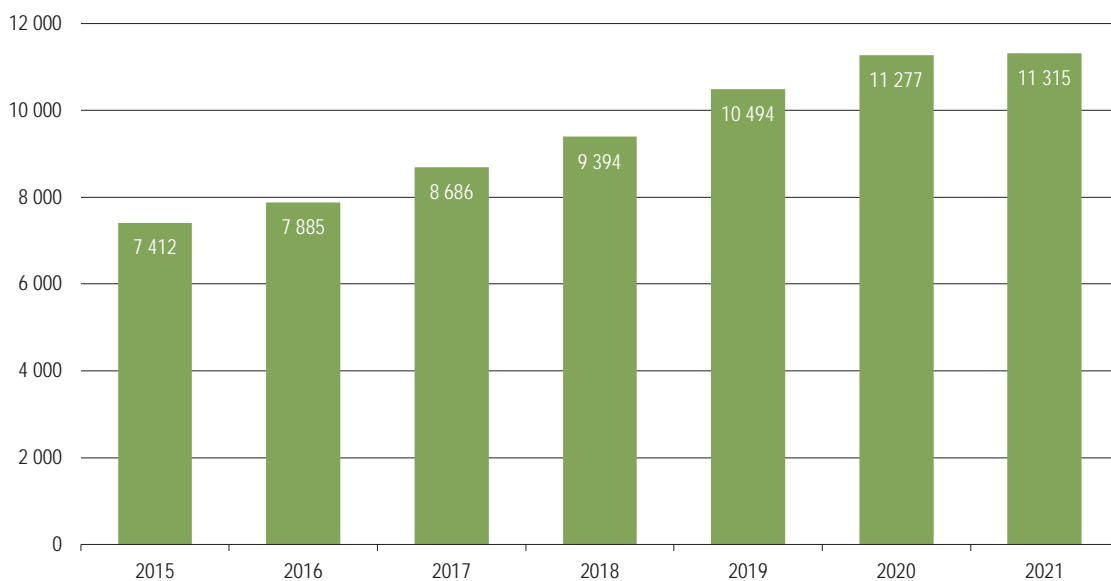
Dochody m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2021 r.

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:							
		dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna	dochody bieżące	dochody majątkowe	
			udziały w podatku dochodowym	podatki i opłaty					
<b>M.st. Warszawa (w zł)</b>	<b>12 046</b>	<b>8 255</b>	<b>4 441</b>	<b>2 407</b>	<b>1 982</b>	<b>1 809</b>	<b>11 481</b>	<b>565</b>	
Gminy (w zł)	6 362	2 833	1 070	1 163	1 938	1 591	5 681	681	
Miasta na prawach powiatu (w zł)	8 380	4 574	2 101	1 522	1 975	1 831	7 740	641	
Średnia dla kraju <sup>1)</sup> (w zł)	8 574	4 089	1 881	1 314	2 310	2 174	7 703	871	
M.st. Warszawa w relacji do:	gmin (w %)	189,3	291,4	415,0	207,0	102,3	113,7	202,1	83,0
	miast na prawach powiatu (w %)	143,7	180,5	211,4	158,1	100,4	98,8	148,3	88,1
	średniej dla kraju <sup>1)</sup> (w %)	140,5	201,9	236,1	183,2	85,8	83,2	149,0	64,9

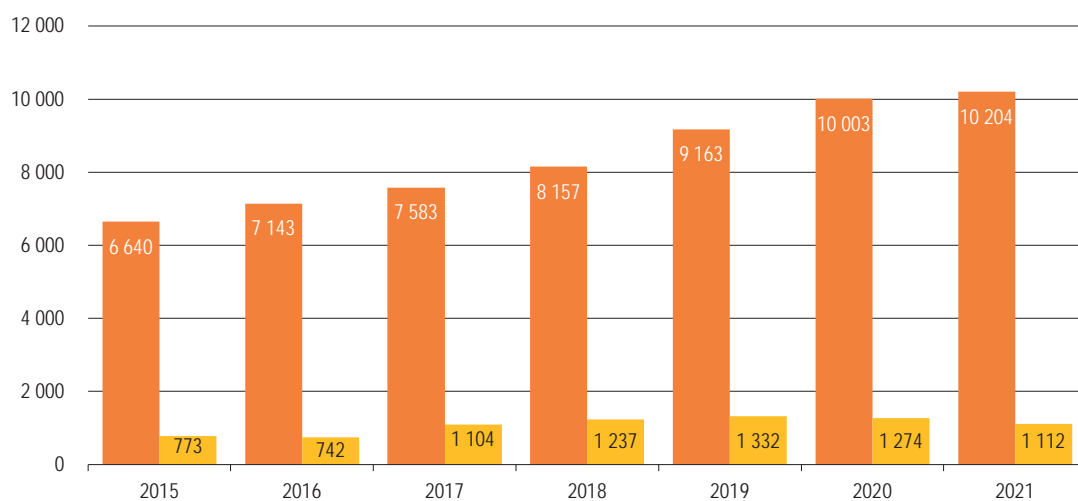
<sup>1)</sup> Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Wydatki *per capita* m.st. Warszawy wyniosły w 2021 r. 11 315 zł i zwiększyły się o 38 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 3 903 zł w stosunku do 2015 r. (o 52,7%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – 38,2%). Wydatki bieżące stolicy wzrosły o 201 zł i stanowiły obciążenie budżetu stolicy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na poziomie 10 204 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przeznaczono z budżetu miasta 3 240 zł, czyli o 135 zł więcej niż w roku poprzednim. Na inwestycje miasto przeznaczyło kwotę 998 zł, tj. o 251 zł niższą niż rok wcześniej.

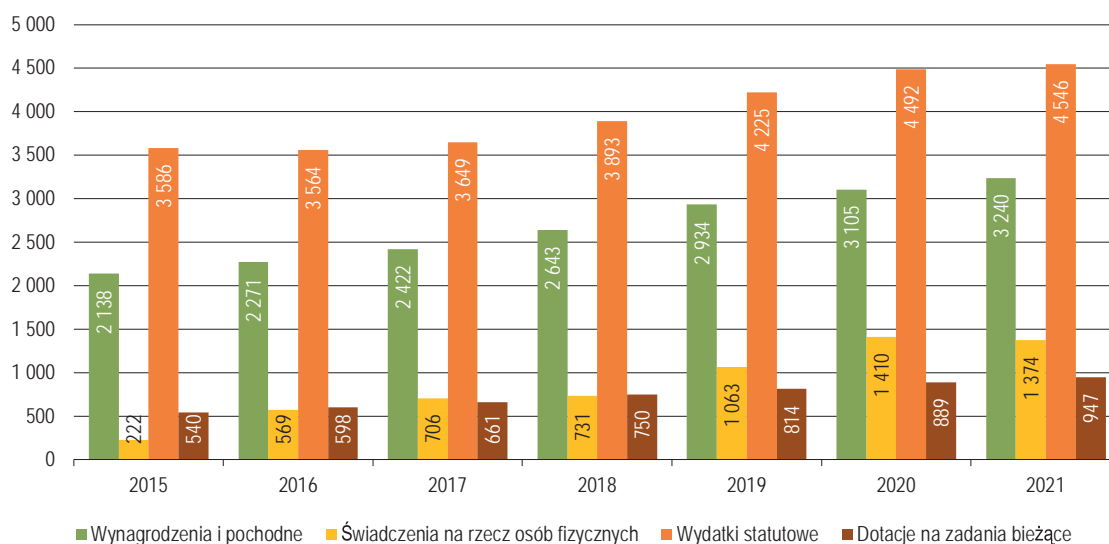
Wydatki ogółem m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Struktura wydatków m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Poziom wybranych wydatków bieżących m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Budżet miasta Warszawy zamknął się w 2021 r. nadwyżką w wysokości *per capita* 730 zł (rok wcześniej odnotowano deficyt w wysokości 930 zł). Wynik operacyjny za 2021 r. wypracowany przez stolicę zamknął się kwotą 1 278 zł. W stosunku do gmin, miast na prawach powiatu i kraju<sup>4</sup> wydatki m.st. Warszawy stanowiły odpowiednio 190,3%, 137,4% i 139,2%, wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły 176,2% średnich wydatków z tego tytułu wszystkich gmin, 120,9% wszystkich miast na prawach powiatów oraz 122,3% wszystkich jst w Polsce, a nakłady inwestycyjne były na poziomie 117,7% średnich wydatków na inwestycje w gminach, 88,0% środków przeznaczanych średnio przez powiaty grodzkie i 78,4% przez wszystkie samorządy w kraju.

Wydatki m.st. Warszawy w wybranych działach klasyfikacji budżetowej na tle innych typów jst i kraju w 2021 r.

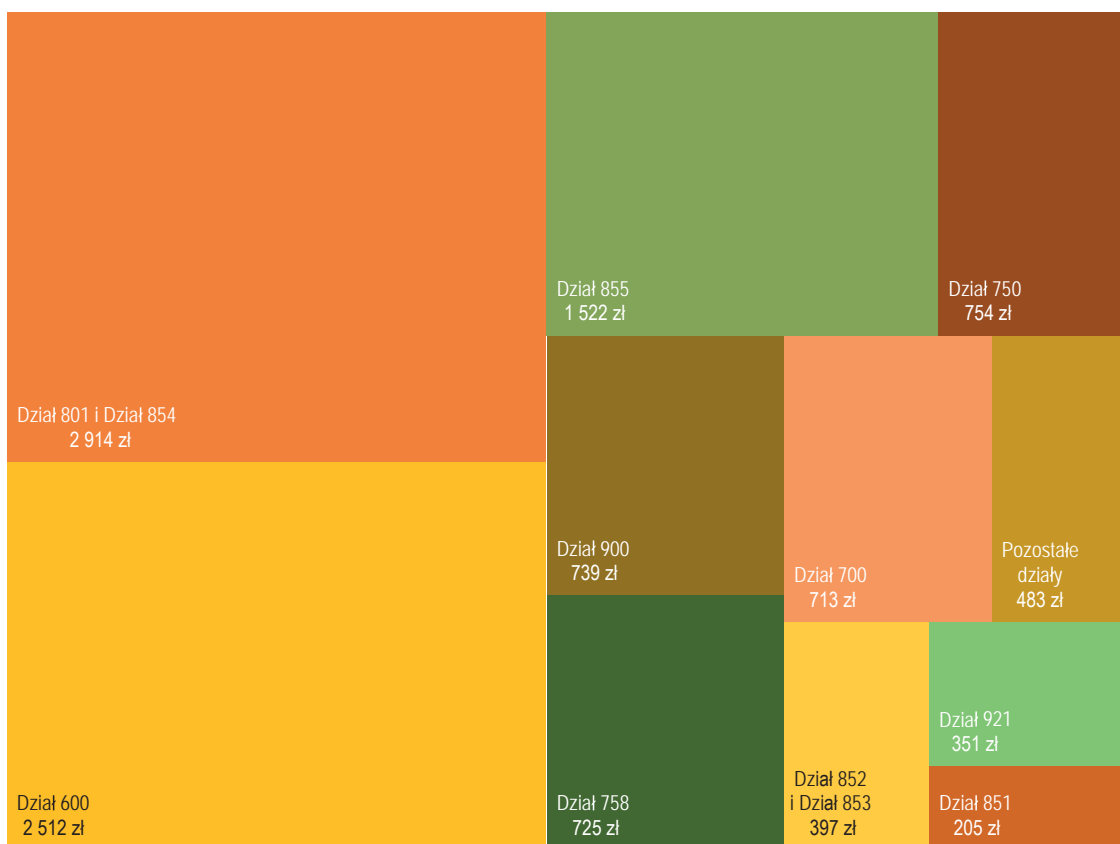
Wyszczególnienie	Wydatki w działach (w zł)										
	600 – Transport i łączność	700 – Gospodarka mieszkaniowa	750 – Administracja publiczna	801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	851 – Ochrona zdrowia	852 – Pomoc społeczna i 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	855 – Rodzina	900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	926 – Kultura fizyczna	Pozostałe działy
Polska <sup>1)</sup>	1 066	226	646	2 443	162	520	1 565	614	249	165	474
<b>M.st. Warszawa</b>	<b>2 512</b>	<b>713</b>	<b>754</b>	<b>2 914</b>	<b>205</b>	<b>397</b>	<b>1 522</b>	<b>739</b>	<b>351</b>	<b>136</b>	<b>1 072</b>
Gminy	446	161	489	1 804	31	293	1 547	588	170	127	290
Miasta na prawach powiatu	1 258	338	467	2 638	99	506	1 429	651	236	222	393
Powiaty	209	12	142	502	53	190	72	4	7	5	134
Województwa samorządowe	223	4	61	37	70	29	2	5	52	7	55

<sup>1)</sup> 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 (2 512 zł) niż średnia krajowa, ponad 3-krotnie więcej w dziale Gospodarka mieszkaniowa (713 zł), o 16,7% więcej na administrację publiczną, o 19,3% więcej na oświatę (2 914 zł), o 26,5% na ochronę zdrowia (205 zł) oraz o prawie połowę więcej na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (351 zł). Nieznacznie mniej stolica przeznaczała na zadania związane z rodziną (o 2,7%), pomocą społeczną (o 23,7%) oraz kulturą fizyczną (o 17,6%).

<sup>4</sup> Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

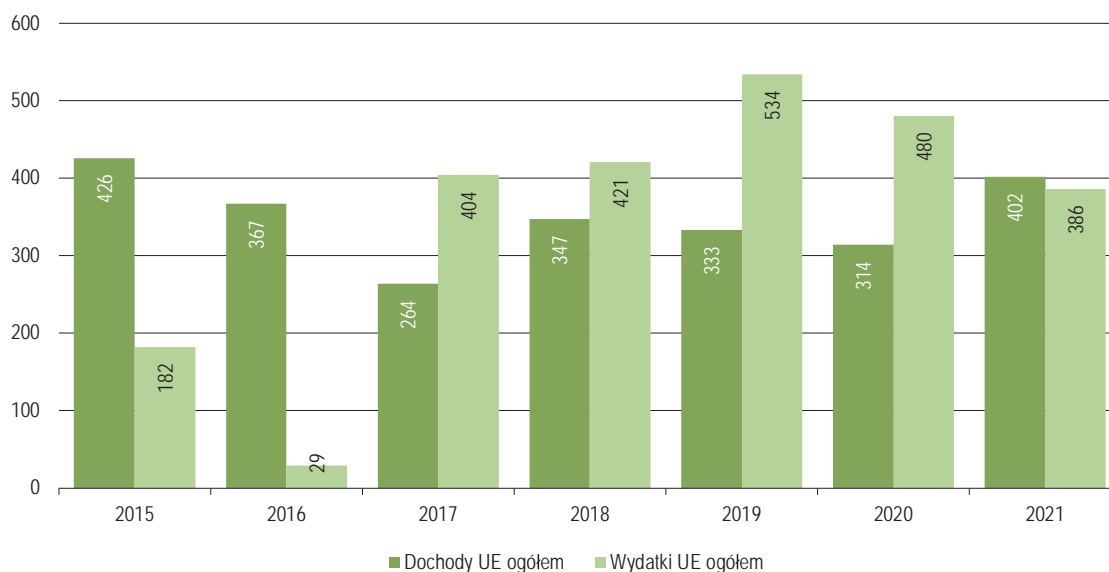
Wydatki m. st. Warszawa wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 600 – Transport i łączność, dział 855 – Rodzina, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, 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.

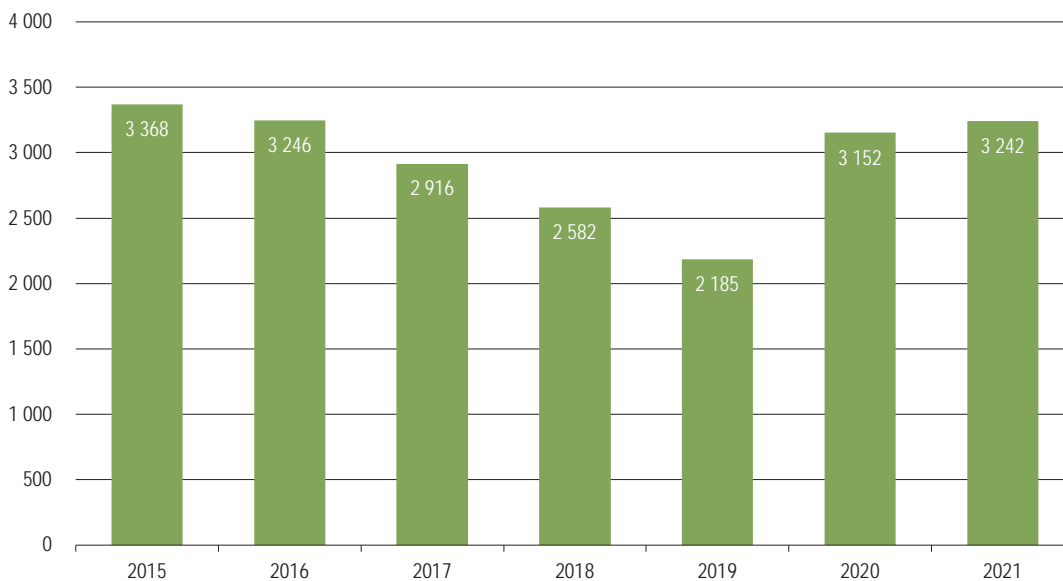
Dochody *per capita* związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych m.st. Warszawa wykonało w 2021 r. na poziomie 402 zł, czyli o 88 zł więcej niż w 2020 r., a wydatki na poziomie 386 zł, tj. o 94 zł mniej niż rok wcześniej. Skumulowane dochody UE stolicy, z okresu zakończonej perspektywy finansowej 2014–2020 oraz z pierwszego roku funkcjonowania nowej perspektywy 2021–2027, wyniosły 3 148 zł, a wydatki UE – 3 176 zł (w tym inwestycyjne – 3 006 zł). Wielkość skumulowanych dochodów UE miasta stołecznego była wyższa od sumy uzyskanej przez miasta na prawach powiatu i wyższa od sumy średnich dochodów wykonanych przez gminy – różnice wyniosły odpowiednio 518 zł i 1 683 zł. Skumulowane wydatki związane z realizacją projektów i programów unijnych (łącznie ze współfinansowaniem ze środków krajowych) m.st. Warszawa wykonało na poziomie niższym o 488 zł od średnich wydatków miast na prawach powiatu i wyższym od średnich wydatków gmin o 1 080 zł.

Dochody UE i wydatki UE m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 r. (w zł)



Kwota zadłużenia m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2021 r. wzrosła o 90 zł do poziomu 3 242 zł. W odniesieniu do miast na prawach powiatu poziom zadłużenia m.st. Warszawy był jednym z wyższych (43 miasta z wszystkich 65 powiatów grodzkich w kraju charakteryzowały się niższym zadłużeniem od stolicy, gdy rok wcześniej – 42). W 2021 r. zobowiązania m.st. Warszawy były wyższe w stosunku do zadłużenia *per capita* gmin i średniej krajowej<sup>5</sup>, odpowiednio o: 1 912 zł i 896 zł oraz niższe od średniego zadłużenia miast na prawach powiatu o 434 zł.

Zadłużenie m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



<sup>5</sup> Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

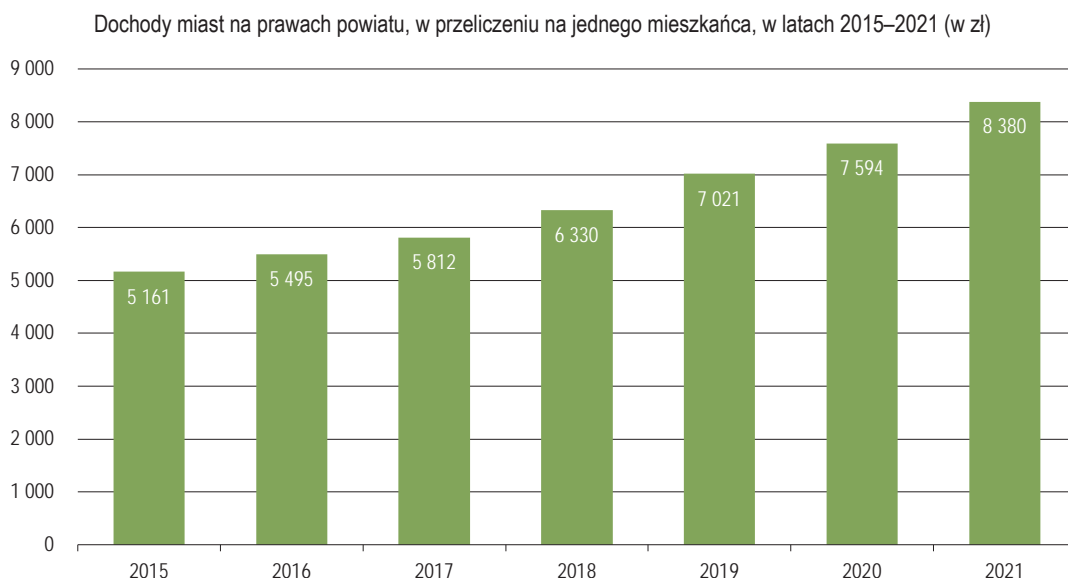
### 3. Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów miast na prawach powiatu, w latach 2015–2021, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

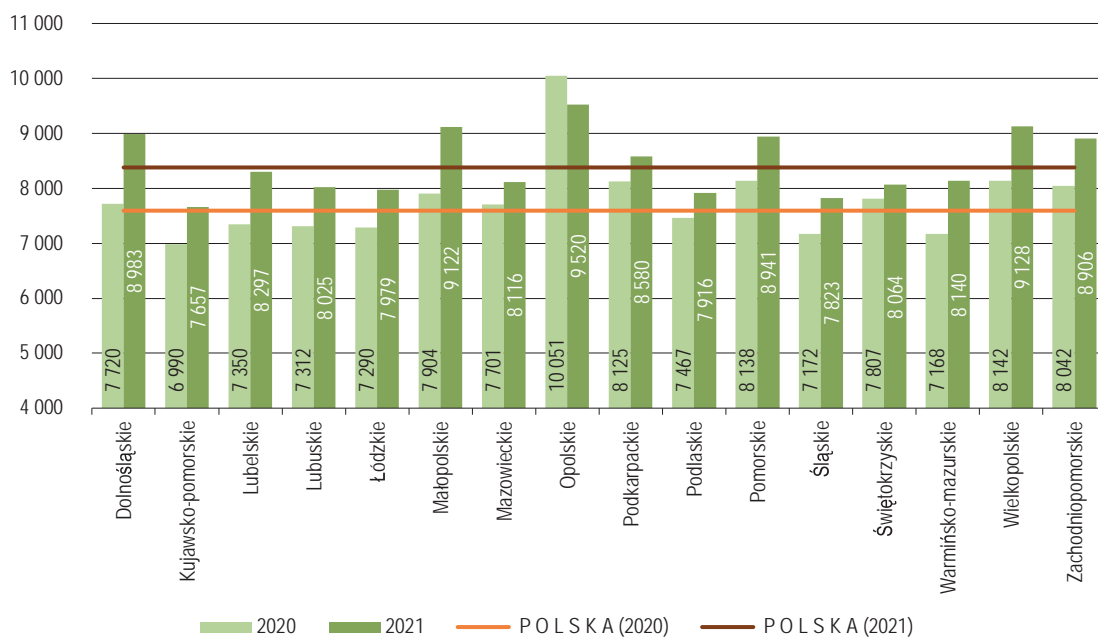
Wyszczególnienie	Lata						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>5 161</b>	<b>5 495</b>	<b>5 812</b>	<b>6 330</b>	<b>7 021</b>	<b>7 594</b>	<b>8 380</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>4 561</b>	<b>5 131</b>	<b>5 488</b>	<b>5 839</b>	<b>6 476</b>	<b>6 857</b>	<b>7 740</b>
PIT, CIT	1 299	1 390	1 508	1 700	1 870	1 821	2 101
Dotacje celowe, w tym:	526	921	1 085	1 126	1 394	1 688	1 682
Na zadania zlecone	336	727	884	912	1 173	1 460	1 454
Subwencja ogólna, w tym:	1 117	1 162	1 188	1 230	1 365	1 497	1 823
Część oświatowa	1 049	1 089	1 112	1 147	1 270	1 393	1 462
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>600</b>	<b>363</b>	<b>324</b>	<b>491</b>	<b>545</b>	<b>737</b>	<b>641</b>
Dochody ze sprzedaży majątku	141	136	135	147	123	142	222
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>5 224</b>	<b>5 352</b>	<b>5 828</b>	<b>6 505</b>	<b>7 242</b>	<b>7 735</b>	<b>8 237</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>4 164</b>	<b>4 683</b>	<b>5 048</b>	<b>5 348</b>	<b>5 989</b>	<b>6 533</b>	<b>6 957</b>
Wynagrodzenia i pochodne	1 806	1 876	1 952	2 097	2 287	2 480	2 681
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	361	738	874	888	1 133	1 398	1 376
Dotacje	450	492	541	596	700	751	825
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	63	61	60	60	66	55	41
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	25	15	41	58	65	60	61
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>1 060</b>	<b>669</b>	<b>780</b>	<b>1 156</b>	<b>1 253</b>	<b>1 202</b>	<b>1 279</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	1 000	596	698	1 069	1 143	1 098	1 134
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	492	79	207	493	524	471	484
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-63</b>	<b>142</b>	<b>-17</b>	<b>-175</b>	<b>-221</b>	<b>-141</b>	<b>144</b>
Wynik operacyjny	398	448	440	491	486	324	782
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>521</b>	<b>401</b>	<b>559</b>	<b>730</b>	<b>831</b>	<b>962</b>	<b>1 046</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	320	169	238	418	513	601	462
Wolne środki i nadwyżka	196	227	317	309	316	356	579
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>236</b>	<b>225</b>	<b>235</b>	<b>239</b>	<b>256</b>	<b>265</b>	<b>303</b>
Splata długu zwrotnego	228	221	230	233	244	246	286
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>2 510</b>	<b>2 498</b>	<b>2 511</b>	<b>2 680</b>	<b>3 076</b>	<b>3 468</b>	<b>3 676</b>
Zobowiązania wymagalne	2	3	1	3	2	2	2

#### 3.1. Dochody

W 2021 r. przeciętny dochód uzyskany przez miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem m.st. Warszawy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 8 380 zł. W relacji do roku poprzedniego dochody *per capita* były wyższe o 786 zł, a w odniesieniu do 2015 r. o 3 219 zł, co oznacza wzrost o 62,4%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji o 47,9%. Wzrost dochodów wystąpił w 61 miastach, wyjątkiem były Wałbrzych, Skierniewice, Opole i Konin. 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, w 2019 r. wyniosła 5 454 zł, czyli 51,4% dochodów najbogatszego miasta, w 2020 r. osiągnęła wartość 8 640 zł, tj. 58,6% dochodów maksymalnych, by w 2021 r. zamknąć się w kwocie 12 502 zł (65,3% dochodów maksymalnych). Najniższą wartością dochodów *per capita* charakteryzowało się miasto Piekary Śląskie – 6 657 zł, a najwyższą ponownie miasto Świnoujście – 19 160 zł. Dochody *per capita* poniżej 7 000 zł uzyskało 5 miast, od 7 000 zł do 8 000 zł – 24, od 8 000 zł do 9 000 zł – 23 miasta, a powyżej 9 000 zł – 13 miast na prawach powiatu.



Dynamika dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2020 i 2021 (w zł)



Poziom i dynamika dochodów ogółem miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2020 i 2021 (w zł)

Wyszczególnienie	2020	2021	Różnica (3-2)	Dynamika (2020 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>7 594</b>	<b>8 380</b>	<b>786</b>	<b>110,4</b>
– bieżące	6 857	7 740	883	112,9
– majątkowe	737	641	-96	87,0
Mediana	7 375	8 047	672	109,1
Średnia	7 613	8 334	721	109,5
Minimalne	6 113	6 657	544	108,9
Maksymalne	14 753 <sup>1)</sup>	19 160 <sup>2)</sup>	4 407	129,9

<sup>1)</sup> Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie).

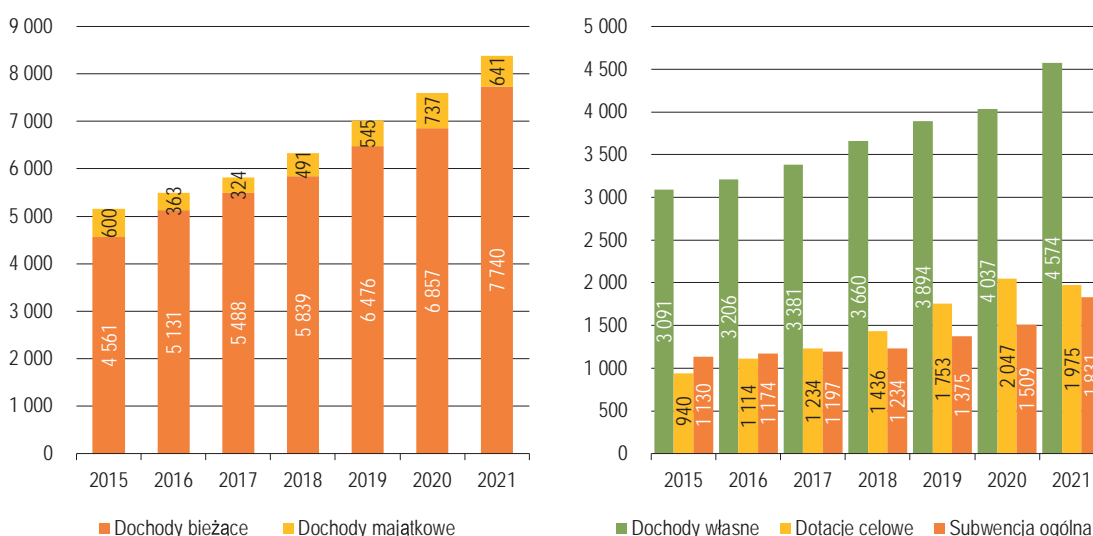
<sup>2)</sup> Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie).

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 2015–2021 (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba miast	Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
						PIT i CIT	podatki i opłaty		
		2020		2021					
Liczba ludności	20 tys. – 50 tys.	6	9 103	10 307	4 552	1 900	1 618	3 617	2 138
	50 tys. – 100 tys.	23	7 284	8 009	3 699	1 657	1 280	2 169	2 142
	100 tys. – 500 tys.	32	7 510	8 110	4 337	1 979	1 515	1 947	1 826
	500 tys. – 1 000 tys.	4	7 837	9 054	5 690	2 690	1 683	1 752	1 613

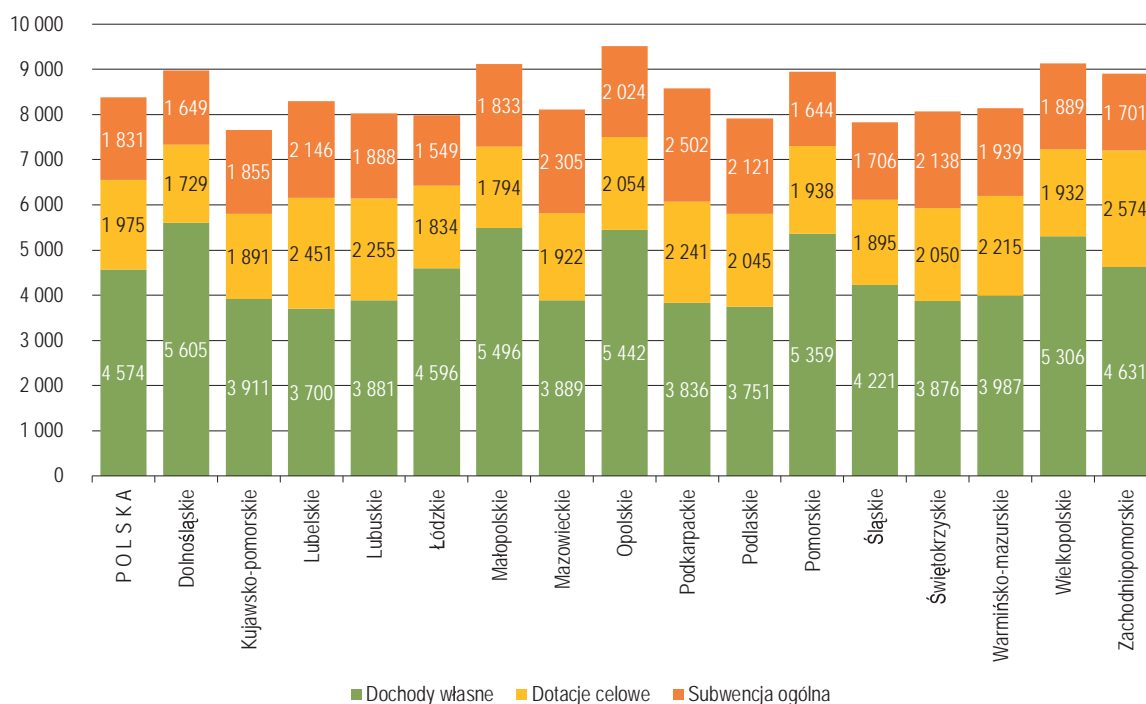
Struktura dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Dochody bieżące *per capita* miast na prawach powiatu w skali kraju wyniosły w 2021 r. – 7 740 zł i wzrosły o 883 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 3 179 zł w odniesieniu do 2015 r. Po jednorocznym załamaniu, z uwagi na pandemię COVID-19, wzrostowej tendencji dochodów z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT), rok 2021 charakteryzował się już zwiększeniem tego rodzaju dochodów – o 280 zł, do poziomu 2 201 zł, a uwzględniając ostatnich 7 lat wzrost ten wyniósł 802 zł. Średni poziom dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych wyniósł w opisywanym okresie w przeliczeniu na jednego mieszkańca 1 522 zł i wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 192 zł, a do roku 2015 o 459 zł. Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych było gorsze niż w roku poprzednim tylko w jednym powiecie grodzkim.

Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zmniejszyły się o 96 zł w stosunku do roku ubiegłego i wyniosły 641 zł.

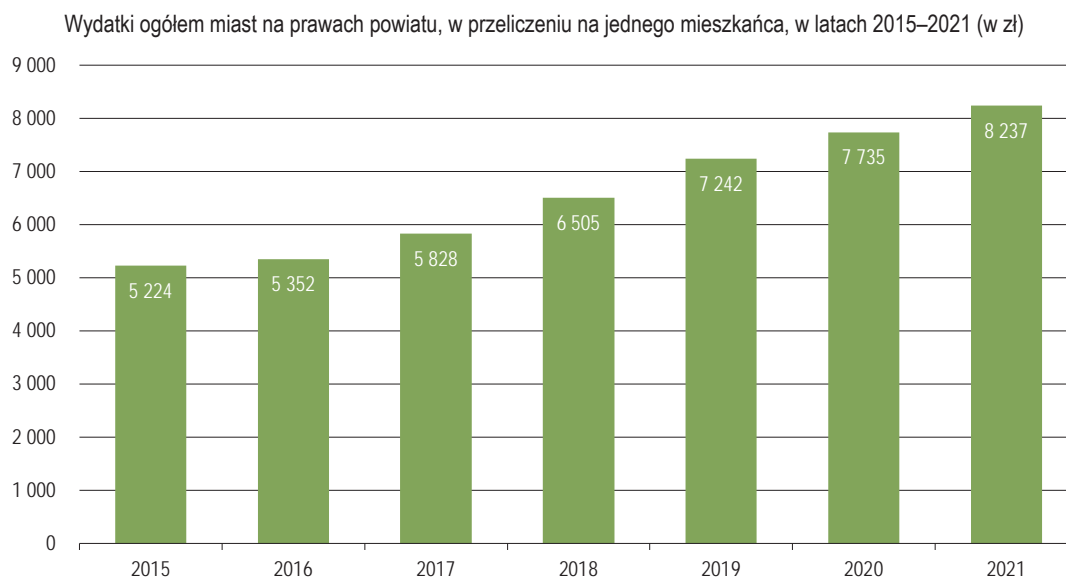
Poziom i struktura dochodów ogółem w miastach na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



Dochody własne *per capita* miast na prawach powiatu zwiększyły się w 2021 r. o 537 zł, do kwoty 4 574 zł, a od 2015 r. o 1 483 zł. Zwiększenie poziomu dochodów własnych wystąpiło w 59 powiatach grodzkich (90,8% wszystkich tego typu jednostek). Dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2021 r., w skali kraju, miasta na prawach powiatu pozyskały w wysokości 1 831 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co przy dochodach z tego tytułu w 2020 r. na poziomie 1 509 zł stanowi wzrost rok do roku o 322 zł, a w ostatnich 7 latach o 701 zł. Wartość dotacji celowych w budżetach powiatów grodzkich nie utrzymała tendencji wzrostowej i na koniec 2021 r. odnotowała, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, spadek o 72 zł – do poziomu 1 975 zł, ale licząc od 2015 r. wzrost o 1 035 zł. Podstawowym składnikiem omawianych dochodów transferowych były dotacje z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+”, które stanowiły 49,5% wszystkich dotacji przekazanych do budżetów miast na prawach powiatu. Kwota *per capita* środków przeznaczonych na wspieranie rodziny wyniosła w 2021 r. średnio 977 zł, co oznacza, że w czwartym pełnym roku działania programu państwo przeznaczyło o 8 zł więcej środków niż w 2020 r.

### 3.2. Wydatki

W 2021 r. wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 8 237 zł, co oznacza wzrost o 502 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 3 013 zł w stosunku do 2015 r. (wzrost o 57,7%, realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – 43,2%). Różnica pomiędzy dochodami i wydatkami *per capita* miast na prawach powiatu była pierwszy raz od czterech lat dodatnia, stanowiąc nadwyżkę budżetową w wysokości 144 zł (rok wcześniej miasta zanotowały deficyt w wysokości 141 zł). Wynik operacyjny miasta wypracowały na poziomie 782 zł (w 2020 r. różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniosła 324 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 7: Konin (o 728 zł), Łomża (o 575 zł), Wałbrzych (o 182 zł), Krosno (o 147 zł), Białystok (o 103 zł), Gdynia (o 84 zł) i Toruń (o 23 zł).

Wydatki w przedziale 6 000–7 000 zł wykonało 11 miast na prawach powiatu, w przedziale 7 000–8 000 zł – 28, w przedziale 8 000–9 000 zł znalazło się 16 powiatów grodzkich, a wydatki powyżej 9 000 zł wykonało 10 miast.

Poziom i dynamika wydatków miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2020 i 2021 (w zł)

Wyszczególnienie	2020	2021	Różnica (3-2)	Dynamika (2020 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>7 735</b>	<b>8 237</b>	<b>502</b>	<b>106,5</b>
– bieżące	6 533	6 957	424	106,5
– majątkowe	1 202	1 279	77	106,4
Mediana	7 421	7 827	406	105,5
Średnia	7 656	8 130	474	106,2
Minimalne	5 701	6 319	618	110,8
Maksymalne	16 109 <sup>1)</sup>	19 811 <sup>2)</sup>	3 702	123,0

<sup>1)</sup> Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie).

<sup>2)</sup> Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie).

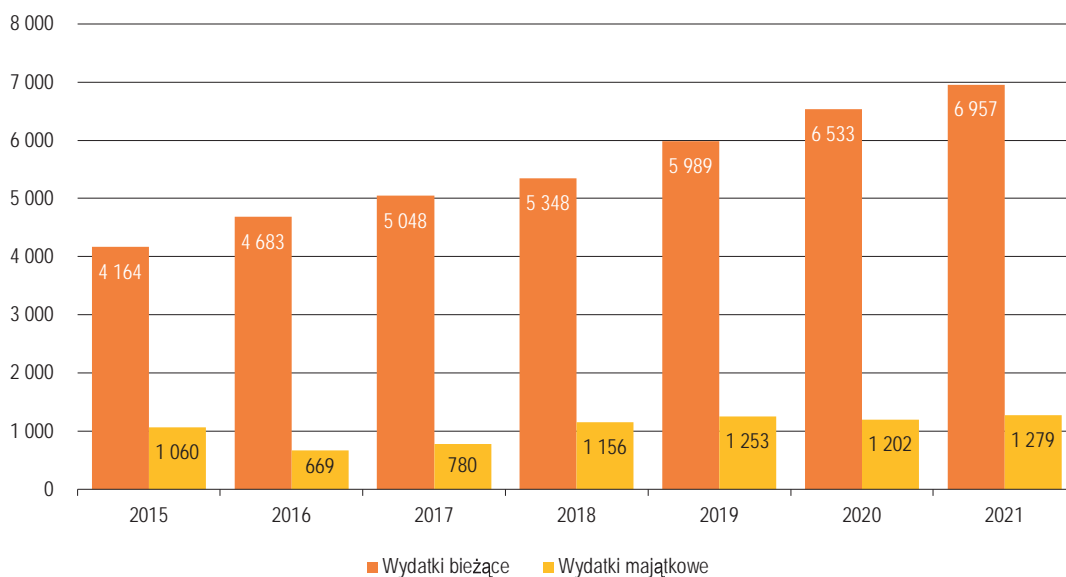
Najwyższy wzrost wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowały miasta na prawach powiatu województwa małopolskiego – o 883 zł, lubelskiego – o 814 zł i wielkopolskiego – o 792 zł. Najniższy wzrost charakteryzował miasta województw świętokrzyskiego – o 3 zł, kujawsko-pomorskiego – o 195 zł i łódzkiego – o 251 zł, natomiast spadek wydatków wystąpił w miastach województwa podlaskiego – o 128 zł.

Wydatki ogółem miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2020 i 2021 (w zł)

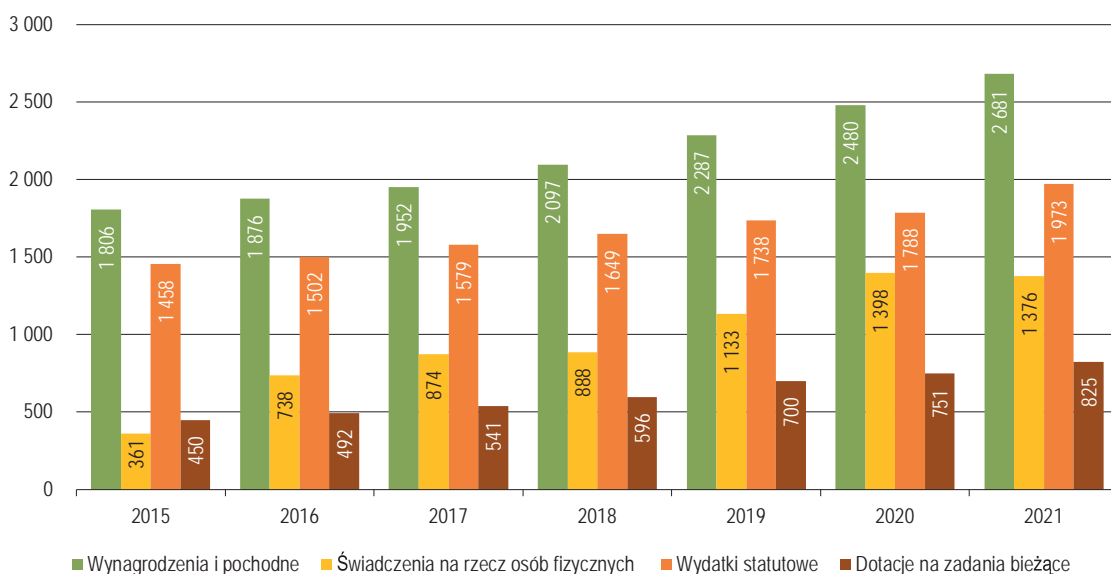


Średnie wydatki bieżące w miastach na prawach powiatów wyniosły w 2021 r. – 6 957 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 2 681 zł, a na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1 376 zł. Wydatki bieżące wzrosły średnio o 242 zł (w stosunku do 2015 r. wzrosły o 2 793 zł, tj. o 67,1%, realnie o 52,6%), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wzrosły o 201 zł. Rozpiętość wydatków bieżących zawierała się w przedziale od 5 622 zł (Piekary Śląskie) do 9 297 zł (Sopot). Wydatki majątkowe zostały wykonane w 2021 r. na poziomie 1 279 zł, czyli o 77 zł więcej niż w roku poprzednim (od 2015 r. wzrosły o 219 zł, tj. o 20,7%, realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, wydatki majątkowe wzrosły o 6,2%), w tym wydatki inwestycyjne zamknęły się kwotą 1 134 zł (w 2020 r. – 1 098 zł).

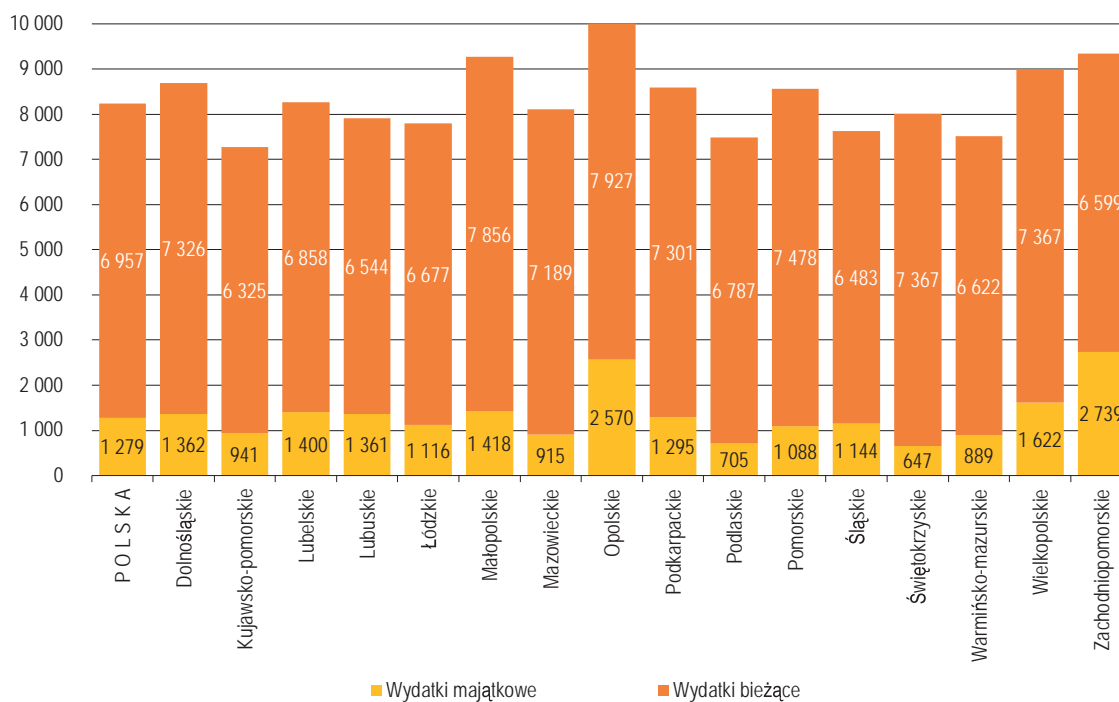
Struktura wydatków miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Poziom wybranych wydatków bieżących miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)

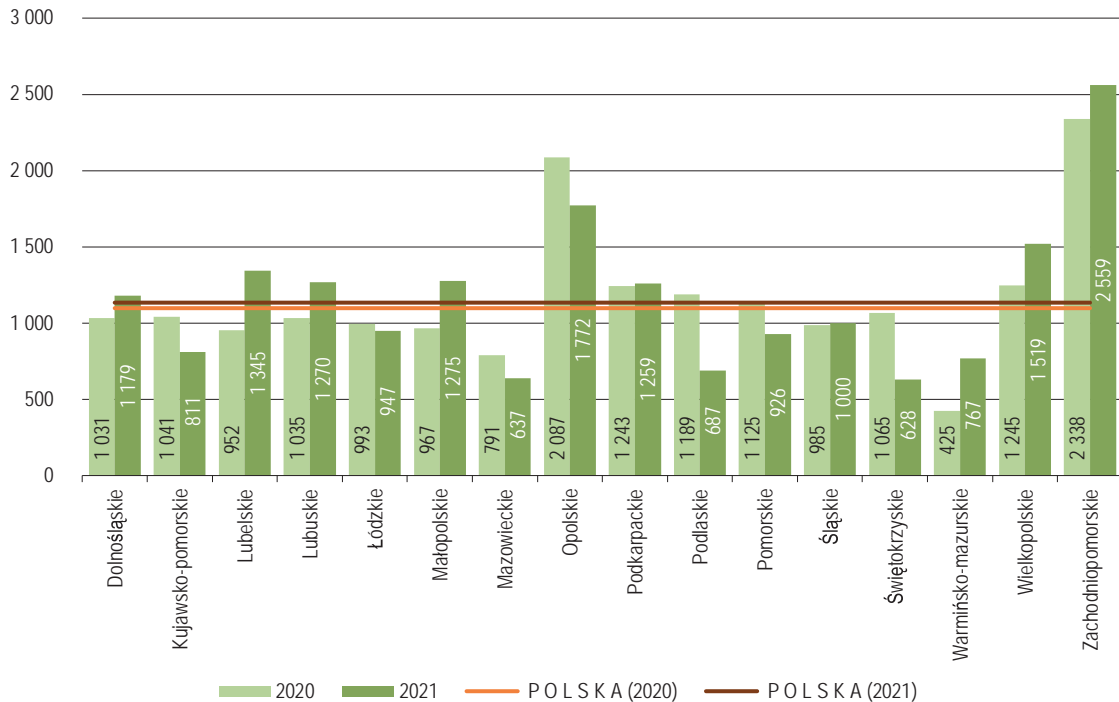


Wydatki miast na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



Miasta na prawach powiatu wydatkowały na inwestycje przeciętną kwotę w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynoszącą 1 134 zł, tj. wyższą o 286 zł od wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez gminy. Dla porównania w 2015 r. omawiana różnica wyniosła 450 zł, w 2016 r. – 183 zł, w 2017 r. – 76 zł, w 2018 r. – 69 zł, w 2019 r. – 274 zł, a w 2020 r. – 295 zł. Po raz pierwszy od pięciu lat również w stosunku do m.st. Warszawy wartość inwestycji zrealizowanych przez powiaty grodzkie była wyższa *per capita* o 136 zł (rok wcześniej różnica na korzyść stolicy ukształtowała się na poziomie 151 zł). Najwyższe nakłady inwestycyjne poniosło ponownie miasto Świnoujście – 12 045 zł, które były prawie 6-cio krotnie wyższe od drugiego w tej kategorii miasta Szczecin – 2 118 zł i trzeciego – miasta Gliwice, z wynikiem 2 090 zł. Najniższe wydatki inwestycyjne wykonały w 2021 r. miasta Przemyśl – 256 zł, Siedlce – 409 zł i Piotrków Trybunalski – 439 zł. Wzrost wydatków na inwestycje wystąpił w 34 miastach na prawach powiatu, w 31 odnotowano spadek.

Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu wg województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2020 i 2021 (w zł)



Najwyższe obciążenia finansowe *per capita* powiaty grodzkie ponosiły w 2021 r. na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą – 2 638 zł<sup>6</sup>, tj. o 235 zł więcej niż rok wcześniej. Na wydatki związane z polityką prorodzinną i wychowaniem dzieci (dział 855) miasta przeznaczyły 1 429 zł<sup>7</sup>, czyli kwotę o 5 zł niższą niż w 2020 r. Na transport i łączność kwotę o 71 zł wyższą niż w poprzednim roku, tj. 1 258 zł<sup>8</sup>. Na gospodarkę komunalną 651 zł<sup>9</sup>, tj. o 81 zł więcej niż rok wcześniej, a na zadania związane z pomocą społeczną (działy 852 i 853) miasta przeznaczyły o 16 zł więcej, tj. 506 zł<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> M.st. Warszawa na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą przeznaczyło 2 914 zł.

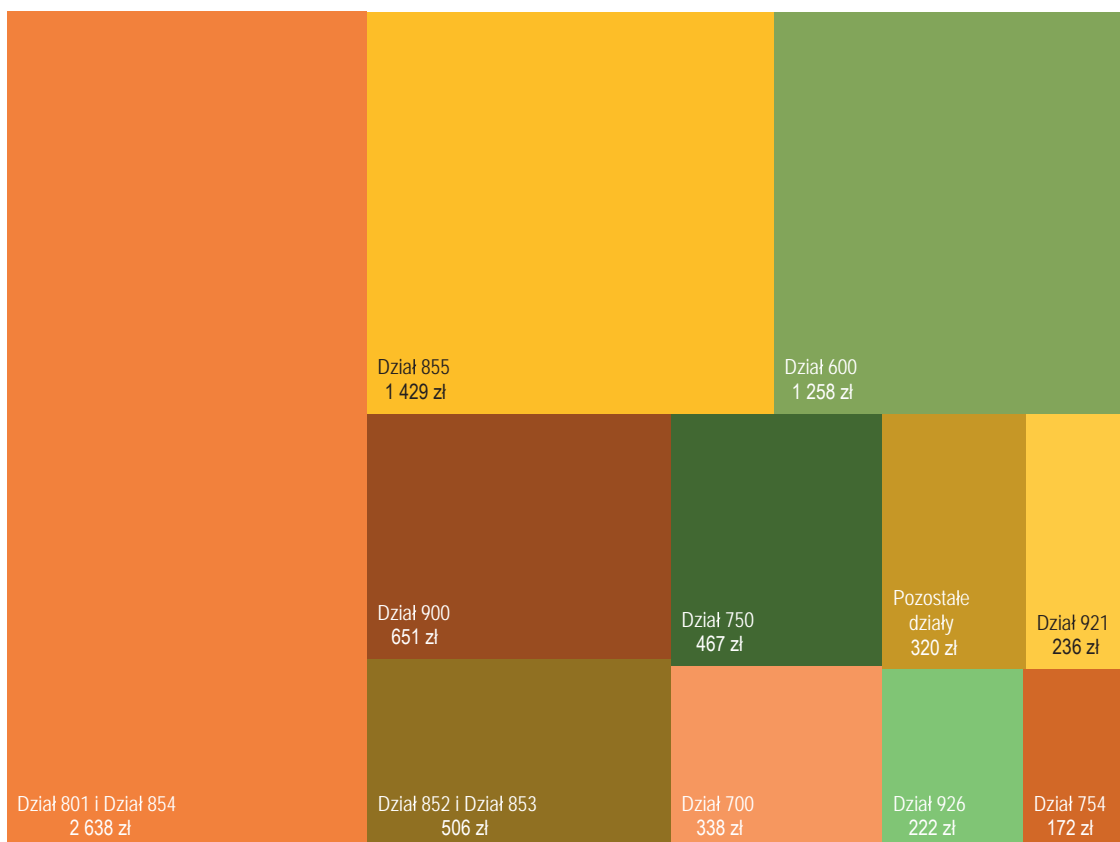
<sup>7</sup> M.st. Warszawa na zadania związane z polityką prorodzinną i wychowaniem dzieci przeznaczyło 1 522 zł.

<sup>8</sup> M.st. Warszawa na zadania związane z transportem i łącznością przeznaczyło 2 512 zł.

<sup>9</sup> M.st. Warszawa na zadania związane z gospodarką komunalną przeznaczyło 739 zł.

<sup>10</sup> M.st. Warszawa na zadania związane z pomocą społeczną przeznaczyło 397 zł.

Wydatki miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r.



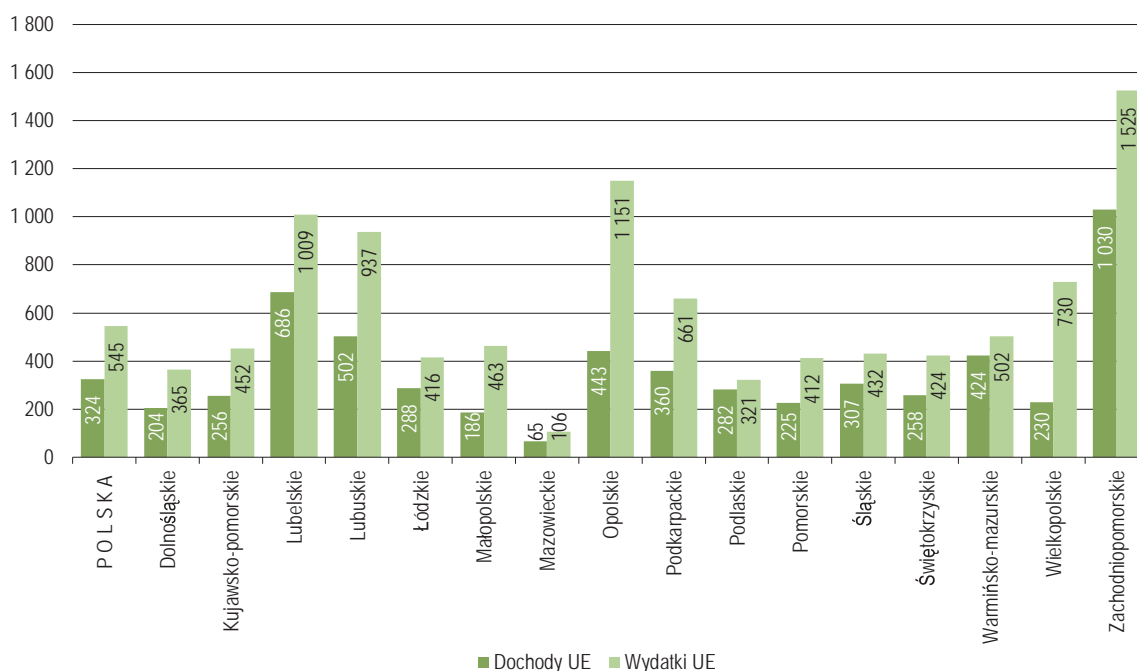
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 750 – Administracja 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

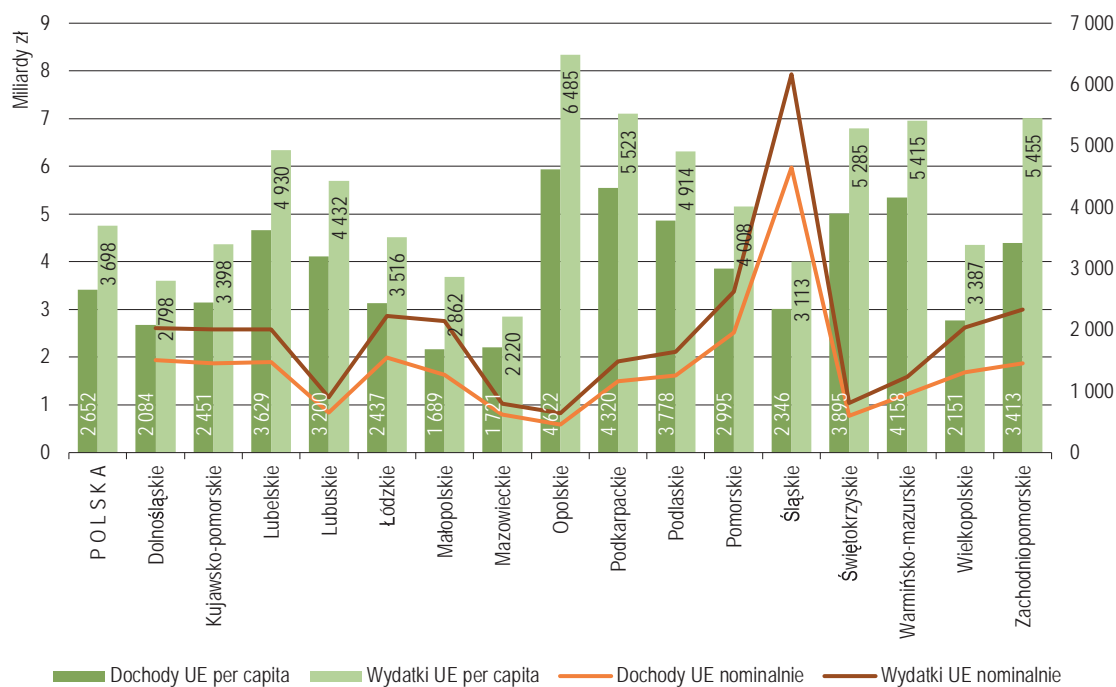
Dochody liczone na jednego mieszkańca miast na prawach powiatu pozyskane w 2021 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych w pierwszym roku obowiązywania nowej perspektywy finansowej na lata 2021–2027 wyniosły ogółem 324 zł, z tego bieżące 54 zł i majątkowe 270 zł. W stosunku do roku poprzedniego dochody UE zmniejszyły się o 75 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 261 zł (362 zł w 2020 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne<sup>11</sup> wyniosły w 2021 r. – 545 zł, z tego bieżące 61 zł i majątkowe 484 zł. W stosunku do 2020 r. nastąpił wzrost wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 14 zł, w tym wydatków majątkowych o 13 zł. Mediana wydatków wyniosła 461 zł (485 zł w 2020 r.).

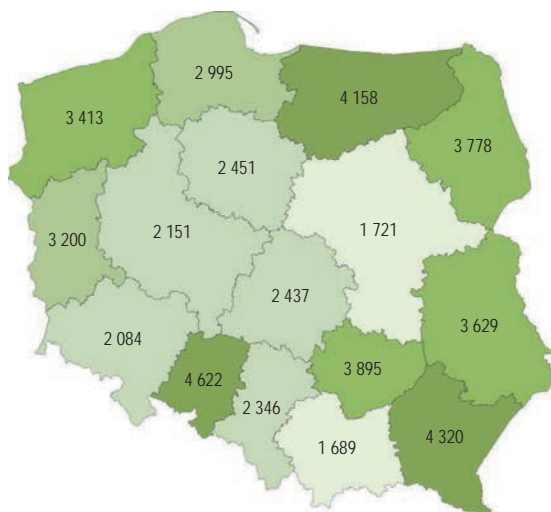
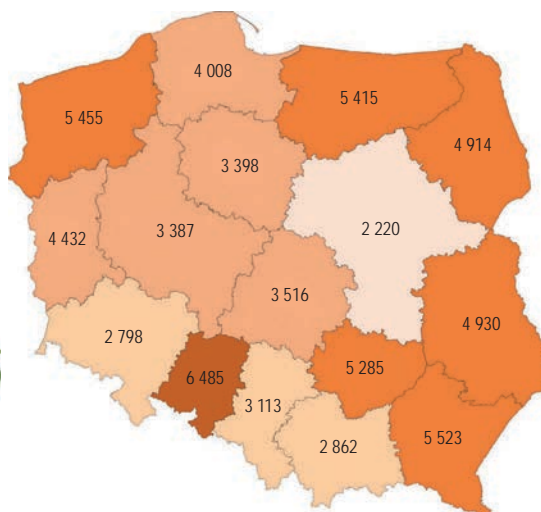
<sup>11</sup> Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

Dochody i wydatki miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2021 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 2014–2021



Skumulowane dochody UE miast na prawach powiatu  
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2021  
(w zł)Skumulowane wydatki UE miast na prawach powiatu  
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2021  
(w zł)

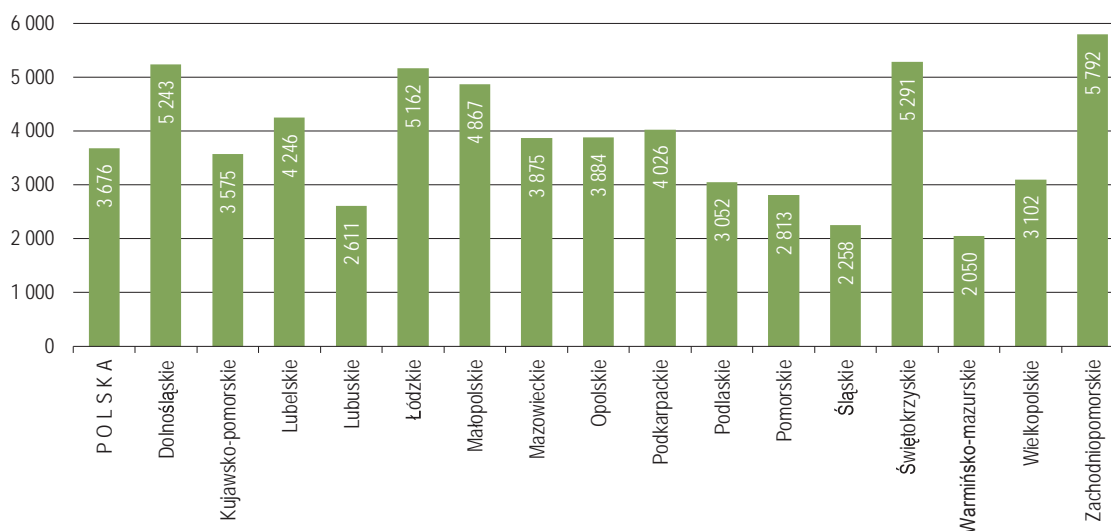
Skumulowane dochody powiatów grodzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca z całego okresu trwania perspektywy finansowej 2014–2020 i z pierwszego roku perspektywy 2021–2027 wyniosły średnio 2 652 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 3 698 zł. Największymi beneficjentami dofinansowania unijnego liczonego *per capita* były głównie miasta województw wschodnich – podkarpackiego (łącznie 4 320 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca miast), warmińsko-mazurskiego (4 158 zł), świętokrzyskiego (3 895 zł) i podlaskiego (3 778 zł) oraz lider – miasto Opole z dochodami *per capita* na poziomie 4 622 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 (6 485 zł), następnie w miastach województwa podkarpackiego (5 523 zł), zachodniopomorskiego (5 455 zł), warmińsko-mazurskiego (5 415 zł) i świętokrzyskiego (5 285 zł). W ujęciu nominalnym liderami były powiaty grodzkie województw śląskiego, pomorskiego i łódzkiego.

Indywidualnie najwyższe łączne dochody w ostatnich 8 latach na projekty unijne, liczone *per capita*, wykonały miasta: Świnoujście – 16 185 zł, Olsztyn – 5 883 zł i Krosno – 5 693 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się miasta: Mysłowice, Piekary Śląskie i Legnica – odpowiednio 789 zł, 888 zł i 947 zł. Pierwszą trójkę pod względem wysokości skumulowanych wydatków UE stanowiły miasta: Świnoujście – 19 935 zł, Olsztyn – 7 724 zł i Rzeszów – 6 665 zł, ranking zamknęły: Legnica – 840 zł, Skierniewice – 969 zł i Piekary Śląskie – 1 013 zł.

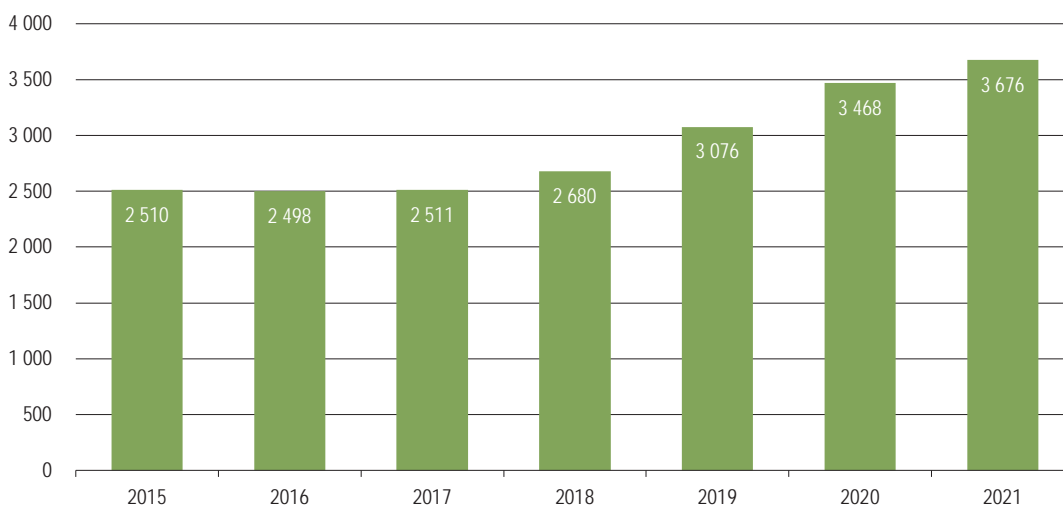
### 3.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Miasta na prawach powiatu są najbardziej zadłużoną grupą samorządów. W 2021 r. zwiększyły swój dług o 208 zł. W tym samym czasie zadłużenie wszystkich samorządów w kraju wzrosło o 45 zł, w tym stolicy o 90 zł, a gmin o 3 zł, przy spadku kwoty długu w powiatach i województwach samorządowych o 10 zł. W ciągu 7 ostatnich lat zadłużenie powiatów grodzkich zwiększyło się o 1 166 zł, tj. o 46,5%, a realnie (po uwzględnieniu skumulowanej inflacji) o 32,0%.

Zadłużenie miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2021 r. (w zł)

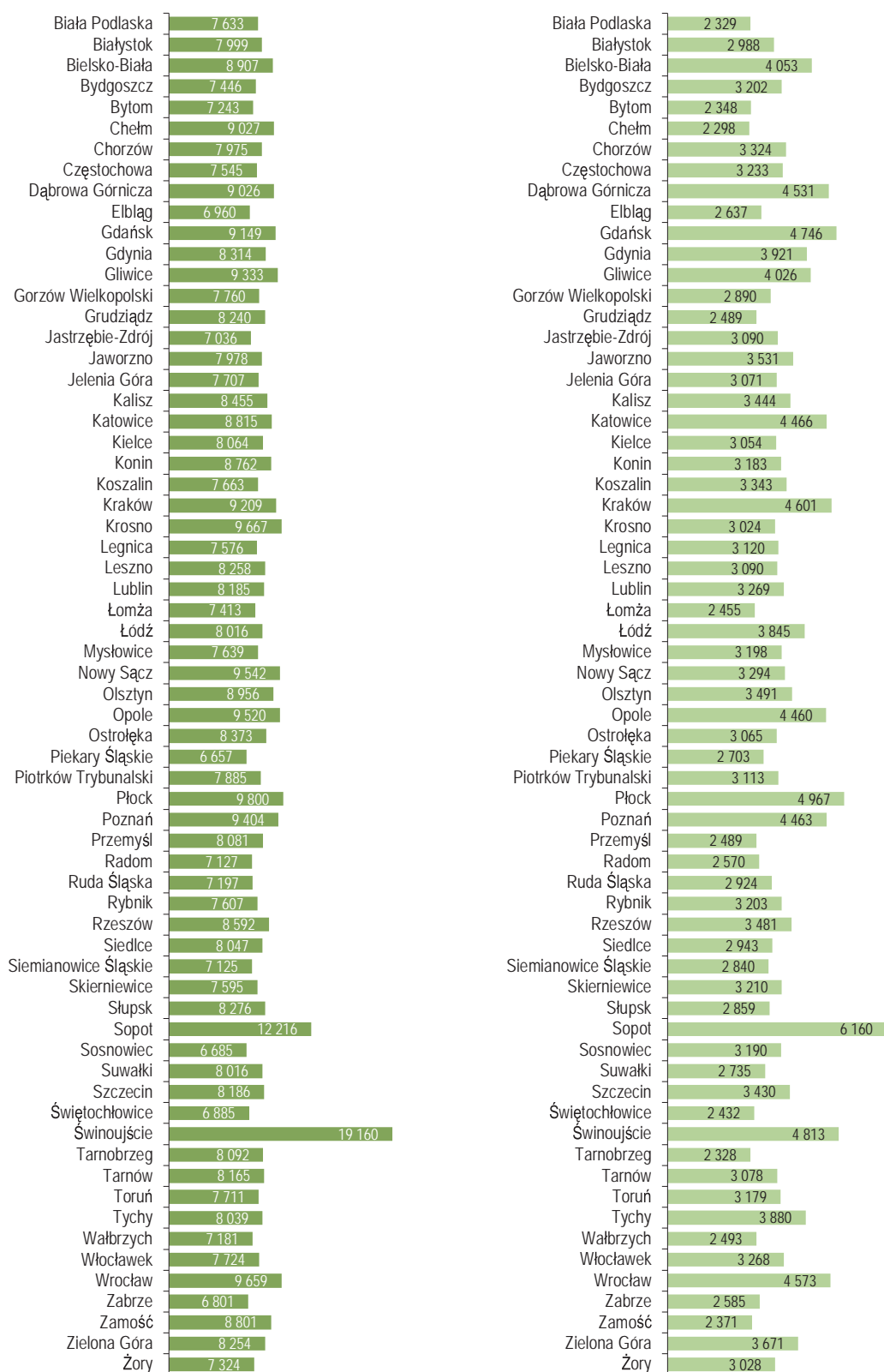


Zadłużenie miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Kwota długu *per capita* powiatów grodzkich wyniosła w 2021 r. średnio 3 676 zł, natomiast wartość środkowa osiągnęła poziom 2 797 zł, co oznacza, że taki lub większy dług posiadała połowa jst tego rodzaju (w 2020 r. wartość mediany to 2 687 zł). Relatywnie najwyższe zobowiązania posiadały miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. – 5 068 zł, co oznacza, że w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły swój dług – o 579 zł. Miasta najmniejsze, z ludnością od 20 tys. do 50 tys., były zadłużone średnio na kwotę – 3 556 zł (wzrost o 102 zł), następnie miasta duże, posiadające od 100 tys. do 500 tys. mieszkańców – 3 430 zł (wzrost długu liczonego na jednego mieszkańca o 113 zł). Najniższy dług cechował miasta średnie z ludnością w przedziale od 50 tys. do 100 tys. – 2 417 zł, dodatkowo przy jego zmniejszeniu – o 16 zł. Kwota długu wzrosła w 39 miastach, a zmalała w 26. W przedziałach zadłużenia rozkład liczby miast prezentował się następująco: w przedziale do 1 000 zł znalazły się cztery miasta, od 1 000 zł do 2 000 zł – 12 miast, od 2 000 zł do 3 000 zł – 19 miast, od 3 000 zł do 4 000 zł – 15 miast i powyżej 4 000 zł – 15 miast. W 2021 r. indywidualnie najmniej zadłużonym miastem w przeliczeniu na jednego mieszkańca było ponownie Jastrzębie-Zdrój, z zadłużeniem wynoszącym 206 zł, którego dług dodatkowo zmniejszył się w przeciągu roku o 66 zł, następnie Biała-Podlaska – 643 zł oraz Nowy Sącz – 931 zł. Najbardziej zadłużonymi miastami, licząc *per capita*, były Świnoujście – 6 935 zł (wzrost o 1 263 zł), Szczecin – 6 356 zł (wzrost długu o 371 zł w stosunku do 2020 r.) oraz Wałbrzych – 6 243 zł (wzrost o 545 zł). Najwyższy wzrost zadłużenia odnotowały miasta: Świnoujście – o 1 263 zł, Kraków – o 913 zł i Opole – o 896 zł, a największe redukcje kwoty długu przypadające na jednego mieszkańca wystąpiły w miastach: Żory (o 1 891 zł), Krosno (o 422 zł) i Sopot (o 356 zł).

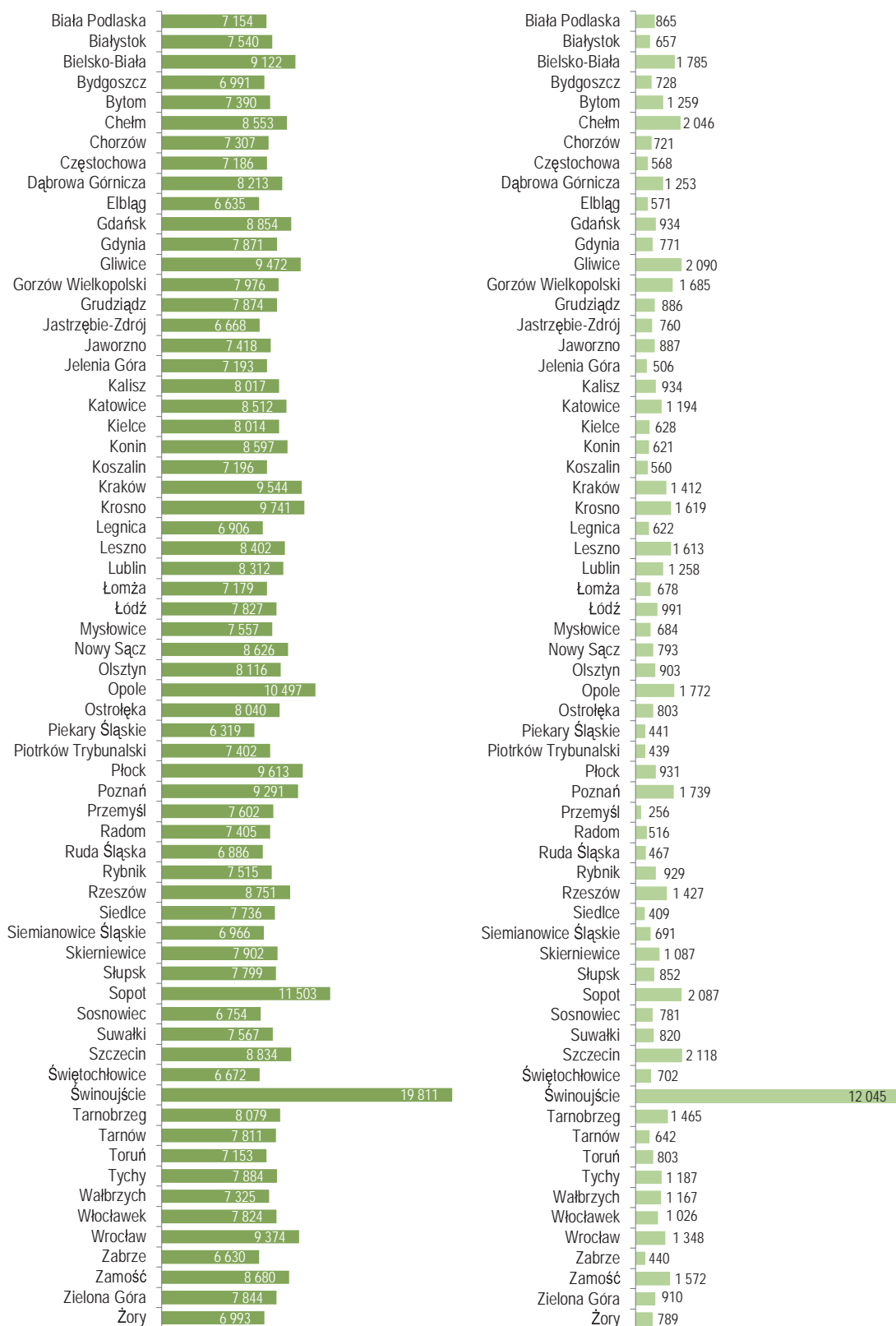
## Dochody ogółem i dochody z podatków i opłat (w tym PIT i CIT) miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



Dochody ogółem

Dochody z podatków i opłat

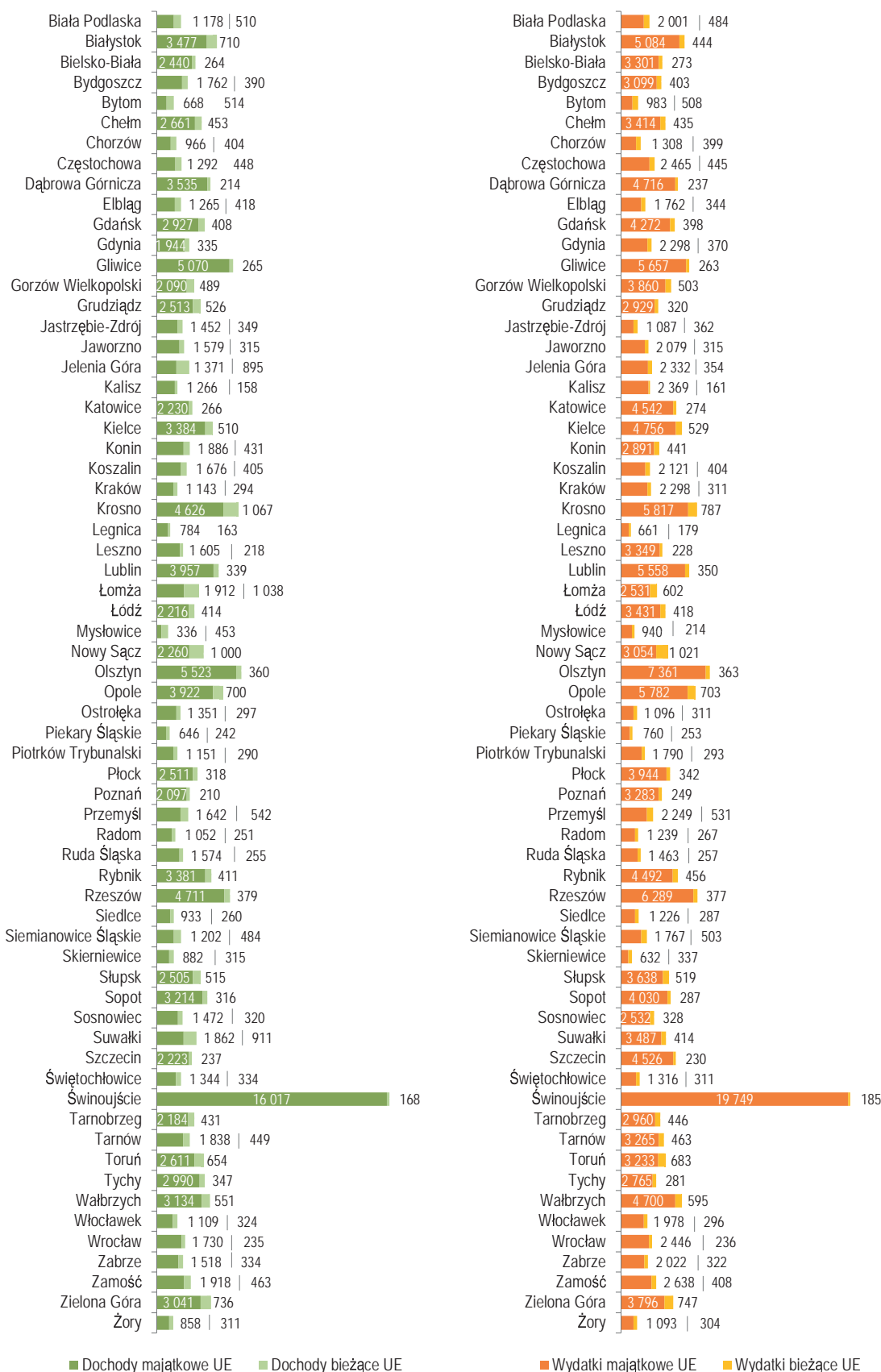
## Wydatki ogółem i wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



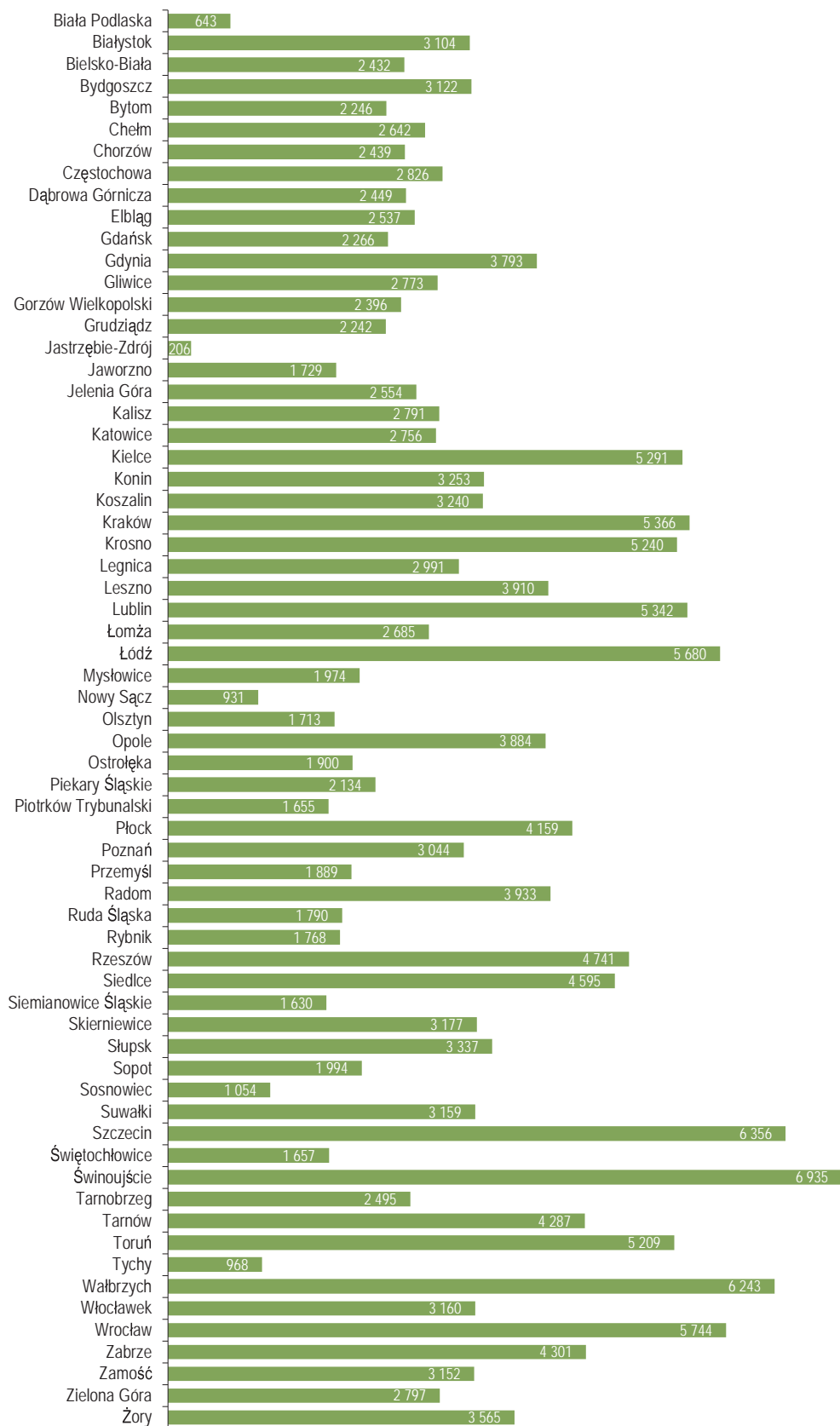
Wydatki ogółem

Wydatki inwestycyjne

## Struktura dochodów UE i wydatków UE miast na prawach powiatu (wartości skumulowane), w latach 2014–2021 (w zł)



## Zadłużenie miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r.



## 4. Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów powiatów, w latach 2015–2021, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

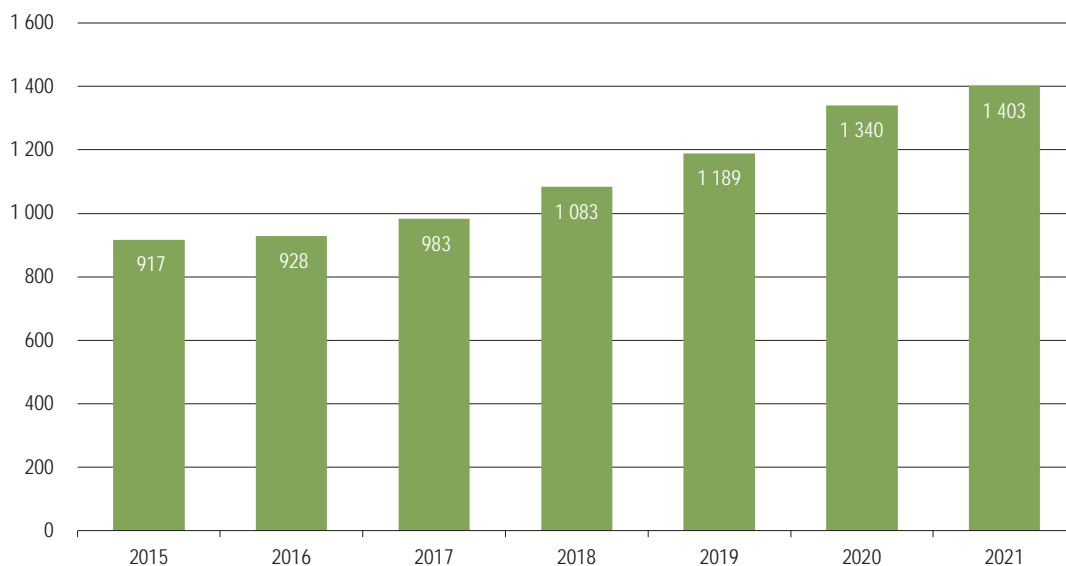
Wyszczególnienie	Lata						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>917</b>	<b>928</b>	<b>983</b>	<b>1 083</b>	<b>1 189</b>	<b>1 340</b>	<b>1 403</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>838</b>	<b>866</b>	<b>905</b>	<b>958</b>	<b>1 050</b>	<b>1 153</b>	<b>1 263</b>
PIT, CIT	167	181	199	226	251	249	283
Dotacje celowe, w tym:	153	155	171	181	187	212	209
Na zadania zlecone	98	103	105	106	112	126	136
Subwencja ogólna, w tym:	386	392	392	400	447	517	578
Część oświatowa	302	303	296	296	332	385	396
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>79</b>	<b>61</b>	<b>79</b>	<b>125</b>	<b>139</b>	<b>187</b>	<b>140</b>
Dochody ze sprzedaży majątku	6	6	7	8	4	9	9
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>908</b>	<b>903</b>	<b>982</b>	<b>1 110</b>	<b>1 148</b>	<b>1 253</b>	<b>1 330</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>775</b>	<b>787</b>	<b>824</b>	<b>878</b>	<b>943</b>	<b>1 048</b>	<b>1 119</b>
Wynagrodzenia i pochodne	473	484	502	528	578	649	698
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	31	36	38	39	41	44	44
Dotacje	53	57	60	65	70	78	83
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	7	6	6	6	7	5	4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	16	8	20	28	28	34	29
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>133</b>	<b>116</b>	<b>158</b>	<b>232</b>	<b>205</b>	<b>205</b>	<b>211</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	131	115	156	230	202	202	207
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	31	5	30	64	56	39	33
<b>Wynik budżetu</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>-27</b>	<b>41</b>	<b>87</b>	<b>73</b>
Wynik operacyjny	62	80	80	80	107	105	144
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>69</b>	<b>67</b>	<b>95</b>	<b>131</b>	<b>119</b>	<b>151</b>	<b>225</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	22	15	29	62	44	30	22
Wolne środki i nadwyżka	46	50	65	68	74	119	202
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>31</b>	<b>45</b>	<b>43</b>	<b>48</b>
Splata długu zwrotnego	26	26	26	29	40	33	33
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>226</b>	<b>216</b>	<b>218</b>	<b>250</b>	<b>255</b>	<b>252</b>	<b>242</b>
Zobowiązania wymagalne	0	0	0	0	0	0	0

### 4.1. Dochody

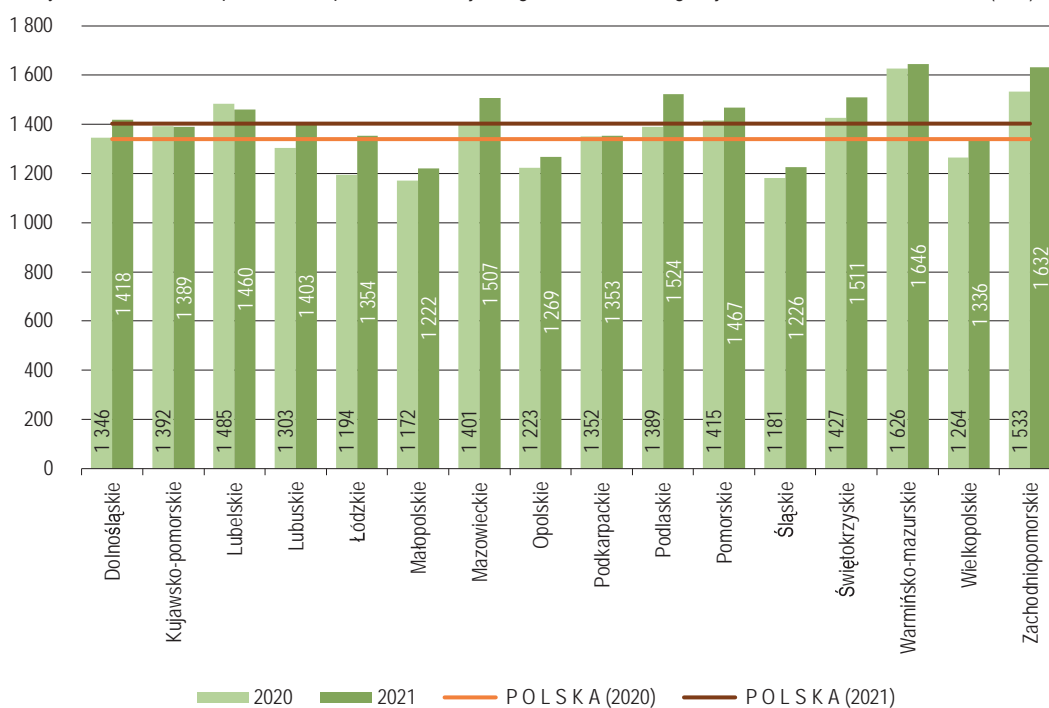
W 2021 r. dochody powiatów zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego o 63 zł, a w odniesieniu do 2015 r. o 486 zł, co oznacza, że w ciągu 7 lat wzrosły one o 53,0%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, o 38,5%. Na przestrzeni badanych 7 lat można zaobserwować dwa okresy, pierwszy, 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 2021 r. ponownie powiaty z województw: warmińsko-mazurskiego (1 646 zł) i zachodniopomorskiego (1 632 zł) oraz podlaskiego (1 524 zł), a najniższe powiaty województw: małopolskiego (1 222 zł), śląskiego (1 226 zł) i opolskiego (1 269 zł). Wzrost dochodów ogółem zanotowało 237 powiatów (rok wcześniej 292), a spadek 77 (w 2020 r. 22), przy czym w zakresie dochodów własnych wzrost charakteryzował 191 powiatów ziemskich (245 rok wcześniej), a w zakresie dotacji i subwencji odpowiednio 132 (222) i 308 (312) tego typu samorządów.

Dochody powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)

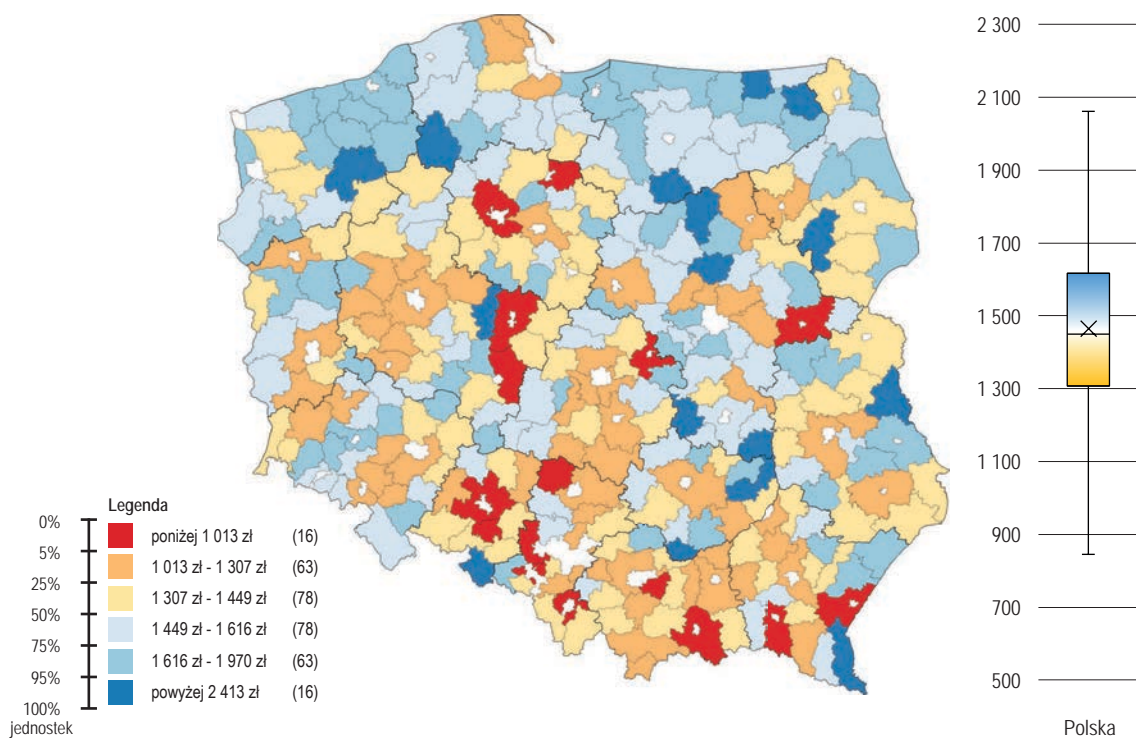


Dynamika dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2020 i 2021 (w zł)

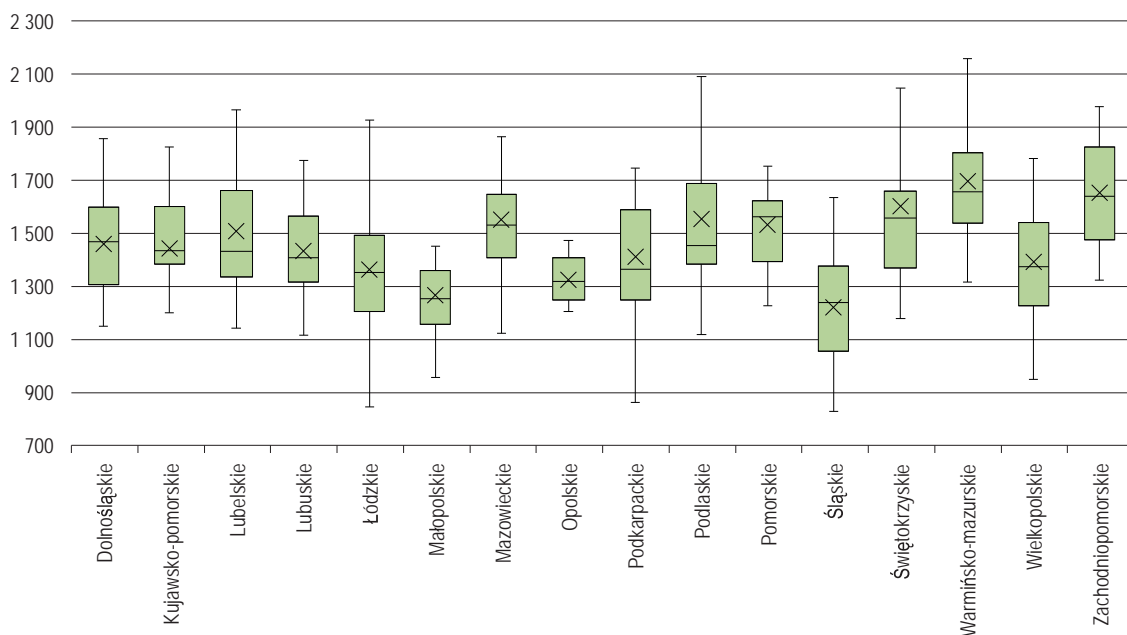


Najniższe dochody uzyskali ponownie powiaty rybnicki, opolski oraz skierniewicki – odpowiednio 828 zł, 841 zł i 846 zł, i były one około 3-krotnie niższe od dochodów uzyskanych przez najzamożniejsze powiaty: węgorzewski (2 413 zł), bieszczadzki (2 374 zł) i opatowski (2 360 zł).

Dochody ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Rozrzut dochodów ogółem *per capita* w powiatach wg województw w 2021 r. (bez wartości odstających)<sup>12</sup> (w zł)



<sup>12</sup> Wyjaśnienia dotyczące sposobu czytania wykresów pudełkowych zastosowanych w niniejszym rozdziale znajdują się na końcu opracowania.

W przedziałach dochodów *per capita* 14 powiatów osiągnęło dochód na mieszkańca mniejszy niż 1 000 zł (w 2020 r. były to 23 powiaty), 169 powiatów pomiędzy 1 000 zł a 1 500 zł (w 2020 r. – 181), dochody 117 powiatów (101 rok wcześniej) znalazły się w zakresie 1 500–2 000 zł, a w 14 najbardziej zamożnych powiatach – powyżej 2 000 zł (w roku poprzednim było 9 takich powiatów). Odsetek powiatów, w których wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniósł 75,5%, rok wcześniej relacja ta wyniosła 93,0%.

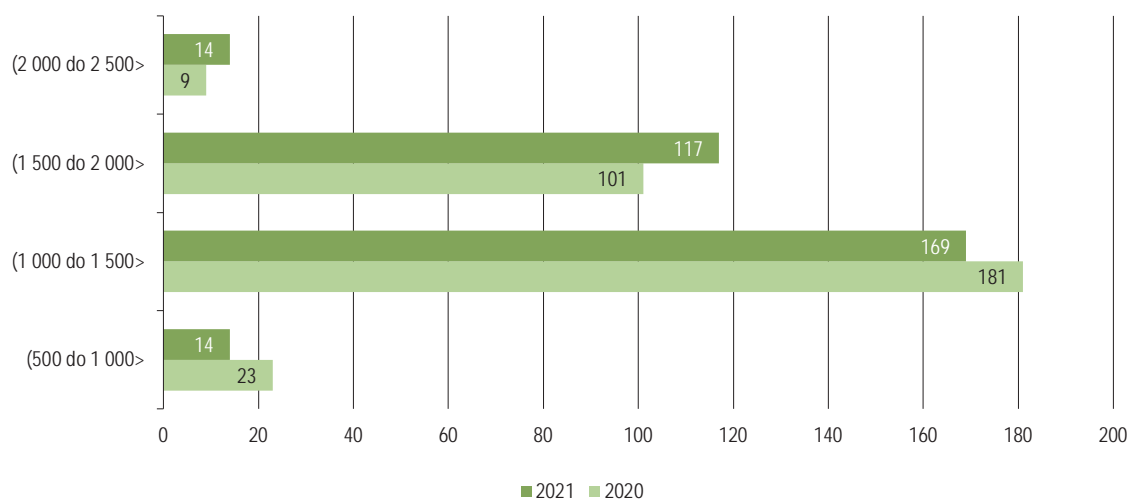
Poziom i dynamika dochodów ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2020 i 2021 (w zł)

Wyszczególnienie	2020	2021	Różnica (3-2)	Dynamika (2020 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>1 340</b>	<b>1 403</b>	<b>63</b>	<b>104,7</b>
– bieżące	1 153	1 263	110	109,5
– majątkowe	187	140	-47	74,9
Mediana	1 385	1 449	64	104,6
Średnia	1 405	1 465	60	104,3
Minimalne	744	828	84	111,3
Maksymalne	2 357 <sup>1)</sup>	2 413 <sup>2)</sup>	56	102,4

<sup>1)</sup> Powiat nidzicki (woj. warmińsko-mazurskie).

<sup>2)</sup> Powiat węgorzewski (woj. warmińsko-mazurskie).

Liczba powiatów w przedziałach dochodów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2020 i 2021 (w zł)

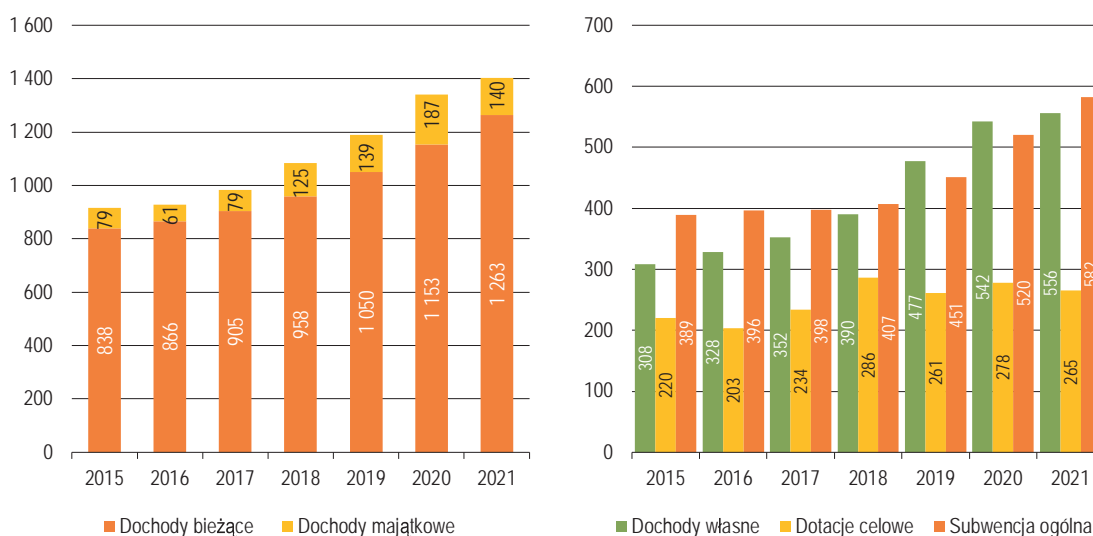


W odniesieniu do wielkości powiatów, podobnie jak w przypadku innych typów jst, wraz ze wzrostem liczby ludności zamieszkującej dany powiat dochody *per capita* spadają. Podobną tendencję wykazują składowe dochody – dotacje i subwencja ogólna, z wyjątkiem dochodów własnych, które wraz ze wzrostem liczby 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 2021 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba powiatów	Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
			PIT i CIT	podatki i opłaty					
			2020	2021					
Liczba ludności	10 tys. – 20 tys.	1	1 765	1 955	610	171	63	707	638
	20 tys. – 50 tys.	73	1 555	1 615	525	214	51	363	727
	50 tys. – 100 tys.	162	1 391	1 446	549	258	50	281	617
	100 tys. – 500 tys.	78	1 232	1 301	571	328	53	222	508

Struktura dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)

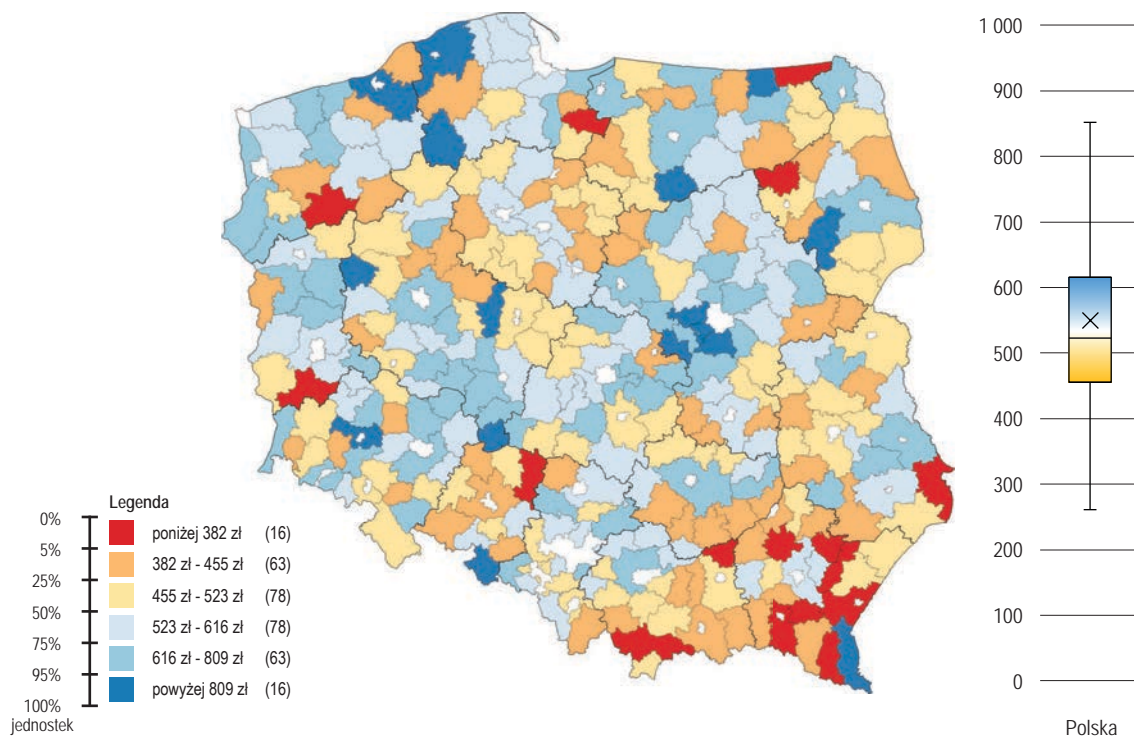


Dochody bieżące powiatów *per capita* w skali kraju wyniosły w 2021 r. – 1 263 zł i wzrosły o 110 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 425 zł w odniesieniu do 2015 r. Po wyhamowaniu tendencji wzrostowej w 2020 r. na skutek pandemii COVID-19, mającej negatywny wpływ na większość gałęzi gospodarki w kraju, w roku kolejnym zaobserwowano odbudowanie pozytywnej dynamiki w budżetach powiatów odnośnie dochodów z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) oraz dochodów z pozostałych podatków i opłat. Dochody z PIT i CIT zwiększyły się o 34 zł i wyniosły 283 zł, przy wzroście o 116 zł w ciągu ostatnich 7 lat. Wzrost wartości tego rodzaju wpływów wystąpił w 313 powiatach ziemskich. Dochody z pozostałych podatków i opłat w opisywanym okresie wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 51 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 8 zł, a od 2015 r. o 10 zł. Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat było lepsze niż w roku poprzednim w 309 samorządach powiatowych (tj. w 98,4% wszystkich tego typu jednostek w kraju).

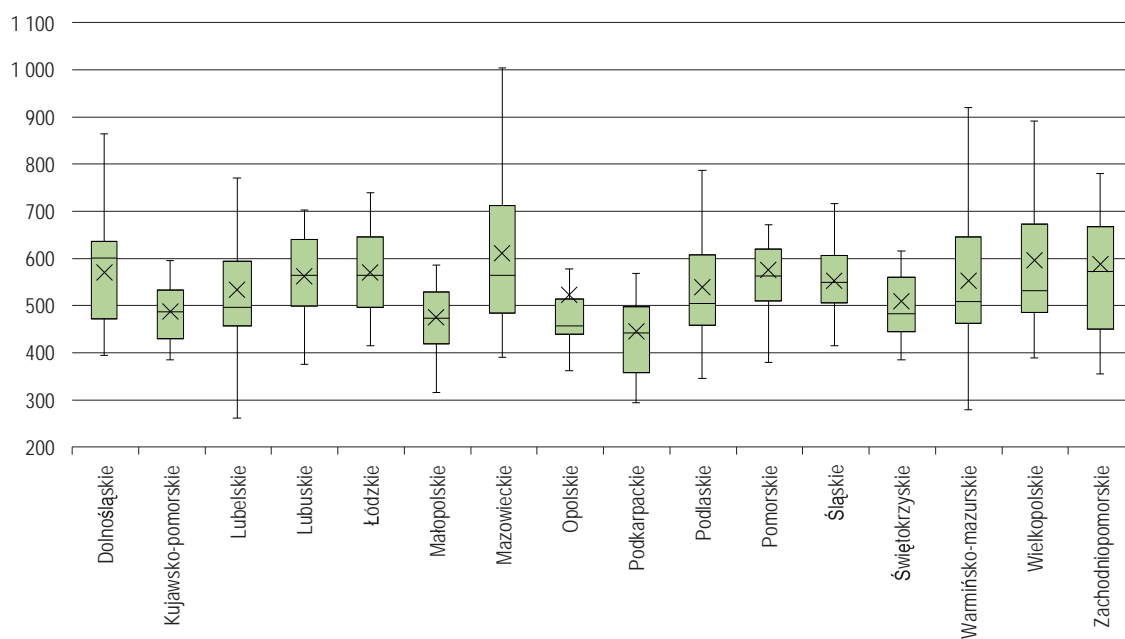
Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zmniejszyły się o 47 zł w stosunku do roku ubiegłego i wyniosły 140 zł.

Wartość dochodów z tytułu dotacji celowych pozyskanych przez wszystkie powiaty zanotowała spadek o 13 zł, do poziomu 265 zł, co było efektem obniżenia tych dochodów w 182 samorządach powiatowych (58,0%). Od 2015 r. poziom dotacji celowych przekazywanych do budżetów powiatów zwiększył się o 45 zł. Wpływy z subwencji ogólnej, stanowiące główne źródło dochodów powiatów, zostały wykonane w 2021 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wysokości 582 zł, co oznacza wzrost o 62 zł i o 193 zł na przestrzeni 7 lat. Większe wpływy z subwencji wystąpiły w 308 tego rodzaju jst.

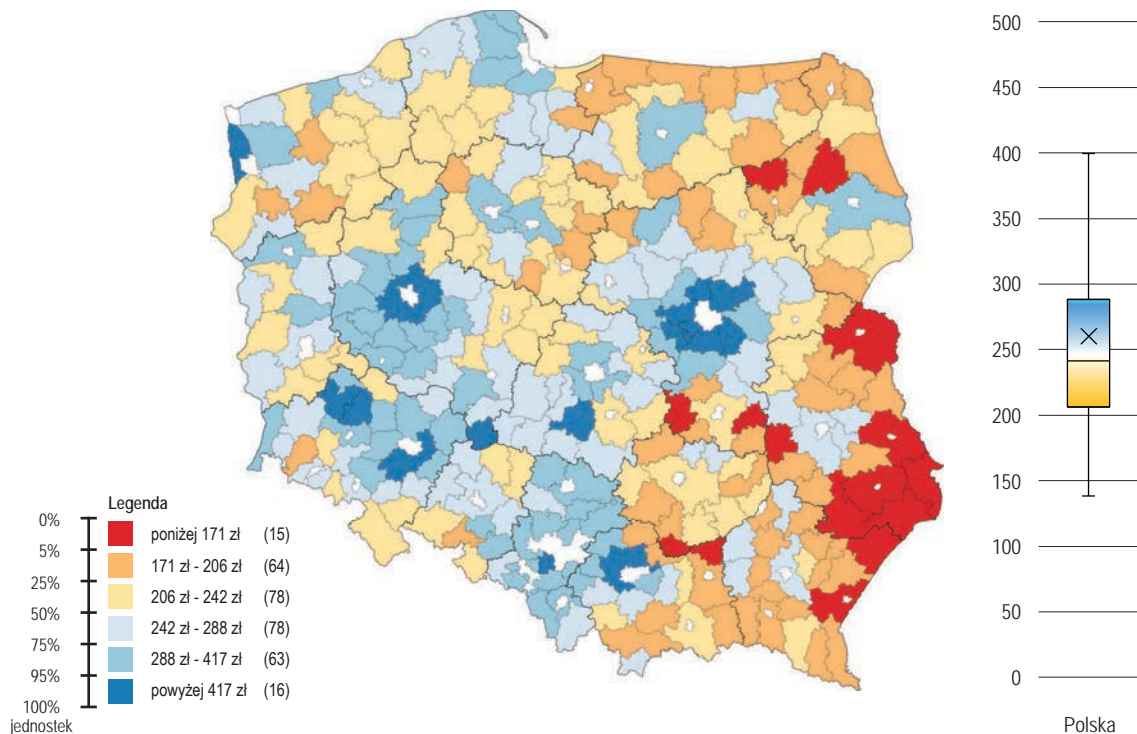
Dochody własne powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



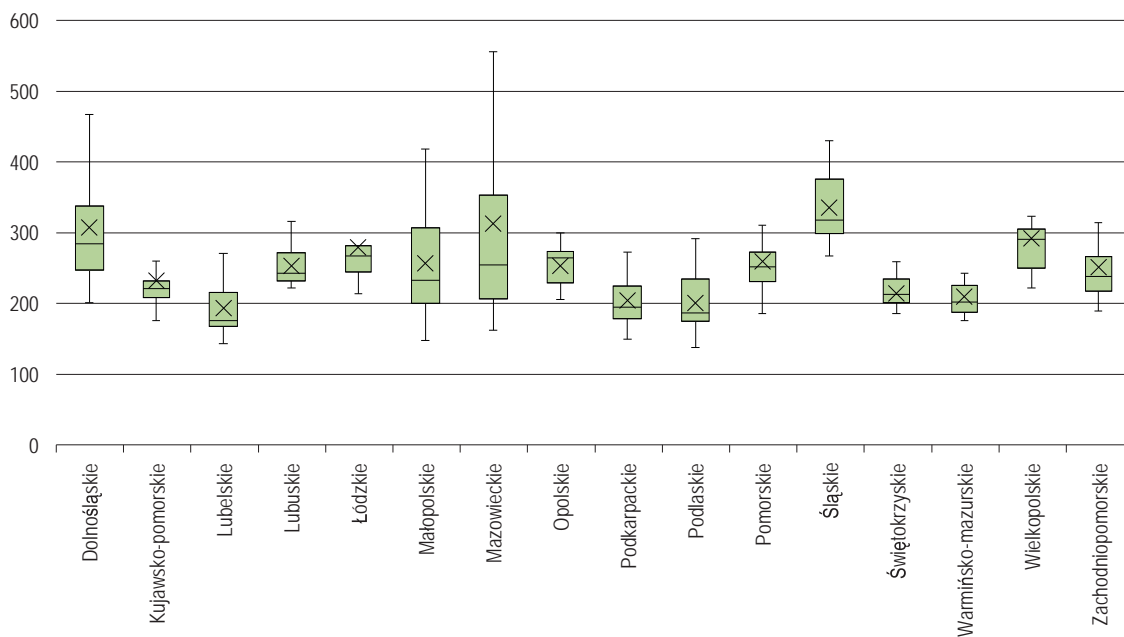
Rozrzut dochodów własnych *per capita* w powiatach, wg województw, w 2021 r. (bez wartości odstających) (w zł)



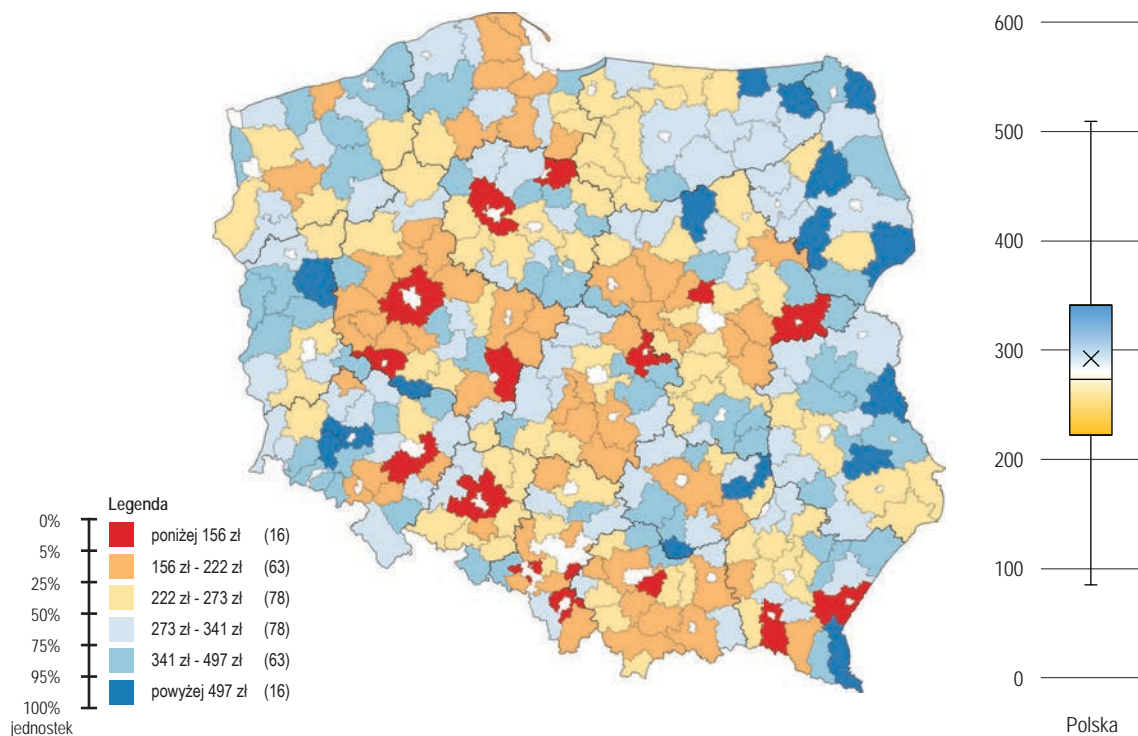
Dochody powiatów z tytułu udziału powiatów w podatkach PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



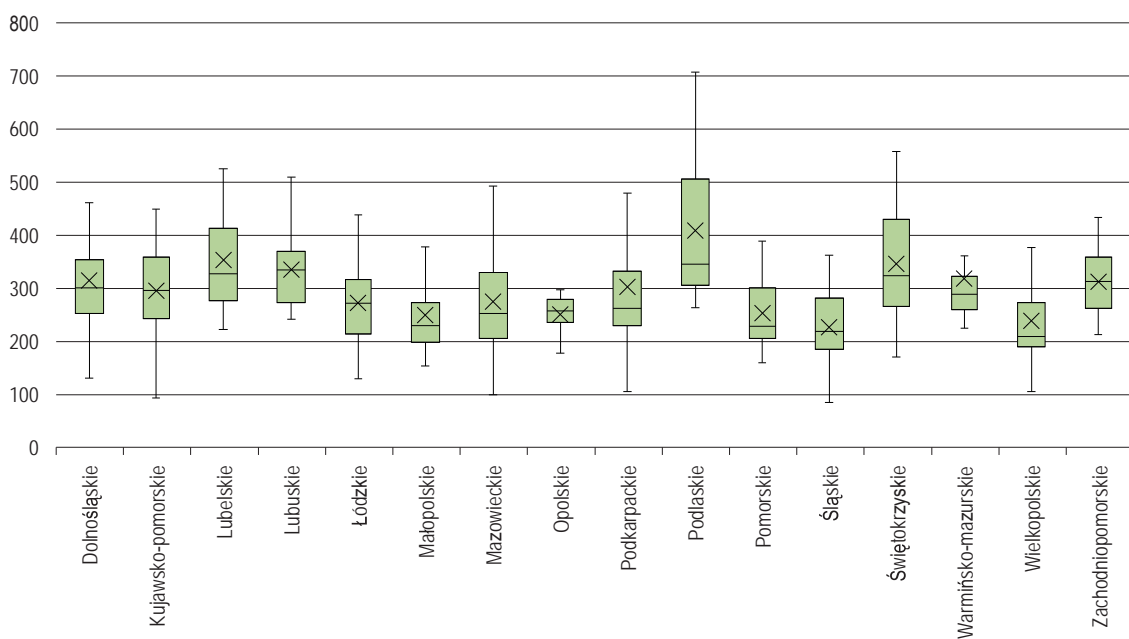
Rozrzut dochodów *per capita* z PIT i CIT w powiatach, wg województw, w 2021 r. (bez wartości odstających) (w zł)



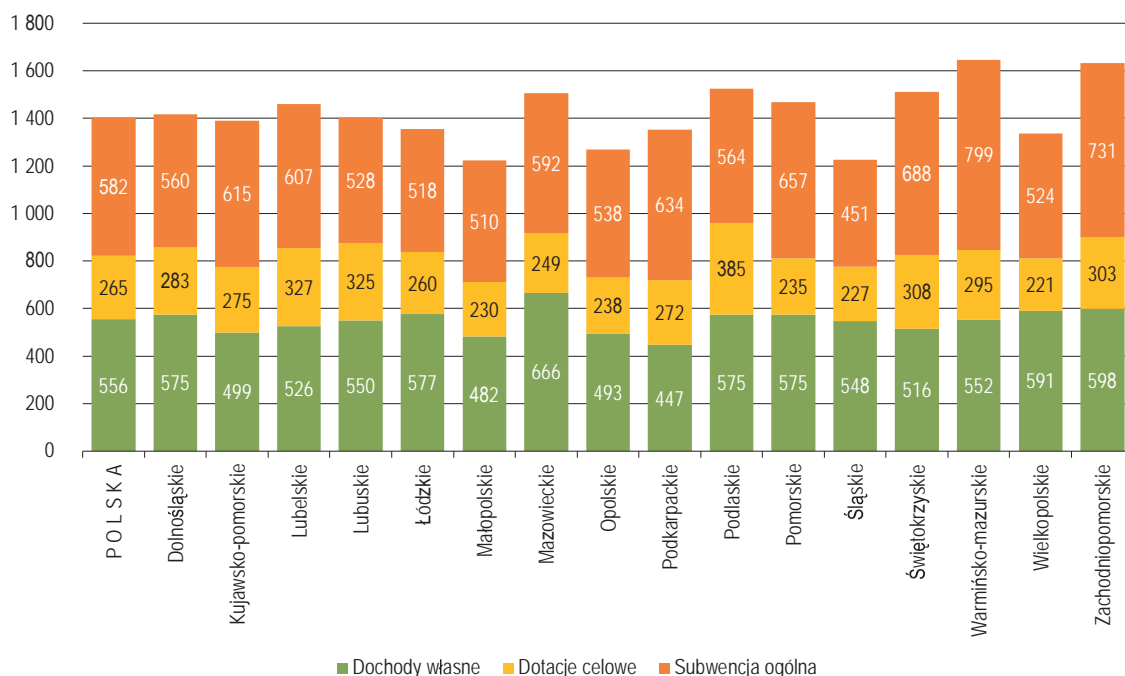
Dochody powiatów z tytułu dotacji celowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



Rozrzut dochodów z tytułu dotacji celowych *per capita* w powiatach, wg województw, w 2021 r. (bez wartości odstających) (w zł)



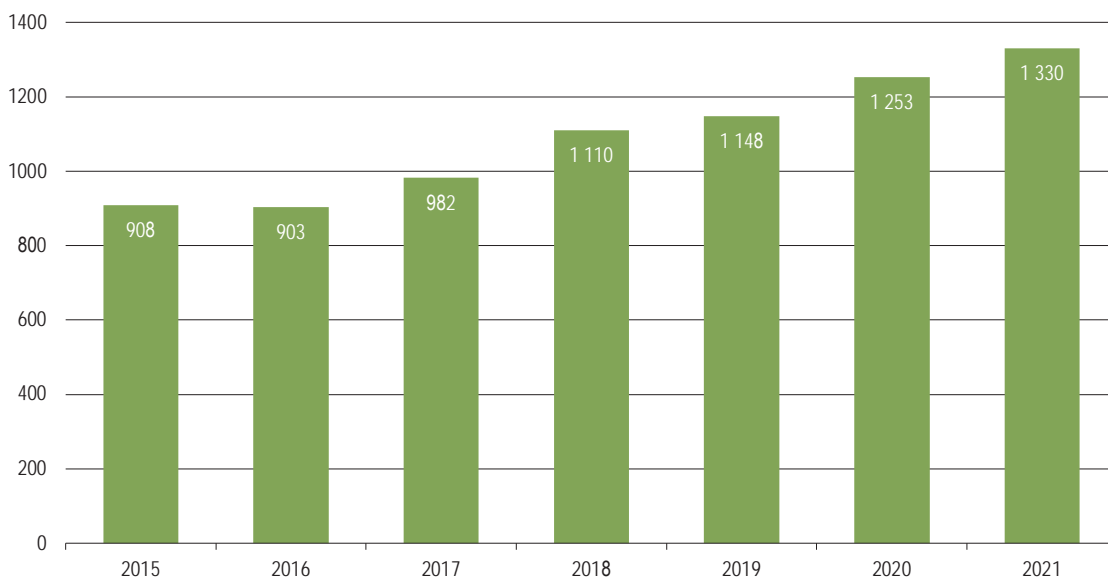
Poziom i struktura dochodów ogółem w powiatach wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)

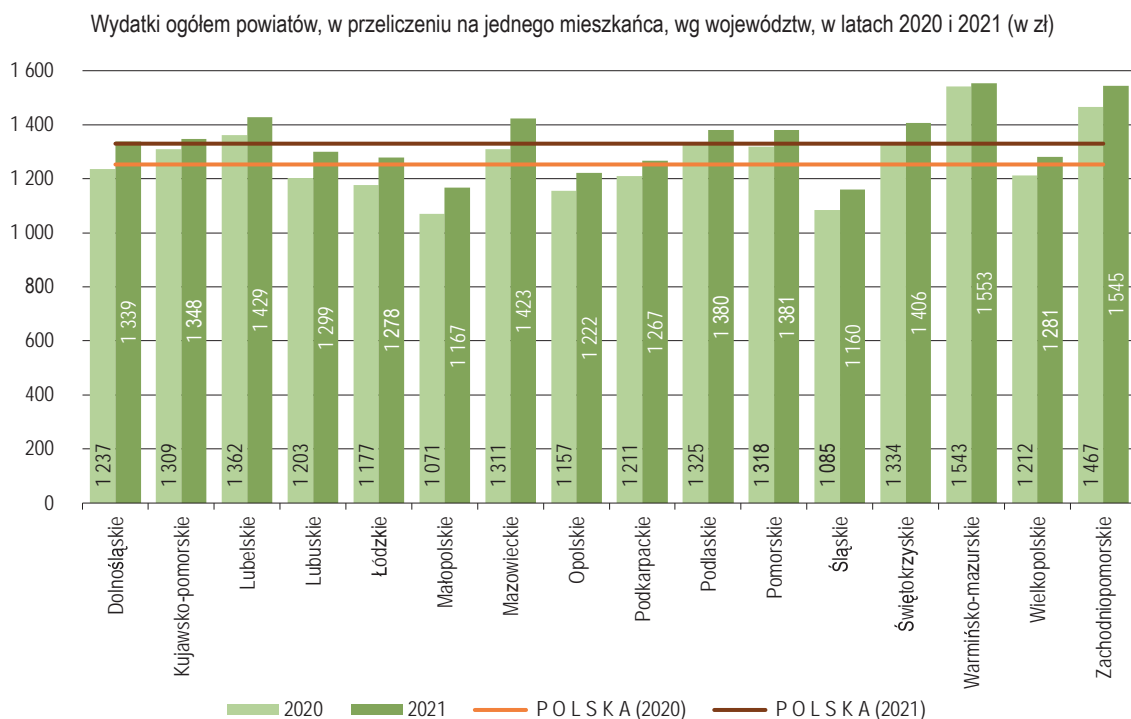


## 4.2. Wydatki

W 2021 r. wydatki budżetowe wszystkich powiatów w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 1 330 zł i wzrosły w stosunku do 2020 r. o 77 zł, co oznacza utrzymanie stałej tendencji wzrostu wydatków w odniesieniu do lat poprzednich (od roku 2015 wydatki wzrosły o 422 zł, tj. o 46,5%, realnie o 32,0%). Wydatki ogółem powiatów były niższe od wartości dochodów o 73 zł, co określiło nadwyżkę budżetową *per capita* w tej wysokości.

Wydatki ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)





W układzie terytorialnym najwyższe wydatki *per capita* wykonały powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 1 553 zł, co stanowiło 116,8% uśrednionych wydatków ogółem gmin w skali kraju, następnie zachodniopomorskiego – 1 545 zł (116,2% średnich wydatków) i lubelskiego – 1 429 zł (107,4%). Najniższy poziom wydatków *per capita* charakteryzował powiaty województw śląskiego – 1 160 zł (87,2% średniej krajowej), małopolskiego – 1 167 (87,7%) i opolskiego – 1 222 zł (91,9%).

Poziom i dynamika wydatków powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019 i 2020 (w zł)

Wyszczególnienie	2020	2021	Różnica (3-2)	Dynamika (2020 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>1 253</b>	<b>1 330</b>	<b>77</b>	<b>106,1</b>
– bieżące	1 048	1 119	71	106,8
– majątkowe	205	211	6	102,9
Mediana	1 294	1 382	88	106,8
Średnia	1 315	1 392	77	105,9
Minimalne	712	716	4	100,6
Maksymalne	2 621 <sup>1)</sup>	2 430 <sup>2)</sup>	-191	92,7

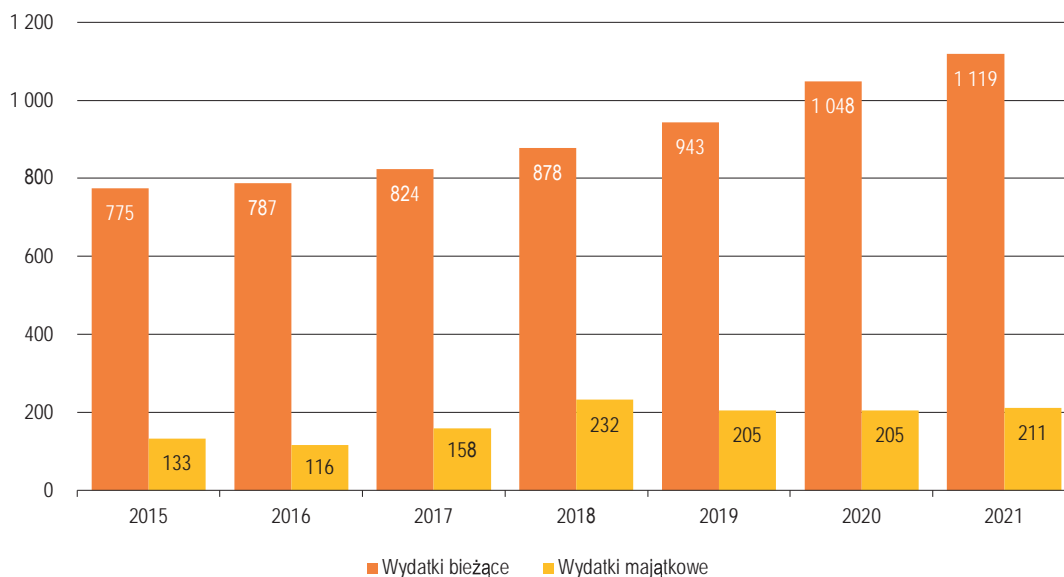
<sup>1)</sup> Powiat nidzicki (woj. warmińsko-mazurskie).

<sup>2)</sup> Powiat węgorszewski (woj. warmińsko-mazurskie).

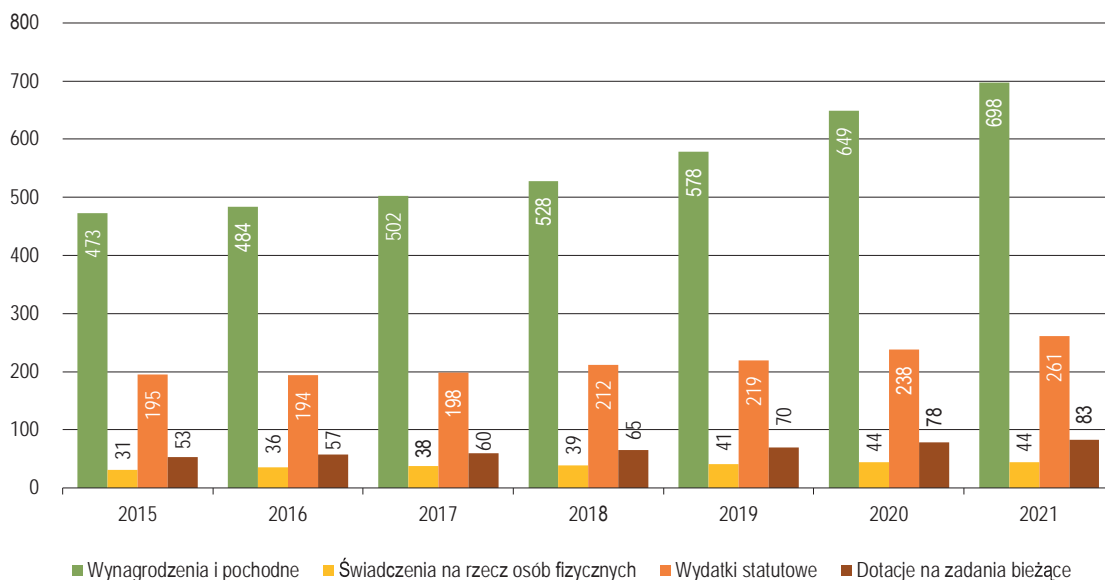
Wydatki ogółem wzrosły w 252 powiatach, a spadły w 62, podczas gdy w 2020 r. wzrost wystąpił w 256 jednostkach, a spadek w 58.

Wydatki poniżej 1 000 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęło 29 powiatów (9,2% wszystkich tego typu jednostek), w granicach 1 000–1 500 zł – 181 powiatów (57,6%), 1 500–2 000 zł – 92 powiaty (29,3%), próg powyżej 2 000 zł przekroczyło 12 powiatów (3,8%).

Struktura wydatków powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



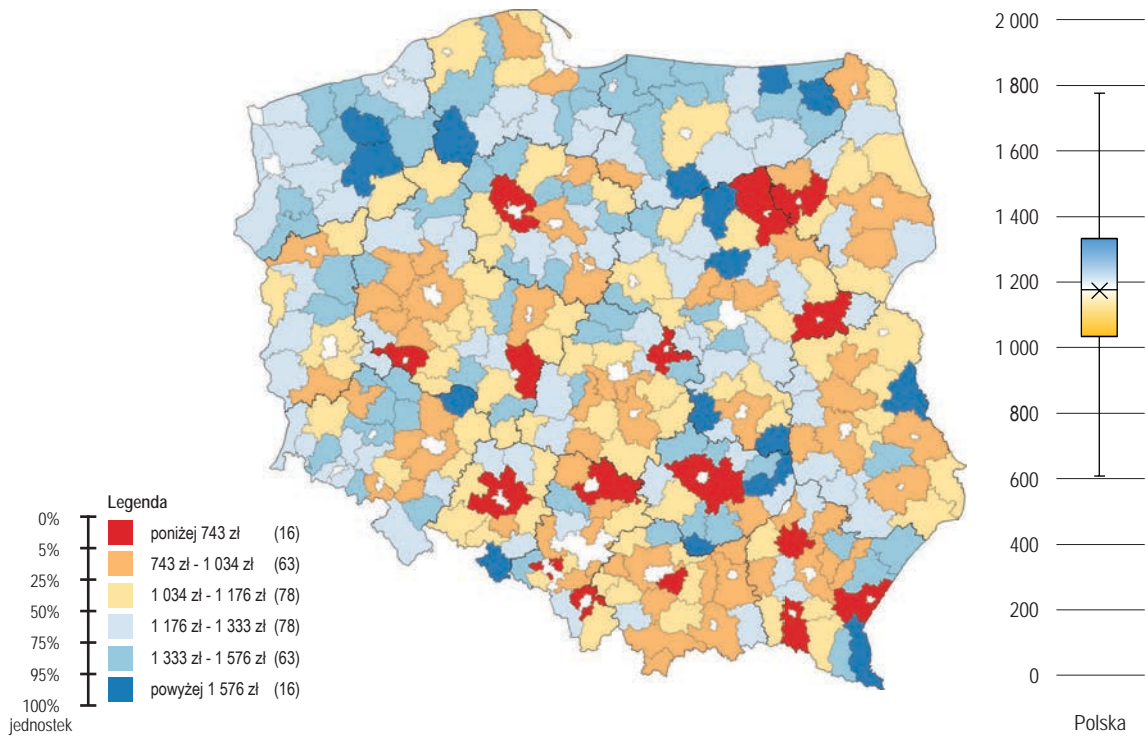
Poziom wybranych wydatków bieżących powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



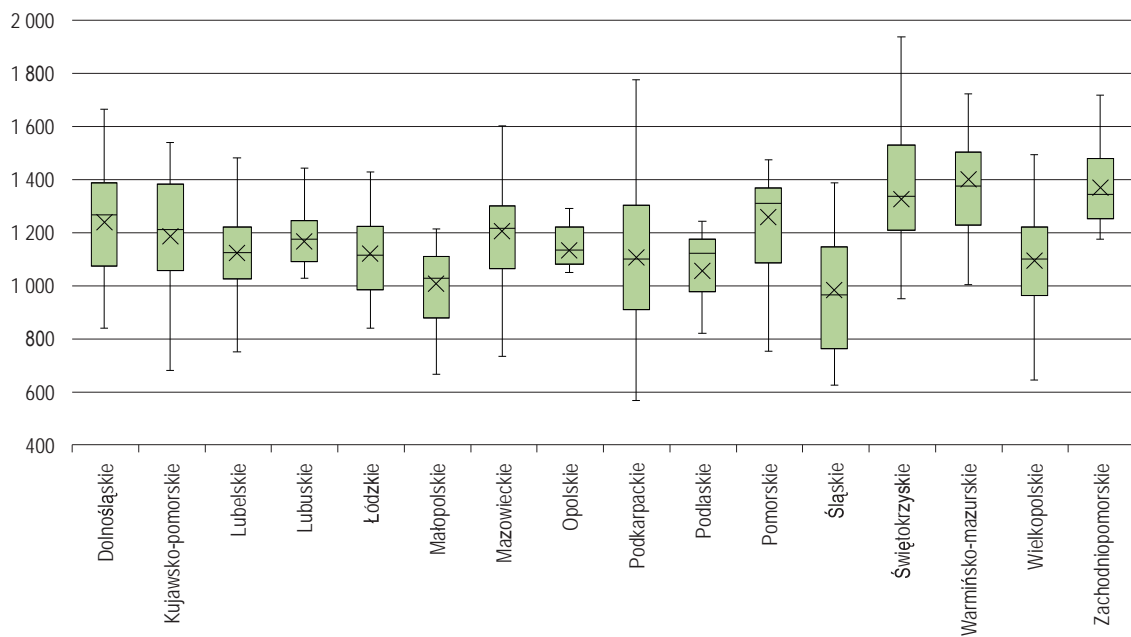
Wydatki bieżące powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. wyniosły średnio 1 119 zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 71 zł (od 2015 r. wzrost wyniósł 344 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 698 zł i wzrosły o 49 zł (od 2015 r. zwiększyły się o 225 zł).

Wydatki bieżące wyższe niż w roku poprzednim wykonało w 2021 r. 296 samorządów powiatowych, przy 310 powiatach w 2020 r. W przypadku wydatków majątkowych wyższe niż w 2020 r. wykonało 170 samorządów tego typu (154 rok wcześniej), przy 144 jednostkach, które na wydatki majątkowe przeznaczyły mniej środków niż w roku poprzednim.

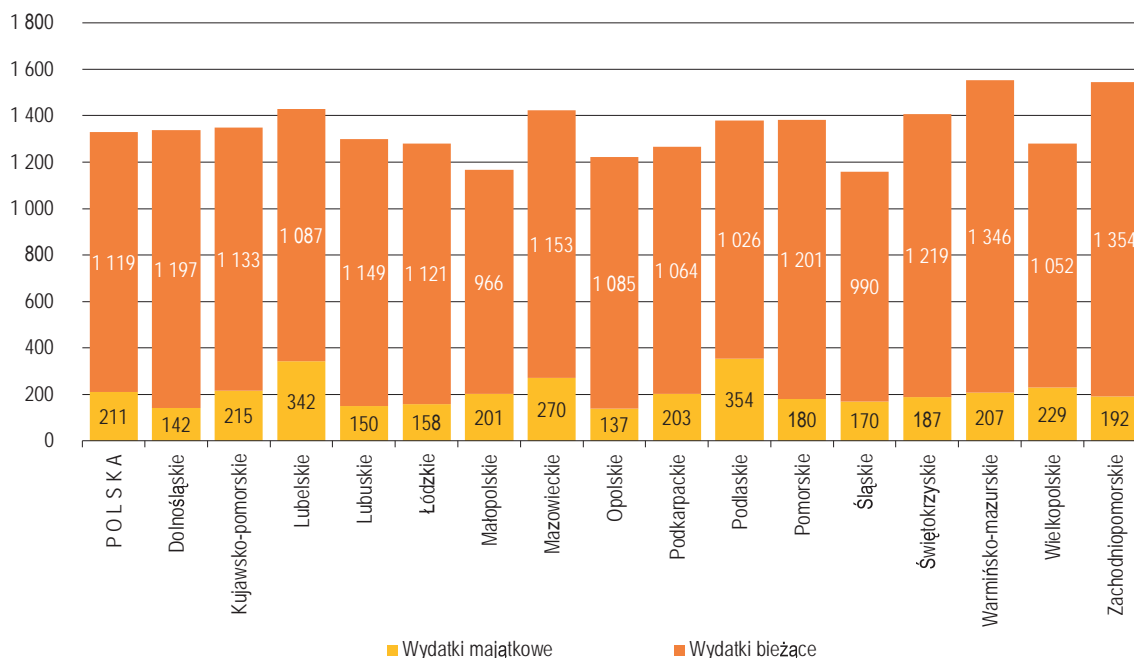
Wydatki bieżące powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r.



Rozrzut wydatków bieżących per capita powiatów, wg województw, w 2021 r. (bez wartości odstających) (w zł)

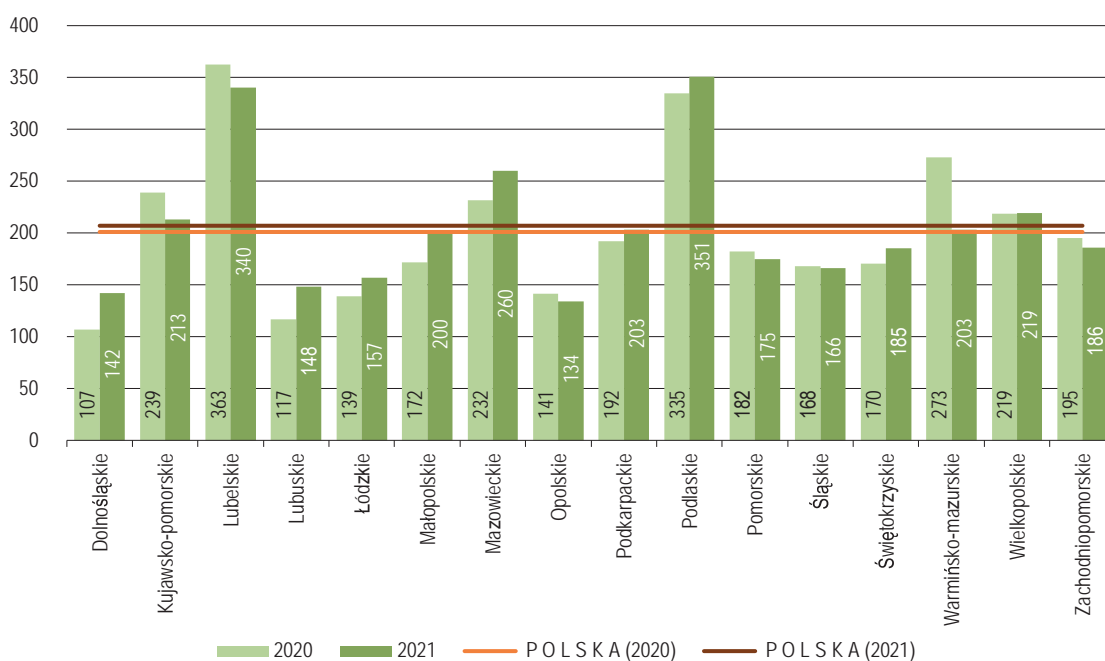


Wydatki powiatów wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)

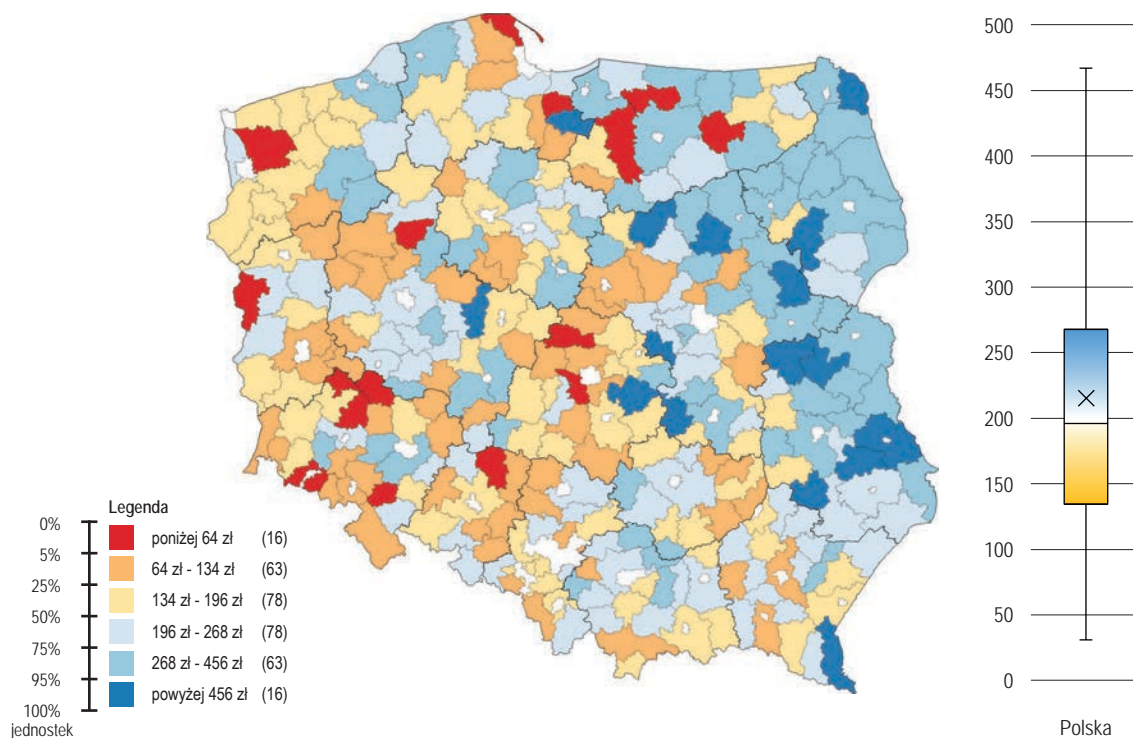


W stosunku do roku poprzedniego wydatki inwestycyjne *per capita* powiatów w skali kraju zwiększyły się o 6 zł, do poziomu 207 zł, a w odniesieniu do 2015 r. wzrosły o 76 zł. Wartość środkowa (mediana) inwestycji wyniosła w przypadku powiatów 196 zł, co oznacza, że wydatki w takiej wysokości lub wyższe zrealizowała połowa z nich. Najwyższe kwoty *per capita* na inwestycje przeznaczyły średnio powiaty województwa podlaskiego – 351 zł, lubelskiego – 340 zł i mazowieckiego – 260 zł. W 173 powiatach (55,1% ogółu) wydatki inwestycyjne były wyższe niż w roku poprzednim, co oznacza, że niższe wydatki inwestycyjne wykonało 141 samorządów powiatowych (w 2020 r. wzrosły w 153 powiatach). Powiaty wschodniej i południowej części kraju charakteryzują się generalnie niższymi wydatkami bieżącymi, a wydają więcej na inwestycje od powiatów z zachodniej i centralnej części Polski.

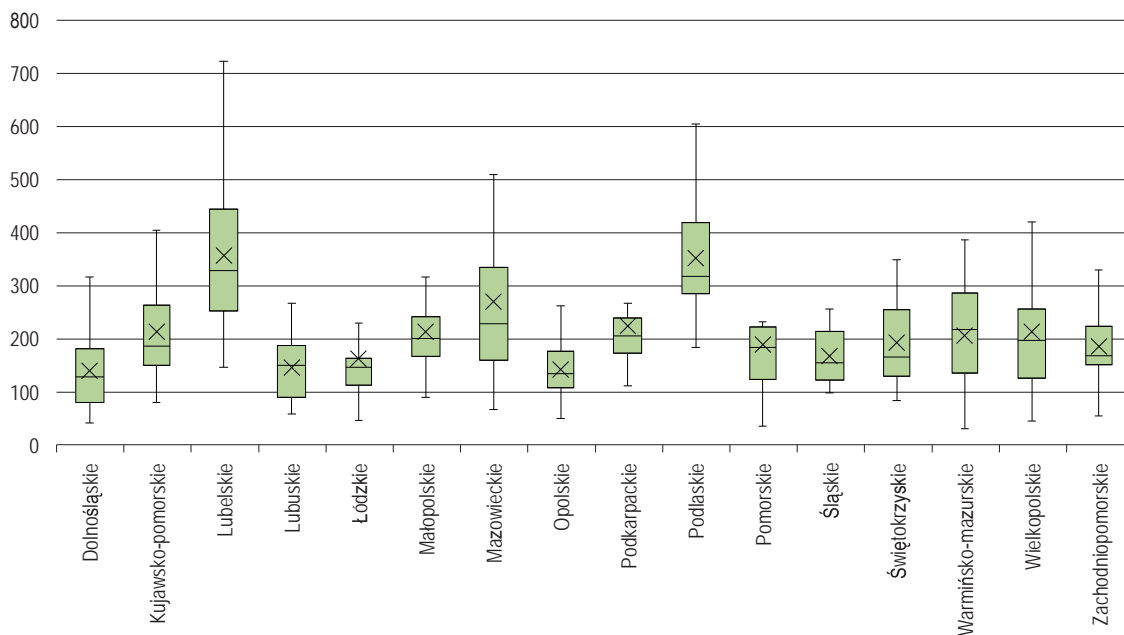
Wydatki inwestycyjne powiatów, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2020 i 2021 (w zł)



Wydatki inwestycyjne powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r.

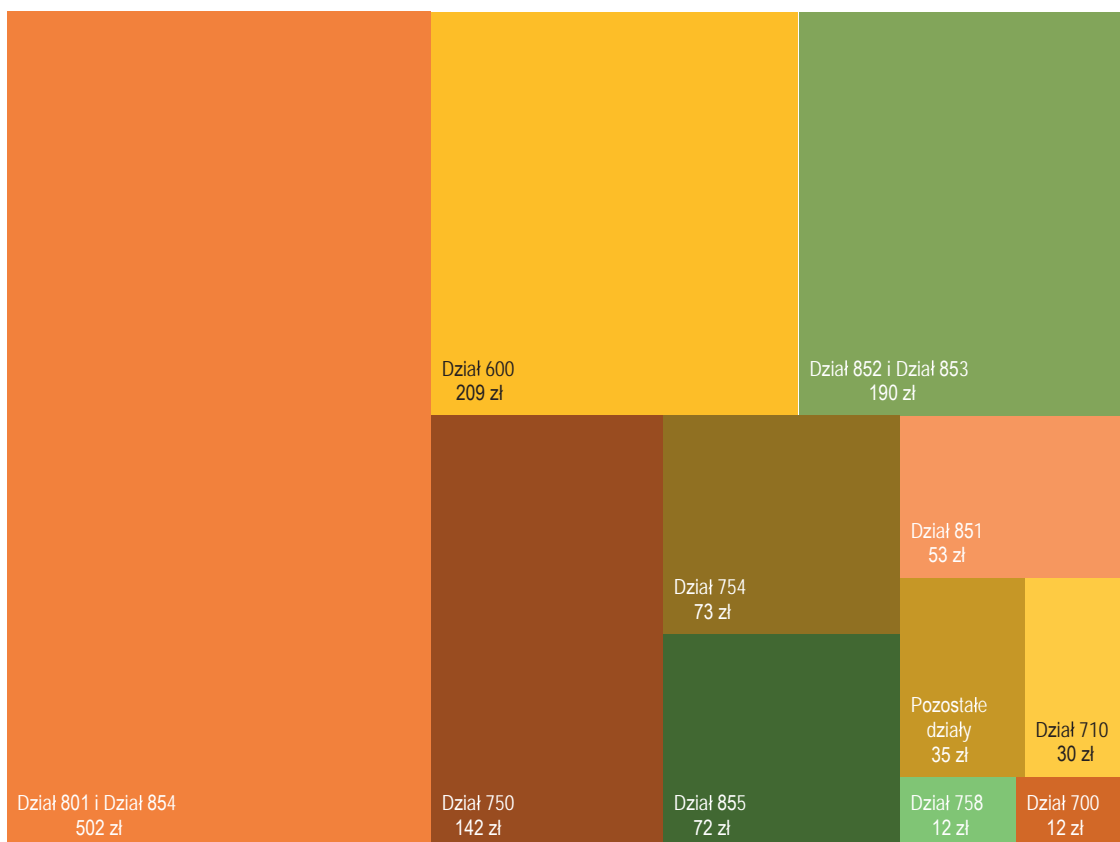


Rozrzut wydatków inwestycyjnych per capita powiatów, wg województw, w 2021 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Najwyższe wydatki *per capita* powiaty zrealizowały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – łącznie 502 zł (rok wcześniej 459 zł), następnie na zadania w zakresie transportu i łączności przeznaczyły średnio 209 zł (w 2020 r. – 202 zł), a na Pomoc społeczną i Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 190 zł (187 zł w 2020 r.).

Wydatki powiatów wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r.



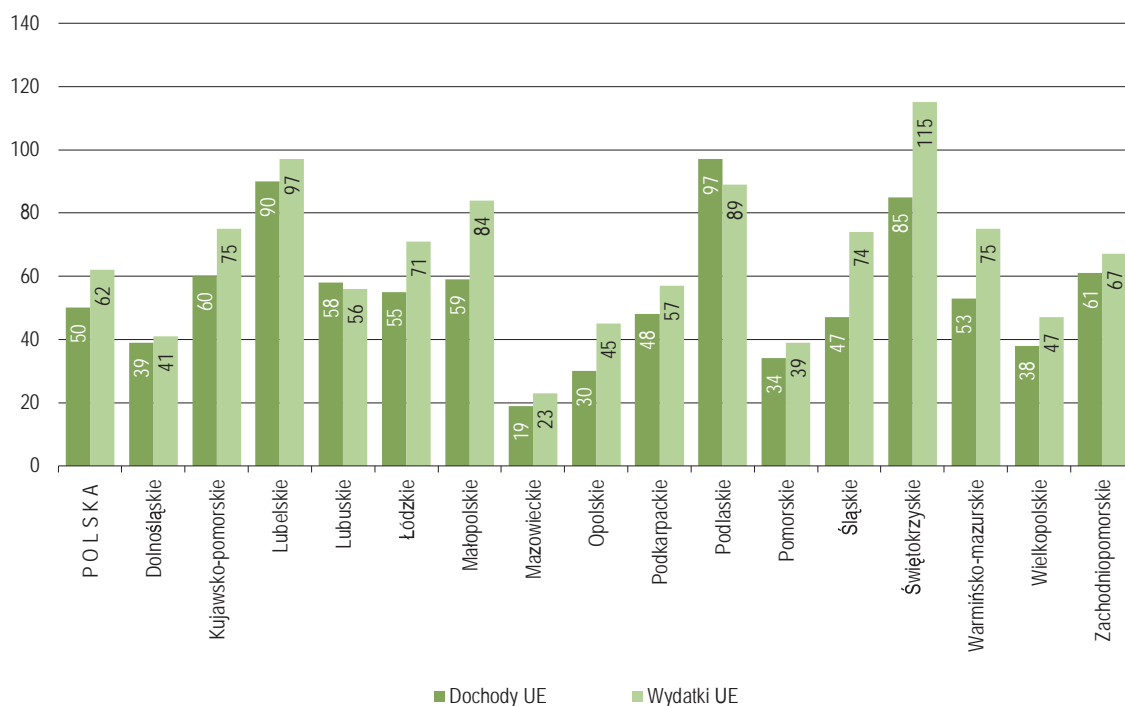
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 600 – Transport i łączność, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 855 – Rodzina, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 710 – Działalność usługowa, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 758 – Różne rozliczenia.

### 4.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

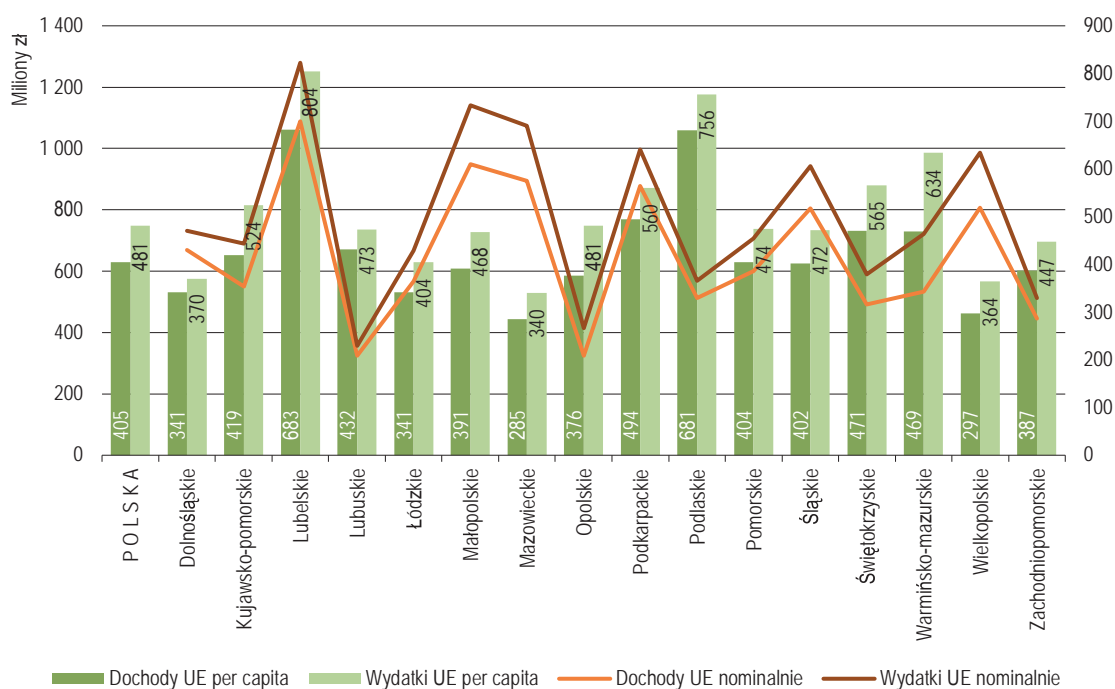
Dochody liczone na jednego mieszkańca powiatów, pozyskane w 2021 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych wyniosły ogółem 50 zł, z tego bieżące 24 zł i majątkowe 26 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił spadek dochodów o 20 zł, przy spadku dochodów majątkowych o 6 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 38 zł (58 zł w 2020 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne<sup>13</sup> wyniosły w 2021 r. – 62 zł, z tego: bieżące 29 zł i majątkowe 33 zł. W stosunku do 2020 r. nastąpił spadek wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 11 zł, w tym wydatków majątkowych o 6 zł. Mediana wydatków wyniosła 46 zł (56 zł w 2020 r.).

<sup>13</sup> Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

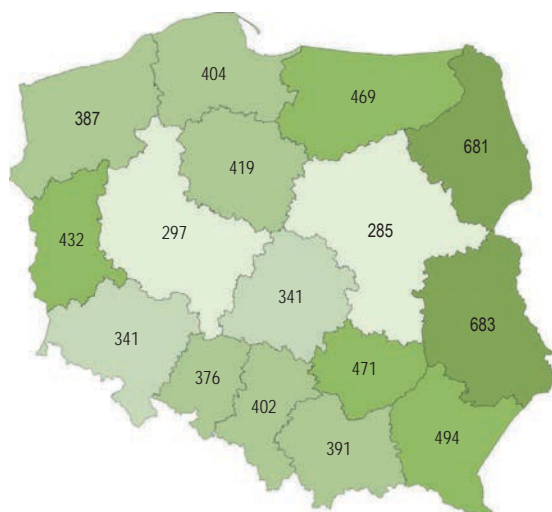
Dochody i wydatki powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2021 r., wg województw (w zł)



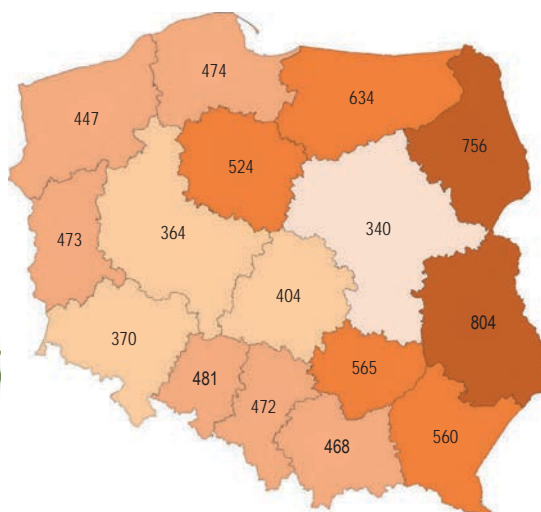
Skumulowane dochody i wydatki UE powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2021



Skumulowane dochody UE powiatów  
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2021  
(w zł)



Skumulowane wydatki UE powiatów  
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2021  
(w zł)



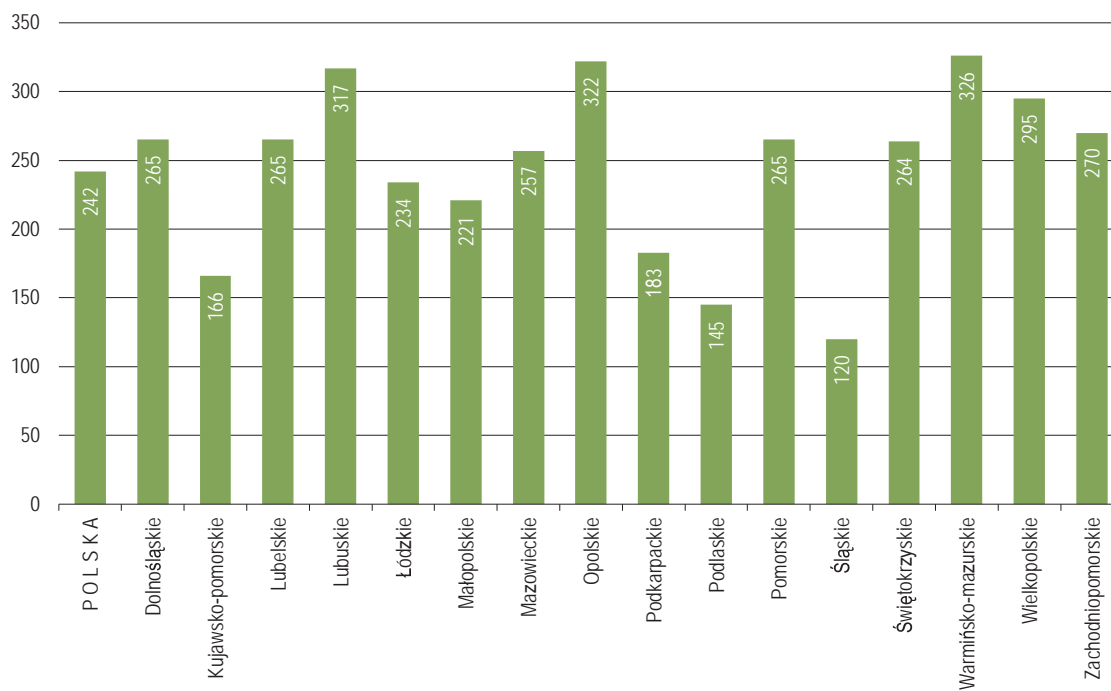
Skumulowane dochody powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w całym okresie trwania zakończonej perspektywy finansowej 2014–2021 i pierwszego roku trwania nowej perspektywy 2021–2027 wyniosły średnio 405 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 481 zł. Najwyższe dofinansowanie unijne liczone *per capita* przypadło powiatom województw wschodnich – lubelskiego (łącznie 683 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatów), podlaskiego (681 zł) i warmińsko-mazurskiego (469 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 (803 zł), następnie w powiatach województwa podlaskiego (756 zł) i warmińsko-mazurskiego (634 zł). W ujęciu nominalnym (wartość całkowita środków związanych z projektami i programami unijnymi) liderami były powiaty województw lubelskiego, małopolskiego i mazowieckiego.

Analizując poszczególne jednostki samorządu, najwyższe łączne dochody w ostatnich 8 latach na projekty unijne, liczone *per capita*, wykonały powiaty: przasnyski – 2 328 zł, włodawski – 1 966 zł i siemiatycki – 1 761 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się powiaty: grodziski, pruszkowski i sochaczewski – odpowiednio 31 zł, 36 zł i 47 zł. Pierwszą trójkę pod względem wysokości skumulowanych wydatków UE stanowiły powiaty: przasnyski – 3 280 zł, włodawski – 2 154 zł i lidzbarski – 2 056 zł, ranking zamknęły powiaty: pruszkowski – 34 zł, grodziski – 36 zł i sochaczewski – 50 zł.

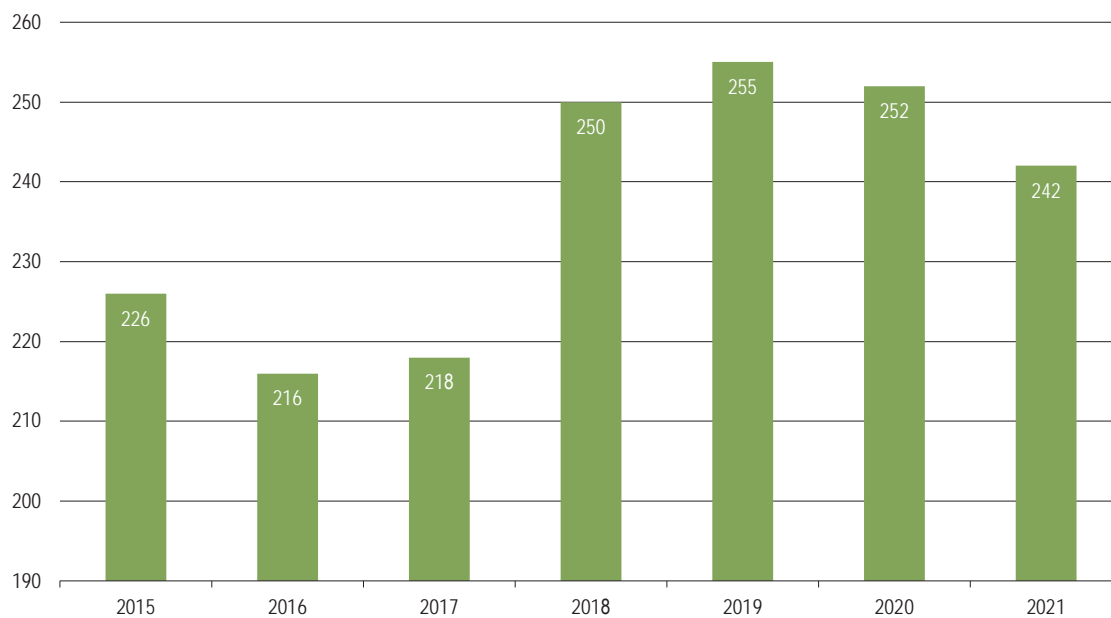
#### 4.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie powiatów liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2021 r. – 242 zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyło się o 10 zł, a do roku 2015 wzrosło o 16 zł, przy skokowym wzroście kwoty długu w 2018 r. Powiaty, oprócz województw samorządowych, były jedynym rodzajem samorządu, w którym wystąpił spadek kwoty długu. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 326 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu, opolskiego – 322 zł i lubuskiego – 317 zł, a najniższym powiaty województwa śląskiego – 120 zł, podlaskiego – 145 zł i kujawsko-pomorskiego – 166 zł.

Zadłużenie powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2021 r. (w zł)

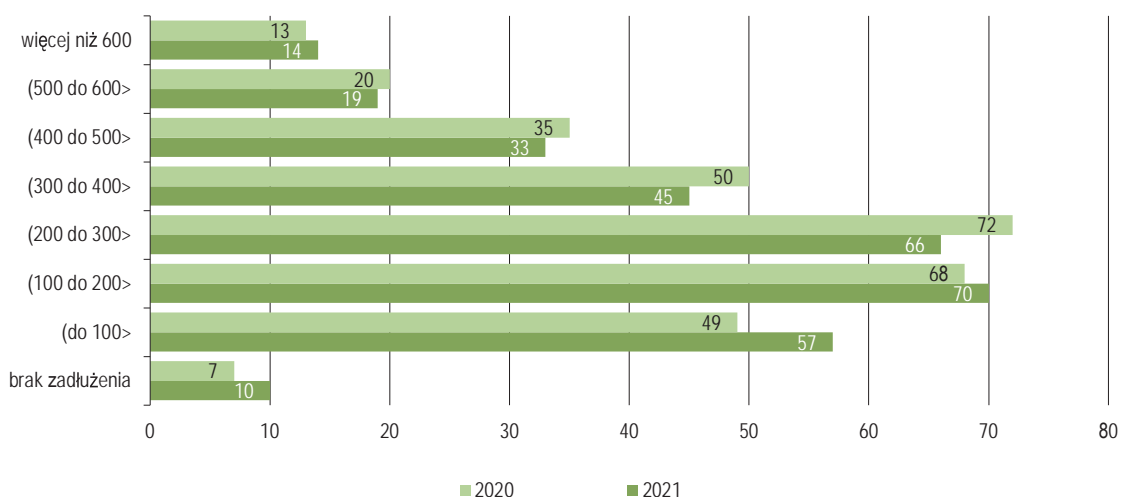


Zadłużenie powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Dług *per capita* do 100 zł odnotowano w 57 powiatach, które stanowiły 18,2% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 49 powiatów), 70 powiatów, czyli 22,3%, było zadłużonych w 2021 r. w przedziale od 100 zł do 200 zł (w 2020 r. – 68 powiatów), a kolejne 66 powiatów (21,0%) od 200 zł do 300 zł (w roku poprzednim 72). W 78 powiatach (24,8%) kwota długu zawierała się w przedziale 300 zł – 500 zł (w 2020 r. – 85 samorządów powiatowych). Powyżej 500 zł długu na osobę posiadały 33 powiaty, tj. 10,5% (tyle samo co rok wcześniej). Żadnego długu nie posiadało 10 powiatów (7 w roku poprzednim).

Liczba powiatów w przedziałach zadłużenia, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2020 i 2021 (w zł)



## 5. Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów województw samorządowych, w latach 2015–2021, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

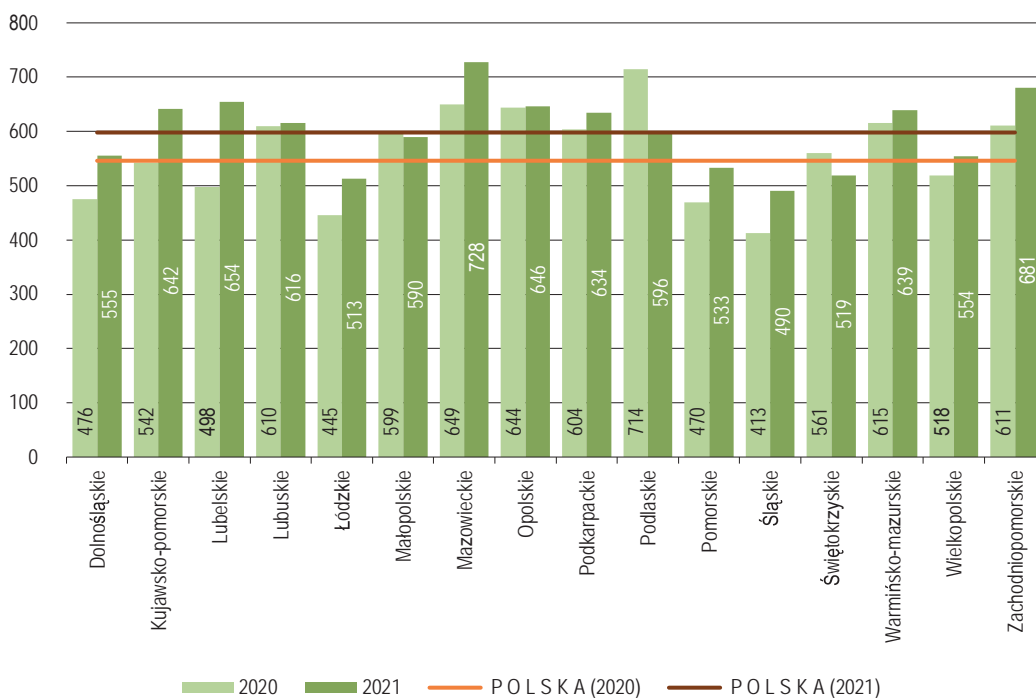
Wyszczególnienie	Lata						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>445</b>	<b>351</b>	<b>384</b>	<b>441</b>	<b>489</b>	<b>546</b>	<b>598</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>298</b>	<b>292</b>	<b>322</b>	<b>357</b>	<b>393</b>	<b>441</b>	<b>500</b>
PIT, CIT	151	159	178	205	230	236	294
Dotacje celowe, w tym:	69	59	69	71	74	95	82
Na zadania zlecone	30	28	27	18	19	15	24
Subwencja ogólna, w tym:	51	50	55	56	65	82	95
Część oświatowa	18	17	16	15	16	17	17
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>147</b>	<b>60</b>	<b>63</b>	<b>84</b>	<b>96</b>	<b>105</b>	<b>98</b>
Dochody ze sprzedaży majątku	2	2	3	3	2	2	3
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>447</b>	<b>328</b>	<b>373</b>	<b>432</b>	<b>479</b>	<b>514</b>	<b>545</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>245</b>	<b>242</b>	<b>260</b>	<b>277</b>	<b>297</b>	<b>332</b>	<b>348</b>
Wynagrodzenia i pochodne	52	53	55	54	57	61	67
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1	1	1	1	1	1	1
Dotacje	90	94	97	106	113	116	126
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	5	5	5	4	4	3	2
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	37	23	35	47	48	75	58
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>202</b>	<b>86</b>	<b>113</b>	<b>155</b>	<b>182</b>	<b>182</b>	<b>197</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	193	80	104	147	174	174	186
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3	143	38	60	93	110	108	105
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-2</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>32</b>	<b>53</b>
Wynik operacyjny	52	50	62	80	96	110	152
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>50</b>	<b>36</b>	<b>49</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>65</b>	<b>90</b>
Wolne środki i nadwyżka	17	8	11	21	17	26	14
Zaciągnięcie długu zwrotnego	32	27	38	33	39	38	75
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	<b>33</b>
Splata długu zwrotnego	18	19	27	25	24	22	26
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>186</b>	<b>176</b>	<b>159</b>	<b>156</b>	<b>156</b>	<b>159</b>	<b>149</b>
Zobowiązania wymagalne	0	0	0	0	0	0	0

### 5.1. Dochody

Województwa samorządowe utrzymały w 2021 r. trend wzrostowy dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które wyniosły średnio 598 zł, czyli zwiększyły się o 52 zł, a w odniesieniu do 2015 r. wzrosły o 153 zł (o 34,4%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, o 19,9%). Przyrost dochodów województwa zawdzięczały zwiększeniu wpływów z tytułu dochodów własnych – o 58 zł i subwencji – o 12 zł. Kwota przyznanych dotacji celowych zmniejszyła się w stosunku do 2020 r. o 19 zł.

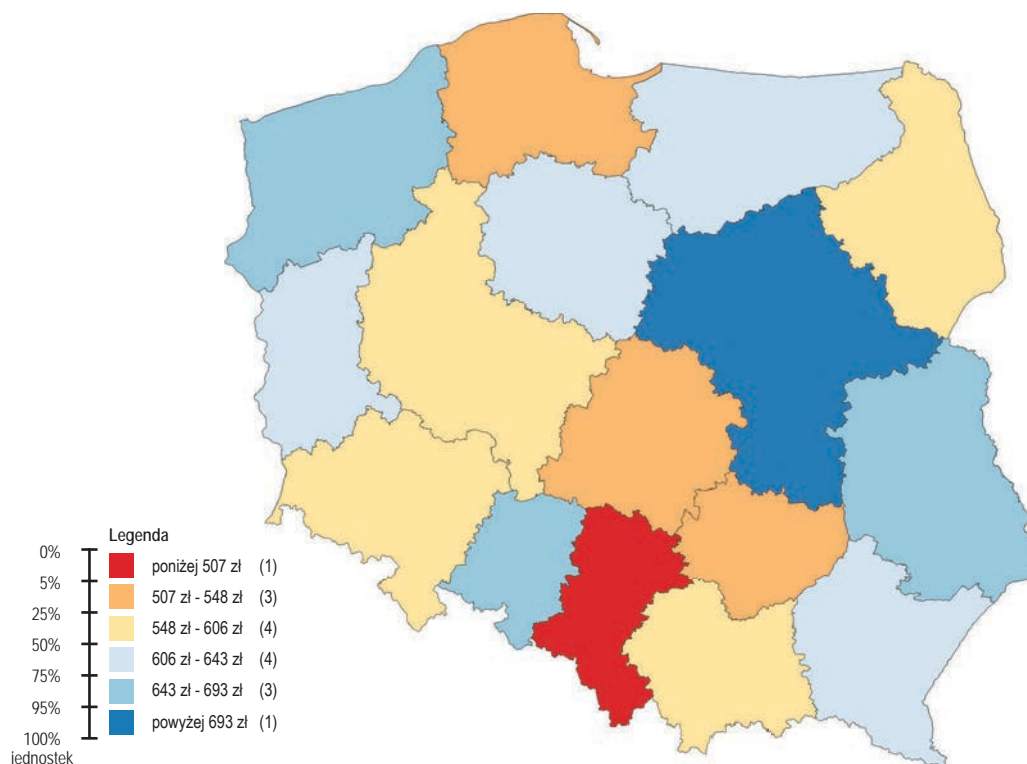


Dynamika dochodów województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w 2021 r. (w zł)



Wzrost dochodów ogółem *per capita* zanotowało 13 województw samorządowych (w 2020 r. – 12), przy czym największy wystąpił w samorządzie województwa lubelskiego – o 156 zł, kujawsko-pomorskiego – o 100 zł i dolnośląskiego – o 80 zł. Spadek odnotowało województwo podlaskie – o 119 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, województwo świętokrzyskie – o 41 zł, województwo małopolskie – o 9 zł, we wszystkich przypadkach na skutek niższych niż rok wcześniej wpływów z tytułu dotacji celowych i dochodów majątkowych, a w przypadku województwa podlaskiego również dochodów własnych.

Dochody ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Poziom i dynamika dochodów ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2020 i 2021 (w zł)

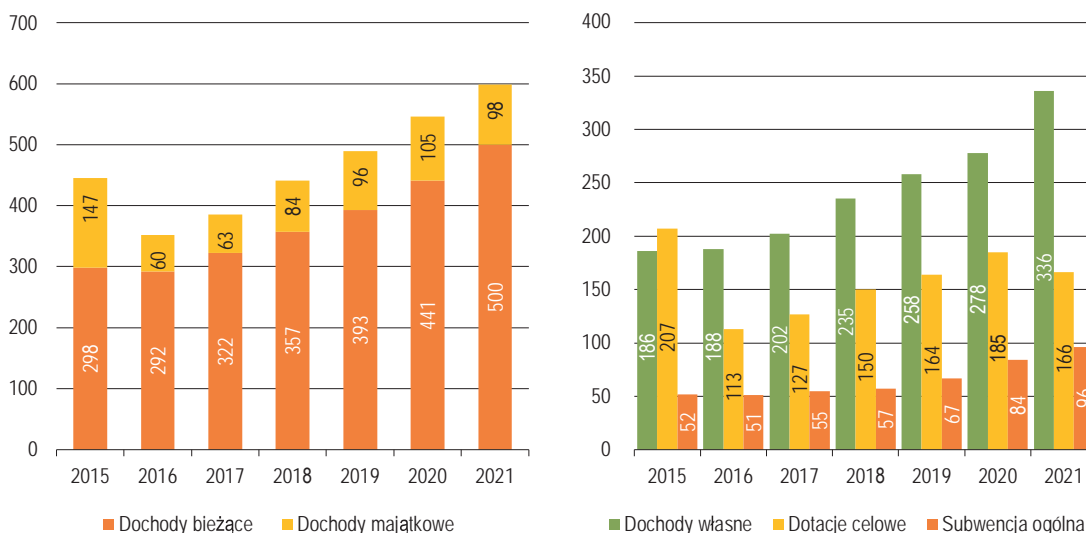
Wyszczególnienie	2020	2021	Różnica (3-2)	Dynamika (2020 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>546</b>	<b>598</b>	<b>52</b>	<b>109,5</b>
– bieżące	441	500	59	113,4
– majątkowe	105	98	-7	93,3
Mediana	580	606	26	104,5
Średnia	561	559	-2	99,6
Minimalne	413	490	77	118,6
Maksymalne	714 <sup>1)</sup>	728 <sup>2)</sup>	14	102,0

<sup>1)</sup> Województwo podlaskie.

<sup>2)</sup> Województwo mazowieckie.

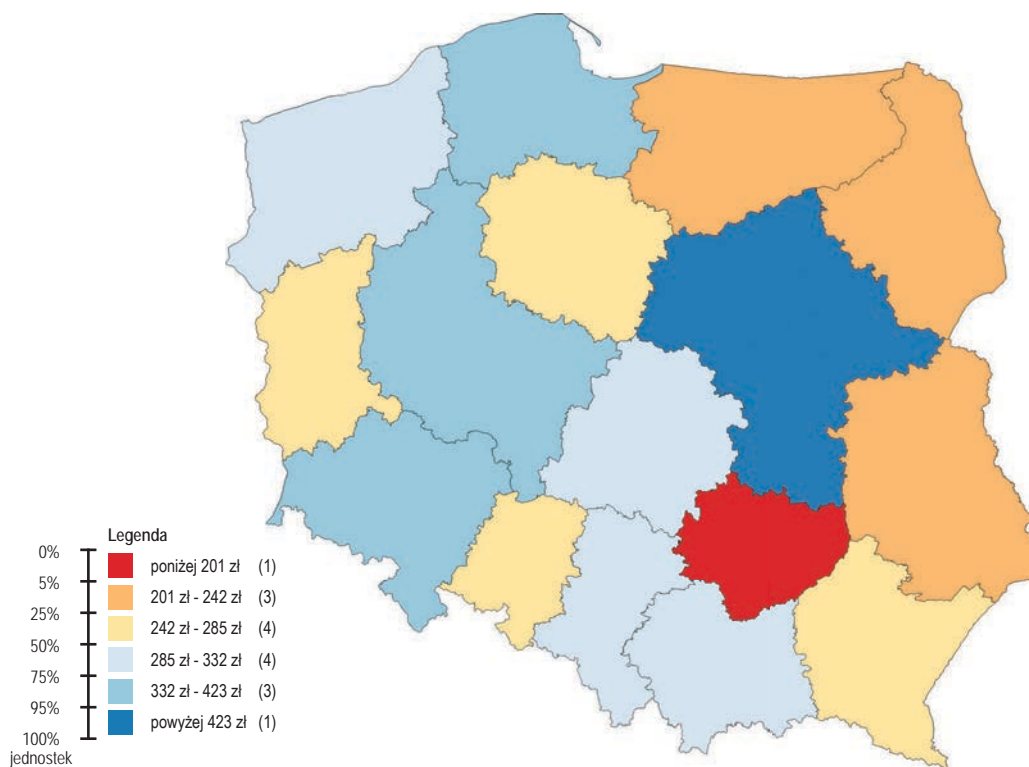
Dochody bieżące województw samorządowych ukształtowały się w 2021 r. na poziomie 500 zł, a majątkowe zamknęły się kwotą 98 zł, co oznacza wzrost dochodów bieżących w stosunku do 2020 r. o 59 zł (w odniesieniu do 2015 r. wzrost ukształtował się na poziomie 202 zł) i spadek wartości dochodów majątkowych o 7 zł (w stosunku do 2015 r. ten rodzaj dochodów obniżył się o 49 zł). Najwyższe dochody bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpiły ponownie w samorządzie województwa mazowieckiego – 728 zł (121,7% średnich dochodów bieżących województw samorządowych) i zachodniopomorskiego – 681 zł (113,9%), w pozostałych województwach wartość dochodów bieżących zawierała się pomiędzy 490 zł w województwie śląskim, a 654 zł w lubelskim.

Struktura dochodów województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)

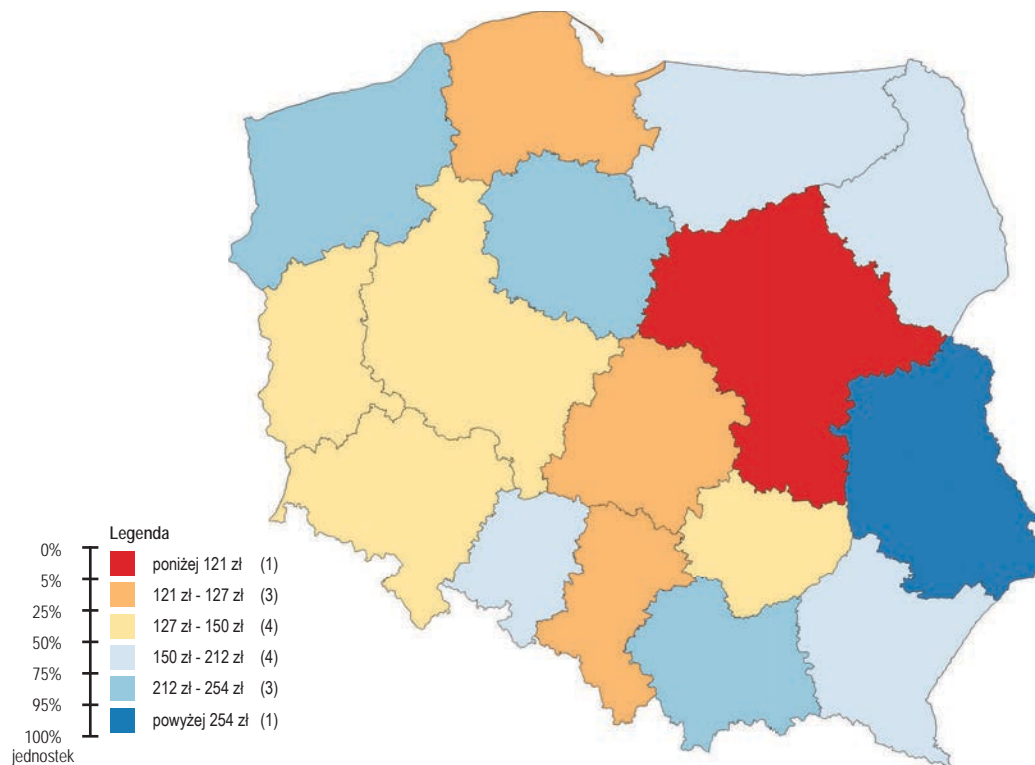


Średnie dla kraju dochody własne województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 336 zł (wzrost o 58 zł w stosunku do 2020 r. i o 150 zł w odniesieniu do 2015 r.). Wzrost tego rodzaju dochodów wystąpił w 15 województwach samorządowych, najwyższy w województwie łódzkim – o 92 zł oraz śląskim – o 90 zł i lubuskim – o 89 zł. Spadek odnotowało województwo podlaskie – o 4 zł.

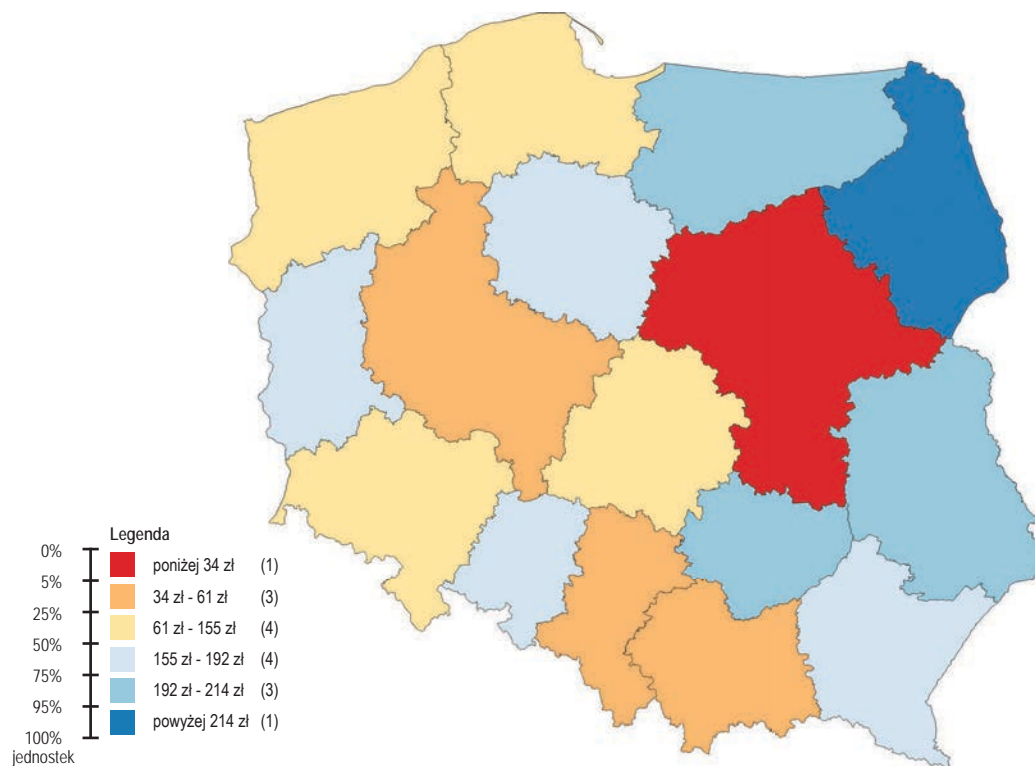
Dochody własne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



Dochody województw samorządowych z tytułu dotacji celowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



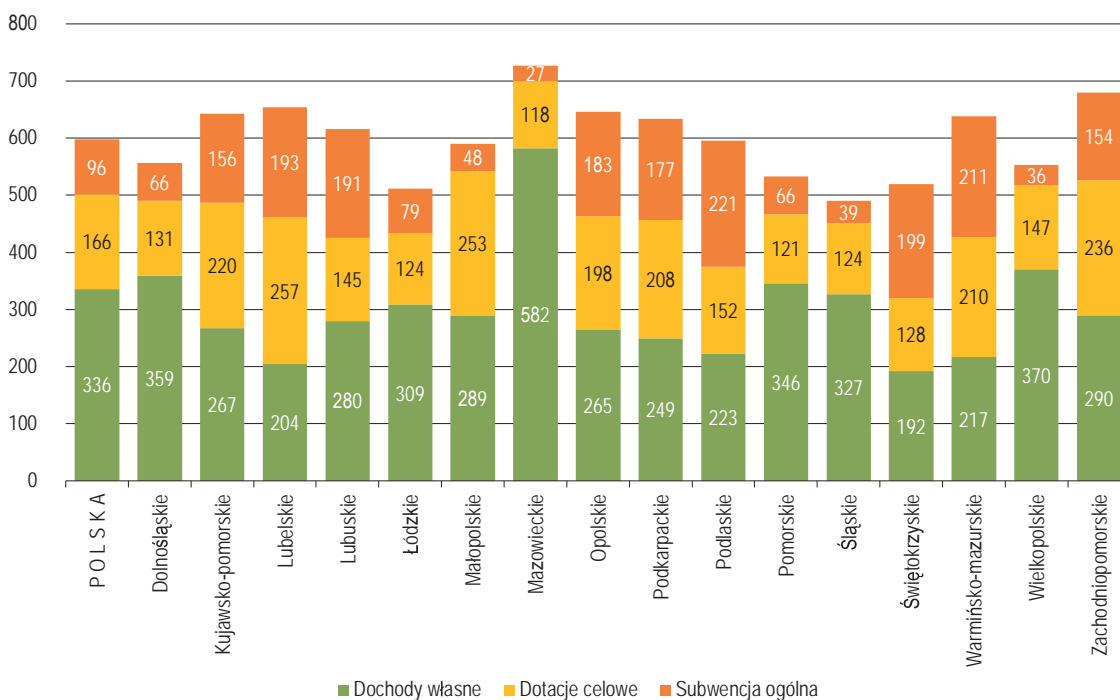
Dochody województw samorządowych z tytułu subwencji ogólnej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



Średnia kwota dochodów z tytułu subwencji ogólnej przypadającej na jednego mieszkańca ukształtowała się w województwach samorządowych na poziomie 96 zł (wzrost o 12 zł rok do roku i o 44 zł w ciągu ostatnich 7 lat). Najniższą jej wartość odnotowano ponownie w województwach charakteryzujących się najwyższymi wpływami z dochodów własnych, tj. w mazowieckim – 27 zł (28,1% średniej krajowej), wielkopolskim – 36 zł (37,5%) oraz śląskim – 39 zł (40,6%), a najwyższą w podlaskim – 221 zł (230,2%), warmińsko-mazurskim – 211 zł (219,8%) i świętokrzyskim – 199 zł (207,3%), czyli w województwach zaliczających się do grupy z najniższymi udziałami dochodów własnych.

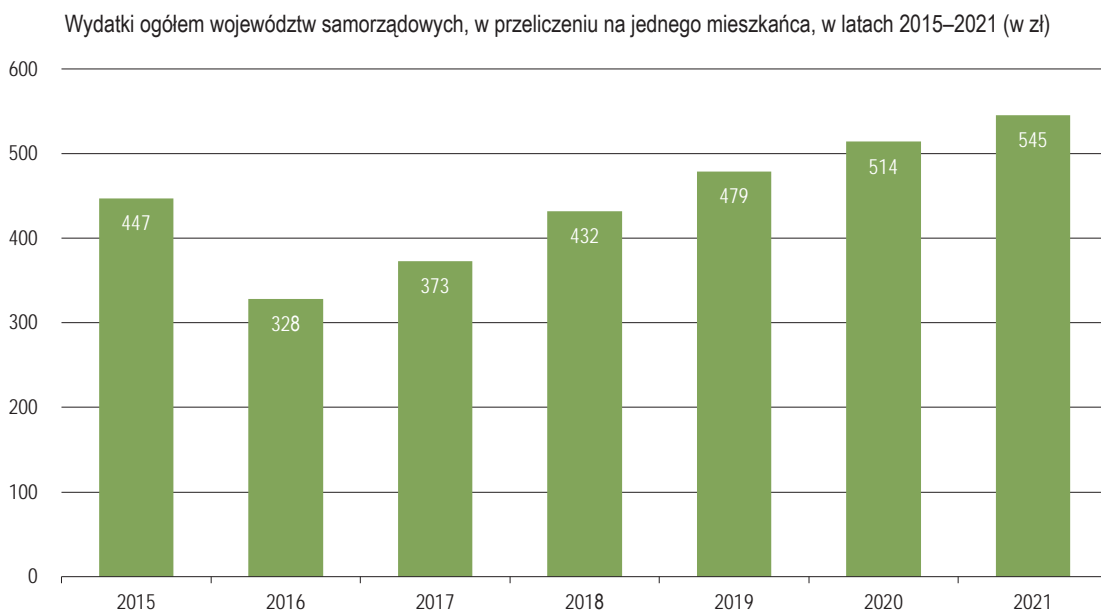
Dochody z tytułu dotacji celowych *per capita* osiągnęły w 2021 r. średnią wartość 166 zł, co oznacza spadek w stosunku do 2020 r. o 19 zł i o 41 zł licząc od 2015 r. Spadek kwot dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpił w 13 województwach przy wzroście w województwach lubelskim, kujawsko-pomorskim i mazowieckim. Najwyższe dochody z tytułu dotacji celowych wystąpiły w samorządzie województwa lubelskiego – 257 zł *per capita* (tj. 154,8% średniej dla wszystkich samorządów tego typu), następnie małopolskiego – 253 zł (152,4%) i zachodniopomorskiego – 236 zł (142,2%), a najniższy w mazowieckim – 118 zł (tj. 71,1% średniej dla województw samorządowych), pomorskim – 121 zł (72,9%) oraz śląskim i łódzkim – 124 zł (74,7%).

Poziom i struktura dochodów ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



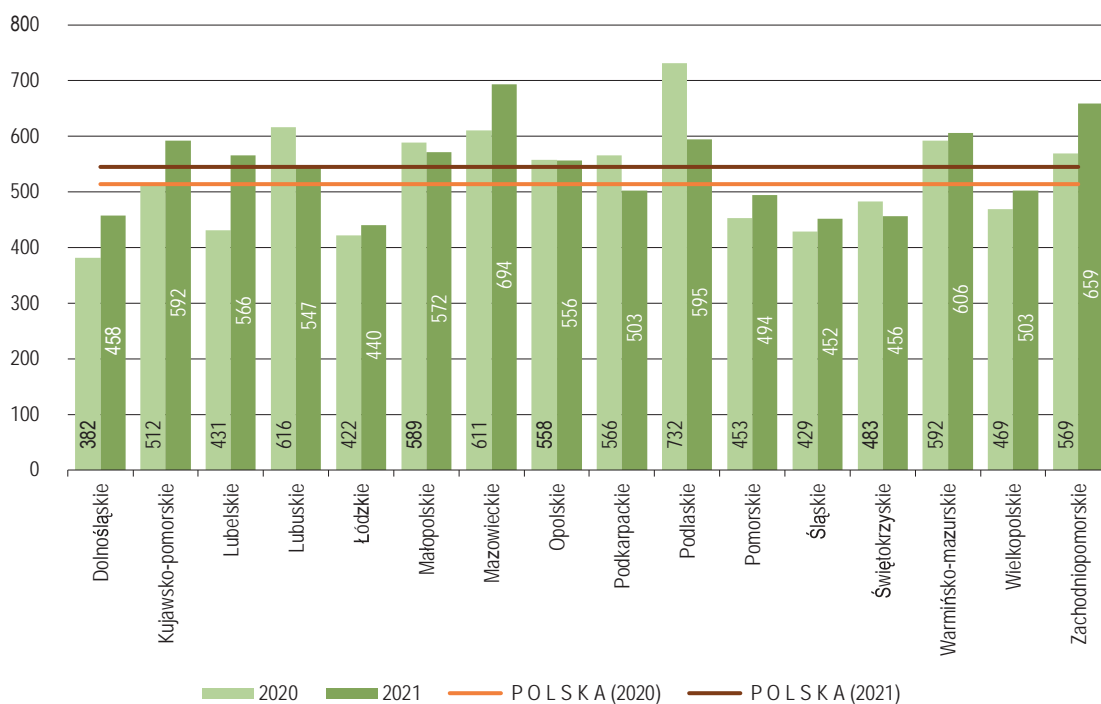
## 5.2. Wydatki

W 2021 r. wydatki budżetowe województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniosły średnio 545 zł i wzrosły w stosunku do 2020 r. o 31 zł, co oznacza utrzymanie trwającej od 2016 r. tendencji wzrostu wydatków. Od 2015 r. wydatki wzrosły o 98 zł, tj. o 21,9%, realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, o 7,4%. Wydatki ogółem województw były niższe od wartości dochodów o 53 zł, określając nadwyżkę budżetową w tej wysokości.



W 10 województwach wystąpił wzrost wydatków, przy czym najwyższy odnotowały samorządy województw: lubelskiego – o 135 zł, zachodniopomorskiego – o 89 zł i mazowieckiego – o 83 zł. Najwyraźniejsze spadki wydatków na jednego mieszkańca wystąpiły w województwach: podlaskim, lubuskim i podkarpackim, odpowiednio o 137 zł, 70 zł i 63 zł.

Wydatki ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2020 i 2021 (w zł)



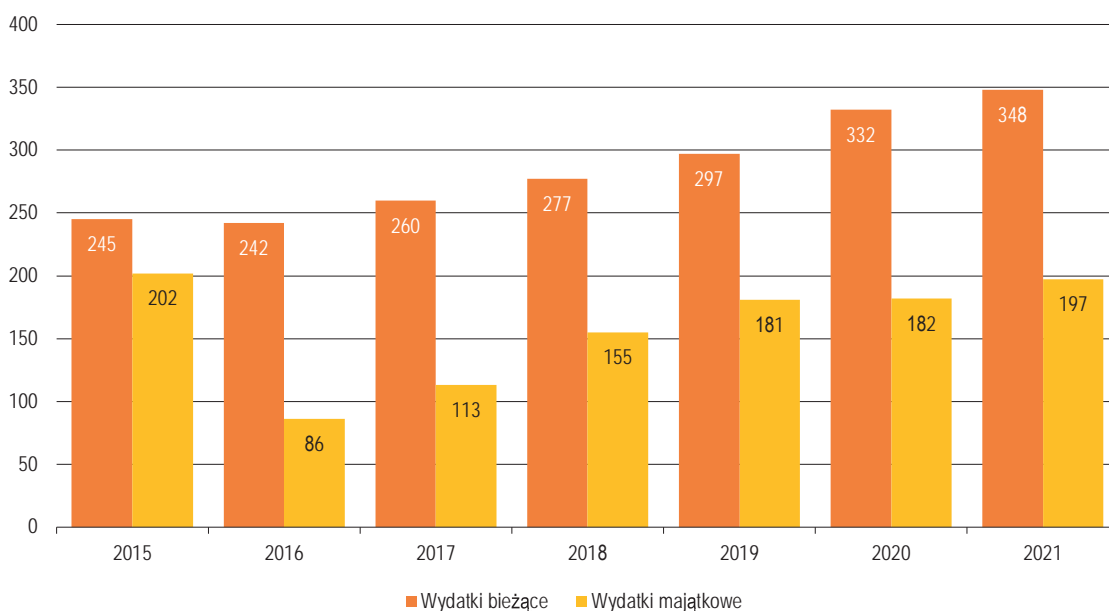
Poziom i dynamika wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2020 i 2021 (w zł)

Wyszczególnienie	2020	2021	Różnica (3-2)	Dynamika (2020 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>514</b>	<b>545</b>	<b>31</b>	<b>106,0</b>
– bieżące	332	348	16	104,8
– majątkowe	182	197	15	108,2
Mediana	535	551	16	103,0
Średnia	526	543	17	103,2
Minimalne	382	440	58	115,2
Maksymalne	732 <sup>1)</sup>	694 <sup>2)</sup>	-38	94,8

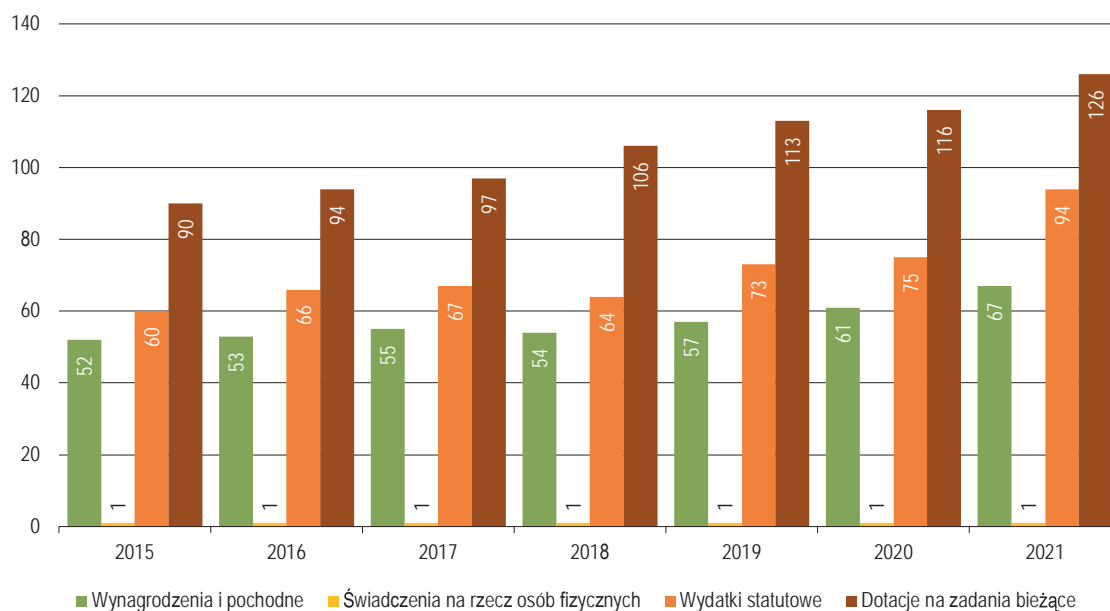
1) *Województwo podlaskie.*2) *Województwo mazowieckie.*

Wydatki bieżące *per capita* w województwach samorządowych wyniosły średnio 348 zł i były wyższe o 16 zł w porównaniu z rokiem poprzednim i o 103 zł w stosunku do 2015 r. Wydatki majątkowe *per capita* wyniosły w 2021 r. średnio 197 zł i w porównaniu rok do roku wzrosły o 15 zł, przy jednoczesnym spadku o 5 zł, biorąc pod uwagę ostatnie 7 lat.

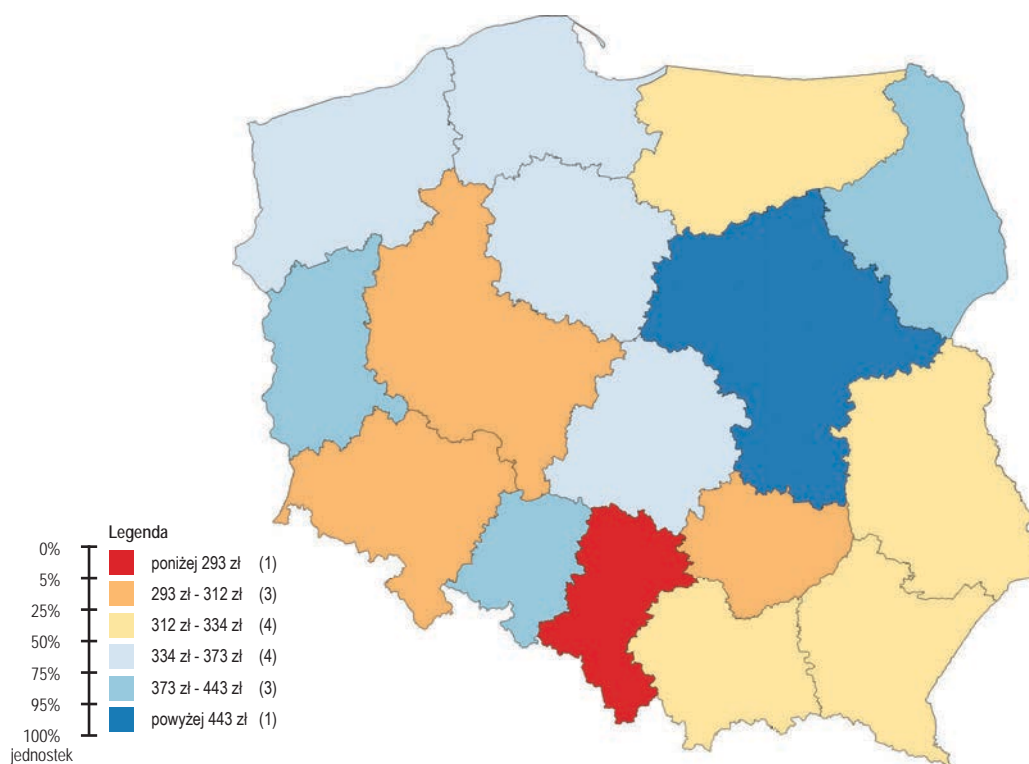
Struktura wydatków województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)

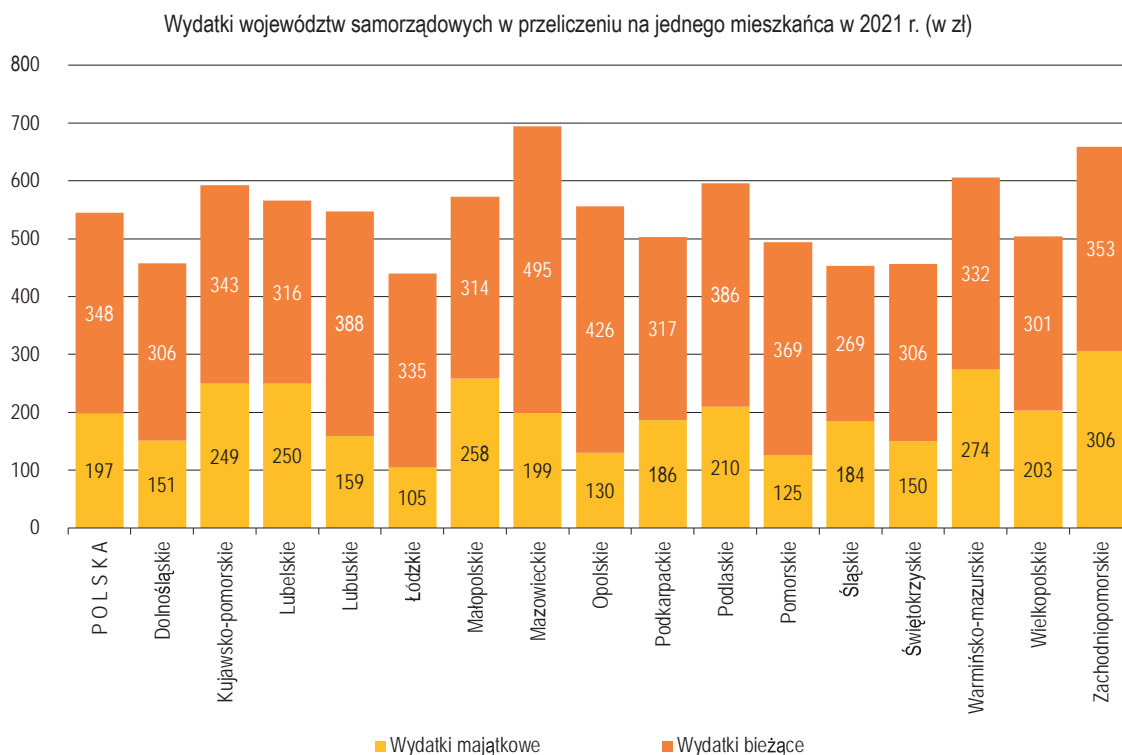


Poziom wybranych wydatków bieżących województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



Wydatki bieżące województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)

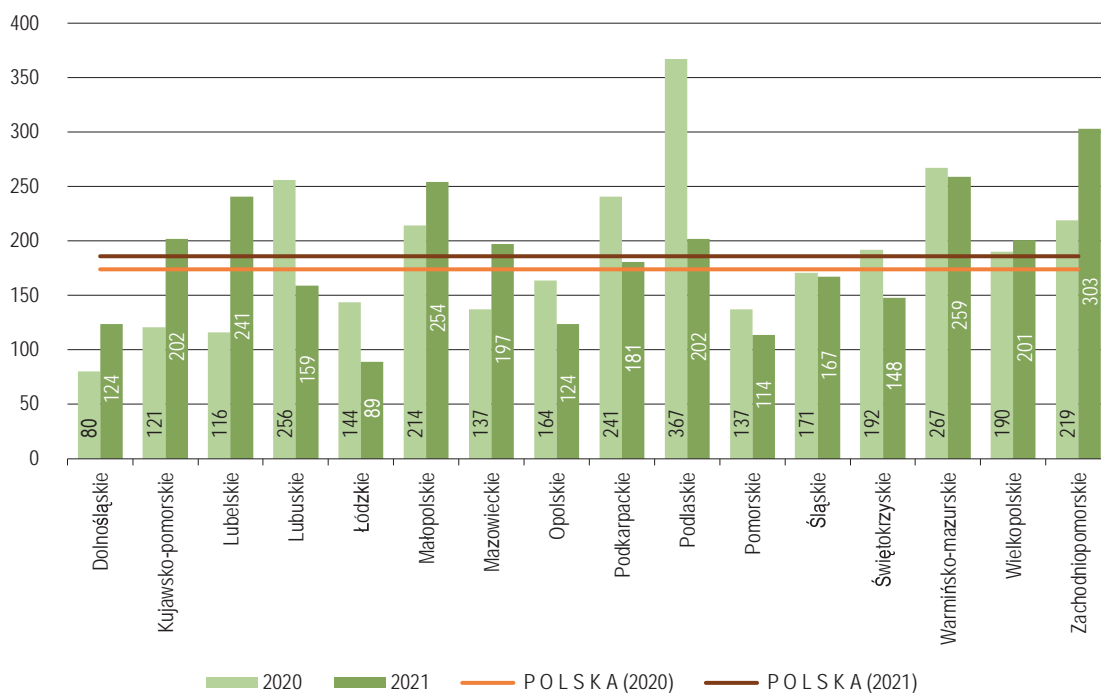




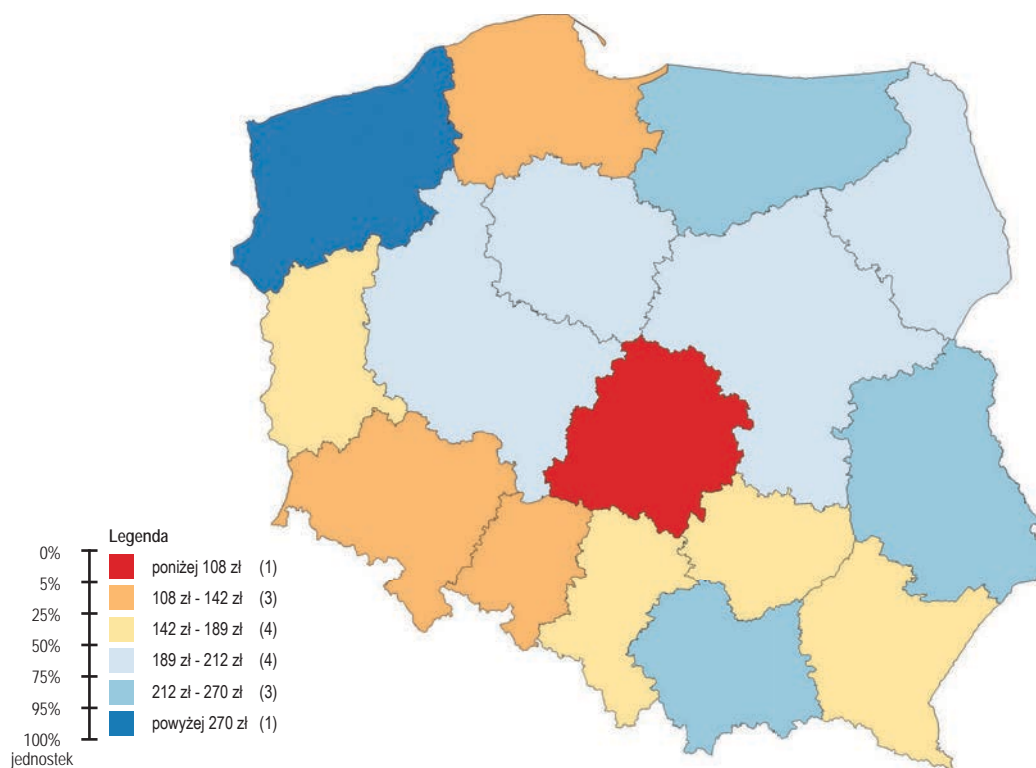
Tylko w budżecie województwa małopolskiego wykonanie wydatków bieżących okazało się niższe – o 61 zł. Najwyższy wzrost w tej kategorii wydatków wystąpił w województwie łódzkim (o 68 zł), pomorskim (o 58 zł) i opolskim (o 33 zł).

Wartość średnich wydatków inwestycyjnych wyniosła w 2021 r. – 186 zł, co oznaczało wzrost o 12 zł w stosunku do roku poprzedniego, co było efektem wypracowania dodatniej dynamiki w 7 województwach samorządowych. Najwyższy wzrost wydatków *per capita* na inwestycje wykonało województwo lubelskie (wzrost o 125 zł), największy spadek odnotowano w województwie podlaskim – o 165 zł. W ujęciu kwotowym *per capita* najwyższe wydatki inwestycyjne w relacji do średniej krajowej wystąpiły w województwie zachodniopomorskim – 303 zł (162,9% średnich wydatków inwestycyjnych dla województw), dalej w warmińsko-mazurskim – 259 zł (139,2%) i małopolskim – 254 zł (136,6%), najniższe w łódzkim – 89 zł (47,8% średniej krajowej), pomorskim – 114 zł (61,3%) oraz w opolskim i dolnośląskim – po 124 zł (66,7%). 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 2021 r. wyniosła ona 53,4%. Dla porównania w przypadku gmin stosunek wydatków inwestycyjnych do bieżących wyniósł 16,8%, miast na prawach powiatu – 16,3%, m.st. Warszawy – 9,8%, powiatów – 18,5%, a dla kraju wskaźnik wyraził się wartością 18,2%.

Wydatki inwestycyjne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2020 i 2021 (w zł)

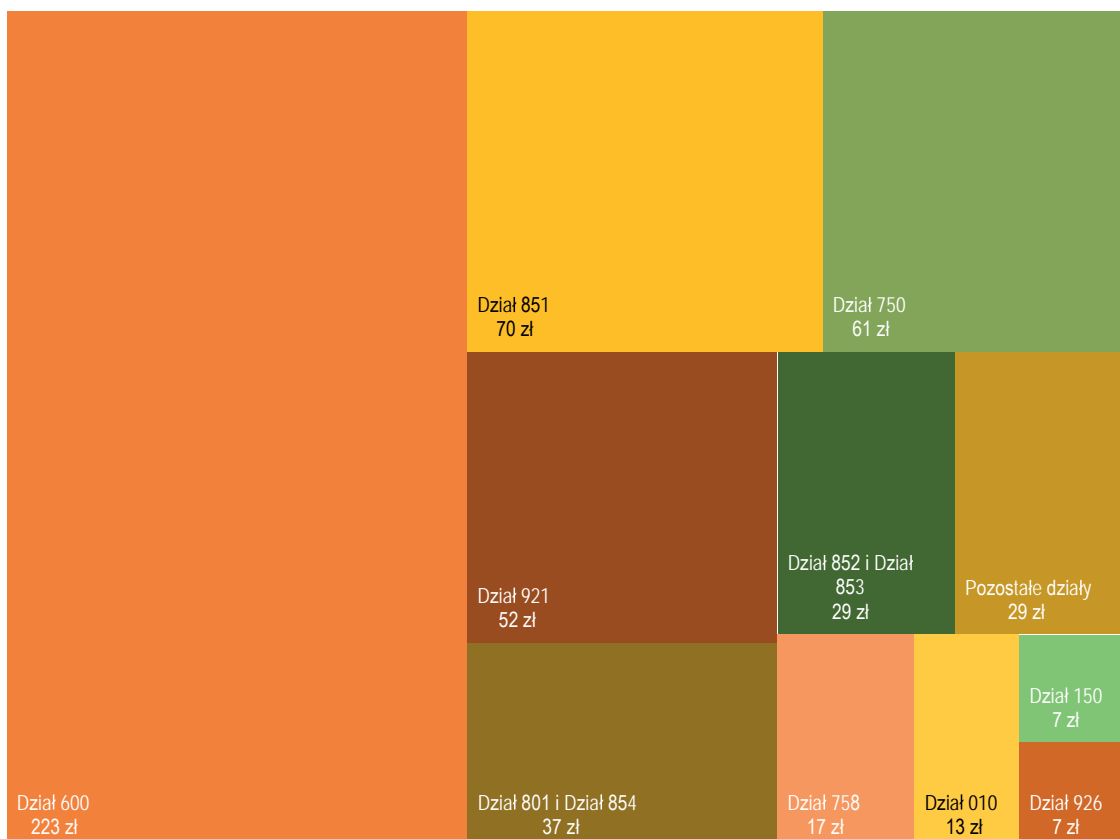


Wydatki inwestycyjne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r. (w zł)



Wg działów klasyfikacji budżetowej najwyższe kwoty wydatków województw samorządowych *per capita* odnotowano w działach Transport i łączność – 223 zł (w 2020 r. – 203 zł), co stanowiło 40,9% wszystkich wydatków województw, Ochrona zdrowia – 70 zł (w 2020 r. – 65 zł), Administracja publiczna – 61 zł (w 2020 r. – 52 zł) oraz Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 52 zł (w 2020 r. – 50 zł).

Wydatki województw samorządowych, wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2021 r.



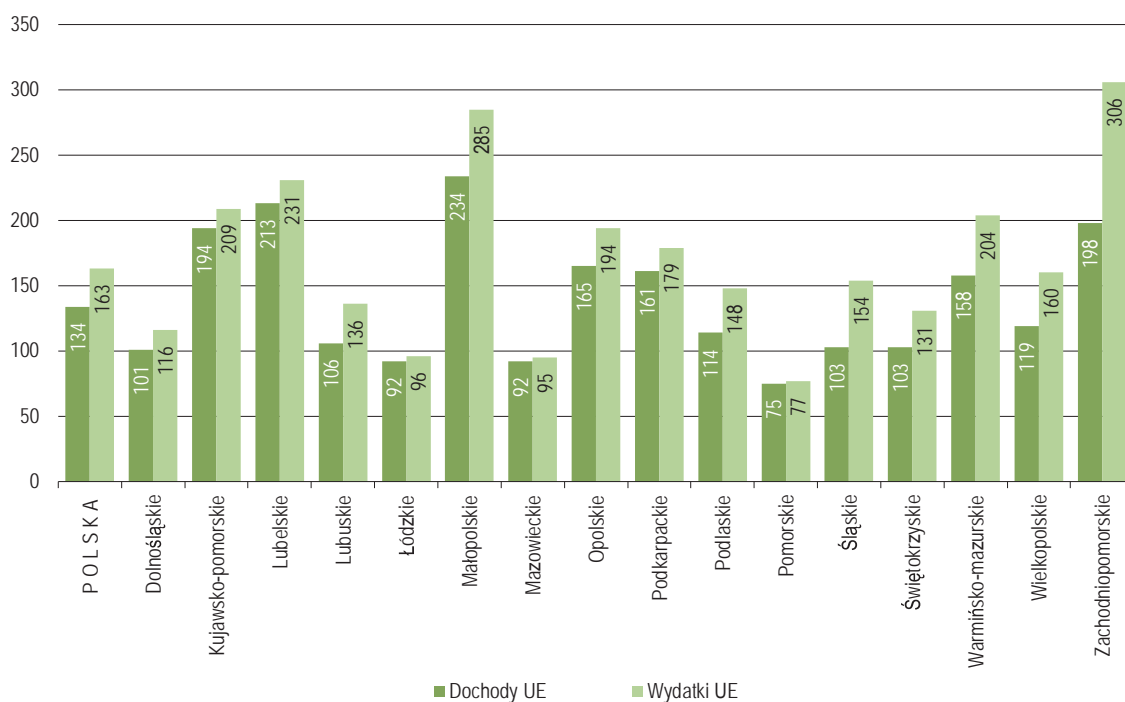
Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 750 – Administracja publiczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, 758 – Różne rozliczenia, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe, dział 926 – Kultura fizyczna.

### 5.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

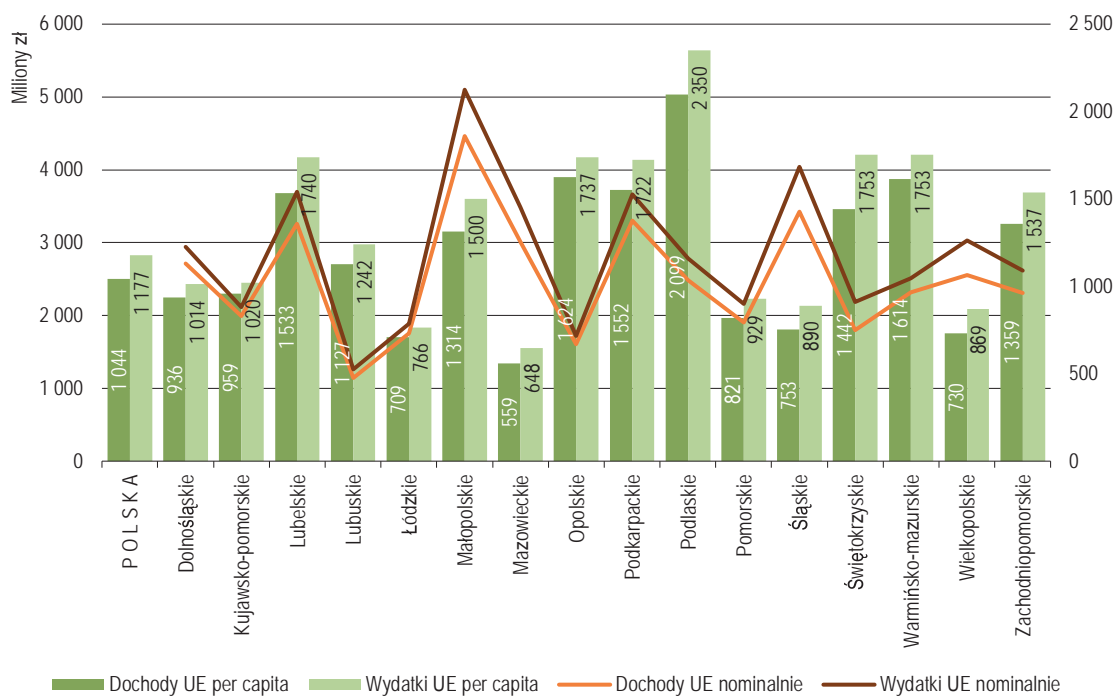
Dochody liczone na jednego mieszkańca województw samorządowych, pozyskane w 2021 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych, tj. w okresie przejściowym pomiędzy zakończoną w 2020 perspektywą finansową na lata 2014–2020, a nową perspektywą na lata 2021–2027, wyniosły ogółem 134 zł, z tego bieżące 53 zł i majątkowe 81 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił spadek dochodów o 30 zł, na co miał wpływ spadek dochodów bieżących o 24 zł i majątkowych o 6 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 116 zł (171 zł w 2020 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne<sup>14</sup> wyniosły w 2021 r. 163 zł, z tego bieżące 58 zł i majątkowe 105 zł. W stosunku do 2020 r. nastąpił spadek wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 20 zł, w tym wydatków bieżących o 17 zł i majątkowych o 3 zł. Mediana wydatków wyniosła 157 zł (208 zł w 2020 r.).

<sup>14</sup> Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

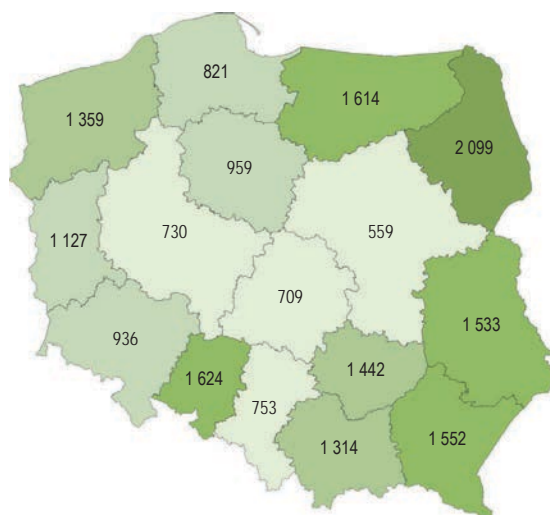
Dochody i wydatki województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2021 r., wg województw (w zł)



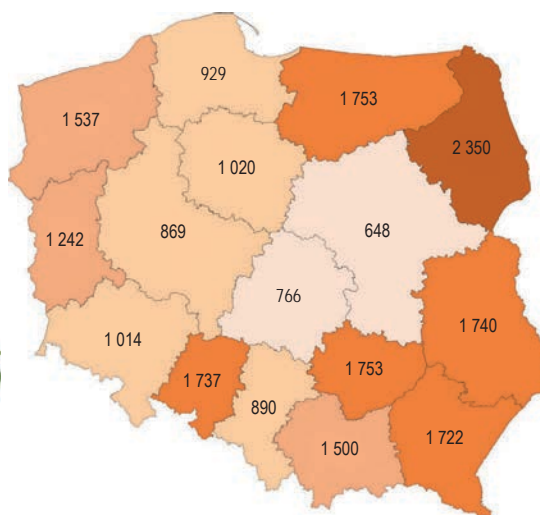
Skumulowane dochody i wydatki UE województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2021



Skumulowane dochody UE województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2021 (w zł)



Skumulowane wydatki UE województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2021 (w zł)



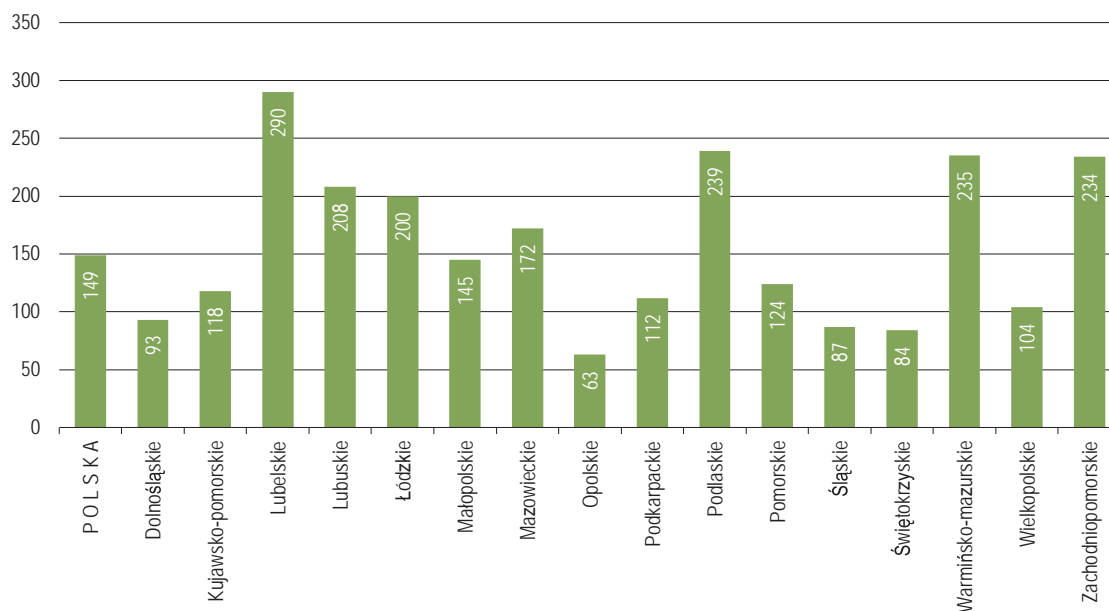
Skumulowane dochody *per capita* województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w całym okresie trwania perspektywy finansowej 2014–2020 i pierwszego roku nowej perspektywy 2021–2027 wyniosły średnio 1 044 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 1 177 zł. Najwyższe finansowanie i współfinansowanie unijne wykonano w województwach: podlaskim (łącznie 2 099 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa), opolskim – 1 624 zł i warmińsko-mazurskim – 1 614 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 (2 350 zł), świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim (po 1 753 zł). W ujęciu nominalnym (wartość całkowita dochodów i wydatków związanych z projektami i programami unijnymi) liderami były województwa małopolskie, śląskie i podkarpackie.

#### 5.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

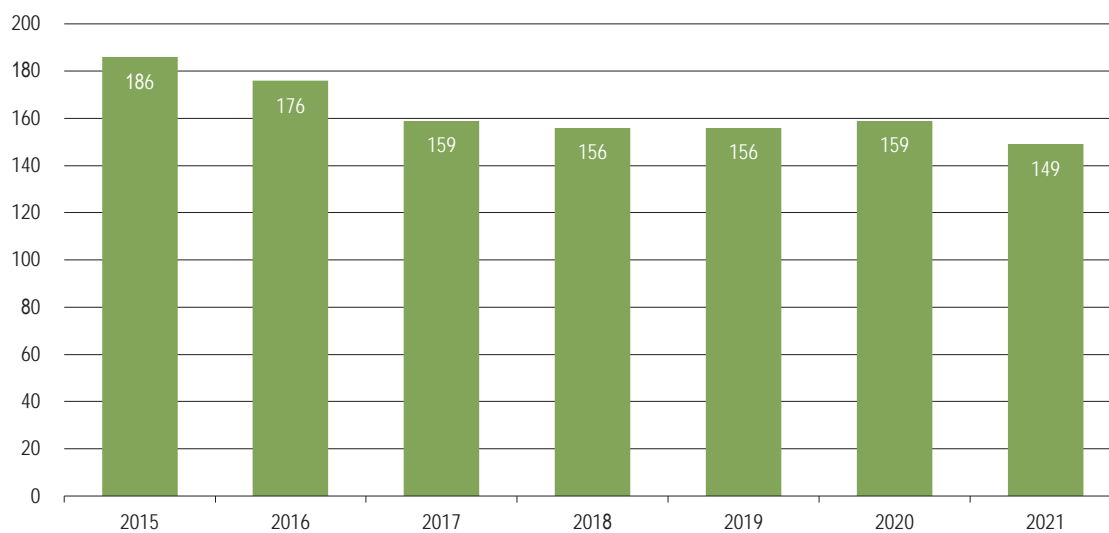
Średnie zadłużenie województw samorządowych liczone *per capita*, w skali kraju wyniosło w 2021 r. – 149 zł i w stosunku do roku poprzedniego spadło o 10 zł, a od roku 2015 o 37 zł. Województwa samorządowe, obok powiatów, były jedynym typem samorządu, które obniżyło swój dług, co sprawiło, że piąty rok z rzędu utrzymuje się delikatna tendencja spadkowa poziomu zadłużenia sejmików. Najwyższym zadłużeniem charakteryzował się ponownie budżet województwa lubelskiego – 290 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca (194,6% średniej krajowej dla województw), a najniższym znów województwo opolskie – 63 zł, tj. 42,3% średniej krajowej.

W trzech województwach samorządowych dług zwiększył swoją wartość: w zachodniopomorskim (o 60 zł), pomorskim (o 20 zł) i małopolskim (o 3 zł). Największy spadek kwoty długu odnotowały województwa dolnośląskie (o 49 zł), lubelskie (o 39 zł), łódzkie (o 32 zł) i lubuskie (o 21 zł). W pozostałych sejmikach województwa obniżenie poziomu zadłużenia zawierało się w granicach od 19 zł do 2 zł.

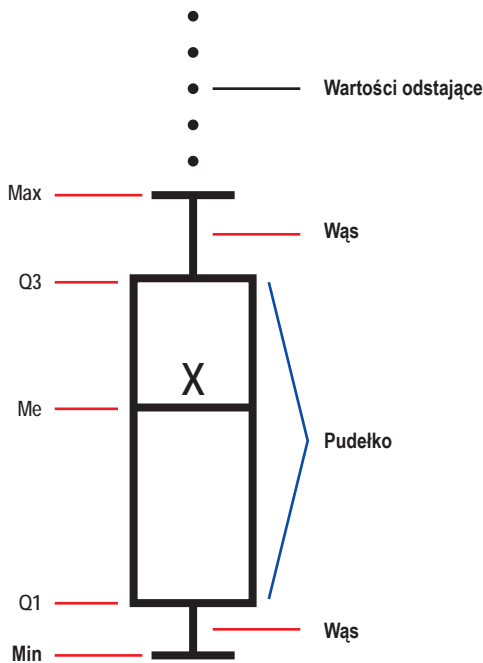
Zadłużenie województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2021 r. (w zł)



Zadłużenie województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2015–2021 (w zł)



Objaśnienia do wykresów pudełkowych



**Max** - to maksymalna wartość jaka występuje w zbiorze danych (bez wartości odstających).

**Min** - to minimalna wartość jaka występuje w zbiorze danych.

**Mediana (Me)** - wartość środkowa zbioru uszeregowanego narastająco (dzieli zbiór dokładnie na połowę) – tzw. drugi kwartyl (50% ma wartość mniejszą).

**Znak X** – średnia arytmetyczna.

**Kwartyl 1 (Q1)** – wartość wyznaczająca przedział, w którym występuje pierwsze 25% wszystkich obserwacji w zbiorze danych uszeregowanym narastająco (25% ma wartość mniejszą).

**Kwartyl 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 kwartylem). 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