



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Przewodniczący  
Krajowej Rady  
Regionalnych Izb Obrachunkowych  
KRRIO.070.38.2023

**Druk nr 3459**

Kielce, 29 czerwca 2023 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek*

Uprzejmie informuję, że Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych realizując zadania określone artykułem 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.), przygotowała

**- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2022 roku.**

Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą KR RIO z dnia 2 czerwca 2023 roku i jest dostępne w wersji elektronicznej na stronie internetowej

[https://rio.gov.pl/download/attachment/129/sprawozdanie\\_za\\_2022\\_r.pdf](https://rio.gov.pl/download/attachment/129/sprawozdanie_za_2022_r.pdf)

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.

*Pozostaję z poważaniem*

Damian Grzelka

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



KRAJOWA RADA  
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

*Sprawozdanie z działalności regionalnych izb  
obrachunkowych i wykonania budżetu  
przez jednostki samorządu terytorialnego  
w 2022 roku*



KRRiO

Warszawa 2023  
[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 2022 ROKU**

Warszawa 2023

[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 2022 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. Czajko Bożena – naczelnik WIAS - RIO we Wrocławiu
4. Czesyk Dawid – z-ca prezesa RIO w Szczecinie - Przewodniczący Komisji Legislacji i Orzecznictwa KR RIO
5. Czołpińska Ewa – z-ca prezesa RIO w Białymstoku - Z-ca Przewodniczącego KR RIO
6. Diduszko Artur – inspektor WKGF - RIO w Katowicach
7. Draszawka Kamila – starszy specjalista WIAS - RIO w Gdańsku
8. Duczmal Katarzyna – naczelnik WIAS - RIO w Zielonej Górze
9. Frąckowiak Joanna – naczelnik WIAS - RIO w Poznaniu
10. Hardyk Anna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Katowicach
11. Januszek Andrzej – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Krakowie
12. Jaros Renata – p.o. z-cy naczelnika WIAS - RIO w Kielcach
13. Kańczuga Wojciech – z-ca naczelnika WIAS - RIO we Wrocławiu
14. Koszela Ewa – naczelnik WKGF - RIO w Katowicach
15. Książkiewicz Jagoda – specjalista WIAS - RIO w Bydgoszczy
16. Kumor Maria – naczelnik WIAS - RIO w Kielcach
17. Łapicz Paweł – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Białymstoku
18. Micyk Izabela – naczelnik WIAS - RIO w Krakowie
19. Natoniewska-Stasiak Małgorzata – naczelnik WIAS - RIO w Lublinie
20. Niewiarowska-Zielińska Iwona – naczelnik WIAS - RIO w Łodzi
21. Pelczar Agnieszka – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Katowicach
22. Płońska-Nowak Aleksandra – inspektor WKGF - RIO w Katowicach
23. Policht Adriana – naczelnik WIAS - RIO w Olsztynie
24. Puchlerz Wioletta – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Zielonej Górze
25. Serafin Marta – starszy specjalista WIAS - RIO w Bydgoszczy
26. Sęp Tomasz – z-ca naczelnik WIAS - RIO w Rzeszowie
27. Sieińska Daria – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Poznaniu
28. Syguda Agata – naczelnik WIAS - RIO w Katowicach
29. Sójka Anna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Lublinie
30. Urbańska Joanna – naczelnik WIAS - RIO w Białymstoku
31. Walczak-Grabowska Karolina – naczelnik WIAS - RIO w Warszawie
32. Waltoś Ewa – starszy specjalista WIAS - RIO w Rzeszowie
33. Welzant-Kamińska Maria – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Olsztynie
34. Wolny Agnieszka – naczelnik WIAS - RIO w Bydgoszczy
35. Wołczak Barbara – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Opolu
36. Woźniak Maciej – z-ca naczelnika WKGF - RIO w Łodzi
37. Zakrzewska Izabela – naczelnik WIAS - RIO w Szczecinie
38. Zbierska Danuta – naczelnik WIAS - RIO w Gdańsku
39. Zwierzyński Robert – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Łodzi

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

**Autorzy zdjęć**

Okładka: Białystok – Mateusz Hołownia, Bydgoszcz – Justyna Szelągowska, Gdańsk – Marek Angiel Urząd Miejski w Gdańsku, Katowice – Archiwum UM Katowice, Kielce – Aleksander Piekarski, Kraków – Janusz Kot, Lublin – Małgorzata Natoniewska-Stasiak, Łódź – Adam Głębski, Olsztyn – Bogusław Kiliś, Opole – zasoby Urzędu Miasta Opola, Poznań – Justyna Szelągowska, Rzeszów – Józef Ambrozowicz, Szczecin – Krzysztof Kus, Warszawa – Karolina 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 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.), przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2022 roku”. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 6/2023 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 2 czerwca 2023 r. Jest to już 26. sprawozdanie.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki. Efekt pracy izb w 2022 r. to m.in.:

- 197 095 zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,
- 12 budżetów ustalonych dla **samorządów** (dla 10 gmin, 1 powiatu i 1 związku jst),
- 24 597 wydanych opinii w sprawach określonych w ustawach, w tym 20 w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium, z czego 10 pozytywnych, 2 pozytywne z uwagami i 8 negatywnych,
- 960 przeprowadzonych kontroli jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym 702 w ramach kontroli kompleksowych,
- 114 901 skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 383 rozpatrzone pisma i skargi, w tym 170 dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- 93 szkolenia, w których uczestniczyło 9 650 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 „Kontrola powszechności opodatkowania w podatku od nieruchomości, w podatku rolnym i w podatku leśnym” oraz „Ewidencja środków pieniężnych na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego”. Wyniki powyższych kontroli zostaną przedstawione 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 5/2023 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 16 maja 2023 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 2022 r. to:

- **345 672 943 tys. zł** – dochody ogółem, które w 4,4% pozyskano z UE, tj. **15 259 554 tys. zł**,
- **353 852 756 tys. zł** – wydatki ogółem, w tym wydatki inwestycyjne – **60 306 173 tys. zł**, z czego 26,3%, tj. **15 844 798 tys. zł**, ze środków pozyskanych z UE,
- **-8 179 812 tys. zł** – wynik budżetów – deficyt,
- **90 825 610 tys. zł** – zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów stanowiły 26,3%,
- **86 020 910 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 168 związków jednostek samorządu terytorialnego oraz związków metropolitalny. Ogółem w 2022 r. funkcjonowało 2 976 jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

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 2021 i 2022 (baza na dzień 23 marca br.) oraz przez Główny Urząd Statystyczny w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2022 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.



Damian Grzelka  
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 2022 r.</b>	<b>11</b>
--	-----------

## Część I. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2022 roku

<b>Rozdział I.</b>	
<b>Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych</b>	<b>22</b>

1.	Zadania izb	22
2.	Organizacja i zasady działania izb	24
3.	Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami	26
4.	Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających	27
5.	Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe	28
5.1.	Dochody	28
5.2.	Wydatki	29
5.3.	Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym	31
6.	Zatrudnienie, wynagrodzenia i kwalifikacje	33
6.1.	Zatrudnienie	33
6.2.	Wynagrodzenia	34
6.3.	Kwalifikacje	35

<b>Rozdział II.</b>	
<b>Działalność nadzorcza</b>	<b>38</b>

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

<b>Rozdział III.</b>	
<b>Działalność opiniodawcza</b>	<b>57</b>

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

<b>Rozdział IV.</b>	
<b>Działalność kontrolna</b>	<b>71</b>
<hr/>	
1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe	71
1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości	74
1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli	74
1.3. Skutki finansowe kontroli	105
1.4. Działania pokontrolne	107
2. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych	108
3. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa	112
<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>113</b>
<hr/>	
<b>Rozdział VI.</b>	
<b>Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego</b>	<b>115</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>116</b>
<hr/>	
<b>Rozdział VIII.</b>	
<b>Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe</b>	<b>117</b>
<hr/>	
<b>Rozdział IX.</b>	
<b>Działalność informacyjna i szkoleniowa</b>	<b>120</b>
<hr/>	
1. Działalność szkoleniowa	120
2. Działalność informacyjna	121
2.1. Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych	121
2.2. Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej	124
<b>Rozdział X.</b>	
<b>Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych</b>	<b>126</b>
<hr/>	
1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami	126
2. Rozwój infrastruktury informatycznej	128

**Rozdział XI.****Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych****131**

Tabela 1.	Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2022 r.	137
Tabela 2.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2022 r.	138
Tabela 3.	Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2022 r.	138
Tabela 4.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2022 r.	138
Tabela 5.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2022 r.	139
Tabela 6.	Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2022 r.	139
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 2022 r.	140
Tabela 8.	Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2022 r.	141
Tabela 9.	Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2022 r.	142

**Część II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2022 roku****Rozdział I.****Uchwalanie budżetu i jego zmiany****146**

1.	Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego	146
2.	Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian	148
3.	Zmiany w uchwałach budżetowych i w budżetach jst	149
4.	Poprawność dokonywanych zmian	151

**Rozdział II.****Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego****152**

1.	Istotne czynniki i zmiany prawa mające wpływ na sytuację finansową i wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2022 r.	152
2.	Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego	156
2.1.	Dochody	157
2.2.	Wydatki	162
2.3.	Wynik budżetu, przychody i rozchody	167
2.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	169
3.	Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie	175
3.1.	Dochody ze źródeł zagranicznych	175
3.2.	Wydatki ze źródeł zagranicznych	178

<b>Rozdział III.</b>	
<b>Wykonanie budżetów przez gminy</b>	<b>183</b>
1. Dochody	185
2. Wydatki	192
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody	198
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	200
<b>Rozdział IV.</b>	
<b>Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa</b>	<b>202</b>
1. Dochody	204
2. Wydatki	208
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody	211
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	213
<b>Rozdział V.</b>	
<b>Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu</b>	<b>215</b>
1. Dochody	217
2. Wydatki	222
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody	226
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	229
<b>Rozdział VI.</b>	
<b>Wykonanie budżetów przez powiaty</b>	<b>234</b>
1. Dochody	236
2. Wydatki	241
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody	246
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	249
<b>Rozdział VII.</b>	
<b>Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe</b>	<b>251</b>
1. Dochody	253
2. Wydatki	257
3. Wynik budżetu, przychody i rozchody	260
4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	262
<b>Rozdział VIII.</b>	
<b>Wykonanie budżetów przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związek metropolitalny</b>	<b>266</b>
1. Związki jednostek samorządu terytorialnego	266
2. Związek metropolitalny – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach	271

**Rozdział IX.****Wybrane zagadnienia gospodarki finansowej jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp oraz poziomu zadłużenia****274**

1.	Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp	274
1.1.	Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp)	274
1.2.	Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp)	276
1.3.	Prognozy na lata 2023–2026	279
2.	Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi	281
3.	Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst	288

**Rozdział X.****Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca****294**

1.	Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca	295
1.1.	Dochody	295
1.2.	Wydatki	305
1.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	311
1.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	313
2.	Budżet m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca	316
3.	Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca	323
3.1.	Dochody	323
3.2.	Wydatki	327
3.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	331
3.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	333
4.	Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca	339
4.1.	Dochody	339
4.2.	Wydatki	347
4.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	353
4.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	355
5.	Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca	358
5.1.	Dochody	358
5.2.	Wydatki	364
5.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	369
5.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	371

## **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 2022 r. poz. 1634 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.),
uopou	– ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 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 2022 r.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
1.	<p>Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej</p> <p>Dz. U. poz.144</p>	<p>Rozporządzenie określa sposoby sporządzania oraz terminy przekazywania sprawozdań, m.in. sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/ jednostki samorządu terytorialnego z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy / miasta na prawach powiatu.</p> <p>W nowym wzorze sprawozdania Rb-PDP zlikwidowano kolumnę 2a sprawozdania, tj. wykonanie w zakresie kwot wynikających z wydanych w latach poprzednich decyzji o rozłożeniu na raty, odroczeniu terminu płatności.</p> <p>W sprawozdaniu Rb-27S zlikwidowano kolumnę „Dochody otrzymane” oraz doprecyzowano dotychczasowe brzmienie opisu dochodów wykonanych.</p>
2.	<p>Ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 258</p>	<p>Celem zmiany było przesądzenie, który reżim prawny ma znaleźć zastosowanie w przypadku postępowania dotyczącego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej przed uzyskaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądowej wydawanej na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1484), w stosunku do której inwestor wystąpił już z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.</p>
3.	<p>Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa</p>	<p>Ustawa określa szczególne zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.</p> <p>Ustawa określa również: 1) szczególne zasady powierzenia pracy obywatelom Ukrainy, przebywającym legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 2) pomoc zapewnianą przez wojewodów, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty obywatelom Ukrainy; 3) utworzenie Funduszu Pomocy w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy; 4) niektóre uprawnienia obywateli Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny; 5) szczególne zasady przedłużania okresów legalnego pobytu obywateli Ukrainy oraz wydanych im przez organy polskie dokumentów dotyczących uprawnień w zakresie wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 6) niektóre uprawnienia obywateli polskich i obywateli Ukrainy będących studentami, nauczycielami akademickimi lub pracownikami naukowymi wjeżdżającymi z terytorium Ukrainy; 7) szczególne regulacje dotyczące kształcenia, wychowania i opieki dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy, w tym wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych w tym zakresie; 8) szczególne zasady organizacji i funkcjonowania uczelni w związku z zapewnianiem miejsc na studiach dla obywateli Ukrainy; 9) szczególne zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy, przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
		<p>Jeżeli obywatel Ukrainy, wjechał legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 2 ust. 4 i deklaruje zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jego pobyt na tym terytorium uznaje się za legalny w okresie 18 miesięcy licząc od dnia 24 lutego 2022 r. Do określenia okresu pobytu uznawanego za legalny stosuje się art. 57 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052). Za legalny uznaje się także pobyt dziecka urodzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez matkę, która jest osobą określoną w zdaniu pierwszym art. 2 ust. 1, w okresie dotyczącym matki.</p> <p>Obywatelowi Ukrainy, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny, na podstawie wniosku złożonego w dowolnym organie wykonawczym gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nadaje się numer PESEL, o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 510, 1000, 1641 i 1978 oraz z 2022 r. poz. 350).</p> <p>Wojewoda może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy polegającą na: 1) zakwaterowaniu; 2) zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego; 3) zapewnieniu transportu do miejsc zakwaterowania, o których mowa w pkt 1, między nimi lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub miejsc, w których obywatelom Ukrainy udzielana jest opieka medyczna; 4) finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu przeznaczanego dla osób z niepełnosprawnością w szczególności do miejsc lub pomiędzy miejscami, o których mowa w pkt 1–3; 5) zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów. Wojewoda koordynuje działania organów władzy publicznej oraz organizacji pozarządowych i przedsiębiorców, w zakresie udzielania pomocy obywatelom Ukrainy.</p> <p>Na mocy ustawy jst, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy. Zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku.</p> <p>W celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, w tym zadań realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza nim w Banku Gospodarstwa Krajowego został utworzony Fundusz Pomocy, zwany dalej „Funduszem”. Finansowanie lub dofinansowanie ze środków Funduszu może być udzielone jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom spoza tego sektora. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy dla rachunku.</p> <p>Stworzono mechanizm wsparcia jst w realizacji dodatkowych zadań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy.</p> <p>Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jst, powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów oraz województwa uzyskały możliwość udzielania pomocy, w tym pomocy finansowej, społeczności lokalnym i regionalnym innym państw. Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego lub właściwego organu statutowego.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
		<p>W celu: 1) zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej; 2) przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska, jest szczególnie negatywny; 3) usunięcia skutków sytuacji kryzysowej Prezes Rady Ministrów może, z własnej inicjatywy albo na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub ministra kierującego działem administracji rządowej, wydawać polecenia obowiązujące m.in. organy jst, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia. Zadania są realizowane przez jst jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.</p> <p>W celu wsparcia jst w realizacji dodatkowych zadań wynikających z ustawy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy Minister Sprawiedliwości użycza jst nieruchomości pozostającą w zarządzie trwałym zakładu poprawczego i schroniska dla nieletnich, jako tymczasowe miejsce zakwaterowania.</p> <p>Samorządowy zakład budżetowy, który realizuje zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, może otrzymać dotacje z budżetu jst przekraczające 50% kosztów jego działalności.</p> <p>W roku 2022 raty części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej mogą być przekazywane wszystkim jst w terminach wcześniejszych niż określone w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Ustalając relację, o której mowa w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, planowane wydatki bieżące pomniejsza się o planowane wydatki bieżące ponoszone w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel.</p> <p>Ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu jst na rok 2023 i lata kolejne, wydatki bieżące budżetu tej jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel.</p> <p>W celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, organ stanowiący jst może upoważnić wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa do: 1) dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej; 2) dokonywania czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; 3) dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki.</p> <p>Z budżetu państwa mogą być udzielane właściwym jst dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. W przypadku dofinansowania zadań własnych bieżących i inwestycyjnych kwota dotacji może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania.</p>

Dz. U. poz. 583

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
4.	<p>Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie zaniechania poboru ryczałtu od dochodów spółek w związku z przeciwdziałaniem skutkom działań wojennych na terytorium Ukrainy</p> <p>Dz. U. poz. 641</p>	<p>Na podstawie ww. rozporządzenia zarządzano zaniechanie poboru ryczałtu od dochodów spółek od osiągniętych – od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. – dochodów z tytułu wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą, o których mowa w art. 28m ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1800 z późn. zm.), odpowiadających:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. wysokości poniesionych kosztów wytworzenia lub cenie nabycia rzeczy lub praw będących przedmiotem darowizn przekazanych na cele związane z przeciwdziałaniem skutkom działań wojennych na terytorium Ukrainy: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. organizacjom, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 oraz z 2021 r. poz. 1038, 1243, 1535 i 2490), lub równoważnym organizacjom określonym w przepisach regulujących działalność pożytku publicznego obowiązujących na terytorium Ukrainy,</li> <li>b. jednostkom samorządu terytorialnego,</li> <li>c. Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych,</li> <li>d. podmiotom wykonującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium Ukrainy działalność leczniczą lub działalność z zakresu ratownictwa medycznego;</li> </ol> </li> <li>2. wysokości kosztów poniesionych z tytułu wykonania nieodpłatnego świadczenia, którego celem jest przeciwdziałanie skutkom działań wojennych na terytorium Ukrainy, realizowanego na rzecz podmiotów wymienionych w pkt 1.</li> </ol>
5.	<p>Ustawa z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 830</p>	<p>Zmiany rozszerzają m.in. zakres pomocy, której wojewoda, inne organy administracji publicznej, jednostki podległe lub nadzorowane przez organy administracji publicznej, jednostki sektora finansów publicznych, w tym jst, związki jst lub związki metropolitalne oraz inne organy władzy publicznej mogą udzielić obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.</p>
6.	<p>Ustawa z dnia 24 marca 2022 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela</p> <p>Dz. U. poz. 935</p>	<p>Na podstawie ww. ustawy dokonano okresowego (od dnia 1 maja 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.) zwiększenia o 4,4% średniego wynagrodzenia nauczycieli ustalanego w sposób określony w art. 30 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela.</p>
7.	<p>Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym</p> <p>Dz. U. poz. 1005</p>	<p>Zgodnie z nowelizacją art. 5a ust. 6 ustawy środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części.</p>
8.	<p>Ustawa z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 1383</p>	<p>Nowelą m.in. zmodyfikowano pojęcie obywatela Ukrainy, dokonano podwyższenia limitu wieku dziecka, które może być objęte opieką przez dziennego opiekuna oraz uproszczono procedury związane z przebudową, remontem lub zmianą sposobu użytkowania budynków lub ich części, będących w posiadaniu jst i przeznaczonych docelowo na cele mieszkalne przy zachowaniu podstawowych wymagań dotyczących nośności i stateczności konstrukcji oraz bezpieczeństwa użytkownika; bezpieczeństwa pożarowego; higieny, zdrowia i środowiska rozpoczętych w terminie do dnia 31 lipca 2024 r.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
9.	<p>Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. 1549</p>	<p>Wprowadzono m.in. zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. art. 2 ust. 1 pkt 1 otrzymał brzmienie: „1) nieczystościach ciekłych – rozumie się przez to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków;”;</li> <li>2. w art. 3 dodano ust. 5 i 6 w brzmieniu: <ul style="list-style-type: none"> <li>„5. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza sprawozdanie dotyczące gospodarowania nieczystościami ciekłymi za poprzedni rok kalendarzowy, zawierające informacje o: 1) liczbie zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy; 2) liczbie właścicieli nieruchomości, od których odebrano nieczystości ciekłe, oraz liczbie osób zameldowanych pod adresem nieruchomości, na której znajduje się dany zbiornik bezodpływowy lub dana przydomowa oczyszczalnia ścieków; 3) liczbie zawartych umów, o których mowa w art. 6 ust. 1, w okresie sprawozdawczym, a także przed okresem sprawozdawczym, jeżeli obejmują działania realizowane w okresie sprawozdawczym; 4) liczbie zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków, których opróżnianie zorganizowała gmina; 5) częstotliwości opróżniania zbiornika bezodpływowego lub osadnika w instalacji przydomowej oczyszczalni ścieków, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3; 6) ilości nieczystości ciekłych odebranych z obszaru gminy w podziale na nieczystości ciekłe bytowe oraz przemysłowe; 7) ilości wody pobranej przez użytkowników niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej; 8) stacjach zlewnych, do których przekazane zostały odebrane z terenu gminy nieczystości ciekłe, w postaci wykazu tych stacji; 9) liczbie przeprowadzonych kontroli dokumentów, o których mowa w art. 6 ust. 5a oraz wynikach tych kontroli.</li> <li>6. Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 5, wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i właściwemu dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie corocznie, nie później niż do końca kwietnia roku następującego po roku, którego dotyczy.”.</li> </ul> </li> </ol>
10.	<p>Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych</p> <p>Dz. U. poz. 1571</p>	<p>W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513) wprowadzono szereg zmian. W załączniku Nr 3 w zakresie klasyfikacji paragrafów dochodów jak i w załączniku Nr 4 w zakresie paragrafów wydatków wprowadzone zostały m.in. nowe paragrafy związane z pomocą Ukrainie.</p>
11.	<p>Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym</p> <p>Dz. U. poz. 1692</p>	<p>Ustawa reguluje zasady i tryb przyznawania, wypłacania oraz wysokości dodatku węglowego oraz właściwość organów w tych sprawach.</p> <p>Niniejszą ustawą dokonano m.in. zmiany art. 212 w ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634), który otrzymał brzmienie: „kwotę wydatków na spłatę przypadających w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, wymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji;”. Ponadto postanowiono, że do ustalania na lata 2023–2025 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przepisów art. 243 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych nie stosuje się.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
12.	<p>Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 1768</p>	<p>Niniejszą ustawą dokonano m.in. zmian następujących ustaw:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;</li> <li>2. ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdzie dokonano zmian w zakresie obowiązków związanych z utrzymaniem czystości i porządku na drogach dla pieszych m.in: <ul style="list-style-type: none"> <li>do obowiązków gminy należy także uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z dróg dla pieszych, jeżeli gmina pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takiej drodze dla pieszych oraz zbieranie i pozbycie się odpadów zgromadzonych w pojemnikach lub workach do tego przeznaczonych, umieszczonych na tej drodze dla pieszych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.</li> </ul> </li> </ol>
13.	<p>Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw</p>	<p>Ustawą wprowadzono m.in. następujące zmiany:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przepis art. 1 pkt 5 i 6 ustawy zmieniającej (zmieniający art. 70e i art. 70h ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) wydłużył okres wydatkowania środków otrzymanych z budżetu państwa przez gminy z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz w zakresie kanalizacji;</li> <li>– przepis art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej (w zakresie dodanego w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego art. 70i) określił zasady zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, wynikającego z decyzji administracyjnej, która stała się ostateczna przed dniem 1 stycznia 2022 r. i przed tym dniem nie podlegała wykonaniu w następstwie wstrzymania wykonania decyzji lub uwzględnienia skargi na taką decyzję przez sąd administracyjny. W takim przypadku jest dokonują zwrotu ww. środków w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym utraciło moc wstrzymanie wykonania decyzji. Jeżeli jest spełnia warunki zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej w ratach, to zapłaty pierwszej raty dokonuje ona do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym utraciło moc wstrzymanie wykonania decyzji (ust. 1). W takim przypadku podstawę do wyliczenia relacji, o której mowa w art. 38 ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, stanowią dochody podatkowe uwzględnione do wyliczenia części wyrównawczej subwencji ogólnej odpowiednio dla gmin, powiatów i województw na rok, w którym utraciło moc wstrzymanie wykonania decyzji (ust. 2);</li> <li>– przepis art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej (w zakresie dodanego w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego art. 70j) wprowadził podstawę prawną przekazania w roku 2022 dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT w łącznej wysokości 13,673 mld zł w celu wsparcia jest w realizacji ich zadań, w tym zadań z zakresu poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła ponoszonych przez odbiorców;</li> </ul>












Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
	Dz. U. poz. 1964	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przepis art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej (w zakresie dodanego w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego art. 70k) wprowadził rozwiązanie obligujące JST do przeznaczenia w latach 2022–2025, na zadania z zakresu poprawy efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz ograniczenia kosztów ciepła lub energii ponoszonych przez odbiorców, wydatków w kwocie nie mniejszej niż równowartość 15% kwoty otrzymanych w 2022 r. dodatkowych dochodów z tytułu PIT;</li> <li>– przepis art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej (w zakresie dodanego w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego art. 70l) wyłączył w 2023 roku możliwość otrzymania przez jst części rozwojowej subwencji ogólnej;</li> <li>– przepis art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej (w zakresie dodanego w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego art. 70m) wyłączył dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskane w roku 2022 z korekty dochodów, o której mowa w art. 9c ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.</li> </ul> <p>W ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim dodano Rozdział 8a pn. Przepis epizodyczny, a w nim art. 61a, który wprowadził w roku 2023 modyfikację sposobu obliczania części stałej składki rocznej płaconej przez gminy na rzecz związku metropolitalnego. Zgodnie z tym przepisem podstawą do ustalenia składki będzie dochód gminy z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, powiększony o wartość dodatkowego dochodu przypadającego gminie w roku 2022 z tytułu udziału we wpływach z PIT, o którym mowa w dodanym art. 70j ust. 2 i 3 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Dokonano zmiany art. 217 ust. 2 pkt 6 i 7 uofp. Zmiana miała na celu wyeliminowanie wątpliwości ujmowania nieplanowanych, dodatkowych środków, które wpływają do budżetu jst na koniec danego roku, jako przychodów z tytułu wolnych środków lub wpływów z rachunków lokat.</p> <p>Uchylono art. 31 i art. 32 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265), które odwołują się do zwiększenia kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej na rok 2023.</p> <p>W art. 6 ustawy zmieniającej przewidziano przedłużenie możliwości bilansowania części bieżącej budżetu jst na lata 2023–2025 wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.</p> <p>W art. 7 wprowadzono możliwość niespełnienia przez jst w latach 2023–2025 relacji ograniczającej wysokość spłaty długu, czyli indywidualnego limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ust. 1 uofp, pod warunkiem, że łączna kwota długu jst nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 uofp, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego (ust. 1). W latach 2023–2025 łączna kwota długu jst na koniec danego roku nie może przekraczać 100% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 uofp, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego (ust. 2). Niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jst nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jst w roku budżetowym i latach następnych. Regionalna izba obrachunkowa, wydając opinie, ocenia również wpływ niezachowania tej relacji na realizację zadań publicznych (ust. 3).</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
14.	<p>Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw</p> <p>Dz. U. poz. 1967</p>	<p>Ustawa reguluje zasady i tryb:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ustalania przez wytwórcę ciepła określonego poziomu średnich cen wytwarzania ciepła dla odbiorców na potrzeby gospodarstw domowych i potrzeby użyteczności publicznej, zwanych dalej „średnimi cenami wytwarzania ciepła z rekompensatą”, ustalania limitu średniej ceny wytwarzania ciepła, od której może być przyznawana rekompensata, przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych oraz właściwość podmiotów w tych sprawach;</li> <li>2. przyznawania, wypłacania oraz wysokość dodatku dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła, zwanego dalej „dodatkiem dla gospodarstw domowych” oraz właściwość organów w tych sprawach;</li> <li>3. przyznawania, wypłacania oraz określania wysokości dodatku dla niektórych podmiotów niebędących gospodarstwami domowymi z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła, zwanego dalej „dodatkiem dla podmiotów wrażliwych” oraz właściwość organów w tych sprawach.</li> </ol>
15.	<p>Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej</p> <p>Dz. U. poz. 2127</p>	<p>Ustawą uregulowano:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. szczególne zasady rozliczania z niektórymi odbiorcami końcowymi energii elektrycznej;</li> <li>2. zasady i tryb ustalania wysokości cen energii elektrycznej dla odbiorców uprawnionych do ich stosowania oraz właściwość organów w tych sprawach;</li> <li>3. zasady i tryb przyznawania i wypłacania rekompensat dla podmiotów uprawnionych, w tym z tytułu stosowania upustu za obniżenie zużycia energii elektrycznej przez odbiorców uprawnionych do jego otrzymania oraz właściwość organów w tych sprawach;</li> <li>4. zasady i tryb przyznawania i wypłacania dodatku w przypadku, gdy główne źródło ogrzewania jest zasilane energią elektryczną, zwanego dalej „dodatkiem elektrycznym” oraz właściwość organów w tych sprawach.</li> </ol> <p>Przepisami ustawy m.in. określono cele, jakie kierownicy jednostek sektora finansów publicznych wymienieni w art. 37 ustawy muszą osiągnąć w zakresie zmniejszenia zużycia energii elektrycznej.</p> <p>Wskazani kierownicy jednostek sektora finansów publicznych w okresach: od dnia 1 grudnia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. oraz od dnia 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. mają obowiązek podjąć działania w celu realizacji obowiązkowego celu zmniejszenia całkowitego zużycia energii elektrycznej w zajmowanych budynkach lub częściach budynków oraz przez wykorzystywane urządzenia techniczne, instalacje i pojazdy w danym okresie w wymiarze określonym w art. 37 ust. 1–4 ustawy.</p> <p>Ponadto kierownicy jednostek sektora finansów publicznych mają obowiązek przekazania do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki raport z realizacji celu, o którym mowa w art. 37 ust. 1 i 3 ustawy, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy obowiązek. Jeżeli ww. cele nie zostaną osiągnięte Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, w drodze decyzji administracyjnej, wymierzy karę pieniężną, której wysokość nie może być wyższa niż 20 000 zł.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
16.	<p>Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych</p> <p>Dz. U. poz. 2236</p>	<p>Wprowadzenie ustawy miało na celu zapewnienie wsparcia dla gospodarstw domowych, w tym również gospodarstw najuboższych energetycznie, przez umożliwienie podmiotom wprowadzającym do obrotu, tj. spółkom kapitałowym, w których bezpośrednim lub pośrednim udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa, zajmującym się wprowadzaniem do obrotu paliwa stałego, podjęcia współpracy z zainteresowanymi gminami w celu rozdysponowania węgla do indywidualnych gospodarstw domowych przy niższych cenach zakupu.</p> <p>Ustawą określono zasady, warunki i tryb:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. sprzedaży gminom przez niektóre podmioty paliwa stałego z przeznaczeniem dla gospodarstw domowych;</li> <li>2. zakupu preferencyjnego paliwa stałego;</li> <li>3. przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania niektórym podmiotom rekompensat z tytułu sprzedaży paliwa stałego, o której mowa w pkt 1, oraz właściwość organów w tych sprawach.</li> </ol>
17.	<p>Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku</p> <p>Dz. U. poz. 2243</p>	<p>Ustawą wprowadzono rozwiązania osłonowe, które miały na celu umożliwienie podejmowania działań łagodzących negatywne skutki społeczno-gospodarcze związane ze znacznym wzrostem cen energii elektrycznej w 2023 roku.</p> <p>Przepisami ustawy dokonano też między innymi zmian ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw.</p>
18.	<p>Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego</p> <p>Dz. U. poz. 2418</p>	<p>Na mocy ustawy kadencja rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, która upływa w 2023 r., ulega przedłużeniu do dnia 30 kwietnia 2024 r.</p>



# **DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2022 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 2022 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 2022 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 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 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 Finansów z dnia 11 stycznia 2022 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 19 listopada 2021 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2022 <sup>11</sup>
– przekazywanie do Głównego Urzędu Statystycznego danych w zakresie pożyczek zagrożonych będących aktywami jst

<sup>4</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 984.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 702.

<sup>8</sup> Dz. U. poz. 144 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

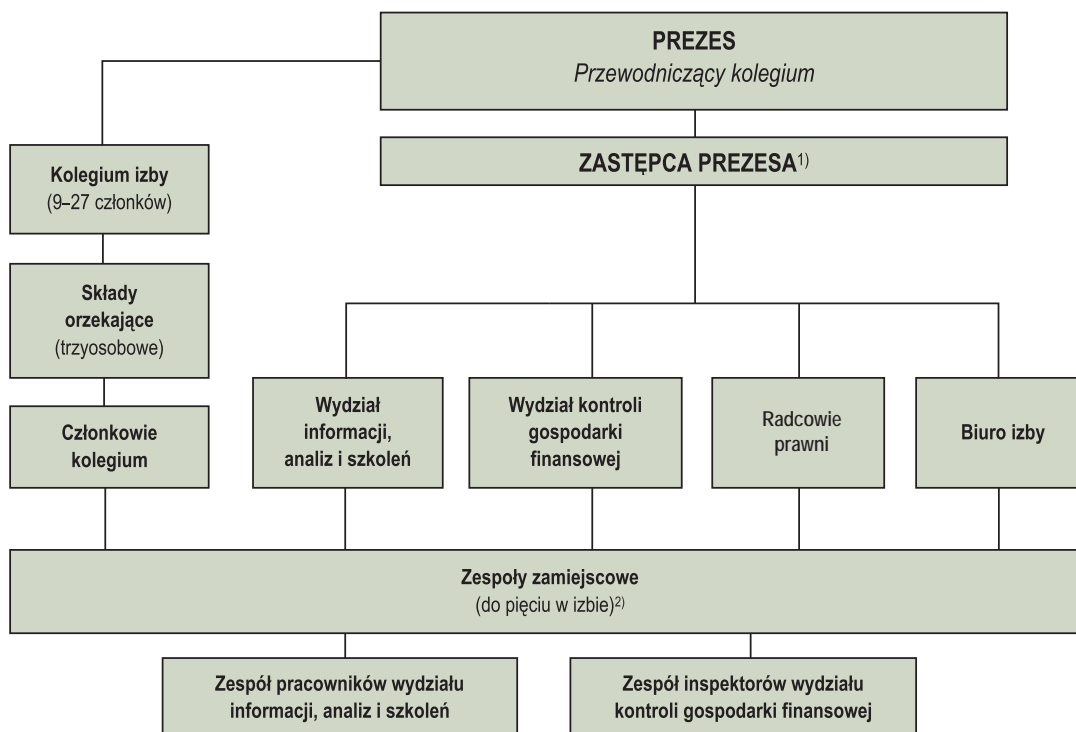
<sup>10</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 2303 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 sześć lat, licząc od dnia powołania. Po upływie kadencji albo po odwołaniu prezesa w związku ze złożoną rezygnacją pozostaje on etatowym członkiem kolegium.

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

- reprezentacja izby na zewnątrz,
- sprawowanie funkcji przełożonego pracowników izby,

<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 sześć lat. Członkowie kolegium w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom.

Do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy:

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

W roku 2022 w izbach stosowano rozwiązania wdrożone w związku z pandemią, co pozwoliło na terminową i zgodną z przepisami prawa realizację zadań przewidzianych w ramowych planach pracy. W dalszym ciągu z uwagi na ryzyko dużej absencji i niezdolności do pracy pracowników, a jednocześnie konieczność zapewnienia bieżącego funkcjonowania izb i zachowania ustawowych terminów realizacji powierzonych zadań, kontynuowano pracę częściowo 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; informacje o utworzonych związkach międzygminnych; stanowisko w sprawie planowanych w latach 2023–2026 umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, celem wskazania w ustawie budżetowej na 2023 r. łącznej kwoty, do wysokości której organy administracji rządowej mogą w danym roku zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów PPP; pismo w sprawie limitu gwarancji Skarbu Państwa do ustawy budżetowej na 2023 r.;
- 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 2022 i 2023; wyjaśnienia i informacje dotyczące sprawozdawczości budżetowej jst; wsparcia jst w realizacji dodatkowych zadań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy; ankietę dotyczącą informacji o skali wykorzystania przez jst systemu SJO BeSTi@;
- Ministerstwu Edukacji Narodowej – dane dotyczące kształcenia specjalnego;
- Sejmowi i Senatowi – opracowania dotyczące wykonania budżetów jst w 2021 r. wraz z informacją dotyczącą wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej oraz kontrolnej; wyjaśnienie dotyczące możliwości udzielenia poręczenia pożyczki spółce prawa handlowego przez jst; wyjaśnienia w sprawie finansowania przez szkoły zakupu środków higienicznych dla uczennic; wyjaśnienia dotyczące przepisów regulujących kwestie budżetu obywatelskiego;
- Najwyższej Izbie Kontroli – informacje dotyczące: planowanych w jst kontrolach gospodarki finansowej w 2022 r.; stanu pożyczek zagrożonych, będących aktywami jst wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. przygotowane na podstawie informacji zawartych w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego za rok 2021; opracowania dotyczące wykonania budżetów jst w 2021 r. wraz z informacją dotyczącą wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej oraz kontrolnej; poniesionych wydatków na wynagrodzenia bezosobowe, osobowe oraz na zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii; zrealizowanych w latach 2019–2022 dochodów ogółem, w tym dochodów własnych oraz stanu zaległości, w tym dochodów własnych; ankietę dotyczącą skutków finansowych poniesionych przez jst w związku z COVID-19 za rok 2022;
- 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; danych dotyczących wysokości dochodów i wydatków wskazanych jst; danych o wydatkach wykonanych w ramach funduszu sołectkiego; wynikach kontroli jst, w tym w zakresie wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa; wynikach działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej izby;
- Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu oraz na wnioski sądów, prokuratury, policji – materiały i informacje dotyczące głównie wyników kontroli, w tym nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych, przekroczenia uprawnień przez organy wykonawcze jst; informację dotyczącą kontroli prawidłowości zbywania nieruchomości przez gminę;
- Izbom administracji skarbowej – informacje dotyczące ewentualnych nieprawidłowości w jst – zgodność z prawem uchwał budżetowych w latach 2020–2022.

#### 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.

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

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

W 2022 r., po wezwaniu do zapłaty, należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciły **552** osoby w łącznej kwocie **241 224,42 zł**.

Przewodniczący regionalnych komisji orzekających przesłali do zobowiązanych 17 upomnień zawierających wezwania do zapłaty kosztów postępowania na łączną kwotę 4 164,64 zł, w wyniku czego wyegzekwowali należności z tego tytułu od pięciu osób w kwocie 2 262,84 zł. Tytuły wykonawcze (24 na łączną kwotę 10 264,56 zł) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które od 11 osób wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania (w tym z lat poprzednich) w kwocie **4 369,09 zł**. Wobec trzech osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **1 311,91 zł**. W 2022 r. trzy osoby uregulowały rozłożone na raty należności (w tym z lat poprzednich) na łączną kwotę **1 111,44 zł**.

Po wezwaniu do zapłaty wyegzekwowano należności z tytułu kar pieniężnych od ośmiu osób w kwocie **28 651,07 zł**. W 2022 r. skierowano siedem tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych w zakresie kar pieniężnych na łączną kwotę **25 720,46 zł**. Urzędy skarbowe wyegzekwowały należności na podstawie tytułów wykonawczych w zakresie kar pieniężnych od jednej osoby w kwocie **4 000,00 zł**. Przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali w 2022 r. jedno postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty kar pieniężnych na kwotę **10 000,00 zł**. Jedna osoba uregulowała rozłożone na raty należności z tytułu kar pieniężnych w kwocie **3 000,00 zł**.

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

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

<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”.

## 5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

### 5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych na rok 2022, ustalony ustawą budżetową z dnia 17 grudnia 2022 r.<sup>18</sup> w kwocie 1 610 tys. zł, wykonany został w wysokości 2 087 tys. zł, co stanowiło 129,6% planu. Wyższe niż planowano wykonanie dochodów wiązało się z realizacją wyższych wpływów z tytułu dochodów ze sprzedaży składników majątkowych, dochodów z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych, wpływów z różnych opłat, wpływów z usług kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych i zwrotów kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2021–2022 przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2021–2022

Wyszczególnienie	Lata	
	2021	2022
Plan (w tys. zł)	1 688	1 610
Wykonanie (w tys. zł)	1 981	2 087
Wykonanie planu (w %)	117,3	129,6

Podobnie jak w 2021 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 78,0% (w 2021 r. – 74,8%). Dochody te zostały zaplanowane w wysokości 1 291 000 zł, a wykonane w kwocie 1 627 043 zł (w 2021 r. – z tego tytułu wykonano dochody w kwocie 1 481 393 zł).

Dochody budżetowe regionalnych izb obrachunkowych w 2022 r.

Wyszczególnienie		Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Struktura (w %)	Wykonanie (w %)
<b>Dochody ogółem<sup>1)</sup>, w tym:</b>		<b>1 610 000</b>	<b>2 087 148</b>	<b>100,0</b>	<b>129,6</b>
§ 0570	wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	-	35 651	1,7	x
§ 0690	wpływy z różnych opłat	184 000	249 144	11,9	135,4
§ 0750	wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa (...)	116 000	103 940	5,0	89,6
§ 0830	wpływy z usług	1 291 000	1 627 043	78,0	126,0
§ 0870	wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	2 000	36 884	1,8	1 844,2
§ 0920	wpływy z pozostałych odsetek	10 000	10 459	0,5	104,6
§ 0940	wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	2 000	10 887	0,5	544,4
§ 0950	wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów	-	9 000	0,4	x
§ 0970	wpływy z różnych dochodów	5 000	3 383	0,2	67,7

<sup>1)</sup> Pozostałe dochody wykonane w kwocie 756 zł (0,04% wykonanych dochodów ogółem) dotyczyły wpływów z opłat i kosztów sądowych, kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnień.

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z tytułu zwrotu kosztów dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych (w tym wpływy za wynajem pomieszczeń – 5,0% 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 składek z tytułu wykonywania zadań związanych z ustaleniem prawa i wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne z lat ubiegłych oraz dochodów z tytułu sprzedaży środków

<sup>18</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

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

## 5.2. Wydatki

Plan wydatków budżetu państwa regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2022 w kwocie 138 046 tys. zł<sup>19</sup>, po zmianach wyniósł 138 628 tys. zł i został wykonany w blisko 100,0%, tj. w kwocie 138 592 tys. zł.

W porównaniu do 2021 r. wykonane wydatki budżetu państwa były wyższe o 1 977 tys. zł. Dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 101,4%, zaś realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, wyniosła ona 87,0%<sup>20</sup> (w ujęciu nominalnym wydatki ogółem izb w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 1,4%, natomiast realnie odnotowano spadek wartości o 13,0%). Wydatki zostały wykonane w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami w ramach tego samego działu i rozdziału. Konieczność dokonania przeniesień wynikała z bieżących potrzeb dostosowania struktury wydatków rodzajowych do faktycznych potrzeb powstałych w toku realizacji budżetu.

Wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2021–2022 w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2021–2022

Wyszczególnienie	2021			2022		
	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>136 825</b>	<b>136 615</b>	<b>100,0</b>	<b>138 628</b>	<b>138 592</b>	<b>100,0</b>
– wynagrodzenia osobowe	86 881	86 733	63,5	87 740	87 738	63,3
– pochodne od wynagrodzeń	16 759	16 719	12,2	17 008	17 007	12,3
– dodatkowe wynagrodzenie roczne	6 289	6 289	4,6	6 377	6 375	4,6
– podróże służbowe krajowe i zagraniczne	2 291	2 286	1,7	2 703	2 700	1,9
– odpisy na ZFŚS	2 035	2 034	1,5	2 169	2 169	1,6
– pozostałe wydatki bieżące	20 295	20 284	14,8	21 447	21 421	15,5
– wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne	2 275	2 270	1,7	1 184	1 182	0,9

W 2022 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 2022 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 67,9% ogółu wydatków (w 2021 r. – 68,1%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 12,3% (w 2021 r. – 12,2%). Zmiany w strukturze wydatków dotyczyły m.in. wydatków majątkowych, których udział w strukturze wydatków zmniejszył się do poziomu 0,9% (w 2021 r. – 1,7%) oraz grupy pozostałych wydatków bieżących (wzrost do poziomu 15,5%), związanych z obsługą działalności podstawowej izb, w tym z zakupami materiałów i niezbędnego wyposażenia (w tym sprzętu komputerowego), utrzymaniem sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia, czynszami za lokale użytkowe, zakupem energii, podatkami i opłatami oraz wydatkami na szkolenia pracowników, a także obejmujące wydatki związane z organizacją szkoleń dla jst. Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 1,9% ogółu wydatków (w 2021 r. – 1,7%), zaś obligatoryjny odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – 1,6%.

W 2022 r. plan po zmianach wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 87 740 tys. zł został wykonany w blisko 100,0% (tj. w kwocie 87 738 tys. zł). Plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 6 375 tys. zł, również wykonany został w 100,0%.

Dynamika wykonania wydatków na wynagrodzenia osobowe w ujęciu nominalnym wyniosła 101,2%, zaś po uwzględnieniu wskaźnika inflacji – 86,8% (realnie – spadek o 13,2%). W ogólnej kwocie wynagrodzeń osobowych

<sup>19</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

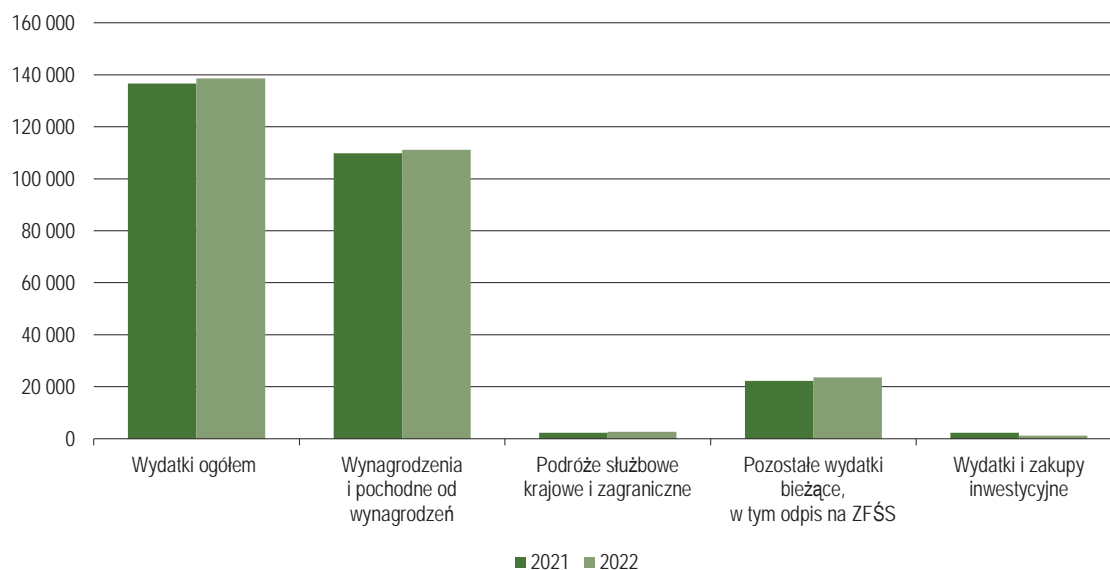
<sup>20</sup> Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2022 r. – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2022 r. w stosunku do 2021 r. wyniósł 114,4 (wzrost cen o 14,4%).

mieściły się również wydatki na nagrody dla pracowników, nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne. W 2022 r. na odprawy emerytalne oraz nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie 2 768 tys. zł (w tym na odprawy emerytalne 1 082 tys. zł). Wyплаты te mają charakter obligatoryjny, zaś izby, nie otrzymując dodatkowych środków na te cele, zmuszone są zabezpieczyć ich realizację w ramach wydatków zaplanowanych na wynagrodzenia osobowe. W latach 2019–2022 na odprawy emerytalne i rentowe oraz nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie 12 289 tys. zł, w tym na odprawy 5 615 tys. zł (wydatki, które poniesiono na odprawy i nagrody jubileuszowe w latach tych stanowiły odpowiednio 3,8%, 4,4%, 3,3% i 3,2% wydatków na wynagrodzenia osobowe).

W porównaniu do roku poprzedniego wydatki na podróże służbowe, dotyczące w głównej mierze delegacji inspektorów kontroli, zwiększyły się o 18,1%, co spowodowane było wznowieniem wyjazdów służbowych i realizacji kontroli w siedzibach jst oraz rosnącymi kosztami podróży służbowych. Wydatki te wyniosły łącznie 2 700 tys. zł (w tym na podróże krajowe 2 650 tys. zł), niemniej w porównaniu do okresu sprzed pandemii były one wciąż zdecydowanie niższe (w 2019 r. wydatki na podróże służbowe wyniosły 3 016 tys. zł).

Utrzymanie większości pozostałych wydatków bieżących na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego, przy jednoczesnym wzroście kosztów dotyczących obsługi bieżącej działalności izb, wiązało się z koniecznością wprowadzenia istotnych ograniczeń w planach rzeczowych wydatków izb. Wzrost cen materiałów i usług, w szczególności energii i paliwa, a także kosztów utrzymania i najmu siedzib izb i zespołów zamiejscowych wiązał się z realnym ryzykiem niezrealizowania zaplanowanych zadań. W grupie tych wydatków do niezbędnego minimum ograniczono lub zrezygnowano z wydatków dotyczących zakupów wyposażenia oraz z części wydatków ogólnoadministracyjnych (w tym m.in. zakup materiałów biurowych, prenumeraty prasy, literatury fachowej i wydatki na szkolenia pracowników izb).

Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w latach 2021–2022 (w tys. zł)



W 2022 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano 527 tys. zł, co stanowiło 0,4% ogółu wydatków<sup>21</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, 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 2022 r. uległy zmniejszeniu w porównaniu do roku ubiegłego, stanowiąc 0,9% ogółu wydatków (w 2021 r. – 1,7%). Na zakupy inwestycyjne (dotyczące m.in. infrastruktury IT, oprogramowania, w tym oprogramowania e-Nadzór, serwerów, urządzeń wielofunkcyjnych, macierzy, systemu i urządzeń do archiwizacji

<sup>21</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 ujmuje się w paragrafie 470 „Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej”. W paragrafie tym wykazuje się wszystkie koszty związane ze szkoleniem, w tym również ponoszone koszty dojazdów, zakwaterowania i wyżywienia uczestników szkolenia.

oraz samochodów służbowych) wydatkowano kwotę 1 182 tys. zł (w 2021 r. na inwestycje i zakupy inwestycyjne wydatkowano środki w wysokości 2 270 tys. zł).

Udział wydatków na szkolenia pracowników oraz wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne w wydatkach ogółem w latach 2021–2022 kształtował się jak w tabeli poniżej.

Wydatki na szkolenia pracowników i inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 2021–2022 (w zł)

Lata	Wydatki ogółem	w tym na:			
		szkolenia pracowników	% (3:2)	inwestycje i zakupy inwestycyjne	% (5:2)
1	2	3	4	5	6
2021	136 614 685	394 432	0,3	2 269 518*	1,7
<b>2022</b>	<b>138 591 871</b>	<b>527 305</b>	<b>0,4</b>	<b>1 181 675</b>	<b>0,9</b>

\* W tym wydatki inwestycyjne na współfinansowanie zadania z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej 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 2022 r. z tytułu dochodów z odpłatnej działalności szkoleniowej na centralny rachunek budżetu państwa przekazano środki w wysokości 1 627 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.

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

Regionalne izby obrachunkowe planują – równoległe do układu „tradycyjnego” – wydatki w ujęciu zadaniowym<sup>22</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 2022 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>23</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 2022 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.

<sup>22</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>23</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 740.

## Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym w 2022 r. (w tys. zł)

Nr	Funkcja/zadanie/ podzadanie/działanie	Plan po zmianach			Wykonanie			Struktura (w %)	Wykonanie (w %)
		Ogółem	w tym:		Ogółem	w tym:			
			Budżet państwa	Budżet Środków Europejskich		Budżet państwa	Budżet Środków Europejskich		
Funkcja 1. Zarządzanie państwem									
1.10.	Weryfikacja gospodarki finansowej jst	138 628	138 628	-	138 592	138 592	-	100,0	100,0
1.10.1.	Działania nadzorczo-kontrolne RIO	138 628	138 628	-	138 592	138 592	-	100,0	100,0
1.10.1.1.	Wykonywanie działań kontrolnych	62 984	62 984	-	62 970	62 970	-	45,4	100,0
1.10.1.2.	Wykonywanie działań nadzorczych	43 411	43 411	-	43 399	43 399	-	31,3	100,0
1.10.1.3.	Wydawanie opinii	32 233	32 233	-	32 222	32 222	-	23,3	100,0

W 2022 r. proces finansowania zadania i podzadania zaplanowanych w budżecie zadaniowym przebiegał prawidłowo (zaplanowane wydatki zrealizowano w blisko 100,0%).

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

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

Nr	Funkcja / zadanie / podzadanie	Cel	Miernik			Wykonanie (w %)
			Nazwa	Plan po zmianach	Wykonanie	
Funkcja 1. Zarządzanie państwem						
1.10.	Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego	Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej	Odsetek wniosków pokontrolnych przyjętych do realizacji przez kierowników podmiotów kontrolowanych – adresatów wystąpień pokontrolnych w danym roku (%)	≥ 91	99	108,8
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.)	178 841	198 052	110,7

W 2022 r. miernik zadania wykonany został o 8,8 punktu procentowego powyżej dolnej granicy wskaźnika – odsetek wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniach pokontrolnych przyjętych w 2022 r. do realizacji przez kierowników podmiotów kontrolowanych wyniósł 99% (przy wielkości planowanej równej lub większej niż 91%). Wykonanie miernika podzadania wyniosło 110,7%.

## 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>24</sup>. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Na dzień 31 grudnia 2022 r. stan zatrudnienia w izbach w przeliczeniu na pełne etaty wyniósł 1 160, zaś średnie zatrudnienie w ciągu 2022 r. wyniosło 1 175 etatów<sup>25</sup>. Z danych statystycznych wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. w izbach zatrudnionych było więcej kobiet (73,9%) niż mężczyzn (26,1%). W grupie pracowników zatrudnionych w wydziałach kontroli oraz wydziałach analiz, informacji i szkoleń relacja ta wynosi odpowiednio 77,6% i 22,4%. W strukturze wiekowej najliczniejszą grupę pracowników stanowią osoby w wieku 41–50 lat (38,8% ogółu zatrudnionych), a następnie osoby w wieku 31–40 lat (22,0%) oraz w wieku 51–60 lat (21,3%). Pracownicy powyżej 60. roku życia stanowią 10,8% zatrudnionych, zaś osoby do 30. roku życia – 7,1%.

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.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2021–2022

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
2021	1 169 <sup>2)</sup>	1 200 <sup>3)</sup>	726	18
<b>2022</b>	<b>1 160<sup>2)</sup></b>	<b>1 175<sup>3)</sup></b>	<b>769</b>	<b>21</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. i w 2022 r. w przeliczeniu na pełne etaty wg sprawozdania Rb-70.

W 2022 r. z pracy w regionalnych izbach obrachunkowych odeszło łącznie 125 pracowników (w 2021 r. – 105). Z ogólnej liczby osób, które odeszły z pracy, 71,2% (89 osób) stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń. Rezygnacja z zatrudnienia na stanowiskach inspektorów i specjalistów wydziałów merytorycznych izb jest zjawiskiem niepokojącym zwłaszcza z uwagi na to, że przygotowanie pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktazowych i analitycznych wymaga kilku lat.

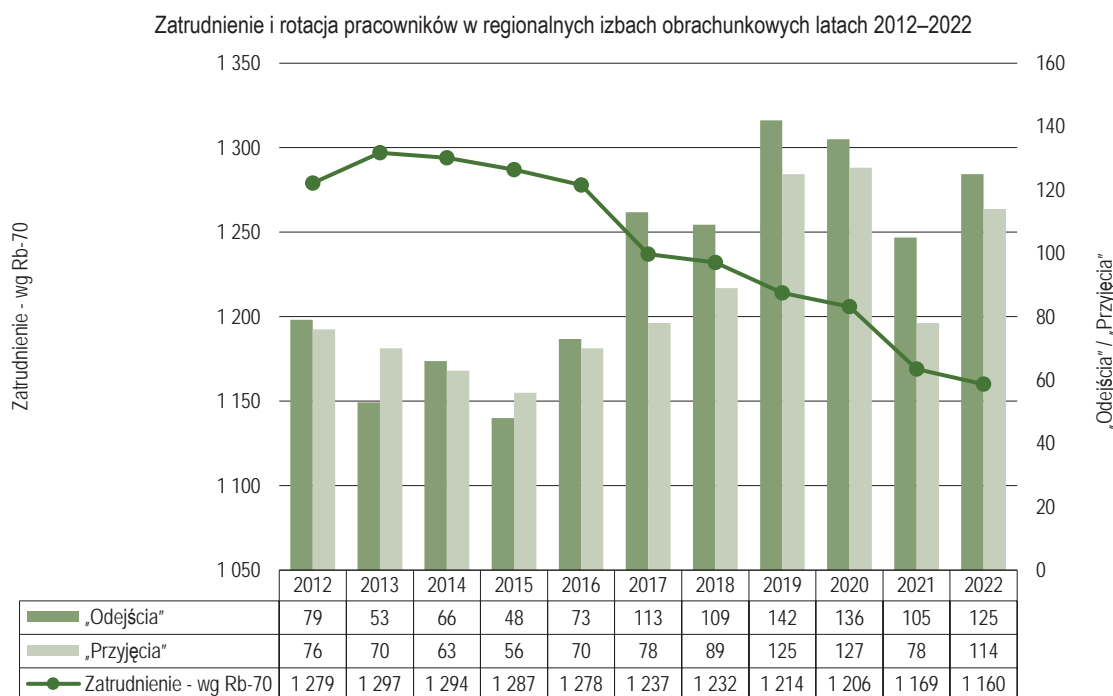
Podobnie jak w latach poprzednich, głównymi przyczynami odejścia pracowników były: zmiana miejsca pracy z uwagi na korzystniejsze warunki finansowe zaproponowane przez inne instytucje państwowe i samorządowe oraz nabycie uprawnień do emerytury. W pozostałych przypadkach były to: upływ czasu, na który 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 z 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 występowało do powiatowych urzędów pracy. Do pracy w izbach w 2022 r. przyjęto 114 osób, z tego 82 osoby w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń (co stanowi 71,9% nowo zatrudnionych). Staż absolwencki

<sup>24</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 537.

<sup>25</sup> Dane wg sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach – na dzień 31 grudnia 2022 r. Liczba zatrudnionych w izbach osób, wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r., wyniosła 1 261.

w izbach odbywały trzy osoby skierowane przez powiatowe urzędy pracy (z czego jedna osoba została zatrudniona 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

W 2022 r. na wynagrodzenia osobowe ogółem izby wydatkowały kwotę 87 738 tys. zł (w 2021 r. – 86 733 tys. zł). W porównaniu do roku poprzedniego wydatki na wynagrodzenia osobowe wzrosły nominalnie o 1,2%, niemniej realnie po uwzględnieniu wskaźnika inflacji zmniejszyły się one o 13,2%. W ramach zaplanowanych w ustawie budżetowej wydatków na wynagrodzenia osobowe izby zobowiązane były do zapewnienia środków na obligatoryjne podniesienie wynagrodzeń w związku ze wzrostem płacy minimalnej. W roku 2022 należało podnieść wynagrodzenie (co najmniej do poziomu płacy minimalnej wg przypisanego wymiaru etatowego)<sup>26</sup> 72 pracownikom, w tym 43 zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych. W grupie osób, którym obligatoryjnie należało podnieść wynagrodzenie znalazło się 24 pracowników (specjalistów/referentów) wydziałów informacji, analiz i szkoleń oraz siedmiu inspektorów kontroli.

W związku z systematycznym wzrostem wynagrodzenia minimalnego przy jednoczesnym braku środków na podwyżki dla pozostałych pracowników, problem narasta, wpływając niekorzystnie na politykę wynagrodzeń w izbach. Podkreślić należy, że według wstępnych danych w 2023 r. izby zobligowane były podnieść wynagrodzenie do poziomu płacy minimalnej<sup>27</sup> z dniem 1 stycznia – 136 pracownikom, w tym 106 zatrudnionym na stanowiskach „urzędniczych” – m.in. 17 inspektorom kontroli oraz 64 pracownikom wydziałów informacji, analiz i szkoleń, natomiast z dniem 1 lipca – 168 pracownikom, w tym 136 zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych – m.in. 25 inspektorom kontroli oraz 80 pracownikom wydziałów informacji, analiz i szkoleń).

W 2022 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników izb<sup>28</sup> (średnie miesięczne wynagrodzenie, wynikające z umów o pracę (bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych), w tym prezesów, członków

<sup>26</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. wyniosło 3 010 zł.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2022 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 r. (Dz. U. poz. 1952) – minimalne wynagrodzenie od 1 stycznia 2023 r. – 3 490 zł; od 1 lipca 2023 r. – 3 600 zł.

<sup>28</sup> Średnie (przeciętne) zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych na podstawie sprawozdania Rb-70.

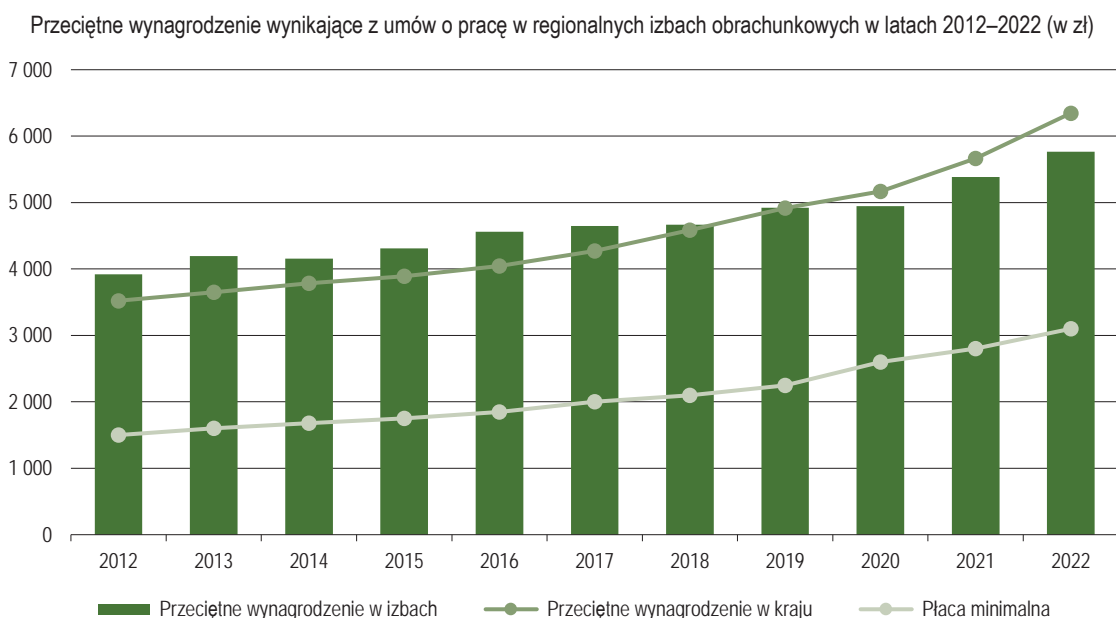
kolegiów, naczelników wydziałów, w przeliczeniu na średnie zatrudnienie w ciągu roku wyniosło 5 764 zł (przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 6 346,15 zł<sup>29</sup>).

Średnie wynagrodzenie w przeliczeniu na jeden etat kalkulacyjny (wynagrodzenia osobowe ogółem w przeliczeniu na 1 396 etatów – 100% łącznie planowanych etatów w regionalnych izbach obrachunkowych) wyniosło 5 242 zł. Zaznaczyć należy także, że wobec faktu, iż izby nie dysponują odrębnym funduszem nagród, wypłata nagród uznaniowych pracownikom izb (w ramach wydatków na wynagrodzenia osobowe) nie ma charakteru stałego i uzależniona jest wyłącznie od możliwości powstania oszczędności w funduszu płac.

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:

- 5 123 zł w wydziałach kontroli gospodarki finansowej,
- 4 301 zł w wydziałach informacji analiz i szkoleń.

W 2022 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 odpraw, nagród jubileuszowych oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego), wynosząc odpowiednio: 5 685 zł i 4 773 zł (w 2021 r. – 5 501 zł i 4 839 zł).



### 6.3. Kwalifikacje

Gwarancją prawidłowej realizacji ustawowych zadań nałożonych na izby są kwalifikacje i kompetencje pracowników izb. Wykształcenie wyższe posiada 91,2% pracowników izb. Ponadto 37,0% pracowników z wyższym wykształceniem ukończyło specjalistyczne studia podyplomowe na co najmniej jednym kierunku bądź jest w trakcie studiów podyplomowych. Ponadto 18 pracowników izb posiada tytuł doktora lub jest w trakcie studiów doktoranckich. W strukturze wykształcenia pracowników izb przeważają osoby z wykształceniem prawniczym lub prawniczo-administracyjnym (39,4%) oraz ekonomicznym (39,0%). 51 osób posiada tytuł radcy prawnego, a dziewięciu pracowników uprawnienia audytorów wewnętrznych.

W 2022 r. – 57 pracowników regionalnych izb obrachunkowych podnosiło swoje kwalifikacje, z tego 30 pracowników na studiach podyplomowych, trzech pracowników w ramach realizowanej aplikacji w zawodach prawniczych, ośmiu pracowników na studiach magisterskich i licencjackich, 16 pracowników korzystało z innych form

<sup>29</sup> Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2022 r.

dokształcania (studia doktoranckie, kursy w zakresie rachunkowości budżetowej, audytu bezpieczeństwa i archiwum zakładowego).

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 2021–2022 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników w latach 2021–2022

Lata	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:			
		studia licencjackie i magisterskie	studia podyplomowe	aplikacje	inne
2021	65	6	19	2	38
<b>2022</b>	<b>57</b>	<b>8</b>	<b>30</b>	<b>3</b>	<b>16</b>

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

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 2021–2022

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
2021	295	2 784	86	1 921	11	206	198	657
<b>2022</b>	<b>271</b>	<b>3 394</b>	<b>100</b>	<b>2 340</b>	<b>9</b>	<b>204</b>	<b>162</b>	<b>850</b>

W 2022 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych brali udział w 271 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 antykryzysowych 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 antykryzysowych,
- dochodów jst i dochodów z mienia Skarbu Państwa oraz nowych zasad ewidencji mienia publicznego, w tym mienia Skarbu Państwa,
- podatków i opłat lokalnych, w tym opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- dochodów gmin z tytułu wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym,
- prawa zamówień publicznych, elektronizacji zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego,
- egzekucji administracyjnej i dochodzenia należności na rzecz jst,
- udzielania dotacji z budżetu jst oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- pomocy publicznej,
- finansowych aspektów ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa,
- 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,
- przetwarzania i ochrony danych osobowych, oceny ryzyka bezpieczeństwa danych osobowych, ochrony informacji niejawnych i szyfrowania danych na urządzeniach mobilnych,

- systemu e-Nadzór, platformy e-PUAP, wykorzystania narzędzi i systemów informatycznych w analizie danych,
- elektronicznego obiegu i zarządzania dokumentami, elektronicznego zarządzania dokumentacją, instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt, elektronicznego przekazywania do nadzoru aktów organów jst, legalności oprogramowania, zabezpieczenia sieci i ochrony informacji w sektorze publicznym, szyfrowania danych na urządzeniach mobilnych, systemów informacji prawnej,
- udostępniania informacji publicznej i Biuletynu Informacji Publicznej, wymogów dotyczących dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, 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 cyberprzestępcstwami, tworzenie zapytań do baz danych, systemu zarządzania informacją i bezpieczeństwem informacji,
- 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,
- zapewnienie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami oraz planowanie i wdrożenie dostępności cyfrowej,
- 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 2022 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 uofp stwarzają podstawę ustalenia przez izbę budżetu zastępczego. W sytuacji nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący jst do dnia 31 stycznia roku budżetowego ustawa nakłada na izbę obowiązek ustalenia budżetu w terminie do końca lutego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych.

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

W 2022 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 169 związków jst<sup>3</sup> (spośród 233 zarejestrowanych) i związku metropolitalnego.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm.).

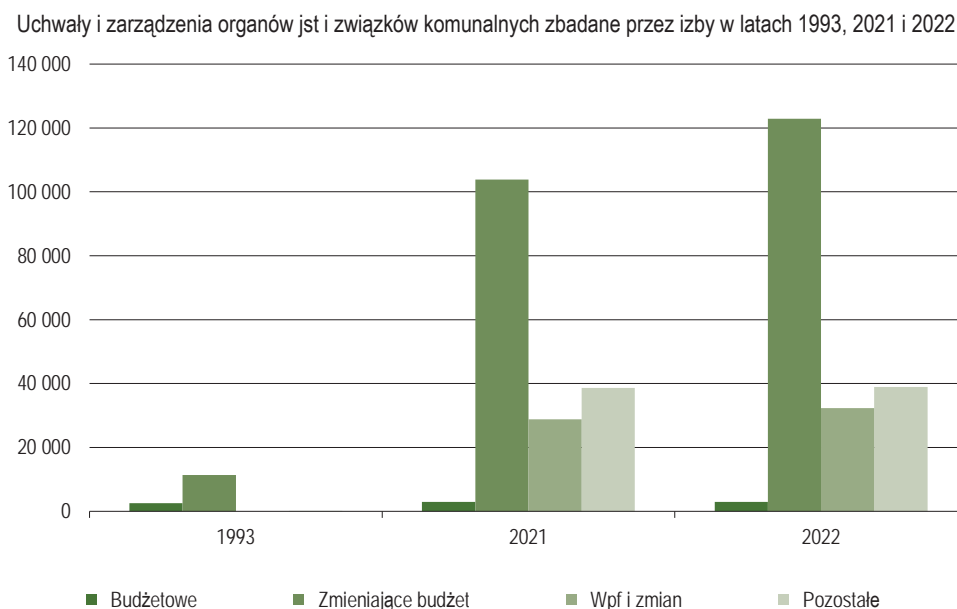
<sup>3</sup> Związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne.

## 2. Wyniki działalności nadzorczej

W 2022 r. izby zbadały ogółem **197 095** uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych, z tego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 113,
- budżetu – 2 975,
- zmian budżetu – 122 869,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń – 2 509,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 10 571,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa – 11 380,
- absolutorium – 2 899,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 32 327,
- innych uchwał objętych nadzorem izb – 11 452.

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 2021 r. liczba zbadanych uchwał i zarządzeń ogółem zwiększyła się o 22 862. W porównaniu do pierwszego roku działalności izb liczba ta była większa o 182 990, 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>.



Z ogólnej liczby 197 095 zbadanych w 2022 r. uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych najczęściej dotyczyło zmian budżetu, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian oraz podatków i opłat lokalnych. Wśród zbadanych uchwał i zarządzeń najwyższy wzrost dotyczył zmian budżetu – o 18,3% w porównaniu do zbadanych w 2021 r. (głównie uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy wykonawcze jst<sup>5</sup> – o 22,5%) oraz wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – o 12,3%.

Spadek liczby zbadanych uchwał dotyczył głównie uchwał w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń (o 8,7%).

W wyniku badania nadzorczego 197 095 uchwał i zarządzeń organów jst kolegia izb uznały 192 992 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 97,9% ogółu uchwał i zarządzeń. W 4 103 (2,1% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

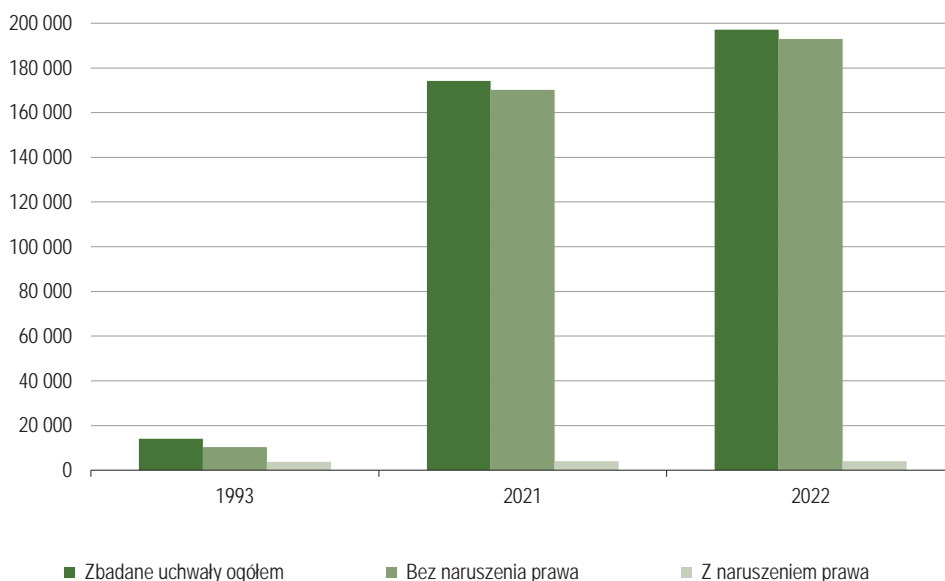
<sup>4</sup> W związku z dokonaną z dniem 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju.

<sup>5</sup> Wzrost liczby uchwał i zarządzeń organów wykonawczych jst wynikał m.in. z realizacji upoważnień udzielonych przez organy stanowiące na podstawie art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 z późn. zm.).

- w 1 556 uchwałach i zarządzeniach (0,8% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
- 1 164 uchwały i zarządzenia (0,6%) uznano za nieważne, z czego 676 nieważne w części i 488 nieważne w całości,
- w stosunku do 1 248 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 135 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, 2021 i 2022 prezentuje **tabela 2**. Z danych w niej zawartych wynika, iż udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2022 r. zmalał o 0,2 punktu procentowego w porównaniu do 2021 r. i wyniósł 2,1% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń, natomiast w porównaniu do 1993 r. zmalał o 24,8 punktu procentowego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2021 i 2022



Z ogólnej liczby zbadanych w 2022 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę – **125 844** (63,8% ogółu) – stanowiły **uchwały w sprawie budżetu i jego zmian** oraz **zarządzenia zmieniające budżet**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst prezentują **tabele 3 i 4**.

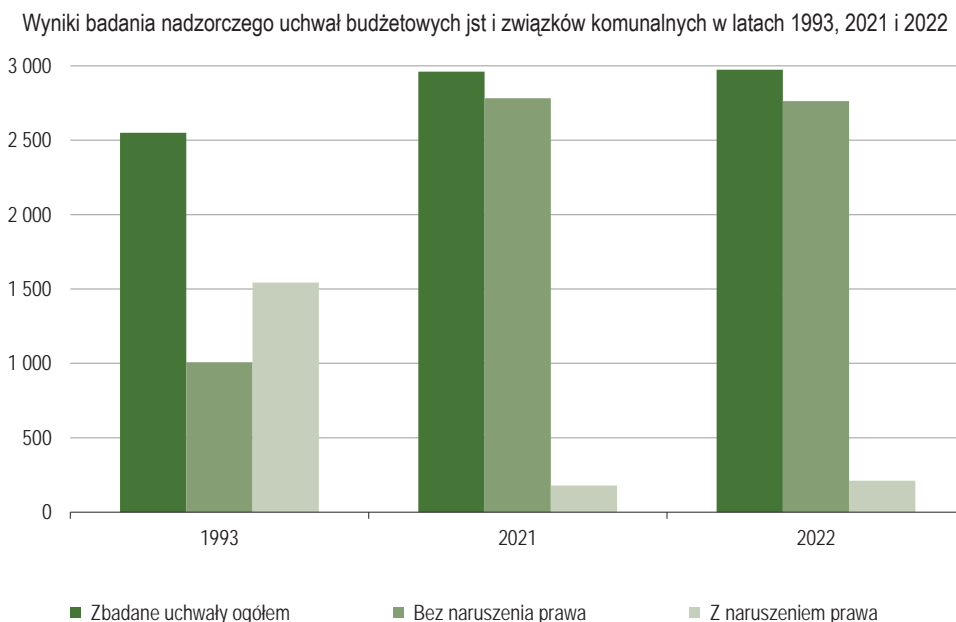
Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń wykazały, że:

- 1) na ogólną liczbę 2 975 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:
  - w 2 764 (92,9% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
  - w 78 (2,6%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
  - 4 (0,1%) uznano za nieważne w części,
  - w stosunku do 125 (4,2%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst,
  - w odniesieniu do 4 uchwał stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności;
- 2) na ogólną liczbę 122 869 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
  - w 121 125 (98,6% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
  - w 826 (0,7%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
  - 65 (0,1%) uznano za nieważne, z tego 47 nieważne w części, a 18 nieważne w całości,
  - w stosunku do 747 (0,6%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organy jst,

<sup>6</sup> W tym: w przypadku 79 uchwał i zarządzeń dotyczących 2021 r., które zbadane zostały w 2022 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 15 uchwałach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności; w stosunku do 41 uchwał i zarządzeń postępowania nie wszczynano, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

- w 106 (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego 75 dotyczyło zmian budżetów roku 2021, w stosunku do 30 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do jednej nie orzeczono o nieważności.

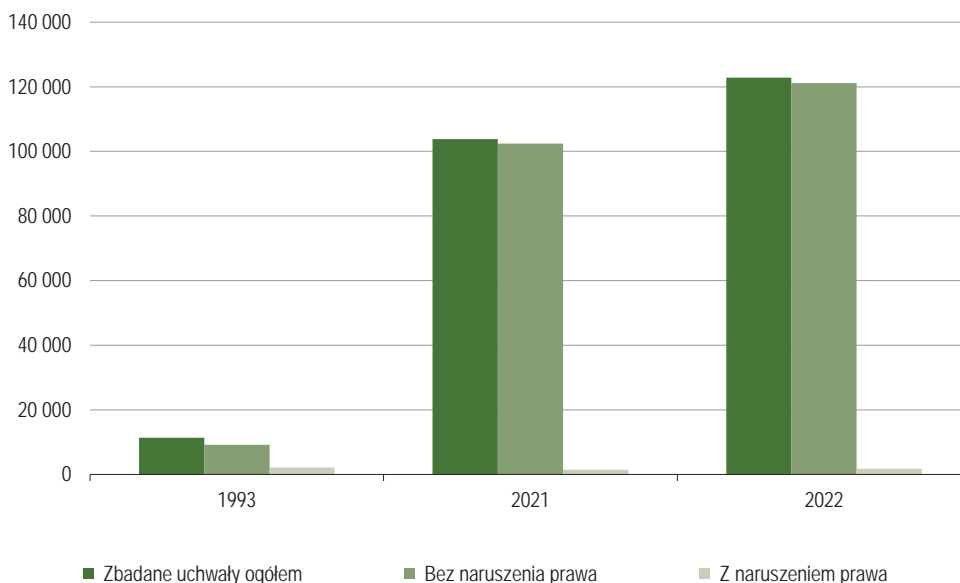
Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2021 i 2022 wskazuje na obniżenie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 6,0% w 2021 r. i 7,1% w 2022 r. Wzrost uchwał podjętych z naruszeniem prawa (o 1,1 punktu procentowego w stosunku do 2021 r.) w 2022 r. dotyczył głównie uchwał, w których stwierdzono nieistotne naruszenie prawa.



Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet za lata 1993, 2021 i 2022 również wskazują na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,4% w 2021 r. i 2022 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, 2021 i 2022



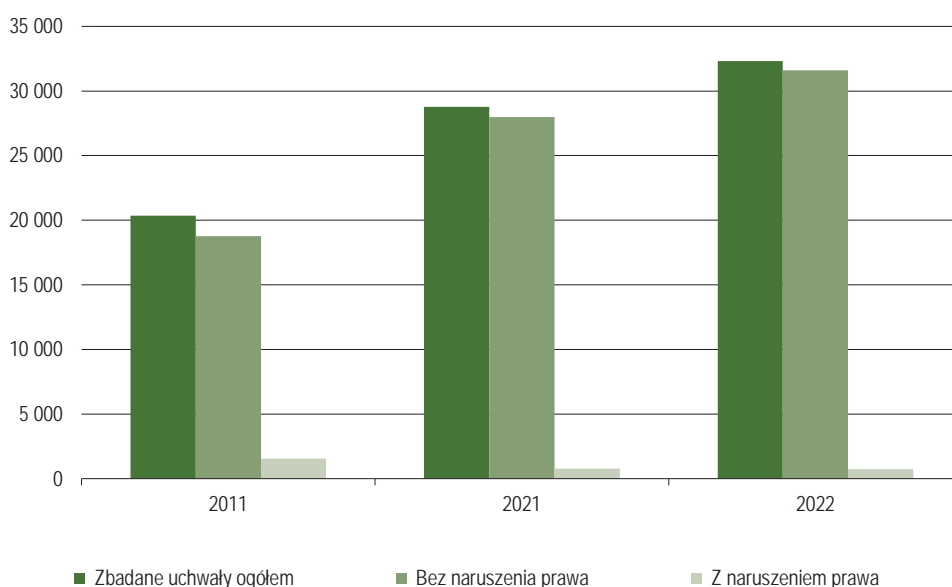
Najczęściej występujące nieprawidłowości i naruszenia prawa stwierdzone w uchwałach budżetowych oraz uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet dotyczyły:

- 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 lub powyżej maksymalnego progu określonego art. 222 ust. 1 uofp,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia źródeł pokrycia deficytu budżetowego,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia upoważnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań,
- 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, dokonanie zmian w planie wydatków majątkowych,
- rozbieżności pomiędzy treścią uchwały budżetowej a jej załącznikami.

W 2022 r. kolegia izb zbadały **32 327** (16,4% 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 31 603 (97,8% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
- w 496 (1,5%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
- 101 (0,3%) uznano za nieważne, z tego 62 nieważne w części, a 39 nieważne w całości,
- w stosunku do 122 (0,4%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w pięciu (0,0%) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego w stosunku do dwóch uchwał i zarządzeń nie wszczynano postępowania nadzorczego w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do trzech uchwał i zarządzeń, z uwagi na utratę jej mocy obowiązującej, ograniczono się do stwierdzenia, iż została podjęta z naruszeniem przepisów prawa.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń w sprawie wpf i jej zmian jst i związków komunalnych w latach 2011, 2021 i 2022



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

- nieprawidłowego ustalenia prognozowanej kwoty długu,

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 122).

- niewskazania bądź wskazania w sposób niewłaściwy przeznaczenia nadwyżki budżetowej lub źródeł sfinansowania deficytu budżetu,
- nierealistycznego prognozowania danych przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej,
- 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 2022 r. kolegia izb zbadały **2 899 uchwał** organów stanowiących jst oraz związków komunalnych **w sprawie absolutorium**, z tego 2 871 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 28 nieudzielenia absolutorium. Za zgodne z prawem kolegia izb uznały 2 879 uchwał (99,3% ogółu), z tego 2 864 uchwały o udzieleniu absolutorium oraz 15 o nieudzieleniu absolutorium. W 2022 r., na ogólną liczbę 28 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, 46,4% 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,
- nieuzyskania wymaganej bezwzględnej większości głosów,
- niedochowania ustawowo określonej procedury w sprawie absolutorium, w tym m.in. niezapoznanie się przez organ stanowiący jst ze stanowiskiem komisji rewizyjnej, opinią regionalnej izby obrachunkowej.

W 2022 r. z ogólnej liczby 2 807 jst oraz 169 związków jst 81 nie przekazało do regionalnych izb obrachunkowych uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące 62 jst i jednego związku powiatowo-gminnego nie podjęły przedmiotowych uchwał, ponieważ w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. Dwie gminy przekazały uchwały w sprawie absolutorium do regionalnej izby obrachunkowej w 2023 r. W przypadku 16 związków jst brak uchwał w sprawie absolutorium spowodowany był rozpoczęciem działalności w 2022 r.

Oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, w 2022 r. kolegia izb zbadały **36 025 uchwał i zarządzeń** w zakresie spraw finansowych (18,3% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 7**.

Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 34 621 (96,1%) podjęto bez naruszenia prawa, w 1 404 (3,9%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 154 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 253 wszczęte postępowania umorzono, 977 uznano za nieważne (563 w części, 414 w całości), w 11 stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności, a w odniesieniu do dziewięciu nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

W uchwałach organów stanowiących podjętych z naruszeniem prawa nieprawidłowości stwierdzone przez kolegia izb w większości (51,0%) 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 lub niższych niż minimalne 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,
- 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>9</sup>, określenie stawki opłaty podwyższonej w wysokości niższej niż dwukrotność stawki ustalonej przez radę gminy, niewłaściwe określenie przedmiotu opodatkowania,
- określenie innych terminów składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi niż wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 70).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519).

- 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,
- uchwalenie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe z przekroczeniem ustawowego terminu upoważniającego do jej uchwalenia,
- podjęcie uchwały w sprawie inkasa podatków i opłat z naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym<sup>10</sup>,
- 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 stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- wykraczaniu poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z przepisów ustaw, w tym m.in. modyfikowanie regulacji ustawowych,
- wprowadzeniu możliwości udzielenia pomocy *de minimis* bez przedłożenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa,
- zawężeniu kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, w tym m.in. uzależnienie uzyskania dotacji od spełnienia określonych warunków,
- wprowadzeniu w uchwałach nieprecyzyjnych zapisów naruszających zasady określoności prawa, polegających m.in. na nieokreśleniu lub nieprecyzyjnym określeniu wysokości udzielanej dotacji, terminu składania wniosków o dotacje oraz ich rozpatrzenia, nieprecyzyjnym uregulowaniu sposobu rozliczenia dotacji,
- 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,
- wprowadzeniu uregulowań umożliwiających refundację wydatków poniesionych przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji,
- 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, wysokości planowanego deficytu) oraz danymi zawartymi w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej,
- niezgodności w zakresie wskazania przeznaczenia zaciąganego zobowiązania.

### 3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

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

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

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

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

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

W 2022 r. kolegia izb ustaliły trzy budżety w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych dla dwóch gmin i jednego powiatu, z uwagi na nieuchwalenie przez organ stanowiący uchwały budżetowej do dnia 31 stycznia 2022 r.

Ponadto w przypadku ośmiu gmin i jednego związku jst kolegia izb ustaliły budżety dotknięte nieważnością w części.

#### 4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

W 2022 r. organy jednostek samorządu terytorialnego – działając na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 86 ustawy o samorządzie województwa – zaskarżyły do wojewódzkich sądów administracyjnych 24 uchwały kolegiów izb, natomiast regionalne izby obrachunkowe – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa – wniosły skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych na 8 uchwał organów jst.

Skargi jednostek samorządu terytorialnego wniesione w 2022 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych na uchwały kolegiów izb podjęte w odniesieniu do aktów organów tych jednostek dotyczyły:

- budżetu i jego zmian – 7,
- zaciągania zobowiązań – 1,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 5,
- podatków i opłat lokalnych (w tym związanych z opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi) – 8,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 3.

Wojewódzkie sądy administracyjne w roku 2022 wydały **29** orzeczeń w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jst na uchwały kolegiów izb, w tym do **8** zaskarżonych w latach poprzednich. W **22** wyrokach wojewódzkie sądy administracyjne **oddaliły** skargi wniesione przez jst, w tym **6** wniesionych przed 2022 r. utrzymując tym samym w mocy rozstrzygnięcia wydane przez organy nadzoru.

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

##### **Zmian w budżecie gminy dokonał działający z upoważnienia wójta sekretarz gminy.**

Kolegium regionalnej izby obrachunkowej stwierdziło nieważność zarządzenia wójta podpisanego przez sekretarza gminy. Powołując się na przepis art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, kolegium izby wskazało, że wykonawczy charakter organu jakim jest wójt przejawia się dwojako. Z jednej strony wójt wykonując uchwałę rady gminy, występuje w charakterze organu wykonawczego, z drugiej zaś, jako kierownik urzędu. Zakresy zadań i obowiązków w ramach tych funkcji nie są tożsame. Przepis zezwalający wójtowi na powierzenie prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy czy sekretarzowi gminy został bowiem umieszczony w przepisie ustanawiającym wójta kierownikiem urzędu (art. 33 ust. 3 usg). W ocenie organu nadzoru wójt gminy może powierzyć sekretarzowi w swoim imieniu określone sprawy, ale wyłącznie związane z kierowaniem i organizacją urzędu. Natomiast kompetencje organu wykonawczego pozostają niepodzielne i nie podlegają subdelegacji.

Rozpatrując sprawę WSA podzielił stanowisko kolegium izby i uznał, że sekretarz gminy nie mógł dokonać zmiany w budżecie. W świetle przepisów uofp brak jest możliwości scedowania przez wójta uprawnień organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie na inne osoby, w tym na sekretarza gminy (III SA/Wr 467/22).

##### **Rada gminy podjęła uchwałę w sprawie zmiany budżetu z naruszeniem kompetencji dokonywania zmian w projekcie uchwały przedłożonym z wyłącznej inicjatywy wójta gminy.**

Kolegium regionalnej izby obrachunkowej stwierdziło nieważność uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej gminy uznając, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Kolegium izby zwróciło uwagę, że procedura uchwalania uchwały budżetowej gminy oraz jej zmiany opiera się na podziale kompetencji pomiędzy organami gminy – stanowiącym (radą gminy) i wykonawczym (wójtem). W przypadku dokonywania zmian w trakcie roku w uchwalonym już budżecie, uprawnienia rady doznają istotnych ograniczeń, a organ stanowiący jest uprawniony do wprowadzania zmian nieobjętych projektem uchwały przygotowanym przez organ wykonawczy, tylko w przypadku uzyskania zgody organu wykonawczego. Uchwała podjęta została pomimo wyraźnego sprzeciwu wójta co do proponowanych przez radnych zmian.

W ocenie sądu rozpatrującego skargę na uchwałę Kolegium izby, organ nadzoru prawidłowo podniósł, że rada gminy w sposób istotny przekroczyła zakres swoich kompetencji określony w art. 233 ust. 3 uofp oraz w art. 60 ust. 2 pkt 4 usg. Podział kompetencji pomiędzy radę gminy a wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) przy tworzeniu i wykonywaniu budżetu gminy został dokonany zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i w ustawie o finansach publicznych. Niewątpliwie uchwalanie budżetu oraz jego zmian należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, co wynika z art. 18 ust. 2 pkt 4 usg. Z art. 233 pkt 3 uofp oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 usg wynika natomiast, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje w gminie wyłącznie zarządowi jst. WSA stwierdził, że organ stanowiący gminy nie może samodzielnie dokonywać zmian treści projektu uchwały zmieniającej budżet, nawet takich które nie powodują powiększenia deficytu budżetu. Zmiana treści uchwały w odniesieniu do projektu przedłożonego przez organ wykonawczy jest możliwa tylko w przypadku zgody tego organu. W niniejszej sprawie wójt gminy w sposób stanowczy i niebudzący żadnych wątpliwości nie wyraził zgody na proponowane przez radę zmiany w uchwale budżetowej. Przy tak wyraźnym stanowisku wójta nie można było uznać, że organ ten zaakceptował kierunek zmian wskazanych przez radę gminy (I SA/Bk 194/22).

**Rada miejska dokonała zmian w wieloletniej prognozie finansowej, konsekwencją których było powierzenie spółce komunalnej wykonania zadania własnego gminy z zakresu kultury fizycznej i turystyki polegającego na budowie basenu miejskiego, z naruszeniem przepisów ustawy o gospodarce komunalnej.**

Odwolując się do przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 9 ust. 1 i ust. 4) oraz ustawy o gospodarce komunalnej (art. 1 ust. 2, art. 3 ust. 1 i art. 9 ust. 1) kolegium izby stwierdziło, że wprowadzenie zadania w zakresie tworzenia gminnej infrastruktury z zakresu kultury fizycznej i turystyki (budowa basenu miejskiego), w myśl art. 7 ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym, należy do zadań własnych gminy, to jednak nie stanowi 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. Zgodnie bowiem z definicją gospodarki komunalnej, zawartą w art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, obejmuje ona w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że aby gmina mogła powierzyć realizację zadania o charakterze użyteczności publicznej spółce, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, zadanie to musi dotyczyć zadań własnych gminy, stanowić zadanie (usługę) z zakresu zbiorowych potrzeb ludności, przy czym usługa ta powinna być świadczona bieżąco i nieprzerwanie. Wskazany przepis definiuje pojęcie gospodarki komunalnej jako obejmujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, przy czym przesłanki te muszą wystąpić łącznie. Rację zadaniem sądu należy przyznać organowi, że budowa basenu nie posiada cechy bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności, może ona odnosić się ewentualnie do korzystania z basenu przez mieszkańców, a zatem stanu, który nastąpi po wybudowaniu basenu (V SA/Wa 2565/22).

**Rada miejska w uchwalonej wieloletniej prognozie finansowej nie zaliczyła do długu publicznego zobowiązania zaciągniętego wobec spółki wynikającego z zawartych umów w ramach opcji call, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy kredytu i pożyczki.**

Kolegium izby stwierdziło nieważność uchwały w sprawie wpf ze względu na nieuwzględnienie w pozycji obejmującej wysokość długu publicznego zobowiązania zaciągniętego przez gminę wobec spółki na podstawie umów opcji call (...), których wartość, ze względu na charakter umowy zalicza się do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1a u.f.p. Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpatrując skargę na uchwałę kolegium stwierdził, że skutki ekonomiczne zawartych umów opcji call są tożsame ze skutkami zaciągniętych długoterminowych kredytów i pożyczek. Na skutek zawarcia umów z opcją call, gminie sprzedano udziały w spółce miejskiej nabyte uprzednio przez inwestora. Charakter umowy z opcją call skutkuje obowiązkiem zapłaty inwestorowi kwoty podstawowej, a także elementu zmiennego – kwoty waloryzacji – który słusznie został uznany przez organ nadzoru jako odpowiednik odsetek za korzystanie z kapitału płatnego na rzecz podmiotu udostępniającego do wykorzystania kapitał. Sąd podkreślił, że na podstawie zawartych umów opcji call gmina jest zobowiązana do świadczenia na rzecz inwestora, które jest realizowane w 15 częściach (...), co świadczy o okresowości świadczenia oraz podobnie jak w przypadku umowy kredytu ustanowiono dla zawartych umów opcji call zabezpieczenie ich realizacji. Analiza treści tych umów oraz ocena ich konsekwencji ekonomicznych prowadzi do wniosku, że cechy zaciągniętego zobowiązania przez gminę wobec spółki przemawiają za uznaniem go za tytuł dłużny objęty art. 72 ust. 1a uofp. Skutki ekonomiczne tego zobowiązania podobne są bowiem do skutków umowy długoterminowego oprocentowanego kredytu lub pożyczki. Zdaniem sądu o braku zachowania

realistyczności wieloletniej prognozy finansowej świadczy nie zaliczeniem do długu publicznego gminy zobowiązań wynikających z umów opcji call (I SA/Ke 260/22).

### **Utworzenie Funduszu Wsparcia Rozwoju Jednostek Pomocniczych i ustalenie zasad wydatkowania środków w ramach funduszu.**

Kolegium regionalnej izby obrachunkowej stwierdziło nieważność uchwały w sprawie utworzenia Funduszu Wsparcia Jednostek Pomocniczych i ustaleniu zasad wydatkowania środków w ramach tego funduszu z uwagi na brak podstaw prawnych do kreowania funduszy specjalnego przeznaczenia oraz określania w ich ramach zasad wydatkowania środków. Dla zastosowania nowych zasad wydatkowania środków niezbędna jest delegacja.

Sąd rozpatrując skargę na uchwałę kolegium stwierdził, że artykuł 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wskazuje, że budżet jst powinien być ujmowany w jednym całościowym dokumencie, uwzględniającym całokształt dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów publicznych. Zasada ta neguje możliwość ustalania budżetów dodatkowych, autonomicznych, czy funduszy specjalnego przeznaczenia. Ponadto zdaniem sądu brak podstaw prawnych do przyjęcia przez organ stanowiący uchwały o wskazanej treści, nieprzewidzianej w ustawie, a wprowadzającej „nowy” mechanizm finansowania zadania jednostek pomocniczych. Powołany w podstawie prawnej analizowanej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważniał rady miejskiej do utworzenia Funduszu Wsparcia Rozwoju Jednostek Pomocniczych (V SA/Wa 1910/22).

### **Zasady udzielania dotacji na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>11</sup>, w tym:**

- *rozszerzenie katalogu kosztów podlegających finansowaniu z dotacji celowej ze środków budżetu miasta o koszty zakupu energii i paliwa*

Kolegium izby stwierdziło nieważność uchwały obejmującej zasady udzielania dotacji, podnosząc naruszenie art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej: poś), zgodnie z którym finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. Koszty zakupu energii i paliwa do nowego systemu ogrzewania nie stanowią kosztów inwestycyjnych i tym samym nie mogą być finansowane lub dofinansowywane z dotacji, o której mowa w art. 403 ust. 4 poś.

Sąd rozpatrując skargę na uchwałę kolegium podzielił stanowisko organu nadzoru i zwrócił uwagę na ocenę przedstawioną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2021 r. sygn. akt I GSK 406/21 (dostępny: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7FB3B23A80>). Jak podkreślił NSA pojęcie „dotacja na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji”, o której mowa w art. 403 ust. 4–6 poś winno być rozumiane jako typowa „dotacja inwestycyjna”, czyli wsparcie finansowe, w oparciu o które i na bazie którego beneficjent wytwarza określoną rzecz lub dobro o charakterze trwałym lub też ulepsza dobro już istniejące nie zaś jako wsparcie finansowe służące pokryciu bieżących kosztów obsługi czy utrzymania określonych rodzajów działań, nawet jeżeli działania te prowadzą finalnie do pozytywnych skutków w zakresie ochrony środowiska. Inwestycja nie może być utożsamiana z przeznaczaniem środków finansowych na zakup mediów czy produktów, które ulegają zużyciu w procesie normalnej eksploatacji. Tym samym ze środków budżetowych jst na podstawie art. 403 ust. 4 poś można jedynie finansować lub objąć dofinansowaniem wydatki inwestycyjne, a nie wydatki bieżące (por. wyrok WSA w Warszawie z 22 czerwca 2012 r., sygn. akt. V SA/Wa 1112/12) (III SA/Wr 203/21), (I SA/Ld 597/22).

- *przekroczenie upoważnienia do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej z uwagi na określenie sposobu wykonania inwestycji*

Kolegium izby zakwestionowało zredagowanie przepisów nakładających na beneficjentów dotacji obowiązek określonego sposobu wykonania inwestycji (cyt.: „Urządzenie grzewcze winno być trwale związane budynkiem, w którym zostało zainstalowane”). W ocenie organu nadzoru wskazany przepis prawa miejscowego wykracza poza delegację art. 403 ust. 5 poś. Uregulowanie to, według kolegium, nie mieści się w upoważnieniu do ustalenia zasad udzielania dotacji celowej.

Sąd rozpatrując skargę na uchwałę kolegium uznało, że organ nadzoru zasadnie zakwestionował brzmienie przepisu uchwały, który wykracza poza upoważnienie z art. 403 ust. 5 poś. Sąd zauważył, że zgodnie z art. 403 ust. 5 uprawnienie rady gminy sprowadza się do określenia zasad udzielania dotacji celowej, obejmującej w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposobu rozliczania dotacji. We wskazanym przepisie nie mieści się upoważnienie do uzależnienia otrzymania dotacji

<sup>11</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.

od tego czy urządzenie grzewcze jest trwale związane z gruntem. Tego typu warunki określające sposób wykonania inwestycji, w ocenie sądu winny być zawarte w umowie pomiędzy radą gminy a beneficjentem (VIII SA/Wa 524/22).

- *nieokreślenie przez radę gminy terminu składania wniosków o dotację i scedowanie tego uprawnienia na organ wykonawczy*

Kolegium izby stwierdziło nieważność uchwały rady gminy w sprawie zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji z uwagi na brak określenia terminu naboru wniosków o udzielenie dotacji. W ocenie Izby zaniechanie to stanowi istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 403 ust. 5 poś w zakresie, w jakim obliguje on radę do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej oraz trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, jak również sposobu jej rozliczania. Kolegium wskazało, iż określenie ram czasowych prowadzenia naboru wniosków jest istotną częścią trybu udzielania dotacji, którego ustalenie, zgodnie z art. 403 ust. 5 poś należy do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Sąd rozpatrując skargę na uchwałę kolegium podzielił stanowisko organu nadzoru i uznał, że zaniechanie to stanowi istotne naruszenie delegacji zawartej w art. 403 ust. 5 poś. Przez tryb udzielania dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji. W szczególności więc uchwała ustalająca m.in. zasady i tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji powinna określać dane, które powinien zawierać wniosek o przyznanie dotacji, a także miejsce i termin składania wniosków. W przypadku gdy rada gminy nie określi terminu składania wniosków o udzielenie dotacji, wnioskodawcy będą mogli składać wnioski w dowolnym czasie przez cały rok budżetowy (VIII SA/Wa 524/22).

- *nałożenie na beneficjentów dotacji obowiązku przedłożenia dodatkowych wyjaśnień lub dokumentów, w szczególności dotyczących istniejącego źródła ciepła lub posiadanego tytułu prawnego do nieruchomości, w którym będzie wymienione źródło ciepła*

Kolegium izby badając uchwałę w sprawie zasad udzielenia dotacji oraz trybu postępowania w sprawie jej udzielenia uznało, że stosowanie zwrotów niedookreślonych jak, cyt.: „dodatkowe wyjaśnienia” lub „dokumenty” jest nieprecyzyjne. Organ nadzoru podkreślił, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstały wątpliwości interpretacyjne, a także aby jej adresaci oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości co do zapisów w niej zawartych.

Sąd podzielił stanowisko kolegium izby podnosząc, że użyty w uchwale zwrot „dodatkowych wyjaśnień lub dokumentów” może budzić wątpliwości interpretacyjne. Tymczasem uchwała, będąca – w myśl art. 40 ust. 1 usg – aktem prawa miejscowego, kierowanym do ogółu odbiorców, powinna być zredagowana w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny (tak: np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/LU 485/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 385/05). Zgodnie zaś z przepisami § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>12</sup>, przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (VIII SA/Wa 524/22).

- *wskazanie oględzin jako formy kontroli u beneficjenta dotacji*

Kolegium izby dokonując analizy uchwały w sprawie zasad i trybu udzielenia dotacji celowej zakwestionowało możliwość przeprowadzenia oględzin w ramach formy kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. W ocenie izby organ stanowiący nie ma podstaw do stanowienia przepisów kontrolnych. Przeprowadzenie takiej kontroli u beneficjenta dotacji wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego. Tymczasem, zawarte w dyspozycji art. 403 ust. 5 poś upoważnienie organu stanowiącego – w zakresie określenia zasad udzielania dotacji celowej – nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania inwestycji. Elementy te powinny zostać określone w umowie pomiędzy gminą oraz podmiotem, któremu zostanie udzielona dotacja, na podstawie art. 403 ust. 6 poś.

Sąd administracyjny rozpoznając skargę na uchwałę kolegium podzielił stanowisko organu nadzoru uznając, że upoważnienie udzielone radzie gminy w art. 403 ust. 5 poś nie obejmuje swoim zakresem kontroli faktycznego wykonania zadania oraz kontroli sposobu wykorzystania dotacji. Elementy te powinny być określone w umowie zawartej między gminą a podmiotem (VIII SA/Wa 524/22).

<sup>12</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

– *zawężenie uprawnionych do dotacji*

Kolegium izby badając postanowienia zawarte w uchwale w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej stwierdziło, że organ stanowiący w sposób niezgodny z postanowieniami art. 403 ust. 4 poś, ograniczył zakres podmiotowy beneficjentów dotacji do właścicieli lub współwłaścicieli budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Zgodnie z art. 403 ust. 4 poś finansowanie ochrony środowiska, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji: 1. podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: a) osób fizycznych, b) wspólnot mieszkaniowych, c) osób prawnych, d) przedsiębiorców; 2. jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Zdaniem organu nadzoru, postanowienia badanej uchwały spowodują, że zarówno podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych (osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne i przedsiębiorcy), jak i jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi nie będą mogły otrzymać dotacji, jeżeli nie będą właścicielami lub współwłaścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych. W ocenie kolegium własność i współwłasność nie są jedynymi formami prawnymi umożliwiającymi dysponowanie nieruchomością. Tytułami prawnymi do władania nieruchomością są także użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe lub stosunek zobowiązaniowy (np. najem lub dzierżawa).

Sąd rozpoznając skargę na uchwałę kolegium, podzielił ocenę organu nadzoru stwierdzając, że rada miasta i gminy nie mogła dokonać modyfikacji katalogu podmiotów mogących uzyskać dotację, o której mowa w art. 403 ust. 4 poś. Wylczenie w art. 403 ust. 4 poś rodzaju podmiotów uprawnionych do uzyskania dotacji jest zatem jedynie przykładowe. Jednocześnie rada gminy ma swobodę w tym sensie, że może określić, że udziela dotacji jedynie jednej z wyraźnie wymienionych kategorii podmiotów np. tylko osobom fizycznym (por.: prawomocny wyrok o sygn. akt I SA/Kr 1656/14). Rada gminy nie może natomiast modyfikować (ogranaczać) kategorii podmiotów wyraźnie wymienionych w art. 403 ust. 4 pkt 1 poś jako potencjalnych beneficjentów dotacji (III SA/Po 46/22).

– *wprowadzenia przesłanek zwrotu dotacji z naruszeniem art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych*

Kolegium izby analizując postanowienia uchwały rady gminy w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej stwierdziło, że organ stanowiący z naruszeniem art. 251 i art. 252 uofp wprowadził dodatkowe przesłanki zwrotu dotacji, tj. zrealizowanie inwestycji niezgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, zaprzestanie używania systemu do gromadzenia i wykorzystywania wód opadowych i roztopowych z przyczyn zależnych od beneficjenta, zaprzestanie używania proekologicznego systemu grzewczego i/lub instalacji odnawialnego źródła energii w terminie do 5 lat, licząc od końcowej daty realizacji zadania. Zdaniem organu nadzoru przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie stwarzają kompetencji dla stanowienia dodatkowych przesłanek zwrotu dotacji.

Sąd administracyjny rozpatrując skargę na uchwałę kolegium podzielił stanowisko organu. Sąd doszedł do przekonania, że z art. 253 uofp wprost wynika, iż tylko odrębne ustawy mogą ustanawiać dodatkowe jeszcze przesłanki zwrotu dotacji do budżetu gminy poza już określonymi w art. 251 i art. 252 ustawy. Brak jest zatem podstawy prawnej dla ustanawiania dodatkowych przesłanek zwrotu dotacji do budżetu jst w aktach prawa miejscowego (I SA/Kr 173/22), (I SA/Kr 923/21).

– *ustalenie zakresu przedmiotowego dotacji na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem odpadów niemieszczących się w kategorii odpadów komunalnych*

Kolegium izby badając uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu udzielania dotacji celowej na zadania związane z usuwaniem folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej z terenu gminy, stwierdziło że zakres przedmiotowy dotacji wykracza poza dopuszczalny przepisami ustawy poś, a także art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zadania objęte regulaminem nie stanowią zadań własnych gminy i tym samym nie powinny zostać objęte dotacją z budżetu jst.

Sąd rozpoznający skargę na uchwałę kolegium doszedł do przekonania, że stanowisko organu nadzoru było prawidłowe. Zarówno z treści ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i ustawy o odpadach wynika, że gmina nie jest wyposażona w kompetencje do zbierania oraz unieszkodliwiania odpadów powstających w gospodarstwach rolniczych, które nie stanowią odpadów komunalnych, ani też ponoszenia kosztów takich działań ze środków własnych. Postanowienia uchwały rady miejskiej, zgodnie z którymi zadania obejmujące odbiór, transport oraz odzysk lub unieszkodliwianie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej mogą być dofinansowane w formie dotacji celowej pochodzącej z budżetu gminy naruszają art. 403 ust. 2 i 5 poś, w związku z art. 400a ust. 1 pkt 8 tej ustawy, art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, a rada podejmując taką regulację wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z ust. 5 art. 403 (I SA/Łd 597/22).

- *ustalenie zasad rozliczania dotacji oraz kontroli jej wykorzystania niezgodnie z postanowieniami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych*<sup>13</sup>

Kolegium regionalnej izby obrachunkowej analizując treść uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół dla których miasto jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania uznało, że organ stanowiący w sposób niezgodny z art. 36 i art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych uregulował tryb rozliczenia udzielonej dotacji oraz przeprowadzenia kontroli wykorzystania dotacji. Organ stanowiący gminy w podjętej uchwale upoważnił organ wykonawczy do zastosowania nieznanego ustawie trybu rozliczenia dotacji, tj. wezwania dotowanego do udzielenia dodatkowych informacji lub wyjaśnień. Ponadto w badanej uchwale rada zobowiązała dotowanego do przedłożenia na żądanie burmistrza oryginałów dokumentacji finansowo-księgowej, jak również przesłania tej dokumentacji w postaci kopii potwierdzonej za zgodność z oryginałem. Ponadto w ramach postanowień uchwały organ stanowiący ustalając zakres przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji wykroczył poza delegację ustawową do stanowienia prawa, jak również w ramach trybu przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji, przyznał organowi kontrolującemu kompetencję podjęcia na etapie przeprowadzenia kontroli decyzji co do zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Ponadto w badanej uchwale organ nadzoru zakwestionował nałożony na beneficjenta dotacji obowiązek oświadczenia o znajomości przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrując skargę na uchwałę kolegium podzielił w całości ocenę organu nadzoru w zakresie zgodności badanej uchwały z prawem. Sąd podkreślił, że uchwała organu stanowiącego jst musi być zgodna z treścią upoważnienia ustawowego, a także nie może modyfikować, ani powtarzać przepisów uregulowanych w aktach prawnych rangi ustawy. Zdaniem sądu żądanie przedłożenia przez podmiot dotowany oryginalnych dokumentów finansowo-księgowych albo kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem narusza przewidziane przepisami ustawy tryb kontroli wykorzystania dotacji oraz tryb jej rozliczenia. Ponadto w ocenie sądu o obowiązku zwrotu nienależnie lub nadmiernie pobranej dotacji może postanowić wójt w drodze decyzji administracyjnej zgodnie z art. 61 ustawy o finansach publicznych, a nie w formie wystąpienia pokontrolnego jak określono w badanej uchwale rady miejskiej (V SA/Wa 1803/22).

#### **Stosowanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych**<sup>14</sup>:

- *uwarunkowanie możliwości skorzystania ze zwolnienia z podatku od nieruchomości od braku zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz innych zobowiązań wobec miasta*

Kolegium izby badając uchwałę w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy *de minimis* stwierdziło że organ stanowiący gminy może wprowadzać jedynie zwolnienia o charakterze przedmiotowym, a zatem tylko takich które odnoszą się do pewnej kategorii przedmiotów opodatkowania. Zakres kompetencji nie obejmuje natomiast prawa do ustanowienia zwolnień podmiotowo-przedmiotowych, tj. wyłączenia z opodatkowania pewnych kategorii podmiotów znajdujących się w określonej sytuacji faktycznej lub prawnej. Zdaniem Izby wprowadzony przez radę miasta warunek, uzależniający udzielenie zwolnienia od braku zaległości wobec budżetu miasta, w sposób jednoznaczny odwołuje się do cech podatnika, a do wprowadzenia takiego warunku rada miasta nie ma upoważnienia. Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrujący skargę na uchwałę kolegium stwierdził, że przepis uchwały rady miasta uzależniający możliwość skorzystania ze zwolnienia od tego, że „jest brak zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz innych zobowiązań wobec budżetu miasta na dzień przystąpienia do programu”, jest sprzeczny z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych Sąd podzielił zatem ocenę organu nadzoru (III SA/Wa 671/22).

- *określenie warunków, w tym formalnych jakie musi spełnić podmiot uprawniony do skorzystania ze zwolnienia z podatku od nieruchomości*

Kolegium izby dokonując badania nadzorczego uchwały w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy *de minimis* uznało za niezgodny z prawem wymóg braku zaległości podatnika wobec gminy z tytułu podatków i opłat oraz innych zobowiązań, a także konieczności przedłożenia organowi podatkowemu sprawozdań finansowych lub kopii zeznań podatkowych PIT. Organ nadzoru doszedł do przekonania, że organ stanowiący gminy podejmując uchwałę w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości o charakterze przedmiotowym, nie może stawiać wymogów odnoszących się do cech podatnika. Jednocześnie kolegium zakwestionowało warunek przedłożenia przez wnioskodawcę dokumentów, które potwierdzają stan faktyczny lub prawny, znany organowi z urzędu, w tym

<sup>13</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 z późn. zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 70.

dokumentów rejestracji przedsiębiorstwa w rejestrze przedsiębiorców oraz informacji na podatek od nieruchomości, czym zdaniem organu nadzoru naruszono art. 306d § 1 pkt 1 i 3 ustawy Ordynacja podatkowa.

Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrując skargę na uchwałę kolegium podzielił stanowisko organu nadzoru stwierdzając, że organ podatkowy nie może żądać dokumentów, które nie odnoszą się do cech przedmiotu zwolnienia. Ponadto zdaniem sądu organ nie może wymagać w celu skorzystania ze zwolnienia z przedłożenia zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu lub możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, a także rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp. Wymóg przedłożenia informacji lub deklaracji na podatek od nieruchomości) istotnie narusza wskazany art. 306d § 1 pkt 1 i 3 Ordynacji podatkowej skoro są one w posiadaniu organu podatkowego (III SA/Wa 671/22).

- *zobowiązanie przedsiębiorcy do zwrotu uzyskanej kwoty zwolnienia w ciągu 7 dni, licząc od dnia utraty prawa do zwolnienia z jednoczesnym wskazaniem, że odsetki naliczane są od dnia utraty prawa do zwolnienia do dnia wpłaty*

Kolegium izby badając uchwałę w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy *de minimis* stwierdziło że treść uchwały na mocy, której organ zobowiązuje przedsiębiorcę do zwrotu uzyskanej kwoty zwolnienia w przypadku utraty prawa do zwolnienia narusza art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz postanowieniami Ordynacji podatkowej ponieważ w przypadku utraty prawa do zwolnienia organ podatkowy powinien w drodze decyzji ustalić nowe zobowiązanie podatkowe.

Sąd zauważył, że w podatku od nieruchomości wprowadzono dwa sposoby powstawania zobowiązań podatkowych, tj. zarówno z mocy decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego, jak również z mocy samego prawa. Zważywszy na to, że powstanie zobowiązania podatkowego (stanowiące konsekwencję utraty prawa do zwolnienia) uzależnione jest zgodnie z art. 6 ust. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych od ustalenia go w drodze decyzji, regulacja nakładająca obowiązek zapłaty podatku/zwrotu uzyskanej kwoty zwolnienia w ciągu 7 dni niezależnie od ustalenia zobowiązania podatkowego w drodze decyzji jest niezgodna z ww. przepisem. Podobnie również odsetki za zwłokę są konsekwencją powstania zaległości podatkowej, a to oznacza, że nie mogą być naliczane w każdym przypadku utraty prawa do zwolnienia, gdyż w przypadku podatników, u których zobowiązanie podatkowe powstaje w drodze doręczenia decyzji ustalających, nie może istnieć zobowiązanie bez takiej decyzji. Przepis uchwały przewidujący obowiązek uiszczenia odsetek za zwłokę w każdym przypadku od dnia utraty prawa do zwolnienia, jest niezgodny z art. 51 § 1 w związku z art. 53 § 1 O.p. (III SA/Wa 671/22).

- *uzależnienie możliwości skorzystania ze zwolnienia z podatku od nieruchomości od dochowania terminu przedłożenia informacji o utracie prawa do zwolnienia*

Kolegium rio badając uchwałę w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości zakwestionowało uwarunkowanie skorzystania ze zwolnienia od dochowania terminu przedłożenia informacji o utracie prawa do zwolnienia. W ocenie organu nadzoru powyższy warunek stanowi przejaw naruszenia zasady proporcjonalności sformułowanej na gruncie art. 8 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, która zakłada, że organy administracji stosują środki mające wpływ na prawa lub interesy osób prywatnych tylko w razie potrzeby i w zakresie wymaganym do osiągnięcia zamierzonego celu.

Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrując skargę na uchwałę kolegium podzielił stanowisko izby. Sąd wskazał, że gmina miała prawo wprowadzać dodatkowe warunki o charakterze sprawozdawczo-informacyjnym, jednakże nie mogła wprowadzać za opóźnienie w złożeniu wymaganych dokumentów o wspomnianym wyżej charakterze, skutku całkowicie niweczącego prawo do zwolnienia od początku jego uzyskania. Przy tak kategorycznym skutku w uchwale nie przewidziano jednocześnie łagodzącego go rozwiązania np. w postaci wezwania do wykonania ciążącego na podatniku obowiązku w dodatkowym terminie (I SA/Bd 201/22).

#### **Prawidłowego ustalania stawek opłaty miejscowej:**

- *róznicowanie stawki opłaty miejscowej poprzez wprowadzenie obniżonych, preferencyjnych stawek opłaty dla ściśle określonych w uchwale kategorii podmiotów*

Kolegium izby badając uchwałę w sprawie wprowadzenia opłaty miejscowej oraz ustalenia jej stawki stwierdziło, że rada gminy dokonała nieuprawnionego różnicowania wysokości stawek opłaty miejscowej. W ocenie organu nadzoru różnicowanie (obniżenie) wysokości stawek opłaty miejscowej jest dopuszczalne (w granicach stawki maksymalnej), ale tylko ze względu na rodzaj przedmiotu opodatkowania, a nie katalogu podmiotów objętych opłatą.

Rozpatrując skargę na uchwałę kolegium izby, sąd oddalił skargę gminy, stwierdzając, że wprowadzenie przez radę obniżonych, preferencyjnych stawek opłaty miejscowej dla ściśle określonych w uchwale kategorii podmiotów było obarczone wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa polegającego na przekroczeniu przez radę zakresu ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 19 pkt 1 lit. b w zw. z art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, uprawniającego jedynie do wprowadzania zwolnień przedmiotowych w opłatach lokalnych (I SA/Sz 142/22).

- *ustalenie miejscowości, w których wprowadzona zostanie opłata miejscowa bez uprzedniego ustalenia miejscowości odpowiadających warunkom określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w których pobiera się opłatę miejscową*

Kolegium rio badając uchwałę w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową bez uprzedniej weryfikacji spełniania w tych miejscowościach warunków stawianych przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Sąd przyznał rację organowi nadzoru. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami, w pierwszej kolejności powinna zostać podjęta uchwała o ustaleniu miejscowości odpowiadającej warunkom określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 3 i 4 art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w której pobiera się opłatę miejscową (art. 17 ust. 5 wskazanej ustawy), a następnie uchwała o wprowadzeniu opłaty miejscowej (art. 17 ust. 1 tego aktu prawnego) (I SA/GI 1006/22).

#### **Prawidłowego określania stawek podatku od środków transportowych:**

- *niezachowanie 14-dniowego okresu „vacatio legis” w stosunku do prawidłowego tekstu uchwały w sprawie uchwalenia stawek podatku od środków transportowych*

Kolegium izby powzięło informację o opublikowaniu uchwały w sprawie uchwalenia stawek podatku od środków transportowych na rok 2022 w terminie uniemożliwiającym zachowanie 14-dniowego *vacatio legis*, przed wejściem w życie uchwalonych stawek. Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdził nieważność badanej uchwały wskazując na naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Gmina skorzystała z prawa zaskarżenia uchwały kolegium do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu nadzoru. W ocenie sądu warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących, stanowionych przez organy jst, jest ich właściwe – urzędowe ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Konieczne są zatem: publikacja takich aktów w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz ustalenie dla nich odpowiedniego *vacatio legis* (przepis art. 2 ust. 1, art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Niespełnienie powyższych wymogów ustawy będzie zawsze istotnym naruszeniem prawa. *Vacatio legis* ma charakter gwarancyjny. Ma ono za zadanie umożliwienie wszystkim zainteresowanym zapoznanie się z nowymi przepisami i przygotowanie się do ewentualnych zmian i konsekwencji, jakie mogą wynikać z ich wejścia w życie (tak np. wyrok NSA z 17 kwietnia 2009 r. sygn. akt II GSK 1006/08). Powyższy cel nie zostaje zrealizowany gdy akt prawny ogłoszony nie jest tożsamy z aktem rzeczywiście uchwalonym (I SA/Sz 187/22).

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2022 r. uchyliły w całości 3 rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb zaskarżonych przez jst.

Rozstrzygnięcia te dotyczyły:

- *stwierdzenia przez kolegium nieważności uchwały w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości z powodu istotnego naruszenia art. 6n ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – poprzez brak określenia w sposób kompletny warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (rada gminy ograniczyła się wyłącznie do wskazania zacytowanego zapisu (format XML) bez dalszego określenia układu informacji i powiązań między nimi)*

W ocenie sądu organ nadzoru nie wykazał dostatecznie, że uchwała rady gminy została wydana z naruszeniem prawa (III SA/Wa 547/22).

- *stwierdzenia przez kolegium nieważności uchwały w sprawie opłaty miejscowej, którą rada gminy wyeliminowała z obrotu prawnego imienny wykaz inkasentów opłaty miejscowej*

Kolegium rio stwierdziło nieważność uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie opłaty miejscowej, w drodze której dokonano zmiany wyznaczenia inkasentów, zastępując wykaz o charakterze indywidualnym i konkretnym, katalogiem podmiotów o charakterze generalnym. Zdaniem kolegium izby brak wskazania z imienia i nazwiska (osoby fizycznej) lub z nazwy (osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej) stanowi istotne niedopełnienie przez radę gminy obowiązków, wynikających z przepisów art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym rada gminy w drodze uchwały może zarządzić pobór opłaty miejscowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, a także może wprowadzić obowiązek prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób, o których mowa w art. 17 ust. 1, zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tej ewidencji, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego poboru opłaty miejscowej.

Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrując skargę na uchwałę kolegium stwierdził, że art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, przyznaje radzie gminy kompetencje do zarządzenia poboru m.in. opłat miejscowych w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso. Wymóg określenia inkasentów powinien być rozumiany w dwóch płaszczyznach, tj. po pierwsze poprzez wskazanie inkasentów, a po drugie ich identyfikację. Ustawodawca nie wprowadza żadnych dodatkowych warunków, czy też doprecyzowań w zakresie dotyczącym sposobu wyznaczenia inkasentów oraz ich identyfikacji. Oznacza to, że w gestii konkretnej rady gminy pozostaje wybór sposobu wyznaczenia tych inkasentów, z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych (I SA/Kr 1113/21).

– *stwierdzenia przez kolegium nieważności zarządzenia wójta w sprawie ustalenia procedur wydatkowania funduszu sołeckiego*

Kolegium izby stwierdziło nieważność zarządzenia wójta gminy w sprawie ustalenia procedur wydatkowania środków funduszu sołeckiego. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowe zarządzenie zostało wydane bez podstawy prawnej, a jego regulacje wykraczają poza zakres spraw wewnętrznych dotyczących funkcjonowania urzędu i kompetencji wójta do określenia wewnętrznej jego organizacji.

Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrując skargę na uchwałę kolegium stwierdził, że organ nadzoru w toku postępowania nadzorczego dostatecznie nie wykazał, iż zarządzenie wójta gminy zostało wydane z naruszeniem prawa (I SA/Sz 924/21).

Regionalne izby obrachunkowe w 2022 r. zaskarżyły do wojewódzkich sądów administracyjnych 8 uchwał i zarządzeń organów jst (w 2021 r. – 10). Wojewódzkie Sądy Administracyjne rozpatrzyły w roku sprawozdawczym 14 skarg, w tym 10 złożonych przez izby przed 2022 rokiem.

Skargi RIO dotyczyły m.in.:

– *ograniczenia katalogu beneficjentów uprawnionych do otrzymania dotacji na wydatki inwestycyjne związane z ochroną środowiska*

Kolegium rio wystąpiło do Wojewódzkiego sądu administracyjnego z wnioskiem o stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany kotłów do centralnego ogrzewania na kotły ekologiczne oraz sposobu jej rozliczania, z uwagi na występujące w uchwale istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 403 ust. 4 poś w związku z art. 43 uofp, polegające na niedopuszczalnym zmodyfikowaniu art. 403 ust. 4 poś i jednocześnie ograniczeniu kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację. Wobec ograniczenia katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji do mieszkańców gminy, będących właścicielami nieruchomości, które nie są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej, organy gminy nie przekazały projektu uchwały do Prezesa UOKiK oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi celem zaopiniowania zgodnie z art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>15</sup>.

Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrując skargę kolegium rio stwierdził, że organ stanowiący jst, wydając uchwałę na podstawie m.in. art. 403 ust. 4 poś, nie może modyfikować (zawęzić) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających z tych przepisów. Rada gminy w sposób nieuprawniony ograniczyła możliwość uzyskania dotacji, przez co przekroczyła upoważnienie ustawowe określone w art. 403 ust. 5 w związku z art. 403 ust. 4 poś i to w istotny sposób. Biorąc pod uwagę okoliczność, że organ ograniczył katalog podmiotów władnych do ubiegania się o dotację, to zasadny jest również zarzut dotyczący naruszenia art. 403 ust. 6 poś w związku z art. 7 ust. 3 i ust. 3a u.p.p.,

<sup>15</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 743.

polegający na nieprzedłożeniu Prezesowi UOKiK i Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi projektu zaskarżonej uchwały jako programu pomocy *de minimis* (*de minimis* w rolnictwie) (VIII SA/Wa 141/22), (VIII/SA/Wa 182/22).

- *ustalenia rocznej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy w trakcie roku*

Kolegium izby zakwestionowało uchwałę rady gminy w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty na terenie gminy, w zakresie dotyczącym nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Organ nadzoru w złożonej do WSA skardze podniósł, że stawka opłaty, ustalana na podstawie art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: *ucpg*), ma charakter roczny i tym samym nie może zostać uchwalona i zmieniona w trakcie roku. Biorąc pod uwagę fakt, że w badanym akcie prawa miejscowego przewidziano jego wejście w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania uchwały (14 marca 2020 r.), akt ten narusza powyżej wskazany art. 6j ust. 3b ww. ustawy.

Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrujący sprawę stwierdził, że skarga kolegium izby zasługiwała na uwzględnienie. W świetle art. 6h *ucpg*, właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 6i ust. 1 pkt 3 powołanego aktu, obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje: w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – za rok bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości. W świetle zaś art. 6j ust. 3b *ucpg*, w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy (...) rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzanego na 1 osobę ogółem – za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Z przytoczonych przepisów wynika, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe ma charakter roczny. Opłata ta należna jest bowiem za cały rok, niezależnie od długości okresu korzystania z nieruchomości (I SA/Po/1033/21). Wobec powyższego jej wprowadzenie i podwyższenie w trakcie roku stanowi istotne naruszenie prawa.

- *zróznicowania wysokości opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych za pojemnik lub worek od rodzaju frakcji odpadów komunalnych*

Kolegium rio uznało, że uchwała rady gminy w sprawie ustalenia stawek opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych została ustalona z przekroczeniem przesłanek warunkujących ich wysokość. Organ nadzoru formułując skargę doszedł do przekonania, że ustalona stawka opłaty została ustalona przy uwzględnieniu dodatkowego czynnika jakim była frakcja odpadów, co nie znajduje umocowania w ustawie upoważniającej.

Sąd administracyjny rozpatrujący skargę doszedł do przekonania, że zarzut izby jest uzasadniony, ponieważ z ustawowego upoważnienia wynikającego z np. 6k ust. 1 pkt 2 w związku np. art. 6j ust. 3 *ucpg* wynika sposób ustalenia przez radę gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy. Ustawodawca wyróżnił dwa parametry: liczbę (ilość) pojemników lub worków o określonej pojemności przeznaczonych do zbierania odpadów oraz stawki za pojedynczy pojemnik lub worek. Oznacza to, że kreowanie przez radę gminy w uchwale dalszych (innych) parametrów obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami, a w szczególności uzależnianie zróznicowania wysokości opłaty za pojemnik lub worek w zależności od rodzaju zbieranych odpadów (frakcji) nie jest dopuszczalne. Innymi słowy przepisy te nie dopuszczają wprowadzania innych parametrów niż wymienione, dlatego sąd doszedł do przekonania, że rada gminy wprowadzając dodatkowy parametr ustalenia wysokości stawki opłaty za zagospodarowanie odpadami w postaci rodzaju zbieranych rodzajów (frakcji) odpadów przekroczyła upoważnienie ustawowe do ustalenia stawki podatku (I SA/Kr 1725/21).

- *podjęcia uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej z naruszeniem procedury stanowienia prawa przez organy gminy*

W wyniku powzięcia informacji o stwierdzeniu nieważności uchwały w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy, kolegium rio podniosło, że uchwały rady podjęte na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną, jak i uchwały podjęte w głosowaniu, któremu przewodniczyła osoba nieuprawniona są dotknięte wadą nieważności. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru za niezgodną z prawem uznano uchwałę w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej.

Wojewódzki sąd administracyjny rozpatrujący skargę kolegium izby doszedł do przekonania, że uchwała rady gminy w sprawie wyboru nowego przewodniczącego rady gminy jest nieważna. Należy wobec tego ustalić, jakie są konsekwencje wynikające z omówionego wyżej stwierdzenia nieważności wyboru przewodniczącego rady gminy. Zdaniem sądu wyłączną kompetencją przewodniczącego rady gminy jest prowadzenie przez niego obrad. Wobec stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie wyboru przewodniczącego, nieważnością obarczone są wszystkie akty podjęte w głosowaniu, któremu przewodniczyła osoba nieuprawniona (III SA/GI 503/22), (III SA/GI 504/22), (III SA/GI 505/22), (III SA/GI 506/22).

**W 2022 r. wojewódzki sąd administracyjny wydał jedno orzeczenie w wyniku uchylenia przez NSA zaskarżonego wyroku WSA i przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.**

Przedmiotem postępowania przed WSA była analiza zgodności z prawem uchwały rady gminy w sprawie zarządzenia poboru określonych podatków i opłat w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso. W głosowaniu nad uchwałą brał udział radny, który został wyznaczony na inkasenta. W ocenie WSA, zgodnie z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Artykuł ten wprowadził zatem instytucję wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu. Interes prawny to interes chroniony przepisami prawa, wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może bowiem kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Pod pojęciem interesu prawnego należy rozumieć osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Radny nie może więc brać udziału w głosowaniu w sprawach, które dotyczą jego osoby, z uwagi na to, że z mocy art. 25a ustawy o samorządzie gminnym podlega wyłączeniu.

W ocenie sądu zawsze udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy przepisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym będzie stanowił istotne naruszenie prawa. Kwestii tej nie można oceniać w kontekście wyniku głosowania (badania ilości oddanych głosów: „za”, „przeciw”, „wstrzymujących się”). Zdaniem sądu udział radnego w głosowaniu nad uchwałą rady gminy dotyczącą jego interesu prawnego, stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu cytowanego wyżej przepisu art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W 2022 r. w sześciu przypadkach sąd administracyjny **umorzył** postępowanie w związku z uwzględnieniem skargi przez gminę i uchyleniem zaskarżonej uchwały (V SA/Wa 236/22, V SA/Wa 237/22, V SA/Wa 238/22, V SA/Wa 239/22, V SA/Wa 240/22, V SA/Wa 241/22).

W 2022 r. w czterech przypadkach sąd administracyjny **odrzucił** skargi złożone na uchwały kolegiów regionalnych izb obrachunkowych. Przyczyną odrzucenia skarg było: nieprzekazanie uchwały rady miasta potwierdzającej, że organ, którego dotyczy zaskarżone rozstrzygnięcie miał wolę zaskarżenia tego aktu nadzoru do sądu administracyjnego (V SA/Wa 3684/21), złożenie skargi po terminie (I SA/Bd 319/22), złożenie skargi na uchwałę organu nadzoru umarzającą postępowanie, która nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym na które, zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje skarga do sądu administracyjnego (I SA/Sz 236/22)<sup>16</sup>, złożenie skargi na uchwałę

<sup>16</sup> Na postanowienie WSA w przedmiocie odrzucenia skargi gmina wniosła skargę kasacyjną. NSA postanowieniem z dnia 19 lipca 2022 r. I GSK 1274/22 oddalił skargę kasacyjną. NSA wskazał m.in., że nie każde działanie organu administracji publicznej podlega kontroli sądu administracyjnego, nawet jeżeli spełnia kryterium sprawy indywidualnej w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis art. 184 ustawy zasadniczej wskazuje bowiem, że zakres właściwości rzeczowej sądu administracyjnego wynikać musi z ustawy. W tej sprawie prawnie znaczący pozostaje przepis art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., przewidujący możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego aktu nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie aktu nadzoru w rozumieniu ustawowym należy łączyć jedynie z władczymi wypowiedziami organu nadzoru tworzącymi określonego rodzaju normę jednostkową i konkretną lub zawierającymi autorytatywną ocenę pewnego stanu (zob. Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 2001/1–2, s. 95). Tylko zatem niektóre działania organów nadzoru mogą być utożsamiane z aktami nadzoru. Co więcej, zgodnie z art. 98 ust. 3 u.s.g. do złożenia skargi na akt nadzoru uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny lub uprawnienie albo kompetencje zostały naruszone. O naruszeniu interesu prawnego, uprawnienia lub kompetencji można wywodzić tylko w razie władczego wkroczenia, wywołującego skutki prawne dla mocy obowiązującej działań organów samorządu terytorialnego.

kolegium nie stanowiącą aktu nadzorczego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (I SA/Gd 828/22)<sup>17</sup>.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. **do rozpatrzenia** przez wojewódzkie sądy administracyjne pozostało 7 skarg, w tym **3** skargi wniesione przez jst i 4 wniesione przez regionalne izby obrachunkowe.

W roku 2022 jst oraz rio złożyły do Naczelnego Sądu Administracyjnego łącznie **6** skarg kasacyjnych. NSA w roku sprawozdawczym rozpatrzył **10** skarg, w tym 1 wniesioną w roku 2022 oraz 9 wniesionych w latach poprzednich.

---

<sup>17</sup> Zdaniem Sądu zaskarżona uchwała Kolegium (dotycząca oddalenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego RIO w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta za 2021 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami) nie stanowi aktu nadzorczego o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.

## 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 2022 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.

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 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.

<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 zmienionego art. 91 ust. 2 uofp uzyskania przez zarząd jst opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania wymaga zarówno zaciągnięcie kredytu lub pożyczki, emisja papierów wartościowych, jak również zaciągnięcie innego niż kredyt i pożyczka zobowiązania zaliczanego do tytułu dłużnego.

<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.

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>3</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 absolutorium (art. 21 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych),
- o programie postępowania naprawczego – w przypadku 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.

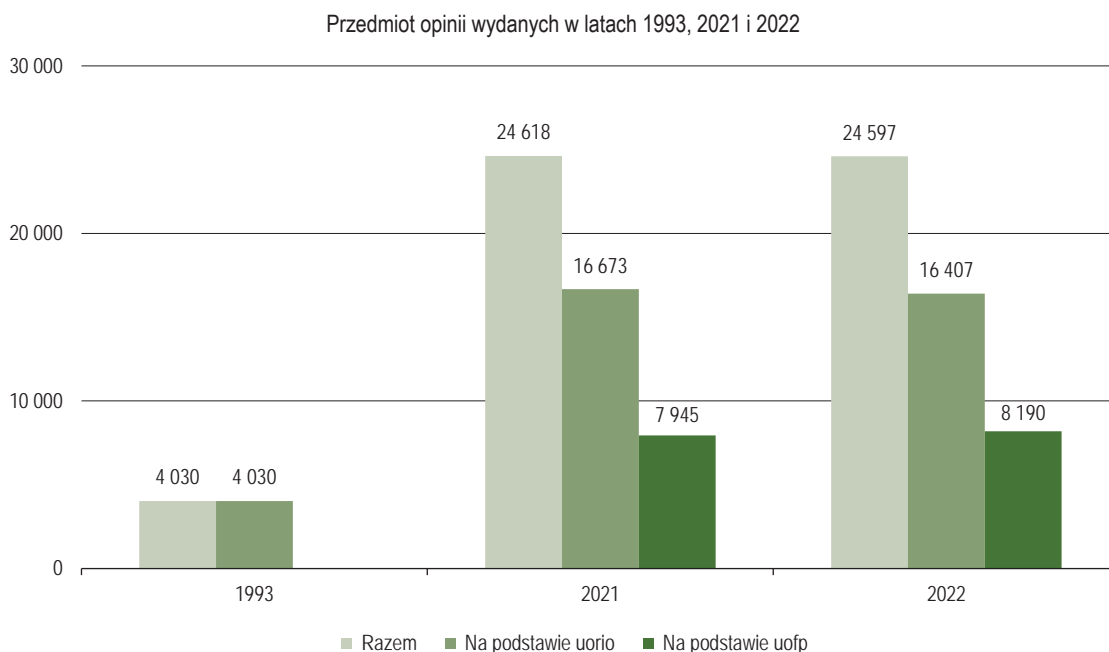
Ponadto o wydaniu negatywnej opinii o przedłożonym przez zarząd powiatu, zarząd województwa oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sprawozdaniu z wykonania budżetu prezes izby informuje właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o czym stanowi art. 21 ust. 2 ustawy o 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 2022 r. składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały łącznie **24 597 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: 20 277 opinii dotyczących gmin, 601 – miast na prawach powiatu, 2 595 – powiatów, 129 – województw, 987 – związków jst oraz osiem – związku metropolitalnego). Przedmiot wydanych opinii wskazuje, że 16 407 opinii (66,7% wydanych) dotyczyło spraw określonych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a 8 190 opinii (33,3% 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 (5 451 opinii, co stanowi 22,2% wszystkich wydanych opinii). Dla porównania w 2021 r. wydano łącznie **24 618 opinii**, z tego 16 673 opinii (67,7%) na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i 7 945 opinii (32,3%) na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, a w pierwszym roku działalności izby wydały łącznie 4 030 opinii.

<sup>3</sup> Art. 240a uofp wprowadzony ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.



Wyniki działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych wskazują, że w 2022 r. wydano o 21 (0,1%) mniej opinii niż w 2021 r., co oznacza, że łączna liczba opinii w obu latach kształtowała się na zbliżonym poziomie. Zmieniła się jednak struktura rodzajowa wydanych opinii. W 2022 r. wzrosła liczba opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej oraz opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej jst, wydanych na podstawie art. 246 ust. 3 uofp, tj. wydano łącznie 5 451 opinii o możliwości sfinansowania deficytu, co przy 5 163 opiniach wydanych w 2021 r. oznacza wzrost o 288 (5,6%).

Nieznacznie więcej (o 97 opinii, tj. o 3,7%) 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 2023, w zakresie spraw określonych w art. 246 ust. 1 uofp, składy orzekające izb wydały 2 741 opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu, podczas gdy w 2021 r., na podstawie badanych projektów uchwał budżetowych na rok 2022, wydano w tym przedmiocie 2 644 opinie.

Z porównania liczby opinii dotyczących możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwałach budżetowych jst na rok 2022 i odpowiednio opinii o projektach tych uchwał wynika, że na etapie podejmowania uchwał budżetowych oraz dokonywania ich zmian wystąpiło zwiększenie budżetów deficytowych o 66 w stosunku do założeń przedstawionych w projektach tych uchwał (w poprzednich latach wystąpiło również zwiększenie budżetów deficytowych i dotyczyło w 2021 r. – 241 przypadków, a w 2020 r. – 226 przypadków).

Jednocześnie w 2022 r. zmalała liczba opinii o możliwości spłaty kredytu i pożyczki natomiast wzrosła liczba opinii o możliwości spłaty innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp oraz wykupu papierów wartościowych. Opinii tych łącznie wydano w 2022 r. – 1 548 (w tym 1 223 o możliwości spłaty kredytu, pożyczki i 303 o możliwości wykupu papierów wartościowych), co przy 1 814 opiniach wydanych w 2021 r. oznacza spadek o 266 (14,7%). Zwiększyła się liczba opinii o możliwości spłaty innych zobowiązań niż kredyty i pożyczki zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp. W 2022 r. składy orzekające wydały 22 opinie w tym zakresie, podczas gdy w 2021 r. – 19 opinii. Opinii o wykupie papierów wartościowych w 2022 r. wydano o 15 więcej niż w 2021 r.

W 2022 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 2022 r. oraz w projektach uchwał budżetowych na 2023 rok. 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 2022 r. m.in. niewykorzystanymi

w 2021 r. środkami Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych bądź Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w tym w zakresie programu „Laboratoria przyszłości” oraz z konkursu „Rosnąca Odporność”, a ponadto środkami na uzupełnienie subwencji ogólnej, w tym z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę. W 2023 r. – oprócz ww. środków jst dysponowały także środkami Funduszu Pomocy utworzonego w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy.

W 2022 r. nie zmieniła się liczba opinii wydanych przez składy orzekające izb o uchwałach o nieudzieleniu absolutorium (20 opinii).

W poprzednich latach szczególnie przedmiot opiniowania stanowiły dla izb programy postępowania naprawczego jst, w których zgodnie z wymogami art. 240a ust. 3 uoip 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 2022 r. izby nie wydały takich opinii (w 2021 r. – dwie opinie, w 2020 r. – 10 opinii).

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 2022 wydano 20 opinii, w tym osiem negatywnych (w 2021 r. – 20 opinii, w tym 10 negatywnych).

Liczba wydanych w 2022 r. opinii o projektach uchwał budżetowych (2 977), o projektach wieloletnich prognoz finansowych (2 976), o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r. (2 965), o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2021 (2 962) i o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za rok 2021 (2 959) – 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.

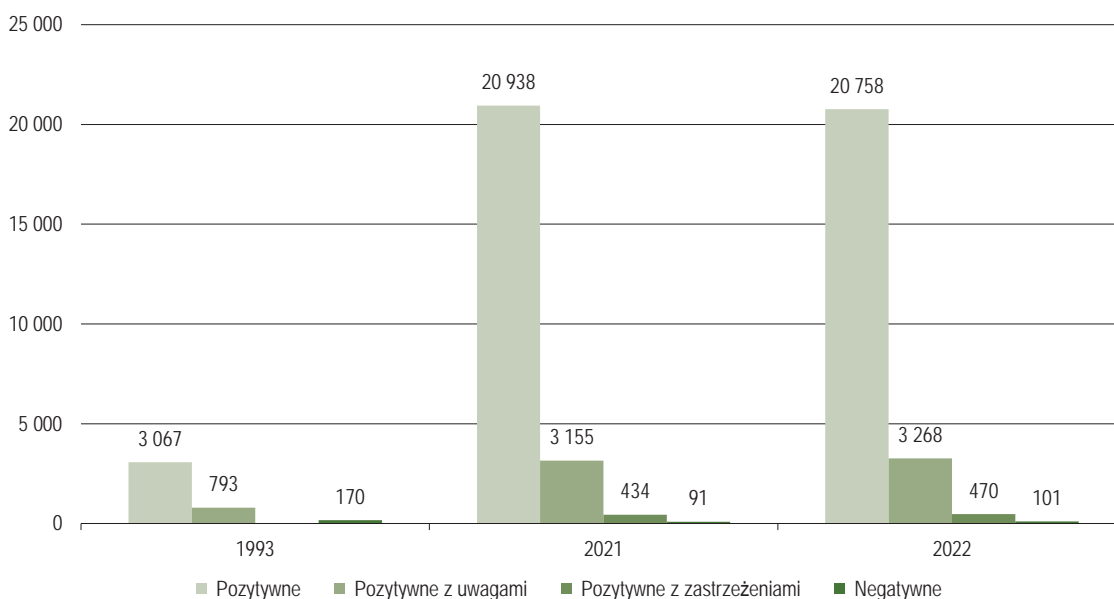
Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2021 i 2022

Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii			Charakter opinii wydanych w 2022 r.				Liczba odwołań wniesionych w 2022 r.
	1993	2021	2022	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne	
<b>Ogółem, z tego w sprawie:</b>	<b>4 030</b>	<b>24 618</b>	<b>24 597</b>	<b>20 758</b>	<b>3 268</b>	<b>470</b>	<b>101</b>	<b>10</b>
– projektów uchwał budżetowych jst	495	2 979	2 977	2 040	813	107	17	-
– projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	-	2 977	2 976	2 127	706	120	23	-
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej	-	2 644	2 741	2 321	324	78	18	-
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej	-	2 519	2 710	2 552	126	29	3	1
– prawidłowości planowanej kwoty długu	-	2 782	2 739	2 467	215	51	6	-
– możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego	130	1 526	1 245	1 120	95	26	4	-
– możliwości wykupu papierów wartościowych	4	288	303	246	42	15	-	-
– informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze	2 113	2 958	2 965	2 472	471	18	4	1
– sprawozdań z wykonania budżetu jst	1 288	2 961	2 962	2 519	424	18	1	2
– wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	-	2 962	2 959	2 884	50	8	17	4
– o udzielenie absolutorium	-	2 926	2 927	2 876	44	4	3	2
– o nieudzielenie absolutorium	-	36	32	8	6	4	14	2
– uchwał o nieudzieleniu absolutorium	-	20	20	10	2	-	8	2
– programu postępowania naprawczego	-	2	-	-	-	-	-	-

W 2022 r. składy orzekające izb wydały łącznie 20 758 opinii pozytywnych (84,4% wydanych), 3 268 opinii pozytywnych z uwagami (13,3% wydanych), 470 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (1,9% wydanych) i 101 opinii

negatywnych (0,4% wydanych). Spośród 101 opinii negatywnych 80 dotyczyło gmin, sześć – miast na prawach powiatu, siedem – powiatów, jedna – województwa oraz siedem – związków jst. Dla porównania – w 2021 r. wydano 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), podczas gdy w pierwszym roku działalności izb opinie pozytywne (3 067 opinii) stanowiły zaledwie 76,1% wydanych.

Charakter opinii wydanych w latach 1993, 2021 i 2022



W 2022 r. odnotowano niewielki spadek udziału opinii pozytywnych – do 84,4% wydanych (o 0,7 punktu procentowego) i wzrost udziału opinii pozytywnych z uwagami (o 0,5 punktu procentowego). W 2022 r. nie zmienił się udział opinii negatywnych – 0,4%, przy czym ich liczba wzrosła z 91 opinii w 2021 r. do 101 w 2022 r. (wzrost o 10 opinii, tj. o 11,0%). Podobnie jak w roku poprzednim, najwięcej negatywnych opinii (40) wydano o przedkładanych projektach uchwał, z których 23 dotyczyło 2 976 opiniowanych projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych (0,8%), a 17 dotyczyło 2 977 opiniowanych projektów uchwał budżetowych (0,6%). Ponadto, na podstawie projektów uchwał budżetowych i projektów wieloletnich prognoz finansowych, izby wydały 18 negatywnych opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu (0,7%). Wyniki opiniowania wskazują, że w sprawach związanych z opiniowaniem przedłożonych przez jst projektów uchwał na rok 2023 wydano łącznie 58 negatywnych opinii, co stanowiło 57,4% łącznej liczby negatywnych opinii wydanych w 2022 r. Dla porównania – w 2021 r. na 8 600 opiniowanych projektów uchwał wydano 47 negatywnych opinii, co stanowiło 51,6% 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<sup>4</sup>. 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

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964), relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 uofp, może być niezachowana w latach 2023–2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8 uofp, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

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, wydatków bieżących, w tym wydatków na obsługę długu i przychodów, w tym z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków.

Na podstawie przyjętych przez jst wieloletnich prognoz finansowych oraz uchwał budżetowych na rok 2022 (5 449 dokumentów) – stanowiących w świetle art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 3 uofp odrębny przedmiot opiniowania – składy orzekające izb wydały sześć negatywnych opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (w 2021 r. przy ocenie analogicznych przedmiotów wydano dwie negatywne opinie). W negatywnych opiniach wskazywano na naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp.

W związku z 1 548 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 266 wniosków mniej niż w 2021 r.) składy orzekające izb wydały cztery negatywne opinie (z tego dwie o możliwości spłaty pożyczki i 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 2021 r. w związku z 1 814 wnioskami organów wykonawczych jst izby wydały cztery negatywne opinie o możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp lub wykupu obligacji.

Po dokonaniu oceny przedłożonych do zaopiniowania w 2022 r. informacji i sprawozdań z wykonania budżetu jst (2 965 informacji i 2 962 sprawozdań) oraz wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (2 959), a także przekazanych do nadzoru uchwał organów stanowiących jst w sprawie nieudzielenia organowi wykonawczemu absolutorium (20 uchwał) składy orzekające izb negatywnie zaopiniowały 30 dokumentów, z tego: cztery informacje o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r., jedno sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2021, 17 wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (z tego trzy wnioski o udzielenie absolutorium i 14 wniosków o nieudzielenie absolutorium) oraz osiem uchwał organów stanowiących jst w sprawie nieudzielenia absolutorium. Dla porównania – w 2021 r. w analogicznych sprawach wydano 38 negatywnych opinii.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2021 i 2022 według przedmiotu opiniowania i kategorii jednostek prezentuje **tabela 9**.

#### Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości:

- **w opiniach o projektach uchwał budżetowych na rok 2023** (2 977 opinii, w tym 813 pozytywnych z uwagami, 107 pozytywnych z zastrzeżeniami i 17 negatywnych) składy orzekające izb kwestionowały możliwość uchwalenia budżetu w projektowanych wielkościach, w tym z uwagi na:
  - niezachowanie w 2023 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

<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 latach 2023–2025 do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 uofp, dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp (art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1964). 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.).

- 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 2023 r. również o wolne środki, a także brak realistyczności danych uwzględnianych w tej regule,
- 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 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 obligacyjnych rezerw, w tym ustalenia rezerwy ogólnej w wysokości niższej niż określona przepisem art. 222 ust. 1 uofp, ustalenia rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe w wysokości niższej niż wynika z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>7</sup>,
  - braku zapewnienia w projekcie uchwały budżetowej środków finansowych na realizację przedsięwzięcia ujętego w wieloletniej prognozie finansowej,
  - zaplanowania w ramach funduszu sołeckiego wydatków, które nie mieszczą się w katalogu zadań własnych gminy i nie służą poprawie warunków życia mieszkańców,
  - zaplanowania wydatków na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli w wysokości niższej niż 0,8% planowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli,
  - 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. 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>), środków Rządowego Funduszu Polski Ład, a także środków Funduszu Pomocy utworzonego w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy,
  - 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** (2 976 opinii, w tym 706 pozytywnych z uwagami, 120 pozytywnych z zastrzeżeniami i 23 negatywne) – zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 3 uofp – szczególnej ocenie poddano uwzględnienie obowiązku przestrzegania przepisów ustawy

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 165 z późn. zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 568 z późn. zm.

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 2023 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 szczególności wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczone) w celu uzyskania wzrostu wartości nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach oraz wielkości dochodów ze sprzedaży majątku (przeszacowanie wskaźnika dopuszczalnych spłat), a także z uwagi na nierzetelne przedstawienie kwoty długu i jego spłaty w poszczególnych latach (jako źródło pokrycia deficytu lub źródło spłaty zadłużenia wykazano przychody z tytułu wolnych środków bądź nadwyżki z lat ubiegłych, których jednostka nie posiada),
  - błędne zastosowanie wyłączeń, które to wyłączenia mają zasadniczy wpływ na spełnienie wskaźnika z art. 243 uofp,
  - błędne wyliczenie kwoty długu, w tym długu wynikającego wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych,
  - niedoszacowanie wydatków na obsługę długu (nieuwzględnienie wzrostu stóp procentowych oraz marż w roku 2022),
  - opracowanie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023–2025, podczas gdy zgodnie z art. 227 ust. 1 uofp powinna obejmować okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych,
  - brak opracowania prognozy kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej na cały okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, tj. niezgodnie z art. 227 ust. 2 uofp,
  - naruszenie zasady równowagi budżetowej (suma wydatków i rozchodów przewyższa sumę dochodów i przychodów),
  - brak zgodności między projektem wfp a projektem uchwały budżetowej w zakresie poszczególnych źródeł przychodów, w tym nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków, a także 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 2023,
- 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, w szczególności ustalenie limitu zobowiązań w kwocie wyższej niż suma limitów wydatków zaplanowanych dla tego przedsięwzięcia,
  - niezgodności kwot podanych w projekcie prognozy (innych niż wskazane w art. 229 uofp) – z wielkościami podanymi w projekcie uchwały budżetowej;

<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 izbę obrachunkową oraz organ stanowiący jst.

- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w projektach uchwał budżetowych na rok 2023 (2 741 opinii, w tym 324 pozytywne z uwagami, 78 pozytywnych z zastrzeżeniami i 18 negatywnych) wskazywano na te same nieprawidłowości, które stanowiły uzasadnienie do wydania negatywnych opinii o projekcie uchwały budżetowej i projekcie wieloletniej prognozy finansowej, w tym:
  - niezachowanie lub zagrożenie niezachowania w roku budżetowym i kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243, a także art. 242 ust. 1 uofp,
  - brak możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na rok 2023 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 2022 r.,
  - zagrożenie niezachowania relacji określonych w art. 242–244 uofp w przypadku niez uzyskania planowanego wzrostu dochodów i spadku wydatków bieżących;
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w uchwałach budżetowych na rok 2022 (2 710 opinii, w tym 126 pozytywnych z uwagami, 29 pozytywnych z zastrzeżeniami i trzy negatywne) zarzucono organom jst:
  - przekroczenie lub zagrożenie przekroczenia indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp,
  - niedopuszczalność planowania źródeł finansowania deficytu budżetu ze środków pochodzących z nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych i wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 i 6 uofp, przy braku posiadania takich nadwyżek lub ich zaangażowaniu w finansowanie deficytu roku poprzedniego oraz nieobjaśnienia przyjętych wartości w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej,
  - ryzyko nadmiernego obciążenia budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań wynikających z planowanego sfinansowania deficytu przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia kredytów i pożyczek, szczególnie w sytuacji niez uzyskania 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** (2 739 opinii, w tym 215 pozytywnych z uwagami, 51 pozytywnych z zastrzeżeniami i sześć negatywnych) – wskazywano na:
  - niezachowanie – wbrew wymogom art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp – obowiązku określenia kwoty długu w wysokości wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, w tym z tytułów, o których mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów wydanego na podstawie art. 72 ust. 2 uofp<sup>13</sup>,
  - ryzyko niezachowania w roku budżetowym 2022 i kolejnych latach relacji określonej w art. 243 uofp, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>14</sup>, zgodnie z którymi ustalana na lata 2022–2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 uofp, do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące – do dochodów bieżących budżetu. Wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji miał obowiązek dokonać organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 grudnia 2021 r. i poinformować o wyborze właściwą regionalną izbę obrachunkową oraz organ stanowiący tej jednostki,
 ponadto wskazywano na konieczność wyeliminowania nieprawidłowości oraz dokonania zmian uchwał zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 5 uofp;
- **w opiniach o możliwości spłaty** kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, lub wykupu papierów wartościowych – wydawanych na wniosek organu wykonawczego jst (łącznie 1 548 opinii, w tym 137 opinii pozytywnych z uwagami, 41 pozytywnych z zastrzeżeniami i cztery negatywne) – składy orzekające izb podnosiły zarzuty dotyczące:

<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).

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 2500 z późn. zm.

- niespełnienia lub ryzyka niespełnienia przez jst relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 uofp (określającym indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań), z uwagi na ograniczone możliwości podwyższenia w roku budżetowym i kolejnych latach zdolności spłaty zobowiązań dłużnych (wskaźnika dopuszczalnych spłat), szczególnie w sytuacji znaczącego wzrostu zadłużenia jst przy braku uzyskania w latach poprzednich planowanych kwot nadwyżek operacyjnych (nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) i dochodów ze sprzedaży majątku,
  - 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,
  - postanowienia o zaciągnięciu pożyczki na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu roku 2023, podczas gdy wieloletnia prognoza finansowa gminy nie przewiduje deficytu budżetowego w roku 2023, lecz nadwyżkę budżetową,
  - 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;
- **w opiniach o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r.** (2 965 opinii, w tym 471 pozytywnych z uwagami, 18 pozytywnych z zastrzeżeniami i cztery negatywne) 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 (tj. informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć oraz informacji o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze samorządowych osób prawnych),
    - 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 ze sprzedaży mienia jst, a także dochodów bieżących,
    - 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 2021** wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami (2 962 opinie, w tym 424 pozytywne z uwagami, 18 pozytywnych z zastrzeżeniami i jedna negatywna) zarzucono organom jst wykonanie budżetu z naruszeniem zasad gospodarki finansowej, w tym:
    - doprowadzenie do utraty płynności finansowej w toku realizacji programu postępowania naprawczego i w konsekwencji zaciąganie pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu bez ustalenia wymaganego limitu przez radę gminy, wykorzystania na regulowanie bieżących zobowiązań środków finansowych pochodzących z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, środków rachunku sum depozytowych oraz rachunku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych,
    - 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 (np. udzielenie dotacji

- celowej na pomoc finansową bez podjęcia stosownej uchwały organu stanowiącego jst o udzieleniu pomocy finansowej) oraz niedokonaniem wydatków w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co wyraziło się m.in. wystąpieniem zobowiązań wymagalnych i zapłatą odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań,
- naruszenie zasad zaciągania i spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 46 ust. 1 i art. 52 ust. 1 pkt 2 uofp, w szczególności przez zaciąganie zobowiązań powyżej planu wydatków lub dokonywanie wydatków 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 powołanego artykułu),
- brak przedstawienia przyczyn odchyłań w realizacji planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wyjaśnienia przyczyn niskiego wykonania zaplanowanych na 2021 r. dochodów ze sprzedaży nieruchomości oraz wydatków majątkowych,
- wykonanie wydatków bieżących wyższych niż dochody bieżące (spełnienie reguły wydatkowej, o której mowa w art. 242 ust. 2 uofp dzięki zrekompensowaniu deficytu operacyjnego nadwyżką budżetową z lat ubiegłych i wolnymi środkami), co ma wpływ na zdolność spłaty zobowiązań i możliwość uchwalenia budżetu w kolejnych latach,
- niezgodności pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniu, a danymi wynikającymi z uchwały budżetowej oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a także ze sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych,
- brak bądź błędne zamieszczenie w informacji danych wymaganych przepisem art. 267 ust. 1 pkt 3 uofp, tj. informacji o stanie mienia jst,
- okoliczności wskazujące na niezachowanie dyscypliny finansów publicznych;
- **w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych** organów stanowiących jst w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2021 (2 959 opinii, w tym 50 pozytywnych z uwagami, osiem pozytywnych z zastrzeżeniami i 17 negatywnych – wśród których składy orzekające wydały 32 opinie o wnioskach o nieudzielenie absolutorium, w tym sześć pozytywnych z uwagami, cztery pozytywne z zastrzeżeniami i 14 negatywnych) – wskazywano komisjom rewizyjnym organów stanowiących jst:
  - niedopełnienie obowiązku zaopiniowania wykonania budżetu, o którym mowa w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym art. 30 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, w związku ze sformulowaniem wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), zarządowi powiatu lub zarządowi województwa bez uprzedniego dokonania kompleksowej oceny wykonania budżetu odnoszącej się do całości wykonania planu w rozumieniu art. 211 ust. 1 uofp (np. na podstawie niskiego wykonania wydatków na realizację jednego zadania inwestycyjnego, niepełnej realizacji funduszu sołeckiego), bez przedstawienia skonkretyzowanych i dostatecznie udokumentowanych zarzutów dotyczących oceny całokształtu wykonania budżetu oraz ustalenia przyczyn powstania odchyłań (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 2021 rok, np. na podstawie oceny polityki kadrowej w urzędzie gminy, rozwiązania Centrum Usług Wspólnych i zwolnienia z pracy doświadczonych pracowników, niekontrolowanego wzrostu zatrudnienia w istniejących jednostkach gminy oraz zbytelnego zakładania nowych jednostek, przekazywania uchwał i zarządzeń organom nadzoru z uchybieniem 7-dniowego terminu od dnia ich podjęcia, braku współpracy i woli wypracowania kompromisu organu wykonawczego z organem stanowiącym, umowy zawartej i zrealizowanej w 2020 r., niewykorzystania wszystkich przyznanych jst w ciągu ostatnich czterech lat dotacji ze środków europejskich i krajowych, wprowadzenia do budżetu nowych zadań inwestycyjnych w ostatnich dniach roku 2021, co nie dawało żadnych szans na ich realizację, niezaplanowania w budżecie 2021 r. ani 2022 r. wydatków ze środków subwencji przeznaczonych na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę w latach 2021–2024, wysokiego stanu należności wymagalnych gminy (bez odniesienia się do działań wójta w zakresie windykacji zaległości), wzrostu zadłużenia gminy oraz stałego korzystania z kredytu w rachunku bieżącym (do czego upoważnienie wynikało z uchwał podjętych przez radę gminy),
- brak informacji o przeprowadzeniu przez komisję rewizyjną kontroli gospodarki finansowej jednostki w trakcie roku budżetowego,
- niedopełnienie formalnoprawnych wymogów przedstawienia wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium – wynikających z art. 18a ustawy o samorządzie oraz art. 270 ust. 2 uofp, w tym bez rozpatrzenia wszystkich wymaganych dokumentów, w szczególności sprawozdania z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu z wykonania budżetu, sprawozdania finansowego, informacji o stanie mienia jst, lub brak informacji o spełnieniu wymogów wynikających z przepisu art. 270 ust. 2 uofp,
- przedłożenie wniosku w sprawie nieudzielenia 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 2021 rok (w głosowaniu nie została osiągnięta wymagana większość głosów),
- przedłożenie wniosku w sprawie udzielenia absolutorium, podczas gdy z dołączonych do niego wyników głosowania członków komisji rewizyjnej, wynika, że wniosek ten nie uzyskał wymaganej większości głosów,
- 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 osiem negatywnych) składy orzekające izb – po dokonaniu oceny spełnienia wymogów formalnoprawnych, jak też materialnoprawnych przesłanek podjęcia uchwały – zarzuciły organom stanowiącym jst:
  - podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) bez dokonania całościowej oceny wykonania budżetu, tj. wykazania wystarczających merytorycznych przesłanek negatywnej oceny jego wykonania, stanowiących w świetle art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym podstawę udzielenia absolutorium z tego tytułu, w tym z powodu niepodjęcia w trakcie debaty absolutorijnej merytorycznej dyskusji nad oceną wykonania budżetu lub dokonania jedynie wybiórczej oceny jego elementów, w szczególności wykonania dochodów budżetowych, stopnia realizacji zadań majątkowych (w tym braku realizacji zaplanowanych inwestycji) – bez uwzględnienia uwarunkowań powstałych rozbieżności, istotności niewykonania tych wydatków w odniesieniu do całości budżetu oraz wykazania, jakie działania lub zaniechania zostały zawinione przez organ wykonawczy jst,

- nieudzielenie absolutorium z innych przyczyn niż wykonanie budżetu na 2021 rok, w tym z powodu negatywnej oceny całokształtu działania organu wykonawczego jst i urzędu gminy,
- podjęcie uchwały w sprawie absolutorium bez przeprowadzenia dyskusji odnoszącej się do wykonania budżetu w poprzednim roku budżetowym,
- podjęcie uchwały z naruszeniem art. 271 ust. 1 uofp oraz art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wobec podjęcia decyzji w sprawie nieudzielenia absolutorium bez zapoznania się z opinią składu orzekającego o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst, stanowiskiem (wnioskiem) komisji rewizyjnej oraz 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.

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 2022 r. do kolegiów izb wniesiono **10 odwołań** od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2021 r. – 17), w których wnioskowano w szczególności o ponowne rozpatrzenie sprawy i uwzględnienie przedstawionych argumentów oraz o zmianę charakteru wydanej opinii lub wyeliminowanie kwestionowanych uwag i zastrzeżeń. Wniesione odwołania od opinii składów orzekających dotyczyły:

- opinii pozytywnej z uwagą o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na rok 2022,
- opinii negatywnej o informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2022 r.,
- dwóch opinii pozytywnych z uwagą o sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy za rok 2021,
- czterech opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jst w sprawie absolutorium (dwóch pozytywnych oraz dwóch negatywnych),
- dwóch opinii o uchwałach organów stanowiących jst w sprawie nieudzielenia absolutorium (jednej negatywnej oraz jednej pozytywnej).

W 2022 r. kolegia izb rozpatrzyły **10 odwołań** organów jst od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2021 r. – 24) wniesionych w 2022 r.

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

- **o uwzględnieniu jednego odwołania** od opinii negatywnej o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium.  
Po zapoznaniu się z przedłożonymi dokumentami Kolegium ustaliło, że uchwała Komisji Rewizyjnej wpłynęła do Izby dwukrotnie, a w odniesieniu do pierwszego dokumentu Skład Orzekający miał podstawę do uznania, iż wniosek absolutorijny nie uwzględnia przesłanek formalno-prawnych wynikających z postanowień art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ponieważ z przekazanych do zaopiniowania dokumentów wynikało, że Komisja Rewizyjna nie zapoznała się z opinią regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy. Kolegium uwzględniło jednak złożone odwołanie, by w obrocie prawnym nie pozostawała opinia, która utraciła aktualność, z uwagi na zmianę oceny prawidłowości postępowania Komisji Rewizyjnej w następstwie ponownego złożenia dokumentów i ponownego wydania opinii przez Skład Orzekający (z uwagi na złożone odwołanie, Skład Orzekający nie był władny do uchylenia pierwotnej uchwały).
- **o oddaleniu pięciu odwołań**, z tego od: opinii pozytywnej z uwagą o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na 2022 r., opinii negatywnej o przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2022 r., dwóch opinii pozytywnych z uwagą o sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy za rok 2021 oraz od negatywnej opinii o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium.

Kolegia izb oddaliły odwołania z uwagi na brak uznania zasadności zarzutów podnoszonych przez odwołujących czy też brak uznania ich za mające wpływ na podważenie legalności uchwały składu orzekającego i prawidłowość dokonanych w niej ocen. W szczególności w przypadku odwołania od opinii o przebiegu wykonania budżetu gminy za I półrocze 2022 r., kolegium podzieliło argumenty zawarte w uchwale składu orzekającego dotyczące rażącego niedoszacowania wydatków na obsługę długu (kwota wydatków na obsługę długu wyliczona na podstawie obowiązujących umów w sprawie kredytów i pożyczek nie została wprowadzona do budżetu w pełnej wysokości), a w przypadku opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na 2022 r. – uwagi dotyczące poziomu deficytu oraz źródeł jego sfinansowania.

W przypadku odwołań od opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy kolegium podzieliło całościową ocenę dokumentów obrazujących wykonanie budżetu, uznając m.in. za słuszną ocenę składu orzekającego dotyczącą naruszenia art. 6r ust. 2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez zaniechanie przeznaczenia środków pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (brak podstaw do zastosowania konstrukcji wstecznego rozliczania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi). Kolegium uznało również za słuszną ocenę składu orzekającego dotyczącą naruszenia art. 18<sup>2</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi poprzez przeznaczenie środków finansowych uzyskanych z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych pobieranych w trybie art. 11<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz opłat za wydanie zezwoleń na podstawie art. 18 lub art. 18<sup>1</sup> tej ustawy na inne cele niż określone w ww. ustawie (brak podstaw do uznania, że obowiązek celowego wykorzystania środków z opłat wygasa z upływem roku).

W odniesieniu do odwołania dotyczącego opinii negatywnej o uchwale rady powiatu w sprawie nieudzielenia absolutorium kolegium podzieliło ocenę składu orzekającego o braku podstaw do zakwestionowania legalności tej uchwały, z uwagi na brak podjęcia przez radę próby ustalenia przyczyn zbyt niskiego – w jej ocenie – wykonania budżetu oraz odpowiedzialności organu wykonawczego w tym zakresie.

- **o oddaleniu z przyczyn formalnych (odrzucaeniu) czterech odwołań** od opinii i pozostawieniu ich bez merytorycznego rozpatrzenia, z tego od dwóch opinii o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie nieudzielenia absolutorium (jednej pozytywnej i jednej negatywnej), pozytywnej opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium oraz pozytywnej opinii o uchwale rady gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium.

Kolegia izb stwierdziły niedopuszczalność wniesienia odwołania przez podmiot nieuprawniony, tj. przez przewodniczącego komisji rewizyjnej, przewodniczącego klubu radnych oraz 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 – prezes izby powiadomił właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych o jednym przypadku wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst za rok 2021 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 2022 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 960 kontroli, w tym 702 kontrole kompleksowe, 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 165 razy.

Kontroli doraźnych, których celem jest weryfikacja zasadności wniesionych do izb informacji o potencjalnych naruszeniach prawa, w 2022 r. zrealizowano 89.

Sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych realizowano także w formie odrębnych kontroli sprawdzających, w 2022 r., wykonano cztery takie kontrole.

Bardzo ważnym powodem zrealizowania w 2022 r. mniejszej liczby dodatkowych kontroli było odejście z pracy 68 doświadczonych inspektorów kontroli w wydziałach kontroli gospodarki finansowej. Na koniec 2022 r. w wydziałach kontroli zatrudnionych było 462 pracowników (wraz z naczelnikami). Ponadto przyjęto 55 nowych pracowników, ale przygotowanie ich do samodzielnej pracy trwa około dwóch lat.

Regionalne izby obrachunkowe w 2022 r. zweryfikowały zasadność łącznie 596 (w 2021 r. – 721) 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,

<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.

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 2022 r. przez KR RIO<sup>2</sup> (postanowieniem KR RIO<sup>3</sup> tematy kontroli koordynowanych zaplanowanych do realizacji w 2022 r. zostały zrealizowane). Izby, na podstawie jednolitego programu, przeprowadziły kontrole koordynowane dotyczące zagadnień pn.: „Kontrola powszechności opodatkowania w podatku od nieruchomości, w podatku rolnym i w podatku leśnym” (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie) oraz „Ewidencja środków pieniężnych na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego” (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach).

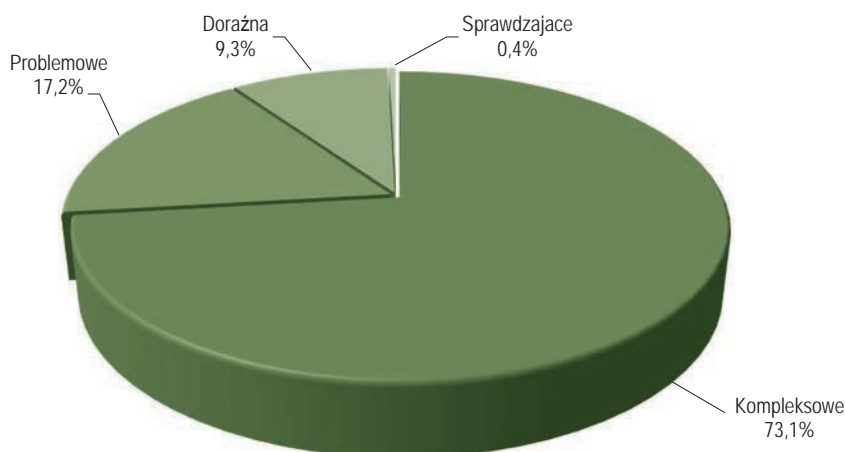
Wzorem lat ubiegłych, największy udział w strukturze kontroli wg ich rodzaju stanowiły kontrole kompleksowe – 73,1%. Udział kontroli problemowych wynosił 17,2% i związany był m.in. z kontrolami koordynowanymi. Kontroli doraźnych związanych z koniecznością weryfikacji bieżąco uzyskiwanych informacji na temat jst, ich jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów podlegających kontroli przeprowadzono 9,3%. Liczba weryfikacji wykonania wniosków pokontrolnych przeprowadzonych jako kontrole stanowiła 0,4% 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 2022 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>960</b>	<b>100,0</b>	<b>702</b>	<b>100,0</b>	<b>165</b>	<b>100,0</b>	<b>89</b>	<b>100,0</b>	<b>4</b>	<b>100,0</b>
Województwa samorządowe	2	0,2	1	0,1	1	0,6	-	x	-	x
Powiaty	100	10,4	98	14,0	1	0,6	1	1,1	-	x
Miasta na prawach powiatu	28	2,9	18	2,6	5	3,0	5	5,6	-	x
Gminy ogółem:	638	66,5	581	82,8	25	15,2	28	31,5	4	100,0
– miejskie	59	6,1	53	7,5	1	0,6	5	5,6	-	x
– miejsko-wiejskie	170	17,7	153	21,8	8	4,8	8	9,0	1	25,0
– wiejskie	409	42,6	375	53,4	16	9,7	15	16,9	3	75,0
Związki jst	17	1,8	4	0,6	9	5,5	4	4,5	-	x
Stowarzyszenia jst	2	0,2	-	x	2	1,2	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	173	18,0	-	x	122	73,9	51	57,3	-	x

Struktura kontroli przeprowadzonych w 2022 r.



<sup>2</sup> Uchwała Nr 1/2021 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 20 kwietnia 2021 r.

<sup>3</sup> Uchwała Nr 1/2022 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 25 marca 2022 r.

W roku 2022, wzorem roku 2021, w jednostkach organizacyjnych jst przeważały kontrole problemowe – 70,5%, natomiast doraźne stanowiły 29,5% wszystkich kontroli.

Kontrole jednostek organizacyjnych jst, samorządowych osób prawnych i innych jednostek przeprowadzone w 2022 r. według rodzajów kontroli

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>173</b>	<b>100,0</b>	-	x	<b>122</b>	<b>100,0</b>	<b>51</b>	<b>100,0</b>	-	x
Jednostki budżetowe	148	85,5	-	x	107	87,7	41	80,4	-	x
Zakłady budżetowe	5	2,9	-	x	3	2,5	2	3,9	-	x
Instytucje kultury <sup>1)</sup>	15	8,7	-	x	8	6,6	7	13,7	-	x
SP ZOZ <sup>1)</sup>	3	1,7	-	x	3	2,5	-	x	-	x
Pozostałe osoby prawne <sup>1)</sup>	1	0,6	-	x	-	x	1	2,0	-	x
Pozostałe <sup>2)</sup>	1	0,6	-	x	1	0,8	-	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 2022 r. oraz ich ogólnej liczby wynika, iż jednostkami, w których przeciętnie występowało najwięcej popełnianych i wykrywanych w czasie jednej kontroli naruszeń prawa, były gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy miejskie, a następnie powiaty.

Zestawienie liczby nieprawidłowości, przypadających na jedną kontrolę, wg typu jednostki kontrolowanej oraz rodzaju kontroli w 2022 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>10 709</b>	<b>11,2</b>	<b>10 124</b>	<b>14,4</b>	<b>369</b>	<b>2,2</b>	<b>206</b>	<b>2,3</b>	<b>10</b>	<b>2,5</b>
Województwa samorządowe	8	4,0	4	4,0	4	4,0	-	x	-	x
Powiaty	753	7,5	750	7,7	2	2,0	1	1,0	-	x
Miasta na prawach powiatu	197	7,0	174	9,7	16	3,2	7	1,4	-	x
Gminy ogółem:	9 305	14,6	9 196	15,8	37	1,5	62	2,2	10	2,5
– miejskie	868	14,7	861	16,2	-	x	7	1,4	-	x
– miejsko-wiejskie	2 346	13,8	2 297	15,0	24	3,0	23	2,9	2	2,0
– wiejskie	6 091	14,9	6 038	16,1	13	0,8	32	2,1	8	2,7
Związki jst i stowarzyszenia jst	44	2,3	-	x	31	2,8	13	3,3	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	402	2,3	-	x	279	2,3	123	2,4	-	x

## 1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W rezultacie przeprowadzonych czynności kontrolnych w 2022 r. stwierdzono 10 709 przypadków wystąpienia nieprawidłowości<sup>4</sup>, tj. o 5,5% więcej niż w roku poprzednim.

Nieprawidłowości w 2022 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 – 35,8%, w tym dochodów i przychodów (22,0%) oraz wydatków i rozchodów (10,9%), jak również w zagadnieniach dotyczących księgowości i sprawozdawczości (26,5%), ustaleń ogólnooorganizacyjnych (10,2%), zamówień publicznych (13,5%) oraz gospodarki mieniem (8,1%).

Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli regionalnych izb obrachunkowych w latach 2018–2022

Wyszczególnienie	2018		2019		2020		2021		2022	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
<b>Ogółem, z tego:</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>	<b>10 709</b>	<b>100,0</b>
Ustalenia ogólnooorganizacyjne	1 133	9,1	1 107	9,3	1 098	10,3	1 072	10,6	1 093	10,2
Księgowość i sprawozdawczość	3 642	29,4	3 401	28,7	2 760	25,8	2 625	25,9	2 843	26,5
Wykonanie budżetu, w tym:	4 795	38,7	4 525	38,2	4 077	38,2	3 668	36,1	3 837	35,8
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	479	3,9	449	3,8	336	3,1	301	3,0	308	2,9
– dochody i przychody	2 920	23,5	2 552	21,5	2 414	22,6	2 144	21,1	2 360	22,0
– wydatki i rozchody	1 396	11,3	1 524	12,9	1 327	12,4	1 223	12,0	1 169	10,9
Zamówienia publiczne	1 231	9,9	1 192	10,1	1 185	11,1	1 298	12,8	1 445	13,5
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	530	4,3	587	5,0	501	4,7	415	4,1	451	4,2
Dług publiczny	152	1,2	170	1,4	142	1,3	124	1,2	125	1,2
Gospodarka mieniem	839	6,8	804	6,8	846	7,9	907	8,9	868	8,1
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	82	0,7	59	0,5	68	0,6	43	0,4	47	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 2022 r. wystąpiły 1 093 przypadki nieprawidłowości dotyczących zagadnień z zakresu organizacji jednostek, w tym kontroli zarządczej, do których zaliczały się m.in.:

- brak lub niewłaściwe opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (w tym np. zakładowego planu kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera) – 254,
- brak lub nieprzestrzeganie mechanizmów kontroli zarządczej – 137,
- niewykonanie wniosków pokontrolnych – 114,
- nieprawidłowości przy zatrudnianiu pracowników samorządowych (m.in. osób pełniących funkcje kierownicze np. sekretarza, głównego księgowego) – 107,
- zaniechanie bądź nieprawidłowe prowadzenie audytu w jednostce do tego zobowiązanej – 83,

<sup>4</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.

- nieprzestrzeganie instrukcji kancelaryjnej (np. brak daty wpływu) – 75,
- nieprawidłowe zorganizowanie wspólnej obsługi finansowo-księgowej – 44,
- nieprawidłowości organizacyjne dotyczące instytucji kultury (np. nieprawidłowe prowadzenie rejestru, forma gospodarki finansowej) – 28.

*W Urzędzie Miejskim w Sokółce (woj. podlaskie) stwierdzono, że na podstawie umowy z bankiem możliwe było uruchomienie płatności elektronicznej z rachunków jednostki przez działającego jednoosobowo skarbnika lub głównego księgowego urzędu, bez udziału burmistrza lub innego uprawnionego pracownika. W wyniku czynności kontrolnych podjęte zostały przez Burmistrza działania w celu takiej zmiany systemu elektronicznej obsługi rachunku bankowego, aby każda transakcja przelewu z rachunku wymagała akceptacji dwóch osób.*

*W Szkole Podstawowej w Gibach (woj. podlaskie) nie był zatrudniony główny księgowy. Księgi rachunkowe szkoły faktycznie prowadziła osoba zatrudniona w szkole na stanowisku referenta do spraw oświaty, która nie spełniała żadnego z warunków wskazanych w art. 54 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, umożliwiającym powierzenie obowiązków głównego księgowego. Wykonywanie obowiązków przynależnych głównemu księgowemu Szkoły przez osobę nieposiadającą wymaganych uprawnień trwało od 1 września 2020 r.*

*Kontrola w gminie Ryńsk (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała określenie w umowie o pracę wspólnego łącznego wynagrodzenia i wymiaru czasu pracy dla pracownika zatrudnionego na dwóch stanowiskach posiadających odrębne podstawy zatrudnienia, tj. dla Zastępcy Wójta pełniącego równocześnie funkcję Kierownika Wydziału Ochrony Środowiska. Powyższe uniemożliwiało weryfikację zgodności z prawem wysokości wynagrodzenia, jak również rozliczenia czasu pracy, który odmiennie określa uprawnienia kierownika komórki organizacyjnej od innych osób zarządzających zakładem pracy.*

*Powierzenie w dniu 2 maja 2022 r. przez Burmistrza Miasta i Gminy Gniew (woj. pomorskie) inspektorowi Referatu Finansowego Urzędu Miasta i Gminy Gniew obowiązków skarbnika na czas określony – od dnia 2 maja 2022 r. do dnia powrotu zastępowanej osoby (z powodu długotrwałej usprawiedliwionej nieobecności Skarbnika Miasta i Gminy Gniew).*

*W gminie Somonino (woj. pomorskie) bezpodstawnie udzielono pełnomocnictwa do działania Dyrektorowi Gminnego Ośrodka Kultury w Somoninie, Dyrektorowi Gminnej Biblioteki Publicznej w Somoninie – kierownikom instytucji kultury oraz Kierownikowi Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Somoninie, tj. kierownikom jednostek posiadających osobowość prawną.*

*W gminie Sadlinki (woj. pomorskie) zaniechano prowadzenia w okresie od dnia 21 kwietnia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. audytu wewnętrznego, pomimo że zarówno kwota dochodów i przychodów, jak i kwota wydatków i rozchodów w uchwale budżetowej gminy obowiązującej w wyżej wskazanym okresie przekroczyły 40 000 tys. zł.*

*W latach 2021–2022 zaniechano poinformowania Przewodniczącego Rady Miasta Ruda Śląska (woj. śląskie) o przypadkach przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji Prezydenta Miasta Ruda Śląska spowodowanej niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni. Skutkiem powyższego uchybiono obowiązkowi przekazania takiej informacji wojewodzie. W takim przypadku zadania i kompetencje prezydenta miasta przejmuje pierwszy zastępca, a przewodniczący rady miasta powinien pisemnie poinformować wojewodę o zaistnieniu takiej okoliczności.*

*Rada Gminy Gnojno (woj. świętokrzyskie) uchwałą z dnia 16 kwietnia 2019 r. utworzyła jednostkę budżetową o nazwie „Zakład Gospodarki Komunalnej w Gnojnie”, który do dnia kontroli nie podjął działalności. Ze Statutu ZGK wynika, że Zakład działa jako jednostka budżetowa. Zakładowi nie przekazano mienia komunalnego.*

*W Urzędzie Gminy Czarny Dunajec (woj. małopolskie) nie określono w Zakładowym Planie Kont dla budżetu gminy i Urzędu Gminy wprowadzonym zarządzeniem Nr 4/2019 Wójta Gminy z dnia 4 stycznia 2019 r., przyjętych w jednostce zasad klasyfikacji zdarzeń na poszczególnych kontach. W przedmiotowym planie kont odwołano się jedynie do pozycji książkowej, która nie stanowi zasad dla tej konkretnej jednostki i nie odzwierciedla specyfiki jej*

polityki rachunkowości, choćby w zakresie sposobu prowadzenia kont ksiąg pomocniczych i ich powiązania z kontami księgi głównej.

W gminie Czerniewice (woj. łódzkie) w ewidencji księgowej urzędu według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. oraz na dzień 31 grudnia 2021 r., konto 030 „Długoterminowe aktywa finansowe”, wykazywało saldo po stronie Wn w kwocie 400 tys. zł, które odzwierciedlało udziały gminy w Centrum Medycznym Czerniewice Spółka z o. o. Ujawniono jednak, że mimo przekazania w 2019 r. z budżetu gminy kwoty 200 tys. zł tytułem objęcia udziałów, operacja ta (podwyższenie kapitału i objęcie nowych udziałów przez gminę) nie została zarejestrowana w KRS. Powyższe wynikało z niezłożenia stosownego wniosku przez Zarząd Spółki. Brak ujawnienia tego faktu świadczył także o nienależnym nadzorze właścicielskim gminy nad spółką.

Wójt Gminy Bielawy (woj. łódzkie) działający jako kierownik jednostki obsługującej zaniechał opracowania odrębnej dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości dla gminnych jednostek organizacyjnych objętych wspólną obsługą.

Urząd Gminy w Brąszewicach (woj. łódzkie) prowadził obsługę finansowo-księgową Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Brąszewicach – bez podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały w tym względzie oraz obsługę Gminnej Biblioteki Publicznej – bez porozumienia, które powinno być zawarte przez kierownika biblioteki z jednostką obsługującą.

Kontrola w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim (woj. opolskie) wykazała, że udzielono uprawnień do jednoosobowego dysponowania środkami na rachunku bankowym w systemie bankowości elektronicznej, co świadczy o niezapewnieniu funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie zgodności działalności z przepisami prawa oraz ochrony zasobów w zakresie nadzoru nad stanem i przepływami środków pieniężnych. Wskazano na naruszenie szczegółowych mechanizmów kontroli dotyczących operacji finansowych i gospodarczych, które dotyczą podziału obowiązków dotyczących akceptacji i ewidencjonowania operacji finansowych pomiędzy pracowników, autoryzacji transakcji przez przełożonego, sprawdzania ksiąg rachunkowych oraz salda na rachunku bankowym oraz sprawdzenia dokumentacji przez przełożonego/uprawnionego pracownika (tzw. zasada drugiej pary oczu).

Kontrola w gminie Łubowo (woj. wielkopolskie) wykazała, że w roku 2021 Gminny Żłobek w Łubowie nie prowadził własnej ewidencji księgowej. Operacje dotyczące gminnego żłobka ujmowane były w ramach ksiąg rachunkowych urzędu gminy Łubowo. W konsekwencji Gminny Żłobek w Łubowie nie sporządzał sprawozdań budżetowych, finansowych i innych wynikających z ksiąg rachunkowych.

Gmina Chodzież (woj. wielkopolskie) nie realizowała ustawowego obowiązku zorganizowania i prowadzenia, co najmniej jednej gminnej biblioteki publicznej.

W gminie Wiązownica (woj. podkarpackie) ustalono, że nie są wykonane i realizowane na bieżąco wnioski pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z poprzedniej kontroli kompleksowej. Skutkiem tego w dalszym ciągu występowały, nieprawidłowości szczególnie związane z inwentaryzacją gruntów gminnych.

Sekretarz wykonujący obowiązki pracodawcy wobec Wójta Gminy Rąbino (woj. zachodniopomorskie) nie udzielił urlopu wypoczynkowego za lata 2016–2017, należnego do wykorzystania w terminie do 30 września roku następnego, w łącznym wymiarze 52 dni. Z tytułu niewykorzystanego urlopu wójtowi wypłacono należny ekwiwalent w łącznej kwocie 22,5 tys. zł.

W mieście i gminie Trzcińsko-Zdrój (woj. zachodniopomorskie), w okresie od 1 grudnia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. nie obsadzono stanowiska zastępcy burmistrza, pomimo że było ono przewidziane w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Trzcińsku-Zdroju.

Burmistrz Oławy (woj. dolnośląskie) nie udzielił zatrudnionemu od 3 stycznia 2018 r. kierownikowi gminnej jednostki budżetowej pełnomocnictwa do jednoosobowego działania. Ponadto w okresie objętym kontrolą księgi rachunkowe tej jednostki prowadzone były przez urząd na podstawie § 1 ust. 2 Statutu placówki z którego wynikało, że gospodarka finansowo-księgowa jednostki prowadzona jest przez urząd, zamiast na podstawie uchwały organu

stanowiącego określającej zakres wspólnej obsługi oraz jednostkę obsługującą. Powyższe świadczy o braku podstawy prawnej do powierzenia prowadzenia ksiąg rachunkowych innej jednostce sektora finansów publicznych, a tym samym do prowadzenia ich w Urzędzie.

Bank Spółdzielczy dokonywał dyspozycji środkami pieniężnymi z rachunku budżetu miasta i gminy Torzym (woj. lubuskie) z tytułu umowy kredytowej, w łącznej kwocie 1 071,7 tys. zł, na podstawie udzielonego Bankowi pełnomocnictwa przez Burmistrza pomimo zakazu do jego udzielania w celu dysponowania środkami na rachunku bankowym.

### Księgowość i sprawozdawczość

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji stwierdzono 2 843 przypadki działań stanowiących naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przepisów wewnętrznych na kwotę – 5 635,1 mln zł.

W szczególności nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań – 396,
- nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – 336,
- nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji – 269,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 255,
- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 233,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 201,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki – 157,
- nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych – 84,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 78,
- nieprawidłowej wyceny aktywów lub pasywów (np. nieuprawniona aktualizacja, nieprawidłowe umorzenia) – 68,
- nierozliczenia lub nieprawidłowego rozliczenia kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji – 61,
- niesprawdzalnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 55,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont – 49,
- księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości – 42,
- niesporządzenia wszystkich wymaganych sprawozdań – 33,
- nieterminowego przekazania sprawozdań – 32,
- nieujmowania w ewidencji wszystkich należności jednostki – 32,
- nierzetelnego lub nieprawidłowego ewidencjonowania operacji gotówkowych (niebieżące, nierzetelne, niesprawdzalne prowadzenie raportów kasowych), niesporządzania raportów mimo występowania obrotu gotówką – 32,
- nieujmowania w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki – 31,
- nieprawidłowej archiwizacji, ochrony dokumentów księgowych, programów komputerowych – 22,
- poprawiania błędów w dowodach lub zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości – 14,
- realizowania zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych merytorycznie, rachunkowo, niezatwierdzonych do wypłaty – 14,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania chronologii zapisów – 13,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym np. wykazanie należności albo zobowiązań nieistniejących lub przedawnionych) – 12.

W Miejskim Zespole Szkół w Wysokiem Mazowieckiem (woj. podlaskie) wpływy z wpłat za żywienie przyjmowano na odrębny rachunek (konto 135) i zaliczano do dochodów w wybranych okresach, wypaczając kwoty dochodów w miesięcznych sprawozdaniach Rb-27S. Na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe” wykazano należność w wysokości 127 tys. zł z kwoty zasądzonej w 2011 r., stanowiącej zaległość a nie należność długoterminową; nie naliczono odsetek od tej zaległości – ujęto je w wyniku kontroli na kwotę 86 tys. zł. Konto 020 „Wartości niematerialne i prawne” nie wykazywało salda, mimo że MZS nabywał szereg licencji. Na kontach 013

„Pozostałe środki trwałe” oraz 014 „Zbiory biblioteczne” dopiero w 2021 r. dokonano zapisów o zwiększeniach i zmniejszeniach stanu wynikających z operacji z lat 2017–2019 (zakupu książek, protokołów zniszczenia).

Kontrola w mieście Grudziądzu (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała ujęcie w latach 2018–2019 i 2021 operacji gospodarczych dotyczących podwyższenia/obniżenia kapitału zakładowego w spółkach komunalnych Miasta Grudziądz na łączną kwotę 33 672 tys. zł na koncie 030 „Długoterminowe aktywa finansowe” pod datą otrzymania aktów notarialnych stwierdzających objęcie udziałów/akcji lub zmniejszenie ich wartości, zamiast pod datą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego.

Kontrola w Mieście i Gminie Chodecz (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała nieujawnienie w księgach rachunkowych Urzędu objętych przez gminę udziałów w Zakładzie Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. Kontrolujący ustalili, że Miasto i Gmina Chodecz jest jedynym udziałowcem ww. Spółki utworzonej w 2014 r., w której objęto udziały w wysokości 599,8 tys. zł.

Nieprawidłowe sporządzenie sprawozdania jednostkowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 r. dla Urzędu Miasta i Gminy Gniew (woj. pomorskie) poprzez wykazanie danych jedynie w kolumnach: „Plan (po zmianach)” i „Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)”, w pozostałych kolumnach wykazano „0,00”.

W latach 2018–2021 w kasie Urzędu Miejskiego w Kuźni Raciborskiej (woj. śląskie) realizowano płatności bezgotówkowe w zakresie podatków i opłat stanowiących dochody budżetu gminy, pomimo że Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej nie podjęła uchwały w tej sprawie.

W latach 2020–2022 w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego w Wiśle (woj. śląskie) wpłaty w zamian za objęte udziały w spółce komunalnej „Baseny” Wisła Sp. z o.o., a nie ujawnione w Krajowym Rejestrze Sądowym, zamiast w rozrachunkach kwalifikowano jako koszty finansowe. Z ksiąg rachunkowych nie wynikały należności w wysokości 4 740,8 tys. zł, stanowiące środki przekazane Spółce na poczet objęcia udziałów, które do dnia zakończenia kontroli, tj. 26 stycznia 2023 r. nie zostały ujawnione w Krajowym Rejestrze Sądowym. Skutkiem nieprawidłowej ewidencji ww. operacji było zaniżenie wyniku finansowego ustalonego na podstawie ksiąg rachunkowych Urzędu Miejskiego o kwotę 227,5 tys. zł za 2020 r. oraz o kwotę 2 107,3 tys. zł za 2021 r.

Do dnia kontroli, zaniechano rozliczenia kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne zadań zrealizowanych w 2019 r. Ddotyczyło to dwóch zadań o łącznej wartości 327,7 tys. zł, zakończonych i przyjętych do użytkowania w 2019 r., zgodnie z protokołami odbioru końcowego robót budowlanych. W trakcie kontroli przeniesiono wartość ww. zadań na konto 011.

W bilansach Starostwa Powiatowego w Mikołowie (woj. śląskie) sporządzonych za lata 2018–2020 nie wykazano aktywów i pasywów wynikających ksiąg rachunkowych Starostwa Powiatowego w Mikołowie w zakresie zadań zleconych dotyczących gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, pobierania odpłatności za korzystanie z usług Środowiskowego Domu Samopomocy, pobierania opłat za wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemcom. W bilansach starostwa nie ujęto: środków pieniężnych na rachunkach bankowych, pozostałych należności, zobowiązań wobec budżetów, pozostałych zobowiązań, rezerw i rozliczeń międzyokresowych przychodów w kwotach: w 2018 r. – 4 103,5 tys. zł, w 2019 r. – 4 702,7 tys. zł, w 2020 r. – 5 708,9 tys. zł

W ewidencji księgowej Urzędu Miejskiego w Jędrzejowie (woj. świętokrzyskie) w 2021 r. i nadal na koncie 011 „Środki trwałe” (gr. „0”) ujęte są grunty o łącznej wartości księgowej 1 352,7 tys. zł przekazane w trwałe zarząd siedmiu jednostkom oświatowym, Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Jędrzejowie oraz Zakładowi Usług Komunalnych w Jędrzejowie.

W księgach rachunkowych Urzędu Miasta i Gminy w Łagowie (woj. świętokrzyskie) z opóźnieniem wynoszącym od sześciu do 41 miesięcy ujęto na koncie 011 „Środki trwałe” operacje gospodarcze na łączną kwotę 5 905,5 tys. zł dotyczące środków trwałych powstałych w wyniku zakończonych inwestycji.

W gminie Zagnańsk (woj. świętokrzyskie) zobowiązania z tytułu wyemitowanych obligacji oraz z tytułu zaciągniętej pożyczki w łącznej kwocie 22 343,3 tys. zł zinventaryzowano drogą wezwania do potwierdzenia salda

*i udokumentowano „Zestawieniem wysłanych potwierdzeń stanów należności z tytułu wyemitowanych obligacji komunalnych oraz pożyczek na dzień 31 grudnia 2021 r.”, zamiast powyższe pasywa zinwentaryzować drogą weryfikacji.*

*Nie sporządzono jednostkowego rocznego sprawozdania uzupełniającego Rb-UZ o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych Urzędu Gminy w Kijach (woj. świętokrzyskie) za 2021 r., mimo że na koniec 2021 r. jednostka posiadała zobowiązania podlegające wykazaniu w tym sprawozdaniu w kwocie 4 286,8 tys. zł.*

*W gminie Wojciechowice (woj. świętokrzyskie) w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 r. po stronie wykonania w wierszu D15. wykazano przychody z tytułu wolnych środków w kwocie 1 154,6 tys. zł, zamiast w kwocie 2 707,1 tys. zł.*

*Nieprawidłowe i nieodzwierciedlające stanu rzeczywistego prowadzenie w 2020 r. ewidencji księgowej budżetu miasta i gminy Ciężkowice (woj. małopolskie) w zakresie zaciągniętych pożyczek na koncie 260 „Zobowiązania finansowe”. Powyższe było skutkiem zaniechania wykazywania na ww. koncie zobowiązań finansowych z tytułu rat pożyczek w łącznej kwocie 62,3 tys. zł (wynikających z trzech umów zawartych z WFOŚiGW w Krakowie w 2013 r.), pomimo że zobowiązania te obciążały budżety lat następnych (2022–2023), w związku z decyzjami WFOŚiGW o częściowym umorzeniu tych pożyczek pod warunkiem spłaty do dnia 30 czerwca 2021 r. pozostałych nieumorzonych rat kapitałowych wraz z odsetkami, w terminach i kwotach wynikających z harmonogramów spłat oraz not odsetkowych.*

*Nieprawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji wg stanu na 31 grudnia 2020 r. w Urzędzie Gminy Budzów (woj. małopolskie), poprzez nieujawnienie w toku inwentaryzacji drogą weryfikacji salda konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, ośmiu inwestycji na łączną kwotę 513,6 tys. zł, które zostały zakończone w 2020 r., w związku z czym należało je ująć w ewidencji środków trwałych prowadzonej na koncie 011 „Środki trwałe”. W konsekwencji braku ujawnienia różnic inwentaryzacyjnych, nie zostały one wyjaśnione i rozliczone w księgach rachunkowych Urzędu Gminy w 2020 r.*

*W gminie Czarniewice (woj. łódzkie) nie zachowano wymaganego przepisami prawa terminu zamknięcia ksiąg rachunkowych prowadzonych dla budżetu gminy oraz dla urzędu gminy za 2019 r. i za 2020 r., wynikiem czego była możliwość wprowadzania dodatkowych zapisów do ksiąg rachunkowych po sporządzeniu sprawozdań finansowych za wskazane okresy sprawozdawcze. Zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2019 r. i za 2020 r. dokonano w trakcie prowadzonej przez inspektorów RIO w Łodzi kontroli.*

*W gminie Czarnocin (woj. łódzkie) sprawozdania gminnych jednostek organizacyjnych były podpisywane przez kierowników poszczególnych jednostek obsługiwanych, pomimo iż Rada Gminy Czarnocin zapewniła od dnia 1 stycznia 2017 r. wspólną obsługę finansowo-księgową oraz obsługę informatyczną dla jednostek organizacyjnych gminy. W przypadku wspólnej obsługi obejmującej swym zakresem sprawozdawczość, sprawozdania jednostek obsługiwanych podpisuje kierownik jednostki obsługującej odpowiednio do zakresu wykonywanych zadań wynikających z przepisów odrębnych. Zatem, sprawozdania zostały podpisane przez osoby nieuprawnione w tym zakresie.*

*W jednostkowym sprawozdaniu Rb-28S za 2021 r. Urzędu Gminy Ułhówek (woj. lubelskie) zaniżono kwotę zobowiązań o łączną kwotę 436,9 tys. zł.*

*W powiecie świdnickim (woj. lubelskie) wykazano w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S za 2020 r. w kolumnie „Zaległości netto” należności pozostałe do zapłaty, zawyżone łącznie o kwotę 69,4 tys. zł, dotyczące należności objętych postępowaniem restrukturyzacyjnym oraz co do których nie można prowadzić egzekucji.*

*W trakcie kontroli gminy Łukta (woj. warmińsko-mazurskie) stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-ST za rok 2021 wykazano stan środków na rachunku budżetu w kwocie 1 693,3 tys. zł, niezgodnej z zapisami ewidencji księgowej, tj. saldem Wn konta 133 „Rachunek budżetu” w kwocie 3 243,3 tys. zł. Różnica w wysokości 1 550 tys. zł stanowiła środki na rachunku lokat w Banku Gospodarstwa Krajowego.*

*Podczas kontroli gminy Turawa (woj. opolskie) stwierdzono, że doszło do nieprzekazania gminie przez Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Turawie sprawozdań jednostkowych: Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2021 r., Rb-Z o stanie zobowiązań*

wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2021 r., Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 r. i Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 r., obsługiwanych jednostek oświatowych i sprawozdań jednostkowych Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Turawie.

Gmina Opatówek (woj. wielkopolskie) w sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego sporządzonym na koniec 2021 r. wykazała w pozycji „Stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” kwotę zawyżoną o 1 408 tys. zł, tzn. o środki znajdujące się na rachunkach innych jednostek organizacyjnych gminy Opatówek.

W sprawozdaniu jednostkowym Urzędu Miejskiego w Sompolnie (woj. wielkopolskie) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzonym według stanu na koniec IV kwartału 2021 r. w pozycji N3. gotówka i depozyty wykazano kwotę 8 422 tys. zł, a winna być wykazana kwota 9 636 tys. zł, co daje różnicę w kwocie 1 214 tys. zł. W powyższym sprawozdaniu, nie wykazano również innych należności wynikających z ewidencji księgowej na kwotę 45 tys. zł.

W gminie Borowa (woj. podkarpackie) nie wykazano w sprawozdaniu RB-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2020 r., skutków zwolnienia właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, w łącznej wysokości 265,3 tys. zł.

Na dzień inwentaryzacji przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Rąbino (woj. zachodniopomorskie) według stanu na 30 listopada 2020 r. nie uzgodniono stanu pozostałych środków trwałych objętych analityczną ewidencją środków trwałych, prowadzoną przy użyciu programu komputerowego, która wykazywała stan tych aktywów w kwocie 1 496,1 tys. zł z ich ewidencją prowadzoną na koncie 013, według której wartość pozostałych środków trwałych wynosiła 1 579,8 tys. zł (różnica 83,7 tys. zł).

W jednostkowym Rb-N sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych powiatu szczecineckiego (woj. zachodniopomorskie) na koniec IV kwartału 2021 r. wykazano depozyty na żądanie w wartości 10 803 tys. zł, zawyżonej o środki niewykorzystanych dotacji oraz część oświatową subwencji ogólnej w łącznej wysokości 4 489 tys. zł oraz zanizonej o środki Skarbu Państwa w kwocie 8,9 tys. zł.

W księgach rachunkowych Urzędu Gminy Kowala (woj. mazowieckie), obejmujących rok obrotowy 2020 i 2021, nie zostały zaewidencjonowane należności długoterminowe z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego, których obowiązek zapłaty przypadał na lata następne (wg wydanych decyzji), stanowiące odpowiednio kwoty 221,4 tys. zł i 223,2 tys. zł.

W bilansie z wykonania budżetu gminy Garbatka-Letnisko (woj. mazowieckie) sporządzonym na dzień 31 grudnia 2020 r., zobowiązania krótkoterminowe w kwocie 330 tys. zł ujęto w pozycji bilansu dotyczącej zobowiązań długoterminowych.

W kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2021 r. gminy Mirów (woj. mazowieckie) zanizono wartość depozytów na żądanie o kwotę 1 432 tys. zł oraz zawyżono wartość depozytów terminowych o kwotę 1 427,5 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. nie dokonano wyceny bilansowej zobowiązań finansowych z tytułu wyemitowanych przez powiat świdnicki (woj. dolnośląskie) obligacji, w skutek czego nie ujęto w ewidencji księgowej budżetu odsetek, które na dzień bilansowy wyniosły 119,2 tys. zł.

W księgach rachunkowych budżetu miasta Bystrzyca Kłodzka (woj. dolnośląskie) na koncie 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” dokonywane były nietypowe księgowania dotyczące rozliczenia środków pozyskanych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz programu Erasmus. W wyniku tych księgowania na koniec roku wystąpiły nieprawidłowe (zawyżone) salda konta 223 (Wn o kwotę 8 380,9 tys. zł i Ma o kwotę 8 381,6 tys. zł), które nie stanowiły należności ani zobowiązań budżetu miasta Bystrzyca Kłodzka. Zostały one wykazane w bilansie z wykonania

*budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządzonym na dzień 31 grudnia 2021 r., co skutkowało istotnym zawyżeniem aktywów i pasywów.*

*Pod datą ostatniego dnia miesiąca lutego, kwietnia, sierpnia, września i października 2020 r. dokonano wyksięgowania kwot wydatków odpowiadających kwotom przekroczeń, wskutek czego dane wykazane w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28S gminy Gryfice (woj. zachodniopomorskie) nie odzwierciedlały faktycznego stanu wydatków wykonanych w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.*

*Gmina Gozdnicza (woj. lubuskie) zaniechała przeprowadzenia na dzień 31 grudnia 2021 r. inwentaryzacji drogą spisu z natury środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie. Inwentaryzacja ta powinna zostać przeprowadzona w związku z upływem czteroletniego terminu ostatniej inwentaryzacji, której termin przypadał na 31 grudnia 2017 r.*

*W gminie Bogdaniec (woj. lubuskie) dokonywano zapisów w ewidencji księgowej w styczniu i lutym 2021 r. na łączną kwotę 882 tys. zł na podstawie dowodów księgowych, na których nie wskazano miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych oraz nie zamieszczono podpisu osoby dokonującej dekretacji.*

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

W tej kategorii dotyczącej ogólnych zasad planowania i wykonywania budżetu kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały 308 przypadków nieprawidłowości na łączną kwotę 75,0 mln zł.

Do najczęściej występujących naruszeń prawa należy zaliczyć:

- nieterminowe regulowanie zobowiązań – 147,
- niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie planów finansowych, nieaktualizowanie tych planów – 62,
- nieprzekazywanie jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu – 14,
- niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami z fss, depozytowymi) – 11.

*Podczas kontroli w powiecie zambrowskim (woj. podlaskie) ustalono, że w 2020 r. powiat osiągnął dochody z opłat za udostępnianie materiałów i informacji z zasobu geodezyjnego w kwocie 390,1 tys. zł natomiast na 2021 r. zaplanowano wydatki dotyczące realizacji zadań, na które powinny być przeznaczone dochody z opłat, w kwocie jedynie 245,8 tys. zł (wykonanie 222,9 tys. zł). Z kolei w 2021 r. powiat osiągnął dochody z tych opłat w kwocie 459,8 tys. zł, natomiast na 2022 r. po zmianach zaplanowano wydatki na 432 tys. zł (nieprawidłowo); wykonanie wydatków na cele przepisane prawem w 2022 r. zamknęło się kwotą 356,4 tys. zł.*

*W gminie Janów (woj. podlaskie) przyjęto plan dochodów ze sprzedaży nieruchomości na 2021 r., którego założenia nie miały uzasadnienia w świetle stanu faktycznego. Plan przyjęto na poziomie 507,5 tys. zł, zaś gmina nie uzyskała z tego tytułu żadnych dochodów. Utrzymywanie planu w tej wysokości na koniec III kwartału 2021 r., mimo okoliczności wskazujących na brak możliwości jego zrealizowania, skutkowało wypaczeniem wartości wskaźnika spłaty zadłużenia gminy, przy wyliczaniu którego plan ten był uwzględniany.*

*Dane dotyczące planu finansowego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce stanowiące załącznik do projektu uchwały budżetowej i uchwały budżetowej gminy Sokółka (woj. podlaskie) na 2021 r. zawierały inne kwoty, niż okazany projekt planu finansowego tego zakładu oraz ostateczna wersja planu finansowego. Stwierdzono, iż załącznikami do uchwały budżetowej i jej projektu był dokument planistyczny zakładu pochodzący z października 2020 r. W trakcie 2021 r. zakład dwukrotnie składał korekty planu finansowego. Nie stwierdzono, jednakże, aby dokonano zmiany załącznika do uchwały budżetowej, w związku z czym przez cały rok przedstawiał on nierzetelne dane.*

*Kontrola w gminie Skrwilno (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała nieujęcie w 2021 r. w planie dochodów budżetu środków finansowych z Funduszu Pracy w wysokości 1,8 tys. zł, otrzymanych na podstawie umowy z dnia 7 grudnia 2021 r. na wsparcie realizacji zadania publicznego realizowanego w ramach „Programu asystent rodziny na rok 2021” oraz dotacji w wysokości 33,2 tys. zł, otrzymanej z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki*

Wodnej w Toruniu, na podstawie umowy dotacji z dnia 23 sierpnia 2021 r., w ramach programu priorytetowego „Ogólnopolski Program Finansowania Usuwania Wyrobów Zawierających Azbest”.

W trakcie kontroli w mieście Kowal (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nieterminowe dokonanie zwrotu niewykorzystanej części dotacji otrzymanej w 2020 r. z budżetu państwa w kwocie 1,5 tys. zł, tj. z przekroczeniem ustawowego terminu o 12 i 15 dni.

W dniu 5 listopada 2020 r. dokonano przelewu środków pieniężnych na wydatki Urzędu Gminy Wilkowice (woj. śląskie) w kwocie 723,5 tys. zł z wyodrębnionego rachunku środków pieniężnych otrzymanych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w celu uregulowania zobowiązań bieżących. Zwrotu środków na rachunek bankowy RFIL dokonano w dniu 13 września 2021 r.

Prezydent Miasta Skarżysko-Kamienna (woj. świętokrzyskie) w dniu 15 lutego 2021 r., na podstawie zawartych 15 umów, zaciągnął zobowiązanie zaliczane do tytułu dłużnego na kwotę 41 800 tys. zł, w tym kwota 962,2 tys. zł obciążała budżet 2021 r., pomimo iż na dzień zaciągnięcia ww. zobowiązania, Rada Miasta nie określiła w uchwale budżetowej limitu zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego.

W gminie Łanięta (woj. łódzkie) nieprawidłowo ustalono kwoty przychodów z lat ubiegłych pozostających do wykorzystania w 2022 r., co miało znaczenie dla konstrukcji uchwały budżetowej gminy Łanięta na 2022 rok, po zmianach wprowadzonych uchwałą Rady Gminy Łanięta z dnia 30 sierpnia 2022 r. Uchwała przewidywała bowiem deficyt w kwocie 3 729,2 tys. zł, który miał zostać sfinansowany przychodami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 1 484,8 tys. zł oraz nadwyżką z lat ubiegłych w wysokości 2 244,3 tys. zł. Z uwagi na okoliczność, że prawidłowa łączna kwota przychodów z lat ubiegłych wynosiła kwotę 1 989,4 tys. zł, uchwalony deficyt nie znajdował pokrycia w zakresie kwoty 255 tys. zł, a biorąc pod uwagę wyłącznie prawidłowo ustaloną kwotę nadwyżki z lat ubiegłych – uchwalony deficyt nie znajdował pokrycia w zakresie kwoty 343,4 tys. zł.

W uchwałach Rady Miejskiej w Warcie (woj. łódzkie) w sprawie uchwalenia wpf na lata 2021–2030 oraz zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia wpf na lata 2021–2030 stwierdzono niezgodność planowanych do spłaty zobowiązań finansowych z kwotami spłat wynikającymi z umów o kredyt i pożyczkę. Ponadto, nie aktualizowano w wpf kwot przychodów i rozchodów na 2021 rok oraz kwot dochodów majątkowych na rok 2021.

W gminie Wiązownica (woj. podkarpackie) ustalono, że w 2021 r., środki pieniężne Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych oraz sumy depozytowe, przeznaczone były okresowo na finansowanie działalności bieżącej urzędu, i tak z rachunku ZFŚS pobrano w dniu 5 stycznia 2021 r. kwotę 105,7 tys. zł (zwrot środków nastąpił w dniu 11 marca 2021 r.), z sum depozytowych przekazano w dniu 5 stycznia 2021 r. środki w wysokości 100,4 tys. zł (zwrot środków nastąpił w dniu 26 stycznia 2021 r. i 9 lutego 2021 r.).

W gminie Ostrów (woj. podkarpackie) nieterminowo regulowano w latach 2020–2021 zobowiązania z tytułu spłaty zaciągniętych kredytów długoterminowych.

W gminie Bircza (woj. podkarpackie) nieterminowo regulowano zobowiązania za 2020 r. w kwocie łącznej 156,5 tys. zł, z tytułu m.in. inwestycji; odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz za 2021 r. w wysokości 35,6 tys. zł z tytułu m.in. odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Wydatków na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, zaplanowanych w budżetach gminy Gryfice (woj. zachodniopomorskie) na lata 2019–2021, nie zwiększono o niewykorzystane środki pozyskane z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2018–2020 odpowiednio w kwotach 18,7 tys. zł, 66,3 tys. zł i 48,9 tys. zł.

Kontrola w mieście Nowa Sól (woj. lubuskie) wykazała nieterminowe regulowanie zobowiązań urzędu miejskiego z tytułu składek członkowskich za 2021 r. na rzecz Związku Miast Polskich z tytułu przynależności miasta do Związku na łączną kwotę 16 tys. zł, które nie skutkowały zapłatą odsetek za nieterminową wpłatę.

**Wykonanie budżetu – dochody i przychody**

W grupie zagadnień dotyczących realizacji dochodów i przychodów regionalne izby obrachunkowe wykazały istotną liczbę nieprawidłowości – 2 360 przypadków na łączną kwotę 74,4 mln zł.

Do najczęściej popełnianych przez jednostki naruszeń prawa należą:

- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości – 245,
- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 192,
- wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych – 171,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek od nieruchomości – 122,
- dokonywanie przypisu podatków mimo niedoręczenia decyzji wymiarowych lub niezłożenia deklaracji podatkowych – 96,
- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek od środków transportowych – 91,
- niepodjęcie 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) – 82,
- nieustalenie albo ustalanie lub pobieranie dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami – 82,
- niezachowanie zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości – 79,
- nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek od nieruchomości – 63,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek rolny – 61,
- nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków – podatek od nieruchomości – 61,
- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek rolny – 60,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 50,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – 45,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłat lokalnych – 36,
- nieprawidłowości przy pobieraniu innych opłat (np. renty planistycznej, opłaty adiacenckiej) lub ich niepobieranie – 36,
- niezachowanie zasady powszechności opodatkowania – podatek rolny – 35,
- nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku rolnym – 35,
- nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków – podatek rolny – 35,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek leśny – 34,
- dopuszczenie do przedawnienia niepodatkowych dochodów budżetowych – 34,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie inkasentów z pobranych dochodów – 31,
- nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości – 25,
- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek leśny – 24,
- nieprawidłowości przy ustalaniu cen za usługi użyteczności publicznej (dostawa wody, ciepła) – 21,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek od środków transportowych – 18,
- nieprawidłowości przy rozliczaniu nadpłat (Ordynacja podatkowa) – 18,
- niezachowanie zasady powszechności opodatkowania – podatek leśny – 17,
- nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek rolny – 17,
- dopuszczenie do przedawnienia podatkowych dochodów budżetowych – 16,
- nieujęcie w budżecie wszystkich źródeł dochodów, w tym dotacji – 15,
- nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek od środków transportowych – 15,
- nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków – podatek leśny – 12,

- niezachowanie zasady powszechności opodatkowania – podatek od środków transportowych – 10,
- nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek leśny – 10,
- nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków – podatek od środków transportowych – 10,
- nieprawidłowości w zakresie kar umownych – 10.

Kontrola dochodów z podatków lokalnych w gminie Drohiczyn (woj. podlaskie), mieście Kolno (woj. podlaskie) i gminie Nurzec Stacja (woj. podlaskie) wykazała m.in. błędne opodatkowanie nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, w tym wydobywanie kopalin, co skutkowało przypisaniem należności w podatku od nieruchomości, potwierdzonym odpowiedziami o sposobie wykonania zaleceń, w wysokości wynoszącej odpowiednio: 376,8 tys. zł, 105,9 tys. zł i 85,5 tys. zł.

Stwierdzono przypadki, iż część dochodów z opłat za żywienie pobranych od uczniów przeznaczono na inne cele niż zakup artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania posiłków. Największe kwoty dochodów nieprzeznaczonych na zakup „wsadu do kotła” stwierdzono w Zespole Szkolno-Przedszkolnym Nr 2 w Augustowie (woj. podlaskie) (24 tys. zł), szkołach podstawowych obsługiwanych przez Urząd Miasta Kolno (woj. podlaskie) (21,4 tys. zł) oraz Szkole Podstawowej Nr 5 w Zambrowie (woj. podlaskie) (19,4 tys. zł).

W wyniku czynności kontrolnych, przed upływem terminu przedawnienia należności podjęto działania przerywające bieg przedawnienia w Urzędzie Miejskim w Łapach (woj. podlaskie) w stosunku do należności w kwocie 1 040,3 tys. zł z tytułu kary umownej wraz z odsetkami, w Urzędzie Gminy Perlejewo (woj. podlaskie) w stosunku do należności z najmu wynoszącej 111 tys. zł, z której 33,8 tys. zł przedawniało się z końcem 2022 r. (jednocześnie naliczono nieujęte w księgach odsetki od tej zaległości w kwocie 9,6 tys. zł) oraz w Urzędzie Gminy Klukowo (woj. podlaskie) za bezumowne korzystanie z działek w kwocie 10,2 tys. zł.

Kontrola w mieście i gminie Izbica Kujawska (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła niedokonanie odpisu przedawnionych zaległości za lata 2001–2003 w podatku od nieruchomości w kwocie 28,9 tys. zł, których egzekucja administracyjna okazała się bezskuteczna. Powyższe zaległości objęte zostały tytułami wykonawczymi, jednakże postanowieniami Naczelnika Urzędu Skarbowego w Kole z dnia 24 grudnia 2014 r. umorzono postępowania egzekucyjne z uwagi na brak majątku dłużnika, z którego można by skutecznie prowadzić egzekucję.

Kontrola problemowa, przeprowadzona w gminie Janikowo (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła niedochodzenie od MLKS „UNIA” Janikowo należności gminy na łączną kwotę 413,9 tys. zł, z tytułu dokonania za stowarzyszenie spłaty kredytu w latach 2012–2015.

W mieście i gminie Brusy (woj. pomorskie) dokonano przypisów zobowiązań podatkowych 19 podatnikom podatku od nieruchomości przed doręczeniem decyzji ustalających zobowiązanie podatkowe na łączną kwotę 65 tys. zł, z tego w 2020 r. wobec 7 podatników – w łącznej kwocie 10,9 tys. zł i w 2021 r. wobec 12 podatników – w łącznej kwocie 54 tys. zł.

Wszczęcie przez gminę Gniewino (woj. pomorskie) w 2021 r. procedury mającej na celu ustalenie jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w terminie od 101 do 106 dni od daty wpływu aktów notarialnych do Urzędu Gminy Gniewino (w dwóch przypadkach na wszystkie trzy umowy sprzedaży nieruchomości z lat: 2020–2021 poddane kontroli).

Kontrola miasta Ruda Śląska (woj. śląskie) ujawniła, że na dzień 27 stycznia 2022 r. nie podejmowano czynności windykacyjnych i egzekucyjnych mających na celu wyegzekwowanie należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa. Powyższe dotyczyło zaległości w opłacie za użytkowanie wieczyste mienia Skarbu Państwa za lata 2020–2021, wobec trzech kontrahentów na łączną kwotę 621 tys. zł. oraz 199 tys. zł z tytułu odsetek. W trakcie kontroli wznowiono postępowanie egzekucyjne w stosunku do dwóch użytkowników wieczystych – przekazano dokumenty do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 stycznia 2023 r., a w stosunku do trzeciego z nich wniesiono powództwo do sądu.

Gmina Solec-Zdrój (woj. świętokrzyskie) w wyniku nierzetelnego weryfikowania deklaracji na podatek od nieruchomości, nieprawidłowo zastosowała stawkę podatkową przewidzianą dla budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń. Powyższą stawką podatkową objęto całą powierzchnię użytkową czterech budynków o łącznej powierzchni przekraczającej 16 000 m<sup>2</sup>. Podatnik wykonuje działalność gospodarczą w budynkach przeznaczonych na działalność hotelową, w których dodatkowo świadczone są usługi lecznicze. Preferencyjnej stawce opodatkowania podlega powierzchnia użytkowa nieruchomości zajęta wyłącznie w celu udzielania świadczeń zdrowotnych. Pozostała powierzchnia podlega opodatkowaniu według stawki przewidzianej dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Szacunkowa wartość podatku za lata 2017–2022 wynosi 1 159,6 tys. zł.

W wyniku zaniechania podejmowania czynności windykacyjnych wobec podatników zalegających z zapłatą zobowiązań podatkowych, w gminie Bielawy (woj. łódzkie) stwierdzono przedawnienie zobowiązań podatkowych w kwocie 32,9 tys. zł.

W gminie Brzeźnio (woj. łódzkie) stwierdzono, że jedna z działek podatnika jest objęta koncesją z 2012 r. na wydobycie piasku ze złoża „Stefanów Ruszkowski pole A”, dla którego powierzchnia obszaru górniczego wynosi 30 084 m<sup>2</sup>, natomiast terenu górniczego wynosi 36 945 m<sup>2</sup>. Ustalono jednak, że działka jest opodatkowana podatkiem rolnym. Jednostka nie dysponowała dokumentacją, z której wynikałaby zasadność opodatkowania działki podatkiem rolnym, a nie podatkiem od nieruchomości.

Podczas kontroli w gminie Turawa (woj. opolskie) stwierdzono niepodjęcie działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w zakresie posiadanych przez podatników podatku od nieruchomości przedmiotów opodatkowania oraz zebrania materiału dowodowego w tym zakresie, w związku z rozbieżnościami pomiędzy danymi wynikającymi z informacji podatkowych złożonych przez podatników, a danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, co skutkowało заниżeniem dochodów z tego tytułu za lata 2017–2022 co najmniej o kwotę 32 tys. zł.

Podczas kontroli w gminie Popielów (woj. opolskie) stwierdzono, że nie zweryfikowano pod względem podatkowym łącznej powierzchni gruntów podlegających wymiarowi podatku leśnego oraz łącznej powierzchni użytków rolnych podlegających wymiarowi podatku rolnego z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, wobec istniejących różnic w tych wielkościach wynoszących odpowiednio 15 6311 ha oraz 62 4443 ha – dla dwóch sołectw.

Kontrola w mieście i gminie Trzemeszno (woj. wielkopolskie) podejmowanych przez organ podatkowy działań zmierzających do wyegzekwowania od dłużników zaległych kwot, wykazała, że wystąpiły liczne przypadki niepodjęcia w terminie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, takich jak upomnienia i tytuły wykonawcze, m.in. ustalono, że w przypadku jednego podatnika na skutek nie podjęcia działań egzekucyjnych zaległości w kwocie 10,4 tys. zł uległy przedawnieniu. W badanej próbie dokumentów stwierdzono również inne przypadki przedawnienia zaległości podatkowych. W przypadku części przedawnionych zaległości podatkowych nie dokonano ich odpisania z ewidencji księgowej.

W toku kontroli gminy Kawęczyn (woj. wielkopolskie) w zakresie czynności podejmowanych przez organ podatkowy w stosunku do dłużników, w zakresie zaległości z tytułu podatków i opłaty za gospodarowanie odpadami, w badanej próbie stwierdzono, że:

- organ podatkowy wystawiał tytuły wykonawcze po znacznym upływie czasu od wystawienia i doręczenia zobowiązanym upomnienia,
- pomimo występowania istotnych zaległości podatkowych upomnienia były wystawiane z opóźnieniem bądź nie były wystawiane i doręczane dłużnikom,
- dopuszczono do przedawnienia należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za okres od 2014 r. do 2015 r. w łącznej kwocie 1,9 tys. zł. Należności przeterminowane nie zostały zdjęte z ewidencji księgowej.

Podczas kontroli gminy Kobyla Góra (woj. wielkopolskie) w wyniku porównania danych z ewidencji podatkowej z danymi zadeklarowanymi przez podatnika i wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków stwierdzono, że wystąpiły rozbieżności u pięciu podatników prowadzących działalność gospodarczą oraz u sześciu podatników nieprowadzących

działalności gospodarczej w zakresie powierzchni użytkowej budynków, ponieważ podatnicy zadeklarowali do opodatkowania znacznie mniejszą powierzchnię niż wynikająca z ewidencji gruntów i budynków.

W gminie Sanok (woj. podkarpackie) nie podejmowano lub podejmowano ze zwłoką czynności zmierzające do egzekucji zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości i od środków transportowych, a także z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, skutkujące powstaniem wysokich zaległości podatkowych wg stanu na 31 grudnia 2020 r., w:

- podatku od nieruchomości osób prawych w kwocie 324,5 tys. zł,
- podatku od środków transportowych – 7,3 tys. zł,
- opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 453,6 tys. zł.

Podobnie w mieście Ustrzyki Dolne (woj. podkarpackie) nie podejmowano lub podejmowano ze zwłoką czynności zmierzające do egzekucji zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości, a także z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, skutkujące powstaniem wysokich zaległości podatkowych wg stanu na 31 grudnia 2021 r., w:

- podatku od nieruchomości osób fizycznych w kwocie 1 644 tys. zł,
- podatku od nieruchomości osób prawych w kwocie 4 805 tys. zł,
- opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 317,5 tys. zł.

W mieście i gminie Kołaczyce (woj. podkarpackie) w latach 2020–2021 opodatkowano podatkiem od nieruchomości budowlę niezwiązaną z prowadzeniem działalności gospodarczej, co skutkowało zawyżeniem podatku od nieruchomości w tym okresie łącznie o 44,2 tys. zł.

W mieście Szczecinek (woj. zachodniopomorskie) w latach 2012–2018 organ podatkowy wystawiał nakazy płatnicze w sprawie łącznego zobowiązania pieniężnego bądź decyzje wymiarowe na podatek od nieruchomości podatników (23), którzy zmarli w latach 1997–2016, bez ustalenia ich spadkobierców.

W 2011 r. powiat drawski (woj. zachodniopomorskie) wraz ze Szpitalem Powiatowym podmiotowi zewnętrznemu oddał w dzierżawę zespół składników majątkowych, z miesięczną stawką czynszu dzierżawnego w wysokości 80 tys. zł (netto) z tytułu dzierżawy nieruchomości oraz 50 tys. zł (netto) z tytułu dzierżawy sprzętu medycznego i wyposażenia szpitala. Raz w roku ww. czynsz dzierżawny miał podlegać waloryzacji. Z powodu zaniechania w latach 2018 i 2019 waloryzacji należnego czynszu dzierżawnego oraz jego ustalenia w latach 2020–2021 w wysokościach niższych od należnych, przypadające powiatowi należności ustalono w wartościach zaniżonych o kwoty od 12,6 tys. zł do 44,3 tys. zł.

Nie naliczono i nie pobierano należności od osoby zajmującej po śmierci najemcy budynek mieszkalny wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy Baranów (woj. mazowieckie), które stanowiły ogółem kwotę 21,4 tys. zł.

W latach 2019–2021 miasto i gmina Kąty Wrocławskie (woj. dolnośląskie) bezpodstawnie pobrała, od podmiotów wnioskujących, opłaty na pokrycie kosztów związanych ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w formie darowizny z poleceniem zobowiązującym obdarowanego, w łącznej kwocie 84,3 tys. zł.

W gminie Świdnica (woj. lubuskie) wymiar podatku od nieruchomości na łączną kwotę 388,3 tys. zł zaksięgowano w ewidencji podatkowej wcześniej niż data doręczenia decyzji wymiarowych 30 podatników.

Wójt gminy Żary (woj. lubuskie) wydał podatnikowi decyzję w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości za lata 2017–2022 na podstawie informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, w której podatnik nie wykazał budynków związanych z działalnością gospodarczą sklasyfikowanych jako budynki przemysłowe, budynki biurowe oraz pozostałe budynki niemieszkalne o łącznej powierzchni 4 033 m<sup>2</sup> zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków. Organ podatkowy nie wezwał podatnika do udzielenia, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych z powodu braku informacji o złożonych korektach budynków będących własnością podatnika. Na podstawie wyników kontroli organ podatkowy wznowił postępowania podatkowe za lata 2017–2022 w przedmiotowej sprawie, a następnie wydał decyzje uwzględniające zmiany i zwiększył wymiar podatku łącznie o kwotę 171 tys. zł.

W mieście i gminie Lubniewice (woj. lubuskie) stwierdzono nieprawidłowość polegająca na tym, że organ podatkowy, na żadnej z objętych kontrolą 80 deklaracjach podatkowych, składanych przez osoby prawne i osoby fizyczne w zakresie podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportowych o łącznej kwocie 712,8 tys. zł, nie dokonywał czynności sprawdzających mających na celu stwierdzenia ich formalnej poprawności.

### 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>5</sup>.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2022 r. stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zaniżonych danych w sprawozdaniach w 165 kontrolowanych jednostkach, a w zakresie zawyżonych danych w sprawozdaniach w 124 kontrolowanych jednostkach. Wymiar finansowy różnic przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach za lata 2021 i 2022 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wartość danych zaniżonych w sprawozdaniach		Wartość danych zawyżonych w sprawozdaniach	
	2021	2022	2021	2022
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>4 365,8</b>	<b>9 108,3</b>	<b>10 506,9</b>	<b>9 359,1</b>
– skutki obniżenia górnych stawek podatków	2 021,8	3 250,7	1 575,0	3 781,0
– skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień	1 904,0	5 159,6	6 657,2	3 590,5
– skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa	440,0	698,0	2 274,7	1 987,6

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

Kontrola prawidłowości danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP gminy Sztabin (woj. podlaskie) wykazała, że w sprawozdaniach sporządzonych za rok 2021:

- zawyżono skutki obniżenia stawek w podatku od nieruchomości o 26 tys. zł,
- zaniżono skutki udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości o 7,7 tys. zł,
- zaniżono skutki obniżenia stawek w podatku od środków transportowych o 6,8 tys. zł.

Z kolei w sprawozdaniach za rok 2020 zaniżono skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości o kwotę 114,5 tys. zł.

W latach 2021–2023 (do dnia kontroli) w mieście Ruda Śląska (woj. śląskie) błędnie prowadzono ewidencję podatkową dotyczącą zwolnień w podatku od nieruchomości za 2021 r. i 2022 r. poprzez nieujęcie w zestawieniu zbiorczym w zakresie skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości danych dotyczących zwolnień z podatku od nieruchomości na podstawie uchwały Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej na terenie miasta Ruda Śląska. W ewidencji księgowej, w zbiorczym zestawieniu w zakresie skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości (rejestr uszczupleń od nieruchomości osób prawnych), nie ujęto danych o zwolnieniu budynków związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą w 2021 r. w kwocie 2 990 tys. zł, w 2022 r. w kwocie 3 401,7 tys. zł. W konsekwencji, w rocznych sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP za 2021 r. oraz w jednostkowych sprawozdaniach Rb-27S za marzec, czerwiec i wrzesień 2022 r. nie ujęto skutków ww. zwolnienia.

<sup>5</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.

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu Gminy w Kijach (woj. świętokrzyskie) oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za okres 2021 r. w kolumnie „Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okresy sprawozdawcze” w podatku od środków transportowych zaniżono skutki o kwotę 11,6 tys. zł z powodu przyjęcia do obliczeń błędnej (zaniżonej) maksymalnej ustawowej stawki podatkowej dla pojazdu ciągnik siodłowy o DMC zespołu pojazdów powyżej 36 t.

Miasto Kraków (woj. małopolskie) nie wykazywało w sprawozdaniach jednostkowych i zbiorczych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za lata 2017–2020 oraz w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do dnia 30 września 2021 r., skutków zwolnień w podatku od środków transportowych, wynikających z uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2014 r., a dotyczących pojazdów z napędem elektrycznym, które wynosiły w 2017 r. – 25,7 tys. zł, w 2018 r. – 61,5 tys. zł, w 2019 r. – 61,5 tys. zł, w 2020 r. – 64,5 tys. zł oraz w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 30 września 2021 r. – 159,2 tys. zł. Stosowne korekty sprawozdań, uwzględniające stwierdzone nieprawidłowości, przekazano do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

W gminie Tarnawatka (woj. lubelskie) wykazano w sprawozdaniu Rb-PDP za 2021 r. zawyżone skutki obniżenia górnej stawki w podatku od nieruchomości o kwotę 1 287,3 tys. zł, w wyniku ich wyliczenia dla nieruchomości podlegających ustawowemu zwolnieniu z tego podatku.

W gminie Brzeźnio (woj. łódzkie), w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP za 2020 r. zawyżono skutki finansowe zwolnień o kwotę 17 tys. zł. W 2021 r. skutki zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych wykazane w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP zostały zawyżone o 19,5 tys. zł. Z kolei skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości od osób prawnych zostały zawyżone w 2020 roku o kwotę 7,4 tys. zł, natomiast w 2021 r. o kwotę 8,8 tys. zł.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej gminy Pawłowiczki (woj. opolskie) stwierdzono w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za 2021 r. wykazanie nieprawidłowych danych, stanowiących podstawę naliczenia subwencji. W wymienionym sprawozdaniu zawyżono wielkość skutków finansowych udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości wynikających z uchwały rady gminy o kwotę 100 tys. zł. Nieprawidłowość wynikała z błędu pisarskiego przy sporządzaniu sprawozdania.

Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej gminy Turawa (woj. opolskie) ujawniła, w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za 2020 r. wykazanie nieprawidłowych danych, stanowiących podstawę naliczenia subwencji. W wymienionym sprawozdaniu zaniżono wielkość skutków finansowych udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości wynikających z uchwały Rady Gminy o kwotę 1 277 tys. zł.

W sprawozdaniu miasta i gminy Mosina (woj. wielkopolskie) Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy sporządzonych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2021 nie wykazano skutków obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych, które za rok 2021 wynosiły 1 044 tys. zł.

W trakcie kontroli kompleksowej przeprowadzonej w mieście i gminie Sędziszów Małopolski (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., wykazano skutki:

- obniżenia górnych stawek podatków w podatku od nieruchomości, w kwocie zawyżonej o 36,6 tys. zł,
- udzielenia ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości, w kwocie zawyżonej o 31 tys. zł.

W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2019 r. gminy Gryfice (woj. zachodniopomorskie) nie wykazano, wynikających z księgowej ewidencji podatkowej, skutków obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości osób prawnych w kwocie 1 672,9 tys. zł, od środków transportowych osób prawnych w kwocie 48 tys. zł. Ponadto skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa wykazano niezgodnie z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych skutki rozłożenia na raty zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości zawyżono o kwotę 1,8 tys. zł, w podatku od środków transportowych zaniżono o kwotę 18 tys. zł, umorzenia odsetek od

zaległości podatkowych zaniżono o kwotę 15 tys. zł. W konsekwencji powyższego, ustalono gminie podstawową część wyrównawczą subwencji ogólnej w kwocie 6 339,2 tys. zł, tj. wyższej o 1 324,3 tys. zł od należnej (5 014,8 tys. zł).

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za rok 2021 r. i w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za rok 2021 r. gminy Jadów (woj. mazowieckie) wykazano zaniżone o 679,4 tys. zł skutki obniżenia górnych stawek podatków oraz zawyżone o 1 353,5 tys. zł skutki zwolnień w podatkach wprowadzonych na podstawie uchwały Rady Gminy Jadów.

### Wykonanie budżetu – wydatki i rozchody

Regionalne izby obrachunkowe stwierdziły 1 169 przypadków, na łączną kwotę 283,3 mln zł, naruszeń prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych, spośród których najczęściej występujące to:

- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracowników – 337,
- przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków (w tym: dokonanie ich bez podstawy prawnej, z przekroczeniem planu) – 105,
- nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 75,
- przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 68,
- brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 62,
- 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 – 58,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 56,
- nieprawidłowości w zakresie dokonywania wydatków dotyczących programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych – 23,
- nieprawidłowości związane z funduszem sołeckim – 20,
- wykorzystanie środków ZFŚS niezgodnie z przepisami ustawy lub regulaminem – 17,
- nieterminowe opłacanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 16.

W Starostwie Powiatu Zambrowskiego (woj. podlaskie) stwierdzono zawarcie trzech umów o charakterze wieloletnim przy braku limitu zobowiązań i upoważnień w wpf: z Ministrem Edukacji i Nauki w sprawie realizacji przedsięwzięcia „Kompleksowe wsparcie dla rodzin „Za życiem” w latach 2022–2026 na kwotę 2 817,6 tys. zł; z wykonawcą zadania „Przebudowa z rozbudową drogi powiatowej Nr 2019B Stary Skarżyn Nowy Skarżyn (...) w latach 2022–2023 na kwotę 6 118,9 tys. zł oraz na wykonanie remontu drogi powiatowej Górskie Ponikły-Stoki Modzele-Górki na kwotę 857,6 tys. zł z terminem realizacji we wrześniu 2022 r. Łącznie bez upoważnienia zaciągnięto zobowiązania na 9 794,1 tys. zł.

Podczas kontroli w zakresie wymiaru godzin zajęć realizowanych przez nauczycieli na stanowiskach kierowniczych stwierdzono w Urzędzie Gminy Klukowo (woj. podlaskie), że dyrektorom trzech obsługiwanych przez Urząd szkół zawyżano pensum względem niżki godzin uchwalonej przez Radę Gminy, w wyniku czego realizowali oni nieodpłatnie godziny ponad obowiązujący wymiar – dyrektorom tym zaniżono wynagrodzenie łącznie o 44,6 tys. zł. Z podobnego powodu dyrektorowi Szkoły Podstawowej w Gibach (woj. podlaskie) zaniżono wynagrodzenie o 17 tys. zł, a wicedyrektorom obsługiwanych przez Urząd Miejski w Sejnach (woj. podlaskie) Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Sejnach łącznie o 13,8 tys. zł.

Analiza osiągnięcia w 2021 r. średnich wynagrodzeń nauczycieli w Zespole Szkół Samorządowych w Janowie (woj. podlaskie) wykazała nieprawidłowości skutkujące zaniżeniem należnych nauczycielom jednorazowych dodatków uzupełniających o łączną kwotę 25 tys. zł. Z kolei kontrola tego zagadnienia w gminie Krynki (woj. podlaskie) wykazała zawyżenie wypłaconych nauczycielom za 2021 r. jednorazowych dodatków uzupełniających o 8 tys. zł.

Kontrola w gminie Łabiszyn (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła bezpodstawne dokonanie w 2021 r. refundacji wynagrodzeń osób zatrudnionych w ramach robót publicznych w Gminnej Spółce Wodnej w Łabiszynie w łącznej wysokości 486,6 tys. zł.

Ustalono, że z budżetu powiatu inowrocławskiego (woj. kujawsko-pomorskie) bezpodstawnie wydatkowano środki w wysokości 140 tys. zł pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych na zadania nieobjęte kompetencjami powiatu, tj. zakup środków pianotwórczych, środka neutralizującego oraz sorbentu dla KP PSP w Inowrocławiu w wysokości 40 tys. zł oraz udzielenie dotacji celowych na bieżące utrzymanie urządzeń melioracji wodnych Gminnych Spółek Wodnych w łącznej kwocie 100 tys. zł.

W gminie Topólka (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniono dokonanie w 2021 r. bezpośrednio z budżetu gminy wydatków w łącznej kwocie 73 334,43 zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów działalności Klubu Sportowego TĘCZA z Topólki, działającego w formie stowarzyszenia. Czynności kontrolne wykazały, iż w ww. okresie dokonywane były wydatki związane z bieżącą działalnością klubu sportowego działającego na terenie gminy Topólka. Gmina ponosiła wydatki m.in. na energię elektryczną, transport zawodników, zakup sprzętu sportowego i odzieży sportowej zawodników, badania lekarskie, a wystawione dokumenty źródłowe (tj. faktury, rachunki) były wystawiane bezpośrednio na gminę Topólka.

Ustalono wysokość funduszu sołectkiego na 2021 r. w gminie Rzeczenica (woj. pomorskie) w wysokości zawyżonej o kwotę 17,5 tys. zł poprzez przyjęcie jako podstawy jego obliczenia (kwoty bazowej) wykonanych dochodów gminy w zawyżonej wysokości.

W dniu 5 listopada 2020 r. dokonano przelewu środków pieniężnych na wydatki Urzędu Gminy Wilkowice (woj. śląskie) w kwocie 723,5 tys. zł z wyodrębnionego rachunku środków pieniężnych otrzymanych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w celu uregulowania zobowiązań bieżących. Zwrotu środków na rachunek bankowy RFIL dokonano w dniu 13 września 2021 r.

W gminie Złota (woj. świętokrzyskie) pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku inspektora, który w 2021 r. nabył prawo do nagrody jubileuszowej za 45 lat pracy zawodowej w wysokości 400% wynagrodzenia miesięcznego, wypłacono nagrodę zaniżoną o kwotę 5 tys. zł.

Wójt Gminy Żegocina (woj. małopolskie) zaciągnął w 2020 r. zobowiązanie finansowe obciążające budżet roku następnego, przekraczające o kwotę 189 tys. zł limit upoważnienia do zaciągania tego rodzaju zobowiązań, udzielony w wieloletniej prognozie finansowej gminy na lata 2020–2026, przyjętej uchwałą Rady Gminy Żegocina z dnia 30 października 2020 r.

W mieście i gminie Radłów (woj. małopolskie) przyznano dodatki specjalne w miesiącach: sierpień, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2021 r. dla Sekretarza Gminy i inspektora w Urzędzie Miejskim w kwocie przekraczającej miesięcznie 40% wynagrodzenia zasadniczego (i dodatku funkcyjnego – w przypadku Sekretarza Gminy). Powyższa nieprawidłowość skutkowałą wypłaceniem dodatku specjalnego Sekretarzowi Gminy w kwocie zawyżonej łącznie o 8,9 tys. zł brutto, a inspektorowi o 10,7 tys. zł brutto. W trakcie kontroli pracownicy dokonali zwrotów zawyżonego dodatku specjalnego na rachunek bankowy Urzędu Miejskiego w Radłowie.

Zaplanowane w budżecie gminy Bielawy (woj. łódzkie) na 2020 r. wydatki w kwocie 1 577,3 tys. zł, przeznaczone na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, przewyższyły planowane dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 1 148 tys. zł (różnica to kwota 429,3 tys. zł), co wskazywało na brak zrównoważenia dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Brak zrównoważenia planowanych wydatków i dochodów w tym zakresie, odnotowano również w budżecie na 2021 r., różnica stanowiła kwotę 30,7 tys. zł.

W zakresie wynagrodzenia wypłaconego Zastępcy Burmistrza Miasta Brzeziny (woj. łódzkie) stwierdzono, że od dnia 1 października 2019 r. do dnia 31 października 2021 r. wypłacano wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 4,8 tys. zł. Od dnia 1 lipca 2018 r. maksymalne wynagrodzenie zasadnicze dla zastępcy burmistrza w gminie do 15 tys. mieszkańców wynosiło 3,8 tys. zł. Konsekwencją przyjęcia błędnej kwoty wynagrodzenia zasadniczego była wypłata zawyżonej kwoty uzależnionej od wysokości wynagrodzenia zasadniczego – dodatku za wieloletnią pracę. W dniu 6 czerwca 2022 r. strony zawarły porozumienie w przedmiocie zwrotu nadpłaconego wynagrodzenia w kwocie 26,9 tys. zł brutto, jednorazowo na konto pracodawcy, w terminie do dnia 31 lipca 2022 r.

*W gminie Dzwola (woj. lubelskie) dokonano wydatków w wysokości 21,5 tys. zł ze środków uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na cele nieprzewidziane w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.*

*Rada Miejska w Kocku (woj. lubelskie) nie podjęła uchwały dostosowującej wynagrodzenie Burmistrza do obowiązujących przepisów, co skutkowało wypłaceniem tego wynagrodzenia od 1 sierpnia 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. w zaniżonej wysokości o kwotę 51,6 tys. zł (bez dodatku za wieloletnią pracę).*

*W trakcie kontroli w mieście i gminie Nysa (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naliczeniu i wypłaceniu trzem pracownikom zatrudnionym na podstawie powołania, tj. I oraz II Zastępcy Burmistrza oraz Skarbnikowi wynagrodzenia za okres od 1 sierpnia do 31 października 2021 r. w kwocie zawyżonej łącznie o 81,5 tys. zł. Kontrolujący stwierdzili, iż doszło do zawyżenia wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego, a co za tym idzie również dodatku specjalnego, dodatku stażowego oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego. W trakcie kontroli Skarbnik i II zastępca Burmistrza dokonali zwrotu zawyżonego wynagrodzenia, a I zastępca Burmistrza dokonał zwrotu pierwszej raty zawyżonego wynagrodzenia.*

*W gminie Bierzwnik (woj. zachodniopomorskie) zobowiązania bieżące 2018 r. w łącznej kwocie 237 tys. zł zostały sfinansowane ze środków części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej z budżetu państwa w grudniu 2018 r. i przeznaczonej na wydatki 2019 r., a roku 2019 w łącznej kwocie 79 tys. zł zostały sfinansowane ze środków części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej z budżetu państwa w grudniu 2019 r. i przeznaczonej na wydatki roku 2020.*

*W mieście Oława (woj. dolnośląskie) w okresie od 29 kwietnia do 7 października 2019 r. dokonano wydatków na dokapitalizowanie spółki miejskiej „Termy Jakuba” w kwocie 1 150 tys. zł, tymczasem w uchwale budżetowej plan wydatków na powyższy cel został określony na kwotę 900 tys. zł. Dopiero uchwałą Rady Gminy z 30 grudnia 2019 r. – po upływie 84 dni od dokonania wydatku z przekroczeniem planu o kwotę 250 tys. zł – w dniu 7 października 2019 r. zwiększono planowane wydatki do kwoty 1 150 tys. zł.*

*W latach 2020–2022 powiat legnicki (woj. dolnośląskie) zlecił i sfinansował realizację sześciu zadań publicznych o charakterze kulturalnym, w łącznej wysokości 33 tys. zł, na podstawie składanych przez Stowarzyszenie Kulturalne „Krajobrazy” pism z prośbą o udzielenie wsparcia finansowego na realizację tych zadań. Środki finansowe na organizację zadań przekazywane były Stowarzyszeniu po przedłożeniu, w terminie 14 dni od daty wykonania zlecenia, prawidłowo wystawionego przez Stowarzyszenie Kulturalne „Krajobrazy” rachunku (faktury) na Starostwo Powiatowe w Legnicy.*

### **Zamówienia publiczne**

W 2022 r. w zakresie wydatkowania środków publicznych w następstwie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup> oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup> stwierdzono 1 445 przypadków nieprawidłowości na kwotę 720,7 mln zł. Stwierdzone nieprawidłowości występowały na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz ich udzielania. Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowości w zakresie ustalania, pobierania lub zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 131,
- niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania – 117,
- nieprawidłowego określenia zasad wnoszenia wadium lub nieprawidłowości w zakresie zwrotu i zatrzymania wadium (np. nieterminowy zwrot, niezatrzymanie lub bezpodstawne zatrzymanie) – 112,
- nieprawidłowego sporządzenia ogłoszenia (np. niekompletna treść, różnice pomiędzy treścią ogłoszeń zamieszczonych w różnych miejscach) – 92,
- nieprawidłowości w zakresie informowania o wynikach postępowania – 82,
- naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy – 73,
- braku lub niewłaściwej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. treść niekompletna lub niezgodna z przepisami ustawy) – 67,

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2019.

- nieustalenia lub niewłaściwego ustalenia wartości zamówienia – 66,
- nieprawidłowości w zakresie zawiadamiania Prezesa UZP – 45,
- nieprawidłowego określenia kryteriów oceny oferty – 43,
- nieprawidłowości w zakresie dokumentów żądanych na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu (np. nieządanie dokumentów, bezpodstawne żądanie dokumentów) – 37,
- nieprawidłowości w zakresie warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczenie w ogłoszeniu i specyfikacji warunków, opisu sposobu dokonywania oceny ich spełnienia, warunki nieproporcjonalne lub niezwiązane z przedmiotem zamówienia) – 35,
- niewzywania wykonawców do uzupełnienia dokumentów i pełnomocnictw na zasadach wynikających z art. 26 ust. 3 ustawy – 32,
- niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub niewyłączenie z postępowania osoby podlegającej wyłączeniu – 24,
- zawarciu umowy niezgodnej ze specyfikacją i z treścią oferty wybranej w postępowaniu – 23,
- nieprzestrzeganiu zasady powszechności stosowania ustawy – 22,
- nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia – 22,
- wypłacaniu wykonawcom robót, dostaw lub usług wynagrodzeń niezgodnie z umową – 18,
- dokonaniu zmiany zawartej umowy z naruszeniem przepisów prawa – 16,
- nieprawidłowości w zakresie zmian specyfikacji lub ogłoszenia (np. nieprzedłużenie terminu składania ofert, dokonanie zmian jedynie w specyfikacji) – 15,
- nieprawidłowości w zakresie stosowania przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzućenie, bezpodstawne odrzucenie) – 14,
- wypłacaniu wynagrodzenia za roboty, dostawy lub usługi bez potwierdzenia ich wykonania, protokołu odbioru – 13,
- nieprawidłowości w zakresie terminu składania ofert (wyznaczenie krótszego niż minimalny, nieprzedłużenie) – 10.

*Urząd Gminy Radziłów (woj. podlaskie) nie zastosował procedur Prawa zamówień publicznych do wyłonienia wykonawcy transportu dzieci do szkół w okresie roku szkolnego 2022/2023, mimo że wydatki poniesione na tę usługę w roku szkolnym 2021/2022 były wyższe niż 130 tys. zł.*

*W Urzędzie Miejskim w Czarnej Białostockiej (woj. podlaskie) stwierdzono odstępianie od zastosowania procedur Prawa zamówień publicznych przy wyłonieniu wykonawcy zamówienia na „Zimowe utrzymanie dróg gminnych w mieście i gminie Czarna Białostocka w sezonie 2021/2022”, mimo że wydatki poniesione na to zadanie w poprzednim sezonie zimowym (2020/2021) wyniosły 301 tys. zł brutto.*

*W Urzędzie Gminy Trzcianne (woj. podlaskie) w postępowaniu na „Odbiór odpadów komunalnych...” jako poza cenowe kryteria oceny ofert przyjęto termin reakcji na reklamację (waga 20%; termin między 8 a 72 godz., bez opisu czego ma dotyczyć reklamacja i reakcja) oraz zorganizowanie akcji promujących selektywną zbiórkę odpadów (waga 20%; w tym zorganizowanie prelekcji dotyczących selektywnej zbiórki w 3 szkołach – 10 pkt oraz kolportaż min. 1 000 ulotek – 10 pkt). Z przyjętej konstrukcji kryteriów wynikało, że sama deklaracja zorganizowania akcji promocyjnej mogła skutkować wyborem oferty o 180 tys. zł droższej (względem wartości zamówienia) od niezawierającej takiej deklaracji, natomiast kary za niezorganizowanie oferowanej akcji określono w umowie na max. 14 tys. zł. Udokumentowano tylko dwie prelekcje; nie okazano dowodu na kolportaż ulotek. Nie nakładano kar na wykonawcę.*

*Kontrola w gminie Ryńsk (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła nieuzasadnione unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia pn. „Zakup i dostawa opału na terenie Gminy Ryńsk” w związku z bezpodstawnym odrzuceniem oferty ze względu na nieuzasadnione uznanie przez zamawiającego, że jej złożenie nastąpiło przez wykonawcę niespełniającego warunków udziału w postępowaniu oraz z uwagi na, jak wskazał zamawiający, rażąco wysoką cenę brutto w porównaniu ze średnimi cenami rynkowymi, przez co prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leżało w interesie publicznym. Zamawiający nie wezwał wykonawcy, który złożył ww. ofertę, do uzupełnienia oświadczenia a cena oferty brutto (210 tys. zł) mieściła się w kwocie (250 tys. zł), jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.*

Czynności kontrolne wykazały udzielenie przez gminę Janikowo (woj. kujawsko-pomorskie) w 2020 r. i w 2021 r. Klubowi Sportowemu Unia Janikowo zamówień publicznych w łącznej kwocie 470 tys. zł na promocję gminy i miasta Janikowa bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

W gminie Somonino (woj. pomorskie) przeprowadzono postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki w zakresie zadania pn.: „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Somonino” bez użycia środków komunikacji elektronicznej.

Udzielenie w dniu 11 października 2021 r. zamówienia publicznego przez miasto Łeba (woj. pomorskie) na usługę odbioru i transportu odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych i mieszanych położonych na obszarze miasta Łeba w okresie od 12 października 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. (wartość: 327 tys. zł brutto) w trybie z wolnej ręki z naruszeniem przesłanki stosowania trybu z wolnej ręki dotyczącej uwzględnienia wartości podobnego zamówienia przy obliczaniu wartości zamówienia podstawowego.

Zawarcie w dniach 1 czerwca 2021 r. oraz 30 listopada 2021 r. aneksów do umowy z dnia 30 czerwca 2017 r. na odbiór odpadów komunalnych ze wszystkich nieruchomości, na których zamieszkują i nie zamieszkują mieszkańcy, położonych na obszarze miasta i gminy Skarszewy (woj. pomorskie) i ich zagospodarowania, mocą których przedłużono wykonywanie usług łącznie o okres 8 miesięcy (o wartości ogółem 2 000 tys. zł brutto), co należy uznać za udzielenie w powyższym zakresie nowych zamówień publicznych bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

W mieście Świętochłowice (woj. śląskie) w 2021 r. udzielono zamówienia klasycznego na roboty budowlane pn.: „Przebudowa wraz z rozbudową układu komunikacyjnego ulicy Zielonej w Świętochłowicach” o łącznej wartości umownej 5 671,2 tys. zł brutto wykonawcy, który nie został wybrany w trybie lub procedurze, określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Zamawiający wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym bez przeprowadzenia negocjacji, które po dokonaniu czynności wyboru najkorzystniejszej oferty unieważnił, w związku z brakiem w budżecie zamawiającego dostatecznego pokrycia finansowego ceny najkorzystniejszej oferty. Po unieważnieniu postępowania, przeprowadzono czynności w zakresie badania i oceny ofert a następnie zawarto umowę o zamówienie z wykonawcą, który uzyskał najwyższą ilość punktów.

W 2021 r. w mieście Kuźnia Raciborska (woj. śląskie) przeprowadzono przetarg nieograniczony o zamówienie publiczne pn. „Modernizacja i termomodernizacja budynku Urzędu Miejskiego w Kuźni Raciborskiej przy ul. Słowackiego 4”, w którym zamawiający zaniechał zwrócenia się do wybranego w postępowaniu wykonawcy o złożenie wyjaśnień (lub uzupełnienie dokumentów) dotyczących wymaganej w ramach warunku udziału w postępowaniu zdolności technicznej lub zawodowej, pomimo faktu, że złożony przez wykonawcę załącznik Nr 5 do specyfikacji warunków zamówienia – „Wykaz wykonanych robót” oraz załączony do wykazu dowód w postaci „Referencji” (mający określić czy roboty zostały wykonane należycie) nie potwierdzały, że wykonawca warunek ten w pełni spełnia. Z ww. wykonawcą zawarto umowę o zamówienie publiczne w dniu 16 listopada 2021 r. za wynagrodzeniem w kwocie 3 335,4 zł.

W mieście Dąbrowa Górnicza (woj. śląskie), w 2021 r. przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie podstawowym bez możliwości przeprowadzenia negocjacji na roboty budowlane w zadaniu pn. „Rodzinne planty”, w którym nie dochowano 30-dniowego terminu do zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy. Z protokołu odbioru końcowego wynikało, że komisja odbiorowa zakończyła czynności odbioru końcowego robót 22 kwietnia 2022 r. Ogłoszenie o wykonaniu umowy zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych dopiero 17 listopada 2022 r., tj. z opóźnieniem 209 dni.

Dopuszczenie przez gminę Łososina Dolna (woj. małopolskie) do korzystania przez Zakład Gospodarki Komunalnej „ŁOSOSINA” Sp. z o.o. (spółkę, w której Gmina posiada 100% udziałów) z potencjału innych podmiotów, tj. podwykonawców, przy wykonywaniu kluczowych części zadania powierzonego mu do realizacji przez gminę w trybie zamówienia z wolnej ręki. Nieprawidłowość dotyczy zamówienia publicznego na zadanie pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych zmieszanych i segregowanych zebranych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, znajdujących się na terenie Gminy Łososina Dolna”, udzielonego umową z dnia 27 grudnia 2019 r. z terminem realizacji od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. za wynagrodzeniem 1 633,8 tys. zł.

Kluczowe zadania w ramach realizacji powyższej usługi zostały zlecone podwykonawcy za wynagrodzeniem przekraczającym 1 000 tys. zł.

Zamawiający – powiat chrzanowski (woj. małopolskie) – zaniechał wezwania wykonawcy do złożenia, poprawienia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie oświadczeń składanych w postępowaniu, podmiotowych środków dowodowych lub innych dokumentów w przypadku ich niezłożenia lub gdy są one niekompletne lub zawierają błędy. Wykonawca (spółka cywilna), który złożył ofertę Nr 1 w postępowaniu o udzielenie zamówienia na zadanie pn. „Remont i przebudowa pomieszczeń nowej części I Liceum Ogólnokształcącego w Chrzanowie” o wartości szacunkowej 933,7 tys. zł, wszczętym w dniu 26 maja 2021 r., nie dołączył oświadczenia, z którego wynikałoby, które roboty budowlane, dostawy lub usługi wykonają poszczególni wykonawcy.

Wykonywanie przez Starostę Powiatu Proszowickiego (woj. małopolskie) czynności, które są zastrzeżone dla kierownika zamawiającego, w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. „Ubezpieczenie mienia i odpowiedzialności zamawiającego”, wszczętych w dniu 28 września 2021 r. i w dniu 20 października 2021 r. o wartości szacunkowej 225 tys. zł, mimo braku umocowania w tym zakresie, dokonanego przez Zarząd Powiatu. Starosta podpisał zawiadomienie o unieważnieniu części I postępowania wszczętego w dniu 28 września 2021 r. oraz zatwierdził protokół postępowania wszczętego w dniu 20 października 2021 r.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonym przez Gminę Pcim (woj. małopolskie) na zadanie pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz od właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe położone na terenie Gminy Pcim” o wartości szacunkowej 2 545,8 tys. zł, członek komisji przetargowej złożył oświadczenia po zakończeniu postępowania.

W gminie Czerniewice (woj. łódzkie) w odniesieniu do opisu przedmiotu zamówienia dotyczącego zadania pn. „Termomodernizacja stacji uzdatniania wody w Stanisławowie Studzińskim” stwierdzono przypadki opisywania elementów przedmiotu zamówienia poprzez nieuzasadnione wskazywanie producentów lub nazw rodzajowych związanych z konkretnym producentem, w treści dokumentacji projektowej, stanowiącej integralny element specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w zakresie szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia. Przypadki użycia do opisu przedmiotu zamówienia nazw rodzajowych producentów nie znajdowały uzasadnienia w specyfice przedmiotu zamówienia, ze względu na wielość oferowanych na rynku materiałów służących do budowy instalacji fotowoltaicznych.

W gminie Bielawy (woj. łódzkie) zwrotu wadium na rzecz wybranego wykonawcy dokonano w dniu 2 marca 2021 r. w kwocie 5 tys. zł, podczas gdy umowa w sprawie zamówienia publicznego została zawarta w dniu 2 października 2020 r. Zamawiający powinien zwrócić wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

W zakresie udzielenia, przez miasto Brzeziny (woj. łódzkie), zamówienia publicznego na usługę „Zimowe utrzymanie dróg chodników, parkingów i placów na terenie Miasta Brzeziny w sezonie 2019/2020” stwierdzono, że zamawiający ustalił cenę oferty jako sumę cen jednostkowych za usługi według specyfikacji tych usług w SIWZ (np. praca pługopiaskarki lub solarki z pługiem – posypywanie za 1 km; praca pługopiaskarki lub solarki z pługiem – pługowanie za 1 km; pługowanie wraz z posypywaniem za 1 km; wyjazd interwencyjny z materiałem za 1 km; sprzątanie pasa jezdni ograniczonego krawężnikami za 1 m<sup>2</sup>; wywóz śniegu za 1 m<sup>3</sup>). Powyższy sposób obliczenia ceny oferty uniemożliwił przedstawienie oraz porównanie (w przypadku złożenia więcej niż jednej oferty) ceny ofert z uwagi na brak określenia planowanego zakresu usług. Tym samym, zamawiający nieprawidłowo opisał także przedmiot zamówienia, w sposób nieodzwierciedlający rzeczywistych potrzeb i wymagań zamawiającego.

W mieście Bełżyce (woj. lubelskie) dopuszczono, w ogłoszeniu o zamówieniu i specyfikacji warunków zamówienia, możliwości unieważnienia postępowania na dostawę tłucznia, w przypadku nieprzyznania zamawiającemu środków publicznych, które zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, w sytuacji, kiedy zamówienie finansowane było ze środków własnych zamawiającego.

Podczas kontroli w mieście i gminie Nysa (woj. opolskie) stwierdzono, że doszło do zawarcia ugody niezgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, skutkiem czego było zaniechanie naliczenia przez zamawiającego kar

umownych za wykonanie części robót z opóźnieniem w kwocie co najmniej 41,9 tys. zł. Jak ustalono gmina zawierając umowę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej bez dokonania oceny, że skutki ugody są dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego. Z treści zawartego porozumienia trudno wywieść, iż zamawiający dokonał oceny skutków ugody w formie pisemnej, ponieważ nie wskazano w nim, ani wysokości kar umownych, ani zweryfikowania, które należności są sporne i w jakiej wysokości.

Podczas kontroli w mieście i gminie Lewin Brzeski (woj. opolskie) stwierdzono naruszenie przepisów w zakresie zamówień publicznych polegające na dokonaniu zmian postanowień umowy na roboty budowlane poprzez zawarcie aneksu, na podstawie którego zlecono wykonanie robót dodatkowych o łącznej wartości 209,7 tys. zł brutto pomimo, iż zakres tych robót był możliwy do przewidzenia przez zamawiającego na etapie planowania inwestycji. Zlecone roboty dodatkowe były możliwe do przewidzenia przez zamawiającego na etapie sporządzania programów funkcjonalno-użytkowych oraz dokumentacji projektowej, nie stanowiły bowiem elementów ujawnionych w trakcie robót budowlanych.

Kontrola w powiecie namysłowskim (woj. opolskie) wykazała naruszenie przepisów w zakresie zamówień publicznych, polegające na dokonaniu zwrotu części zabezpieczenia należytego wykonania umowy w kwocie 14,6 tys. zł z opóźnieniem wynoszącym 220 dni.

W gminie Kamień (woj. podkarpackie) nie zamieszczono w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia wymogów zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę pracowników na podstawie umowy o pracę, w dwóch postępowaniach o zamówienie publiczne przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

W mieście i gminie Zaklików (woj. podkarpackie) Burmistrz Zaklikowa złożył oświadczenie o niepodleganiu wyłączeniu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Odbiór i transport odpadów komunalnych z terenów niezamieszkałych Gminy Zaklików”, w 2019 r., w sytuacji, gdy w postępowaniu brała udział jednoosobowa spółka gminy – Gminny Zakład Komunalny w Zaklikowie, (której następnie udzielono zamówienia), a w której Burmistrz Zaklikowa pełni funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia).

W 2021 r. powiat łobeski (woj. zachodniopomorskie) udzielił zamówienia publicznego w trybie podstawowym na realizację zadania pn. „Wykonanie instalacji klimatycznej w budynku Wydziału Geodezji Starostwa Powiatowego w Łobzie przy ul. Głowackiego 4”, o wartości szacunkowej 162,6 tys. zł. Pierwszy przetarg unieważniono z powodu odrzucenia ofert, które złożone zostały przez wykonawców niespełniających warunków udziału w postępowaniu. W ogłoszeniach o zamówieniu, opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniach 12 maja i 16 czerwca 2021 r., wymagane wadium ustalono w wysokości 3 tys. zł, zamiast w kwocie 2,4 tys. zł, tj. nieprzekraczającej 1,5% wartości zamówienia.

Gmina Sieciechów (woj. mazowieckie) nie zamieściła w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówień na zakup oleju opałowego lekkiego oraz ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na przebudowę drogi gminnej, których wartość ustalono odpowiednio na kwotę 200 tys. zł i 151 tys. zł.

Gmina Mirów (woj. mazowieckie) w 2020 r. zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego mimo wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy po jej podpisaniu, tj. po terminie określonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W gminie Rzecznów (woj. mazowieckie) w prowadzonym w 2020 r. postępowaniu o udzielenie zamówienia nie wezwano wykonawcy do udzielenia wyjaśnień w sprawie ceny oferty określonej na kwotę 972 tys. zł, która była niższa o ponad 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług ustalonej na kwotę 2 022,7 zł, wybierając ją następnie jako ofertę najkorzystniejszą.

W mieście Świdnica (woj. dolnośląskie) w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2021 r. ujęte zostały wydatki w łącznej kwocie 266,5 tys. zł związane z realizacją trzech zadań pn. „Przebudowa przestrzeni wewnątrz kwartałów ul. Teatralna – ul. Mennicka – ul. Kazimierza Pułaskiego – ul. Szpitalna”, „Przebudowa przestrzeni wewnątrz kwartałów ul. Środkowa – ul. Kazimierza Pułaskiego ul. Długa – ul. Daleka” oraz „Przebudowa przestrzeni wewnątrz

kwartałów ul. Przechodnia – ul. Bohaterów Getta – ul. Teatralna – ul. Mennicka”. Wyboru wykonawców ww. zadań dokonano trzy dni po podjęciu przez radę uchwały a trzy umowy na łączną kwotę 244,7 tys. zł zawarto w dniu 29 grudnia 2021 r.

W mieście i gminie Lubsko (woj. lubuskie) udzielono zamówienia publicznego na zadanie pn. „Konserwacja oświetlenia dróg i miejsc publicznych na terenie gminy Lubsko w 2022 r., na urządzeniach pozostających we władaniu ENEA Oświetlenie Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie” wykonawcy, który złożył oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu i spełnieniu warunków udziału w postępowaniu w niewłaściwej formie, pod rygorem nieważności, poprzez ich niepodpisanie w formie elektronicznej lub w postaci elektronicznej opatrzonej podpisem zaufanym lub podpisem osobistym. Naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania, gdyż zostało obarczone niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego i wobec tego powinno być unieważnione.

Kontrola przeprowadzona w gminie Skwierzyna (woj. lubuskie) wykazała, że zamawiający w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zaprojektowanie i wybudowanie hali sportowej namiotowej przy Szkole Podstawowej Niepublicznej w Trzebiszewie”, przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej 1 094 tys. zł, zawarł umowę z wykonawcą na realizację zamówienia, w której nie wskazał obiektywnych przyczyn wyznaczenia terminu zakończenia prac w postaci konkretnej daty.

W powiecie nowosolskim (woj. lubuskie) naruszono obowiązek informacyjny zamieszczania w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o wynikach postępowań za wynagrodzeniem łącznie 5 048 tys. zł brutto, zamówień pn. „Rozbudowa drogi powiatowej Nr 1022F Jesiona – Tatarski Etap II” oraz „Remont ulic Przemysłowa, Konstruktorów i Zielonogórska w Nowej Soli”.

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

Naruszenie przepisów regulujących udzielanie i otrzymywanie dotacji przez jednostki oraz ich rozliczanie w 2022 r. miało miejsce w 451 przypadkach na łączną kwotę 39,3 mln zł. Do najczęściej występujących uchybień można zaliczyć:

- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów, itp.) – 174,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 64,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 46,
- nieprawidłowości w zakresie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej – 30,
- nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie otrzymanych dotacji – 21,
- nieodprowadzenie, nieterminowe odprowadzenie lub odprowadzenie w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych – 21,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 19.

W Urzędzie Gminy Nowe Piekuty (woj. podlaskie) uznano za prawidłowe rozliczenie dotacji na organizację zajęć piłki ręcznej mimo przekroczeń w poszczególnych pozycjach kosztów na 4,9 tys. zł. Oferta była niezgodna z ogłoszeniem o konkursie w zakresie terminu realizacji zadania, wymogu realizacji zajęć na terenie gminy „plus maksymalnie 30 km od granicy gminy”; z oferty nie wynikała deklaracja spełnienia wymogu udziału 80% mieszkańców gminy Nowe Piekuty w projekcie. Sprawozdanie było niezgodne z ogłoszeniem i umową w zakresie liczby zajęć w tygodniu (trzy godziny zamiast czterech), nie potwierdzało spełnienia wymogu procentowego udziału mieszkańców gminy Nowe Piekuty, wskazując jedynie, iż „Trzon drużyny oraz Zarządu (...) tworzą mieszkańcy Gminy Nowe Piekuty”; zajęcia odbywały się poza wyznaczonym terenem.

Z budżetu gminy Klukowo (woj. podlaskie) udzielono dotacji celowej dla spółki wodnej w wysokości 7 tys. zł. Według uchwały Rady Gminy w sprawie zasad udzielania spółce wodnej dotacji celowej (...) udzielona pomoc finansowa nie mogła przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania. Według sprawozdania spółki z wykorzystania dotacji wykonano odmulanie rowu o całkowitej wartości 12,4 tys. zł, a kwota wykorzystanej dotacji wyniosła 7 tys. zł, przy

czym z załączonych do rozliczenia kosztorysu powykonawczego i faktury wynikało, że odmulenie dotyczyło faktycznie długości 3,5 km i kosztowało 7 tys. zł. Dane wynikające z rozliczenia dotacji oznaczają, według uchwały, że spółka pobrała dotację w wysokości zawyżonej o 1,4 tys. zł, mimo to dotację uznano za prawidłowo rozliczoną. Gmina wystąpiła o zwrot dotacji w kwocie 1,4 tys. zł.

W gminie Brodnica (woj. kujawsko-pomorskie) w 2021 r. zastosowano przy ocenie ofert, złożonych w konkursie na wsparcie zadania z zakresu upowszechniania kultury fizycznej w gminie Brodnica w roku 2021, kryteria oceny nieprzewidziane w ogłoszeniu o konkursie, co doprowadziło do naruszenia zasady uczciwej konkurencji oraz jawności.

Kontrola w gminie Janikowo (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała, że w dniu 28 stycznia 2020 r. na rachunek bankowy Klubu Sportowego „UNIA” Janikowo przekazana została dotacja w wysokości 100 tys. zł, a ww. przelew środków dokonano przed złożeniem oferty na realizację zadania publicznego, która wpłynęła w dniu 30 stycznia 2020 r.; upływem terminu składania ofert, wyznaczonym do dnia 3 lutego 2020 r.; rozstrzygnięciem otwartego konkursu ofert (ogłoszenie z dnia 15 stycznia 2020 r.) na wsparcie realizacji zadań publicznych rozwoju sportu, którego Burmistrz dokonał w dniu 11 lutego 2020 r. oraz podpisaniem umowy z Klubem Sportowym „UNIA” Janikowo na wsparcie realizacji zadania publicznego z dnia 17 lutego 2020 r.

W gminie Świekatowo (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniono udzielenie dotacji celowej powiatowi świeckiemu w kwocie 500 tys. zł na realizację zadania pn.: „Rozbudowa (przebudowa) drogi powiatowej Nr 1265C Świekatowo – Serock”, bez podjęcia przez Radę Gminy Świekatowo odrębnej uchwały.

Udzielenie przez gminę Gniewino (woj. pomorskie) w dniu 27 września 2021 r. dotacji w kwocie 200 tys. zł na realizację zadania „Upowszechnianie i rozwój kultury fizycznej oraz sportu poprzez piłkarskie szkolenie dzieci i młodzieży z terenu Gminy Gniewino oraz drużyny seniorskiej, w tym udział w turniejach” poprzez zawarcie w dniu 27 września 2021 r. aneksu do umowy z dnia 31 grudnia 2020 r., mocą którego zwiększono kwotę dotacji z 412 tys. zł do 612 tys. zł bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert.

W gminie Chmielno (woj. pomorskie) nie ustalono do zwrotu części dotacji oświatowej w kwocie 12,7 tys. zł udzielonej w 2021 r. Niepublicznemu Przedszkolu „Miś Uszatek” w zawyżonej wysokości w związku z niedokonaniem aktualizacji kwoty dotacji.

W 2021 r. udzielono z budżetu powiatu żywieckiego (woj. śląskie) dotacji celowych w łącznej wysokości 2 321 tys. zł z przeznaczeniem na dokonanie refundacji zobowiązań Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Żywcu w Likwidacji wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, które dotyczyły okresu od stycznia 2018 r. do października 2020 r.

W gminie Samborzec (woj. świętokrzyskie) do ustalenia podstawowej kwoty dotacji na 2021 r. dla szkoły podstawowej, w której zorganizowano oddział przedszkolny przyjęto zaniżoną wartość wskaźnika zwiększającego, bowiem do jego wyliczenia uwzględniono wydatki wykonane wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. ujęte w rozdziale 80101 „Szkoły podstawowe”, pomijając wydatki wykonane ujęte w innych rozdziałach, które stanowią wspólne wydatki zawarte w budżecie danej szkoły oraz pomijając wydatki ponoszone przez Zespół Obsługi Jednostek Organizacyjnych Gminy dotyczące obsługi finansowo-księgowej, administracyjnej i organizacyjnej jednostek oświatowych gminy. Zaniżono dotację o 77,4 tys. zł.

W gminie Sadowie (woj. świętokrzyskie) w 2021 r. naliczono i wypłacono dotację na uczniów Niepublicznego Punktu Przedszkolnego w kwocie stanowiącej 50% podstawowej kwoty dotacji, zamiast w wysokości 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli obowiązującej w 2021 r. w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole. Dotacja za 2021 r. została zawyżona o 24,4 tys. zł.

Powiat dąbrowski (woj. małopolskie) zawarł w dniu 22 listopada 2021 r. umowę z gminą Mędrzechów, na podstawie której przyjął i zobowiązał się rozliczyć pomoc finansową w formie dotacji celowej w wysokości 115 tys. zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie zrealizowanego już zadania pn. „Budowa chodnika przy drodze powiatowej Nr 1307K w miejscowości Kupienin” w postaci refundacji poniesionych kosztów, której zapisy nie pozwalały na

właściwe rozliczenie przyznanych środków. Przyjęcie środków od dotującego w sposób następczy do wykonania inwestycji jest sprzeczne z charakterem prawnym dotacji, która ze swej istoty jest środkiem prospektywnym.

W gminie Liszki (woj. małopolskie) dokonano zmian umów dotacyjnych, zawartych na zasadach wskazanych w uchwale Rady Gminy z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowego wspierania sportu skutkujących zwiększeniem kwot udzielonych dotacji z naruszeniem postanowień tych umów oraz zasad wynikających z ww. uchwały, zgodnie z którymi zmiana umowy nie może powodować zwiększenia kwoty dotacji.

Powyższe dotyczyło:

- umowy z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie przyznania dotacji w wysokości 21 tys. zł na zadania z zakresu rozwoju sportu na rok 2020, której kwotę zwiększono o 12,5 tys. zł,
- umowy z dnia 15 lutego 2021 r. na realizację zadania z zakresu rozwoju sportu na rok 2021 (kwota przyznanej dotacji – 30 tys. zł, zwiększenie o 12 tys. zł).

W gminie Wieluń (woj. łódzkie) podstawowa kwota dotacji na dzień 1 stycznia 2021 r. dla przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego została obliczona przy zastosowaniu właściwej metodologii, jednak do obliczeń przyjęto dane wynikające z II aktualizacji dotacji na 2020 r., zamiast dane wynikające z uchwalonego budżetu dla Miasta Wielunia na 2021 r. oraz dane z metryczki subwencji oświatowej na dzień 30 września 2019 r., zamiast dane z metryczki subwencji oświatowej na dzień 30 września 2020 r.

Podczas kontroli w gminie Lewin Brzeski (woj. opolskie) stwierdzono naruszenie przepisów w zakresie udzielania i rozliczania w 2020 r. dotacji z budżetu gminy na realizację zadań służących ochronie środowiska poprzez dofinansowanie kosztów dwóch inwestycji dotyczących przydomowych oczyszczalni ścieków w łącznej kwocie 4 tys. zł, pomimo poniesienia przez beneficjentów kosztów tych inwestycji przed podpisaniem umów w sprawie przyznania dotacji oraz wypłacenie jednej dotacji na wymienione zadania w kwocie zawyżonej. Stwierdzono ponadto naruszenie przepisów w zakresie udzielania i rozliczania w 2021 r. dotacji z budżetu gminy na realizację zadań służących ochronie powietrza poprzez zawarcie z beneficjentem umowy w sprawie przyznania dotacji celowej, pomimo niezłożenia przez niego wniosku o udzielenie dotacji.

W gminie Solina (woj. podkarpackie) ustalono, że w 2021 r. dotację na prace remontowo-konserwatorskie przy zabytkowym kościele dla kościelnej osoby prawnej, w kwocie 50 tys. zł, przyznano z naruszeniem zasad jej udzielania, a w szczególności:

- na podstawie niekompletnego wniosku o udzielenie dotacji,
- zawarciu porozumienia pomiędzy gminą Solina a dotowanym podmiotem bez zabezpieczenia na ten cel, środków w budżecie gminy,
- podpisaniu porozumienia na podstawie nieaktualnej decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,
- przyjęciu protokołu odbioru robót, który nie zawierał daty dokonania odbioru, co uniemożliwiało ustalenie terminu zakończenia i faktycznego odbioru robót.

W Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Szczecinek (woj. zachodniopomorskie) nie opublikowano w 2019 r. pierwszej aktualizacji podstawowej kwoty dotacji (PKD) dla przedszkoli niepublicznych. Ponadto podstawową kwotę dotacji dla niepublicznych przedszkoli działających na terenie Szczecinka w latach 2018–2021 ustalono nieprawidłowo. Wskutek powyższego należą ww. podmiotom dotację ustalono i przekazano w 2018 r. w wysokości 4 985,8 tys. zł zamiast w kwocie 5 792,7 tys. zł, w 2019 r. w wysokości 7 255,2 tys. zł zamiast w kwocie 8 833,7 tys. zł, w 2020 r. w wysokości 8 948,1 tys. zł zamiast w kwocie 10 290,3 tys. zł, w 2021 r. w wysokości 11 801,2 tys. zł zamiast w kwocie 12 201,9 tys. zł.

Gmina Wiśniewo (woj. mazowieckie) na podstawie złożonej oferty zleciła realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert i udzieliła dotacji w kwocie 6 tys. zł, określając termin realizacji zadania publicznego na okres dłuższy niż 90 dni.

Gmina Boguty-Pianki (woj. mazowieckie) dokonała nieterminowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji otrzymanej z budżetu państwa na realizację zadania w dziale 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza” rozdziale 85415 „Pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym”. Obowiązek zwrotu obejmował środki dotacji w kwocie 27,5 tys. zł oraz odsetki w kwocie 0,3 tys. zł.

Wójt gminy Siedlisko (woj. lubuskie) udzielając dotacji celowej podmiotowi prowadzącemu żłobek nie dopełnił obowiązku zawarcia umowy w sprawie udzielenia i rozliczenia dotacji przekazywanych temu podmiotowi w związku z uchwałą Rady Gminy w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki, kluby dziecięce lub zatrudniającego dziennego opiekuna na terenie Gminy Siedlisko. Łącznie w 2021 r. dotowanemu podmiotowi przekazano środki w wysokości 47,6 tys. zł.

### 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 125 przypadków nieprawidłowości na łączną kwotę 1 059,0 mln zł, w tym m.in.:

- dotyczące wieloletniej prognozy finansowej – 69 przypadków,
- udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst – 15,
- zaciągnięcie kredytu lub pożyczki bądź wyemitowanie papierów wartościowych bez wymaganej opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych – dziewięć przypadków.

Badanie danych zawartych w wpf gminy Białowieża (woj. podlaskie) na lata 2022–2036, w aktualnej na dzień kontroli wersji z dnia 27 września 2022 r., wykazało, że wydatki na obsługę długu prognozowane na 2023 r. gmina określiła na wartość 68 tys. zł, tj. o 87 tys. zł mniej od prawidłowo obliczonych w świetle obowiązujących warunków spłaty. Natomiast wydatki na obsługę długu w 2024 r. wykazano na poziomie zaniżonym o 71 tys. zł. Ponadto na 2023 r. prognozowano rozchody z tytułu spłaty obligacji w kwocie o 100 tys. zł mniejszej, zaś na 2024 r. o 100 tys. zł większej niż wynika z zawartej umowy emisji obligacji. Stosownych zmian dokonano uchwałą Rady Gminy Białowieża z dnia 3 listopada 2022 r.

W gminie Supraśl (woj. podlaskie) stwierdzono, że umową z 14 grudnia 2021 r. zaciągnięto przewidziany uchwałą budżetową kredyt w wysokości 6 300 tys. zł na sfinansowanie części planowanego deficytu i rozchodów. Planowany deficyt na 2021 r. wynosił 12 105,8 tys. zł. Faktycznie osiągnięto w 2021 r. nadwyżkę w wysokości 1 698 tys. zł. Dochody wykonane były wyższe od planu o 2 671 tys. zł, wydatki natomiast niższe o 11 132,8 tys. zł. Wolne środki na koniec 2021 r. stanowiły 13 810 tys. zł. Przedstawione okoliczności wskazują, że wnikliwa analiza wykonania budżetu w końcu 2021 r. powinna doprowadzić do wniosku o braku konieczności zaciągnięcia kredytu i ponoszenia związanych z nim kosztów obsługi długu.

Czynności kontrolne ujawniły niewykazanie w przekazywanych przez Prezydenta Miasta Torunia (woj. kujawsko-pomorskie) Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy w latach 2017–2021 projektach wieloletnich prognoz finansowych w planowanej kwocie długu zobowiązań wynikających z umów wsparcia zawartych pomiędzy miastem Toruń, a dwiema spółkami komunalnymi ze 100% udziałem miasta. Zobowiązania będące następstwem zawartych umów winny zostać ujęte w długu miasta Torunia w części odpowiadającej wysokości zobowiązań spółek wynikających z emisji przez nią obligacji, tj. odpowiednio wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. w kwocie 171 140,6 tys. zł, 31 grudnia 2018 r. w kwocie 152 829,4 tys. zł, 31 grudnia 2019 r. w kwocie 134 518 tys. zł, 31 grudnia 2020 r. w kwocie 116 206,9 tys. zł, 31 grudnia 2021 r. w kwocie 97 895,7 tys. zł.

Kontrola wykazała zaciągnięcie w 2021 r. przez Starostę Chełmińskiego oraz Wicestarostę Chełmińskiego (woj. kujawsko-pomorskie) zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego w uchwale budżetowej na rok 2021 poprzez zawarcie umowy w dniu 29 stycznia 2021 r. z bankiem prowadzącym obsługę budżetu powiatu chełmińskiego, z której zapisów wynika możliwość zaciągnięcia debetu do wysokości 5 300 tys. zł, podczas gdy Rada Powiatu upoważniła Zarząd Powiatu w Chełmie do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu do wysokości 1 000 tys. zł.

W 2020 r. zaciągnięto zobowiązanie obciążające budżet powiatu gliwickiego (woj. śląskie) na lata 2021–2024 w kwocie 2 352 tys. zł, bez upoważnienia Rady Powiatu Gliwickiego. Powyższe dotyczyło zadania wieloletniego, tj. zwrotu równowartości pieniężnej działek nabytych nieodpłatnie przez powiat w 2009 r., a wynikającego z porozumienia z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa, Oddział Terenowy w Częstochowie z dnia 30 grudnia 2020 r., w którym powiat zobowiązał się do spłaty zobowiązania w kwocie 2 352 tys. zł w czterech ratach płatnych

do 31 marca w latach 2021–2024 wraz z oprocentowaniem. W Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2021–2024, w wykazie przedsięwzięć, nie uwzględniono ww. zadania.

Miasto Ruda Śląska (woj. śląskie) realizowało zadania obciążające budżet na kolejne lata, pomimo iż zadań tych nie ujęto w wieloletniej prognozie finansowej. Powyższe dotyczyło porozumienia o współpracy z dnia 12 grudnia 2017 r., w którym miasto zobowiązało się do podwyższenia kapitału zakładowego Aquadrom Sp. z o.o., w celu zapewnienia spółce środków na prawidłową i terminową spłatę kredytu udzielonego do 2031 r. Miasto w okresie od 2018 r. do 2022 r. dokonywało podwyższenia kapitału zakładowego ponosząc z tego tytułu wydatki majątkowe w łącznej kwocie 33 897,4 tys. zł.

Wykazanie w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Łapanów (woj. małopolskie) na lata 2022–2035 wydatków na obsługę długu w okresie od 2022 r. do 2035 r. w kwotach niższych o łączną kwotę 8 734 tys. zł niż wynikające z dokumentów źródłowych, tj. aktualnych harmonogramów spłat kredytów i pożyczek. W konsekwencji ustaleń kontroli Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie podjęto w dniu 29 lipca 2022 r. uchwałę, w której orzekło o stwierdzeniu nieważności uchwały Rady Gminy.

Miasto Zduńska Wola (woj. łódzkie) rok budżetowy 2021 zamknęło nadwyżką budżetową w kwocie 3 114,7 tys. zł. Rada Miasta Zduńska Wola w dniu 24 czerwca 2021 r. podjęła uchwałę w sprawie emisji obligacji w łącznej wysokości 26 000 tys. zł, z czego obligacje w kwocie 16 000 tys. zł miały zostać wyemitowane w 2021 r., zaś obligacje o wartości 10.000 tys. zł w 2022 r. Z emisji roku 2021 miał zostać sfinansowany planowany deficyt budżetu roku 2021 w kwocie 11 869 tys. zł oraz rozchody roku 2021 w kwocie 4 130,9 tys. zł. Uwzględniając, że rozchody roku 2021 w wysokości 4 130,9 tys. zł pokryte zostały środkami z emisji obligacji, to wartość 11 869 tys. zł winna być przeznaczona na planowany deficyt budżetu 2021 r., którego faktycznie miasto Zduńska Wola nie uzyskało. Z uwagi na generowanie przez zaciągnięty dług w przyszłych okresach kosztów obsługi, które począwszy od października 2021 r. sukcesywnie wzrastają w związku z cykliczną podwyżką stóp procentowych wprowadzaną przez Radę Polityki Pieniężnej, emisja obligacji w 2021 r. w pełnej wysokości była decyzją nieadekwatną do istniejącego stanu faktycznego i potrzeb pożyczkowych budżetu miasta Zduńska Wola.

W gminie Małdyty (woj. warmińsko-mazurskie) kontrolujący stwierdził, że wystąpiły trzy przypadki spłat rat kredytów w łącznej kwocie 39 tys. zł (dokonanie rozchodów budżetowych) z naruszeniem terminów wynikających z zawartych umów kredytowych.

Podczas kontroli w mieście i gminie Nysa (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowe reprezentowanie gminy przez osobę do tego nieuprawnioną przy zawieraniu w 2020 r. umowy o kredyt na sfinansowanie występującego w trakcie roku deficytu przejściowego w wysokości 8 500 tys. zł. Powyższe w konsekwencji doprowadziło do poniesienia przez gminę w 2020 r. wydatków z tytułu odsetek i prowizji bankowej w łącznej kwocie 34 tys. zł niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Zaciągniętego w dniu 2 stycznia 2018 r. kredytu na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu gminy Przelewice (woj. zachodniopomorskie) nie spłacono do końca roku 2018 w kwocie 574 tys. zł. Ww. zobowiązania nie zaksięgowano na odpowiednim koncie zobowiązań dłużnych.

Kontrola w powiecie międzyrzeckim (woj. lubuskie) wykazała nieprawidłowe prognozowanie w latach 2021–2032 kwot przychodów i rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych a także kwoty długu i sposobu sfinansowania jego spłaty, ujętych w uchwale Rady Powiatu Międzyrzeckiego z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Międzyrzeckiego na lata 2021–2035. Wyżej wymienione dane wykazano niezgodnie z harmonogramem wykupu obligacji i spłat kredytów oraz ewidencją księgową i sprawozdaniami Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Powiat nie uwzględnił zmian w 2021 r. w harmonogramie spłat do umowy kredytu długoterminowego, w którym spłaty dostosowano do faktycznie uruchomionego kredytu zmniejszonego o 4 697 tys. zł. Kwotę długu w wieloletniej prognozie finansowej wykazano w 2020 r. (wykonanie) w wysokości 25 791 tys. zł, a w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2020 r. zadłużenie wykazano w kwocie 21 093 tys. zł.

## Gospodarka mieniem

W trakcie kontroli zagadnień z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym stwierdzono 868 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 43,9 mln zł. Najczęściej nieprawidłowości występowały w poniższych obszarach:

- nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości – 276 przypadków,
- nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysponowaniu mienia komunalnego (najem, dzierżawa, trwałe zarząd itp.) – 217,
- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości – 100,
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat, stawki itp.) – 53,
- niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym – 48,
- nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości – 38,
- nieprawidłowe sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego – 23.

*W gminie Trzcianne (woj. podlaskie) ewidencja analityczna gruntów była prowadzona wyłącznie dla gruntów nabytych po 2017 r. Pozostałe nieruchomości gruntowe były ujęte w księgach zbiorczo jako „grunty”. Próba ustalenia przez kontrolujących stanu nieruchomości będących własnością gminy doprowadziła do stwierdzenia – poza brakiem księgowej ewidencji analitycznej – iż nie jest prowadzona ewidencja zasobu nieruchomości gminnych na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W tym zakresie przedstawiono kontrolującym dane (powierzchnia łączna 71,7248 ha), które nie korelują z danymi zawartymi w innych dokumentach. Według „Informacji o stanie mienia komunalnego” na koniec 2021 r. gmina Trzcianne „posiadała” grunty o łącznej powierzchni 576,5346 ha.*

*W gminie Supraśl (woj. podlaskie) umowę dzierżawy na eksploatację borowiny leczniczej zawarto 5 listopada 2019 r. na czas nieokreślony. Poprzedzała ją umowa z 2016 r. zawarta na trzy lata. Rada Miejska wyraziła zgodę na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy, pomimo iż dzierżawca zalegał z czynszem na kwotę 8,2 tys. zł. Zezwolono tym samym na zawarcie kolejnej umowy, mimo że dzierżawca nie wywiązywał się z postanowień poprzedniej, co było sprzeczne z uchwałą Rady Miejskiej określającą zasady gospodarki nieruchomościami. Na koniec 2021 r. łączna zaległość od dzierżawcy wynosiła już 39,3 tys. zł z tytułu należności głównej i 3,2 tys. zł z tytułu odsetek; od momentu zawarcia umowy z 5 listopada 2019 r. dzierżawca nie uiszczał czynszu.*

*W trakcie kontroli w gminie Zbójno (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono dokonanie w 2020 r. zbycia nieruchomości na rzecz dotychczasowego najemcy w drodze bezprzetargowej przed upływem sześciotygodniowego terminu na złożenie wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości.*

*W gminie Łabiszyn (woj. kujawsko-pomorskie) dopuszczono w 2021 r. do przetargu ustnego nieograniczonego dotyczącego zbycia nieruchomości osobę, która wniosła wadium po upływie wyznaczonego terminu.*

*W 2020 r., w mieście Świętochłowice (woj. śląskie) na podstawie umowy z dnia 9 czerwca 2020 r. oddano w dzierżawę nieruchomość Skarbu Państwa na okres ponad ośmiu lat w trybie bezprzetargowym, bez uzyskania zgody Wojewody Śląskiego na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy. W 2021 r. zawarto bez zgody Wojewody Śląskiego dwie umowy dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa na okres kolejnych trzech lat (po uprzednio obowiązujących umowach na czas oznaczony do trzech lat) z tymi samymi kontrahentami, których przedmiotem były te same nieruchomości.*

*W mieście Piekary Śląskie (woj. śląskie) nie podjęto działań celem aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów mienia Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. Powyższe dotyczyło opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów mienia Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste czterem osobom prawnym o powierzchni łącznie 5,5868 ha. Ostatnia aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste miała miejsce w latach 1996–2010.*

*W gminie Tartów (woj. świętokrzyskie), w 2014 r. oraz w latach 2018–2020 nie dokonywano waloryzacji czynszu określonego w umowie najmu z dnia 12 lutego 2013 r. Obowiązek waloryzacji raz w roku czynszu o wskaźnik wzrostu*

cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni, ogłaszany przez Prezesa GUS wynika z treści umowy. Nadto dokonując waloryzacji w 2021 r. przyjęto czynsz w kwocie 1,5 tys. zł, zamiast w kwocie 1,7 tys. zł. Zaniżenie czynszu w okresie styczeń 2014 r. – grudzień 2021 r. wynosiło 5,3 tys. zł.

Naruszono kompetencje Rady Gminy Gorlice (woj. małopolskie), poprzez przeznaczenie w 2020 r. nieruchomości gminnych do sprzedaży w trybie przetargu ustnego nieograniczonego, mimo braku zgody rady na dokonanie tej czynności lub przed jej uzyskaniem. Powyższe dotyczyło:

- działki Nr ew. 256/13 o pow. 0,0337 ha położonej w miejscowości Kobylanka (wartość wg operatu szacunkowego – 9,7 tys. zł),
- zabudowanej działki Nr ew. 1385 o pow. 0,3045 ha położonej w miejscowości Kobylanka (cena wywoławcza – 199,8 tys. zł).

W gminie Chodel (woj. lubelskie) obciążono nabywcę nieruchomości zbytej w drodze bezprzetargowej kosztami wyceny i przygotowania dokumentów do sprzedaży. Ponadto zamieszczono w ogłoszeniu o przetargu wymóg złożenia dowodu wpłaty wadium jako warunku przystąpienia do przetargu oraz zastrzeżenie prawa do unieważnienia przetargu w przypadku jego niezłożenia.

W gminie Czarnocin (woj. łódzkie) wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę lub najem były sporządzane i publikowane jedynie wówczas, gdy nieruchomości były oddawane w najem/dzierżawę w drodze przetargu. Natomiast we wszystkich pozostałych przypadkach, gdy zawarcie umowy następowało w trybie bezprzetargowym (np. na rzecz dotychczasowego najemcy/dzierżawcy) nie sporządzano ww. wykazów.

W mieście i gminie Lidzbark Warmiński oraz Miłakowo (woj. warmińsko-mazurskie) nie sporządzono planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

Kontrola w mieście i gminie Korfantów (woj. opolskie) wykazała naruszenie przepisów w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi polegające na niezachowaniu szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym poprzez dopuszczenie wbrew przepisom regulującym zasady gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego do utraty przez gminę Korfantów prawa własności nieruchomości na skutek zasiedzenia przez jej posiadacza.

W umowach dzierżawy nieruchomości gminnych, zawartych pomiędzy gminą Sieroszewice (woj. wielkopolskie), a czterema osobami fizycznymi pełniącymi funkcję sołtysów, zawarto zapisy o zwolnieniu z obowiązku zapłaty czynszu dzierżawnego w związku z pełnioną funkcją. Ponadto w umowach dzierżawy zawarto zapis: „W razie śmierci lub utraty zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej przed upływem terminu, na który została zawarta umowa, wydzierżawiający zobowiązuje się umożliwić prowadzenie przedmiotu dzierżawy przez pełnoletnie osoby bliskie, jeżeli zgłoszą one taką gotowość.”, który może sugerować możliwość kontynuowania umowy dzierżawy przez osoby bliskie, niekoniecznie pełniące funkcję sołtysa lub z pominięciem działań poprzedzających udostępnienie nieruchomości gminnych, a wynikających z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wójt Gminy Żelazków (woj. wielkopolskie) zawarł w dniu 1 czerwca 2019 r. umowę ze spółką akcyjną, na mocy której oddał w najem w trybie bezprzetargowym na okres 10 lat lokale użytkowe oraz grunt, bez zgody Rady Gminy Żelazków. W uchwale Rady Gminy Żelazków z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania lub obciążania nieruchomości stanowiących własność gminy oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata określono, że za zgodą rady gminy wójt może wydzierżawiać i wynajmować nieruchomości w trybie przetargowym na okres powyżej trzech lat do lat 10.

W gminie Bircza (woj. podkarpackie) stwierdzono nieprawidłowości przy sprzedaży w 2021 r. nieruchomości gminnych, a w szczególności:

- niedokumentowanie czynności przeliczenia ceny wywoławczej na równowartość euro,
- podanie w wykazie nieruchomości przeznaczonych ceny nieruchomości różniącej się od ceny podanej w wykazie nieruchomości zawartym w dokumentacji postępowania,
- niezamieszczenie wyciągu z ogłoszenia o przetargu w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat,

- niepodawanie w ogłoszeniach o kolejnych przetargach informacji o terminach przeprowadzenia poprzednich przetargów,
- zamieszczanie w treści wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży sposobu zapłaty wyłącznie gotówką.

Do końca 2021 r. Rada Gminy Wierchowo (woj. zachodniopomorskie) nie przyjęła wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Ww. plan powinien być opracowany na okres pięciu lat.

Bez podjęcia stosownej uchwały przez Zarząd Powiatu w Białogardzie (woj. zachodniopomorskie), w 2008 r. oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste na rzecz stowarzyszenia, co było niezgodne z uregulowaniami Statutu Powiatu Białogardzkiego, według którego zarząd rozstrzyga w formie uchwał wszystkie sprawy należące do jego kompetencji wynikające z ustaw oraz przepisów wykonawczych do ustaw i w granicach upoważnień ustawowych.

W planie wykorzystania zasobu nieruchomości gminy Jastrząb (woj. mazowieckie) na lata 2020–2022 nie ujęto prognozy dotyczącej: udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, wpływów osiąganych z opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

W zakresie przetargów ustnych ograniczonych na sprzedaż nieruchomości z zasobu gminy Wiśniewo (woj. mazowieckie):

- do przetargu dopuszczono osobę, która pisemne zgłoszenie udziału w przetargu złożyła po terminie wskazanym w ogłoszeniu o przetargu,
- nie zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Wiśniewo oraz nie wywieszono w siedzibie ww. Urzędu listy osób zakwalifikowanych do uczestnictwa w przetargach,
- w sporządzonych protokołach z przetargów nie zamieszczono informacji o terminie i miejscu przetargu, obciążeniach nieruchomości, osobach dopuszczonych do uczestnictwa w przetargu, cenie osiągniętej w przetargu, uzasadnieniu rozstrzygnięć podjętych przez komisję, adresie osoby wyłonionej jako nabywca nieruchomości, dacie sporządzenia protokołu. Ponadto ww. protokoły z przetargów nie zostały podpisane przez osobę wyłonioną w przetargu jako nabywca nieruchomości,
- nie zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Wiśniewo oraz nie wywieszono w siedzibie ww. Urzędu informacji o wynikach przetargów,
- nieruchomości, po przeprowadzeniu przetargów, sprzedano za ceny wywoławcze wskazane w ogłoszeniach o przetargach, tj. bez postąpień.

Miasto i gmina Nowe Miasto (woj. mazowieckie) od 1995 r. nie dokonała aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

Wykazy nieruchomości stanowiących mienie powiatu średzkiego (woj. dolnośląskie), przeznaczonych do zbycia w latach 2019–2020 sporządzał i podawał do wiadomości Starosta Powiatu Średzkiego, mimo iż właściwym organem do sporządzenia wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży stanowiących mienie powiatu średzkiego, był Zarząd Powiatu w Środzie Śląskiej.

Gmina Wińsko (woj. dolnośląskie) przeprowadzając sprzedaż bezprzetargową działki o pow. 0,1725 ha, położonej w miejscowości Rajczyn zabudowanej budynkiem gospodarczym, nie zastosowała trybu przetargowego. Tymczasem ww. nieruchomość gminna mogłaby poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległych należących do więcej niż jednego podmiotu, a zainteresowani zakupem mogli być wszyscy właściciele nieruchomości przylegających do przedmiotowej działki. Nie wystąpiły więc przesłanki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej.

Podczas kontroli w gminie Gubin (woj. lubuskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezamieszczeniu w informacji o stanie mienia danych dotyczących innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o udziałach w spółkach, akcjach, posiadania, danych o zmianach w stanie mienia komunalnego.

## Rozliczenia jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi

W 2022 r. w zakresie rozliczeń budżetów jednostek samorządu terytorialnego z ich jednostkami organizacyjnymi stwierdzono nieprawidłowości w 47 przypadkach na łączną kwotę 2,6 mln zł, przy czym największa ich liczba dotyczyła nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań – 17 przypadków, które winny stanowić podstawę do dokonania rozliczeń, niezwracania środków finansowych pozostających na wyodrębnionym rachunku dochodów jednostki budżetowej – siedem przypadków oraz niedokonywania lub nieterminowego dokonywania wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych zakładów budżetowych – dwa przypadki.

*W mieście Wysokie Mazowieckie (woj. podlaskie) analiza rozliczeń budżetu miasta w 2021 r. z samorządowym zakładem budżetowym Miejska Pływalnia „Wodnik” wykazała, że zakład nie przekazał do budżetu miasta kwoty 367,7 tys. zł wynikającej z rozliczenia dotacji sporządzonego przez kierownika zakładu w dniu 24 stycznia 2022 r., jako dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. Dotacja przedmiotowa przekazana przez miasto w łącznej kwocie 720 tys. zł została uznana za wykorzystaną i rozliczoną w całości. Należność budżetu miasta z tego tytułu wynosząca 367,7 tys. zł nie została ustalona i przypisana do zwrotu.*

*W zakresie prawidłowości udzielenia z budżetu miasta i gminy Supraśl (woj. podlaskie) i rozliczenia dotacji przedmiotowej dla Komunalnego Zakładu Budżetowego w Supraślu stwierdzono, że jej wysokość przyznana w 2021 r. wyniosła 805,5 tys. zł. Zakres faktycznie świadczonych usług odprowadzenia ścieków powinien skutkować większą kwotą dotacji, wynikającą z iloczynu ilości usług i stawki dotacji przyjętej przez Radę Miejską. W praktyce dotacją nie objęto w ogóle usług odprowadzenia ścieków za listopad i grudzień 2021 r. Dotację przedmiotową dla zakładu za 2021 r. zaniżono o 125,7 tys. zł.*

*W trakcie kontroli w gminie Janikowo (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono niewyegzekwowanie przez Burmistrza Janikowa od kierownika Środowiskowego Domu Samopomocy w Janikowie sporządzenia i złożenia miesięcznych sprawozdań jednostkowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych sporządzonych za poszczególne okresy sprawozdawcze od początku roku do 30 listopada 2021 r.*

*W księgach rachunkowych Urzędu Gminy Zblewo (woj. pomorskie) nie ujęto nieruchomości stanowiących mienie gminy użytkowane przez dziewięć gminnych jednostek organizacyjnych (nieruchomości zostały ujęte w księgach rachunkowych tych jednostek), które nie zostały tym placówkom przekazane w trwałą zarząd.*

*Urząd Gminy w Chmielnie (woj. pomorskie) pobierał wynagrodzenia za wykonywanie (jako jednostka obsługująca) obowiązków w zakresie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej dwóch gminnych instytucji kultury – świadczonych na podstawie porozumień a mianowicie od Gminnego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji w Chmielnie – w wysokości miesięcznej 2 tys. zł, a także od Gminnej Biblioteki Publicznej w Chmielnie – w wysokości miesięcznej 0,8 tys. zł, do czego nie ma umocowania w obowiązującym porządku prawnym.*

*W latach 2018–2022 w mieście Dąbrowa Górnicza (woj. śląskie) nieprawidłowo finansowano działalność samorządowego zakładu budżetowego – Miejskiego Zarządu Budynków Mieszkalnych w Dąbrowie Górniczej na podstawie wystawianych przez zakład not obciążeniowych zamiast w formie dotacji przedmiotowej. Noty były wystawiane zgodnie z porozumieniami zawartymi pomiędzy gminą Dąbrowa Górnicza i Miejskim Zarządem Budynków Mieszkalnych w Dąbrowie Górniczej. Porozumienia dotyczyły pokrywania kosztów eksploatacji lokali użytkowych przeznaczonych na siedziby Rad Dzielnic oraz na wykonywanie zadań z zakresu współpracy z organizacjami pozarządowymi, przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz na zorganizowanie tymczasowego miejsca pobytu dla obywateli Ukrainy przybyłych w związku z konfliktem zbrojnym na terenie ich kraju.*

*Gmina Słupia (woj. świętokrzyskie) przyjęła bez zastrzeżeń sprawozdanie finansowe za 2021 r. Gminnej Biblioteki Publicznej, które zostało sporządzone w formie papierowej, a także nie zostało podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Ponadto przedmiotowe sprawozdanie zostało podpisane przez Kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej zamiast przez kierownika jednostki prowadzącej wspólną obsługę instytucji kultury na podstawie zawartego porozumienia.*

Stawki dopłaty dla Zakładu Gospodarki Komunalnej w Brzeźniu (woj. łódzkie) dla wszystkich taryfowych grup odbiorców w zakresie odprowadzania ścieków do kanalizacji na terenie gminy zostały określone uchwałą Rady Gminy Brzeźnio z dnia 28 marca 2018 r., z tym, że zostały one podzielone na dwa okresy obowiązywania, tj. do dnia 9 czerwca 2018 r. oraz od dnia 9 czerwca 2018 r. do dnia 9 czerwca 2019 r. Ustalono, że Rada Gminy Brzeźnio nie podejmowała innych uchwał w sprawie stawek dopłat dla grup taryfowych odbiorców w zakresie odprowadzania ścieków. Tymczasem stwierdzono, że gmina przekazywała dopłaty w formie dotacji przedmiotowej dla Zakładu Gospodarki Komunalnej w Brzeźniu w okresie od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 30 czerwca 2021 r., czyli bez podstawy prawnej, tj. bez stosownej uchwały podjętej przez Radę Gminy Brzeźnio.

Rada Miejska w Wieluniu (woj. łódzkie) uchwaliła jedną stawkę dotacji przedmiotowej dla Wieluńskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, pomimo że zakład świadczy różne rodzaje usług sportowo-rekreacyjnych dla mieszkańców, czy też zajmuje się obsługą obiektów sportowo-rekreacyjnych (za które nie są pobierane opłaty z tytułu usług świadczonych na rzecz mieszkańców). Dla ustalenia stawki zsumowano wszystkie planowane przychody i pomniejszono sumę o planowane koszty zakładu, co określiło kwotę, o którą nie bilansują się przychody i koszty zakładu, czyli ogólną stratę, jaką przynosi działalność zakładu. Stawka dotacji przedmiotowej została natomiast wyliczona jako podzielenie kwoty wcześniej obliczonej straty przez liczbę m<sup>2</sup> obiektów jaką utrzymuje zakład. Taki sposób wyliczenia stawki dotacji był nieprawidłowy, gdyż zapewniał jedynie wyrównanie poziomu wszystkich przychodów do poziomu wszystkich kosztów zakładu, a nie ustalenie dopłaty do ceny usługi w części w jakiej nie pokrywa ona kosztów jej realizacji (lub wytworzenia produktu).

W mieście i gminie Zaklików (woj. podkarpackie) nie egzekwowano od Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury w Zaklikowie obowiązku sporządzenia planu finansowego na 2021 r. zawierającego stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku oraz stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

W gminie Borowa (woj. podkarpackie) nie ustalono zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji z budżetu gminy Borowa dla samorządowego zakładu budżetowego – Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Borowej.

Plany finansowe na lata 2021–2022 Gminnego Przedszkola w Rąbinie (woj. zachodniopomorskie), wchodzącego w skład Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Rąbinie, zostały podpisane przez Dyrektora Centrum Usług Wspólnych Gminy Rąbino – jednostki prowadzącej obsługę rachunkowo-finansową Zespołu zamiast przez kierownika jednostki.

W mieście Nowa Sól (woj. lubuskie) w księgach rachunkowych prowadzonych do konta 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”, nie ujęto dochodów budżetowych zrealizowanych przez jednostki podległe wynikających z okresowych sprawozdań tych jednostek w wysokości 2 464 tys. zł oraz do konta 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych”, nie ujęto wydatków budżetowych zrealizowanych przez te jednostki w wysokości 66 933,6 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>8</sup>.

#### Nieprawidłowości finansowe

W trakcie 960 przeprowadzonych w 2022 r. kontroli ujawniono 10 709 różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek, na łączną kwotę 7 933 298,3 tys. zł. Stanowi to spadek wartości wykrytych nieprawidłowości o 13,3% względem roku 2021. Ich struktura, ze względu na rodzaj, przedstawiała się następująco:

- uszczuplenia środków publicznych – 45 328,1 tys. zł,
- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 28 919,9 tys. zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 449 577,6 tys. zł,

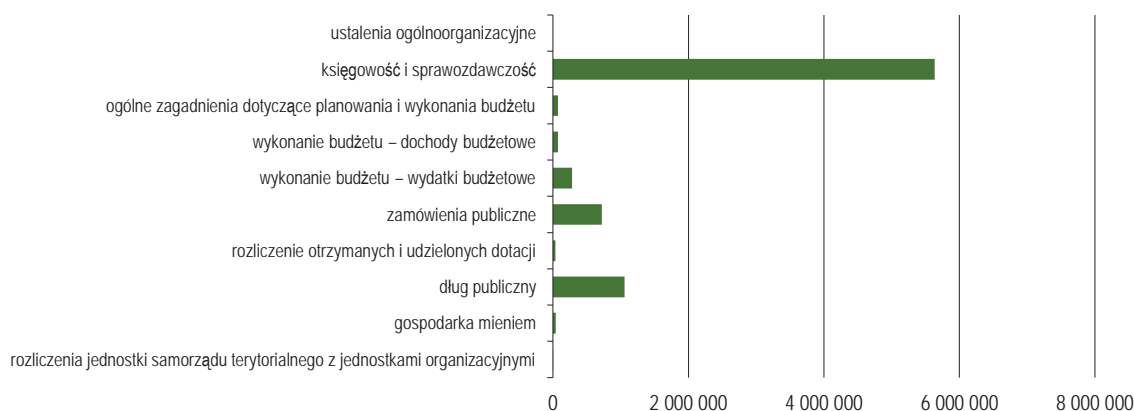
<sup>8</sup> Uchwała Nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

- kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 60 254,7 tys. zł,
- kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo lub nierzetelnie – 5 749,9 tys. zł,
- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 5 179 159,6 tys. zł,
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 1 661 592,1 tys. zł.

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2022 r.

Zagadnienie	Nieprawidłowości (w tys. zł)	Struktura (w %)
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>7 933 298,3</b>	<b>100,0</b>
– ustalenia ogólnooorganizacyjne	-	x
– księgowość i sprawozdawczość	5 635 102,1	71,0
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	75 010,5	0,9
– wykonanie budżetu – dochody budżetowe	74 424,2	0,9
– wykonanie budżetu – wydatki budżetowe	283 303,2	3,6
– zamówienia publiczne	720 696,6	9,1
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	39 329,2	0,5
– dług publiczny	1 059 001,3	13,3
– gospodarka mieniem	43 867,6	0,6
– rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	2 563,6	0,0

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2022 r. (w tys. zł)



Największą część kwoty nieprawidłowości finansowych, wynoszącą 71,0% ogólnej wartości, stanowiły niezgodności w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej powodujące nierzetelne prezentowanie danych o sytuacji majątkowej i finansowej jednostek na łączną kwotę 5 635 102,1 tys. zł. W porównaniu z wynikami z roku 2021 stanowi to spadek tych nieprawidłowości o 21,7%.

Analiza poszczególnych przypadków nieprawidłowości wykazuje, iż najwięcej dotyczyło:

- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań – 1 537 988 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji – 1 151 098 tys. zł,
- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych lub nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym: dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – 902 622 tys. zł,
- nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych – 539 710,8 tys. zł,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 339 291 tys. zł,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 297 151,5 tys. zł,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 175 650,6 tys. zł.

Drugą co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z długiem publicznym – 1 059 001,3 tys. zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć:

- nieprawidłowości w wpf – 875 320 tys. zł,
  - zaciągnięcie pożyczki lub kredytu bądź wyemitowanie papierów wartościowych bez wymaganej opinii rio o możliwości spłaty – 76 591,8 tys. zł,
  - udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst – 54 134,6 tys. zł.
- Trzecią co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z zamówieniami publicznymi – 720 696,6 tys. zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć:
- nieprawidłowe stosowanie przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzućenie, bezpodstawne odrzućenie) – 57 301,8 tys. zł,
  - naruszenie obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy – 55 307 tys. zł,
  - nieprawidłowe sporządzenie ogłoszenia – 48 759,4 tys. zł,
  - nieprawidłowe określenie przedmiotu zamówienia – 45 748 tys. zł.

### Korzyści finansowe

Realizacja działań kontrolnych w 2022 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 24 393,4 tys. zł.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2022 r.

Zagadnienie	Korzyści finansowe (w tys. zł)	Struktura (w %)
<b>Ogółem, w tym:</b>	<b>24 393,4</b>	<b>100,0</b>
– wykonanie budżetu – dochody budżetowe	15 641,7	64,1
– wykonanie budżetu – wydatki budżetowe	2 156,8	8,8
– zamówienia publiczne	40,0	0,2
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	379,5	1,6
– gospodarka mieniem	4,6	0,0

Z uwagi na rodzaj uzyskanych korzyści można je podzielić na:

- oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych/audytowych – 420,8 tys. zł,
- pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 10 136,8 tys. zł,
- oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 8 559,6 tys. zł,
- inne – 5 030 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 2022 r. izby wydały ogółem 13 251 wniosków pokontrolnych (w 2021 r. – 12 794).

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych jednostki kontrolowane mogą kontrolowane złożyć zastrzeżenia ogółem do 98 wniosków pokontrolnych (w 2021 r. do 125 wniosków), z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w 11 przypadkach, natomiast oddalono zastrzeżenia w 84 przypadkach.

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

W 2022 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie 364 zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje do innych organów (w 2021 r. – 421 zawiadomień).

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje		Liczba w 2021 r.	Liczba w 2022 r.
<b>Ogółem, z tego:</b>		<b>421</b>	<b>364</b>
– do ministrów i kierowników urzędów centralnych		14	16
– do wojewodów		13	9
– do organów ścigania – prokuratury i policji		14	11
– do kierowników innych jednostek		12	21
– do rzeczników dyscypliny finansów publicznych	Ogółem	368	307
	wg osób	437	407
	wg czynów	1 105	1 460

Do ministrów i kierowników urzędów centralnych skierowano 16 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 dziewięciu 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 11 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyły one m.in. nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, dotacji, przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych oraz działań na szkodę interesu publicznego.

Do kierowników innych jednostek przekazano 21 zawiadomień, w tym m.in. do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Urzędów Skarbowych oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano łącznie 307 zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmujących 1 460 różnego rodzaju czynów, za popełnienie których odpowiedzialność ponosiło 407 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. 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 2022 r. regulowały przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>9</sup>. Formę i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań i należności jst określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 144 z późn. zm. Do sprawozdań za 2021 r. zastosowanie miały przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

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

W 2022 r. izby skontrolowały łącznie 114 901 sprawozdań z wykonania budżetów jst, z tego 83 619 sprawozdań budżetowych i 31 282 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 21 014 korekt sprawozdań, co stanowiło 18,3% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań (w 2021 r. – 18,1%). W 2022 r. jst przekazały o 658 sprawozdań (o 0,6%) mniej niż w 2021 r., przy czym liczba korekt wzrosła o 144 (o 0,7%).

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2021 i 2022 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych jst skontrolowane w latach 2021 i 2022

2021			2022		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
115 559	20 870	18,1	114 901	21 014	18,3

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 sprawozdaniach Rb-27S za 2021 r.), w tym w zakresie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i części oświatowej subwencji ogólnej,
- błędnego wykazania skutków obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień oraz decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, w tym kwot wynikających z wydanych w latach poprzednich decyzji o rozłożeniu na raty, odroczeniu terminu płatności,
- niewykazania lub błędnego wykazania w rocznym sprawozdaniu Rb-28S wydatków niewygasających oraz wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego,
- wykazania zaangażowania wydatków lub zobowiązań w nieprawidłowej wysokości, w tym ze znakiem „minus”,
- nieprawidłowego wykazania wydatków w sprawozdaniu Rb-28NWS, w tym niezgodnie z uchwałą organu stanowiącego jst w sprawie wydatków, które nie wygasają z upływem roku lub niezgodnie ze sprawozdaniem Rb-28S z roku poprzedniego,
- zastosowania nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej, w tym z uwagi na wymagania Systemu Monitorowania Usług Publicznych (np. ujęcia wydatków związanych z utrzymaniem miejsc pracy w rozdziałach „usługowych”),
- niewykazania przychodów lub rozchodów z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji lub nieprawidłowego ich wykazania, w tym obligacji, których zbywalność jest ograniczona w wierszach dot. papierów wartościowych,
- wykazania błędnych kwot nadwyżki i wolnych środków po stronie wykonania w sprawozdaniu Rb-NDS lub wykazania ich w nieprawidłowej pozycji sprawozdania,
- wykazania kwoty niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 uoip 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 w sprawozdaniu Rb-30S stanu środków obrotowych lub w sprawozdaniu Rb-34S stanu środków pieniężnych na początek okresu sprawozdawczego niezgodnie ze stanem środków obrotowych/pieniężnych na koniec okresu sprawozdawczego roku poprzedniego,
- wykazania nieprawidłowej kwoty długu w sprawozdaniu Rb-Z, w tym braku wykazania zobowiązań krótkoterminowych, zobowiązań wynikających z umów leasingu finansowego, umów sprzedaży, których cena jest płatna w ratach, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu,
- nieprawidłowego ujęcia zobowiązań w sprawozdaniu Rb-Z w układzie podmiotowym (wg grup dłużników), jak też przedmiotowym (wg tytułów dłużnych), w tym niezaliczenia do kategorii „kredytów i pożyczek” papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona,
- nieprawidłowego wykazania danych uzupełniających w zakresie zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki (część C3),
- niewykazania lub błędnego wykazania danych w zakresie udzielonych poręczeń oraz gwarancji,
- niewykazania lub błędnego wykazania numerów REGON w części F sprawozdania Rb-Z „Lista jednostek sporządzających sprawozdania”,
- niewłaściwego przedstawienia kwot zobowiązań w części B sprawozdania Rb-UZ w zakresie pierwotnego oraz pozostałego terminu zapadalności,
- niewykazania należności z tytułu udzielonych pożyczek,
- niewykazania wartości spłat dokonanych w okresie sprawozdawczym za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń (wydatki) oraz kwot odzyskanych wierzytelności w okresie sprawozdawczym od dłużników z tytułu poręczeń (dochody),
- 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,
- błędów klasyfikacyjnych, rachunkowych i formalnych.

W 2022 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>11</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 część rekompensująca subwencji ogólnej za 2021 r. przysługiwała trzem gminom, z tego dwóm z województwa dolnośląskiego i jednej z województwa śląskiego<sup>12</sup>. Oprócz jednostek uprawnionych wniosek (w którym nie wykazano danych) złożyła jedna gmina z obszaru województwa śląskiego.

W 2022 r. izby, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sporządzały zbiorcze **sprawozdania w zakresie**

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2021 (Dz. U. poz. 2274).

### operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych będących samorządowymi osobami prawnymi (kwartalne Rb-Z i Rb-N oraz roczne Rb-UZ).

Jednostkami zobowiązanymi do sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań według tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji oraz sprawozdań o stanie należności są m.in. SP ZOZ, samorządowe instytucje kultury posiadające osobowość prawną oraz samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego. Sprawozdania tych jednostek przekazywane są do jst, jako organów założycielskich lub nadzorujących, które na ich podstawie sporządzają sprawozdania zbiorcze i przekazują je do regionalnych izb obrachunkowych. Na podstawie otrzymanych z jst sprawozdań zbiorczych izby sporządzają sprawozdania zbiorcze (wg rodzaju jednostki) i przekazują je do Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2022 r. izby otrzymały i skontrolowały **28 925** sprawozdań w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych będących samorządowymi osobami prawnymi (w tym 1 710 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 2022 r. izby otrzymały i przekazały do Ministerstwa Finansów **5 399** sprawozdań SP-1 w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (w tym 463 korekty), sporządzane przez jst na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>13</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>14</sup>.

Na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>15</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 2022 r. izby przekazały **2 537** sprawozdań (w tym 75 korekt).

Ponadto w 2022 r. izby realizowały, na podstawie art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela<sup>16</sup>, obowiązek gromadzenia sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2021 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) **2 956** sprawozdań przekazanych do izb przez jst (w tym 149 korekt).

Izby w 2022 r. otrzymały także do wiadomości w systemie zarządzania budżetami jst BeSTi@ **65 474** sprawozdania dotyczące realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (wraz z korektami), z tego 52 076 sprawozdań Rb-50 i 13 398 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>17</sup> izby przekazały do Ministerstwa Finansów w 2022 r. w formie elektronicznej **3 087 skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego** (wraz z korektami).

W 2022 r. zarządy jst przekazały również w postaci dokumentu elektronicznego **16 374** sprawozdania finansowe sporządzone za rok 2021 (wraz z korektami), w tym 3 353 bilanse z wykonania budżetu jst.

Łącznie w 2022 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęły **239 653** sprawozdania.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 70.

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 2455.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1762 z późn. zm.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

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

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

Do ustalenia kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej, udzielanej gminom, przyjmowane są dochody, które dana gmina może uzyskać z podatku rolnego, stosując do obliczenia średnią cenę skupu żyta, oraz z podatku leśnego – średnią cenę skupu drewna, ogłoszone przez Prezesa GUS, a przy pozostałych podatkach i opłatach lokalnych, stosując do ich obliczenia górne granice stawek obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które gmina może uzyskać, zalicza się również skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Wielkość kwot dochodów podatkowych i skutków ich obniżenia wykazanych w rocznych sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2021 r. z uwzględnieniem korekt złożonych do końca czerwca 2022 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej na rok 2023. 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 2022 r. nieprawidłowościach były wysyłane przez izby do Ministerstwa Finansów. Dotyczyły one nieprawidłowo sporządzonych w latach 2017–2021 sprawozdań Rb-PDP w 147 gminach (w 2021 r. – 198) i zawierały dane z 179 korekt tych sprawozdań (w 2021 r. – 214).

Na podstawie przeprowadzonych w 2022 r. przez izby kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa, w tym w zakresie:

- 1) zwrotu z budżetu państwa podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, wykorzystywanego do produkcji rolnej poprzez nieprawidłowe ustalenie wysokości rocznego limitu podatku akcyzowego;
- 2) nieterminowego dokonania zwrotów niewykorzystanych dotacji celowych dysponentowi środków budżetu państwa m.in.:
  - nieprawidłowości przejawiające się przy zwrocie przez jst niewykorzystanej dotacji przeznaczonej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

## 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 trzech kolejnych lat budżetowych, z uwzględnieniem wymagań formalnych i ograniczeń związanych z realizacją programu postępowania naprawczego wskazanych w tym przepisie. Konsekwencją nieuchwalenia programu postępowania naprawczego lub negatywnego zaopiniowania go przez regionalną izbę obrachunkową jest ustalenie budżetu jednostki przez izbę, przy czym budżet taki może być ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242–244. Istotna zmiana dotycząca programów postępowania naprawczego została wprowadzona z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 1 pkt 9 lit. d ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie uofp oraz niektórych innych ustaw. Dodano wówczas ust. 11 do art. 240a uofp, zgodnie z którym w przypadku nieopracowania przez jst programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu w jst można zawiesić jej organy i ustanowić zarząd komisaryczny, w trybie i na zasadach określonych w ustawach ustrojowych, z wyłączeniem wezwania organów jednostki do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji. W tym przypadku program postępowania naprawczego jest niezwłocznie opracowywany i przedstawiany do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej przez komisarza rządowego.

Ze względu na wyżej wskazany ustawowy termin do przedłożenia przez jst stosownych uchwał organów oraz różne terminy uruchomienia procedury określonej w art. 240a uofp, uzależnione od momentu zaistnienia przesłanek warunkujących konieczność opracowania programu naprawczego przez jst, działania izb w tym zakresie często wykraczają poza rok budżetowy i są kontynuowane w następnym roku.

Zgodnie z art. 240a ust. 3 uofp, program postępowania naprawczego powinien zawierać w szczególności: analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych; plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, zachowania relacji określonej w art. 242–244 oraz przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

W 2022 r. regionalne izby obrachunkowe nie kierowały do jednostek samorządu terytorialnego wezwań do opracowania programów postępowania naprawczego, w związku z tym żaden program postępowania naprawczego nie został do izb przedłożony i przez nie zaopiniowany.

Na brak wezwań do opracowania programów postępowania naprawczego miała wpływ m.in. regulacja wprowadzona w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>, zgodnie z którą 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.

Ponadto zmiana wprowadzona przez znowelizowany<sup>3</sup> w 2021 r. art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup> dała możliwość jednostkom samorządu terytorialnego ustalania w latach 2022–2025 relacji z art. 243 ust. 1 uofp nie tylko w oparciu o trzy ostatnie lata, ale również o siedem ostatnich lat. Wiele samorządów wybrało okres siedmioletni, bowiem okazał się dla nich korzystniejszy. W niektórych przypadkach wskaźnik z art. 243 był spełniony tylko w oparciu o siedem ostatnich lat.

<sup>1</sup> Dz. U. poz. 1646.

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 1927 z późn. zm.

<sup>3</sup> Art. 7 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927).

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2500.

Wskazane zmiany w przepisach „złagodziły” zarówno relację z art. 242 jak i art. 243 uofp, dzięki czemu jednostki samorządu terytorialnego mogły uchwalać budżety na 2022 rok mimo nie spełnienia wskaźnika z art. 242 oraz nie spełnienia wskaźnika z art. 243 uofp wyliczonego w oparciu o trzy ostatnie lata (pod warunkiem wybrania i spełnienia przez jst relacji z art. 243 w oparciu o okres siedmiu ostatnich lat).

Na poprawę wskaźników określonych przepisami prawa, miało wpływ również dofinansowanie jednostek samorządu terytorialnego pod koniec 2021 r. z budżetu państwa poprzez przekazanie dodatkowych środków w postaci uzupełniającej subwencji ogólnej na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz uzupełniającej subwencji ogólnej na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji (na podstawie art. 70e i art. 70f ustawy o dochodach jst) oraz zwiększenie w 2022 r. dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowym od osób fizycznych (na podstawie art. 70j–70k ustawy o dochodach jst).

## 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 2022 r., podobnie jak 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
2021–2022	-	-	-	-	-	-
Łącznie w latach 2004–2022	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

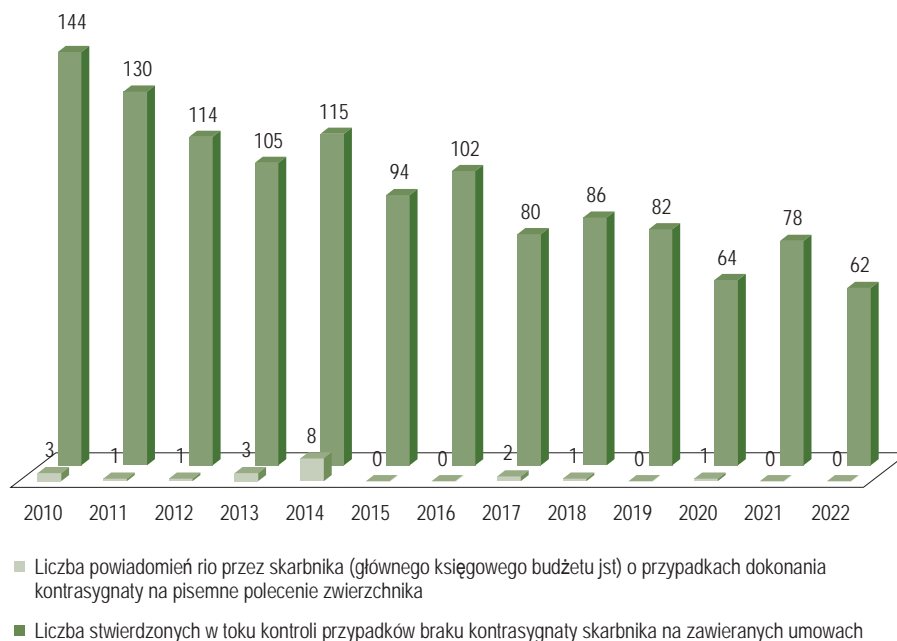
Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych na mocy art. 13 pkt 9 nakłada na izby obowiązek rozpatrzenia powiadomień skarbnika (głównego księgowego budżetu jst) o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Rozpatrywanie powiadomień należy do właściwości komisji powołanej spośród członków kolegium przez prezesa izby, który wyznacza również jej przewodniczącego. Zadaniem Komisji jest ocena zasadności wydania pisemnego polecenia udzielenia przez skarbnika kontrasygnaty w odniesieniu do czynności prawnej, której kontrasygnata dotyczy.

Podstawowy zakres czynności prawnych wymagających kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz samorządowe ustawy ustrojowe<sup>1</sup>.

Skarbnik jst, który odmówił kontrasygnaty, jest zobowiązany dokonać jej na pisemne polecenie zwierzchnika z wyjątkiem przypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby wykroczenie lub przestępstwo. O dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie skarbnik powiadamia organ stanowiący jst oraz regionalną izbę obrachunkową.

W 2022 r. do izb nie wpłynęły powiadomienia o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby w 2022 r., podobnie jak w latach poprzednich, wskazują na nieprzedkładanie skarbnikom umów do kontrasygnaty i tym samym realizację umów nieposiadających kontrasygnaty skarbnika.



<sup>1</sup> Art. 46 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.); art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.); art. 57 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 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 2022 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęły łącznie 383 skargi dotyczące zadań lub działalności organów jst. Wniesione skargi zawierały zarzuty w zakresie naruszenia przez organy jst praworządności lub interesów skarżących, nienależytego wykonywania zadań przez organy gmin, powiatów i województw samorządowych albo przez pracowników zatrudnionych w tych jednostkach.

Spośród ogólnej liczby wniesionych skarg, 170 skarg dotyczyło zadań lub działalności organów stanowiących jst i odnosiło się do podejmowanych przez organy stanowiące jst uchwał. Działając w ramach swojej właściwości, regionalne izby obrachunkowe rozpatrzyły i załatwiły 149 skarg w sprawach finansowych, dotyczących podjętych przez organy stanowiące jst uchwał objętych nadzorem sprawowanym przez izby. W 21 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 (30), w tym w zakresie:
  - braku przekazania radnym projektu uchwały przed sesją rady gminy,
  - zaniechania odczytania projektu procedowanej uchwały podczas sesji rady gminy,
  - uchybienia terminowi do przekazania radnym materiałów związanych z projektem uchwały,
  - niewłaściwego trybu głosowania nad projektem uchwały,
  - nieprawidłowości w zakresie zwoływania sesji rady gminy,
  - niedopuszczenia w trakcie sesji rady gminy do dyskusji nad projektem uchwały,
  - zaniechania głosowania nad poprawkami zgłoszonymi do projektu uchwały,
  - niezachowania przez organ wykonawczy terminu przekazania autopoprawek do projektu uchwały budżetowej,
  - nieprawidłowości w zakresie obliczania wyników głosowania,
  - braku przeprowadzenia konsultacji przed podjęciem uchwały;
- 2) uchwał w sprawie:
  - a) budżetu i jego zmian (22), w tym w zakresie:
    - braku zabezpieczenia w budżecie środków finansowych na składki na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy,
    - zmiany uchwały budżetowej polegającej na wykreśleniu środków przeznaczonych na realizację zadania inwestycyjnego,
    - określenia wysokości limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych w nieprawidłowej wysokości,
    - braku wyodrębnienia w uchwale budżetowej dochodów i wydatków w szczególności wymaganej ustawą,
    - odmowy dokonania zmiany uchwały budżetowej umożliwiającej dokonanie zapłaty za zrealizowane zadania,
    - naruszenia wyłącznej inicjatywy organu wykonawczego do dokonywania zmian uchwały budżetowej,
    - zmiana wysokości wydatków zaplanowanych na zadanie realizowane w ramach budżetu obywatelskiego,
    - niezaplanowania w uchwale budżetowej środków wystarczających na realizację zadań własnych gminy;

<sup>1</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.

- b) zaciągania zobowiązań (1), w tym w zakresie:
- braku zgodności podjętej uchwały z ustalonymi w uchwale budżetowej limitami dotyczącymi zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych;
- c) określania zasad udzielania i wysokości dotacji (5), w tym w zakresie:
- uchybień w uchwale dotyczącej udzielenia przez gminę pomocy finansowej na rzecz powiatu z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań inwestycyjnych w wysokości innej niż zaplanowana w budżecie gminy,
  - nieprawidłowości w uchwale sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu polegających na nieuprawnionym ograniczeniu kręgu podmiotów mogących otrzymać dotację,
  - niezgodności z prawem uchwały w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół;
- d) podatków i opłat lokalnych (75), w tym w zakresie:
- uchwalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dyskryminującej gospodarstwa jednoosobowe,
  - nieprawidłowego ustalenia metody obliczania opłaty gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym dyskryminującej mieszkańców budynków wielorodzinnych,
  - ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domu letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
  - braku zastosowania zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - uzależnienia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od powierzchni zajmowanego lokalu mieszkalnego,
  - nierównego traktowania mieszkańców przy ustaleniu stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
  - podjęcie nowej uchwały w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bez postanowienia o utracie mocy obowiązującej dotychczas obowiązującej uchwały wysokości stawek podatku od nieruchomości,
  - nieprawidłowości w uchwale w sprawie zwolnień od podatków nieruchomości niektórych budynków mieszkalnych,
  - wysokości i sposobu poboru opłaty targowej,
  - obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej do obliczenia podatku rolnego;
- e) absolutorium (9), w tym w zakresie:
- podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu gminy w oparciu o przesłanki wykraczające poza ocenę wykonania budżetu,
  - nieudzielenia absolutorium wójtowi gminy w oparciu o chybiony zarzut niewłaściwego wykonania budżetu gminy,
  - braku podjęcia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium lub uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium;
- f) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (4), w tym w zakresie:
- niezgodności w zakresie dochodów i wydatków ogółem oraz dochodów i wydatków majątkowych pomiędzy wartościami przyjętymi w uchwale w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej a wartościami wynikającymi w uchwale w sprawie zmian budżetu gminy,
  - zamieszczenia w uchwale w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej upoważnienia organu wykonawczego gminy do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zaplanowanych przedsięwzięć oraz zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy;
- g) uchwał w innych sprawach (3), w tym w zakresie:
- ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z końcem roku budżetowego,
  - ustalenia dopłat związanych z odprowadzaniem ścieków z gospodarstw domowych.

W 2022 r. połowa skarg na uchwały organów stanowiących jest podlegających rozpatrzeniu przez regionalne izby obrachunkowe dotyczyła uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych. Łącznie izby rozpatrzyły 75 skarg w tym zakresie (w roku poprzednim 103). Najwięcej skarg odnosiło się do podejmowanych przez rady gmin uchwał w sprawach związanych z opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Co piąta skarga rozpatrzona przez izby (30) zawierała zarzuty w związane z trybem podejmowania uchwał, a blisko 15% skarg (22) wniesiono na uchwały w sprawie uchwalenia budżetów oraz uchwały zmieniające budżety jst.

W relacji do roku poprzedniego, łączna liczba skarg podlegających rozpatrzeniu przez regionalne izby obrachunkowe na uchwały organów stanowiących jst objęte nadzorem izb zmniejszyła się o 32%.

Skargi dotyczące uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w latach 2021 i 2022

Skargi w sprawie	2021		2022		Dynamika (w %) (4:2)
	Liczba skarg	Struktura (w %)	Liczba skarg	Struktura (w %)	
1	2	3	4	5	6
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>219</b>	<b>100,0</b>	<b>149</b>	<b>100,0</b>	<b>68,0</b>
– trybu podejmowania uchwał	45	20,5	30	20,1	66,7
– procedury uchwalania budżetu	4	1,8	-	x	x
– budżetu i jego zmian	28	12,8	22	14,8	78,6
– zaciągania zobowiązań	1	0,5	1	0,7	100,0
– określania zasad udzielania i wysokości dotacji	14	6,4	5	3,4	35,7
– podatków i opłat lokalnych	103	47,0	75	50,3	72,8
– absolutorium	9	4,1	9	6,0	100,0
– wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	7	3,2	4	2,7	57,1
– inne	8	3,7	3	2,0	37,5

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 14 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 2022 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło także 213 skarg dotyczących zadań lub działalności organów wykonawczych jst, które, poza przypadkami skarg anonimowych, niezawierających danych podmiotów wnoszących skargi, zostały przekazane do właściwych organów, względnie skarżącym wskazano organy właściwe do ich rozpatrzenia, zgodnie z dyspozycją art. 231 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Regionalne izby obrachunkowe uwzględniają informacje zawarte we wnoszonych skargach, jak i w innych wpływających do izb sygnalizacjach i interwencjach, w trakcie przeprowadzanych przez izby czynności kontrolnych.

## Rozdział IX. Działalność informacyjna i szkoleniowa

Przepis art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nakłada na izby obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej. Zgodnie z nim ten rodzaj działalności realizowany jest w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izb.

Formami prowadzonej działalności są szkolenia, konferencje i seminaria, wydawane przez izby informatory, współpraca przy opracowywaniu publikacji przez inne instytucje, pisemne interpretacje i wyjaśnienia, informacje przekazywane jst drogą elektroniczną, publikacje na stronach internetowych oraz udzielanie instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi.

### 1. Działalność szkoleniowa

W 2022 r. izby zorganizowały 93 szkolenia, w których udział wzięło 9 650 osób. Dzięki wysiłkowi włożonemu w latach poprzednich w przygotowanie techniczne do prowadzenia szkoleń w formie online regionalne izby obrachunkowe były w stanie prowadzić działalność informacyjną i szkoleniową w dwóch formach: online oraz stacjonarnie. Za pośrednictwem dostępnych platform w formie online izby zorganizowały 66 szkoleń (79 w roku 2021) zaś w formie stacjonarnych wykładów i warsztatów 27 szkoleń (14 w roku 2021). Uczestnikom zapewniano materiały szkoleniowe obejmujące kompendium wiedzy z zakresu przedmiotu szkolenia.

Uczestnikami szkoleń byli m.in. skarbnicy gmin, powiatów i województw, główni księgowi związków gminnych, powiatowo-gminnych i powiatowych, pracownicy referatów finansowo-księgowych, radni, 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, 2021 i 2022

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	.	.
2021	93	8 426	10	993	74	6 638	4	330	5	465
<b>2022</b>	<b>93</b>	<b>9 650</b>	<b>21</b>	<b>2 112</b>	<b>55</b>	<b>5 796</b>	<b>6</b>	<b>318</b>	<b>11</b>	<b>1 424</b>

Tematyka przeprowadzonych szkoleń obejmowała zagadnienia związane z gospodarką finansową samorządu terytorialnego, w tym m.in.:

- projekt uchwały budżetowej na 2023 r. oraz projekt wieloletniej prognozy finansowej na rok 2023 i lata następne,
- zmiany w klasyfikacji budżetowej – w szczególności w zakresie utworzenia nowych paragrafów w związku z ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy,
- zagadnienia związane z ustawą z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa,
- finansowanie zadań w ramach środków uzupełniającej subwencji inwestycyjnej przyznanej na mocy art. 70e i 70f ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- finansowanie dodatków do źródeł ciepła oraz zmiana przepisów prawa wpływające na gospodarkę finansową jst w roku 2023 i latach następnych,
- pomoc *de minimis* w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- opisowe sprawozdania z wykonania budżetu jst a ich opiniowanie przez regionalną izbę obrachunkową,
- zamknięcie ksiąg rachunkowych,
- sprawozdawczość budżetowa, a ewidencja księgową w urzędach jednostek samorządu terytorialnego,

- zmiany obowiązujące od 2022 r. w sprawozdawczości budżetowej i w sprawozdaniach z zakresu operacji finansowych,
- rozliczanie dotacji najczęściej udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w roku 2022 – wymiar i egzekucja,
- podatnik zmarły – jego podatek, zaległości i nadpłaty,
- środki trwale – zasady wyceny i ewidencjonowanie środków trwałych oraz wymogi w zakresie przeprowadzania inwentaryzacji,
- 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, pracownicy UOKiK, eksperci z zakresu różnych dziedzin gospodarki finansowej jst, pracownicy naukowci wyższych uczelni, radcy prawni, 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 2022 r. izby udzieliły 770 pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych z tego 44 dotyczyły pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, w tym: możliwości wykorzystania rezerwy na zarządzane kryzysowe na pomoc rzeczową i materialną dla obywateli Ukrainy (art. 2, art. 26 ust. 1 i 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, art. 12 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa), możliwości utworzenia w budżecie jst rezerwy na pomoc obywatelom Ukrainy (art. 12 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa), dopuszczalności wydatkowania dochodów gminy pochodzących z opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na pomoc obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (art. 31a, art. 31b ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa; art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, art. 9<sup>2</sup>, art. 11<sup>1</sup>, art. 18 oraz art. 18<sup>1</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi), sposobu klasyfikowania w budżecie jst środków otrzymanych od zagranicznego miasta partnerskiego oraz możliwości wydatkowania tych środków na cele związane z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (art. 12 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, art. 126, art. 151, art. 221 uofp), dopuszczalności przyjęcia przez gminę darowizny, w tym rzeczowej z przeznaczeniem na pomoc uchodźcom z Ukrainy, sposobu jej klasyfikowania w budżecie jst oraz wydatkowania (art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; art. 888 ustawy Kodeks cywilny; art. 7, art. 10 ustawy o samorządzie gminnym; art. 5 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej; art. 3, art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie; art. 5 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych), sposobu klasyfikowania w budżetach jst środków finansowych otrzymywanych z Funduszu Pomocy oraz sposobu ich wydatkowania (art. 14 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa; rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych; ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa), możliwości zwolnienia z podatku od nieruchomości budynków zajętych na zakwaterowanie ludności uchodźczej (art. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), możliwości przygotowania budynków gminnych na przyjęcie uchodźców obywateli Ukrainy (art. 2, art. 3 pkt 1–3, art. 19 ust. 2, art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym), dopuszczalności umorzenia zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku właścicieli nieruchomości przyjmujących uchodźców z Ukrainy (art. 6q ust. 1 ustawy o utrzymaniu

czystości i porządku w gminach, art. 67a § 1 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa), rozliczania kosztów między gminami z tytułu dotacji na dzieci uczęszczające do niepublicznych przedszkoli, które posiadają status uchodźcy z Ukrainy (art. 33 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych).

Pozostałe odpowiedzi i wyjaśnienia dotyczyły m.in.:

- **podatków i opłat lokalnych**, w tym: możliwości obniżenia stawek podatku od środków transportowych w ciągu roku podatkowego (art. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych; art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), możliwości pokrywania z dochodów pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi kar za nieosiągnięcie celu recyklingu odpadów (art. 6r ust. 2, ust. 2a, ust. 2aa, ust. 2b i ust. 2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), dopuszczalności wydatkowania środków budżetowych pochodzących z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska na zamontowanie paneli słonecznych na budynku będącym własnością jst oraz sporządzenie niezbędnej w tym zakresie dokumentacji (art. 400a ust. 1 pkt 22 ustawy Prawo ochrony środowiska);
- **sprawozdawczości jst**, w tym: prawidłowego wykazywania dochodów wykonanych w sprawozdaniu Rb-27S (§ 3 ust. 1 pkt 4, § 3 ust. 3 i ust. 6 zał. Nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej; art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych; art. 10 ustawy o rachunkowości; art. 60 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa), wykazywania w sprawozdaniu Rb-NDS zaplanowanych limitów przychodów i rozchodów z tytułu pożyczek krótkoterminowych (art. 6 ust. 2 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2, art. 211 ust. 1 oraz ust. 4, art. 212 ust. 1 pkt 5 uofp), właściwego ujmowania w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych zwrotu wydatków poniesionych przez jednostkę budżetową dotyczących nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych (art. 20 ustawy o świadczeniach rodzinnych; § 19 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych);
- **klasyfikacji budżetowej**, w tym: sposobu klasyfikowania rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych, dodatków dla podmiotów wrażliwych oraz dodatków dla gospodarstw domowych (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dowodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych; art. 3 ust. 2, art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw), klasyfikowania wydatków na Program Kolej+ (art. 39 ustawy o finansach publicznych; uchwała Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 roku; art. 38c o transporcie kolejowym), klasyfikowania środków z Programu Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych w budżecie jst (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dowodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych);
- **zasad gospodarowania mieniem komunalnym**, w tym: możliwości sprzedaży bezpośrednio przez jst energii elektrycznej z posiadanej instalacji fotowoltaicznej (art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej), możliwości oraz formy przekazania PKP S.A. środka trwałego wytworzonego przez jst na gruncie, którego użytkownikiem wieczystym jest PKP S.A. (art. 7 ust. 1 pkt 2, art. 45 ust. 1, art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 28 ustawy o drogach publicznych), oceny planów gminy dotyczących optymalizacji prowadzonej działalności komunalnej w kontekście spodziewanych negatywnych skutków makroekonomicznych dla budżetu gminy (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej), możliwości przekazania likwidowanego majątku gminy nieodpłatnie związkowi metropolitalnemu (art. 16 ust. 1, art. 51 pkt 5 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim; art. 10 ustawy o samorządzie gminnym, art. 220 ust. 1 uofp);
- **zaciągania zobowiązań**, w tym: kwalifikowania umów o poprawę efektywności energetycznej jako tytułu dłużnego oraz obowiązku ujmowania takich umów jako przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej (art. 72, art. 226 uofp, § 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego), prawidłowego obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz ujmowanie w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej udzielonego poręczenia (art. 243 uofp), możliwości zaciągnięcia przez gminę pożyczki w spółce komunalnej (art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 90 i art. 217 ust. 2 pkt 3 uofp);
- **zamówień publicznych**, w tym: możliwości udzielenia zamówienia z wolnej ręki na zakup węgla (art. 7 i art. 52 ust. 1, art. 129 ust. 2 w zw. z art. 129 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych), możliwości wszczęcia procedury o udzielenie zamówienia publicznego w sytuacji gdy zamawiający nie ma zabezpieczonego planu finansowego do całości wartości zamówienia (art. 257, art. 261 ustawy Prawo zamówień publicznych), waloryzowania wynagrodzenia w umowie przedłużonej powyżej 12 miesięcy (art. 439, art. 440 ustawy Prawo zamówień publicznych), stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przy wyborze obsługi bankowej

- o wartości szacunkowej poniżej 130 000 zł (art. 264 ust. 1 uofp, art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych);
- **funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz ich jednostek organizacyjnych w czasie stanu zagrożenia epidemicznego związanego z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2**, w tym: możliwości dochodzenia należności z tytułu kar umownych w okresie epidemii COVID-19 (art. 10, art. 32 ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw; art. 15r, 15s ustawy 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 inwestycje, które będą realizowane przez jednostkę organizacyjną jst lub spółkę komunalną (art. 65 ust. 28 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, uchwała Nr 102 Rady Ministrów w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego);
  - **placówek oświatowych**, w tym: wysokości opłat za posiłki w szkołach publicznych i niepublicznych, w tym odpłatności za posiłki w stołówkach szkolnych oraz posiłki zapewniane w formie cateringu (art. 106 i art. 106a ustawy Prawo oświatowe), możliwości przekazania przez jst dotacji na dofinansowanie zadań oświatowych dla obywateli polskich mieszkających poza granicami Polski (art. 26 ust. 1, art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych), możliwości pokrywania ze środków pochodzących z dotacji oświatowej kosztów związanych z tzw. „zielonymi szkołami” (art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych; art. 10 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe);
  - **zasad i form finansowania zadań jst**, w tym: naliczania ekwiwalentu dla strażaka ratownika OSP, który uczestniczył w działaniu ratowniczym (art. 15 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych), możliwości finansowania przez jst renowacji figur obiektu kultu religijnego (art. 7, art. 22 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), wykorzystania środków z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych na sfinansowanie sporządzenia powiatowego programu ochrony środowiska (art. 263 ust. 1 uofp; art. 403 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska).

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 2021 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 Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”, „Method of Incurring Public Expenditure in Relation to New Public Procurement Legislation in Poland, (in:) S. Moroz, U.K. Zawadzka-Pąk (eds.), Investments and public finance” oraz opracowaniach naukowych. Pracownicy izb wygłaszali referaty na różnych konferencjach i seminariach.

Wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze kolegii regionalnych izb obrachunkowych udostępniane były wydawnictwu „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”.

W 2022 r. na stronach internetowych izb oraz na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, jak również na stronie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych *www.rio.gov.pl* prezentowano m.in. sprawozdania z działalności izb, interpretacje Ministerstwa Finansów, analizy tematyczne, wyjaśnienia izb dotyczące stosowania przepisów, zmiany w obowiązujących przepisach prawa, komunikaty o aktualnie organizowanych szkoleniach oraz o aktualizacjach programów sprawozdawczych.

## 2.2. Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało zagwarantowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<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 2022 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 wniosek osób fizycznych i innych podmiotów,
- w siedzibach izb i zespołów zamiejscowych poprzez wyłożenie lub wywieszenie.

### Zamieszczanie dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej

W serwisie BIP w 2022 r. izby udostępniały zarówno informacje (dokumenty) wytworzone przez izby, jak i wytworzone przez podmioty zewnętrzne.

Na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej udostępniano dokumenty na zasadach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej. Prezentowano dane dotyczące adresów i godzin pracy. Udostępniano informacje dotyczące organizacji izb, przedmiotu działalności, kompetencji organów i osób sprawujących w nich funkcje oraz majątku, którym dysponują (teksty lub wykazy ustaw oraz rozporządzeń stanowiących podstawy prawne działania izb; mapki o zasięgu terytorialnym; regulaminy organizacyjne; schematy organizacyjne; krótkie informacje zawierające opis realizowanych zadań w ramach działalności nadzorczej, opiniodawczej, kontrolnej, szkoleniowej i informacyjnej; informacje o osobach pełniących kluczowe funkcje, w tym o prezesach izb oraz ich zastępcach, członkach kolegiów izb, rzecznikach dyscypliny finansów publicznych i ich kompetencjach).

Informacje publikowano w formie tekstowej bądź tabelarycznej. Zamieszczano także dokumenty dotyczące realizacji zadań określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych, jak np. plany pracy, w tym plany kontroli; informacje o planowanych szkoleniach; sprawozdania z wykonania planu pracy oraz z wykonania planów finansowych.

W serwisie BIP zamieszczano również informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw, w tym udzielania wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych wraz ze wzorem wniosku o udzielenie wyjaśnienia, a także deklaracje dostępności<sup>3</sup>, oraz informacje nt. koordynatora do spraw dostępności<sup>4</sup>. Ponadto izby zamieszczały informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach, a także o zmianach w sposobie przekazywania dokumentów do nadzoru i opiniowania. Publikowane były także komunikaty dotyczące m.in. sposobu i terminów przedkładania sprawozdań, naboru kandydatów na wolne stanowiska, terminów prowadzonych przez izbę szkoleń.

Realizując obowiązek udzielania informacji dotyczących danych publicznych, izby udostępniały także dokumenty związane z realizacją ich ustawowych zadań.

W ramach działalności nadzorczej i opiniodawczej w BIP publikowane były uchwały kolegiów izb, programy posiedzeń kolegiów izb wraz z wynikami oceny legalności uchwał i zarządzeń przedkładanych przez organy jst. Zamieszczano także opinie wydawane przez składy orzekające na podstawie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w tym opinie o projekcie uchwały budżetowej, o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, o prawidłowości planowanej kwoty długu jst oraz o możliwości sfinansowania deficytu. Wyniki związane z realizacją działalności opiniodawczej przedstawiano w formie opisowej i tabelarycznej. Publikowane są również, przekazane przez izby organom stanowiącym i wykonawczym właściwej jst, raporty o stanie gospodarki finansowej sporządzane na podstawie przepisu art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych podejmowane przez kolegia izb uchwały, na podstawie art. 240a ust. 1 uofp, wzywające do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu w celu zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej.

W ramach działalności kontrolnej w BIP udostępniano wystąpienia pokontrolne, wykazy kontroli kompleksowych planowanych do realizacji w danym roku, wykazy zawierające podsumowania przeprowadzanych kontroli, wnoszone

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

<sup>3</sup> Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 82 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Na podstawie art. 14. ust. 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r. poz. 2240).

przez organy jst zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych wraz z uchwałami kolegiów izb w sprawie rozpatrzenia tych zastrzeżeń.

W związku z prowadzoną działalnością informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izby udostępniały stanowiska (w tym dotyczące stosowania przepisów o finansach publicznych) i interpretacje własne oraz informacje o zmianach przepisów dotyczących gospodarki finansowej jst, opracowania przedstawiające kwartalne wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także pisma i stanowiska oraz informacje uzyskane m.in. z Ministerstwa Finansów.

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 2021 roku*, informacja o wynikach kontroli koordynowanej przeprowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie *Dochodów z mienia Skarbu Państwa za lata 2018–2019*, wyniki opiniowania przez regionalne izby obrachunkowe projektów budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2023 r., projektów wieloletnich prognoz finansowych oraz możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, a także komunikaty oraz wyjaśnienia Ministerstwa Finansów.

### **Udostępnianie informacji na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów**

Regionalne izby obrachunkowe w 2022 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 nieudostępionych w BIP.

W 2022 r. wpłynęło do izb 429 wniosków o udostępnienie informacji publicznej (tj. o blisko 18% mniej niż w roku poprzednim), z których 59,7% stanowiły wnioski od osób fizycznych (256), a pozostała część – 40,3% (173) została złożona przez inne podmioty, m.in. fundacje, stowarzyszenia, firmy prywatne, banki, przedstawiciele jst, biura poselskie, kancelarie prawne, portale internetowe, redakcje czasopism, wydawnictwa oraz redakcje 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,
- wyniki kontroli w zakresie zamówień publicznych,
- wystąpienia pokontrolne, dokumenty związane z przeprowadzonymi kontrolami, wykaz jst objętych planem kontroli,
- dane dotyczące wykonania budżetów jst,
- sprawozdania budżetowe i z operacji finansowych,
- bilanse z wykonania budżetu, bilanse łączne oraz rachunki zysków i strat jst,
- udzielane wyjaśnienia w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, podatkach i opłatach lokalnych, ochotniczych strażach pożarnych oraz funduszu sołeckim,
- stanowiska i interpretacje przekazywane do izb przez organy administracji centralnej,
- organizacja wewnętrzna regionalnych izb obrachunkowych, polityka rachunkowości, stan kadrowy, wynagrodzenia pracowników, uprawnienia audytorów wewnętrznych, 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 2022 r. udostępniały informacje publiczne także poprzez wyłożenie lub wywieszenie ich w siedzibach izb oraz zespołów zamiejscowych. W powyższy sposób udostępniano zarówno dokumenty zamieszczane na stronach podmiotowych BIP, jak i dokumenty tam niezamieszczane, w tym m.in. informacje o wynikach konkursu na członka kolegium, ogłoszenia o naborze pracowników oraz dotyczące zamówień publicznych.

## Rozdział X.

### Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

#### 1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych powstała na mocy przepisu art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (wprowadzonego ustawą z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin<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.

Ponadto na mocy art. 25aa ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.<sup>2</sup>, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w celu zapewnienia jednolitości udzielanych przez izby wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych może wydawać, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, wytyczne, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W skład Krajowej Rady wchodzi prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegium każdej izby.

Krajowa Rada realizuje swoje zadania na posiedzeniach plenarnych poprzez działalność określonych w regulaminie komisji oraz poprzez działania przewodniczącego Rady i jego zastępców.

W Krajowej Radzie funkcjonuje pięć stałych Komisji:

- Legislacji i Orzecznictwa,
- Koordynacji Kontroli,
- Analiz Budżetowych,
- do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych,
- Szkoleń, Informacji i Promocji.

Pracami KR RIO kieruje przewodniczący, który wybierany jest spośród członków Rady na dwuletnią kadencję. Według tych samych zasad wybierani są zastępcy przewodniczącego.

W dniu 2 czerwca 2022 r. na Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych na dwuletnią kadencję 2022–2024 ponownie wybrany został Mirosław Legutko – Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie (krrio@krakow.rio.gov.pl). Zastępcami Przewodniczącego wybrani zostali: Luiza Budner-Iwanicka, Prezes RIO w Gdańsku (gdansk@rio.gov.pl) i Grzegorz Czarnocki, Prezes RIO w Opolu (opole@rio.gov.pl).

W 2022 r. odbyło się siedem posiedzeń KR RIO, w tym w związku z trwającym stanem epidemii trzy posiedzenia w formie zdalnej, a cztery w formie stacjonarnej.

Wśród zagadnień poruszanych podczas obrad znalazły się m.in.:

- węzłowe problemy związane z wejściem w życie ustawy o z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych,
- omówienie zagadnień dotyczących przepisów ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa,

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 113, poz. 734.

<sup>2</sup> Art. 4 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927 z późn. zm.).

- rozbieżności w stanowiskach izb dotyczące stosowania przepisów w zakresie uzupełniającej subwencji ogólnej przeznaczonej na wsparcie inwestycji gminnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz w zakresie kanalizacji (w szczególności zadania wykonywane przez gminne spółki oraz samorządowe zakłady budżetowe),
- zajęcie stanowiska w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych dot. projektu „Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 roku”, realizowanego przez Województwo Śląskie,
- finansowanie zadań JST związanych z wypłatą dodatku węglowego i innych źródeł ciepła,
- wypracowanie stanowiska dotyczącego przeznaczania środków z subwencji „wodociągowej i kanalizacyjnej”,
- omówienie zasad, kryteriów postępowania nadzorczego wobec treści art. 6 i 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw,
- charakter prawny uchwały rady gminy, podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 2da ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>3</sup>, w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz skutki jej niepodjęcia w kontekście zadań regionalnych izb obrachunkowych,
- postępowanie kontrolne w zakresie dotacji oświatowych – propozycja wniosku *de lege ferenda*,
- klasyfikowanie wydatków na remonty dróg – propozycja interpretacji,
- rozbieżności interpretacyjnych izb w sprawie art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska.

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 2023 rok niezbędnych do zapewnienia ich bieżącego funkcjonowania, ustalanie tematów kontroli koordynowanych w 2023 r., obowiązki informacyjne i sprawozdawcze izb. Wymieniono doświadczenia w zakresie działań podjętych przez poszczególne izby w celu uzyskania wymaganych przez ustawę oszczędności w zużyciu energii elektrycznej.

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 2022 r. Krajowa Rada współpracowała głównie z:

1. Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji m.in. w zakresie:
  - budżetów oraz sprawozdawczości z działalności izb,
  - wykorzystania przez samorządy środków pochodzących z rezerwy na zarządzanie kryzysowe na wydatki związane z kryzysem uchodźczym będącym następstwem ataku Rosji na Ukrainę,
  - zajęcia stanowiska w zakresie realizacji inwestycji z udziałem środków Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na terenach miejscowości, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej.
2. Ministerstwem Finansów m.in. w zakresie:
  - opiniowania projektów ustaw, w tym: o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw,
  - o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw,
  - opiniowania projektów rozporządzeń, w tym: zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia; zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji, w sprawie przedłużenia terminu do złożenia zeznania o wysokości dochodu osiągniętego (straty poniesionej) i wpłaty należnego podatku przez podatników podatku dochodowego od osób prawnych,
  - zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych; zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia górnej granicy składek organizacji spółdzielczych na rzecz związków rewizyjnych i Krajowej Rady Spółdzielczej; zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad uznawania, metod wyceny, zakresu ujawniania i sposobu prezentacji instrumentów finansowych,
  - zajęcia stanowiska w zakresie prawidłowego ujęcia w budżetach roku 2022 niewykorzystanych w roku 2021 środków z tytułu nagród finansowych w konkursach: Rosnąca Odporność, Najbardziej Odporna Gmina, Gmina na Medal – Szczepimy Się,

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.

- wpracowania wspólnego stanowiska w zakresie wydatkowania w 2022 r. środków otrzymanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw,
  - metodologii sporządzania Wieloletniej Prognozy Finansowej Jednostek Samorządu Terytorialnego,
  - 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,
  - opiniowania projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawowych warunków niezbędnych do realizacji przez szkoły i nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych oraz programów nauczania.

Wybrano i wskazano przedstawiciela na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do członków Zespołu do Spraw Ustroju Samorządu, Obszarów Miejskich i Metropolitalnych.

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 Ustawodawczej, Komisji Finansów Publicznych, Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, konferencji naukowej „Gospodarka odpadami komunalnymi jako narzędzie walki ze zmianą klimatu”, organizowanej przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii konferencji pn.: „Polityka zakupowa państwa – priorytety i korzyści”, posiedzeniu Komitetu do spraw Kontroli w Zamówieniach Publicznych, spotkaniu z ekspertami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w ramach projektu „Plan działania na rzecz poprawy jakości audytu wewnętrznego”, XXXI Forum Ekonomicznym, Forum Gospodarczym, Forum Miasteczek Polskich.

Z Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej współpracowano w zakresie przepisów prawnych regulujących kwestie budżetu obywatelskiego.

Współpraca izb obrachunkowych z organami państwa i innymi instytucjami polegała również na opracowywaniu analiz, zestawień liczbowych oraz udostępnieniu zgromadzonej dokumentacji i danych również dla Głównego Urzędu Statystycznego.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych objęła patronatem:

- Krajowy Kongres Forum Skarbników,
- Krajowy Kongres Forum Sekretarzy,
- XV Ogólnopolskiej Konferencji Prawa Podatkowego „Dokąd prowadzą zmiany w prawie podatkowym”,
- Dziewiątą edycję konkursu Mistrz Finansów Publicznych,
- XIV Forum Finansów Publicznych.

Krajowa Rada udzielała na bieżąco informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej zainteresowanym podmiotom.

W skład Krajowej Rady w 2022 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), Damian Grzelka i Wojciech Czerw (RIO w Kielcach), Mirosław Legutko i Gabriela Broł-Stanek (RIO w Krakowie), Jacek Grządka i Piotr Prystupa (RIO w Lublinie), Ryszard Paweł Krawczyk i Paweł Dobrzyński (RIO w Łodzi), Bogdan Gaber i Janusz Facon (RIO w Olsztynie), Grzegorz Czarnocki i Aleksandra Bieniaszewska (RIO w Opolu), Grażyna Wróblewska i Zofia Ligocka (RIO w Poznaniu), Zbigniew 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 działał przy Przewodniczącym KR RIO (30-110 Kraków, ul. Józefa Ignacego Kraszewskiego 36; krrio@krakow.rio.gov.pl).

## 2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2022 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 2022 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 2022 r. przedstawiciele Zespołu aktywnie uczestniczyli w dostosowaniu systemu BeSTi@ do zmian w przekazywaniu sprawozdań budżetowych, w tym do Głównego Urzędu Statystycznego, wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>4</sup> oraz zmian związanych z wyliczeniem wskaźników z art. 242 i art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup> wprowadzonych ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw<sup>6</sup>.

W 2022 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 2022 r. odbyło się szereg spotkań Zespołu ds. Modernizacji Systemu SJO BeSTi@, zarówno w formule on-line jak i stacjonarnej, poświęconych założeniom i wymaganiom biznesowym do budowy nowego systemu informatycznego w technologii webowej dla jednostek organizacyjnych jst.

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 20 nowych wersji systemów, spośród których cztery trafiły do wszystkich użytkowników.

W 2022 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.

<sup>4</sup> Dz. U. poz. 144.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz. U. poz. 1964.

## Infrastruktura internetowa

### System elektronicznego nadzoru prawnego

W 2016 r. dwie z regionalnych izb obrachunkowych zapoczątkowały wdrożenie systemu elektronicznego nadzoru prawnego, który ma na celu usprawnienie działalności nadzorczej i opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych. W latach 2017–2020 do grona użytkowników aplikacji dołączyło 6 regionalnych izb obrachunkowych. W 2021 r. wdrożenie elektronicznego nadzoru prawnego odbyło się w 4 regionalnych izbach obrachunkowych. W 2022 r. we wszystkich regionalnych izbach obrachunkowych wdrożony został system elektronicznego nadzoru prawnego.

System elektronicznego nadzoru prawnego umożliwia jst 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 nadzorcze kolegii izb) oraz działalności opiniodawczej (uchwały składów orzekających) przekazywane są zwrotnie do jst w postaci dokumentu elektronicznego za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (ePUAP).

### Serwer internetowy izb

Regionalne izby obrachunkowe na mocy podpisanego w 2001 r. porozumienia utrzymywały wspólny serwer internetowy. Świadczone były na nim m.in. usługi WWW, poczty elektronicznej, baz danych i transferu plików FTP.

Pod adresem [www.rio.gov.pl](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.

#### 1. Propozycja zmiany art. 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup>

W art. 257 ustawy o finansach publicznych proponuje się zmianę brzmienia pkt 1 i pkt 4:

Proponowane brzmienie:

*„art. 257 W toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu:*

*1) dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot, uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych lub uzyskaniem środków przeznaczonych na określony cel, co do których organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma swobody podejmowania decyzji o ich przeznaczeniu; (...)*

*4) dochodów i wydatków związanych ze zwrotem dotacji i środków, o których mowa w pkt 1.”*

Zgodnie z obowiązującym art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego może dokonywać zmian planu dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. Powyższa redakcja upoważnienia ogranicza zakres jego zastosowania do przyznania środków w formie dotacji. Upoważnienie nie będzie mogło zostać wykorzystane w przypadku przekazania dofinansowania, które nie stanowi dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych. Biorąc pod uwagę rosnącą wielkość środków przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach tworzonych funduszy celowych, w szczególności Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Funduszu Pomocy Obywatelom Ukrainy, wzrasta wartość przekazywanych środków finansowych posiadających cechy dotacji celowej. Tym samym proponowana zmiana ma na celu uelastycznienie procesu związanego z wykonywaniem budżetu. Wprowadzenie zatem do budżetu przedmiotowych środków stanowi jedynie czynność techniczną umożliwiającą organowi wykonawczemu dokonanie stosownego wydatku, a w konsekwencji realizację zadania publicznego. Wobec braku uprawnienia organu stanowiącego do wskazania przeznaczenia określonych środków, przypisanie temu organowi wyłącznego uprawnienia do ich wprowadzania do budżetu, z czym wiąże się konieczność uruchomienia stosownej procedury, należy ocenić jako niecelowe i utrudniające wykonywanie budżetu, gdyż realizacja zadań finansowanych przez te środki wymaga często szybkiego działania.

#### 2. Propozycje zmian w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

##### a) w art. 5a ust. 5

Propozycja zmiany art. 5a ust. 5:

*„5. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykazanych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu, o którym mowa w art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).”*

W aktualnie obowiązującym przepisie art. 5a ust. 5 usg dla miast na prawach powiatu, dla których utworzenie budżetu obywatelskiego jest obligatoryjne określono minimalną wysokość budżetu obywatelskiego, stosując wyrażenie „co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu”. Takie sformułowanie rodzi następujące pytania.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.

Po pierwsze czy 0,5% wydatków gminy odnosi się tylko do „części gminnej” budżetów miast na prawach powiatu (a więc tej części budżetu w której zaplanowane są wydatki na realizację przez miasta na prawach powiatu zadań szczebla gminnego), czy też do całości wydatków budżetu jst. Po drugie, jakie „ostatnie przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu” na myśli miał ustawodawca, tj. czy jest to jedno ze sprawozdań statystycznych, czy też np. o sprawozdanie organu wykonawczego jst przedkładane do 31 marca roku następującego po roku budżetowym organowi stanowiącemu jst, o którym mowa w art. 267 uofp. Niewątpliwie przepis art. 5 a ust. 5 usg wymaga doprecyzowania w przedstawionym zakresie, tak aby nie budził wątpliwości. Zaproponowany zapis powinien wyeliminować wątpliwości interpretacyjne związane z tym przepisem.

**b) dodanie w art. 74 ust. 4 i 5**

Propozycja dodania w art. 74 po ust. 3 ust. 4 i 5 w brzmieniu:

*„4. Związki międzygminne mogą zawierać z niebędącymi członkami związku gminami porozumienia w sprawie powierzenia określonych zadań publicznych.*

*5. Strona wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki związane z powierzonymi jej zadaniami, a strona powierzająca ma obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.”.*

W konsekwencji:

w art. 67 ust. 2 po pkt 9 dodanie pkt 10 w brzmieniu:

*„10) zasad zawierania porozumień, o których mowa w art. 74 ust. 4 i 5.”.*

**c) w celu doprowadzenia do zgodności treści samorządowych ustaw ustrojowych proponuje się dodanie w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>2</sup> po art. 73, art. 73a w brzmieniu**

*„Art. 73a*

*1. Związki powiatowe, związki powiatowo-gminne mogą zawierać z powiatami, gminami nie będącymi członkami związku porozumienia w sprawie powierzenia określonych zadań publicznych.*

*2. Strona wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki związane z powierzonymi jej zadaniami, a strona powierzająca ma obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.”.*

W konsekwencji:

w art. 67 ust. 2 po pkt 10 dodanie pkt 11 w brzmieniu:

*„11) zasad zawierania porozumień, o których mowa w art. 73a.”.*

W aktualnym porządku prawnym związki nie mogą zawierać porozumień z gminami oraz powiatami dotyczących powierzenia zadań publicznych. Ewentualne przyjęcie sąsiadującej gminy do istniejącego związku komunikacyjnego jest procesem długotrwałym i w przypadku małych gmin nieopłacalnym. Przyjęcie powyższych zmian umożliwi w szczególności związkom utworzonym w celu realizacji zadań związanych z zaspokojeniem lokalnego transportu zbiorowego, na obsługę tras autobusowych w gminach (powiatach) sąsiadujących z obszarem na jakim działa związek. Zawarcie porozumienia ze związkiem dysponującym nowoczesnym taborem pozwoliłoby także na obniżenie kosztów zapewnienia komunikacji przez gminę nie będącą członkiem związku.

Ponadto w gminach podmiejskich komunikacja publiczna koncentruje się na dowożeniu pracowników i uczniów do zakładów pracy i szkół zlokalizowanych na obszarze sąsiadującym z gminą. W tym przypadku to związek komunikacyjny obejmujący gminę miejską mógłby w ramach porozumienia z gminą sąsiednią powierzyć jej taborowi dowóz pasażerów od granic gminy do dworca autobusowego zlokalizowanego w mieście bez potrzeby przesiadania się przez pasażerów do taboru związku.

Podobna propozycja legislacyjna stanowiła przedmiot projektu Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zmian do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym z dnia 21 lipca 2021 r.

**d) w art. 58**

Krajowa Rada proponuje uchylenie art. 58 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do art. 58 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte. Z ust. 2 przywołanego artykułu

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.

wynika, że uchwały rady gminy, o których mowa w ust. 1, zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Dokonując analizy przepisów ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa należy stwierdzić, że ustawodawca w ww. ustawach ustrojowych nie zredagował analogicznych przepisów określających warunki zaciągania zobowiązań finansowych przez jednostki szczebla powiatowego oraz województw samorządowych. Wobec tego do nich zastosowanie będą miały wyłącznie rozwiązania wynikające z ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).

Mając na względzie istotne różnice odnośnie zasad zaciągania przez jst zobowiązań finansowych, wynikające z ustaw ustrojowych, zasadne jest podjęcie działań legislacyjnych mających na celu określenie jednolitych rozwiązań dotyczących wymogów formalnych, jakie powinny spełniać uchwały i zarządzenia organów jst w tym zakresie.

### **3. Propozycje zmian ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>3</sup>**

#### **a) uszczelnienie systemu gospodarki odpadami komunalnymi**

Krajowa Rada zwraca uwagę na konieczność dokonania zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z uwagi na występujące problemy niebilansowania się kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi spowodowane występującymi lukami szacowanej ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, uniemożliwiających pozyskanie dochodów z tytułu opłaty adekwatnej do faktycznej ilości powstających odpadów z gospodarstw domowych.

Przeprowadzone analizy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności wybranej metody ustalenia opłaty, planowane i wykonane przez gminy oraz związki międzygminne dochody oraz wydatki związane z funkcjonowaniem systemu, wskazują że zdecydowana większość jednostek 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 zanizonej 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.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.

Mając powyższe na uwadze Krajowa Rada za uzasadnione wskazuje podjęcie interwencji ustawodawcy, w celu uszczelnienia systemu gospodarki odpadami komunalnymi, zapewniając jednocześnie adekwatne źródło dochodów do kosztów wywiezienia i utylizacji odpadów powstających w gospodarstwach domowych.

**b) sygnalizacja potrzeby dokonania zmian wynikająca z brzmienia art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**

Krajowa Rada zwraca uwagę na konieczność dokonania zmian w ustawie w celu zapewnienia prawidłowego zastosowania art. 6j ust. 3f ustawy.

Zgodnie z aktualną treścią art. 6j ust. 3f w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalana na podstawie metody, o której mowa w ust. 1 pkt 2, nie może wynosić więcej niż 7,8% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za gospodarstwo domowe.

Redagując ww. ograniczenie ustawodawca zastosował odesłanie do dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za gospodarstwo domowe. Z uzasadnienia do projektu ustawy 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), w zakresie dotyczącym projektowanego art. 6j ust. 3f wynika, że „Zaproponowane rozwiązanie pozwoli uniknąć nieproporcjonalnie dużego obciążania mieszkańców opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przez wyznaczenie górnej granicy tej opłaty. Opracowując powyższe rozwiązanie wzięto pod uwagę napływające zgłoszenia od mieszkańców, którzy wskazywali na nieproporcjonalne obciążenie opłatami w odniesieniu do ilości wytwarzanych odpadów.” Tym samym w ocenie Krajowej Rady zastosowane rozwiązanie ma stanowić mechanizm ograniczający obliczenie opłaty w wysokości niewspółmiernej do wytwarzanych odpadów komunalnych oraz wynikających z tego kosztów odbioru i ich unieszkodliwienia. Zatem intencją projektodawcy było zastosowanie ograniczenia opłaty odnoszącego się do gospodarstwa domowego, które zużywa wodę i jednocześnie ponosi opłatę za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Należy jednak zauważyć, że z doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego wynika, iż w nieruchomości rodzinnej może zamieszkiwać kilka gospodarstw domowych (np. rodzice i dorosłe dzieci – tworzące odrębne gospodarstwa domowe). Ponadto w aglomeracjach miejskich wiele nieruchomości lokalowych wynajmowanych jest studentom, którzy tym samym tworzą kilka gospodarstw domowych. Jednocześnie napływ obywateli z Ukrainy, w tym pracowników, spowodował że wiele nieruchomości lokalowych zajmowane jest przez kilka osób tworzących odrębne gospodarstwa domowe.

W świetle obowiązującego brzmienia ww. przepisu, w celu jego prawidłowego zastosowania organ ustalając opłatę powinien dokonać weryfikacji liczby gospodarstw zamieszkujących nieruchomość, a w przypadku ustalenia ich liczby większej niż jedno, ustalić opłatę w oparciu o wielokrotność kwoty stanowiącej 7,8% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem. Co istotne obowiązujące rozwiązania prawne nie stwarzają dla gmin mechanizmów umożliwiających przeprowadzenie weryfikacji faktycznej liczby gospodarstw domowych zamieszkujących nieruchomość. Ustalenie opłaty w oparciu o dane zawarte w deklaracji, opierające się na oświadczeniu podmiotu wypełniającego deklarację, może nie stanowić wystarczającej podstawy prawidłowego zastosowania art. 6j ust. 3f ustawy. Brak możliwości weryfikacji liczby gospodarstw domowych zamieszkujących nieruchomość uniemożliwia prawidłowe zastosowanie mechanizmu przewidzianego w art. 6j ust. 3f, w szczególności wobec braku możliwości zainstalowania dodatkowego podlicznika zużycia wody w nieruchomości lokalowej. Ponadto aktualne rozwiązania prawne nie stwarzają również warunków dokonywania wzajemnych rozliczeń między poszczególnymi gospodarstwami zamieszkującymi nieruchomość objętą deklaracją.

W aktualnym stanie prawnym możliwa jest zatem sytuacja, w której opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalona w oparciu o wskazania wodomierza, przekroczy wartość 7,8% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za gospodarstwo domowe, przy czym w przypadku zamieszkiwania w danej nieruchomości mnogiej liczby gospodarstw domowych, powyższa opłata maksymalna powinna ulec zwielokrotnieniu (dla każdego gospodarstwa domowego z osobna). Jednocześnie brakuje możliwości ustalenia dla którego z tych gospodarstw ustalić opłatę maksymalną, wynikającą z ww. przepisu, a dla którego opłatę zgodną ze zużyciem wody.

#### 4. W zakresie zmian przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>4</sup>

Proponuje się dodanie przepisu art. 403a w brzmieniu:

*„Art. 403a ust. 1. Gmina albo powiat może przystąpić do realizacji programu Narodowego Funduszu albo wojewódzkiego funduszu, po wyrażeniu zgody przez organ stanowiący.*

*ust. 2 Gmina albo powiat realizuje program Narodowego Funduszu albo wojewódzkiego funduszu na zasadach i w trybie przewidzianym w zawartej umowie. Art. 403 ust. 5 nie stosuje się”.*

Aktualny stan prawny uniemożliwia udzielanie przez gminy i powiaty dotacji na zasadach i w trybie przewidzianym w art. 403 ust. 5 ustawy prawo ochrony środowiska, w przypadku gdy brak jest możliwości transponowania regulacji, zawartych w programie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, do uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a uchwała miałaby zostać podjęta w celu realizacji takiego programu. Wskazane przepisy pozwolą usunąć wątpliwości interpretacyjne dotyczące zasad i trybu przekazywania środków z budżetu gmin i powiatów, które jst otrzymała ze wskazanych funduszy, podmiotom zewnętrznym.

#### 5. Propozycje zmian w rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 3 sierpnia 1961 r. w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyny<sup>5</sup>

Krajowa Rada zwraca uwagę na aktualne brzmienie § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 3 sierpnia 1961 r. w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyny (Dz. U. Nr 39, poz. 202), który odsyła do nieistniejących w aktualnym ustroju terenowych organów administracji publicznej. Wobec powyższego Krajowa Rada wnioskuje o dokonanie zmiany brzmienia wskazanego przepisu, aktualizując jego treść do aktualnych rozwiązań ustrojowych.

Zgodnie z nadal aktualnymi rozwiązaniami prawnymi wydatki związane z wypłatą wynagrodzeń i zwrotem kosztów przejazdu określonych w ust. 1 i 2 pokrywają właściwe do spraw zdrowia i opieki społecznej organy prezydiów powiatowych (miejskich w miastach stanowiących powiaty miejskie, dzielnicowych w miastach wyłączonych z województw) rad narodowych. Adresatem zredagowanego przepisu są zatem organy prezydiów powiatowych rad narodowych, a więc organy władzy publicznej poprzedniego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Biorąc pod uwagę zmianę ustroju stanowiącą efekt uchwalenia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, za uzasadnione należy uznać dokonanie przedmiotowej zmiany.

#### 6. Propozycja zmiany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>6</sup>

W art. 67 ustawy o gospodarce nieruchomościami po ust. 3a dodaje się ust. 3b w brzmieniu:

*„3b. Nabywca nieruchomości, o której mowa w ust. 3 i 3a zobowiązany jest do pokrycia kosztów ustalenia wartości nieruchomości, jeżeli dla tej nieruchomości nie ustalono aktualnej wartości.”.*

Niniejszy wniosek dotyczy zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie odnoszącym się do obciążania jst kosztami przygotowania wyceny nieruchomości na wniosek podmiotów zainteresowanych ich nabyciem. Zagadnienia związane ze stwierdzaniem przypadków obciążania najemców kosztami opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości (koszty wyceny) opisywane były przez regionalne izby obrachunkowe w informacji o wynikach kontroli koordynowanej: Dochody z mienia z umów cywilnoprawnych w jst (lata 2013–2014). W informacji wskazywano, że obciążanie przyszłych nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tj. kosztami wyceny nieruchomości, narusza art. 25 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 23 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344). Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzane są również podczas rutynowo prowadzonych kontroli kompleksowych w jst. Informacje o tego typu nieprawidłowościach były publikowane w poszczególnych sprawozdaniach z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2018–2021. Izby stwierdzając tego typu nieprawidłowości wskazują, że stosownie do przepisów art. 25 ustawy o gospodarce

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 39, poz. 202.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.

nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, natomiast gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności określonych w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który to przepis w pkt 2 określa, iż jedną z takich czynności jest zapewnienie wyceny nieruchomości. Czynności związane z przygotowaniem nieruchomości do zbycia należą w całości do gminy, a zatem to gmina (jej organ wykonawczy) powinna przygotować nieruchomość do sprzedaży i określić cenę zbycia po ustaleniu wartości nieruchomości. Zaprezentowane stanowisko zostało również potwierdzone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1807/11, z którego jednoznacznie wynika, iż pokrycie kosztów za przygotowanie nieruchomości do sprzedaży leży w kompetencji wójta, burmistrza albo prezydenta. W powyższym wyroku NSA uznał za sprzeczne z postanowieniami ustawy o gospodarce nieruchomościami przeliczanie na nabywców kosztów opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości. Również Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli w zakresie sprzedaży przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych (LBY.430.2.2022 Nr ewid. 122/2022/P/22/051/LBY) wskazała jako istotne zagadnienie nieuprawnione przenoszenie opłat za wyceny lokali na najemców (przyszłych nabywców), przy czym zarówno z ustaleń NIK jak i z tego wynika, że część jest konsekwentnie stosuje niezgodną z prawem praktykę, mimo ustaleń i wniosków organów kontroli, akcentując troskę o finanse samorządowe i prawidłowe zarządzanie mieniem. Istotnie, wskazać należy, że funkcjonujące w chwili obecnej rozwiązania prawne mogą powodować, że koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży będą obciążały ją, a nabywca nieruchomości oprócz przysługujących mu bonifikat od ceny nieruchomości otrzyma również benefit w postaci poniesienia tych kosztów przez ją. Taka sytuacja wydaje się być niewłaściwa zważywszy na fakt, że wycena dokonywana jest tylko i wyłącznie w celu przygotowania nieruchomości do sprzedaży, jest jednym z elementów całej procedury sprzedaży (elementem obligatoryjnym).

W związku z powyższym za uzasadnione wskazane wydaje się przyjęcie rozwiązań, które umożliwiłyby jej obciążanie kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, przyszłych nabywców, z uwzględnieniem ich ryzyka co do odstąpienia od nabycia.

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2022 r.

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń										Wyniki badania nadzorczego			
		ogółem w 2021 r.	ogółem w 2022 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	z tego:		nieważne w całości	nieważne w części			
									6	7			8	9	10
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
1	budgetu	2 961	<b>2 975</b>	x	2 764	211	78	125	4	4	-				
2	zmian budżetu	103 830	<b>122 869</b>	88 453	121 125	1 744	826	747	65	47	18				
3	wieloletniej prognozy finansowej i zmian	28 780	<b>32 327</b>	3 898	31 603	724	496	122	101	62	39				
4	procedury uchwalania budżetu	126	<b>113</b>	3	105	8	1	-	7	4	3				
5	emitowania obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	486	<b>563</b>	-	552	11	1	2	7	4	3				
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący	1 120	<b>1 313</b>	x	1 283	30	-	17	13	-	13				
7	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	1 960	<b>1 583</b>	253	1 548	35	2	12	20	4	16				
8	udzielania pożyczek	173	<b>207</b>	106	197	10	8	1	1	-	1				
9	udzielania poręczeń	67	<b>98</b>	29	93	5	-	1	3	-	3				
10	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	63	<b>58</b>	46	58	-	-	-	-	-	-				
11	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego	9 426	<b>10 571</b>	47	10 145	426	20	59	347	154	193				
12	podatków i opłat lokalnych, w tym: - opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	11 455	<b>11 380</b>	4	10 664	716	71	147	486	353	133				
		4 127	<b>3 423</b>	x	3 069	354	28	62	261	200	61				
13	pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochoźących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	623	<b>752</b>	x	719	33	19	2	12	8	4				
14	absolutorium	2 895	<b>2 899</b>	x	2 879	20	2	1	17	-	17				
15	pozostałe uchwały i zarządzenia	10 268	<b>9 387</b>	1 726	9 257	130	32	12	81	36	45				
Ogółem		174 233	<b>197 095</b>	<b>94 565</b>	<b>192 992</b>	<b>4 103<sup>1)</sup></b>	<b>1 556</b>	<b>1 248</b>	<b>1 164</b>	<b>676</b>	<b>488</b>				

<sup>1)</sup> W tym: 64 uchwały i 15 zarządzeń z naruszeniem prawa dołączających 2021 r., a zbadanych w 2022 r.; 15 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 11 uchwał i 30 zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jest usunięta nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2022 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	
2021	174 233	170 213	97,7	4 020	2,3	1 449	0,8	1 090	0,6	1 351	0,8	885	0,5	466	0,3	
<b>2022</b>	<b>197 095</b>	<b>192 992</b>	<b>97,9</b>	<b>4 103<sup>1)</sup></b>	<b>2,1</b>	<b>1 556</b>	<b>0,8</b>	<b>1 248</b>	<b>0,6</b>	<b>1 164</b>	<b>0,6</b>	<b>676</b>	<b>0,3</b>	<b>488</b>	<b>0,2</b>	
z tego:																
- gminy	163 182	159 491	97,7	3 691	2,3	1 372	0,8	1 146	0,7	1 046	0,6	619	0,4	427	0,3	
- powiaty	19 863	19 592	98,6	271	1,4	133	0,7	76	0,4	56	0,3	22	0,1	34	0,2	
- miasta na prawach powiatu	9 638	9 548	99,1	90	0,9	32	0,3	20	0,2	36	0,4	18	0,2	18	0,2	
- województwa samorządowe	2 674	2 652	99,2	22	0,8	9	0,3	-	x	13	0,5	9	0,3	4	0,1	
- związki jst	1 677	1 648	98,3	29	1,7	10	0,6	6	0,4	13	0,8	8	0,5	5	0,3	
- związek metropolitalny	61	61	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

<sup>1)</sup> W tym: 64 uchwały i 15 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2021 r., a zbadanych w 2022 r.; 15 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 11 uchwał i 30 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 2022 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	
2021	2 961	2 782	94,0	179	6,0	45	1,5	120	4,1	13	0,4	12	0,4	1	0,0	
<b>2022</b>	<b>2 975</b>	<b>2 764</b>	<b>92,9</b>	<b>211<sup>1)</sup></b>	<b>7,1</b>	<b>78</b>	<b>2,6</b>	<b>125</b>	<b>4,2</b>	<b>4</b>	<b>0,1</b>	<b>4</b>	<b>0,1</b>	-	x	
z tego:																
- gminy	2 410	2 220	92,1	190	7,9	69	2,9	115	4,8	2	0,1	2	0,1	-	x	
- powiaty	312	298	95,5	14	4,5	6	1,9	7	2,2	1	0,3	1	0,3	-	x	
- miasta na prawach powiatu	66	61	92,4	5	7,6	2	3,0	2	3,0	1	1,5	1	1,5	-	x	
- województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- związki jst	171	169	98,8	2	1,2	1	0,6	1	0,6	-	x	-	x	-	x	
- związek metropolitalny	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

<sup>1)</sup> W tym: 4 uchwały z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności.

Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2022 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	
2021	103 830	102 375	98,6	1 455	1,4	631	0,6	636	0,6	77	0,1	54	0,1	23	0,0	
<b>2022</b>	<b>122 869</b>	<b>121 125</b>	<b>98,6</b>	<b>1 744<sup>1)</sup></b>	<b>1,4</b>	<b>826</b>	<b>0,7</b>	<b>747</b>	<b>0,6</b>	<b>65</b>	<b>0,1</b>	<b>47</b>	<b>0,0</b>	<b>18</b>	<b>0,0</b>	
z tego:																
- gminy	100 340	98 781	98,4	1 559	1,6	724	0,7	680	0,7	54	0,1	38	0,0	16	0,0	
- powiaty	13 232	13 088	98,9	144	1,1	80	0,6	55	0,4	5	0,0	4	0,0	1	0,0	
- miasta na prawach powiatu	7 303	7 274	99,6	29	0,4	19	0,3	8	0,1	1	0,0	1	0,0	-	x	
- województwa samorządowe	1 383	1 383	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- związki jst	587	575	98,0	12	2,0	3	0,5	4	0,7	5	0,9	4	0,7	1	0,2	
- związek metropolitalny	24	24	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

<sup>1)</sup> W tym: 61 uchwały i 14 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2021 r., a zbadanych w 2022 r.; 1 uchwała z naruszeniem prawa bez orzekania o jej nieważności; 2 uchwały i 28 zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2022 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:														
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:										
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:				
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
2010	10	9	90,0	1	10,0	-	x	-	x	1	10,0	x	x	1	10,0	
2021	28 780	27 985	97,2	795	2,8	591	2,1	88	0,3	109	0,4	66	0,2	43	0,1	
<b>2022</b>	<b>32 327</b>	<b>31 603</b>	<b>97,8</b>	<b>724<sup>1)</sup></b>	<b>2,2</b>	<b>496</b>	<b>1,5</b>	<b>122</b>	<b>0,4</b>	<b>101</b>	<b>0,3</b>	<b>62</b>	<b>0,2</b>	<b>39</b>	<b>0,1</b>	
z tego:																
- gminy	27 115	26 470	97,6	645	2,4	437	1,6	110	0,4	94	0,3	58	0,2	36	0,1	
- powiaty	3 530	3 470	98,3	60	1,7	45	1,3	10	0,3	4	0,1	4	0,1	-	x	
- miasta na prawach powiatu	950	940	98,9	10	1,1	8	0,8	2	0,2	-	x	-	x	-	x	
- województwa samorządowe	249	248	99,6	1	0,4	1	0,4	-	x	-	x	-	x	-	x	
- związki jst	473	465	98,3	8	1,7	5	1,1	-	x	3	0,6	-	x	3	0,6	
- związek metropolitalny	10	10	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

<sup>1)</sup> W tym: 2 uchwały i 1 zarządzenie z naruszeniem prawa dotyczących 2021 r., a zbadanych w 2022 r.; 1 uchwała i 1 zarządzenie z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela 6. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2022 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	.	x	
- nieudzielenie	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	.	x	.	x	
2021 - ogółem, z tego:	2 895	2 879	99,4	16	0,6	5	0,2	1	0,0	10	0,3	-	x	10	0,3	
- udzielenie	2 871	2 866	99,8	5	0,2	5	0,2	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	24	13	54,2	11	45,8	-	x	1	4,2	10	41,7	-	x	10	41,7	
<b>2022 - ogółem, z tego:</b>	<b>2 899</b>	<b>2 879</b>	<b>99,3</b>	<b>20</b>	<b>0,7</b>	<b>2</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>	<b>17</b>	<b>0,6</b>	-	x	<b>17</b>	<b>0,6</b>	
- udzielenie	<b>2 871</b>	<b>2 864</b>	<b>99,8</b>	<b>7</b>	<b>0,2</b>	<b>2</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>0,0</b>	<b>4</b>	<b>0,1</b>	-	x	<b>4</b>	<b>0,1</b>	
- nieudzielenie	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>53,6</b>	<b>13</b>	<b>46,4</b>	-	x	-	x	<b>13</b>	<b>46,4</b>	-	x	<b>13</b>	<b>46,4</b>	
z tego:																
- gminy																
- ogółem, z tego:	2 355	2 339	99,3	16	0,7	2	0,1	1	0,0	13	0,6	-	x	13	0,6	
- udzielenie	2 335	2 328	99,7	7	0,3	2	0,1	1	0,0	4	0,2	-	x	4	0,2	
- nieudzielenie	20	11	55,0	9	45,0	-	x	-	x	9	45,0	-	x	9	45,0	
- powiaty																
- ogółem, z tego:	313	309	98,7	4	1,3	-	x	-	x	4	1,3	-	x	4	1,3	
- udzielenie	306	306	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	7	3	42,8	4	57,1	-	x	-	x	4	57,1	-	x	4	57,1	
- miasta na prawach powiatu																
- ogółem, z tego:	62	62	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- udzielenie	61	61	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- województwa samorządowe																
- ogółem, z tego:	15	15	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- udzielenie	15	15	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- związki jst																
- ogółem, z tego:	153	153	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- udzielenie	153	153	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- związek metropolitalny																
- ogółem, z tego:	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- udzielenie	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	

<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 2022 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	bez naruszenia prawa	%	z naruszeniem prawa	%	z nieistotnym naruszeniem prawa	z tego:							w tym:				
							3:2	5:2	7	% 7:2	wspczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	nieważne w części		z tego:	
															5	6	8	9
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			
2021	35 767	34 192	95,6	1 575	4,4	177	0,5	245	0,7	1 142	3,2	753	2,1	389	1,1			
<b>2022</b>	<b>36 025</b>	<b>34 621</b>	<b>96,1</b>	<b>1 404<sup>1)</sup></b>	<b>3,9</b>	<b>154</b>	<b>0,4</b>	<b>253</b>	<b>0,7</b>	<b>977</b>	<b>2,7</b>	<b>563</b>	<b>1,6</b>	<b>414</b>	<b>1,1</b>			
z tego:																		
- gminy	30 962	29 681	95,9	1 281	4,1	140	0,5	240	0,8	883	2,9	521	1,7	362	1,2			
- powiaty	2 476	2 427	98,0	49	2,0	2	0,1	4	0,2	42	1,7	13	0,5	29	1,2			
- miasta na prawach powiatu	1 257	1 211	96,3	46	3,7	3	0,2	8	0,6	34	2,7	16	1,3	18	1,4			
- województwa samorządowe	1 011	990	97,9	21	2,1	8	0,8	0	0,0	13	1,3	9	0,9	4	0,4			
- związki międzygminne	293	286	97,6	7	2,4	1	0,3	1	0,3	5	1,7	4	1,4	1	0,3			
- związki metropolitalny	26	26	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	-	-	x			

<sup>1)</sup> W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa dotycząca 2021 r., a zbadanych w 2022 r.; 10 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 8 uchwał i 1 zarządzenie z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jest usunięta nieprawidłowości we własnym zakresie).

**Tabela dotycząca 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 upływem roku budżetowego
  - 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 wpl
  - zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu, jest za I półrocze oraz informacji o kształtowaniu się wpl
  - 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
  - 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 2022 r.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2021	2022
1	2	3	4
I.	<b>Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:</b>	174 233	<b>197 095</b>
	– uznane za nieważne	1 351	<b>1 164</b>
	– stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 449	<b>1 556</b>
II.	<b>Liczba skarg skierowanych do WSA, w tym:</b>	53	<b>32</b>
	– na uchwały kolegiów izb skierowane przez jednostki samorządu terytorialnego	43	<b>24</b>
	– na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego skierowane przez izby	10	<b>8</b>
III.	<b>Liczba wydanych przez WSA orzeczeń dotyczących skarg na uchwały kolegiów izb skierowane przez jednostki samorządu terytorialnego</b>	43	<b>29</b>
	– oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego	23	<b>22</b>
	– uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	16	<b>3</b>
	– w części oddalających skargi i w części uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	2	-
	– umarzających postępowanie	1	-
	– inne rozstrzygnięcia (np. odrzucenie skargi)	1	<b>4</b>
IV.	<b>Liczba wydanych przez WSA orzeczeń dotyczących skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego skierowane przez izby</b>	1	<b>14</b>
	– oddalających skargi regionalnych izb obrachunkowych	-	-
	– stwierdzających nieważność uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego	1	<b>8</b>
	– umarzających postępowanie	-	6
	– inne rozstrzygnięcia (naruszenie prawa bez stwierdzenia nieważności)	-	-
V.	<b>Liczba spraw nierozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia</b>	18	<b>7</b>

Tabela 9. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2022 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>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,	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,	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	-	
3	<b>2022 r. - ogółem:</b>	<b>24 597</b>	<b>20 758</b>	<b>3 268</b>	<b>470</b>	<b>101</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 977	2 040	813	107	17
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 976	2 127	706	120	23
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	2 741	2 321	324	78	18
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 710	2 552	126	29	3
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 739	2 467	215	51	6
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	1 245	1 120	95	26	4
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	303	246	42	15	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 965	2 472	471	18	4
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 962	2 519	424	18	1
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	2 959	2 884	50	8	17
	- o udzielenie absolutorium,	2 926	2 876	44	4	2
	- o nieudzielenie absolutorium,	33	8	6	4	15
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	20	10	2	-	8
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
<b>z tego:</b>						
4	<b>2022 r. - gminy</b>	<b>20 277</b>	<b>17 061</b>	<b>2 762</b>	<b>374</b>	<b>80</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 405	1 620	693	80	12
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 404	1 704	584	99	17
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	2 298	1 944	278	62	14
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 261	2 127	109	22	3
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 324	2 097	183	39	5
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	1 090	986	77	24	3
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	244	205	29	10	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 411	1 994	399	15	3
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 413	2 029	367	16	1
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	2 410	2 347	41	7	15
	– o udzielenie absolutorium,	2 380	2 339	36	3	2
	– o nieudzielenie absolutorium,	30	8	5	4	13
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	17	8	2	-	7
	l) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-
5	<b>2022 r. - powiaty</b>	<b>2 595</b>	<b>2 232</b>	<b>307</b>	<b>49</b>	<b>7</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	313	226	77	9	1
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	314	228	73	11	2
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	301	258	32	10	1
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	299	288	7	4	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	303	278	17	7	1
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	96	85	10	1	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	26	19	5	2	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	314	263	48	3	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	314	280	32	2	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	313	306	6	-	-
	– o udzielenie absolutorium,	311	306	5	-	-
	– o nieudzielenie absolutorium,	2	-	1	-	1
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	2	1	-	-	1
	l) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-
6	<b>2022 r. - miasta na prawach powiatu</b>	<b>601</b>	<b>449</b>	<b>120</b>	<b>26</b>	<b>6</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	66	41	19	4	2
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	66	37	22	5	2
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	63	44	13	4	2
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	62	49	10	3	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	64	45	14	5	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	49	40	8	1	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	32	21	8	3	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	66	54	12	-	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	66	54	12	-	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	66	63	2	1	-
	– o udzielenie absolutorium,	66	63	2	1	-
	– o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
	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>2022 r. - województwa samorządowe</b>	<b>129</b>	<b>124</b>	<b>4</b>	-	<b>1</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	16	14	2	-	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	16	16	-	-	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	13	13	-	-	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	14	14	-	-	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	15	15	-	-	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	7	7	-	-	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	-	-	-	-	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	16	15	1	-	-
	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>2022 r. - związki jednostek samorządu terytorialnego</b>	<b>987</b>	<b>884</b>	<b>75</b>	<b>21</b>	<b>7</b>
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	176	138	22	14	2
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	175	141	27	5	2
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	65	61	1	2	1
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	73	73	-	-	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	32	31	1	-	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	3	2	-	-	1
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	1	1	-	-	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	157	145	11	-	1
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	152	140	12	-	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	153	152	1	-	-
	- o udzielenie absolutorium,	153	152	1	-	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium.	-	-	-	-	-	
9	<b>2022 r. - związki metropolitalne</b>	<b>8</b>	<b>8</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 2022 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 2022 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 2022 r. dochowało 81,5% jst (w 2021 r. – 67,9%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2022 r.

Wyszczególnienie	Liczba przedłożonych projektów budżetów na 2022 r.				
	Ogółem	do 15.11.2021 r.	w %	po 15.11.2021 r.	w %
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>2 974</b>	<b>2 425</b>	<b>81,5</b>	<b>549</b>	<b>18,5</b>
– gminy	2 411	1 951	80,9	460	19,1
– miasta na prawach powiatu	66	61	92,4	5	7,6
– powiaty	314	270	86,0	44	14,0
– województwa samorządowe	16	15	93,7	1	6,3
– związki jst	166	127	76,5	39	23,5
– 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 2022 r. (bez względu na datę wydania opinii) składy orzekające wydały 2 973 opinie, z tego 2 110 opinii pozytywnych, 764 opinie pozytywne z uwagami, 83 opinie pozytywne z zastrzeżeniami i 16 opinii negatywnych. W stosunku do roku ubiegłego liczba opinii pozytywnych zwiększyła się z 1 979 do 2 110. W porównaniu z rokiem ubiegłym zmniejszyła się natomiast liczba opinii pozytywnych z uwagami z 878 do 764, opinii pozytywnych z zastrzeżeniami z 84 do 83, zaś opinii negatywnych z 21 do 16. Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na 2022 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2022 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>2 973</b>	<b>2 110</b>	<b>71,0</b>	<b>764</b>	<b>25,7</b>	<b>83</b>	<b>2,8</b>	<b>16</b>	<b>0,6</b>
– gminy	2 411	1 659	68,8	671	27,8	67	2,8	14	0,6
– miasta na prawach powiatu	66	45	68,2	17	25,8	4	6,0	-	x
– powiaty	314	242	77,1	64	20,4	6	1,9	2	0,6
– województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x
– związki jst	165 <sup>1)</sup>	147	89,1	12	7,3	6	3,6	-	x
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x

<sup>1)</sup> W związkach jst wystąpiły różnice pomiędzy liczbą przedłożonych projektów uchwał budżetowych, liczbą wydanych opinii i liczbą uchwalonych budżetów. W odniesieniu do jednego projektu Skład Orzekający nie wydał opinii, natomiast 1 związek nie przedłożył projektu budżetu do zaopiniowania.

<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 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.).

Nieprawidłowości wskazane w opiniach wydanych przez składy orzekające omówiono w części I. Rozdział III. pkt 2. *Sprawozdania*.

Zgodnie z art. 239 uoip organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jst, o którym mowa w art. 238 ust. 1 uoip.

Z ogólnej liczby budżetów 89,7% samorządów uchwaliło budżety na 2022 r. do 31 grudnia 2021 r. (na 2021 r. – 81,9%), do 31 stycznia 2022 r. budżety uchwaliło 9,9% jednostek (w 2021 r. – 14,7%). Na 2022 r. regionalne izby obrachunkowe ustaliły budżety dla trzech jst.

Zgodnie z przepisem art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych jst, które nie zachowały relacji określonych w art. 242–244 uoip, a opracowały program postępowania naprawczego i uzyskały pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, mają możliwość uchwalenia budżetu. Na 2022 r. na podstawie ww. przepisu zostały uchwalone trzy budżety jst (wszystkie do dnia 31 grudnia 2021 r. i są one ujęte w ogólnej liczbie budżetów uchwalonych do tego terminu. W roku 2021 na podstawie ww. przepisu było uchwalonych siedem budżetów (sześć do 31 grudnia 2020 r. i jeden po 31 stycznia 2021 r.) i były one ujęte w ogólnej liczbie budżetów uchwalonych do tych terminów.

W myśl natomiast przepisu art. 240a ust. 8 uoip, w przypadku nieopracowania programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu, budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa. W latach 2021–2022 regionalne izby obrachunkowe nie ustaliły dla żadnej jst budżetu na podstawie ww. przepisu.

W roku 2022 regionalne izby obrachunkowe nie ustaliły dla żadnej jst budżetu na podstawie art. 240b ust. 1 uoip, natomiast w roku 2021 na ww. podstawie ustalono dwa budżety. Dla trzech samorządów budżety na rok 2022 zostały ustalone przez regionalne izby obrachunkowe na podstawie art. 240 ust. 3 uoip (w 2021 r. – dwa budżety).

Terminy uchwalenia budżetów na 2022 r.

Wyszczególnienie	Liczba budżetów	Liczba uchwalonych budżetów						Liczba budżetów ustalonych przez rio					
		do 31.12.2021 r.	w %	do 31.01.2022 r.	w %	po 31.01.2022 r. (art. 240a ust.4 uoip)	w %	na podstawie art. 240 ust. 3 uoip	w %	na podstawie art. 240a ust. 8 uoip	w %	na podstawie art. 240b ust. 1 uoip	w %
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>2 975<sup>1)</sup></b>	<b>2 668</b>	<b>89,7</b>	<b>293</b>	<b>9,8</b>	-	x	<b>3</b>	<b>0,1</b>	-	x	-	x
– gminy	2 411	2 188	90,7	221	9,2	-	x	2	0,1	-	x	-	x
– miasta na prawach powiatu	66	65	98,5	1	1,5	-	x	-	x	-	x	-	x
– powiaty	314	294	93,6	19	6,1	-	x	1	0,3	-	x	-	x
– województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
– związki jst	167 <sup>1)</sup>	104	62,3	52	31,1	-	x	-	x	-	x	-	x
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

<sup>1)</sup> W ogólnej liczbie związków ujęto 11 związków (Związek Powiatowo-Gminny „Dębina”, Związek Powiatowo-Gminny „Dolina Krynków”, Związek Powiatowo-Gminny „Dolina Rzeki Sidra”, Związek Powiatowo-Gminny „Nad Biebrzą”, Związek Powiatowo-Gminny „Pogranicze”, Słupski Związek Powiatowo-Gminny, Międzygminny Dom Pomocy Społecznej w Kobiórze, Związek Powiatowo-Gminny „Jedziemy razem”, Powiatowo-Gminny Związek Transportu Publicznego Powiatu Mińskiego, Związek Międzygminny „Zielone Gminy”), które powstały w 2022 r. oraz Związek Powiatowo-Gminny Powiatu Świdwińskiego. Związki te uchwaliły budżety w terminie późniejszym nie są one ujęte w poszczególnych kolumnach dotyczących terminów uchwalania budżetów. Procentowy udział budżetów związków uchwalonych w trakcie roku budżetowego wynosi 5,6% budżetów związków oraz 0,3% ogólnej liczby budżetów.

## 2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian

Uchwalanie budżetu, zgodnie z zapisami ustaw ustrojowych<sup>3</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.

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z zakupem paliwa stałego przez gospodarstwa domowe wójt (burmistrz, prezydent) w 2022 r. na podstawie norm art. 28 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych<sup>4</sup> mógł wprowadzić niezbędne zmiany w planie dochodów i wydatków budżetu gminy, a także dokonać czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp.

W 2022 r. w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogły upoważnić organy wykonawcze jst na podstawie art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>5</sup> do dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, dokonywania czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp, a także dokonywania zmian w planie wydatków budżetu związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki. Ww. upoważnienie otrzymało 2 695 organów wykonawczych jst, co stanowiło 96,0% jst.

Ponadto zgodnie z art. 31a i art. 31b ww. ustawy jst mogły przeznaczyć dochody z opłaty z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym na zapewnienie schronienia, edukacji, opieki i wychowania, organizacji czasu wolnego, w tym kultury i sportu oraz zdrowia publicznego, obywatelom Ukrainy przebywającym na jej terytorium w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Samorządy korzystały w szczególności z upoważnienia dającego organowi wykonawczemu możliwość dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, związanych ze zmianą lub uzyskaniem kwot dotacji z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych.

Zmianę budżetu stanowią zmiany w uchwale budżetowej, które skutkują zmniejszeniem lub zwiększeniem kwoty uchwalonego budżetu. Wymienić tu należy przede wszystkim zmiany w planach dochodów i wydatków, w tym z tytułu zmiany kwot subwencji oraz dotacji celowych. Natomiast zmiany dokonywane w budżecie to przeniesienia wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, dysponowanie rezerwami oraz inne niemające wpływu na ogólną wielkość ustalonych dochodów i wydatków oraz wynik budżetu.

Dokonywanie zmian budżetu i w budżecie było efektem zarówno działań zewnętrznych polegających na wprowadzaniu kwot dotacji celowych, subwencji ogólnej, środków otrzymanych ze źródeł pozabudżetowych, czy też wprowadzaniu do budżetu wydatków finansowanych z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, jak i wewnętrznych wynikających z konieczności prawidłowej realizacji budżetu oraz zapobiegania i przeciwdziałania naruszeniom dyscypliny finansów publicznych. Dotyczyło to głównie przenoszenia środków finansowych między zadaniami w paragrafach, rozdziałach i działach klasyfikacji budżetowej. Wymienione zmiany należały do najczęściej dokonywanych zmian w budżetach jst.

<sup>3</sup> Art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.), art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.).

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2236.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 547.

### 3. Zmiany w uchwałach budżetowych i w budżetach jst

W 2022 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst i zbadanych przez izby wyniosła 122 869 i była o 18,9% wyższa niż w 2021 r. (2021 r. – 103 830 uchwał i zarządzeń).

Zmiany wprowadzone w budżetach na 2022 r. spowodowały wzrost planowanych wydatków ogółem o 10,8%, w tym wydatków bieżących o 18,7% oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 11,9% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

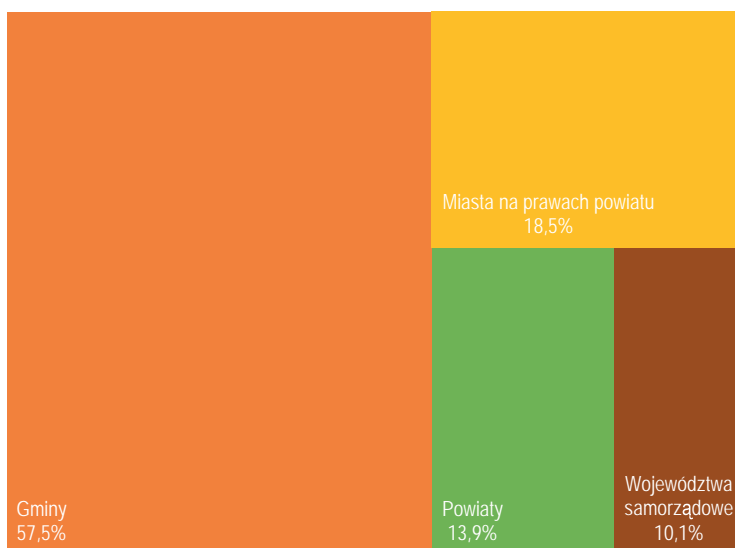
Zmiany budżetów jst w 2022 r.

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>306 643 175,6</b>	<b>354 622 330,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>115,6</b>
– dochody bieżące, w tym:	263 871 545,3	317 899 100,4	86,1	89,6	120,5
– PIT i CIT	69 144 355,0	81 196 748,3	22,5	22,9	117,4
– dotacje i środki	87 390 428,8	111 926 819,8	28,5	31,6	128,1
– dochody majątkowe	42 771 630,3	36 723 229,8	13,9	10,4	85,9
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>349 776 872,1</b>	<b>387 505 960,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>110,8</b>
– wydatki bieżące	259 167 863,6	307 638 683,1	74,1	79,4	118,7
– wydatki majątkowe	90 609 008,5	79 867 277,5	25,9	20,6	88,1
<b>Deficyt budżetu</b>	<b>-43 133 696,5</b>	<b>-32 883 630,4</b>	x	x	x

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 263 uofp<sup>6</sup> mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Organy stanowiące jst podjęły w 2022 r. – 998 uchwał o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego na łączną kwotę 2 209 252 tys. zł (w 2021 r. – 1 034 uchwały na kwotę 2 831 364 tys. zł). Środki finansowe przeznaczone na realizację wydatków niewygasających, zgodnie z obowiązującymi przepisami, powinny być gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jst. W 2022 r. część jednostek, która podjęła uchwały w sprawie wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego nie przekazała środków na wyodrębniony rachunek budżetu w pełnej wysokości lub dokonała wydatku w roku 2022, dlatego też na wyodrębnione rachunki wydatków niewygasających została przekazana kwota 2 196 790 tys. zł.

<sup>6</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.

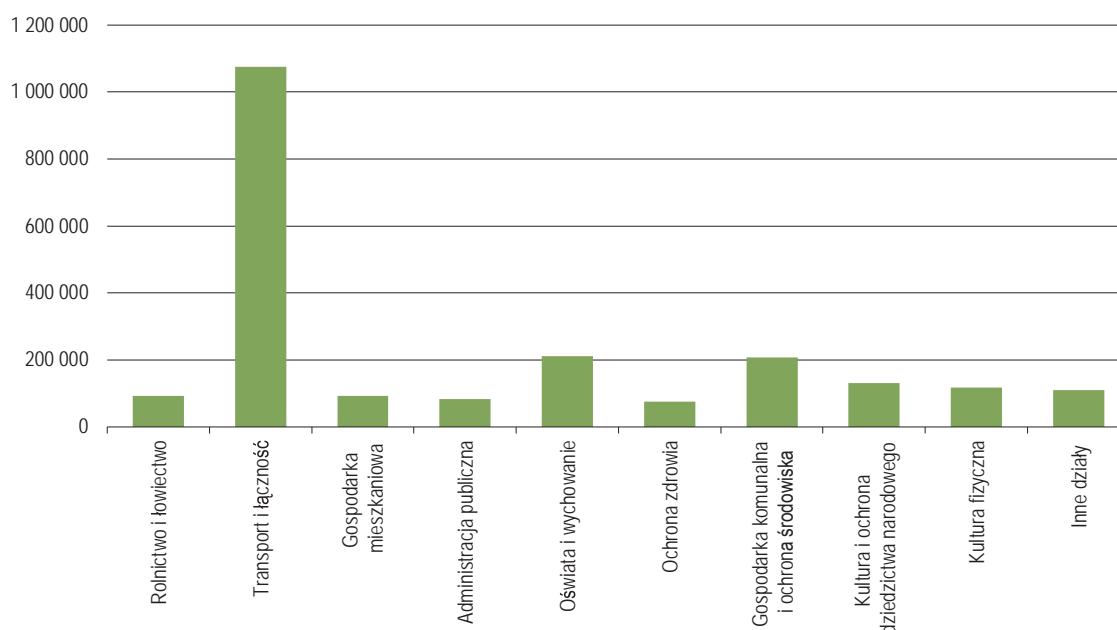
Udział poszczególnych typów jst w ogólnej kwocie wydatków niewygasających



Wydatki niewygasające dotyczyły w 90,4% zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (np. przedłużającej się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>7</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, budowy i modernizacji obiektów użyteczności publicznej, termomodernizacji obiektów oświatowych, rozbudowy i remontu świetlic wiejskich, zakupów inwestycyjnych.

Wydatki niewygasające, oprócz wyżej wymienionych, dotyczyły również wydatków na zadania bieżące (np. na zakup pomocy dydaktycznych, zakup materiałów i wyposażenia, remonty obiektów użyteczności publicznej, szpitali, budynków komunalnych, sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego).

Wydatki, które niewygasły z upływem roku budżetowego 2022 wg najczęściej występujących działów klasyfikacji budżetowej (w tys. zł)



<sup>7</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.).

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 2022 r., podobnie jak w roku 2021, do nadzoru regionalnych izb obrachunkowych została przekazana jedna uchwała o blokowaniu planowanych wydatków. Blokowaniu podlegały wydatki w kwocie 28 tys. zł.

#### **4. Poprawność dokonywanych zmian**

Nieprawidłowości stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz w uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżety w 2022 r. nie odbiegają swym zakresem od występujących w latach poprzednich. Wyniki nadzoru z lat ubiegłych, wskazują na utrzymywanie się na zbliżonym poziomie liczby uchwał i zarządzeń podjętych bez naruszenia prawa. W roku 2022, tak jak 2021 r., bez naruszenia prawa podjęto 98,6% uchwał i zarządzeń zmieniających budżet. Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w rozdziale II. pkt 2. części I. *Sprawozdania*.

**Rozdział II.****Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego****1. Istotne czynniki i zmiany prawa mające wpływ na sytuację finansową i wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2022 r.**

Na wykonanie budżetów i sytuację finansową jst w 2022 r. wpływ miało szereg czynników zewnętrznych, o nadzwyczajnym charakterze, które nie były do przewidzenia na etapie projektowania i uchwalania budżetów jst. Wśród czynników tych wskazać należy m.in. wojnę w Ukrainie i nałożone na jst dodatkowe zadania w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego kraju, konsekwencje związane z kryzysem energetycznym i sytuacją na rynku paliw, a także skutki inflacji powodujące narastające trudności w zrównoważeniu bieżącej części budżetów jst. Do czynników zewnętrznych zaliczyć należy zmiany legislacyjne w tym systemie podatkowego (w szczególności w zakresie PIT), zmiany w ustawie o dochodach jst, dodatkowy udział środków zewnętrznych z tytułu transferów z funduszy państwowych w budżetach jst, a także zmiany w zasadach wypłat świadczenia rodzinnego 500+.

Najważniejsze akty normatywne oraz inne dokumenty mające wpływ na gospodarkę finansową jst, zmienione lub podjęte w 2022 r. szczegółowo omówione zostały na wstępie niniejszego Sprawozdania (str. 11). Zmiany te, a w części także podjęte w 2021 r., wpłynęły na poziom oraz strukturę wykonania dochodów i wydatków jst, wynik wykonania budżetu i stopień spełnienia ustawowych wskaźników, jak również na mechanizmy stwarzające gwarancję efektywnego nadzoru i prowadzenia gospodarki finansowej zapewniającej skuteczność realizacji zadań publicznych przez jst.

**Zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych:**

- ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>,
- ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>

**oraz zmiany w ustawie o dochodach jst:**

- ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup>,
- ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>.

W 2022 r. pod nazwą Polski Ład została przeprowadzona reforma polskiego systemu podatkowego. Przeprowadzone zmiany polegały przede wszystkim na nowelizacji ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>5</sup> oraz ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>6</sup>. Powyższe miało na celu zmniejszenie obciążeń podatkowych dla większości podatników. Dochody podatkowe pobierane na podstawie ww. ustaw stanowią dochody budżetu państwa, które częściowo redystrybuowane są na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Stanowią one zasadniczą część dochodów własnych jst, a tym samym w istotny sposób wpływają na możliwości finansowania przez samorządy ich zadań własnych. Na wysokość tych dochodów wpływ ma polityka fiskalna państwa oraz zmiany koniunktury gospodarczej. Niższe dochody budżetu państwa z ww. tytułów przesądziły o niższych dochodach jednostek samorządowych. W celu rekompensaty zmniejszonych dochodów jednostek samorządowych ustawodawca na mocy ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw wprowadził dodatkowe mechanizmy rekompensujące – subwencję rozwojową oraz zmianę algorytmu wyliczenia udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z tytułu PIT i CIT.

Istotne znaczenie dla realizacji budżetów jst w 2022 r. miała nowelizacja ustawy o dochodach jst dokonana ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Ustawa stworzyła podstawę prawną umożliwiającą przekazanie w IV kwartale 2022 r. dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT w łącznej wysokości 13,673 mld zł w celu wsparcia jst w realizacji

<sup>1</sup> Dz. U. poz. 2105 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 1265 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 1927 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. poz. 1964.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2647 z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2587 z późn. zm.

ich zadań, w tym zadań z zakresu poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła ponoszonych przez odbiorców.

### **Uelastycznienie reguł fiskalnych obowiązujących jst**

Aby złagodzić niedobór dochodów bieżących i pogorszenie wyniku operacyjnego wobec realnego wzrostu wydatków bieżących związanych z obsługą bieżącej działalności oraz realizacją statutowych zadań przez jst, a także rosnącymi kosztami obsługi zadłużenia, uelastyczniono regułę zrównoważonego wyniku bieżącego, wynikającą z art. 242 ustawy o finansach publicznych. W wyniku przeprowadzonych zmian w 2022 r. niedobór dochodów bieżących mógł być pokryty przychodami z tytułu wolnych środków, a dodatkowo w latach 2022–2025 wydatki bieżące mogły i mogą być wyższe od dochodów bieżących, jeżeli w latach 2022–2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.

Zmiany legislacyjne objęły również zasady ustalania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2022–2025 prawodawca zastosował regułę, polegającą na możliwym do dokonania, przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, wyborze obliczenia wskaźnika dopuszczalnego w oparciu o lata historyczne (3 lub 7) poprzedzające rok, na który oblicza się dopuszczalną granicę spłat zobowiązań bieżącego roku budżetowego.

Ponadto, w 2022 r. dodatkowe wyłączenia w zakresie stosowania reguł fiskalnych określonych w art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych wprowadzono ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (w zakresie wydatków bieżących ponoszonych przez jst w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jst na ten cel) oraz ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup> (wyłącznie w zakresie spłaty i obsługi zobowiązań zaciągniętych w związku z realizacją zadań inwestycyjnych dofinansowywanych z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych).

### **Zadania jst w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy i kryzysem uchodźczym obywateli Ukrainy i źródła finansowania wydatków w tym zakresie:**

- ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>8</sup>.

Dnia 24 lutego 2022 r. rozpoczęła się inwazja Rosji na Ukrainę. Powyższe wywołało kryzys uchodźczy obywateli Ukrainy, którzy rozpoczęli masową migrację do Polski oraz przez Polskę do innych państw Europy Zachodniej. W celu zapewnienia zakwaterowania oraz pobytu obywatelom Ukrainy, w dniu w dniu 12 marca Sejm RP uchwalił ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Na mocy przywołanej ustawy jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane poleceniem wojewodów, a także umożliwiono im we własnym zakresie, realizację zadań publicznych na rzecz obywateli Ukrainy polegających na:

- 1) zakwaterowaniu;
- 2) zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego;
- 3) zapewnieniu transportu do miejsc zakwaterowania, o których mowa w pkt 1, między nimi lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub miejsc, w których obywatelom Ukrainy udzielana jest opieka medyczna, albo miejsc pośrednich, z których będzie realizowany dalszy transport do punktu docelowego, w którym obywatelom Ukrainy udzielana będzie opieka medyczna;
- 4) finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnością w szczególności do miejsc lub pomiędzy miejscami, o których mowa w pkt 1–3;
- 5) zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów;
- 6) organizacji miejsc udzielania doraźnej pomocy medycznej oraz zapewnieniu personelu medycznego realizującego w razie potrzeby wizyty kontrolne w odniesieniu do osób z dodatnim wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2 – w przypadku organizacji miejsc zakwaterowania, o których mowa w pkt 1, przeznaczonych dla osób z dodatnim wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2;
- 7) podjęciu innych działań niezbędnych do realizacji pomocy.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1265.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 103 z późn. zm.

Ponadto samorzady zostały zobowiązane do realizacji zadania zleconego polegającego na nadawaniu nr PESEL dla obywateli Ukrainy, a także nałożono dodatkowe zadania związane z edukacją dzieci pochodzenia ukraińskiego.

W drodze ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, utworzono **Fundusz Pomocy** obywatelom Ukrainy, którego środki zapewniły jednostkom samorządu terytorialnego dochody umożliwiające realizację nałożonych na nie zadań.

### Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

- ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>9</sup>,
- uchwała Nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>10</sup>,
- uchwała Nr 84 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych.

Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ujmowane były w budżetach jst, z zachowaniem ich wyodrębnienia w ramach szczególnych zasad wykonywania budżetu jst. Stosownie do treści art. 65 ust. 11–13 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, jst gromadziły środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczały na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku.

W 2022 r. z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 jst otrzymywały wsparcie finansowe na realizację inwestycji w ramach **Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych: Polski Ład oraz Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych**. Środki Funduszu stanowiły również źródło finansowania świadczeń i dodatków wypłacanych przez jst uprawnionym podmiotom w związku z sytuacją na rynku paliw.

W ramach wydatków bieżących realizowano ponadto zadania związane z zapobieganiem i eliminowaniem negatywnych skutków pandemii COVID-19, ponosząc wydatki na ochronę zdrowia, zakup środków dezynfekcyjnych, maseczek, sprzętu komputerowego oraz oprogramowania do wdrożenia pracy zdalnej.

### Kryzys energetyczny i sytuacja na rynku paliw. Preferencyjny zakup paliwa stałego przez gminy

- ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym<sup>11</sup>,
- ustawa z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw<sup>12</sup>,
- ustawa z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych<sup>13</sup>.

W celu złagodzenia skutków kryzysu energetycznego i wysokich cen surowców energetycznych, ustawodawca ustanowił kilka aktów prawnych, których beneficjentem były jednostki samorządu terytorialnego oraz ich mieszkańcy. Na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym gminy dokonywały wypłaty dodatku węglowego, który miał stanowić rekompensatę wyższych cen węgla. Mieszkańcy, których gospodarstwa domowe ogrzewane były innymi źródłami ciepła, mogli skorzystać z dodatków przyznanych na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw. Wysokie ceny węgla przełożyły się również na wysokie ceny energii elektrycznej, dlatego też prawodawca na mocy ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej<sup>14</sup> oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>15</sup> postanowił przyznać mieszkańcom dodatkowe świadczenie pieniężne. Wypłata powyżej przywołanych świadczeń pieniężnych stanowiła zadanie zlecone gmin, a źródło finansowania stanowiły środki **Funduszu Przeciwdziałania COVID-19**.

Ustawą z dnia z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych umożliwiono gminom realizację i obsługę dodatkowego zadania w zakresie preferencyjnego zakupu paliwa stałego w postaci węgla. Wprowadzenie ustawy miało na celu zapewnienie wsparcia dla gospodarstw domowych,

<sup>9</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.

<sup>10</sup> M. P. z 2022 r. poz. 22.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 141 z późn. zm.

<sup>12</sup> Dz. U. poz. 1967 z późn. zm.

<sup>13</sup> Dz. U. poz. 2236.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 269 z późn. zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 z późn. zm.

w tym również gospodarstw najuboższych energetycznie, przez umożliwienie podmiotom wprowadzającym do obrotu podjęcia współpracy z zainteresowanymi gminami w celu rozdysponowania węgla do indywidualnych gospodarstw domowych przy niższych cenach zakupu.

### **Zmiany w zakresie klasyfikacji budżetowej**

W dniu 27 lipca 2022 r. ogłoszone zostało Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>16</sup> wprowadzające istotne zmiany w klasyfikacji budżetowej niezbędne do jednolitego ujęcia w budżetach jst operacji budżetowych dokonywanych m.in. w oparciu o ww. zmienione przepisy prawa.

Nowe przepisy wprowadziły m.in. zmiany dotyczące klasyfikowania dochodów i wydatków pochodzących ze środków zewnętrznych, w tym na zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy oraz ujmowania wydatków związanych ze świadczeniem usług publicznych na potrzeby Systemu Monitorowania Usług Publicznych. Wprowadzono paragrafy klasyfikacji budżetowej właściwe dla ujmowania w budżetach środków: z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, Krajowego Planu Odbudowy, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Rządowego Funduszu Mieszkaniowego oraz Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego. W regulacji dodano m.in. nowy rozdział, w którym ujęto część rozwojową subwencji dla samorządów.

Jednostki samorządu terytorialnego miały obowiązek dostosować swoje budżety do ww. zmian w terminie do dnia 27 października 2022 r.

---

<sup>16</sup> Dz. U. poz. 1571.

## 2. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

Wybrane wielkości budżetów jst w latach 2020–2022

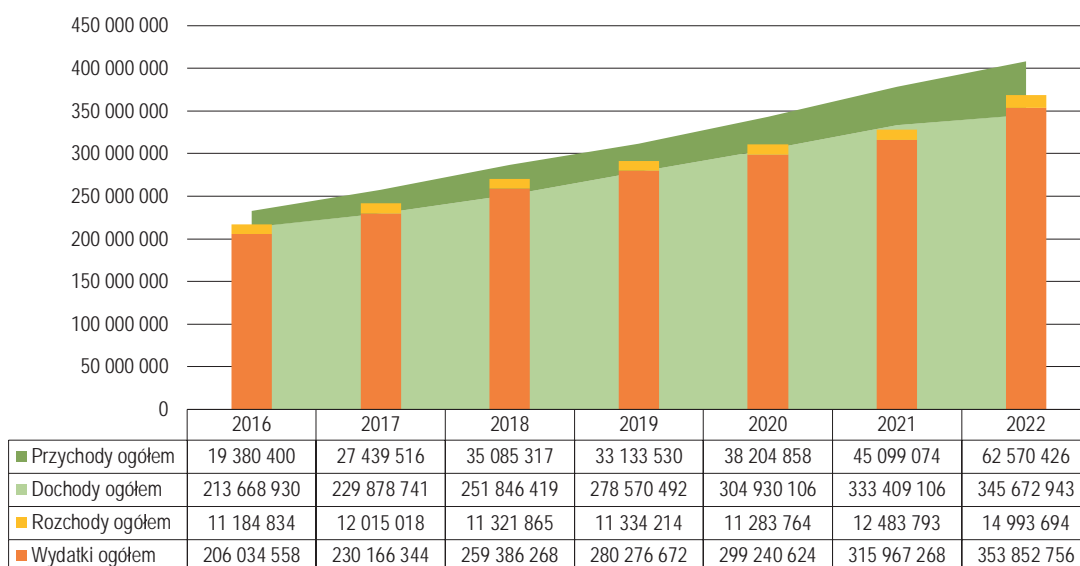
Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>304 930 106,5</b>	<b>333 409 105,6</b>	<b>345 672 943,5</b>	<b>97,5</b>	<b>100,0</b>	<b>103,7</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>271 873 124,9</b>	<b>300 733 416,6</b>	<b>315 750 691,1</b>	<b>99,3</b>	<b>91,3</b>	<b>105,0</b>
PIT, CIT	66 403 097,1	76 381 395,1	82 796 598,9	102,0	24,0	108,4
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym	77 454 472,3	76 836 307,1	78 598 912,4	95,4	22,7	102,3
Dotacje na zadania zlecone*	63 316 598,2	62 944 890,1	43 032 806,2	98,9	12,4	68,4
Subwencja ogólna, w tym:	66 737 513,4	78 032 287,9	74 645 399,9	100,1	21,6	95,7
Część oświatowa	50 156 575,2	52 222 758,0	55 942 152,7	100,0	16,2	107,1
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>33 056 981,6</b>	<b>32 675 688,9</b>	<b>29 922 252,4</b>	<b>81,5</b>	<b>8,7</b>	<b>91,6</b>
Dotacje i środki na inwestycje	28 218 999,2	22 031 699,6	23 507 730,0	86,7	6,8	106,7
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>299 240 623,8</b>	<b>315 967 267,6</b>	<b>353 852 755,9</b>	<b>91,3</b>	<b>100,0</b>	<b>112,0</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>250 488 809,0</b>	<b>264 127 090,4</b>	<b>288 950 388,8</b>	<b>93,9</b>	<b>81,7</b>	<b>109,4</b>
Wynagrodzenia i pochodne	94 828 711,9	102 172 453,6	111 441 298,9	97,3	31,5	109,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	60 563 002,6	59 207 360,7	55 969 590,2	94,7	15,8	94,5
Dotacje	24 585 915,9	26 742 745,9	30 878 054,2	98,0	8,7	115,5
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	1 659 289,6	1 219 466,7	4 364 907,2	93,3	1,2	357,9
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	5 543 386,8	4 509 880,8	5 268 058,9	80,4	1,5	116,8
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>48 751 814,8</b>	<b>51 840 177,2</b>	<b>64 902 367,1</b>	<b>81,3</b>	<b>18,3</b>	<b>125,2</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	46 633 434,6	48 099 358,2	60 306 173,4	80,3	17,0	125,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	18 347 057,2	17 147 525,8	15 844 798,0	82,0	4,5	92,4
<b>Wynik budżetu</b>	<b>5 689 482,7</b>	<b>17 441 838,0</b>	<b>-8 179 812,4</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	21 384 315,9	36 606 326,3	26 800 302,3	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>38 204 857,6</b>	<b>45 099 074,5</b>	<b>62 570 426,3</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>138,7</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	17 104 007,2	11 052 941,3	9 576 410,6	x	15,3	86,6
Wolne środki i nadwyżka	20 907 368,9	33 829 915,6	52 807 066,4	x	84,4	156,1
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>11 283 764,0</b>	<b>12 483 792,8</b>	<b>14 993 693,5</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>120,1</b>
Spłata długu zwrotnego	9 591 400,8	9 807 391,6	9 706 606,2	x	64,7	99,0
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>25 267 922,6</b>	<b>25 308 307,2</b>	<b>27 992 052,8</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>110,6</b>
Należności wymagalne	23 734 373,6	23 763 906,9	26 580 203,1	x	95,0	111,9
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>89 845 109,9</b>	<b>91 122 816,4</b>	<b>90 825 609,7</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>99,7</b>
Zobowiązania wymagalne	55 655,3	57 351,8	68 402,9	x	0,1	119,3
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:</b>	<b>5 776 119,0</b>	<b>5 869 767,1</b>	<b>6 580 164,0</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>112,1</b>
SP ZOZ	5 494 660,7	5 762 561,0	6 463 220,0	x	98,2	112,2

\* Zgodnie z art. 126 uofp.

Liczba jednostek samorządu terytorialnego według wielkości budżetu (dochodów ogółem) oraz typów jednostek w 2022 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>	169	-	-	-	-	169	6,0	x	x	x	x	6,0
(25 do 50>	985	-	-	4	-	989	35,1	x	x	0,1	x	35,2
(50 do 75>	557	-	-	51	-	608	19,8	x	x	1,8	x	21,7
(75 do 100>	267	-	-	65	-	332	9,5	x	x	2,3	x	11,8
(100 do 250>	373	-	-	182	-	555	13,3	x	x	6,5	x	19,8
(250 do 500>	59	15	-	12	-	86	2,1	0,5	x	0,4	x	3,1
więcej niż 500	1	50	1	-	16	68	0,0	1,8	0,0	x	0,6	2,4
<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 2016–2022



## 2.1. Dochody

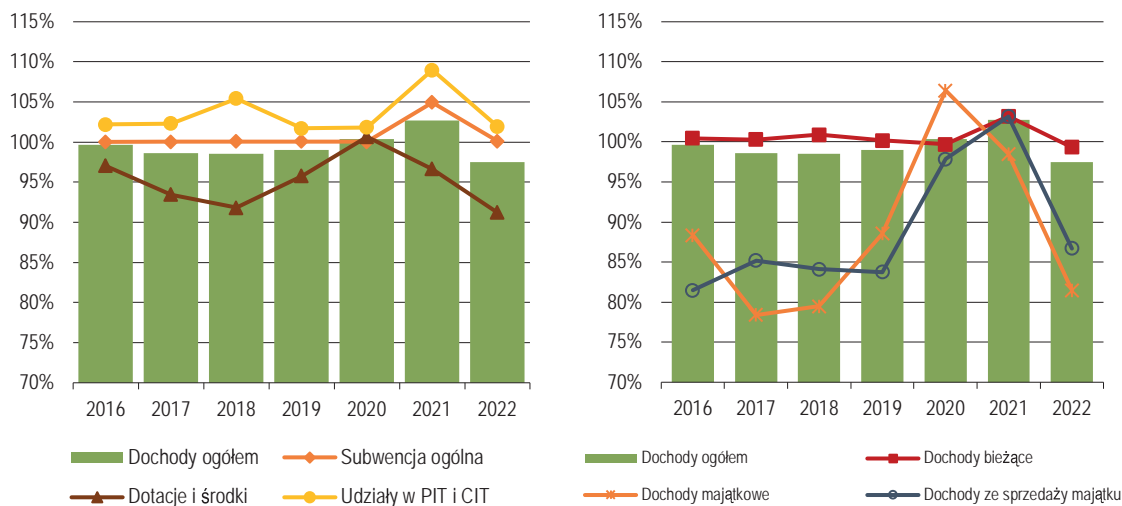
Dochody budżetowe jst w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>304 930 106,5</b>	<b>333 409 105,6</b>	<b>345 672 943,5</b>	<b>97,5</b>	<b>100,0</b>	<b>103,7</b>
Subwencja ogólna	67 029 414,4	82 318 392,0	74 917 059,4	100,1	21,7	91,0
Dotacje i środki	105 673 471,5	98 868 006,7	102 106 642,4	91,2	29,5	103,3
Udziały w PIT i CIT	66 403 097,1	76 381 395,1	82 796 598,9	102,0	24,0	108,4
Pozostałe dochody	65 824 123,4	75 841 311,8	85 852 642,8	99,1	24,8	113,2

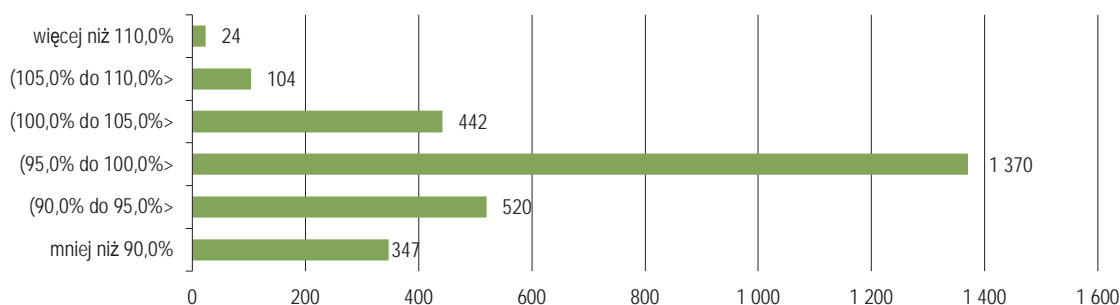
W 2022 r. dochody budżetowe jst wykonane zostały na poziomie 97,5% planu. Był to wynik najniższy w przeciągu ostatnich 9 lat. Niepełne wykonanie planu dochodów było efektem niższego niż zakładano wpływu do budżetów jst dotacji i środków od dysponentów wyższego stopnia i podmiotów zewnętrznych – dochody z tego tytułu zrealizowano w wysokości 91,2% planu. W odniesieniu do typów jst tylko m.st. Warszawa wykonało dochody ogółem wyższe niż zaplanowało (102,8%). Dochody z tytułu udziałów jst we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT zostały

zrealizowane na poziomie lat ubiegłych (102,0%). Środki z subwencji ogólnej – jak co roku – wpłynęły do budżetów jst zgodnie z planem (100,1%).

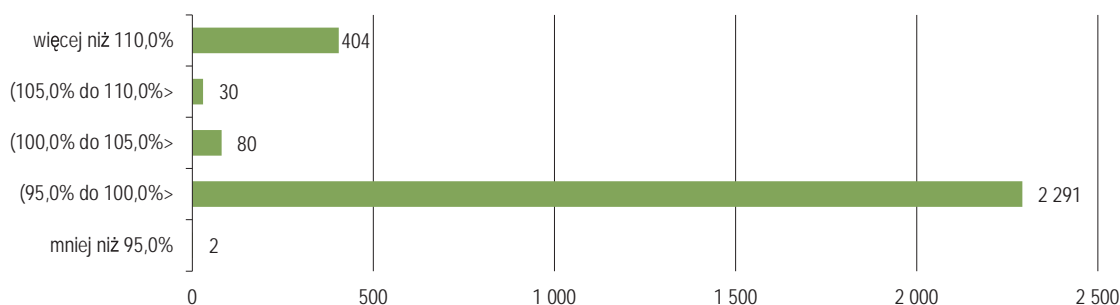
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów jst w latach 2016–2022



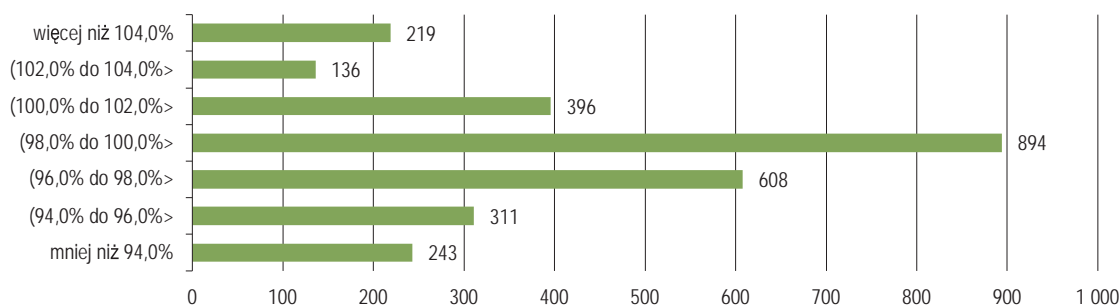
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2022 r.



Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2022 r.



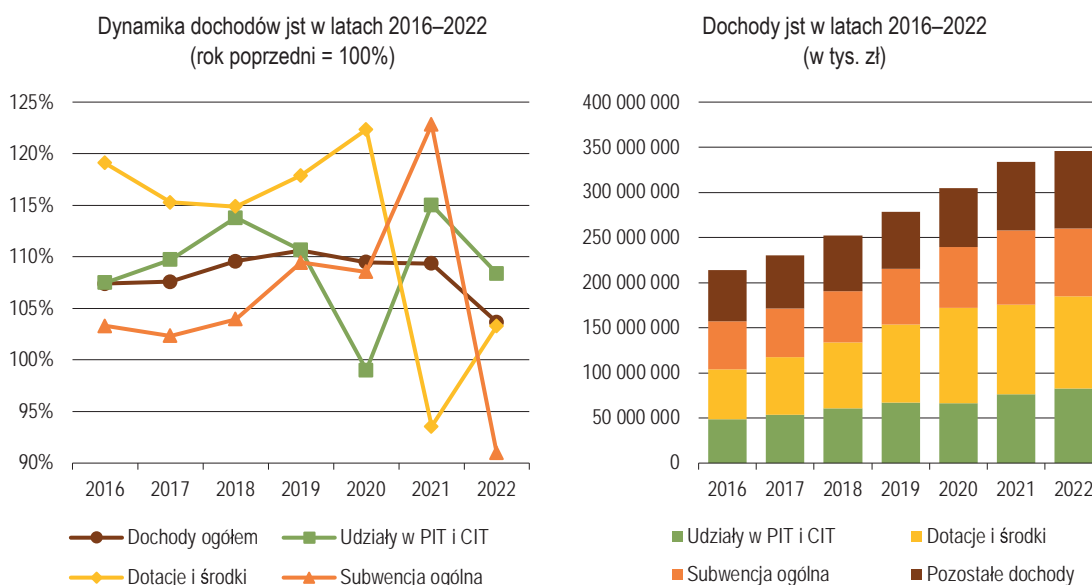
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2022 r.



Realizacja dochodów bieżących w 2022 r. kształtowała się podobnie jak dochodów ogółem – wskaźnik ich wykonania był najniższy od 2014 r. i wyniósł 99,3% planu, podczas gdy w latach wcześniejszych jst osiągały z reguły ponadplanowe dochody bieżące. Wykonane przez jst dochody majątkowe stanowiły 81,5% planu, na co wpływ miał niższy od planowanego transfer środków oraz dotacji na inwestycje i zakupy inwestycyjne jst. W skali kraju blisko 80% jst nie zrealizowało w pełni zaplanowanych przez siebie dochodów majątkowych.

Gminy i miasta na prawach powiatu uzyskują zaliczane do dochodów bieżących wpływy z podatków i opłat lokalnych. Podjęte przez organy stanowiące jst uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych spowodowały, że dochody jst były w 2022 r. o 3 783 569 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania, co stanowiło 3,9% kwoty wykonanych podstawowych dochodów podatkowych. Największe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły podatku od nieruchomości – 61,9% oraz podatku od środków transportowych – 34,1% ogółu tych skutków.

Wydane przez organy podatkowe decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń obniżyły o 1 026 339 tys. zł wpływy do budżetów jst. Ubytek podstawowych dochodów podatkowych z tego powodu stanowił 1,1%. Podobnie jak w przypadku obniżenia górnych stawek podatkowych największe znaczenie miały decyzje dotyczące podatku od nieruchomości (97,8%).



Z porównania wielkości dochodów rok do roku wynika, że w 2022 r. dochody ogółem sektora samorządowego wzrosły o 3,7% w porównaniu do 2021 r., lecz po uwzględnieniu wskaźnika inflacji (14,4%) ich wartość spadła o 10,7% do poziomu 89,3%. Osiągnięty wskaźnik dynamiki był najniższy od 2016 r. Wzrost dochodów odnotowano w jst wszystkich typów poza miastami na prawach powiatu, choć biorąc pod uwagę wskaźnik inflacji żaden typ jst nie zrealizował dochodów w stopniu wyższym niż rok wcześniej.

W skali kraju wzrost dochodów ogółem na poziomie wyższym niż 110% odnotowano w 42,8% wszystkich jst, natomiast 20,9% samorządów nie osiągnęło poziomu dochodów roku ubiegłego (w 2021 r. wielkości te wynosiły, odpowiednio 48,9% i 13,8%).

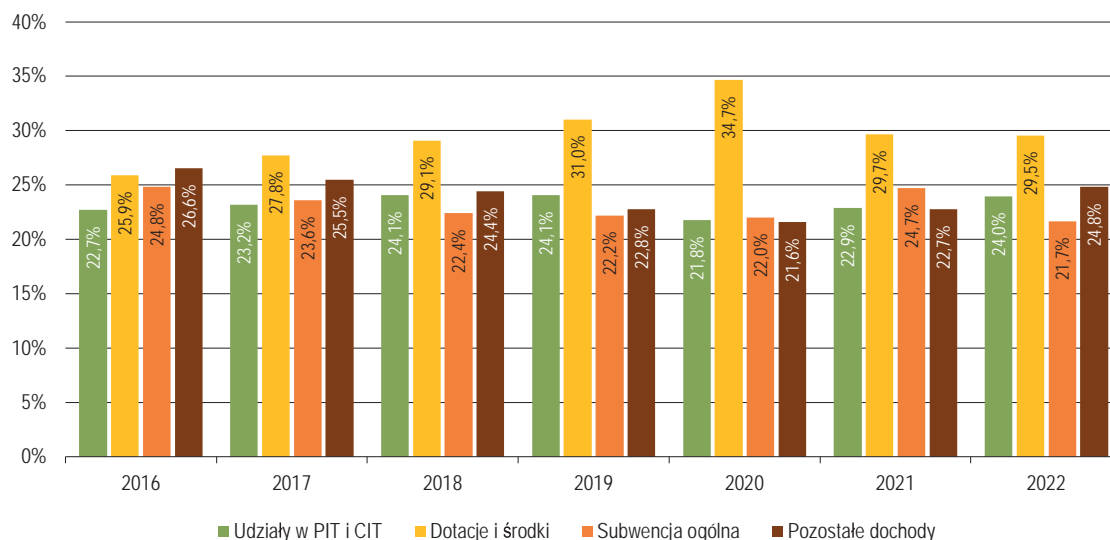
Podobnie jak w roku ubiegłym dochody bieżące wzrosły w stopniu wyższym niż majątkowe (o 13,4 punktu procentowego). Dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym (PIT, CIT) zwiększyły się o 8,4% i wzrosły w jst wszystkich typów poza miastami na prawach powiatu, w których były niższe niż rok wcześniej o 0,2%. Spadek dochodów z tytułu udziału w PIT jest skutkiem zmian podatkowych wprowadzonych od 2022 r. w ramach programu Polski Ład. Utracone z tego tytułu dochody mogą wpłynąć na ograniczenie samodzielności finansowej i swobody decyzyjnej samorządów, zwłaszcza tych, w których budżetach dochody z tytułu udziału w PIT stanowią znaczną część.

Dotacje i środki były wyższe od uzyskanych rok wcześniej o 3,3%, głównie za sprawą przekazywanych do jst środków z Funduszu Pomocy na pomoc Ukrainie w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Wpływy uzyskiwane z subwencji ogólnej zmalały w stosunku do roku ubiegłego, co w znaczącym stopniu było wynikiem przekazania jednorazowo w 2021 r. z budżetu państwa do gmin dodatkowych środków na wsparcie finansowe

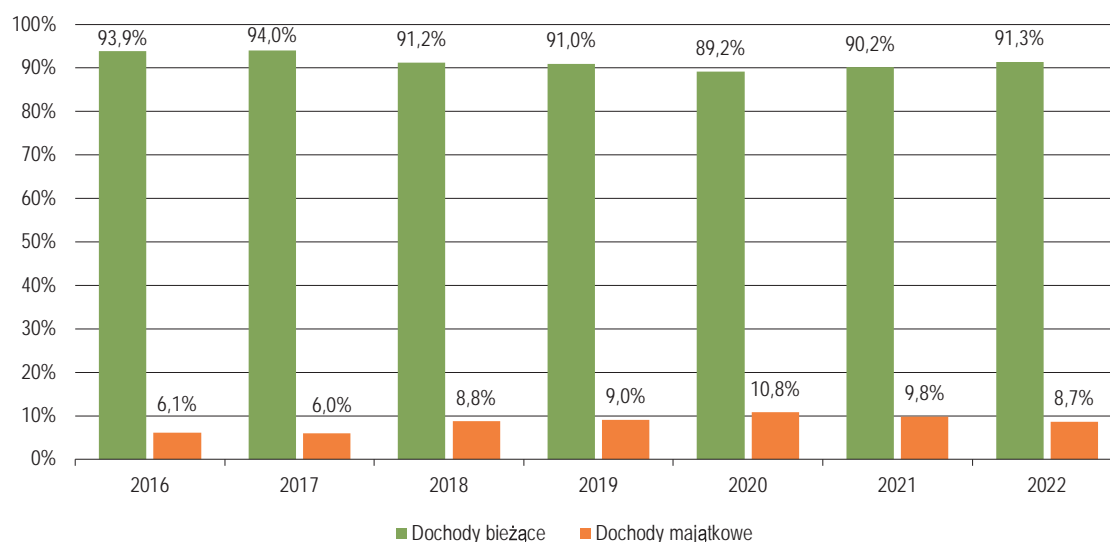
zadań inwestycyjnych z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji – w stosunku do 2021 r. ubytek ten wyniósł 9,0%. Wśród dochodów uzyskiwanych z podatków i opłat znacząco wzrosły dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami – o 14,2%.

W 2022 r. największy wzrost dochodów majątkowych odnotowały powiaty (115,1%), w których dynamika dochodów ze sprzedaży majątku wyniosła 125,3%, w odróżnieniu od województw samorządowych, w których realizacja dochodów z tego tytułu spadła do poziomu 62,8% dochodów ubiegłorocznych. Powiaty wspólnie z gminami osiągnęły również wysoki wskaźnik dynamiki dochodów z tytułu dotacji oraz środków na inwestycje i zakupy inwestycyjne (odpowiednio 113,7% i 111,4%), co było efektem przekazania do jst środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych finansowanego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Struktura dochodów ogółem jst w latach 2016–2022



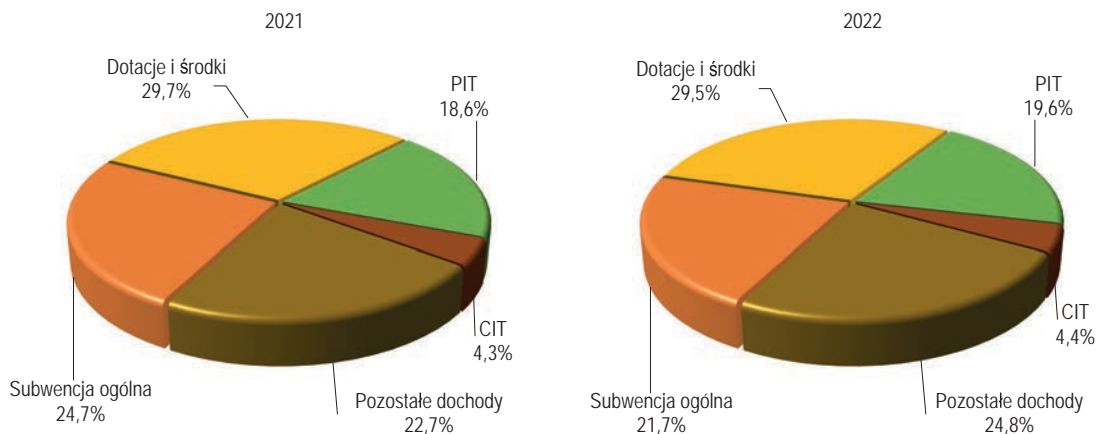
Struktura dochodów ogółem jst w latach 2016–2022



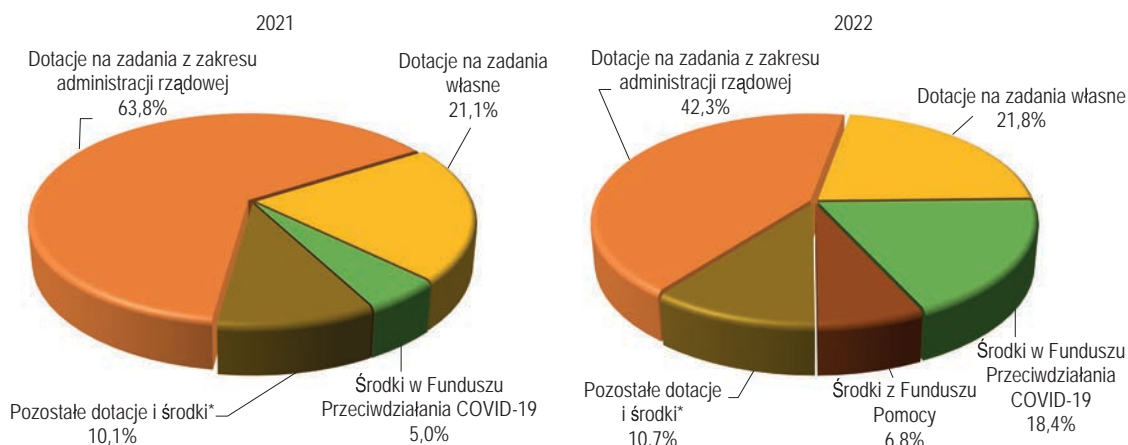
W kwocie dochodów ogółem 48,8% stanowiły dochody budżetowe z tytułu udziałów w podatkach dochodowych PIT i CIT (których udział w dochodach ogółem osiągnął w 2022 r. poziom 24,0%) oraz z pozostałych dochodów (udział – 24,8%). Uzupełniającą rolę pełniły dochody transferowe przekazywane w formie dotacji i środków, które osiągnęły poziom zbliżony do lat poprzednich (29,5%) i subwencji, której udział w ogólnej kwocie dochodów obniżył się do poziomu 21,7%.

W uzyskanych przez jst dochodach niezmiennie dominowały dochody bieżące, kształtując się na poziomie 91,3%, natomiast udział dochodów majątkowych wyniósł 8,7%.

Struktura dochodów ogółem jst w latach 2021 i 2022

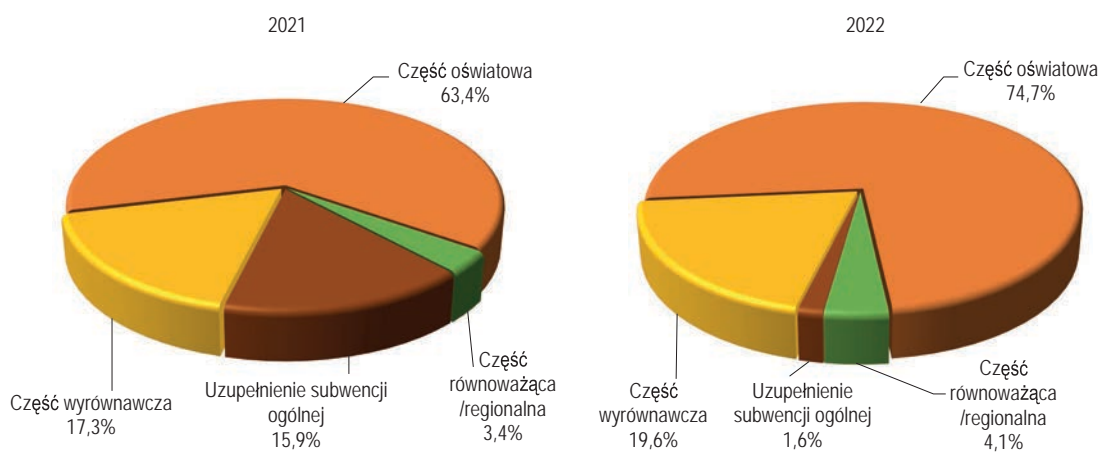


Struktura dotacji i środków jst w latach 2021 i 2022



\* W tym m.in. na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura subwencji ogólnej jst<sup>1)</sup> w latach 2021 i 2022



<sup>1)</sup> Na wykresie nie ujęto części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej w strukturze mniej niż 0,1%.

W grupie dotacji i środków nastąpiła znacząca zmiana struktury, z uwagi na zmniejszenie (o jedną trzecią) się grupy dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej. Zdecydowanie mniejsze środki wpłynęły na realizację zadania zleconego związanego z wypłatą świadczeń wychowawczych „Rodzina 500+”, w związku z przejściem od 1 stycznia 2022 r. jego realizacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W zakresie gmin pozostało kontynuowanie wypłaty przyznanych już świadczeń do końca okresu, na jaki zostały przyznane, czyli do końca maja 2022 r. Udział wpływów z tego tytułu stanowił 39,0% wszystkich dotacji na zadania zlecone (w 2021 r. – 64,3%) i 16,5% ogólnej kwoty otrzymanych dotacji oraz środków (w 2021 r. – 41,0%).

Ponadto, w 2022 r. budżety jst zasilone zostały środkami na realizację zadań zleconych, których nie zalicza się do dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej. Były to m.in. środki na wypłatę dodatków węglowych, dodatków dla gospodarstw domowych i podmiotów wrażliwych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła czy też dodatków energetycznych.

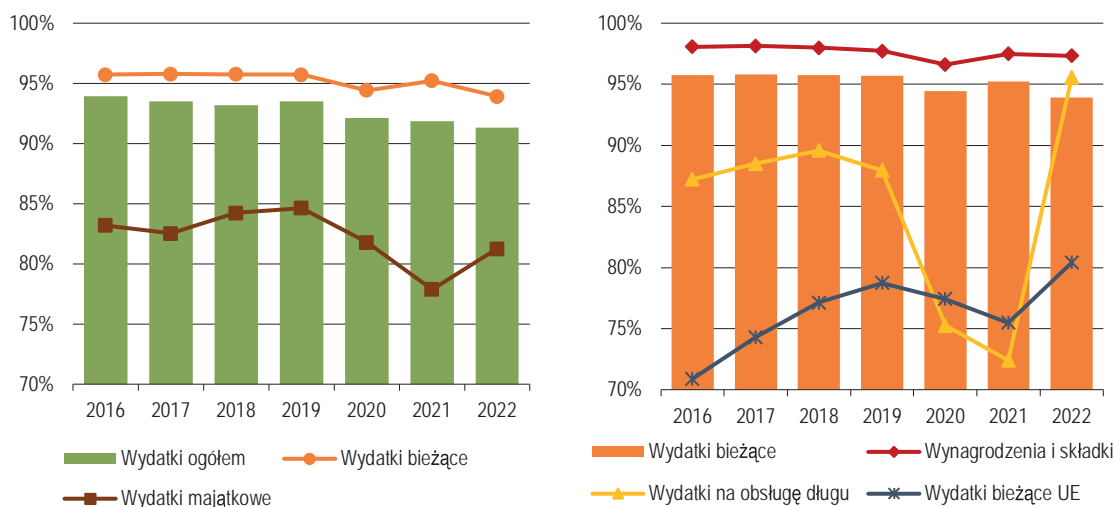
Samorządy otrzymały również środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (w celu zniwelowania negatywnych skutków epidemii COVID-19) i Funduszu Pomocy (na pomoc Ukrainie w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa). Ich udział w strukturze dotacji oraz środków stanowił odpowiednio 18,4% i 6,8%.

W kwocie otrzymanych przez jst środków pochodzących z subwencji ogólnej wciąż największe znaczenie ma jej część oświatowa, stanowiąca w 2022 r. – 74,7% dochodów zrealizowanych z tego źródła. Znacząco w porównaniu do roku ubiegłego zmniejszyła się część dotycząca uzupełnienia subwencji ogólnej (o 14,3 punktu procentowego do poziomu 1,6%), co było wynikiem jednorazowego przekazania w 2021 r. z budżetu państwa do gmin środków na wsparcie finansowe zadań inwestycyjnych z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji.

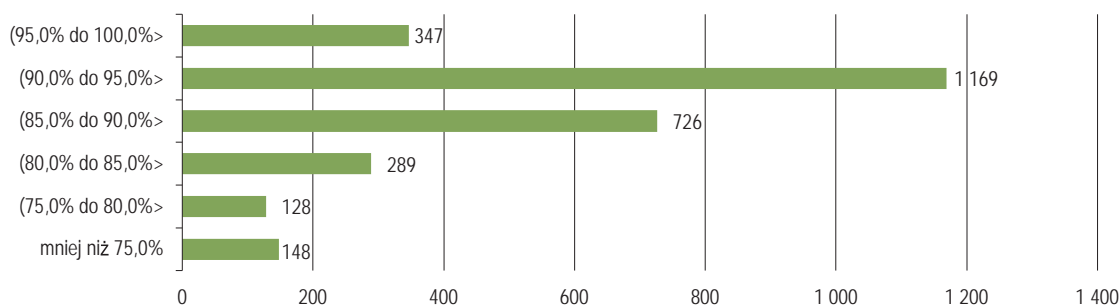
## 2.2. Wydatki

Wydatki budżetowe jst ogółem – podobnie jak w latach wcześniejszych – w 2022 r. nie zostały wykonane w całości i zostały zrealizowane w wysokości 353 852 756 tys. zł. W stosunku do zaplanowanych wielkości ich realizacja wyniosła 91,3% i była zbliżona do poziomu roku poprzedniego (91,9%). Zjawisko trafniejszego planowania przez samorządy wielkości wydatków bieżących niż majątkowych utrzymało się również w 2022 r. – niezmiennie od lat. Wydatki bieżące wykonane zostały przez jst w 93,9% (w 2021 r. – 95,2%), podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych nieznacznie przekroczył wskaźnik wykonania z roku ubiegłego – wyniósł 81,3% (w 2021 r. – 77,9%). Na wyższy poziom realizacji wydatków majątkowych, zwłaszcza inwestycyjnych, bezpośredni wpływ miały poziom i struktura dochodów jst, które warunkują aktywność inwestycyjną samorządów.

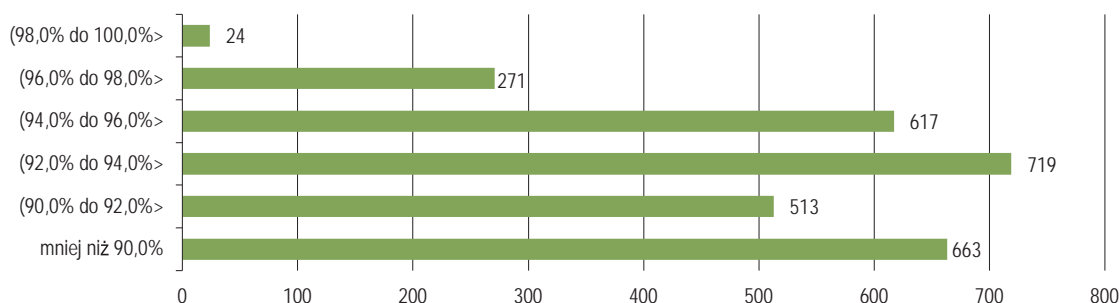
Wykonanie planu wybranych grup wydatków jst w latach 2016–2022



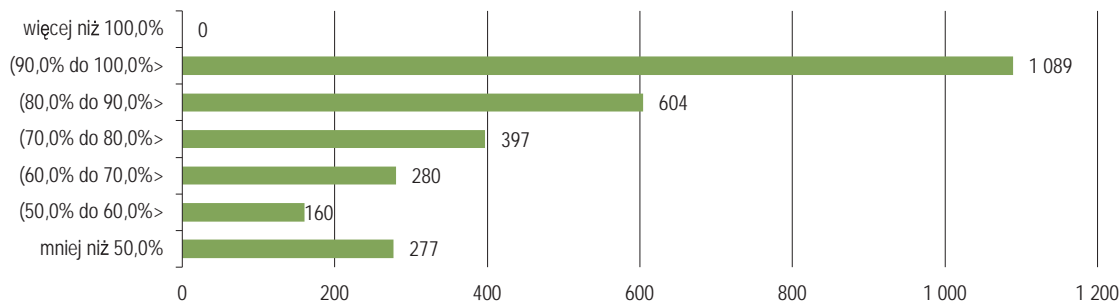
Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2022 r.



Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2022 r.

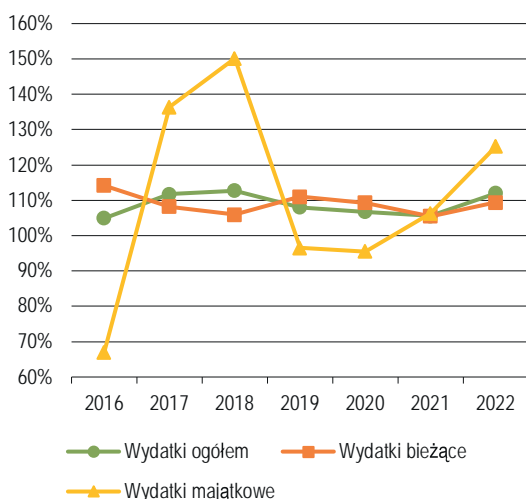


Rozkład liczby jst według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2022 r.

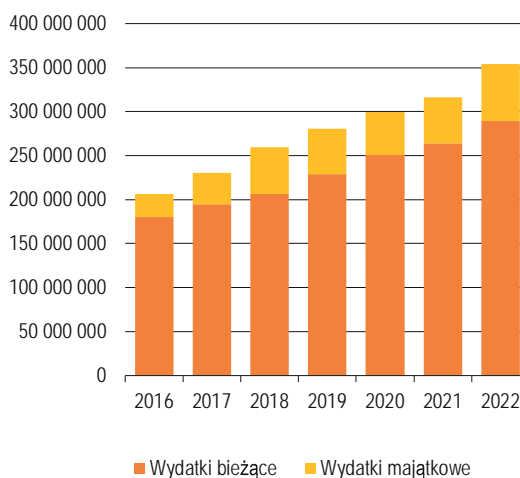


W roku 2022 odnotowano zjawisko większej dynamiki wydatków niż dochodów – wzrost wydatków był o 8,3 punktu procentowego wyższy niż dochodów. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 12,0%. Mimo ich nominalnego wzrostu, uwzględniając 14,4% wskaźnik inflacji – ich realna wartość obniżyła się o 2,4% (rok wcześniej odnotowano wzrost wydatków – nominalnie o 5,6%, a realnie o 0,5%). Wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych wyniósł 125,4% (w 2021 r. – 103,1%), natomiast przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w jst w kraju wyniosło 9,4% i było wyższe niż rok wcześniej o 4,0 punkty procentowe. Spośród wydatków bieżących najwyższy wskaźnik dynamiki odnotowały wydatki na obsługę długu – 364,0% (w 2021 r. – 72,5%), na co bezpośredni wpływ miały wydatki poniesione przez jst na odsetki od kredytów i pożyczek – wskaźnik dynamiki 369,5% (w 2021 r. – 72,1%).

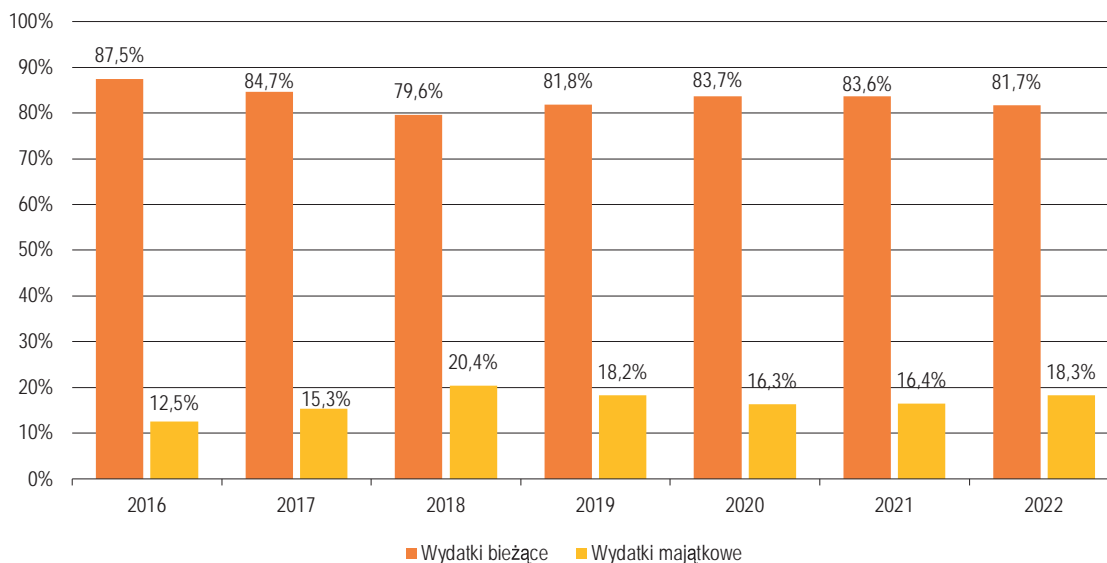
Dynamika wydatków jst w latach 2016–2022  
(rok poprzedni = 100%)



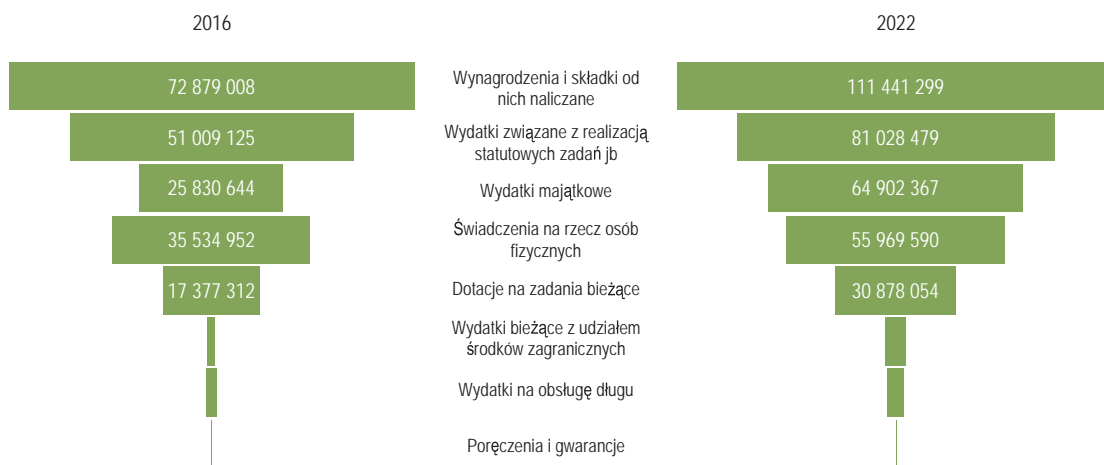
Wydatki jst w latach 2016–2022  
(w tys. zł)



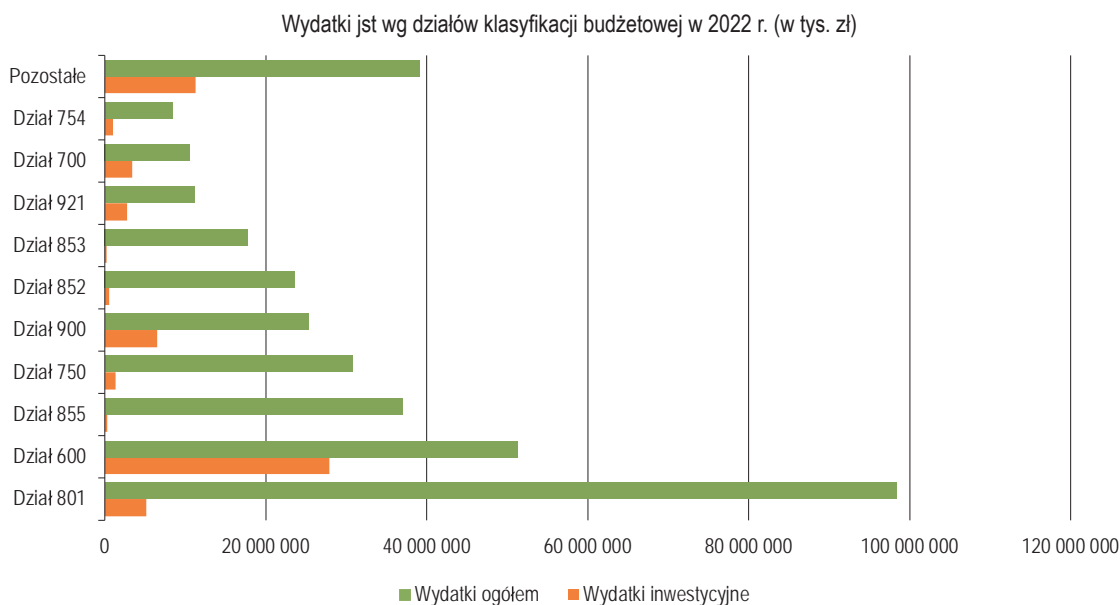
Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2016–2022



Wydatki jst w latach 2016 i 2022 (w tys. zł)



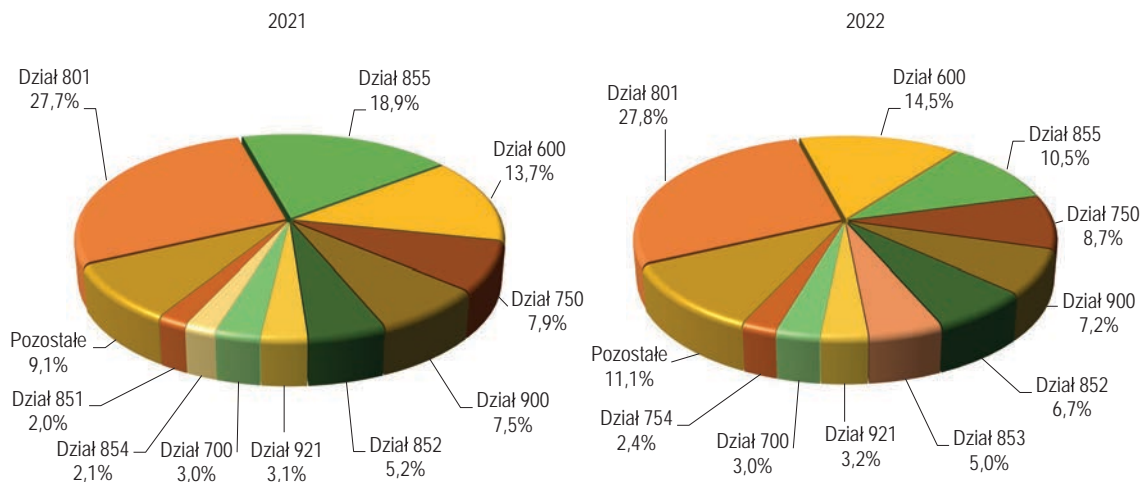
W 2022 r. – podobnie jak rok wcześniej – w strukturze wydatków utrzymała się tendencja polegająca na spadku udziału wydatków bieżących i wzroście wydatków majątkowych. Udział części bieżącej zmniejszył się w stosunku do ubiegłego roku o 1,9 punktu procentowego i wyniósł 81,7%, natomiast część budżetów dotycząca wydatków majątkowych wzrosła do poziomu 18,3%. Zwiększyła się liczba jst, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi – jednostki takie stanowiły 91,7% ogółu jst (w 2021 r. – 85,9%). Tak jak co roku, wydatki ogółem jst koncentrowały się głównie na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem, rodziną oraz transportem i łącznością, natomiast wydatki inwestycyjne prawie w połowie przeznaczane były przez jst na zadania związane z transportem i łącznością. Nowym zadaniem realizowanym przez jst w 2022 r. były działania związane z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa – jst przeznaczyły na ten cel 7 128 878 tys. zł, co stanowiło 2,0% ogółu wydatków<sup>17</sup>.



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 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

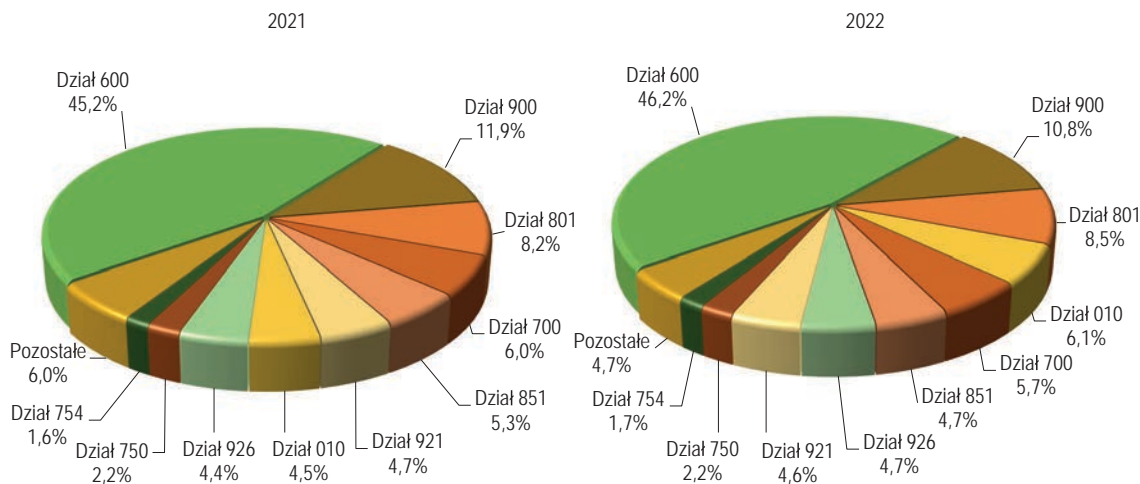
<sup>17</sup> Dotyczy wydatków sklasyfikowanych w nowych paragrafach wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1571) dedykowanych wydatkom przekazywanym przez jst na pomoc Ukrainie.

## Struktura wydatków ogółem jst według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2021 i 2022



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 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 851 – Ochrona zdrowia.

## Struktura wydatków inwestycyjnych jst według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2021 i 2022



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 851 – Ochrona zdrowia, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

### 2.3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody jst w latach 2020–2022

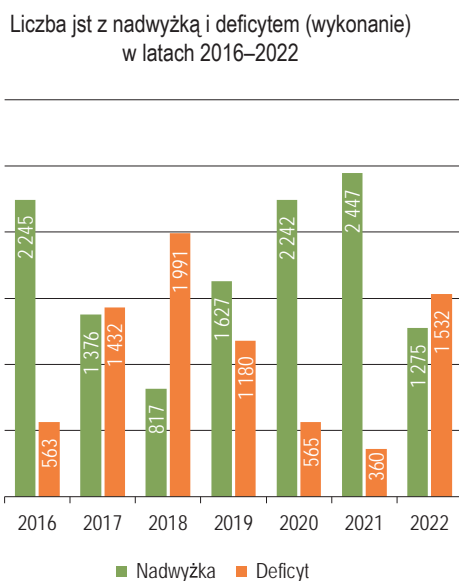
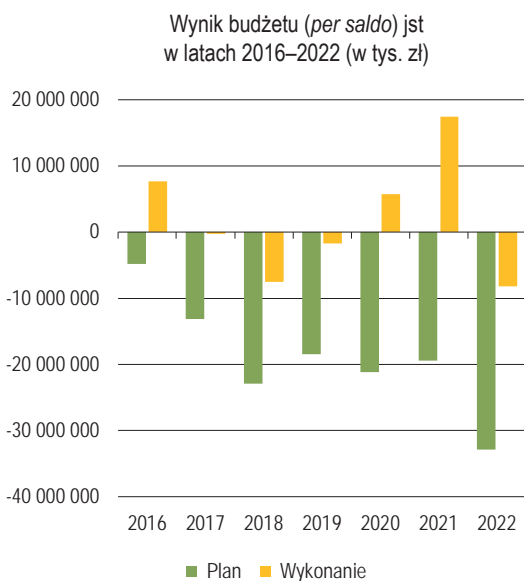
Wyszczególnienie	2020	2021	2022		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>5 689 482,7</b>	<b>17 441 838,0</b>	<b>-8 179 812,4</b>	x	x
– nadwyżka	11 145 223,6	19 359 740,6	5 315 103,7	x	x
– deficyt	-5 455 740,9	-1 917 902,6	-13 494 916,2	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>38 204 857,6</b>	<b>45 099 074,5</b>	<b>62 570 426,3</b>	<b>100,0</b>	<b>138,7</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	17 104 007,2	11 052 941,3	9 576 410,6	15,3	86,6
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	2 861 517,4	710 428,0	895 579,5	1,4	126,1
– wolne środki i nadwyżka	20 907 368,9	33 829 915,6	52 807 066,4	84,4	156,1
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>11 283 764,0</b>	<b>12 483 792,8</b>	<b>14 993 693,5</b>	<b>100,0</b>	<b>120,1</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	9 591 400,8	9 807 391,6	9 706 606,2	64,7	99,0
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	917 793,1	892 630,1	791 485,2	5,3	88,7

<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W latach 2020–2021 samorzady – pomimo planowania deficytu – zamykały *per saldo* budżety nadwyżką budżetową. W 2022 r. jst zarówno planowały, jak i wykonały deficyt. Zrealizowane dochody budżetowe były o 8 179 812 tys. zł niższe od wydatków. Łączna kwota deficytu stanowiła 2,4% uzyskanych w tym roku dochodów.

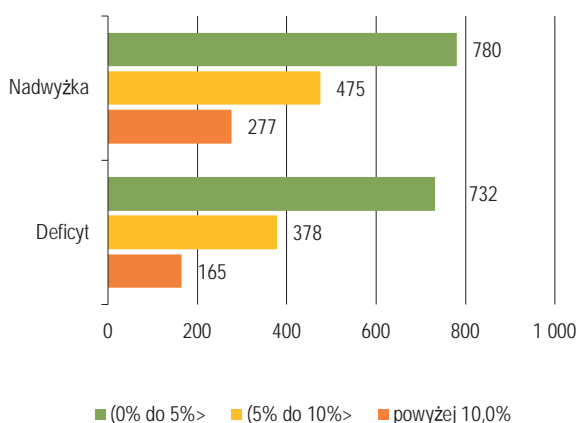
Samorzady wszystkich typów planowały zakończyć rok z ujemnym wynikiem budżetowym (deficyt budżetowy zaplanowano na rekordowym poziomie -32 883 630 tys. zł), ostatecznie tylko m.st. Warszawa i województwa samorządowe osiągnęły dochody większe od wydatków. Wyższa dynamika zrealizowanych wydatków niż dochodów wpłynęła na wzrost udziału jst z wykonanym deficytem w ogólnej liczbie wszystkich jst – wskaźnik ten zwiększył się w porównaniu do poprzedniego roku o 41,8 punktu procentowego (z 12,8% do 54,6%). Najwyższy odsetek jst z deficytem budżetowym wystąpił w grupie miast na prawach powiatu (87,7%), natomiast województwa samorządowe *per saldo* miały najwięcej jednostek z dodatnim wynikiem finansowym (62,5%).

Niedobór budżetowy finansowany był głównie wolnymi środkami (33,0%) i środkami pochodzącymi z kredytów i pożyczek (26,6%), podczas gdy rok wcześniej długiem zwrotnym samorzady sfinansowały ponad połowę osiągniętego deficytu. Kwota wygenerowanych przez jst wolnych środków i nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych była wyższa niż wcześniej o 56,1%.



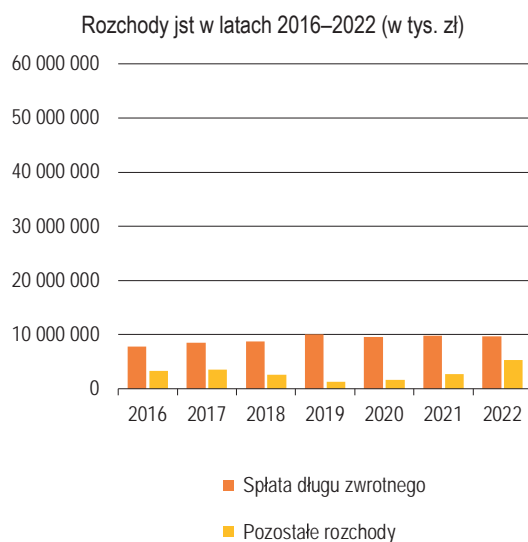
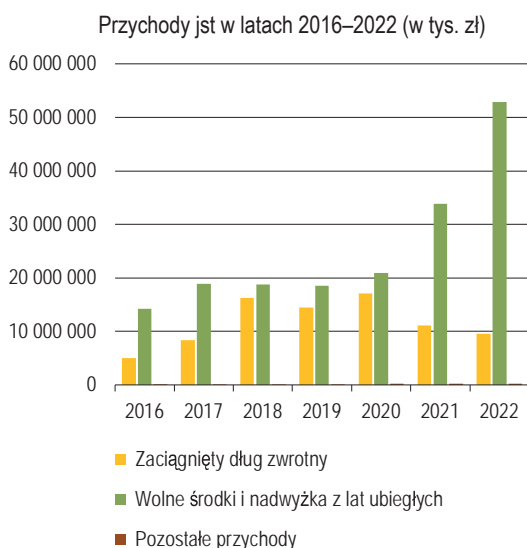
Rozkład liczby jst według relacji nadwyżki/deficytu do dochodów jst w 2022 r.

Przedziały	Gminy	Miasta na prawach powiatu	m.st. Warszawa	Powiaty	Województwa samorządowe	JST ogółem
0%–5%	639	8	1	78	6	732
5%–10%	344	-	-	33	1	378
powyżej 10%	153	-	-	9	3	165
liczba jst z deficytem						
0%–5%	649	21	-	104	6	780
5%–10%	387	26	-	62	-	475
powyżej 10%	239	10	-	28	-	277

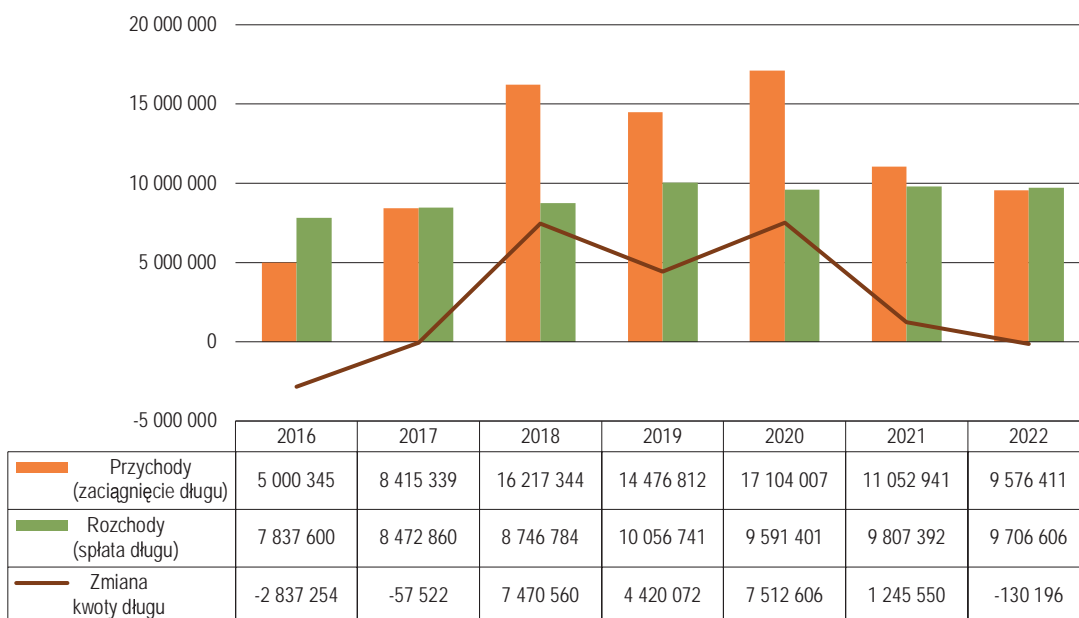


Łączna kwota rozchodów sektora samorządowego była o 20,1% wyższa niż w ubiegłym roku (głównie za sprawą tworzonych przez jst lokat). Na spłatę długu zwrotnego jednostki przeznaczyły o 1,0% mniej środków, natomiast spłata długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych zmniejszyła się o 11,3% i stanowiła 8,2% kwoty spłaconego długu.

W strukturze przychodów ogółem wolne środki pochodzące z wcześniej zaciągniętych a niewykorzystanych kredytów i pożyczek oraz nadwyżki budżetowej stanowiły w 2022 r. zdecydowanie wyższy udział niż emitowane papiery wartościowe oraz zaciągnięte kredyty i pożyczki (odpowiednio 84,4% i 15,3%). Przychody pozyskane na realizację programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych stanowiły 9,4% ogólnej kwoty zaciągniętych w 2022 r. kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. W przypadku rozchodów dominującym źródłem była spłata długu zwrotnego (64,7%), przy tym spłata zobowiązań krajowych była ponad 11-krotnie wyższa niż zaciągniętych na finansowanie zadań dofinansowywanych środkami zagranicznymi.



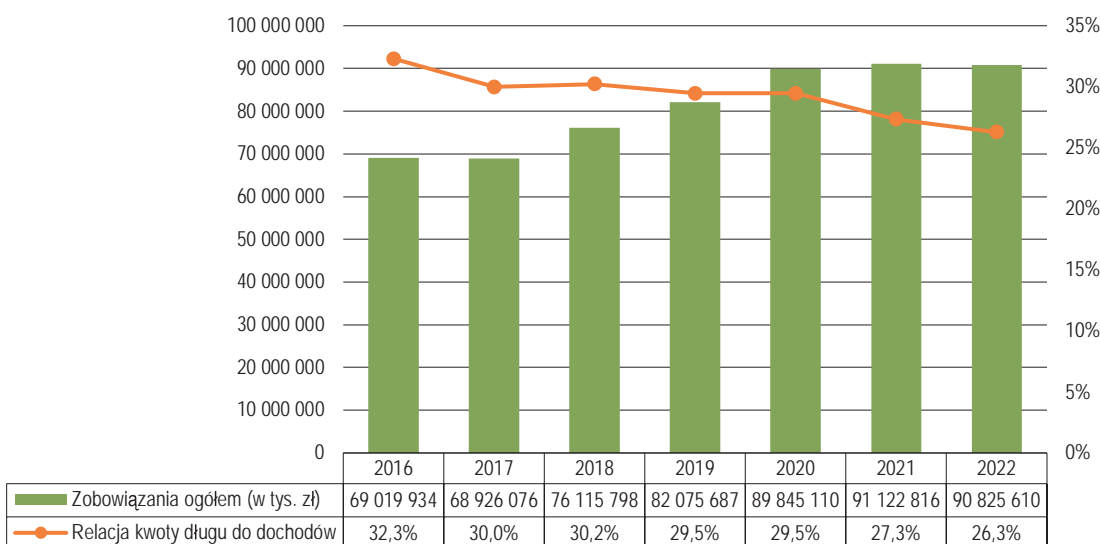
Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu jst a zmiana kwoty długu w latach 2016–2022 (w tys. zł)



## 2.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

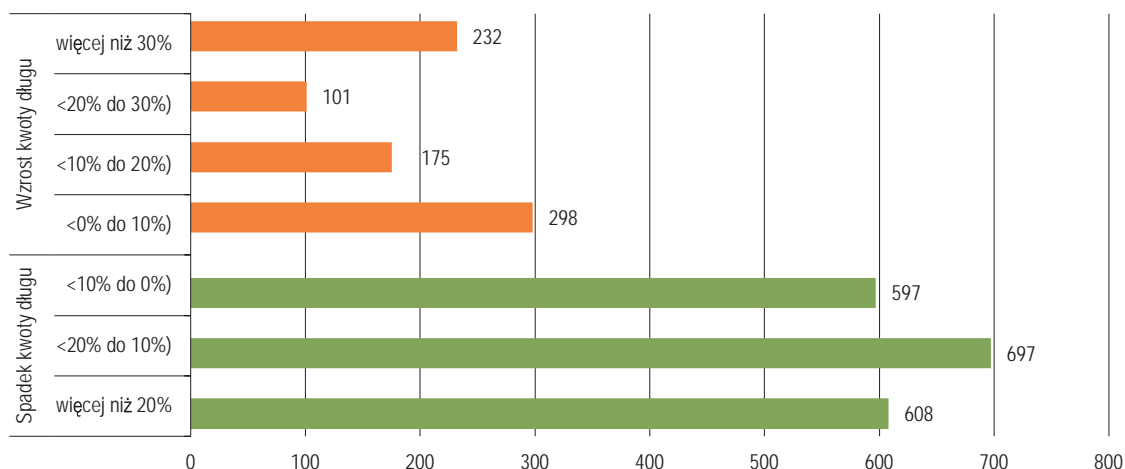
Rok 2022 był rokiem, w którym kwota długu generowana przez jst nie rosła. Wielkość zadłużenia ogółem zmniejszyła się w stosunku do ubiegłego roku o 0,3%, przy czym koszty obsługi zadłużenia wzrosły o 364,0%. Wyższa dynamika dochodów niż długu miała wpływ na malejący poziom relacji zobowiązań do dochodów – relacja ta w 2022 r. wyniosła 26,3% i była niższa niż rok wcześniej o 1,0 punkt procentowy. Pomimo zmniejszenia wielkości zadłużenia ogółem wskaźnik dynamiki zobowiązań wymagalnych wzrósł o 19,3%<sup>18</sup>. Kwota należności jst w stosunku do roku ubiegłego wzrosła o 10,6%, w tym należności wymagalne zwiększyły się o 11,9%.

Poziom zadłużenia jst oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2016–2022



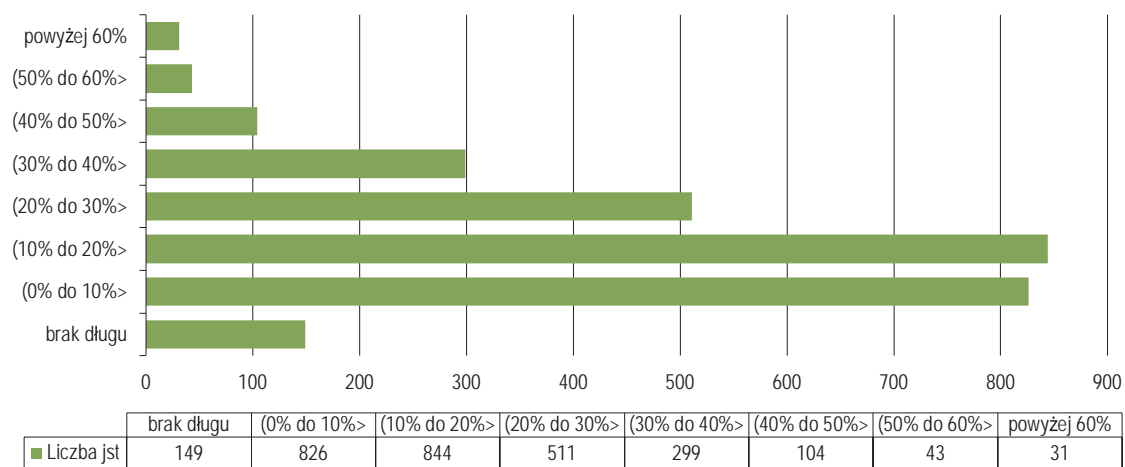
<sup>18</sup> Na wzrost kwoty zobowiązań wymagalnych wpływ miała zmiana, polegająca na zaliczaniu do tej kategorii od 2022 r. niezwróconych w terminie depozytów mających charakter gwarancji należytego wykonania zobowiązania, wprowadzona rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2431).

Rozkład liczby jst\* według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2022 r.

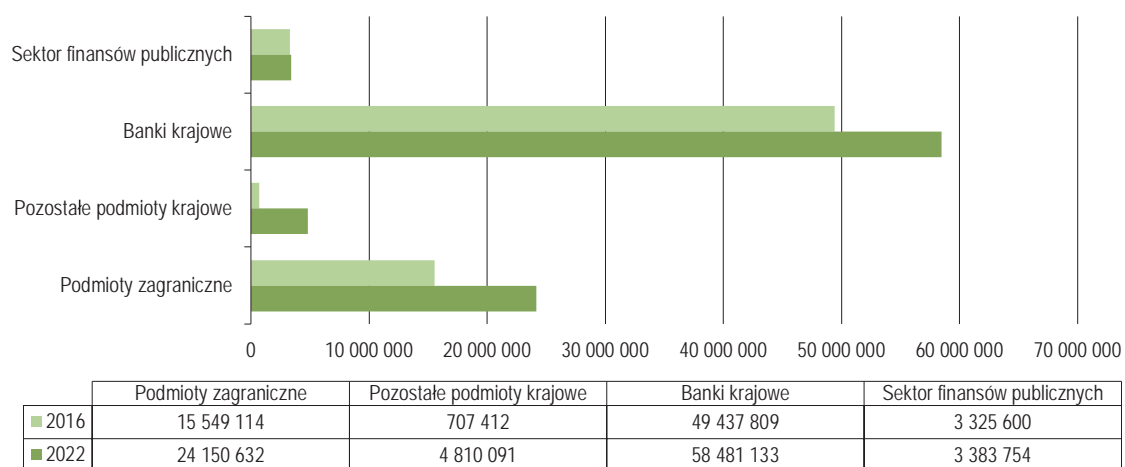


\* Na wykresie nie ujęto jst, które w latach 2021 i 2022 nie były zadłużone.

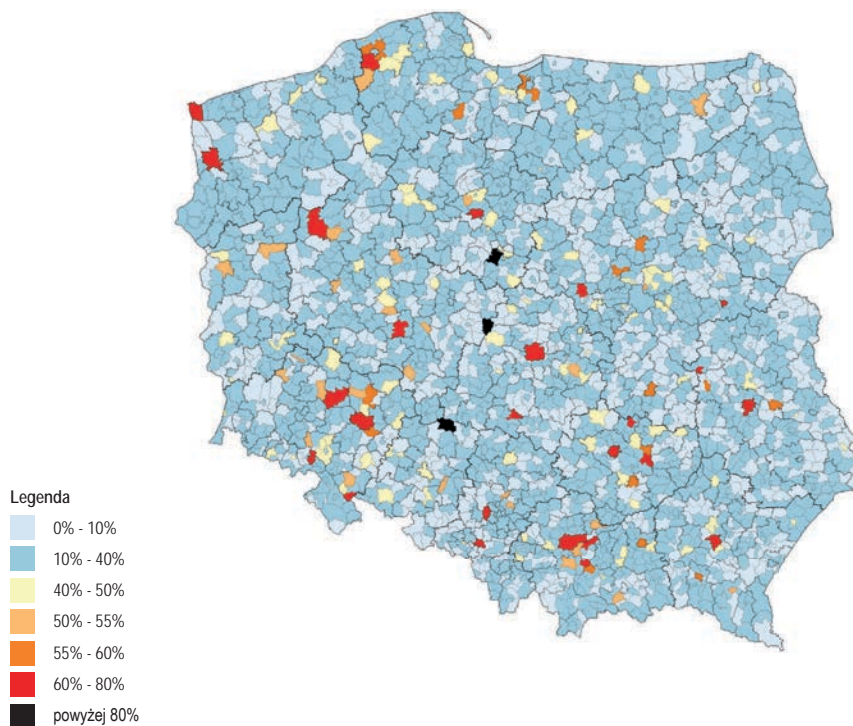
Rozkład liczby jst według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2022 r.



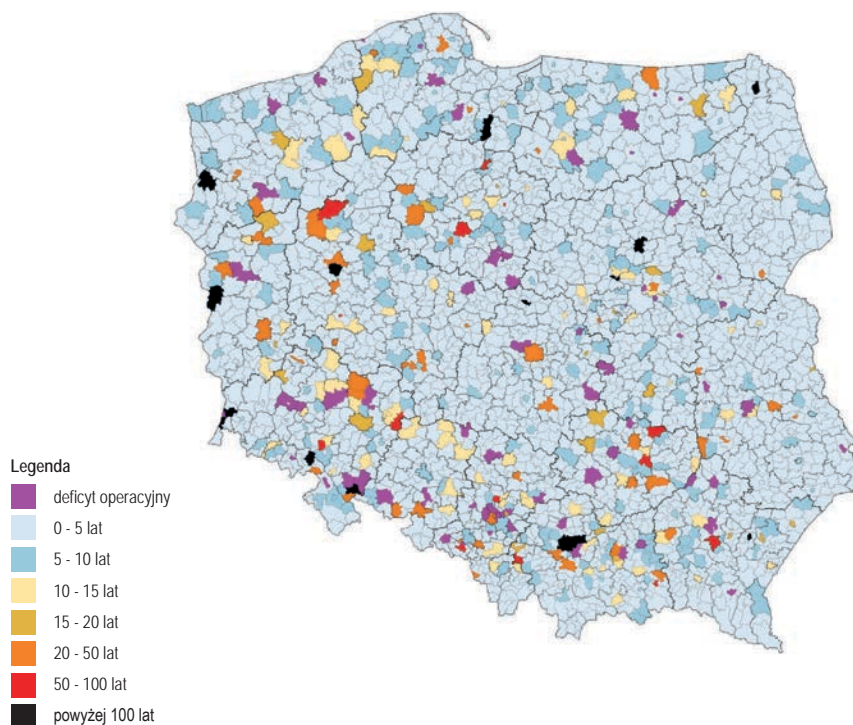
Struktura kwoty długu jst według wierzycieli w 2016 i 2022 (w tys. zł)



Relacja łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2022 r.<sup>19</sup>



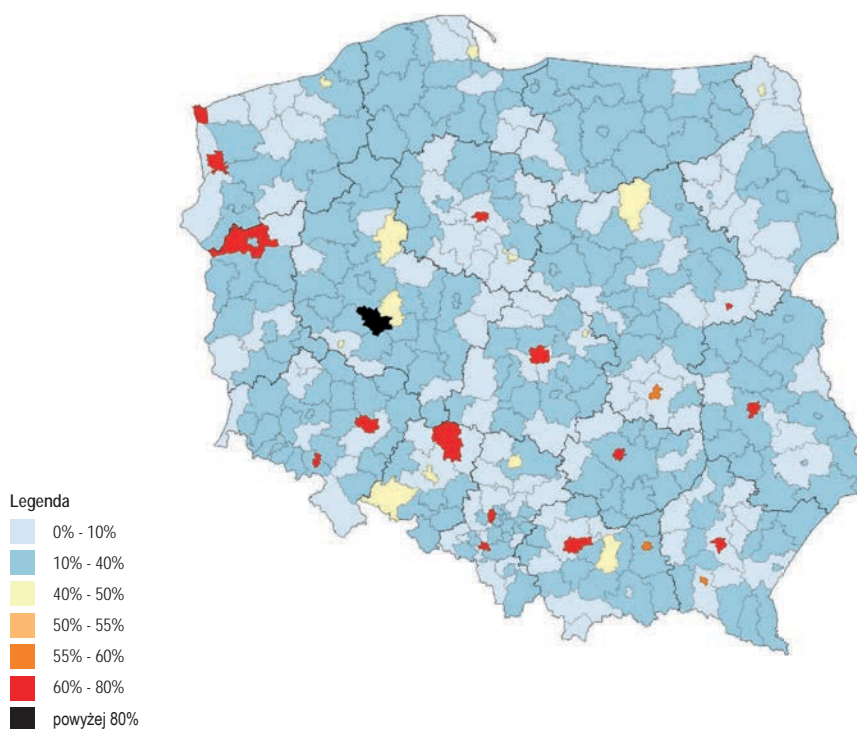
Relacja kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2022 r.<sup>20</sup>



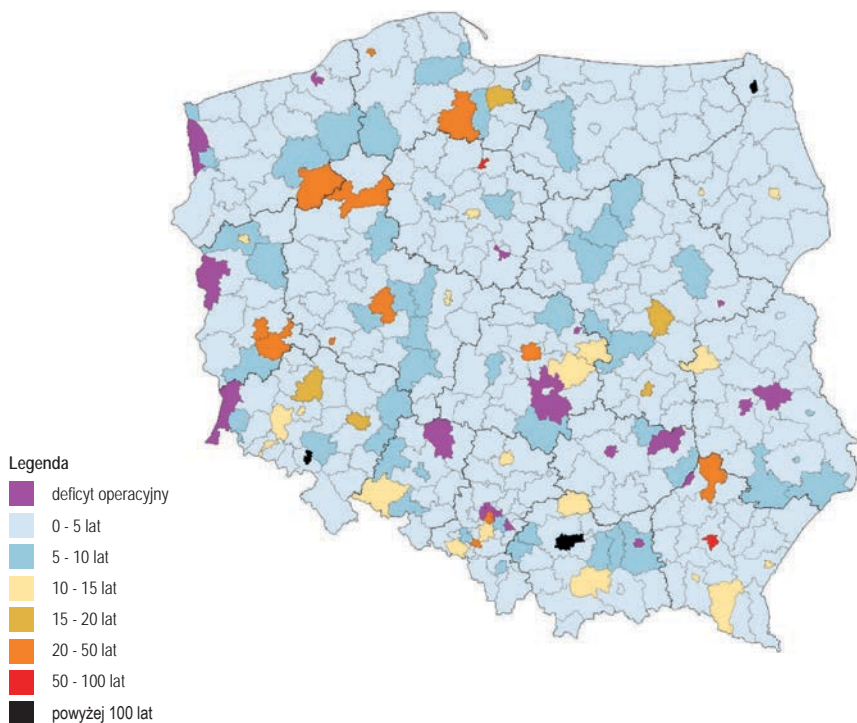
<sup>19</sup> Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

<sup>20</sup> Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2022 r.

Relacja łącznej kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2022 r.<sup>21</sup>



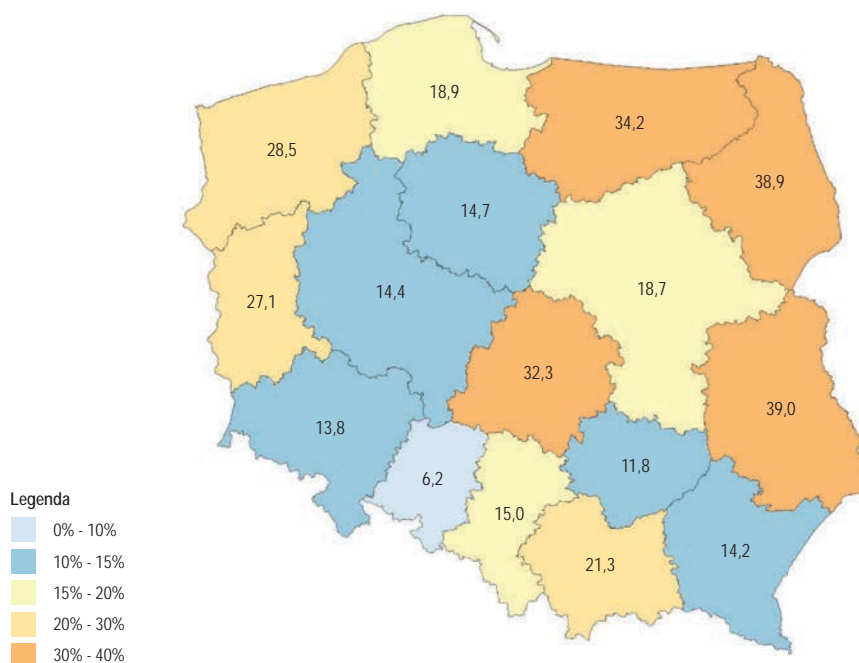
Relacja kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2022 r.<sup>22</sup>



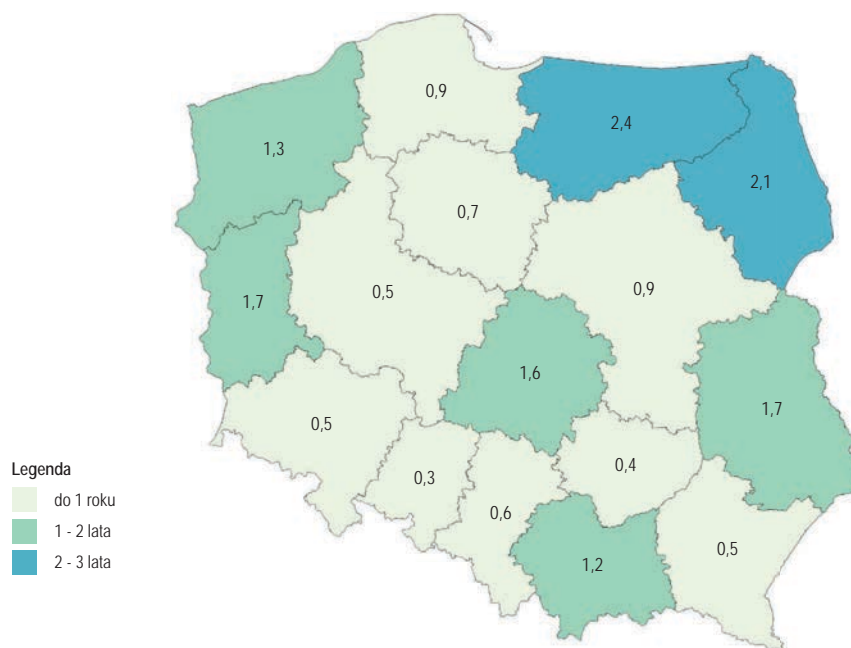
<sup>21</sup> Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

<sup>22</sup> Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2022 r.

Relacja łącznej kwoty długu województw samorządowych do ich dochodów w 2022 r.<sup>23</sup>



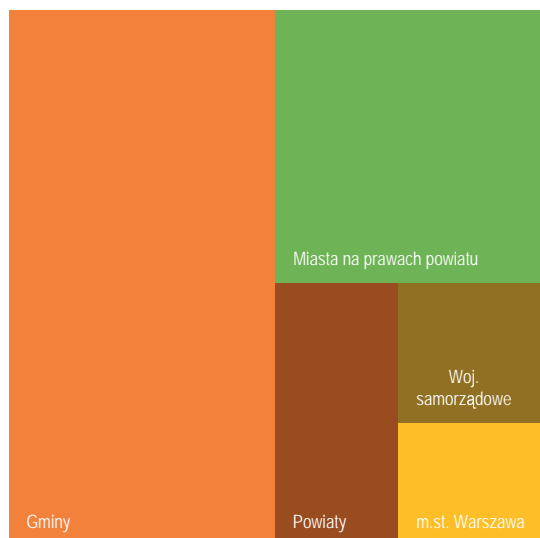
Relacja kwoty długu województw samorządowych do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2022 r.<sup>24</sup>



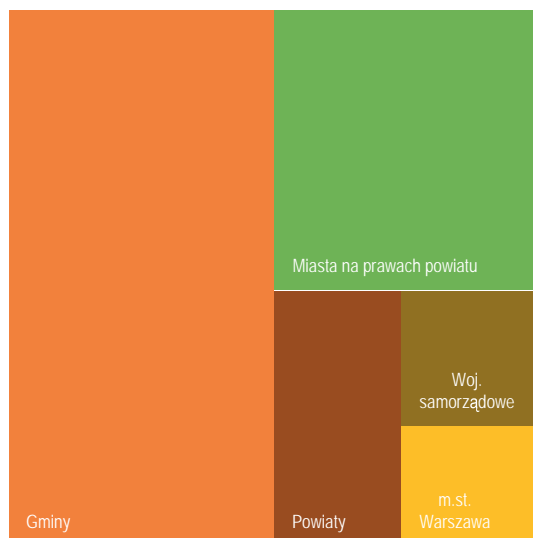
<sup>23</sup> Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

<sup>24</sup> Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2022 r.

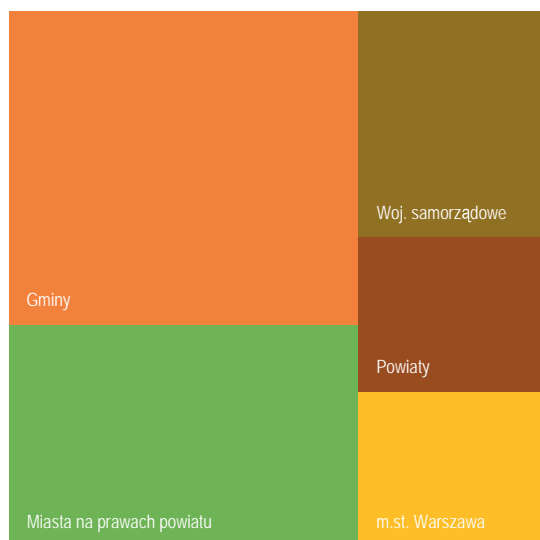
Dochody ogółem



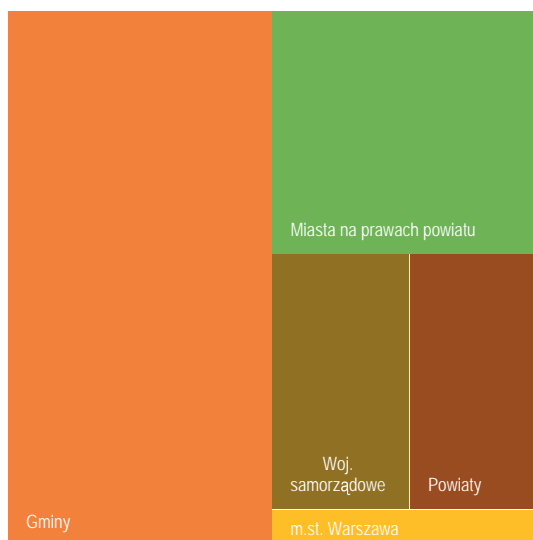
Wydatki ogółem



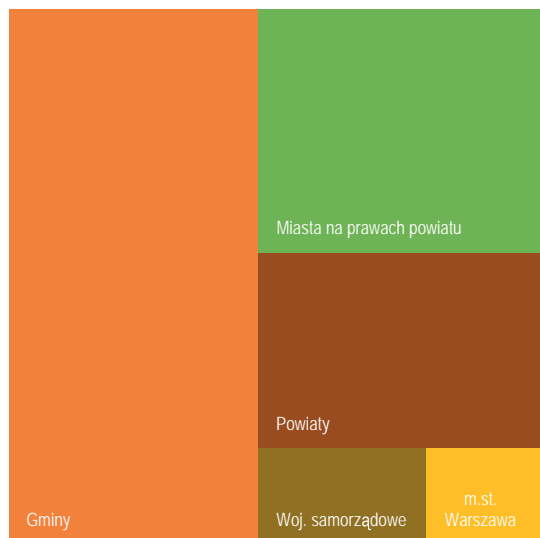
Udziały w PIT i CIT



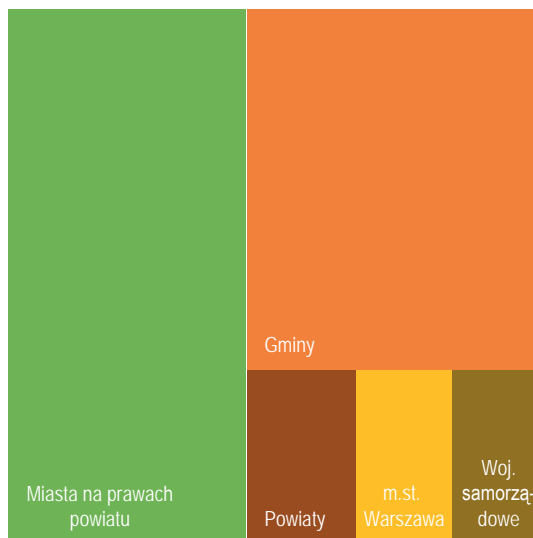
Wydatki majątkowe



Subwencja ogólna



Kwota długu



W 2022 r. budżety gmin stanowiły około 50% wielkości wykonanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, miast na prawach powiatu – około 26%, powiatów – około 11%, województw samorządowych – około 7%, a m.st. Warszawy – około 6%. Ogólna kwota zobowiązań wszystkich jst w 44,4% składała się ze zobowiązań miast na prawach powiatu, w 37,6% gmin, w 6,6% powiatów, 5,8% m.st. Warszawy i 5,6% województw samorządowych. Zadłużenie samorządu terytorialnego stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 7,2%. W 2022 r. jst gospodarowały dochodami sięgającymi 68,5% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe równe są 68,4% wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa.

### 3. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

#### 3.1. Dochody ze źródeł zagranicznych

Kwota pozyskanych przez jst środków na dofinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych<sup>25</sup> w 2022 r. wyniosła 16 745 016 tys. zł i była wyższa o 8,4% od zrealizowanych w 2021 r., a ich udział stanowił 4,8% dochodów ogółem (w 2021 r. – 4,6%).

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody jst na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2020–2022

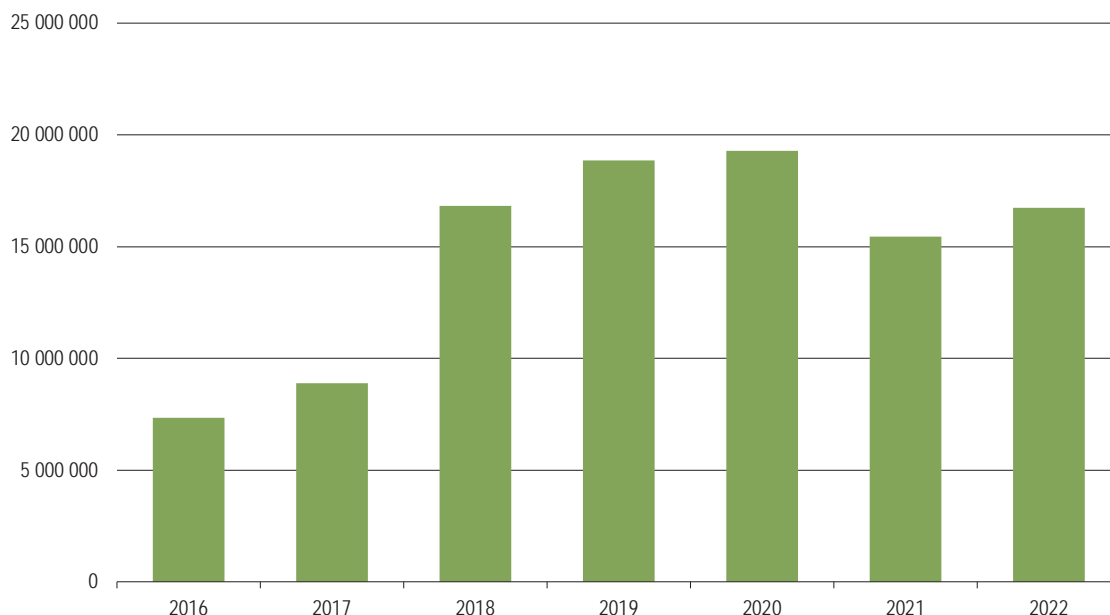
Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>19 292 885,6</b>	<b>15 451 962,8</b>	<b>16 745 016,0</b>	<b>83,3</b>	<b>4,8</b>	<b>108,4</b>
Budżet środków europejskich	15 884 416,0	12 482 300,2	13 360 521,7	82,2	3,9	107,0
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 765 060,1	1 526 810,8	1 485 462,2	87,3	0,4	97,3
Środki ze źródeł zagranicznych	1 643 409,5	1 442 851,8	1 899 032,2	88,8	0,5	131,6
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>24 204 313,4</b>	<b>21 792 807,6</b>	<b>21 264 604,6</b>	<b>83,7</b>	<b>6,0</b>	<b>97,6</b>
Budżet środków europejskich	14 525 586,7	12 382 928,2	12 272 922,0	82,4	3,5	99,1
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	7 877 876,2	7 380 303,5	6 903 765,4	85,3	2,0	93,5
Środki ze źródeł zagranicznych	1 800 850,6	2 029 575,9	2 087 917,2	86,0	0,6	102,9
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>2 861 517,4</b>	<b>710 428,0</b>	<b>895 579,5</b>	x	x	<b>126,1</b>
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>917 793,1</b>	<b>892 630,1</b>	<b>791 485,2</b>	x	x	<b>88,7</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 uofo o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

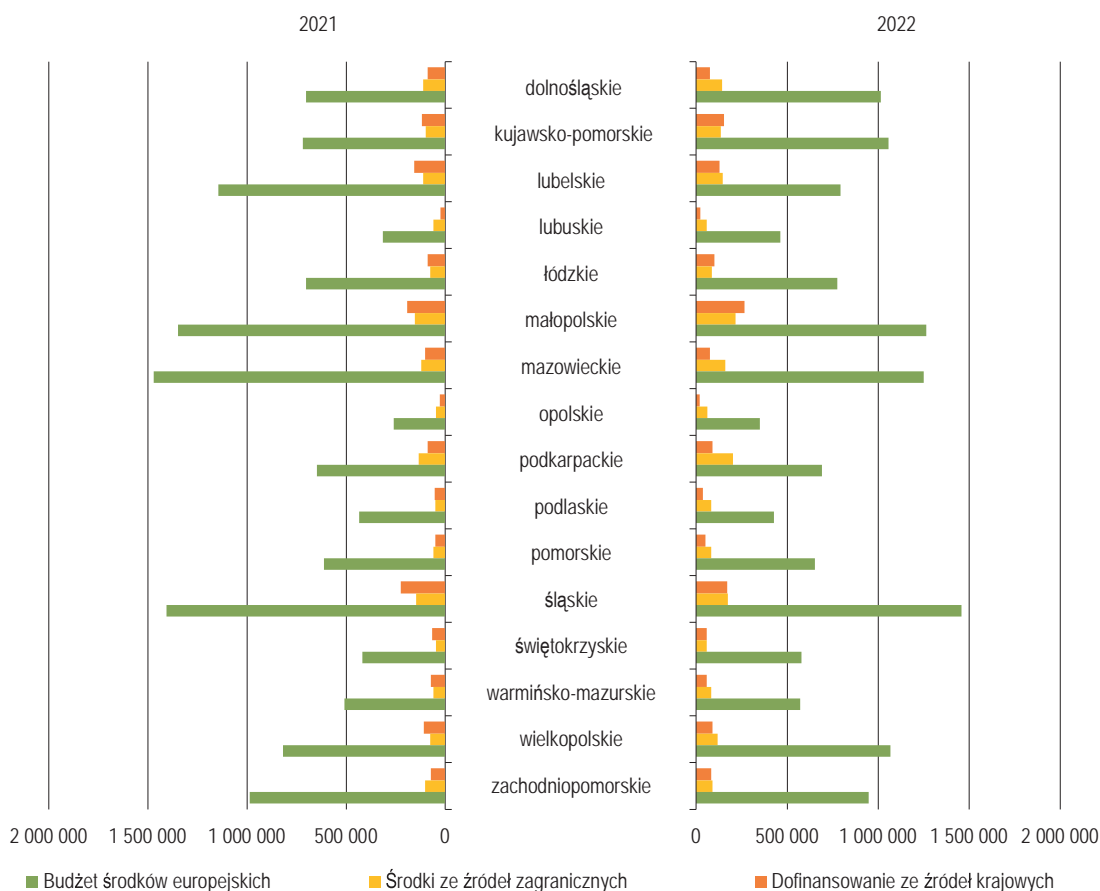
<sup>25</sup> Niniejszy podpunkt *Sprawozdania* dotyczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych.

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 2016–2022 (w tys. zł)



Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2021 i 2022 według województw (w tys. zł)



Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w 2022 r. uzyskały jst województw: śląskiego (1 802 147 tys. zł), małopolskiego (1 745 373 tys. zł) i mazowieckiego (1 486 124 tys. zł). Dochody pozyskane przez te jst stanowiły niemal jedną trzecią (30,1%) 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 2022 r. według województw (w tys. zł)

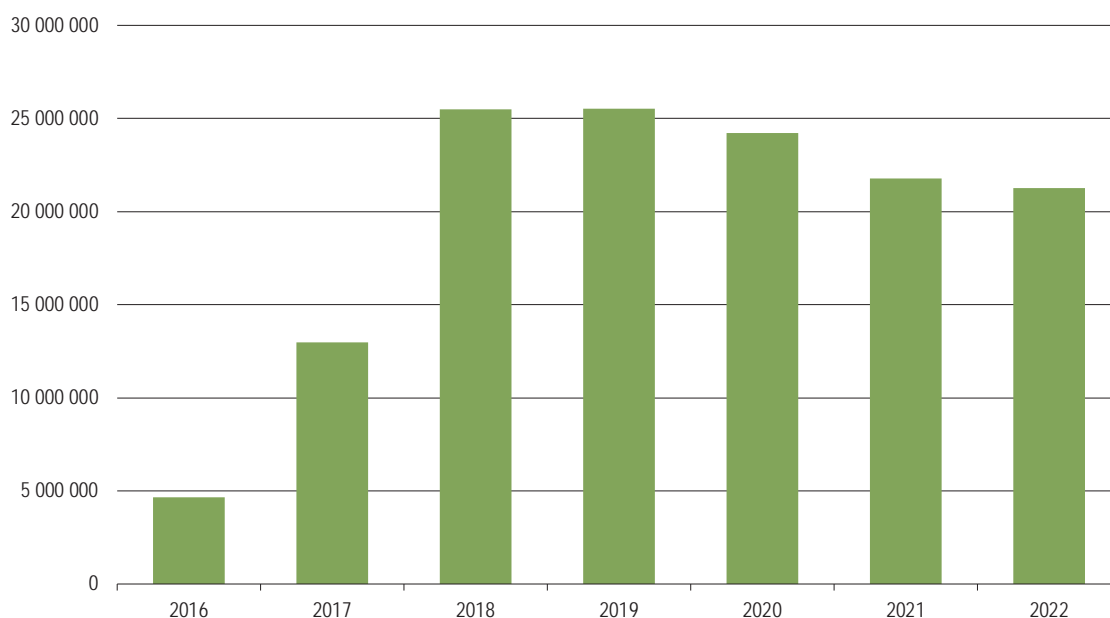
Wyszczególnienie	Dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych			Udział 3:2 (w %)	Udział 4:2 (w %)
	ogółem	z tego:			
		dochody bieżące	dochody majątkowe		
1	2	3	4	5	6
<b>Polska, z tego:</b>	<b>16 745 016,1</b>	<b>5 119 250,0</b>	<b>11 625 766,2</b>	<b>30,6</b>	<b>69,4</b>
dolnośląskie	1 232 133,6	354 443,2	877 690,5	28,8	71,2
kujawsko-pomorskie	1 345 243,3	390 328,8	954 914,4	29,0	71,0
lubelskie	1 068 425,5	323 630,7	744 794,8	30,3	69,7
lubuskie	548 356,3	165 472,2	382 884,1	30,2	69,8
łódzkie	960 692,7	327 219,0	633 473,7	34,1	65,9
małopolskie	1 745 372,5	623 983,8	1 121 388,7	35,8	64,3
mazowieckie	1 486 123,8	338 438,0	1 147 685,9	22,8	77,2
opolskie	432 747,0	205 891,2	226 855,8	47,6	52,4
podkarpackie	981 868,9	330 213,1	651 655,8	33,6	66,4
podlaskie	546 864,3	198 260,5	348 603,8	36,3	63,8
pomorskie	785 623,1	351 020,6	434 602,5	44,7	55,3
śląskie	1 802 147,2	431 407,7	1 370 739,5	23,9	76,1
świętokrzyskie	695 625,1	158 780,1	536 845,0	22,8	77,2
warmińsko-mazurskie	713 385,7	204 405,6	508 980,1	28,7	71,4
wielkopolskie	1 278 891,4	409 977,1	868 914,3	32,1	67,9
zachodniopomorskie	1 121 515,7	305 778,4	815 737,3	27,3	72,7

Wśród dochodów jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych przeważały, podobnie jak w latach poprzednich, dochody majątkowe wynoszące 11 625 766 tys. zł, co stanowiło 69,4% pozyskanych dochodów ogółem, natomiast dochody bieżące wyniosły 5 119 250 tys. zł i stanowiły 30,6% dochodów. Zarówno dochody bieżące jak i majątkowe wykazywały znaczne terytorialne zróżnicowanie ich wysokości.

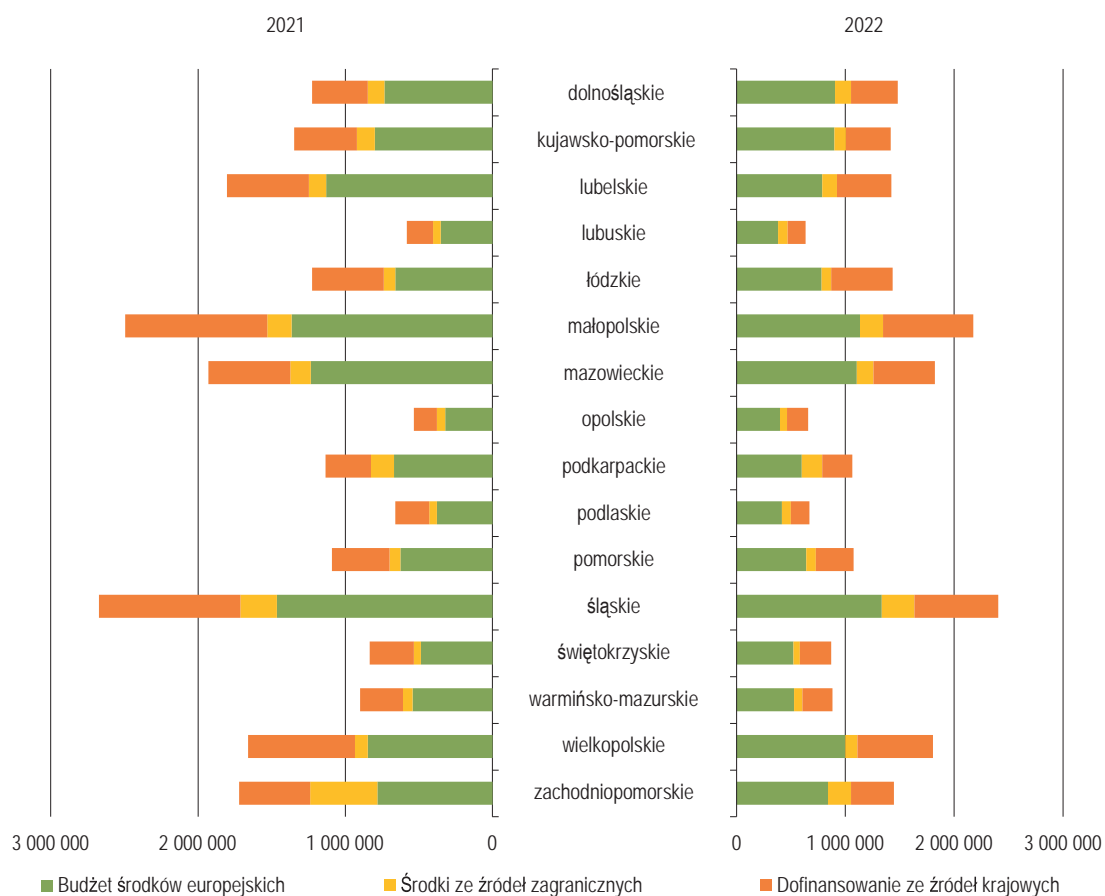
### 3.2. Wydatki ze źródeł zagranicznych

Wydatki finansowane środkami zagranicznymi w 2022 r. wyniosły 21 264 605 tys. zł i były niższe o 2,4% w porównaniu z rokiem poprzednim, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 6,0% (w 2021 r. – 6,9%).

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2021 i 2022 według województw (w tys. zł)



W 2022 r. wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych wyniosły łącznie 21 264 605 tys. zł, i – tak jak w przypadku dochodów – wydatki te wykazywały znaczące zróżnicowanie w poszczególnych województwach, co zaprezentowano zarówno na powyższym wykresie jak i w tabeli poniżej. Najwyższe kwoty wydatków, podobnie jak w roku poprzednim, zrealizowały jst województw: śląskiego w wysokości 2 406 480 tys. zł i małopolskiego – 2 174 217 tys. zł.

Udział wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach jst finansowanych środkami zagranicznymi w 2022 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>21 264 604,6</b>	<b>5 269 234,7</b>	<b>1 681 520,6</b>	<b>31,9</b>	<b>24,8</b>	<b>15 995 370,1</b>	<b>75,2</b>
dolnośląskie	1 483 163,5	357 159,2	122 367,5	34,3	24,1	1 126 004,3	75,9
kujawsko-pomorskie	1 416 707,7	394 505,9	119 920,4	30,4	27,9	1 022 201,8	72,2
lubelskie	1 419 695,3	325 673,2	109 410,4	33,6	22,9	1 094 022,1	77,1
lubuskie	633 227,9	179 795,1	59 913,3	33,3	28,4	453 432,7	71,6
łódzkie	1 435 561,3	349 590,2	119 569,6	34,2	24,4	1 085 971,1	75,7
małopolskie	2 174 217,3	594 740,3	180 379,1	30,3	27,4	1 579 477,1	72,7
mazowieckie	1 824 476,9	383 764,7	119 148,8	31,1	21,0	1 440 712,1	79,0
opolskie	658 304,8	230 447,0	62 155,7	27,0	35,0	427 857,8	65,0
podkarpackie	1 065 734,2	329 622,0	93 163,2	28,3	30,9	736 112,3	69,1
podlaskie	667 393,0	205 111,7	72 329,2	35,3	30,7	462 281,4	69,3
pomorskie	1 075 468,8	370 116,5	93 516,2	25,3	34,4	705 352,3	65,6
śląskie	2 406 479,9	452 011,2	174 532,0	38,6	18,8	1 954 468,7	81,2
świętokrzyskie	869 482,8	170 419,4	76 008,0	44,6	19,6	699 063,4	80,4
warmińsko-mazurskie	880 348,9	211 591,9	61 783,1	29,2	24,0	668 757,0	76,0
wielkopolskie	1 805 795,0	396 287,7	119 876,3	30,3	22,0	1 409 507,3	78,1
zachodniopomorskie	1 448 547,3	318 398,7	97 447,8	30,6	22,0	1 130 148,7	78,0

\* Wydatki majątkowe stanowią w 100% wyłącznie wydatki inwestycyjne.

We wszystkich województwach dominowały wydatki finansowane środkami z budżetu środków europejskich, które wyniosły 12 272 922 tys. zł, stanowiąc 3,5% ogółu wydatków jst. Znacznie niższe było dofinansowanie ze źródeł krajowych, wynoszące 6 903 765 tys. zł, które stanowiło 2,0% wydatków jst.

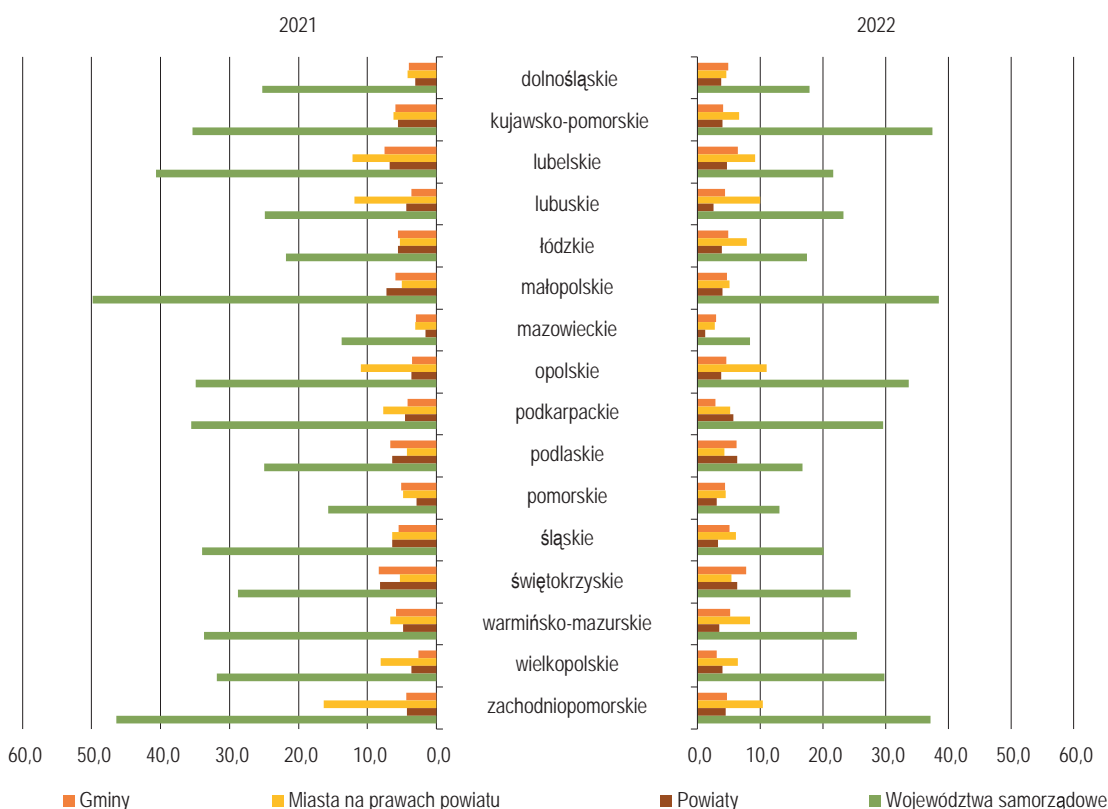
Udział wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach budżetowych ogółem w 2022 r. według województw

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>353 852 755,8</b>	<b>12 272 922,0</b>	<b>2 087 917,1</b>	<b>6 903 765,3</b>	<b>3,5</b>	<b>0,6</b>	<b>2,0</b>
dolnośląskie	27 598 503,7	907 073,8	141 771,9	434 317,8	3,3	0,5	1,6
kujawsko-pomorskie	18 623 964,5	899 097,6	107 837,1	409 773,0	4,8	0,6	2,2
lubelskie	18 251 939,8	785 161,2	135 649,9	498 884,2	4,3	0,7	2,7
lubuskie	9 019 682,8	380 605,1	85 934,0	166 688,7	4,2	1,0	1,9
łódzkie	22 234 678,6	778 569,4	89 149,6	567 842,3	3,5	0,4	2,6
małopolskie	31 237 352,6	1 132 973,2	211 333,1	829 911,1	3,6	0,7	2,7
mazowieckie	57 825 033,1	1 107 181,5	150 585,5	566 709,8	1,9	0,3	1,0
opolskie	8 366 061,7	400 035,3	64 540,5	193 729,0	4,8	0,8	2,3
podkarpackie	18 662 462,6	600 926,2	183 187,6	281 620,4	3,2	1,0	1,5
podlaskie	10 505 857,0	416 031,8	80 168,8	171 192,5	4,0	0,8	1,6
pomorskie	22 352 966,4	641 819,8	83 782,1	349 866,8	2,9	0,4	1,6
śląskie	37 919 533,1	1 333 250,6	299 700,6	773 528,7	3,5	0,8	2,0
świętokrzyskie	10 688 466,3	519 983,9	60 770,1	288 728,7	4,9	0,6	2,7
warmińsko-mazurskie	12 537 720,8	526 468,3	76 869,1	277 011,5	4,2	0,6	2,2
wielkopolskie	32 066 655,3	1 001 316,3	110 029,6	694 449,1	3,1	0,3	2,2
zachodniopomorskie	15 961 877,5	842 428,0	206 607,6	399 511,7	5,3	1,3	2,5

\* Obejmuje wyłącznie wydatki kwalifikowane.

W strukturze wydatków finansowanych środkami zagranicznymi od lat niezmiennie przeważają wydatki majątkowe, które w 2022 r. wynosiły 15 995 370 tys. zł, stanowiąc 75,2% tych wydatków. Najwyższe wydatki majątkowe zrealizowały, podobnie jak w roku 2021, jst województwa śląskiego (1 954 469 tys. zł) oraz małopolskiego (1 579 477 tys. zł), co oznacza, że jst tych dwóch województw wykonały ponad jedną piątą (22,1%) ogółu wydatków inwestycyjnych na projekty finansowane ze źródeł zagranicznych.

Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w układzie województw w latach 2021 i 2022 (w %)



W 2022 r., tak jak w okresach poprzednich, wśród wszystkich typów jst, najwyższy udział wydatków na programy i projekty finansowane środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem odnotowano w województwach samorządowych, w których stanowiły średnio 23,0%. Wynika to z faktu, że wydatki województw samorządowych obejmują wydatki na projekty własne oraz wydatki stanowiące transfer środków do innych beneficjentów (jako instytucja płatnicza).

Wydatki inwestycyjne na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych w podziale na typy jst w 2022 r. (w tys. zł)

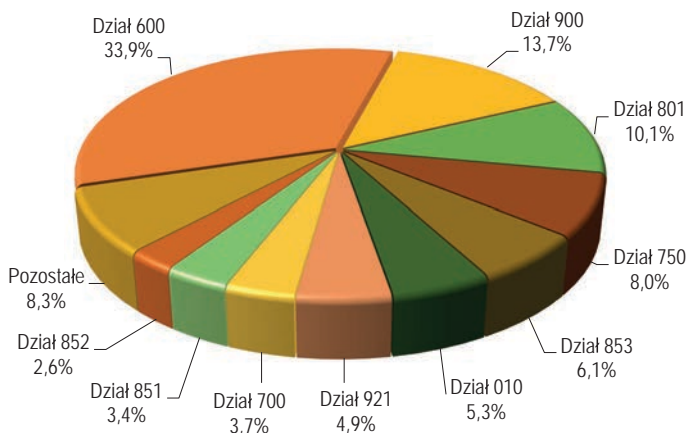


W 2022 r. najwyższe wydatki inwestycyjne na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych zrealizowały gminy w wysokości 6 250 716 tys. zł, co stanowiło 39,1% tych wydatków; niższe wydatki wykonały miasta na prawach powiatu – 5 134 512 tys. zł (32,1% wydatków), województwa samorządowe

– 3 243 977 tys. zł (20,3% wydatków) i powiaty – 767 311 tys. zł (4,8% wydatków). Miasto stołeczne Warszawa zrealizowało te wydatki w nieco niższej kwocie niż powiaty, tj. w kwocie 598 855 tys. zł, co stanowiło 3,7% ogółu tych wydatków.

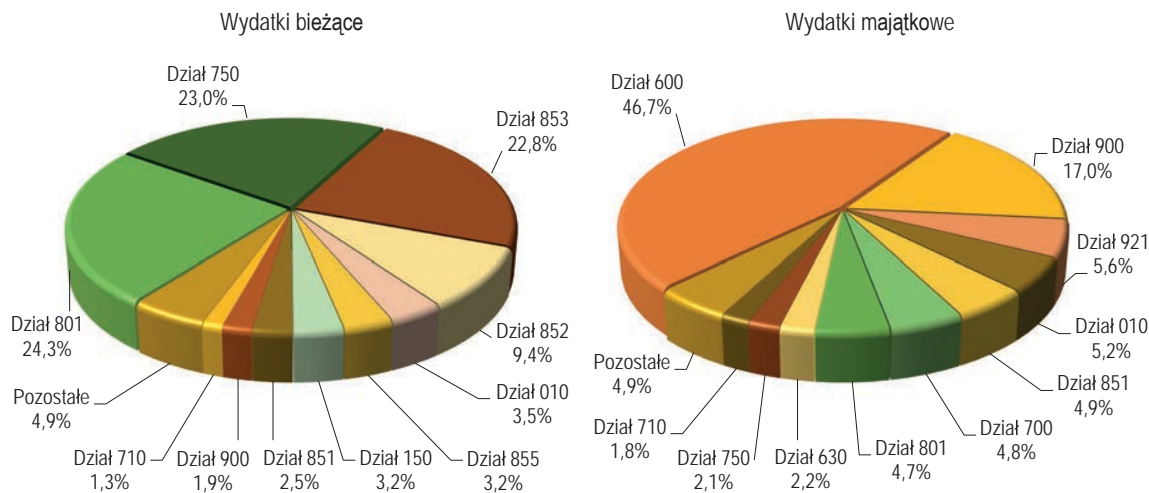
Wydatki na projekty realizowane ze środków zagranicznych ponoszone są w różnych działach klasyfikacji budżetowej. Kierunki wydatkowania tych środków zaprezentowano poniżej.

Struktura wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych według działów klasyfikacji budżetowej w 2022 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 750 – Administracja publiczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 852 – Pomoc społeczna.

Struktura wydatków bieżących i majątkowych jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych według działów klasyfikacji budżetowej w 2022 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 750 – Administracja publiczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 855 – Rodzina, dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 710 – Działalność usługowa, dział 600 – Transport i łączność, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 630 – Turystyka.

Największe wydatki finansowane środkami zagranicznymi jst zrealizowały, podobnie jak w latach poprzednich, w zakresie transportu i łączności (33,9% wydatków), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (13,7% wydatków) oraz oświaty i wychowania (10,1% 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 (24,3% wydatków bieżących), administracji publicznej (23,0%) oraz pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (22,8% 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 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>149 090 469,5</b>	<b>163 483 714,8</b>	<b>171 813 485,5</b>	<b>96,1</b>	<b>100,0</b>	<b>105,1</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>133 619 796,7</b>	<b>145 987 572,9</b>	<b>156 960 395,2</b>	<b>98,3</b>	<b>91,4</b>	<b>107,5</b>
PIT, CIT	24 167 399,8	27 488 842,5	31 652 503,0	103,1	18,4	115,1
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	46 243 502,8	46 247 851,4	49 060 887,2	94,9	28,6	106,1
Dotacje na zadania zlecone*	41 248 515,1	40 452 861,6	26 711 985,2	98,7	15,5	66,0
Subwencja ogólna, w tym:	31 611 735,5	36 895 391,1	34 902 604,1	100,1	20,3	94,6
Część oświatowa	22 315 719,2	23 329 374,2	24 928 789,6	100,0	14,5	106,9
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>15 470 672,8</b>	<b>17 496 141,9</b>	<b>14 853 090,3</b>	<b>77,1</b>	<b>8,6</b>	<b>84,9</b>
Dotacje i środki na inwestycje	13 391 391,6	10 571 902,2	11 774 299,0	85,4	6,9	111,4
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>143 716 561,5</b>	<b>152 788 989,4</b>	<b>175 500 611,5</b>	<b>89,3</b>	<b>100,0</b>	<b>114,9</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>122 464 654,8</b>	<b>129 536 091,4</b>	<b>143 540 832,2</b>	<b>92,3</b>	<b>81,8</b>	<b>110,8</b>
Wynagrodzenia i pochodne	43 484 444,8	47 265 734,8	51 772 267,2	96,2	29,5	109,5
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	41 803 629,7	40 860 445,6	41 748 842,6	94,3	23,8	102,2
Dotacje	8 432 691,5	9 311 394,1	10 667 343,4	97,4	6,1	114,6
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	671 835,0	485 184,0	1 816 557,7	91,5	1,0	374,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 085 278,6	847 494,2	1 571 648,0	77,0	0,9	185,4
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>21 251 906,7</b>	<b>23 252 898,0</b>	<b>31 959 779,4</b>	<b>78,1</b>	<b>18,2</b>	<b>137,4</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	20 714 619,0	21 782 472,8	30 517 139,5	77,4	17,4	140,1
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	7 321 930,2	6 485 626,9	6 250 715,5	77,3	3,6	96,4
<b>Wynik budżetu</b>	<b>5 373 908,0</b>	<b>10 694 725,4</b>	<b>-3 687 126,0</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	11 155 141,9	16 451 481,5	13 419 563,0	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>16 650 675,0</b>	<b>21 613 816,6</b>	<b>32 609 780,7</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>150,9</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	6 524 488,4	4 465 542,5	4 528 021,3	x	13,9	101,4
Wolne środki i nadwyżka	10 072 923,8	17 055 877,8	28 003 581,4	x	85,9	164,2
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>5 848 711,9</b>	<b>6 381 204,5</b>	<b>6 536 920,5</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>102,4</b>
Splata długu zwrotnego	4 655 522,9	4 530 891,7	4 511 012,6	x	69,0	99,6
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>9 689 121,0</b>	<b>9 876 793,1</b>	<b>10 186 530,2</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>103,1</b>
Należności wymagalne	9 270 217,0	9 463 478,7	9 714 822,0	x	95,4	102,7
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>34 235 949,8</b>	<b>34 175 694,2</b>	<b>34 105 690,0</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>99,8</b>
Zobowiązania wymagalne	28 854,0	32 210,2	43 997,9	x	0,1	136,6
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:</b>	<b>57 983,4</b>	<b>65 204,0</b>	<b>74 096,4</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>113,6</b>
SP ZOZ	24 631,4	24 506,9	39 913,1	x	53,9	162,9

\* Zgodnie z art. 126 uofp.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody gmin na realizację programów przy udziale środków zagranicznych w latach 2020–2022

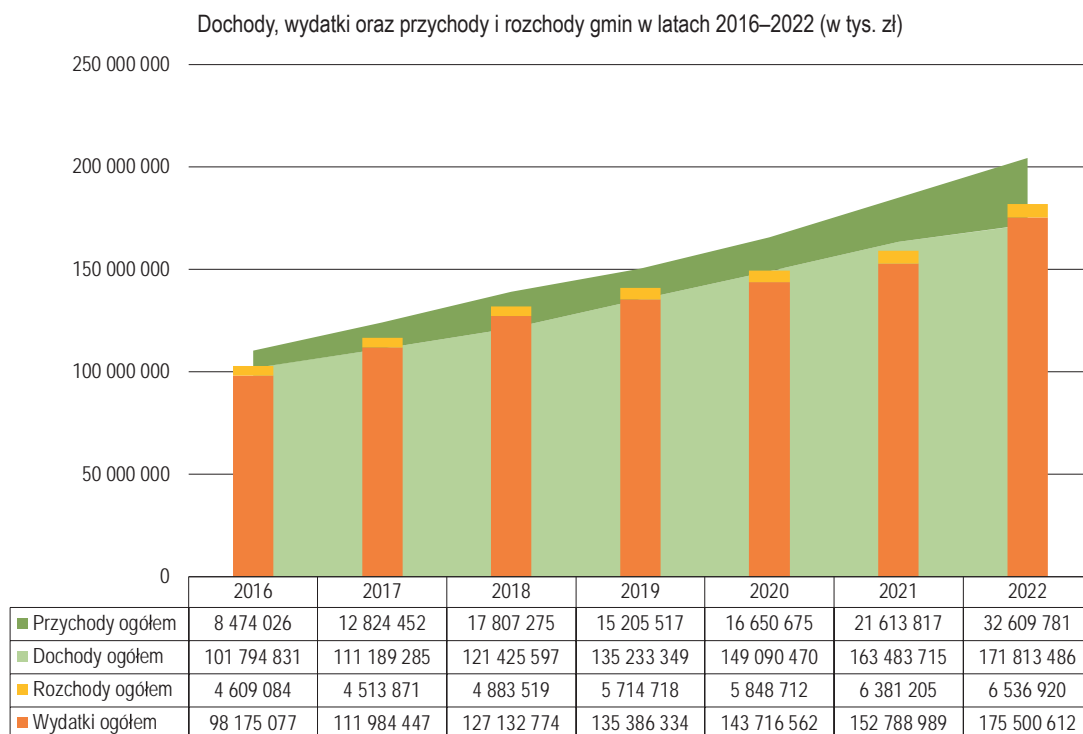
Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>6 359 997,2</b>	<b>4 866 514,3</b>	<b>6 124 858,6</b>	<b>76,1</b>	<b>3,6</b>	<b>125,9</b>
Budżet środków europejskich	5 631 227,2	4 229 001,5	5 457 519,0	76,3	3,2	129,0
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	317 505,9	336 884,6	305 028,1	77,1	0,2	90,5
Środki ze źródeł zagranicznych	411 264,1	300 628,2	362 311,5	72,5	0,2	120,5
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>8 408 755,2</b>	<b>7 333 813,6</b>	<b>7 823 497,8</b>	<b>79,1</b>	<b>4,5</b>	<b>106,7</b>
Budżet środków europejskich	5 116 893,9	4 429 702,0	4 922 490,1	78,5	2,8	111,1
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	2 966 061,0	2 579 824,7	2 529 456,7	80,0	1,4	98,0
Środki ze źródeł zagranicznych	325 800,3	324 286,9	371 551,0	82,8	0,2	114,6
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>581 093,2</b>	<b>383 453,6</b>	<b>332 384,8</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>86,7</b>
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>489 913,2</b>	<b>382 711,2</b>	<b>394 058,5</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>103,0</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 uofp o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

Liczba gmin według wielkości budżetu (dochodów ogółem) oraz typów gmin w 2022 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Gminy				Struktura (w %)			
	Ogółem	miejskie	miejsko- wiejskie	wiejskie	Ogółem	miejskie	miejsko- wiejskie	wiejskie
do 25>	169	6	8	155	7,0	0,2	0,3	6,4
(25 do 50>	985	26	152	807	40,9	1,1	6,3	33,5
(50 do 75>	557	25	189	343	23,1	1,0	7,8	14,2
(75 do 100>	267	36	116	115	11,1	1,5	4,8	4,8
(100 do 150>	234	57	113	64	9,7	2,4	4,7	2,7
(150 do 200>	87	25	43	19	3,6	1,0	1,8	0,8
(200 do 250>	52	23	23	6	2,2	1,0	1,0	0,2
powyżej 250	60	38	18	4	2,5	1,6	0,7	0,2
<b>Razem</b>	<b>2 411</b>	<b>236</b>	<b>662</b>	<b>1 513</b>	<b>100,0</b>	<b>9,8</b>	<b>27,5</b>	<b>62,8</b>

Grupa gmin dysponująca budżetami w wysokości do 25 mln zł – ze względu na znaczny wzrost dochodów – została uszczuplona o prawie połowę w stosunku do roku poprzedniego, co spowodowało, że jej udział w ogólnej strukturze jest niższy o 6,2 punktu procentowego w odniesieniu do 2021 r.



## 1. Dochody

Dochody budżetowe gmin w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>149 090 469,5</b>	<b>163 483 714,8</b>	<b>171 813 485,5</b>	<b>96,1</b>	<b>100,0</b>	<b>105,1</b>
Subwencja ogólna	31 611 735,5	40 891 984,0	34 902 604,1	100,1	20,3	85,4
Dotacje i środki	59 634 894,4	56 819 753,6	60 835 186,2	90,2	35,4	107,1
Udziały w PIT i CIT	24 167 399,8	27 488 842,5	31 652 503,0	103,1	18,4	115,1
Pozostałe dochody	33 676 439,8	38 283 134,7	44 423 192,2	96,8	25,9	116,0

W 2022 r. dochody budżetowe gmin zrealizowane zostały w kwocie 171 813 486 tys. zł, co stanowi 96,1% planu. W porównaniu do dochodów z 2021 r. wzrosły o 5,1%, natomiast biorąc pod uwagę wskaźnik inflacji (14,4%) – spadły o 9,3%. Zmiana przepisów w 2021 r.<sup>1</sup> spowodowała znaczny wzrost dochodów z tytułu subwencji ogólnej (o 29,4% w stosunku do 2020 r.), natomiast w 2022 r. dochody z tego tytułu spadły w odniesieniu do roku 2021 o 14,6% (tj. o 5 989 380 tys. zł).

Z kolei nowelizacja ustawy o dochodach jst<sup>2</sup> zmieniła od 2022 r. sposób wyliczania kwot rocznego dochodu przypadającego gminom z tytułu udziału we wpływach z podatków PIT i CIT, powodując jego wzrost średnio o 15,1%. Najwięcej na zmianie zyskały gminy wiejskie, które odnotowały wzrost dochodów z tego tytułu aż o 30,2% (w gminach miejskich wzrost był minimalny, tj. o 0,7%).

Niebagatelny wpływ na uzyskane przez gminy w 2022 r. dochody bieżące z tytułu dotacji i środków miała sytuacja geopolityczna. Wybuch wojny na terytorium sąsiedniego państwa doprowadził do znacznego wzrostu środków otrzymanych w głównej mierze z Funduszu Pomocy oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Pomimo znacznego

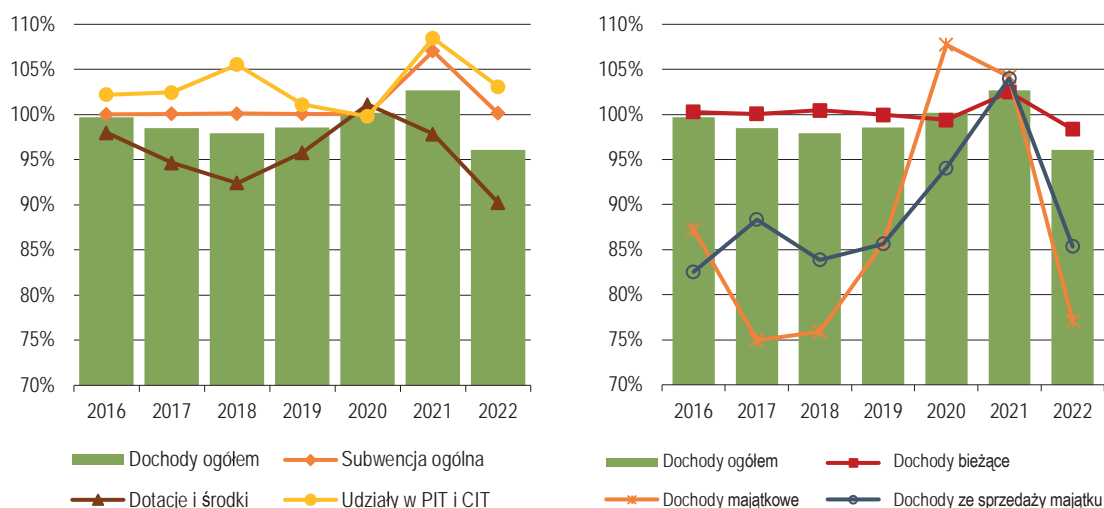
<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1901).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927).

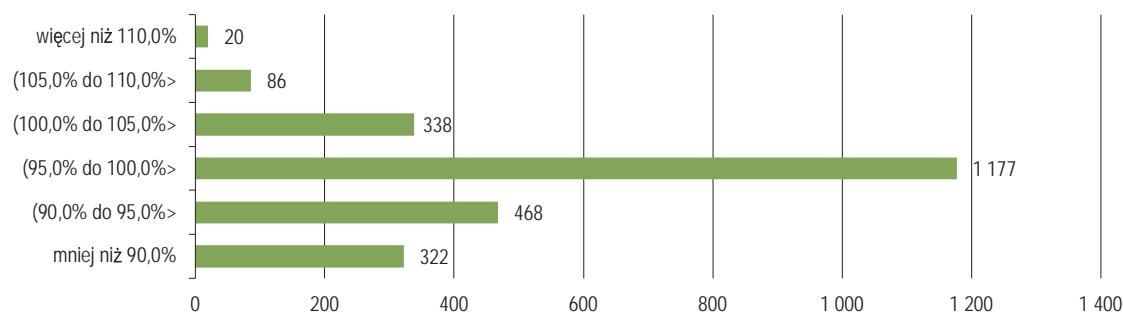
uszczerplenia wpływów z dotacji na zadania zlecone<sup>3</sup> (spadek o 34,0%), otrzymane dotacje i środki wzrosły o 7,1%. Sytuacja ta przełożyła się najbardziej na zmianę w strukturze dochodów bieżących, gdzie udział środków i dotacji (bez dotacji na zadania zlecone) wzrósł z 4,0% w 2021 r. do 14,2% w 2022 r.

Pomimo stałej tendencji braku realizacji planu dochodów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – wykonanie w ostatnich trzech latach kształtowało się na poziomie: 94,2%, 95,9% i 97,2% – uzyskiwane przez gminy wpływy rok do roku były wyższe o 41,2%, 18,0% i 13,4%.

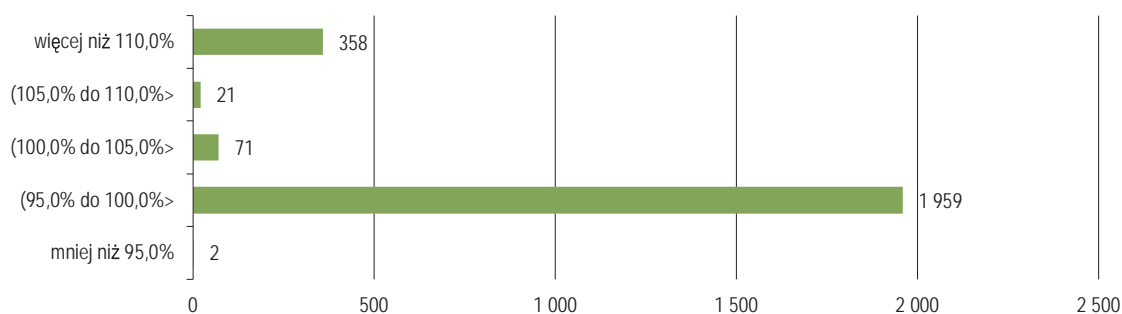
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów gmin w latach 2016–2022



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2022 r.

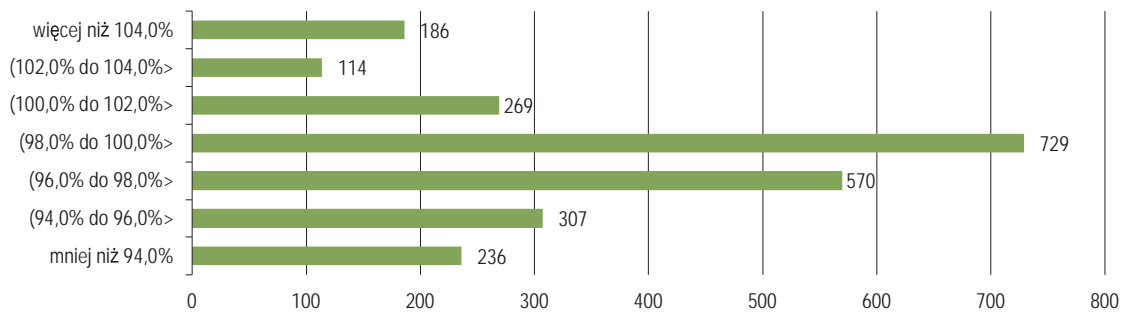


Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2022 r.

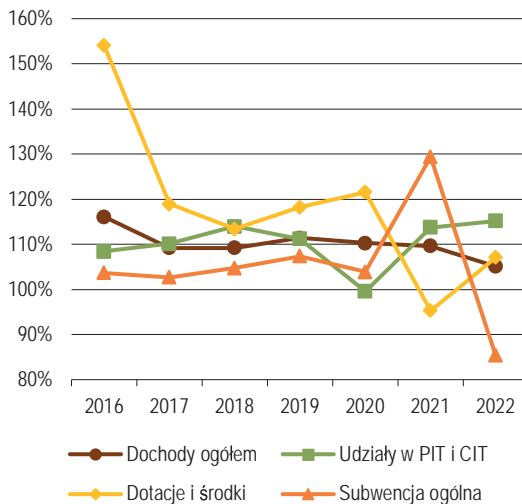
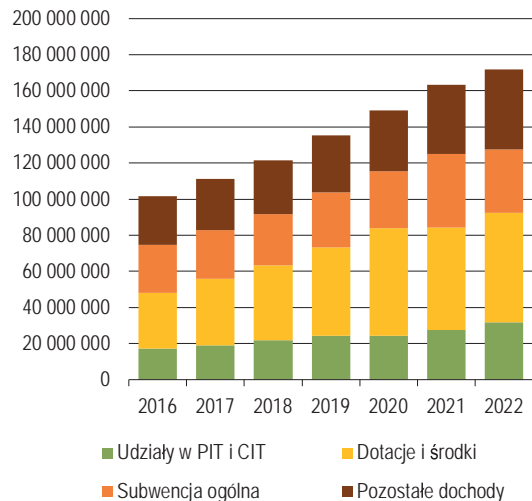


<sup>3</sup> Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1981).

Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2022 r.



Zgromadzone przez gminy środki w 55,7% opierały się na dochodach transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji i środków oraz subwencji ogólnej. W stosunku do roku poprzedniego udział dotacji i środków w strukturze dochodów gmin wzrósł o niecały punkt procentowy, a udział subwencji ogólnej spadł o 4,7 punktu procentowego (w 2021 r. – wzrost o 3,8 punktu procentowego). Dochody z PIT i CIT stanowiły 18,4% (wzrost w stosunku do 2021 r. o 1,6 punktu procentowego). Pozostała część – 25,9% pochodziła z innych dochodów własnych.

Dynamika dochodów gmin w latach 2016–2022  
(rok poprzedni = 100%)Dochody gmin w latach 2016–2022  
(w tys. zł)

Dotacje i środki osiągały coraz wyższy poziom w strukturze dochodów ogółem, a udział subwencji ogólnej systematycznie ulegał obniżeniu. W 2021 r. powyższy trend został odwrócony, natomiast w 2022 r. udział subwencji ogólnej ponownie spadł z 25,0% do 20,3%, a udział dotacji i środków wzrósł z 34,8% do 35,4%.

Od II kwartału 2016 r. znaczną część w strukturze dochodów gmin stanowiła dotacja na realizację rządowego programu pełniącego rolę pomocy państwa w wychowywaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych (program „Rodzina 500+”). Od czerwca 2022 r. wypłata całości świadczeń z ww. programu była realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W związku z powyższym udział dotacji na zadania zlecone w strukturze dochodów ogółem uległ obniżeniu o 9,2 punktu procentowego, a gminy otrzymały o 13 742 209 tys. zł dotacji mniej.

W 2022 r. istotne zmiany wystąpiły w strukturze otrzymanych dotacji i środków: udział dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej spadł o 27,3 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego, natomiast udział środków z funduszy (Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy) wzrósł o 26,3 punktu procentowego.

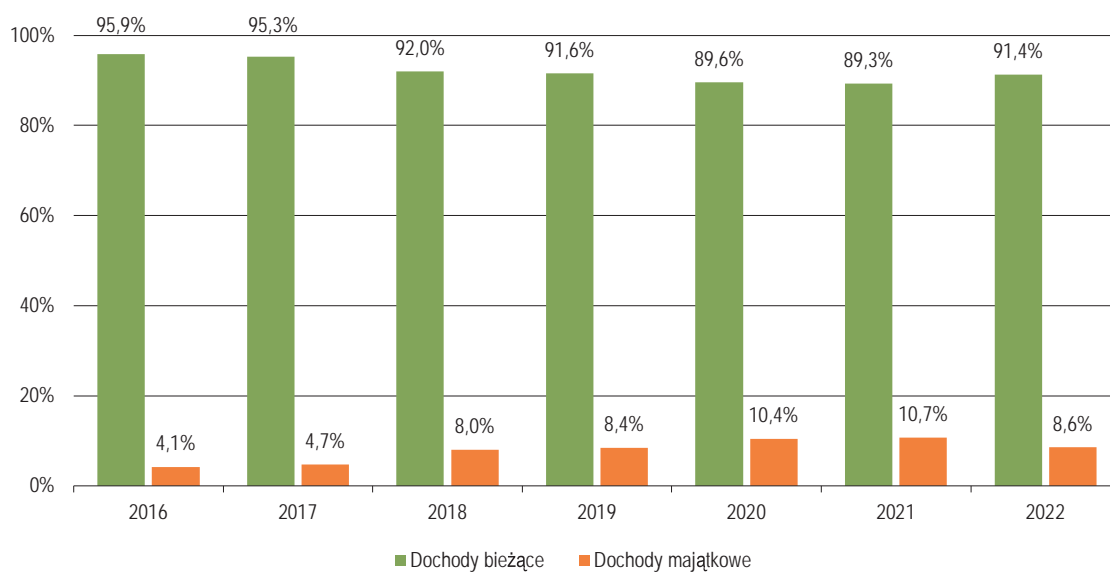
Po incydentalnej zmianie w strukturze subwencji ogólnej w 2021 r. udział części oświatowej stanowił ponad 70% jej wartości (w 2021 r. – mniej niż 60%), a uzupełnienie subwencji znów obejmowało niewielką jej część (1,0%), przy 19,5% w roku 2021.

Dochody bieżące stanowiły zdecydowaną większość (91,4%) dochodów ogółem i wzrosły o 7,5% (tj. o 10 972 822 tys. zł). Dochody majątkowe obejmowały 8,6% dochodów ogółem i pomimo otrzymanych wyższych dotacji i środków na inwestycje (wzrost o 11,4%), ogółem były niższe w stosunku do roku poprzedniego o 15,1% (tj. o 2 663 052 tys. zł).

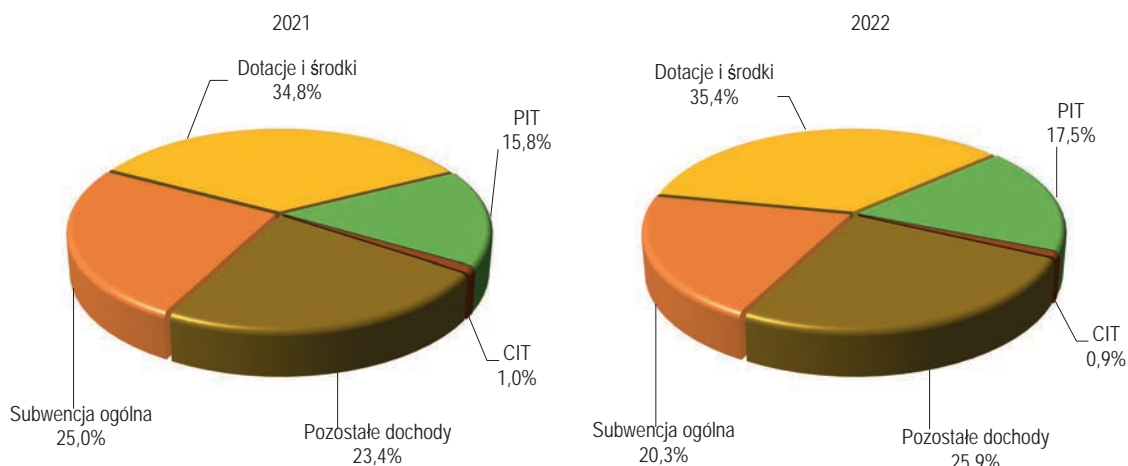
Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2016–2022



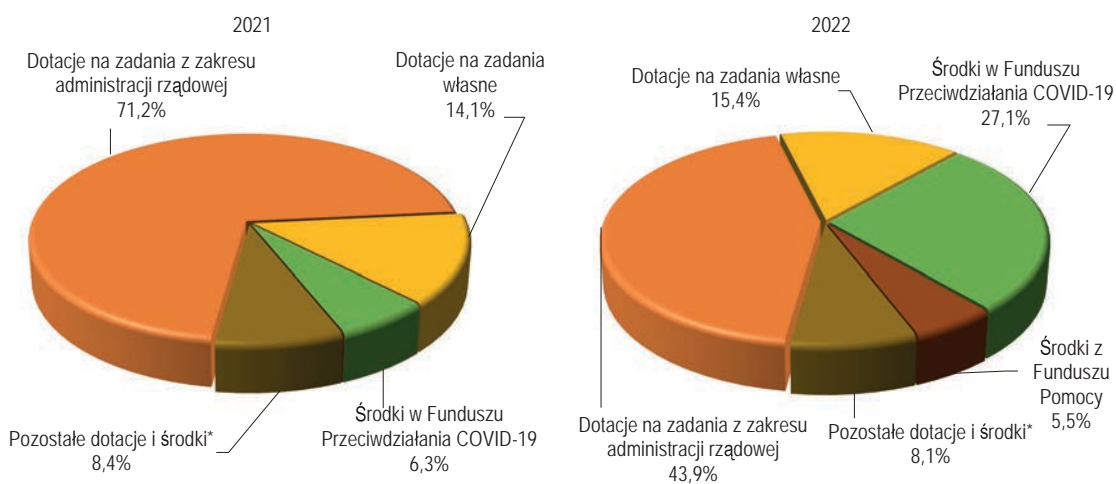
Struktura dochodów ogółem gmin w latach 2016–2022



Struktura dochodów ogółem jst w latach 2021 i 2022

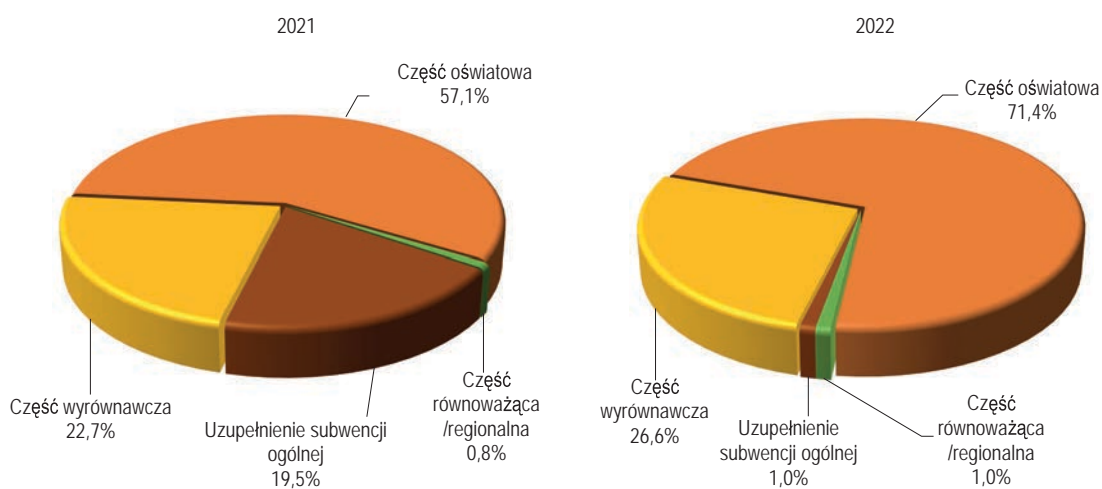


Struktura dotacji i środków jst w latach 2021 i 2022

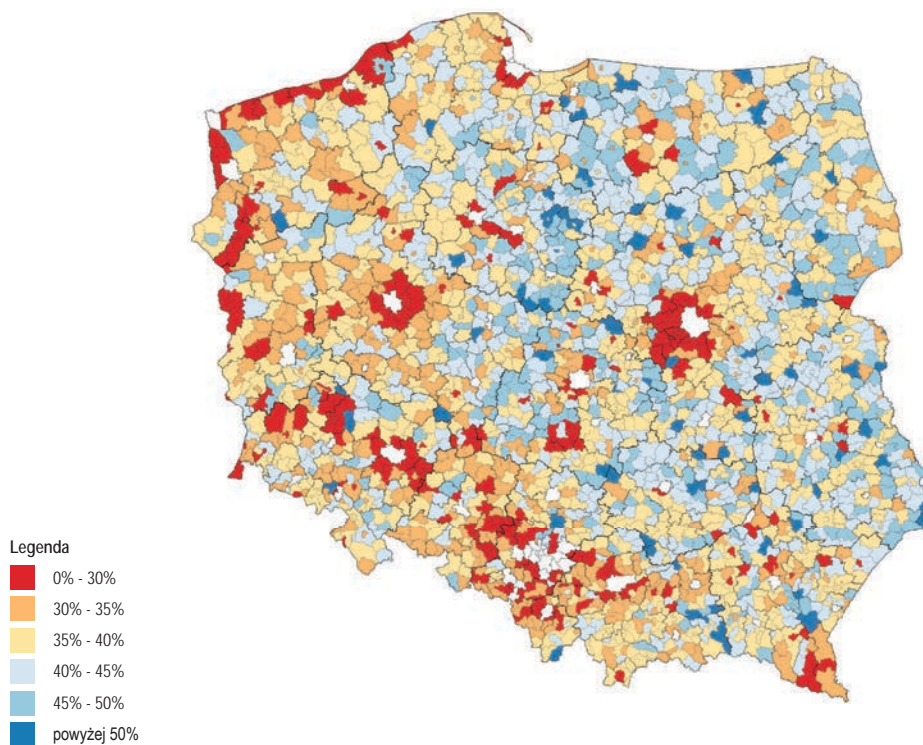


\* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

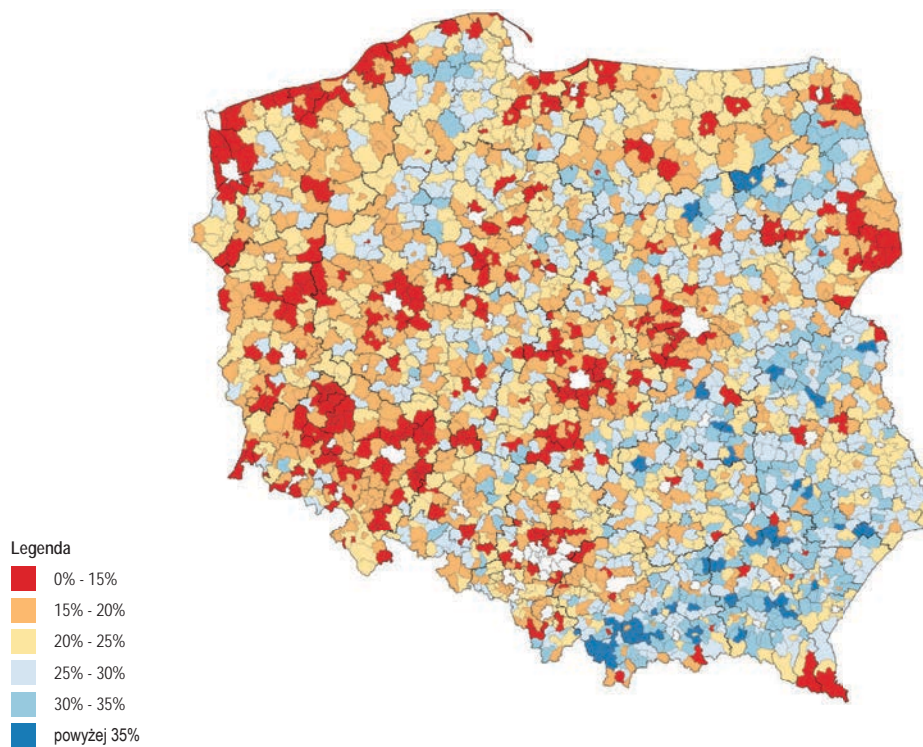
Struktura subwencji ogólnej gmin w latach 2021 i 2022



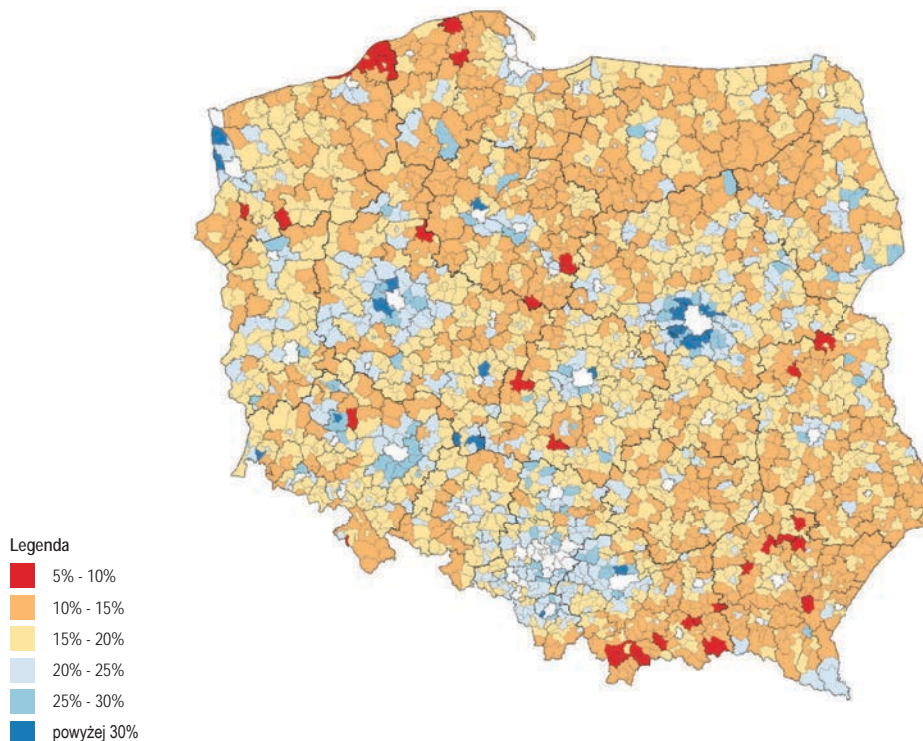
Udział dotacji i środków w dochodach ogółem gmin w 2022 r.



Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem gmin w 2022 r.



Udział PIT i CIT w dochodach ogółem gmin w 2022 r.



### Potencjalne dochody podatkowe

Organy stanowiące gmin uchwaliły na 2022 r. stawki podatków niższe od maksymalnych o 3 256 515 tys. zł, co stanowiło 5,5% możliwych do uzyskania dochodów podatkowych ogółem (w 2021 r. – 5,9%). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek dotyczyły, tak jak w latach poprzednich, podatku od nieruchomości (66,0%) i podatku od środków transportowych (29,4%).

Wydane przez organy podatkowe gmin decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń wyniosły 817 164 tys. zł i obniżyły o 1,4% możliwe do uzyskania dochody podatkowe (w 2021 r. – 1,6%). Tak jak w ostatnich latach, 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 4 073 679 tys. zł (wobec 3 991 409 tys. zł w 2021 r.). Statystyczna gmina w 2022 r. zrealizowała dochody podatkowe niższe o 1 690 tys. zł od możliwych do uzyskania (o 35 tys. zł więcej niż w 2021 r.).

Dochody podatkowe<sup>1)</sup> gmin możliwe do uzyskania w latach 2021 i 2022 (w tys. zł)

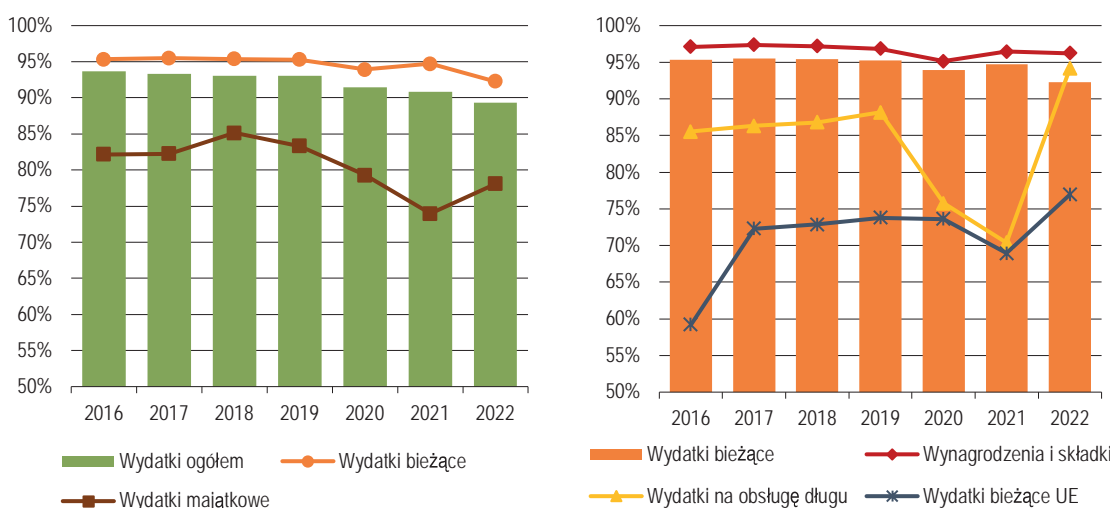
Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania			
	Razem	z tego:		
		wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
<b>2021</b>				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	53 182 840,0	49 191 431,3	3 121 079,6	870 329,1
– PIT, 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
<b>2022</b>				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	58 816 443,0	54 742 764,2	3 256 514,8	817 164,0
– PIT, CIT	31 652 503,0	31 652 503,0	-	-
– podatek rolny	1 824 991,8	1 670 430,4	149 328,5	5 232,8
– podatek od nieruchomości	20 395 030,5	17 448 306,5	2 149 654,5	797 069,4
– podatek leśny	326 828,8	325 071,9	1 013,2	743,7
– podatek od środków transportowych	1 914 953,5	950 813,9	956 518,6	7 621,0
– pozostałe podatki i opłaty	2 702 135,5	2 695 638,3	-	6 497,1

<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 175 500 612 tys. zł, w tym bieżące 143 540 832 tys. zł, oraz majątkowe 31 959 779 tys. zł. W analizowanym okresie zrealizowano 89,3% zaplanowanych wydatków ogółem (w 2021 r. – 90,8%), 92,3% wydatków bieżących (w 2021 r. – 94,7%) i 78,1% wydatków majątkowych (w 2021 r. – 74,0%). W porównaniu do wykonania roku 2021 można zaobserwować zarówno niewielkie tendencje spadkowe w zakresie wydatków bieżących, jak i wzrost nakładów na wydatki majątkowe.

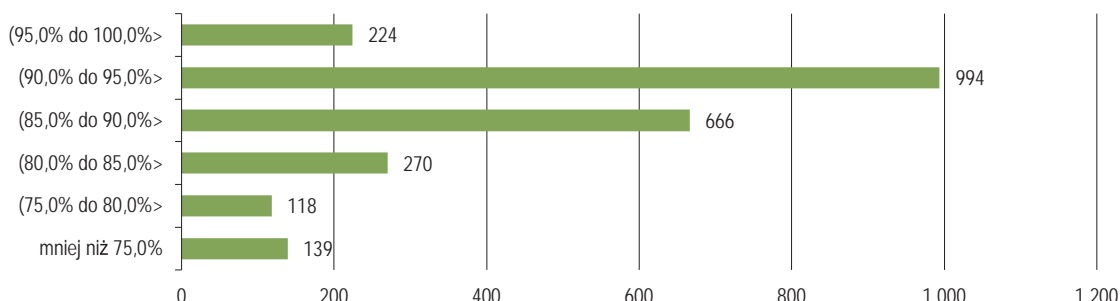
Wykonanie planu wybranych grup wydatków gmin w latach 2016–2022



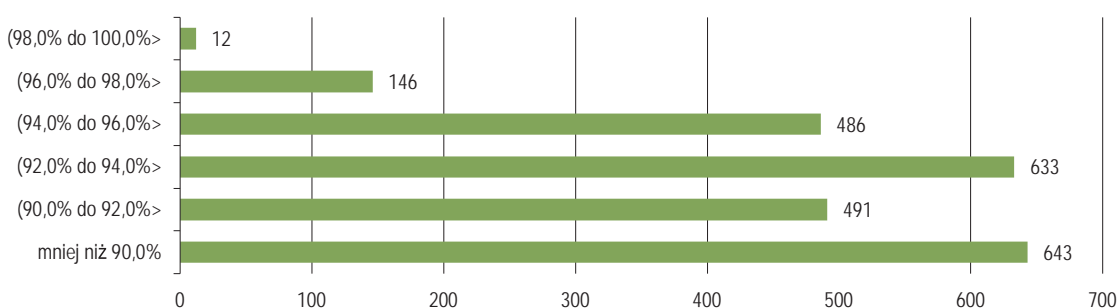
Realizacja wydatków ogółem w 2022 r. została zakłócona poprzez wystąpienie kroczącej inflacji, co znalazło odzwierciedlenie w różnicowaniu poziomu wykonania zaplanowanych wydatków, zarówno bieżących jak i majątkowych.

Za wysokość wykonania wydatków w 2022 r. odpowiedzialny był również wpływ do budżetów jst dodatkowych środków z różnego rodzaju funduszy (np. na zadania związane z pomocą Ukrainie gminy wydatkowały 3 407 353 tys. zł)<sup>4</sup>. Mimo nominalnego wzrostu wydatków ogółem o 14,9% ich realna wartość przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji (14,4%) – wzrosła o 0,5%.

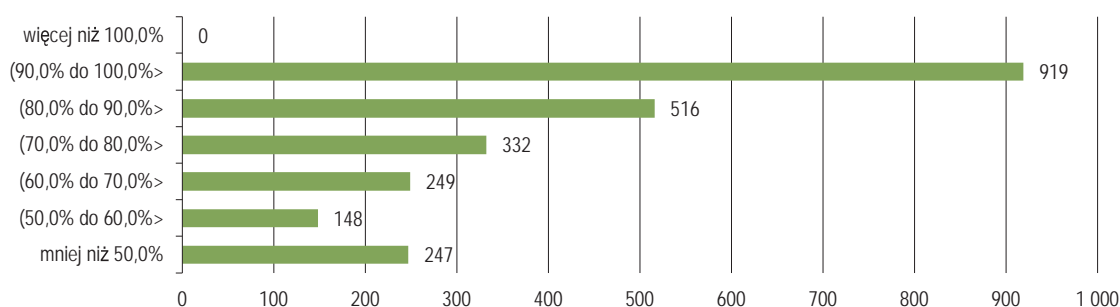
Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2022 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2022 r.



Rozkład liczby gmin według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2022 r.



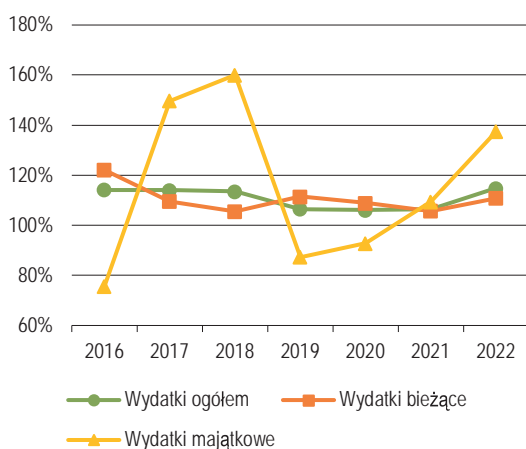
W 2022 r. wydatki ogółem wzrosły w gminach o 14,9% w stosunku do poprzedniego roku. Na zmianę dynamiki wydatków bieżących (wzrost o 10,8%) istotny wpływ miał wzrost wydatków na:

- 1) obsługę długu oraz poręczeń i gwarancji o 274,4%,
- 2) wydatki bieżące związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uoif o 85,4%,
- 3) wydatki związane z zakupem energii o 24%,
- 4) dotacje o 14,6%,
- 5) wynagrodzenia i pochodne od nich o 9,5%,
- 6) świadczenia na rzecz osób fizycznych o 2,2%.

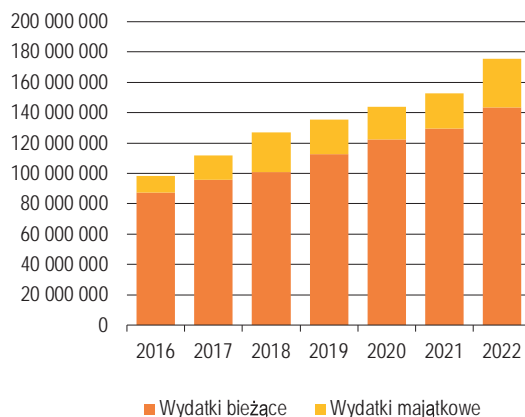
<sup>4</sup> Dotyczy wydatków sklasyfikowanych w nowych paragrafach wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1571) dedykowanych wydatkom przekazany przez jst na pomoc Ukrainie.

Wydatki majątkowe gmin wzrosły o 37,4%. Wydatki na zadania inwestycyjne gminy wzrosły o 40,1% w porównaniu do poprzedniego roku, przy czym kwota wydatków na inwestycje realizowane przez gminy w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych wynosiła 6 250 715 tys. zł i była niższa o 3,6% od nakładów poniesionych w roku poprzednim.

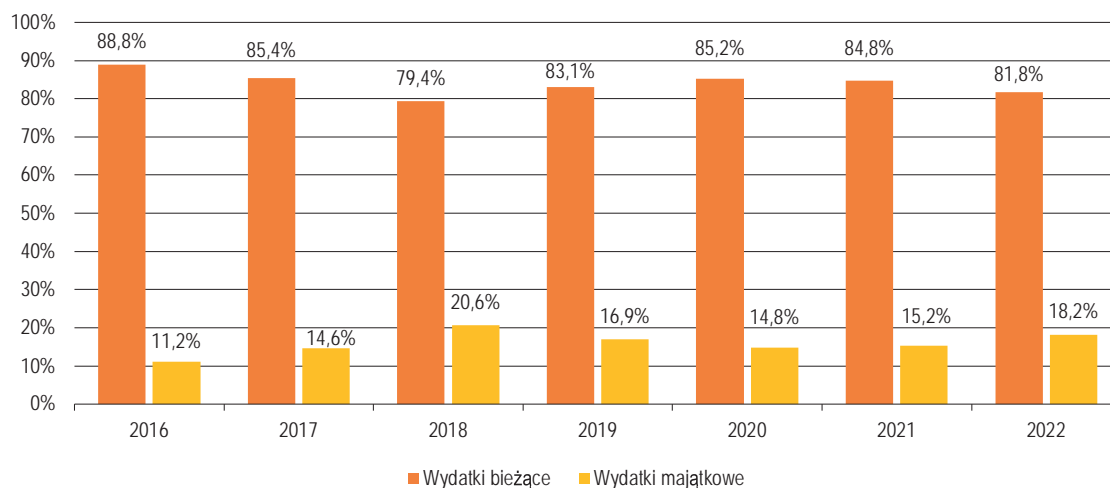
Dynamika wydatków gmin w latach 2016–2022  
(rok poprzedni = 100%)



Wydatki gmin w latach 2016–2022  
(w tys. zł)



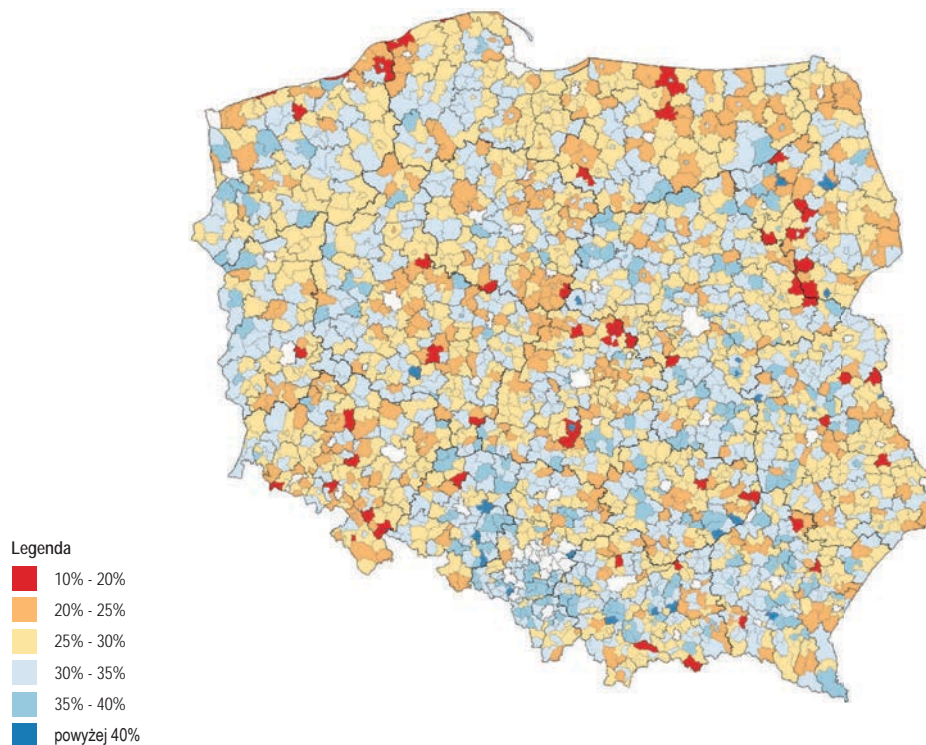
Struktura wydatków ogółem gmin w latach 2016–2022



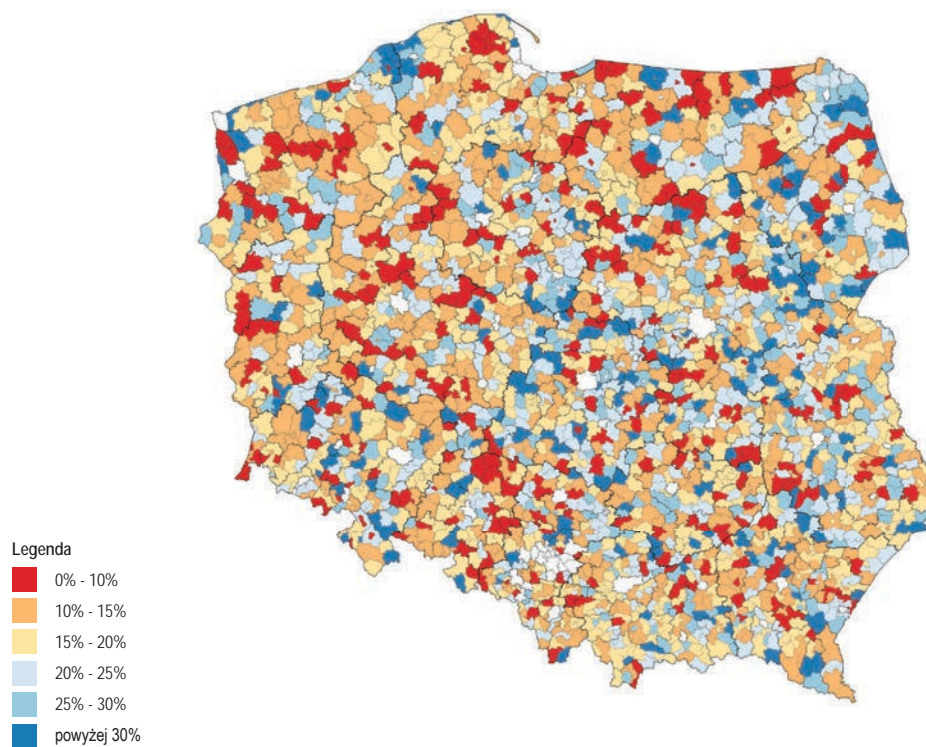
Wydatki gmin w latach 2016 i 2022 (w tys. zł)



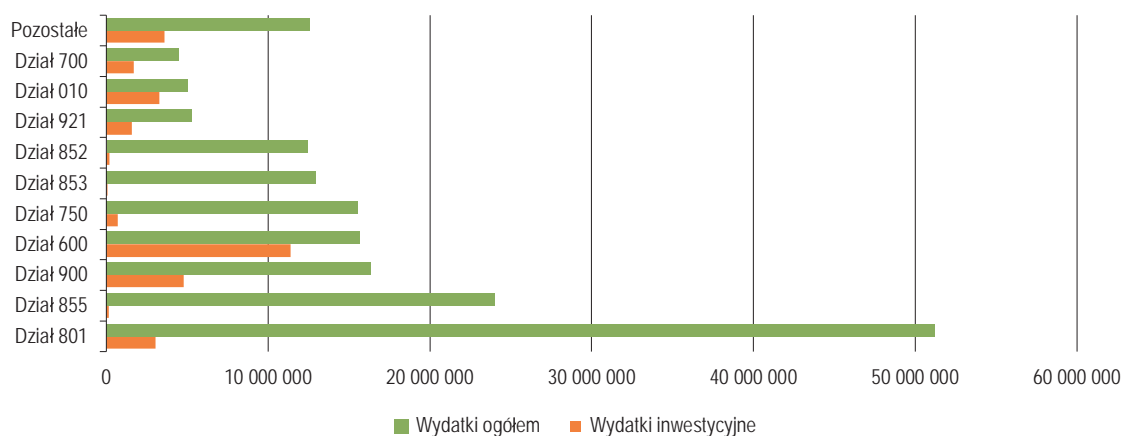
Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem gmin w 2022 r.



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w 2022 r.



Wydatki gmin według działów klasyfikacji budżetowej w 2022 r. (w tys. zł)



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa.

W 2022 r. w strukturze wydatków ogółem gmin nastąpił spadek o 3,0 punkty procentowe udziału wydatków bieżących, na rzecz wydatków majątkowych. Struktura wydatków ogółem składała się z wydatków bieżących, które stanowiły 81,8% wydatków i wydatków majątkowych w wysokości 18,2%.

Zmniejszenie udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem było spowodowane wzrostem inflacji oraz niepewną sytuacją ekonomiczną na rynku krajowym jak i międzynarodowym, co skłoniło jst do szukania oszczędności w zakresie realizacji wydatków bieżących.

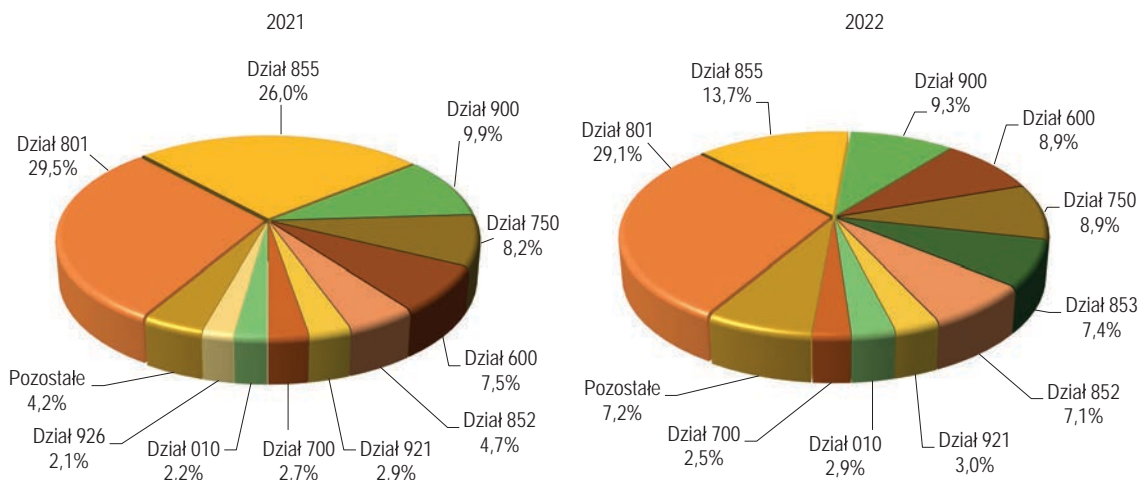
Z kolei udział wydatków majątkowych wzrósł i był spowodowany pozyskaniem przez jst dodatkowych środków zewnętrznych, jak również był po części konsekwencją realizacji zadań w ramach otrzymanych w 2021 r. środków z budżetu państwa na wsparcie finansowe zadań inwestycyjnych z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji.

Zmniejszył się natomiast udział projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych gmin o 0,6 punktu procentowego i wyniósł 3,6%.

W 2022 r. w strukturze wydatków gmin największy udział procentowy w wydatkach ogółem został odnotowany w dziale 801 Oświata i wychowanie (29,1% poniesionych wydatków). Natomiast najniższy udział procentowy został stwierdzony w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa i wyniósł 2,5% poniesionych wydatków.

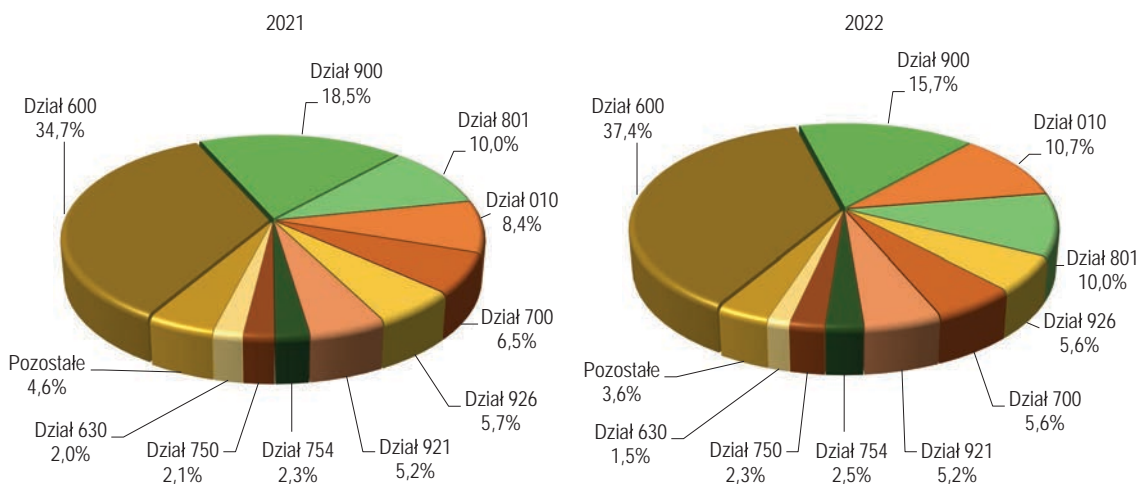
Z kolei w ramach wydatków inwestycyjnych gmin największy udział procentowy został osiągnięty w dziale 600 Transport i łączność (37,4%) oraz w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (15,7%). Najniższy poziom nakładów inwestycyjnych w strukturze wydatków został odnotowany w działach: 630 Turystyka (1,5%), 750 Administracja publiczna (2,3%) oraz 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (2,5%).

Struktura wydatków ogółem gmin według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2021 i 2022



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna.

Struktura wydatków inwestycyjnych gmin według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2021 i 2022



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, 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

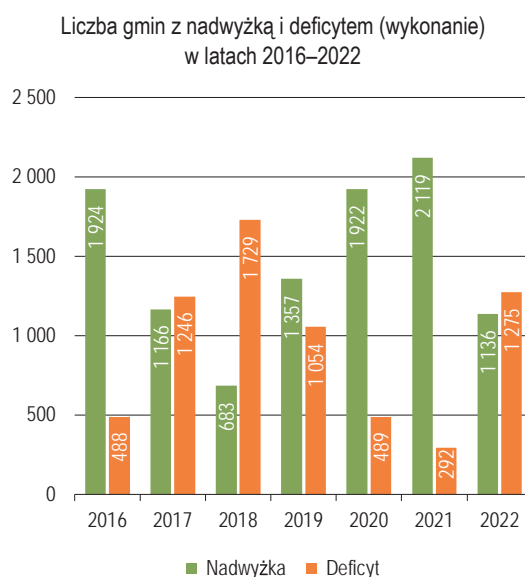
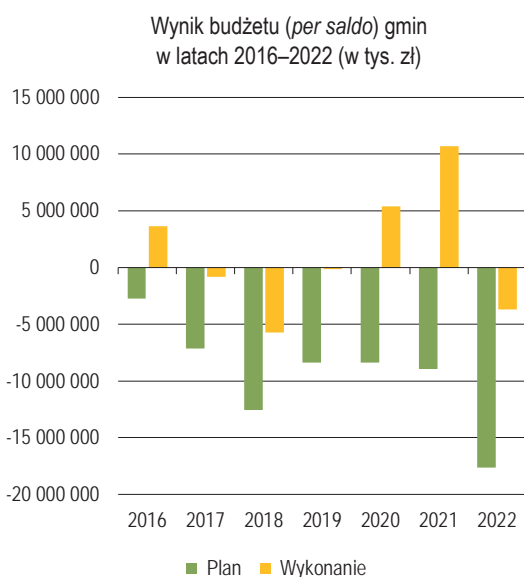
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody gmin w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2020 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>5 373 908,0</b>	<b>10 694 725,4</b>	<b>-3 687 126,0</b>	x	x
– nadwyżka	6 813 913,7	11 487 209,6	3 085 227,1	x	x
– deficyt	-1 440 005,7	-792 484,2	-6 772 353,1	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>16 650 675,0</b>	<b>21 613 816,6</b>	<b>32 609 780,7</b>	<b>100,0</b>	<b>150,9</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	6 524 488,4	4 465 542,5	4 528 021,3	13,9	101,4
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	581 093,2	383 453,6	332 384,8	1,0	86,7
– wolne środki i nadwyżka	10 072 923,8	17 055 877,8	28 003 581,4	85,9	164,2
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>5 848 711,9</b>	<b>6 381 204,5</b>	<b>6 536 920,5</b>	<b>100,0</b>	<b>102,4</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	4 655 522,9	4 530 891,7	4 511 012,6	69,0	99,6
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	489 913,2	382 711,2	394 058,5	6,0	103,0

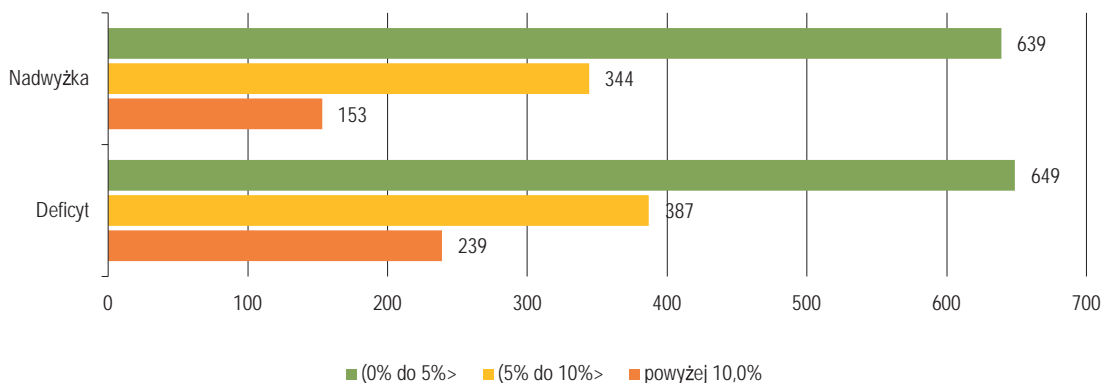
<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Przez trzy kolejne lata, tj. od 2017 r. do 2019 r. uzyskiwane dochody gmin były niższe od zrealizowanych wydatków. W latach 2020 i 2021 tendencja została odwrócona i gminy wypracowały nadwyżki budżetowe. W 2022 r. ponownie wynik budżetu *per saldo* był deficytowy (3 687 126 tys. zł). W relacji do dochodów stanowił 2,1%, przy zakładanym deficycie na poziomie 9,9% planowanych dochodów. Deficyt na poziomie 6 772 353 tys. zł wystąpił w ponad połowie gmin – 1 275 (w 2021 r. – tylko w 292 gminach). Dodatkim wynikiem rok 2022 zakończyło 1 136 gmin i było ich o 983 mniej niż w roku poprzednim.

Deficyt budżetowy gmin, w odróżnieniu od lat poprzednich, nie był finansowany głównie środkami pochodzącymi ze źródeł zwrotnych. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe pokryły go w 29,2%, wolne środki w 29,7%, nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych 5,4%, natomiast 35,7% deficytu gminy sfinansowały środkami z pozostałych źródeł, o których mowa w art. 217 ustawy o finansach publicznych.



Rozkład liczby gmin wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów w 2022 r.



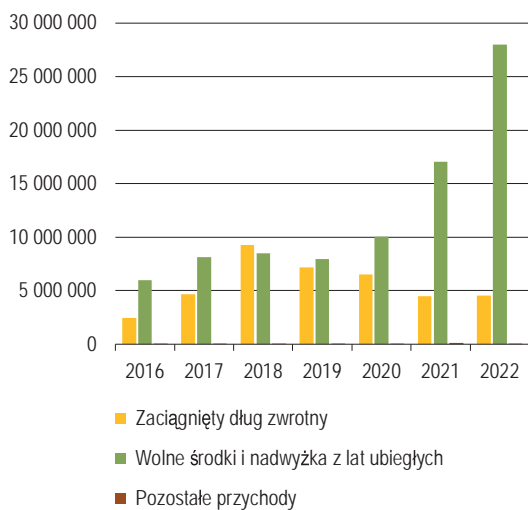
Zrealizowane przez gminy w 2022 r. przychody z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji były o 1,4% wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim, mimo tego ich udział w strukturze przychodów spadł o 6,8 punktu procentowego.

Dług zwrotny zaciągnięty przez gminy w związku z realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych było mniej o 13,3% w stosunku do poprzedniego roku, a ich udział w strukturze przychodów stanowił 1,0%.

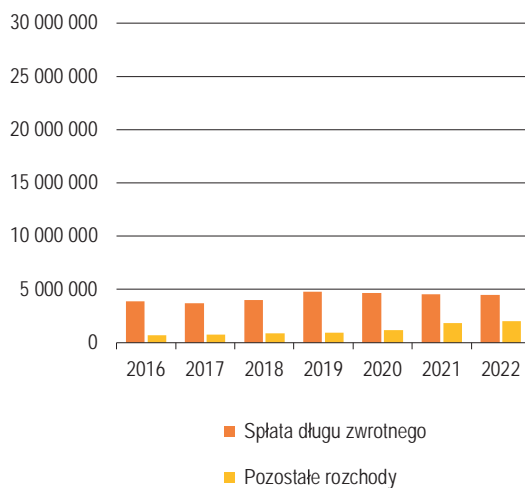
Wypracowane w budżetach gmin wolne środki i nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych były o 10 947 704 tys. zł, tj. o 64,2% wyższe od tych z 2021 r. W związku z tym udział ich w strukturze przychodów wzrósł o 7,0 punktu procentowego i stanowił 85,9% jej wartości (w 2021 r. – 78,9%), natomiast obniżył się udział zaciągniętych pożyczek, kredytów i wyemitowanych papierów wartościowych, który stanowił 13,9% przychodów (w 2021 r. – 20,7%).

Splata długu stanowiła 69,0% kwoty rozchodów gmin (spadek o 2,0 punkty procentowe) i były niższe o 19 879 tys. zł, tj. o 0,4% w porównaniu z poprzednim rokiem. Na spłatę długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych gminy przeznaczyły o 3,0% środków więcej niż w 2021 r.

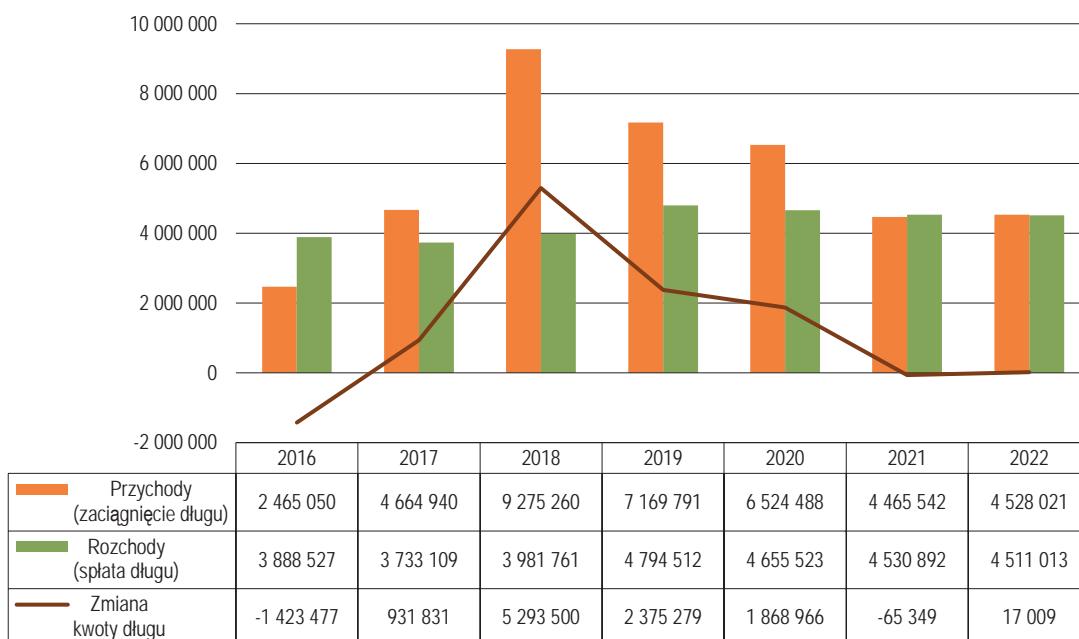
Przychody gmin w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Rozchody gmin w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu gmin a zmiana kwoty długu w latach 2016–2022 (w tys. zł)



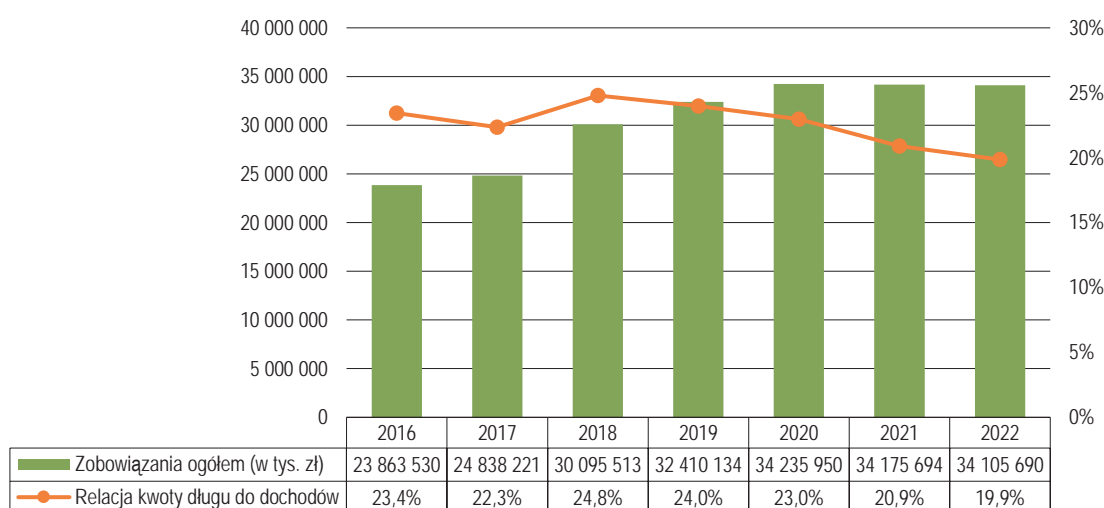
#### 4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

W latach 2016–2020 odnotowano wzrost zadłużenia ogółem, natomiast w latach 2021–2022 zarejestrowano powolny spadek zobowiązań, w których ich poziom był zbliżony do siebie. Kwota zobowiązań ogółem w 2022 r. wzrosła o 42,9% w stosunku do 2016 r.

W relacji kwoty długu do dochodów należy wskazać tendencję spadkową w latach 2016–2017. Rok 2018 jest okresem wzrostu relacji, a kolejne lata – do 2022 r. włącznie – odnotowują ponownie tendencję spadkową.

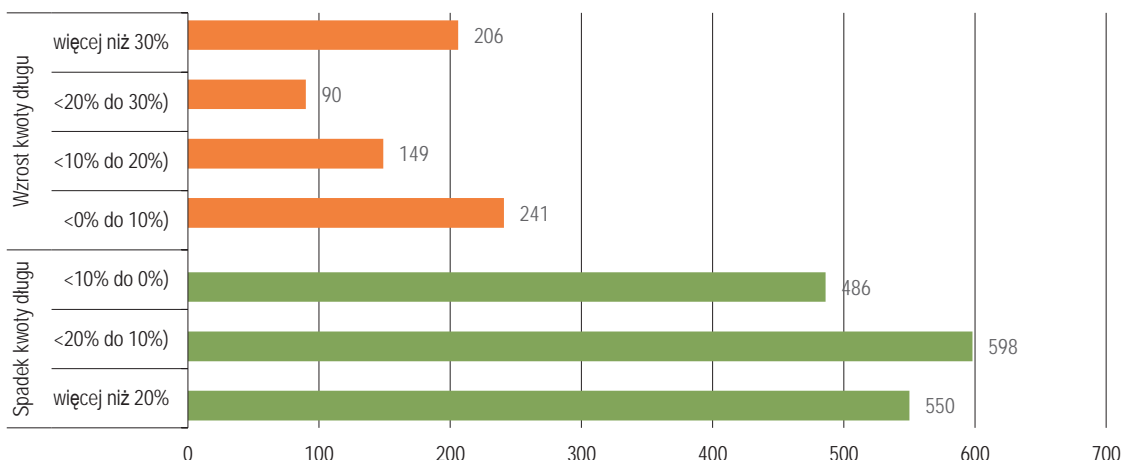
Liczba gmin, które na koniec roku budżetowego nie były zadłużone, zwiększyła się o 30, tj. do 133 jednostek. Zobowiązania wymagalne gminy wzrosły o 36,6%<sup>5</sup>. Gmin, które w 2022 r. wykazały zobowiązania wymagalne było 279, tj. o 6 więcej w stosunku do roku poprzedniego. W analizowanym roku w odniesieniu do 2021 r., nastąpiło obniżenie relacji zadłużenia gmin w stosunku do osiągniętych dochodów o 1,0 punkt procentowy, tj. do 19,9%.

Poziom zadłużenia gmin oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2016–2022



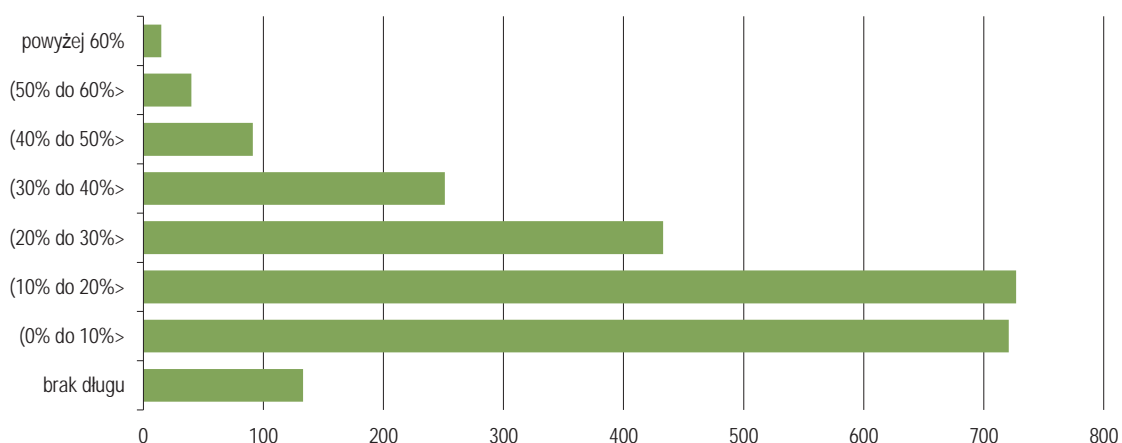
<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. (Dz. U. poz. 2431)

Rozkład liczby gmin\* w 2022 r. według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu



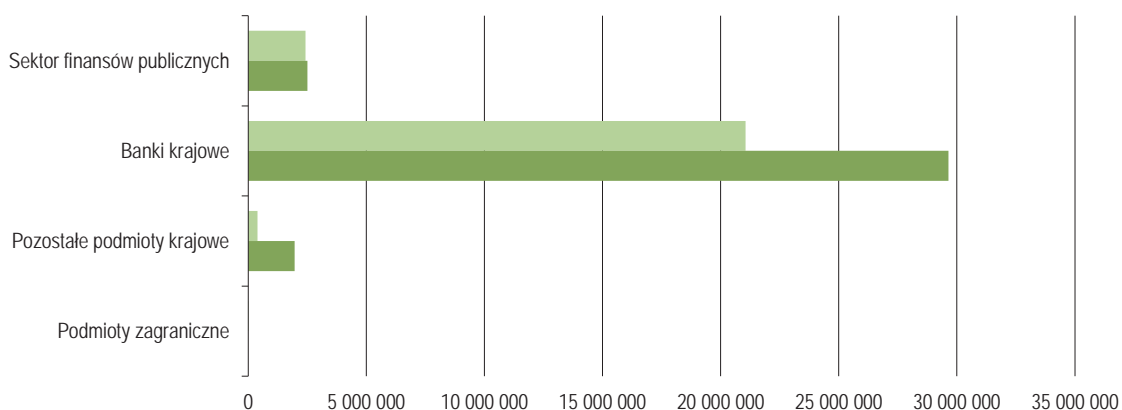
\* Na wykresie nie ujęto gmin, które w latach 2021 i 2022 nie były zadłużone.

Rozkład liczby gmin według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2022 r.



	brak długu	(0% do 10%>	(10% do 20%>	(20% do 30%>	(30% do 40%>	(40% do 50%>	(50% do 60%>	powyżej 60%
■ Liczba gmin	133	721	727	433	251	91	40	15

Struktura kwoty długu gmin według wierzycieli w 2016 i 2022 (w tys. zł)



	Podmioty zagraniczne	Pozostałe podmioty krajowe	Banki krajowe	Sektor finansów publicznych
■ 2016	2 115	384 655	21 052 506	2 424 253
■ 2022	1	1 965 468	29 641 379	2 498 842

## 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 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, tego:</b>	<b>18 557 696,2</b>	<b>21 594 782,6</b>	<b>21 653 151,4</b>	<b>102,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,3</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>17 755 804,5</b>	<b>20 582 713,4</b>	<b>20 684 468,7</b>	<b>102,8</b>	<b>95,5</b>	<b>100,5</b>
PIT, CIT	7 161 518,8	7 961 956,8	8 300 369,8	100,0	38,3	104,3
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	2 892 314,2	2 900 446,9	2 269 273,8	99,5	10,5	78,2
Dotacje na zadania zlecone*	2 549 227,0	2 529 899,2	1 386 829,3	99,6	6,4	54,8
Subwencja ogólna, w tym:	2 534 317,2	3 223 313,2	2 951 424,6	100,0	13,6	91,6
Część oświatowa	2 280 953,1	2 461 057,9	2 732 835,9	100,0	12,6	111,0
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>801 891,7</b>	<b>1 012 069,2</b>	<b>968 682,6</b>	<b>103,8</b>	<b>4,5</b>	<b>95,7</b>
Dotacje i środki na inwestycje	634 176,7	704 962,7	670 004,8	129,6	3,1	95,0
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>20 226 163,0</b>	<b>20 285 439,8</b>	<b>21 156 506,1</b>	<b>95,2</b>	<b>100,0</b>	<b>104,3</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>17 941 010,1</b>	<b>18 292 316,0</b>	<b>18 874 246,9</b>	<b>95,9</b>	<b>89,2</b>	<b>103,2</b>
Wynagrodzenia i pochodne	5 569 675,2	5 807 700,0	6 309 523,6	99,1	29,8	108,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	2 528 556,5	2 462 944,9	1 612 465,2	98,6	7,6	65,5
Dotacje	1 593 966,4	1 698 270,9	1 996 503,4	99,4	9,4	117,6
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	148 837,2	126 534,8	182 707,0	99,3	0,9	144,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	43 968,5	46 380,9	52 280,5	72,5	0,2	112,7
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>2 285 152,9</b>	<b>1 993 123,8</b>	<b>2 282 259,2</b>	<b>89,7</b>	<b>10,8</b>	<b>114,5</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	2 240 802,9	1 789 873,8	1 718 391,2	86,8	8,1	96,0
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	816 391,0	646 242,8	598 854,5	94,9	2,8	92,7
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-1 668 466,8</b>	<b>1 309 342,8</b>	<b>496 645,3</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	-185 205,6	2 290 397,4	1 810 221,8	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>4 805 609,0</b>	<b>3 105 141,5</b>	<b>4 015 452,7</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>129,3</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	2 344 092,3	561 253,1	0,0	x	x	x
Wolne środki i nadwyżka	2 461 516,7	2 543 888,4	4 015 452,7	x	100,0	157,8
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>589 200,6</b>	<b>398 030,0</b>	<b>2 751 281,3</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>691,2</b>
Splata długu zwrotnego	589 200,6	398 030,0	551 281,3	x	20,0	138,5
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>2 622 802,8</b>	<b>2 205 274,7</b>	<b>2 375 635,6</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>107,7</b>
Należności wymagalne	2 564 832,6	2 200 513,0	2 371 905,3	x	99,8	107,8
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>5 652 681,4</b>	<b>5 811 119,6</b>	<b>5 272 053,0</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>90,7</b>
Zobowiązania wymagalne	1 167,2	692,3	780,1	x	0,0	112,7
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych</b>	<b>8 155,4</b>	<b>17 254,1</b>	<b>1 963,9</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>11,4</b>
w tym SP ZOZ	7 600,8	16 364,0	1 181,5	x	60,2	7,2

\* Zgodnie z art. 126 uofp.

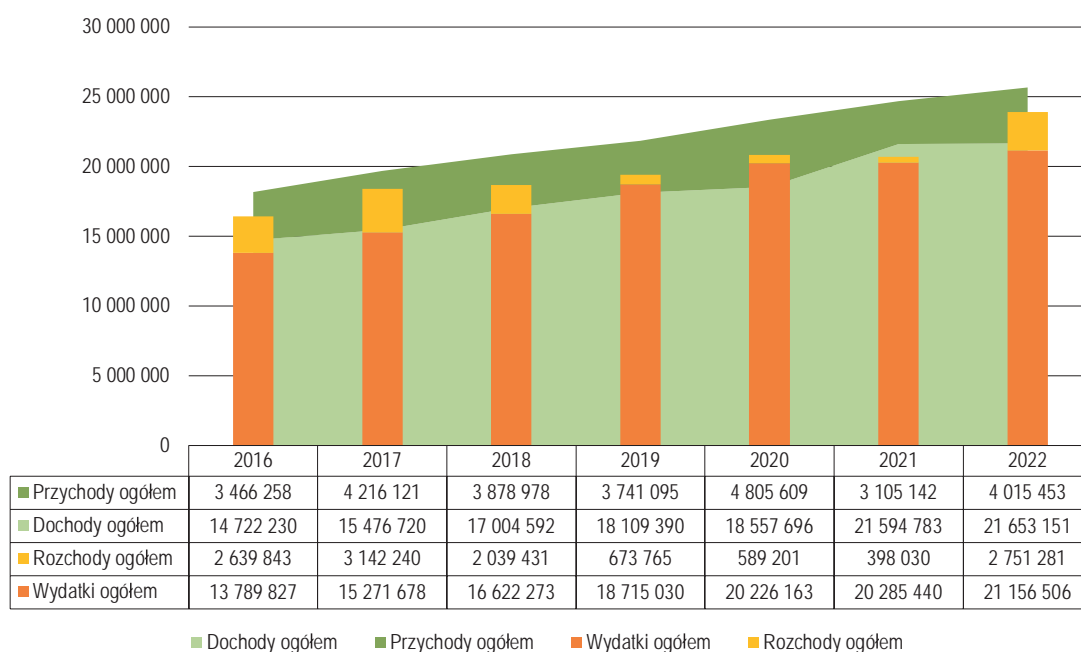
<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1817.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody m.st. Warszawy na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>563 737,2</b>	<b>721 502,5</b>	<b>633 098,1</b>	<b>127,3</b>	<b>2,9</b>	<b>87,7</b>
Budżet środków europejskich	550 883,7	714 900,9	617 746,1	129,3	2,9	86,4
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	3 491,5	1 992,2	1 809,1	89,7	0,0	90,8
Środki ze źródeł zagranicznych	9 362,0	4 609,4	13 543,0	76,2	0,1	293,8
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>860 359,5</b>	<b>692 623,7</b>	<b>651 135,0</b>	<b>92,6</b>	<b>3,1</b>	<b>94,0</b>
Budżet środków europejskich	619 092,8	497 260,1	463 855,2	92,7	2,2	93,3
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	237 015,2	188 129,5	173 714,6	94,8	0,8	92,3
Środki ze źródeł zagranicznych	4 251,5	7 234,2	13 565,1	68,4	0,1	187,5
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>1 500 000,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	x	x	x
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>1 852,1</b>	<b>1 396,6</b>	<b>1 559,2</b>	x	x	111,6

\* Wydatki ogółem współfinansowane środkami zagranicznymi ujęte w powyższej tabeli są wyższe od kwot wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody m.st. Warszawy w latach 2016–2022 (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 dzielnicy należą sprawy lokalne (utrzymanie i eksploatacja zasobów lokalowych, obiektów administracyjnych, działania na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy oraz zadania wynikające ze statutu i uchwał Rady m.st. Warszawy). Załączniki dzielnicowe do uchwały budżetowej określają środki przeznaczone na te zadania – vide art. 11 i art. 12 ustawy.

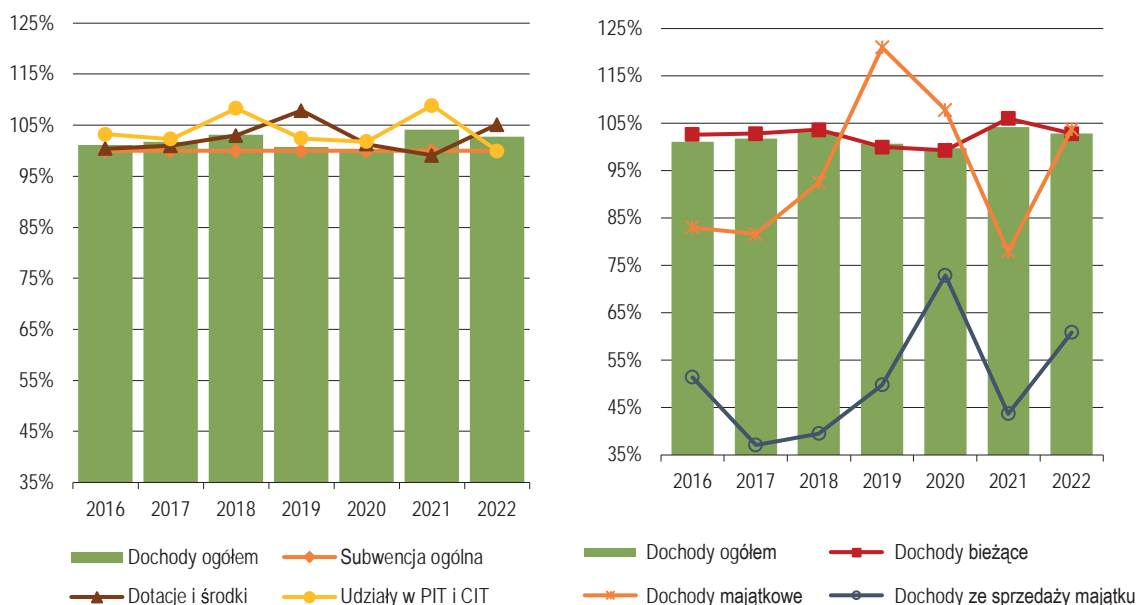
## 1. Dochody

Dochody budżetowe m.st. Warszawy w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>18 557 696,2</b>	<b>21 594 782,6</b>	<b>21 653 151,4</b>	<b>102,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,3</b>
Subwencja ogólna	2 543 665,1	3 242 357,4	2 969 424,6	100,0	13,7	91,6
Dotacje i środki	3 526 491,0	3 605 409,6	2 939 278,6	105,1	13,6	81,5
Udziały w PIT i CIT	7 161 518,8	7 961 956,8	8 300 369,8	100,0	38,3	104,3
Pozostałe dochody	5 326 021,3	6 785 058,8	7 444 078,4	106,4	34,4	109,7

W 2022 r. dochody budżetowe m.st. Warszawy zrealizowane zostały w kwocie 21 653 151 tys. zł, tj. 102,8% planu, czyli na poziomie wyższym od planowanego o 591 467 tys. zł. W porównaniu do dochodów z 2021 r. wzrosły one o 0,3%, jednak biorąc pod uwagę 14,4% wskaźnik inflacji – spadły o 14,1%. Tempo wzrostu dochodów było niższe niż rok wcześniej o 16,1 punktu procentowego. Po wyeliminowaniu dochodów z opłat za odbiór odpadów komunalnych i bez uwzględnienia dotacji na realizację programu „Rodzina 500+”, wzrost dochodów w 2022 r. w stosunku do 2021 r. wyniósł 6,1%. Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 20 684 469 tys. zł (102,8% planu), a dochody majątkowe w kwocie 968 683 tys. zł i były wyższe o 3,8% niż planowano. Na wyższy poziom wykonania dochodów majątkowych miały wpływ dochody z tytułu dotacji i środków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, które zostały zrealizowane na poziomie 129,6% planu (97,3% w 2021 r.). W porównaniu z rokiem 2021 dochody bieżące wzrosły o 0,5%, natomiast dochody majątkowe zmalały o 4,3%.

Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów m.st. Warszawy w latach 2016–2022

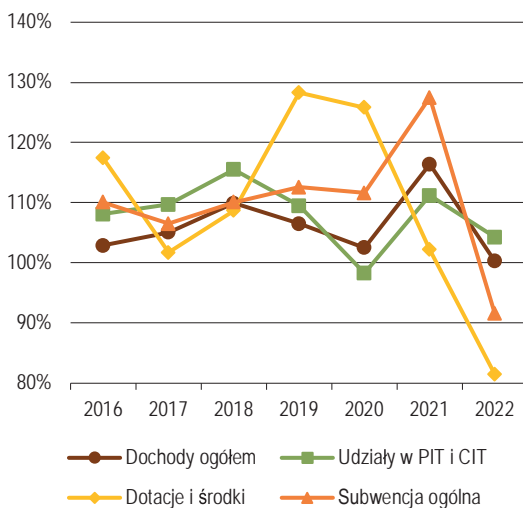


Największą część dochodów m.st. Warszawy (38,3%) stanowią dochody z udziałów w PIT i CIT, które co prawda w stosunku do 2021 r. zwiększyły się o 4,3%, ale wyraźnego wskazania wymaga, że na poziom wykonania w 2022 r. dochodów z tytułu udziału w PIT (6 935 630 tys. zł) miał wpływ dodatkowy transfer środków z tego tytułu. Nowelizacja ustawy o dochodach jest dokonana ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw stworzyła podstawę prawną umożliwiającą przekazanie w IV kwartale 2022 r. wszystkim jest dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT, w tym m.st. Warszawa – w wysokości 851 904 tys. zł. Epizodyczny wpływ środków zdecydowanie poprawił wskaźnik dynamiki tego źródła dochodów i pozwolił osiągnąć wartość 104,3%, podczas gdy wskaźnik dynamiki dochodów z PIT i CIT bez uwzględnienia jednorazowego wpływu w 2022 r. (wykonanie w kwocie 7 448 466 tys. zł) wyniósł 93,6% w odniesieniu

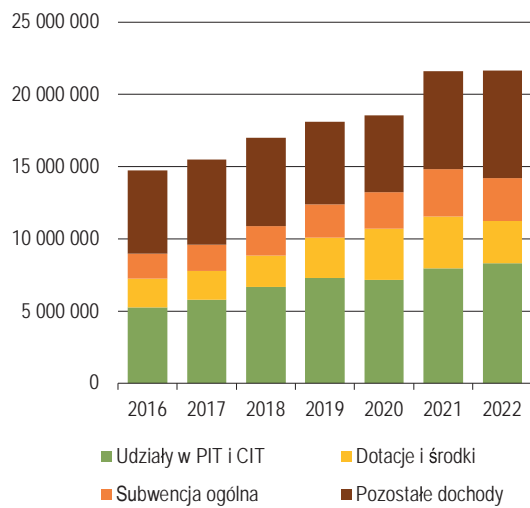
do roku ubiegłego, tj. zmalał o 10,7 punktu procentowego. M.st Warszawa otrzymało o 10,4% mniej dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań własnych (3,8% dochodów) oraz o 45,2% mniej dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych (6,4% dochodów). Subwencja ogółem (13,7% dochodów) była o 8,4% niższa niż w roku poprzednim. Subwencja ogólna zrealizowana została jak w roku poprzednim w 100,0% planowanych wielkości.

Reasumując dochody m.st. Warszawy zrealizowane w 2022 r. były jedynie o 0,3% wyższe niż w 2021 r. Dotacja z budżetu państwa z tytułu wypłaty świadczeń w ramach programu „Rodzina 500+” zrealizowana została w 2022 r. w 100,0%, jednak trzeba zaznaczyć, że od czerwca 2022 r. wypłata całości świadczeń z ww. programu była realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W związku m.in. z powyższym udział dotacji na zadania zlecone w strukturze dochodów ogółem uległ obniżeniu.

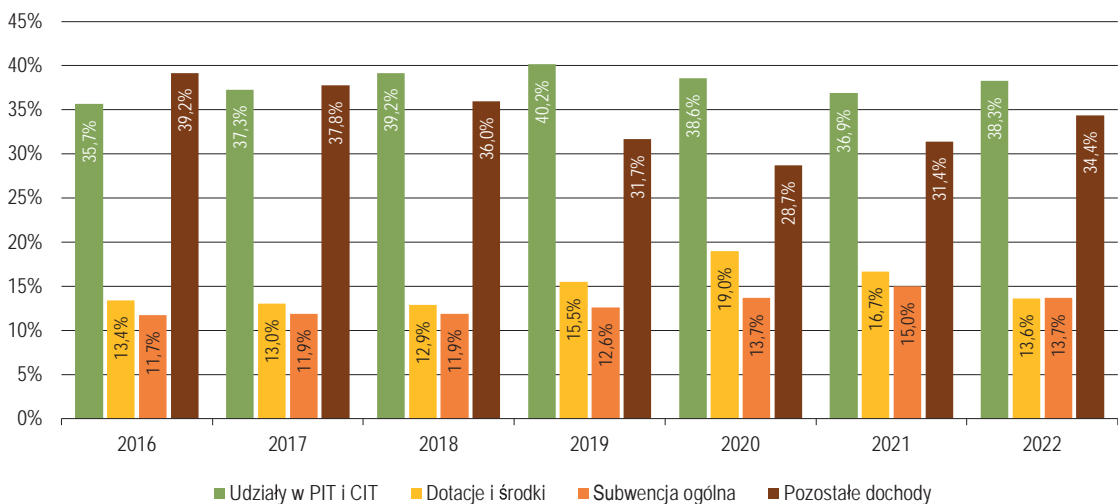
Dynamika dochodów m.st. Warszawy w latach 2016–2022  
(rok poprzedni = 100%)



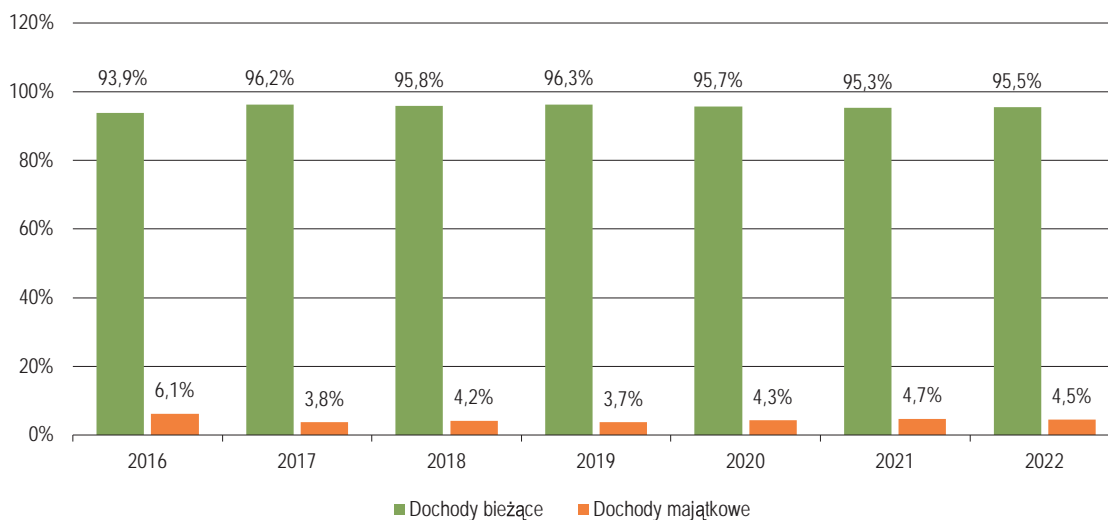
Dochody m.st. Warszawy w latach 2016–2022  
(w tys. zł)



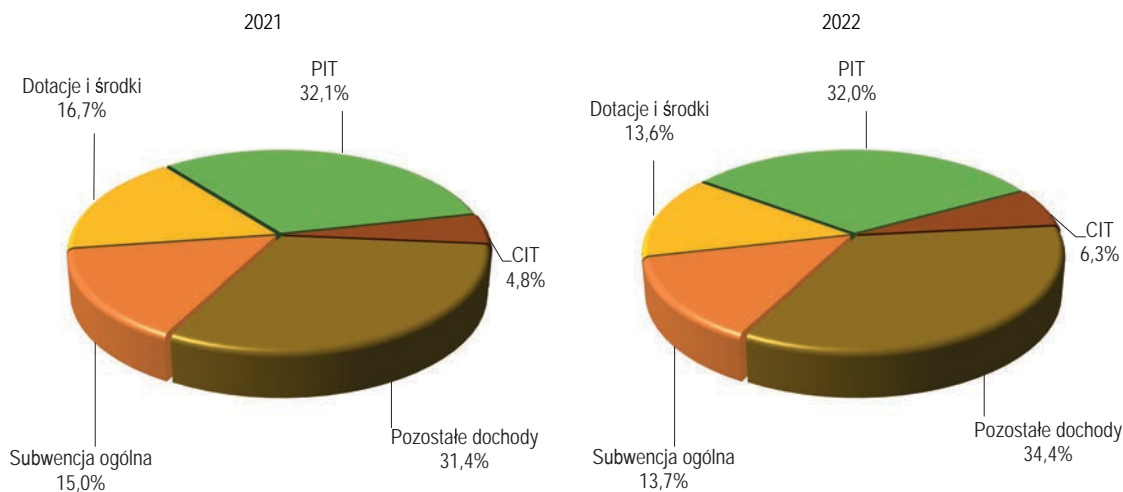
Struktura dochodów ogółem m.st. Warszawy w latach 2016–2022



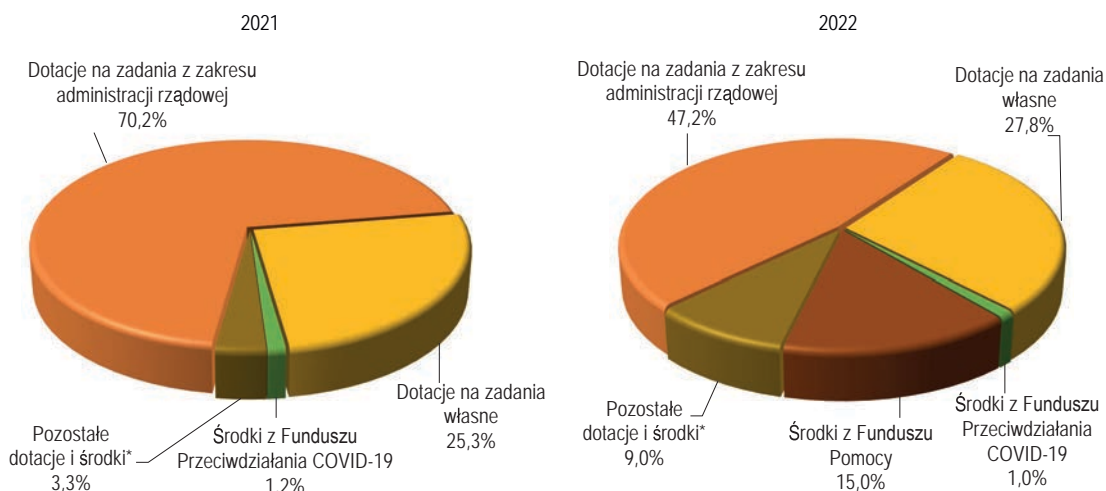
Struktura dochodów ogółem m.st. Warszawy powiatu w latach 2016–2022



Struktura dochodów ogółem m.st. Warszawy w latach 2021 i 2022

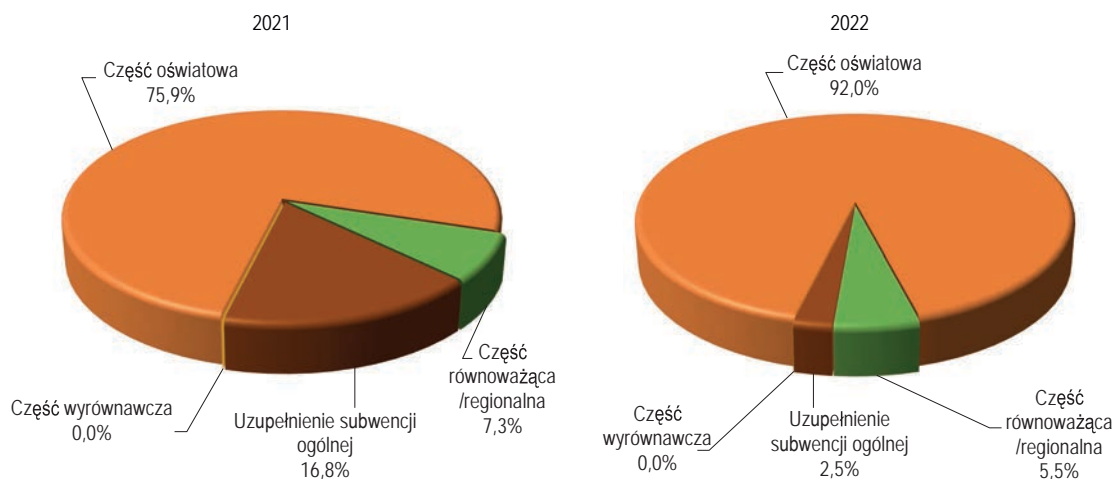


Struktura dotacji i środków m.st. Warszawy w latach 2021 i 2022



\* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura subwencji ogólnej m.st. Warszawy w latach 2021 i 2022



### Potencjalne dochody podatkowe

Podjęte przez organ stanowiący m.st. Warszawy uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych spowodowały, że dochody z tytułu podatków i opłat były w 2022 r. o 19 732 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim były niższe o 2 325 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 3 364 tys. zł (w roku poprzednim o 2 689 tys. zł).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 23 096 tys. zł (wobec 5 014 tys. zł w 2021 r.).

Dochody podatkowe<sup>1)</sup> m.st. Warszawy możliwe do uzyskania w latach 2021 i 2022 (w tys. zł)

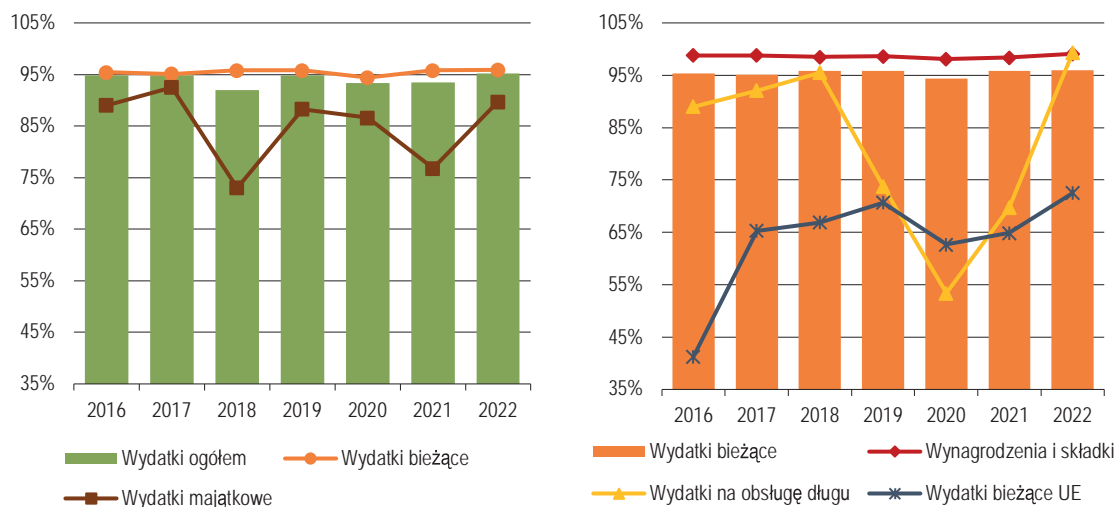
Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania			
	Razem	z tego:		
		wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
<b>2021</b>				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	8 885 533,4	8 880 519,3	2 325,2	2 688,9
– PIT, CIT	6 318 548,2	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	-	-
<b>2022</b>				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	9 022 550,5	8 999 454,9	19 731,5	3 364,1
– PIT, CIT	6 590 662,0	6 590 662,0	-	-
– podatek rolny	925,2	924,3	-	0,9
– podatek od nieruchomości	1 456 577,9	1 450 568,5	2 674,1	3 335,3
– podatek leśny	232,2	232,2	-	-
– podatek od środków transportowych	45 505,8	28 420,5	17 057,4	27,9
– pozostałe podatki i opłaty	928 647,5	928 647,5	-	-

<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

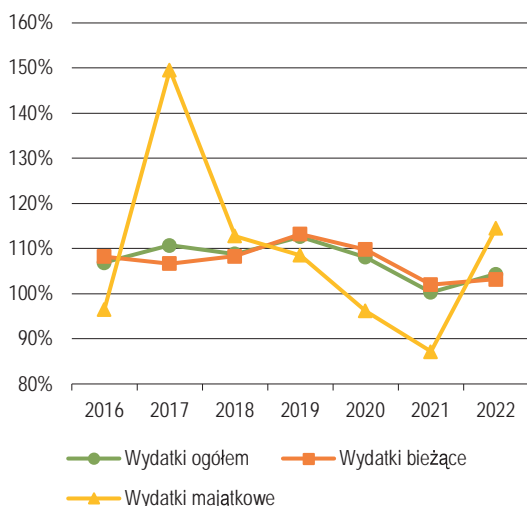
Wydatki budżetowe m.st. Warszawy zrealizowane zostały w wysokości 21 156 506 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, miasto nie wykonało ich w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 95,2% i była zbliżona do poziomu roku poprzedniego (93,5%). Wykonanie wydatków bieżących, podobnie jak w latach poprzednich, nie osiągnęło zaplanowanych wartości i wyniosło 95,9% (w 2021 r. – 95,8%). Wydatki bieżące związane z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych wykonano na poziomie 72,5%. Wydatki majątkowe m.st. Warszawy to głównie wydatki inwestycyjne. Plan wydatków inwestycyjnych zrealizowano w 86,8% (w 2021 r. – 74,9%).

Wykonanie planu wybranych grup wydatków m.st. Warszawy w latach 2016–2022

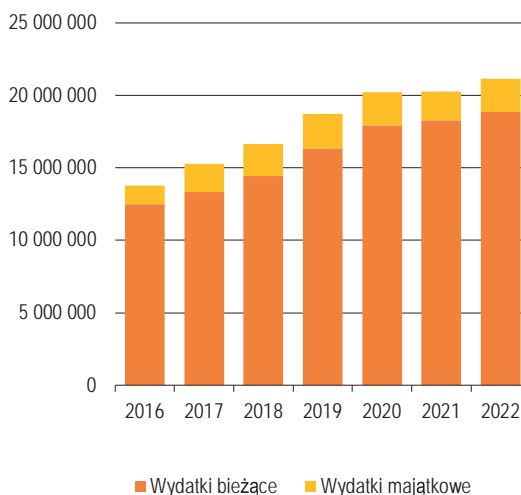


W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 4,3%. Mimo nominalnego wzrostu wydatków ogółem ich realna wartość przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji (14,4%) – obniżyła się o 11,1% (rok wcześniej nominalnie wzrosły o 0,3%). W 2017 r. nastąpił znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych – 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 o 11,0%. W 2020 r. wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych wyniósł 96,4% co oznacza znaczny spadek w stosunku do lat ubiegłych. W 2021 r. wykonanie wydatków inwestycyjnych było niższe o 20,1% w odniesieniu do poprzedniego roku, a w 2022 r. o 4,0% w stosunku do roku 2021. Ogólnokrajowa tendencja wzrostu wydatków bieżących w budżetach jest znalazła odzwierciedlenie również w wykonaniu budżetu m.st. Warszawy. Wydatki bieżące ogółem były wyższe o 3,2% w stosunku do roku ubiegłego. Największy wzrost m.st. Warszawa zanotowało w wydatkach związanych z obsługą długu o 44,4%, wzrosły one o 56 172 tys. zł. W 2022 r. widoczny jest wzrost wydatków bieżących na programy i projekty finansowane z udziałem środków zagranicznych o 12,7%, w porównaniu do 2021 r.

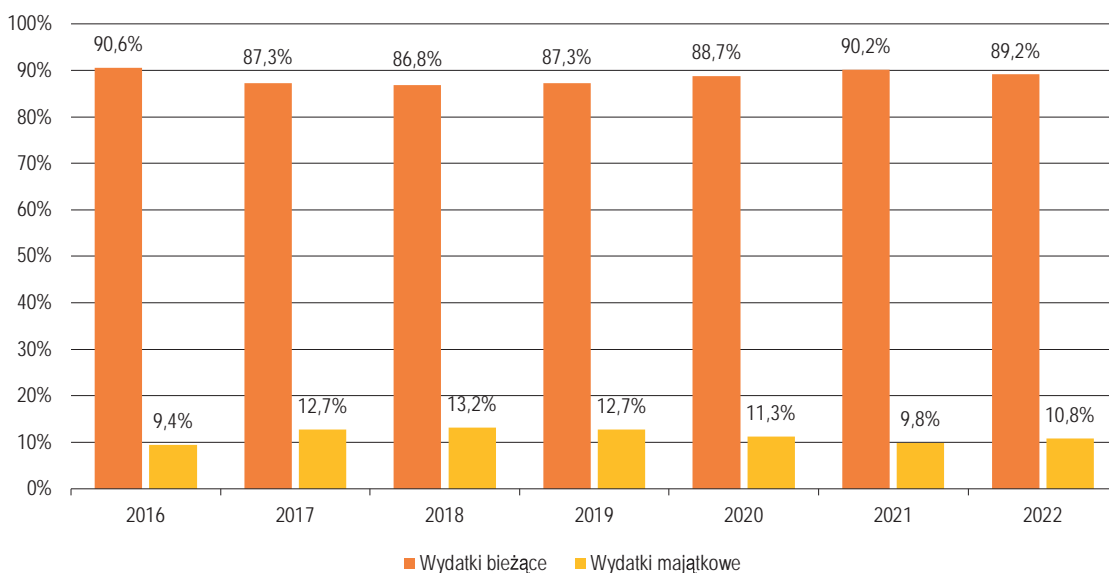
Dynamika wydatków m.st. Warszawy w latach 2016–2022  
(rok poprzedni = 100%)



Wydatki m.st. Warszawy w latach 2016–2022  
(w tys. zł)

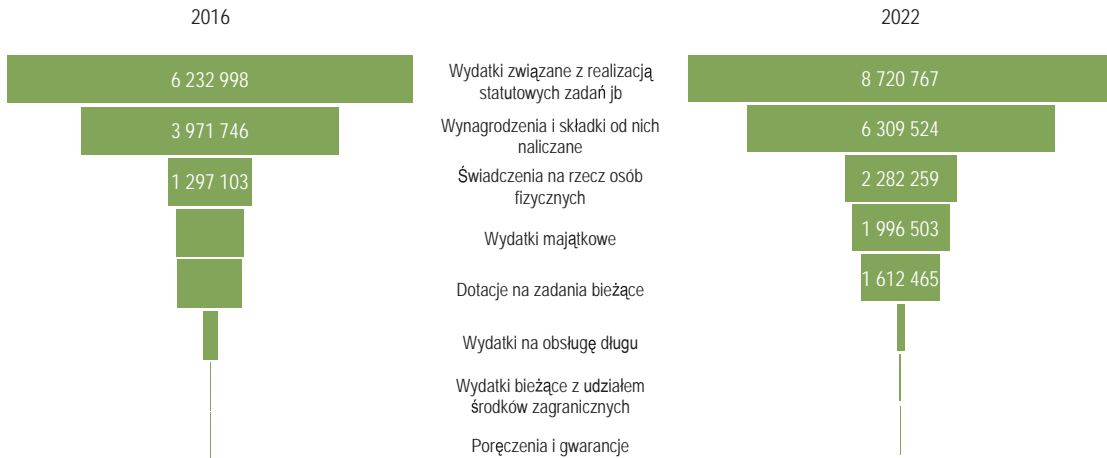


Struktura wydatków ogółem m.st. Warszawy w latach 2016–2022

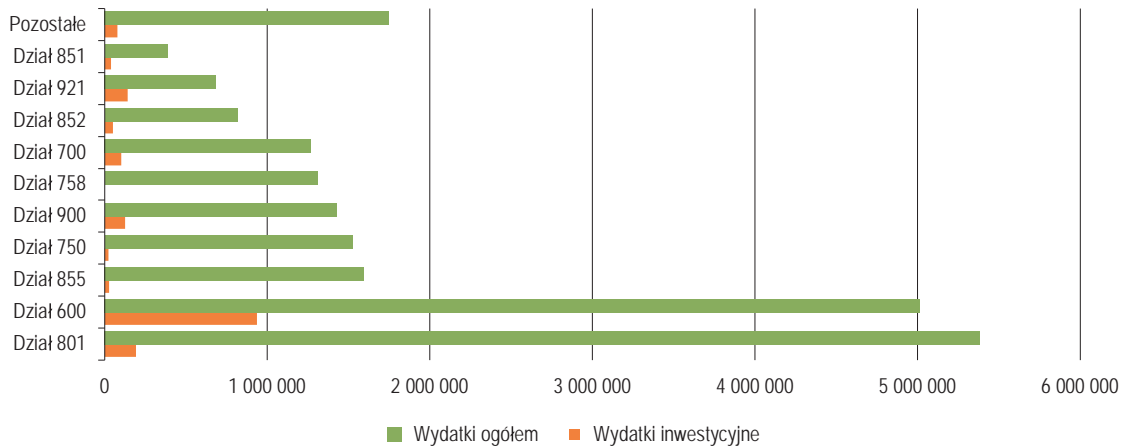


Udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków m.st. Warszawy – który od 2016 r. systematycznie wzrastał – w 2019 r. spadł o 0,5 punktu procentowego, w 2020 r. o 1,4 punktu procentowego, a w 2021 r. o 1,5 punktu procentowego. W 2022 r. udział ten wzrósł do 10,8% (o 1,0 punkt procentowy w porównaniu z rokiem 2021).

Wydatki m.st. Warszawy w latach 2016 i 2022 (w tys. zł)

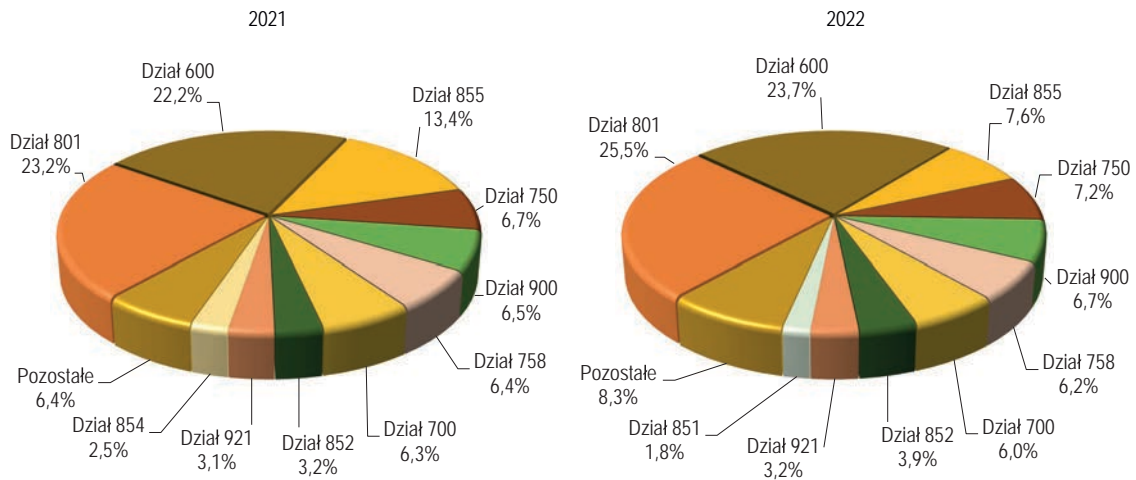


Wydatki m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w 2022 r. (w tys. zł)



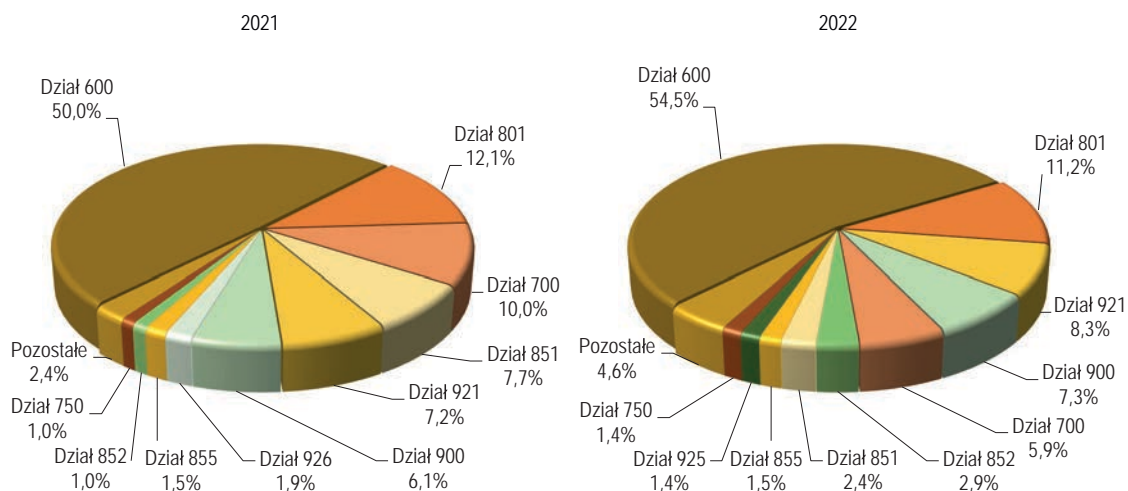
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 855 – Rodzina, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 851 – Ochrona zdrowia.

Struktura wydatków ogółem m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2021 i 2022



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 851 – Ochrona zdrowia, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

Struktura wydatków inwestycyjnych m.st. Warszawy według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2021 i 2022



Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 855 – Rodzina, dział 925 – Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 926 – Kultura fizyczna.

### 3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

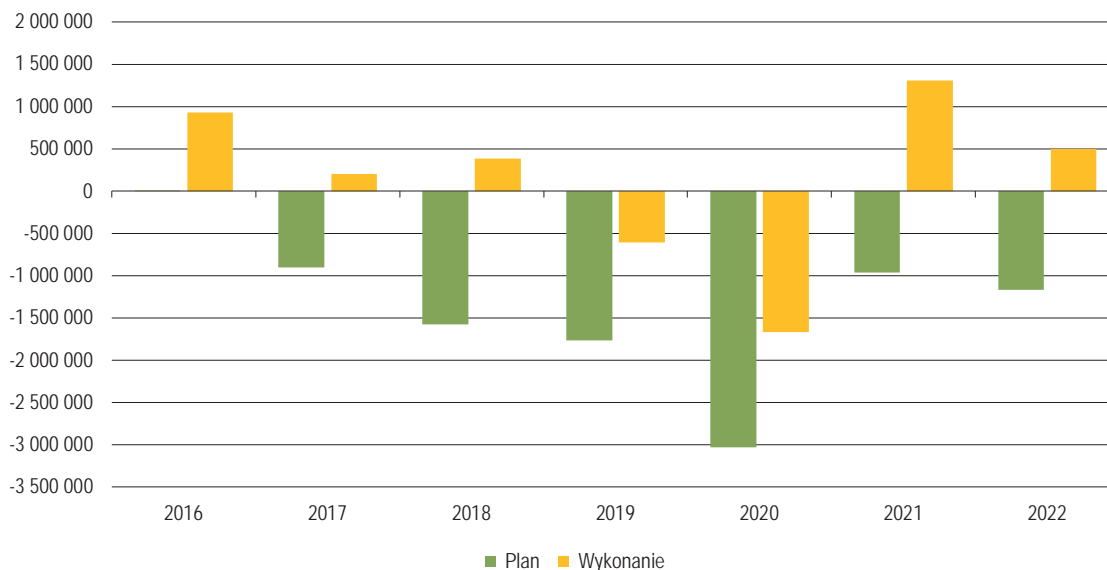
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody m.st. Warszawy w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-1 668 466,8</b>	<b>1 309 342,8</b>	<b>496 645,3</b>	x	x
– nadwyżka	-	1 309 342,8	496 645,3	x	x
– deficyt	-1 668 466,8	-	-	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>4 805 609,0</b>	<b>3 105 141,5</b>	<b>4 015 452,7</b>	<b>100,0</b>	<b>129,3</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	2 344 092,3	561 253,1	-	x	x
– 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	2 461 516,7	2 543 888,4	4 015 452,7	100,0	157,8
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>589 200,6</b>	<b>398 030,0</b>	<b>2 751 281,3</b>	<b>100,0</b>	<b>691,2</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	589 200,6	398 030,0	551 281,3	20,0	138,5
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 852,1	1 396,6	1 559,2	0,1	111,6

<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

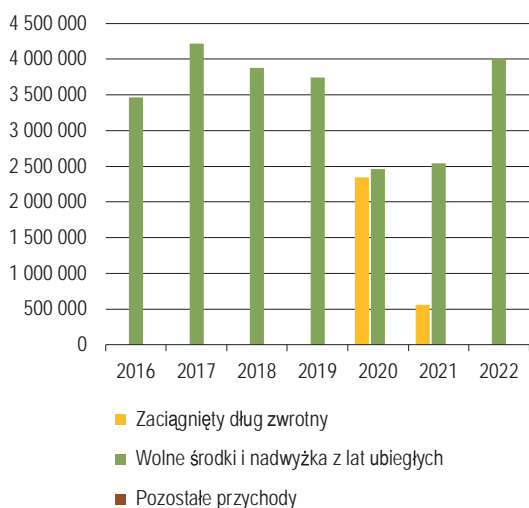
W 2022 r. m.st. Warszawa zrealizowało dochody budżetowe wyższe od wydatków o kwotę 496 645 tys. zł. W 2021 r. budżet zamknął się nadwyżką w wysokości 1 309 343 tys. zł, natomiast w 2020 r. deficytem, który wyniósł 1 668 467 tys. zł. W ciągu ostatnich 7 lat m.st. Warszawa zaciągało dług zwrotny wyłącznie w latach 2020 i 2021.

Wynik budżetu m.st. Warszawy w latach 2016–2022 (w tys. zł)

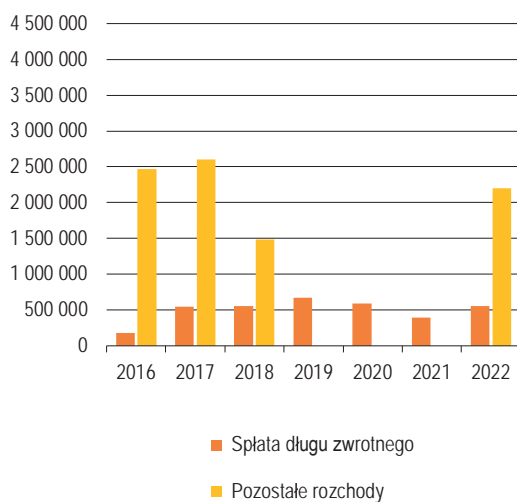


W strukturze przychodów udział wolnych środków oraz nadwyżki wyniósł 100,0%. Rozchody w 20,0% stanowiła spłata długu zwrotnego.

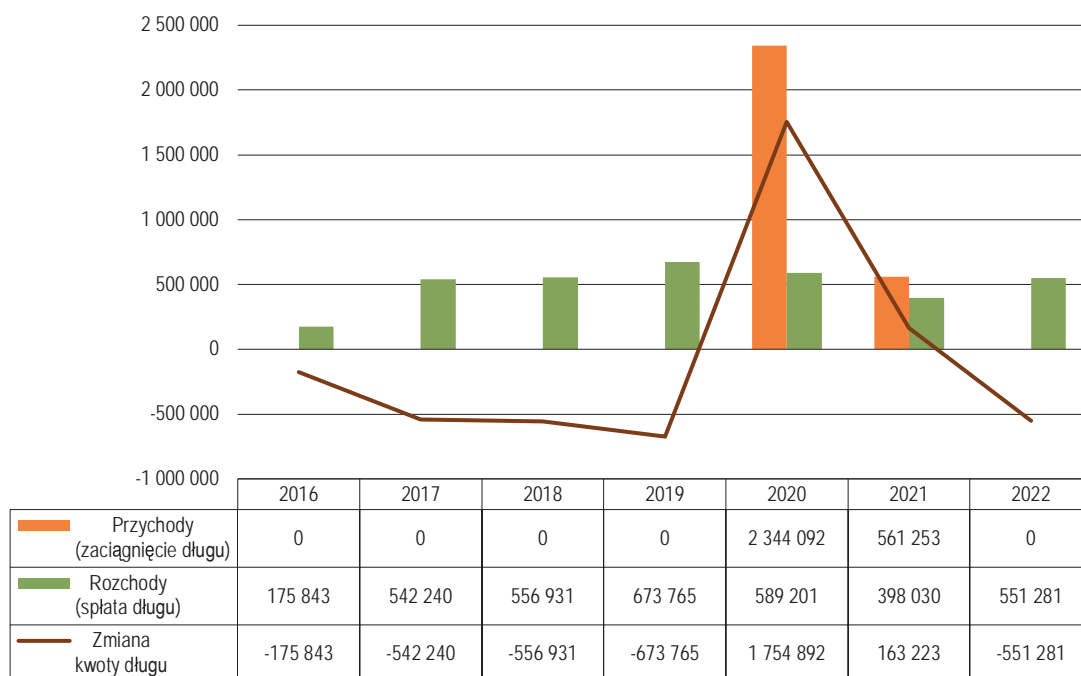
Przychody m.st. Warszawy w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Rozchody m.st. Warszawy w latach 2016–2022 (w tys. zł)



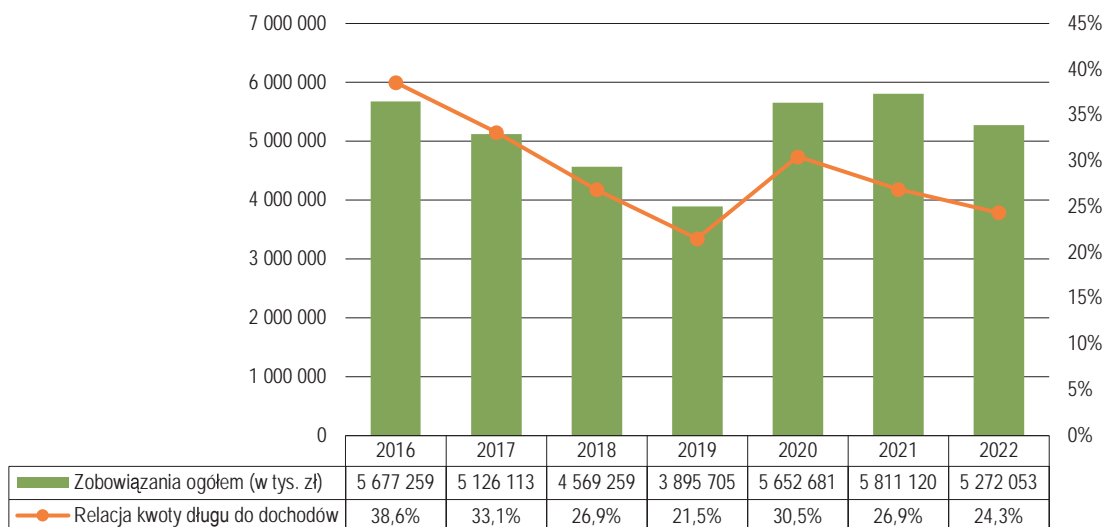
Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu m.st. Warszawy a zmiana kwoty długu w latach 2016–2022 (w tys. zł)



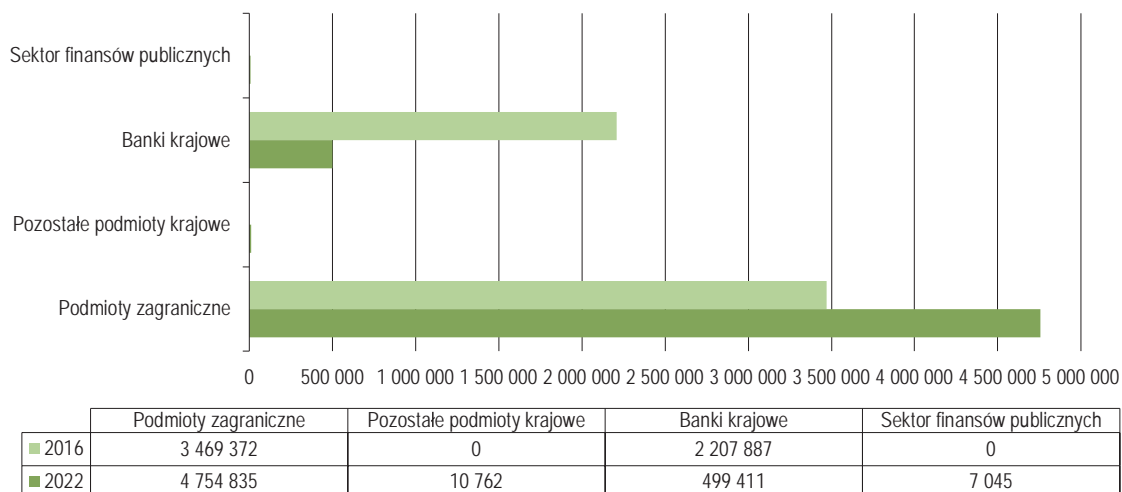
#### 4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Od roku 2016 do 2019 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% natomiast w roku 2022 nastąpił spadek zadłużenia o 9,3%. Poziom relacji zobowiązań do dochodów m.st. Warszawy wyniósł 24,3% i był niższy niż rok wcześniej o 2,6 punktu procentowego. Na koniec 2022 r. zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych stanowiły 90,2%. Zobowiązania wymagalne wyniosły 780 tys. zł. W kwocie tej znajdują się m.in. niezwrócone wadła wpłacone przez kontrahentów przystępujących do postępowań przetargowych w wysokości 17 tys. zł oraz zobowiązania z tytułu kaucji gwarancyjnych i rękojmi z tytułu wykonania umów na roboty budowlane lub remontowe w wysokości 44 tys. zł. Oznacza to wzrost zobowiązań wymagalnych bez kaucji i wadliw w stosunku do 2021 r. o 3,9%. Należności wymagalne w 2022 r. wyniosły 2 371 905 tys. zł (wzrost o 7,8%) i stanowiły 11,0% dochodów wykonanych.

Poziom zadłużenia m.st. Warszawy oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2016–2022



Struktura kwoty długu m.st. Warszawy według wierzycieli w 2016 i 2022 (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 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>81 756 733,1</b>	<b>89 450 772,4</b>	<b>88 543 158,3</b>	<b>98,3</b>	<b>100,0</b>	<b>99,0</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>73 827 149,0</b>	<b>82 613 854,1</b>	<b>81 782 026,1</b>	<b>99,7</b>	<b>92,4</b>	<b>99,0</b>
PIT, CIT	19 606 062,1	22 427 400,2	22 391 049,2	102,0	25,3	99,8
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	18 356 732,4	18 275 738,7	16 101 872,3	95,8	18,2	88,1
Dotacja na zadania zlecone*	15 713 532,6	15 522 042,8	10 025 232,6	99,1	11,3	64,6
Subwencja ogólna, w tym:	16 113 844,6	19 455 092,4	18 136 795,1	100,0	20,5	93,2
Część oświatowa	14 998 587,6	15 604 994,2	16 829 963,9	100,0	19,0	107,8
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>7 929 584,1</b>	<b>6 836 918,3</b>	<b>6 761 132,1</b>	<b>83,7</b>	<b>7,6</b>	<b>98,9</b>
Dotacje i środki na inwestycje	5 944 666,5	4 088 708,9	4 441 419,1	92,1	5,0	108,6
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>83 276 004,8</b>	<b>87 918 045,7</b>	<b>93 411 590,5</b>	<b>93,9</b>	<b>100,0</b>	<b>106,2</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>70 335 148,1</b>	<b>74 262 975,9</b>	<b>78 436 014,4</b>	<b>96,1</b>	<b>84,0</b>	<b>105,6</b>
Wynagrodzenia i pochodne	26 699 053,6	28 618 252,0	30 903 111,4	98,4	33,1	108,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	15 052 607,1	14 691 987,0	11 439 691,0	95,6	12,2	77,9
Dotacje	8 087 081,0	8 809 674,7	9 901 219,0	98,5	10,6	112,4
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	595 581,7	440 218,2	1 757 078,9	95,3	1,9	399,1
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	651 287,3	647 349,9	671 604,5	72,9	0,7	103,7
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>12 940 856,7</b>	<b>13 655 069,8</b>	<b>14 975 576,1</b>	<b>83,7</b>	<b>16,0</b>	<b>109,7</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	11 818 649,8	12 105 558,3	13 002 041,5	82,0	13,9	107,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	5 068 897,5	5 165 392,6	4 983 989,5	82,4	5,3	96,5
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-1 519 271,7</b>	<b>1 532 726,7</b>	<b>-4 868 432,2</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	3 492 001,0	8 350 878,2	3 346 011,7	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>10 359 898,7</b>	<b>11 165 156,6</b>	<b>13 908 044,0</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>124,6</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	6 475 495,6	4 928 890,6	4 220 445,3	x	30,3	85,6
Wolne środki i nadwyżka	3 830 001,6	6 179 078,9	9 649 676,1	x	69,4	156,2
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>2 853 842,1</b>	<b>3 231 555,8</b>	<b>3 333 408,6</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>103,2</b>
Splata długu zwrotnego	2 651 776,4	3 056 526,2	2 982 247,0	x	89,5	97,6
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>9 890 910,7</b>	<b>10 196 230,7</b>	<b>10 174 407,7</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>99,8</b>
Należności wymagalne	9 374 216,5	9 580 834,5	9 809 943,6	x	96,4	102,4
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>37 337 227,9</b>	<b>39 235 510,0</b>	<b>40 350 415,8</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>102,8</b>
Zobowiązania wymagalne	20 803,0	21 280,8	16 364,9	x	0,0	76,9
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:</b>	<b>964 940,9</b>	<b>1 015 417,3</b>	<b>1 167 599,6</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>115,0</b>
SP ZOZ	930 590,7	982 759,5	1 126 981,0	x	96,5	114,7

\* Zgodnie z art. 126 uofp.

<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 2020–2022

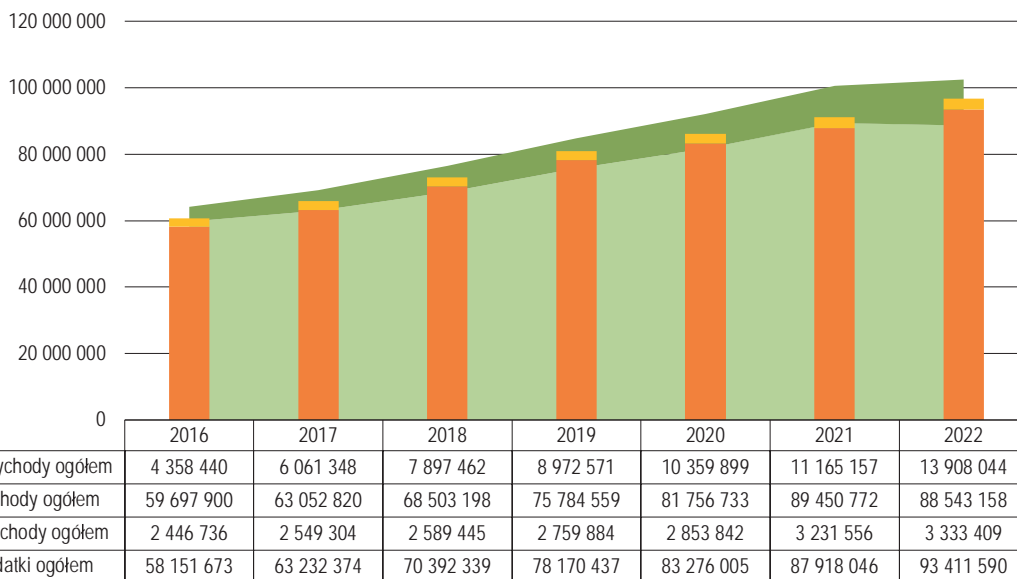
Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>4 293 014,4</b>	<b>3 461 026,5</b>	<b>3 971 884,8</b>	<b>78,7</b>	<b>4,5</b>	<b>114,8</b>
Budżet środków europejskich	4 022 837,2	3 301 045,5	3 552 065,5	77,6	4,0	107,6
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	131 061,4	103 127,9	221 768,6	90,4	0,3	215,0
Środki ze źródeł zagranicznych	139 115,8	56 853,1	198 050,7	88,8	0,2	348,4
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>6 032 475,9</b>	<b>5 947 440,9</b>	<b>5 806 079,3</b>	<b>84,6</b>	<b>6,2</b>	<b>97,6</b>
Budżet środków europejskich	3 521 656,5	3 154 624,0	3 142 347,8	83,3	3,4	99,6
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	2 032 727,6	2 218 616,5	2 240 104,7	89,0	2,4	101,0
Środki ze źródeł zagranicznych	478 091,8	574 200,4	423 626,8	74,5	0,5	73,8
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>537 896,7</b>	<b>295 684,6</b>	<b>552 188,0</b>	x	x	<b>186,7</b>
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>288 697,4</b>	<b>330 925,4</b>	<b>290 999,1</b>	x	x	<b>87,9</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 uofp o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

Liczba miast na prawach powiatu według wielkości budżetu (dochodów ogółem) w 2022 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba miast na prawach powiatu	Struktura (w %)
do 500>	15	23,1
(500 do 600>	7	10,8
(600 do 700>	1	1,5
(700 do 800>	7	10,8
(800 do 900>	5	7,7
(900 do 1 000>	3	4,6
powyżej 1 000	27	41,5
<b>Razem</b>	<b>65</b>	<b>100,0</b>

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu w latach 2016–2022 (w tys. zł)



## 1. Dochody

Dochody budżetowe miast na prawach powiatu w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>81 756 733,1</b>	<b>89 450 772,4</b>	<b>88 543 158,3</b>	<b>98,3</b>	<b>100,0</b>	<b>99,0</b>
Subwencja ogólna	16 247 842,3	19 547 555,8	18 222 016,4	100,1	20,6	93,2
Dotacje i środki	24 301 398,9	22 364 447,6	20 543 291,4	91,6	23,2	91,9
Udziały w PIT i CIT	19 606 062,1	22 427 400,2	22 391 049,2	102,0	25,3	99,8
Pozostałe dochody	21 601 429,9	25 111 368,8	27 386 801,2	99,5	30,9	109,1

W 2022 r. dochody budżetów miast na prawach powiatu zostały zrealizowane w wysokości 88 543 158 tys. zł. Wskaźnik wykonania dochodów ogółem w relacji do planu wyniósł 98,3% i był on niższy niż w roku poprzednim o 4,2 punktu procentowego.

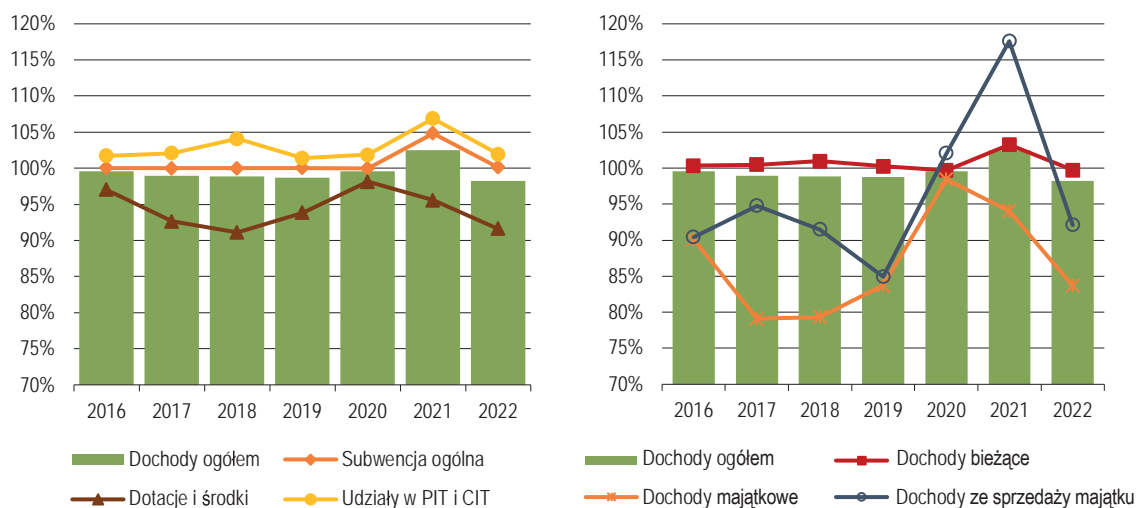
Dochody bieżące zostały wykonane w 99,7% w stosunku do planu, dochody majątkowe w 83,7%, a dotacje i środki na inwestycje w 92,1%.

Dochody ogółem miast na prawach powiatu w porównaniu do dochodów z 2021 r. spadły o 1,0%, a dodatkowo uwzględniając 14,4% inflację, realnie ich wartość obniżyła się o 15,4%. Na uwagę zasługuje fakt, że we wszystkich najważniejszych grupach dochodów miasta na prawach powiatu w 2022 r. zanotowały spadek dynamiki. Wskaźnik dynamiki poszczególnych grup dochodów kształtował się następująco: subwencji ogólnej – 93,2% (w 2021 r. – 120,3%), dotacji i środków – 91,9% (w 2021 r. – 92,0%), udziałów w PIT i CIT – 99,8% (w 2021 r. – 114,4%), pozostałych dochodów – 109,1% (w 2021 r. – 116,2%). Subwencja ogólna zrealizowana została w kwocie 18 222 016 tys. zł i w stosunku do roku poprzedniego kwota ta była niższa o 1 325 539 tys. zł, co stanowi spadek o 6,8%. Udział w PIT i CIT został wykonany na poziomie 22 391 049 tys. zł i był niższy w stosunku do wykonania z roku poprzedniego o kwotę 36 351 tys. zł, co stanowi spadek o 0,2%. Wyraźnego wskazania wymaga fakt, że nominalnie wykonanie dochodów w tej grupie odnotowano niemal na poziomie wykonania roku 2021, z tym że w wartościach wykonanych w 2022 r. zostały ujęte dodatkowe, jednorazowe dochody z tytułu udziału w PIT<sup>2</sup> uzyskane przez miasta na prawach powiatu w kwocie 2 584 544 tys. zł. Wpływ na taki stan rzeczy miała nowelizacja ustawy o dochodach jst, która zmieniła od 2022 r. sposób wyliczania kwot rocznego dochodu przypadającego jst z tytułu udziału we wpływach z podatków PIT i CIT, powodując w przypadku miast na prawach powiatu jego znaczny spadek. Wskaźnik wzrostu dochodów z tego tytułu w roku 2022 jest niższy od wyliczonego dla roku 2021 o 14,6%. Wykonanie w zakresie dotacji i środków stanowiło kwotę 20 543 291 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego było niższe o kwotę 1 821 156 tys. zł, co stanowi spadek o 8,1%. Duży wpływ na takie wartości miała m.in. zmiana struktury dochodów w zakresie dotacji i środków otrzymywanych przez samorządy, tj. znaczny wzrost środków przekazywanych z Funduszu Pomocy oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a spadek dotacji celowych na zadania zlecone z budżetu państwa, w szczególności fakt, iż od czerwca 2022 r. wypłata całości świadczeń z programu „Rodzina 500+” była realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W związku z powyższym udział dotacji na zadania zlecone w strukturze dochodów ogółem uległ obniżeniu o 6,1%, a miasta na prawach powiatu otrzymały o 5 520 169 tys. zł dotacji mniej. Wykonanie w kategorii dochodów – pozostałe dochody było na poziomie 27 386 801 tys. zł i w stosunku do roku poprzedniego było wyższe o 9,1%.

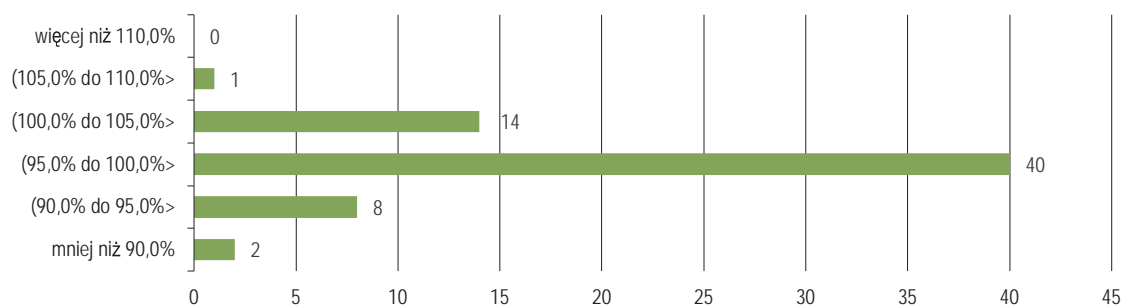
W trakcie 2022 r. miasta na prawach powiatu pozyskały bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych w łącznej kwocie 3 971 885 tys. zł, tj. 78,7% planu, a ich dynamika w stosunku do 2021 r. wynosiła 114,8%.

<sup>2</sup> Art. 70j ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 1964).

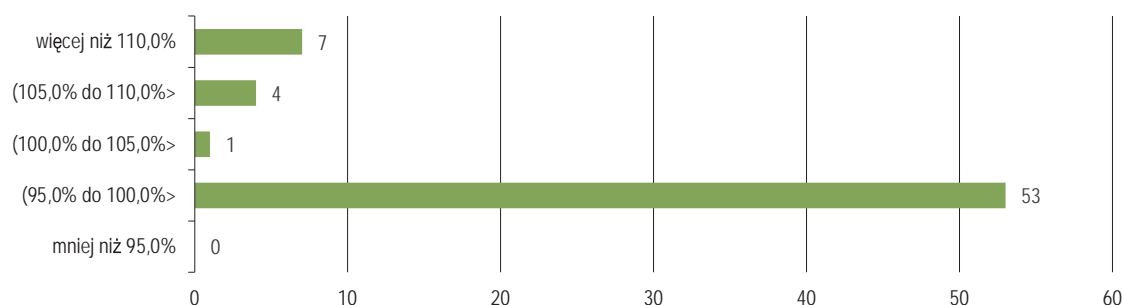
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów miast na prawach powiatu w latach 2016–2022



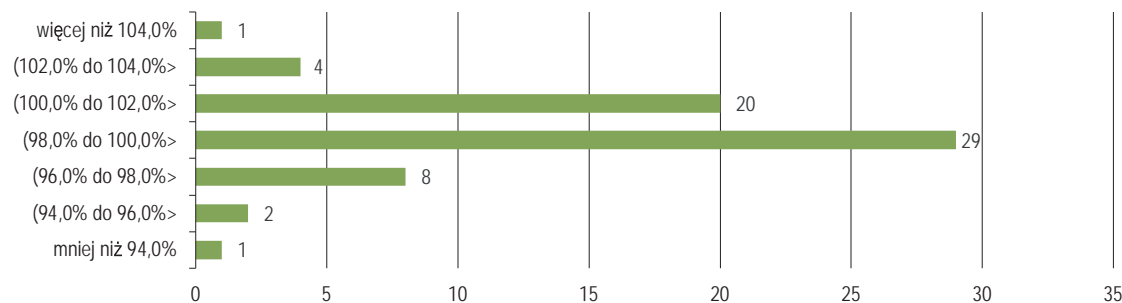
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2022 r.

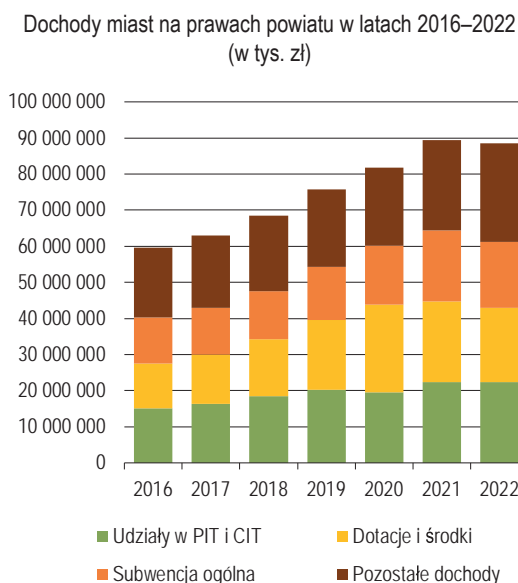
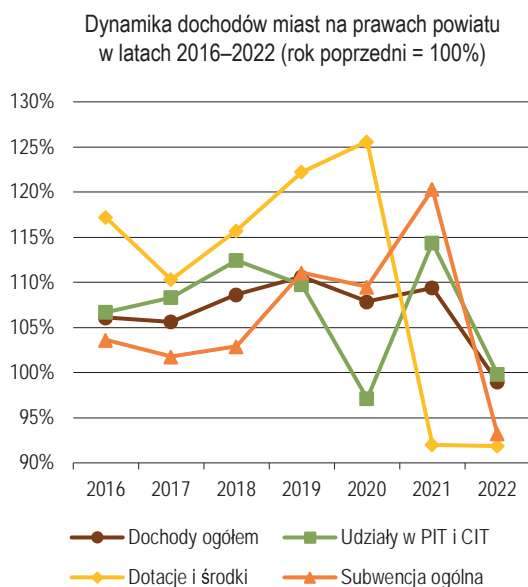


Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2022 r.



Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2022 r.





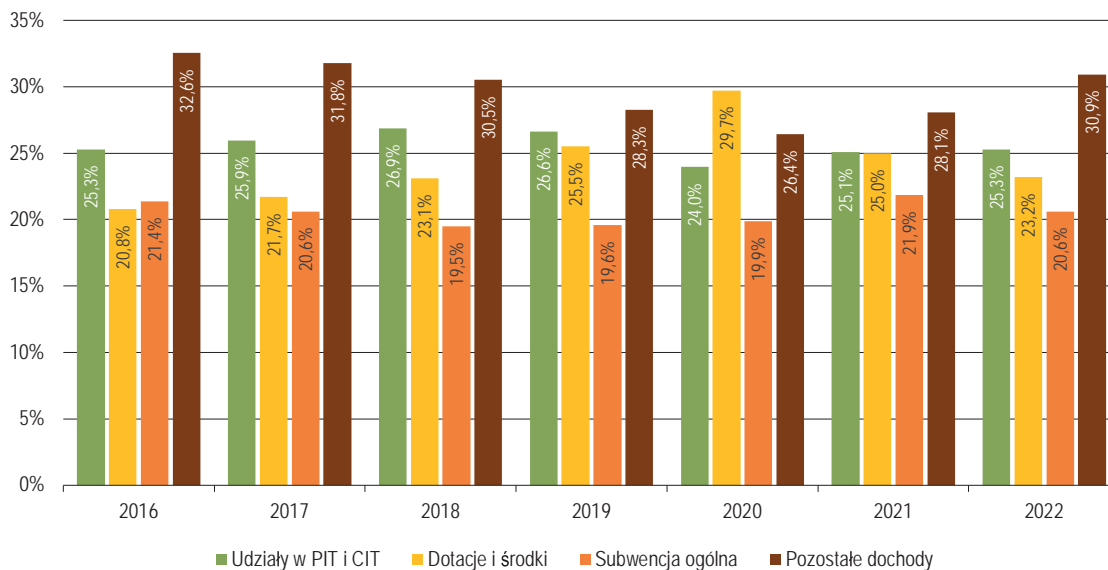
Największą część dochodów miast na prawach powiatu stanowiły pozostałe dochody – 30,9% i zanotowały one wzrost udziału o 2,8 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego. Udział PIT i CIT w dochodach ogółem wyniósł 25,3% i był o 0,2 punktu procentowego wyższy. Otrzymane dotacje i środki w 2022 r. stanowiły 23,2% ogółu dochodów (spadek o 1,8 punktu procentowego). Subwencja stanowiąca 20,6% dochodów ogółem była na poziomie niższym w stosunku do poziomu z roku 2021 o 1,3 punktu procentowego.

Środki z Funduszu Pomocy zrealizowane zostały w wysokości 2 084 353 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu i 2,4% dochodów ogółem, natomiast środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zrealizowane zostały w wysokości 1 410 722 tys. zł, co stanowiło 75,6% planu i 1,6% dochodów ogółem miast na prawach powiatu.

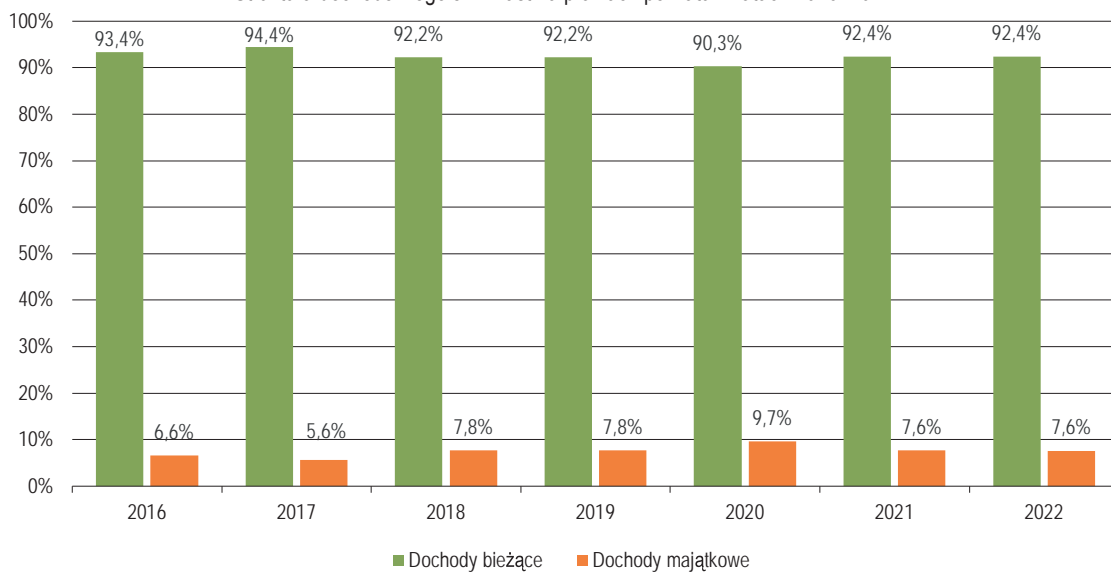
Miasta na prawach powiatu zrealizowały w pełnym zakresie zaplanowane udziały w PIT i CIT oraz subwencje ogólną, których wskaźnik wykonania wyniósł odpowiednio: 102,0% planu (niższy niż rok wcześniej o 4,9 punktu procentowego) oraz 100,1% planu (niższy niż rok wcześniej o 4,7 punktu procentowego). Natomiast grupa dochodów – dotacje i środki zostały zrealizowane na poziomie 91,6% w stosunku do planu, a pozostałe dochody na poziomie 99,5%.

W dochodach ogółem w 2022 r., udział dochodów bieżących stanowił 92,4% i nie zmienił się w stosunku do roku poprzedniego. Tym samym udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem pozostał na poziomie roku 2021 i wyniósł 7,6%. Natomiast dochody z tytułu dotacji i środków na inwestycje stanowiły 5,0% dochodów ogółem (65,7% majątkowych) i kształtowały się na poziomie wyższym o 0,4 punktu procentowego w stosunku do roku 2021.

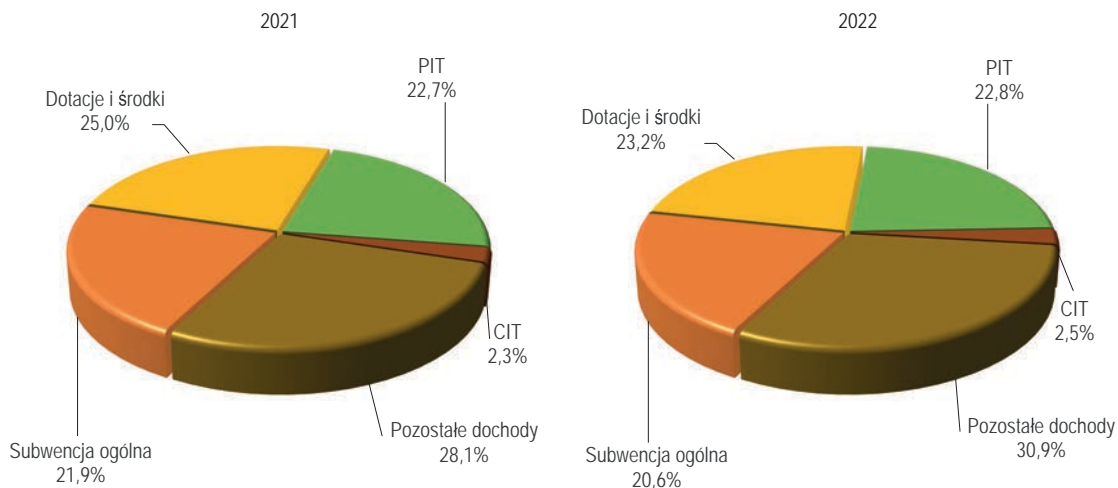
Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2016–2022



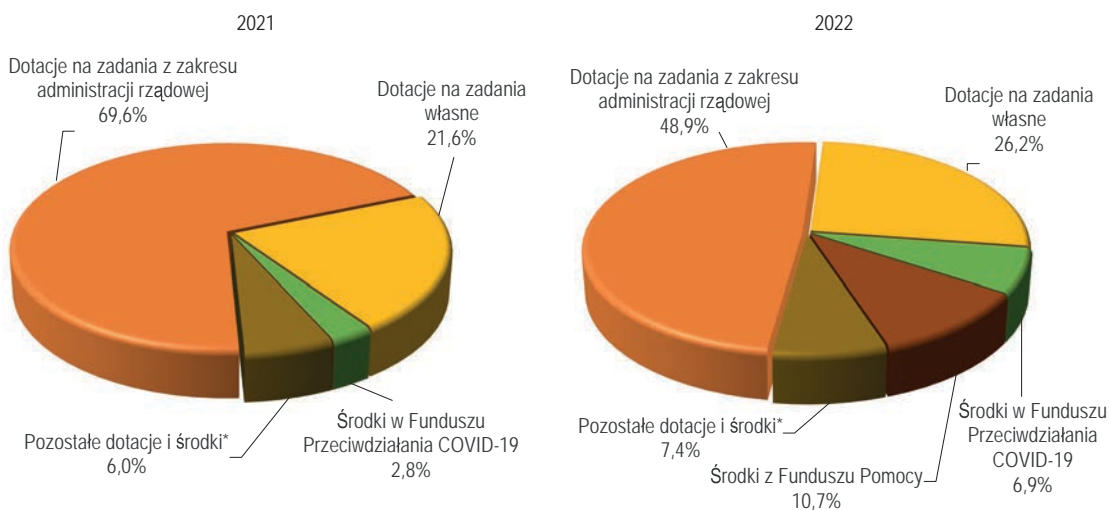
Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2016–2022



Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2021 i 2022

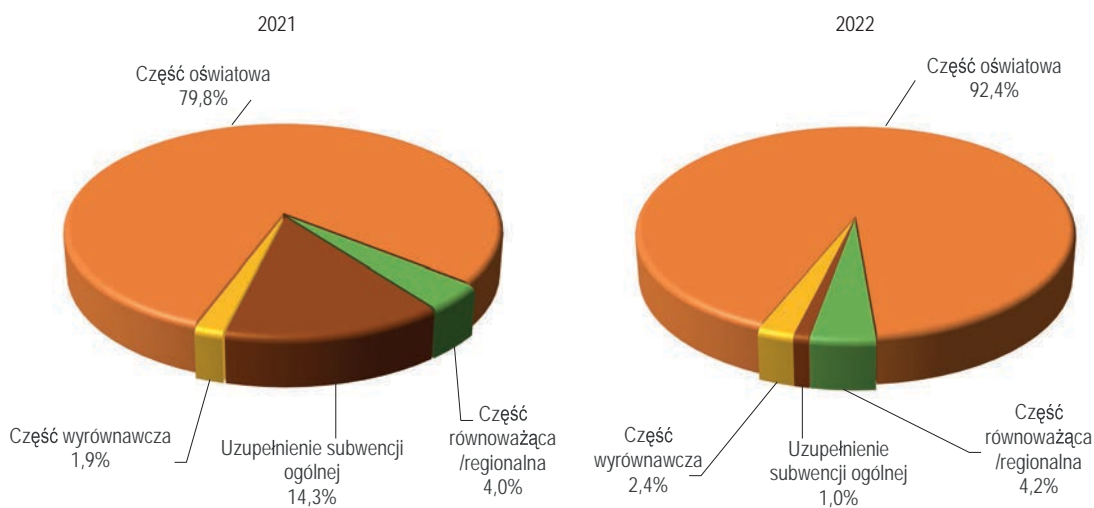


Struktura dotacji i środków miast na prawach powiatu w latach 2021 i 2022



\* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

Struktura subwencji ogólnej<sup>1)</sup> miast na prawach powiatu w latach 2021 i 2022



<sup>1)</sup> Na wykresie nie ujęto części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej w strukturze mniej niż 0,1%.

## Potencjalne dochody podatkowe

Podjęte przez organy stanowiące miast na prawach powiatu uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych spowodowały, że dochody z tytułu podatków i opłat były w 2022 r. o 507 323 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim niższe o 520 199 tys. zł). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły, jak w roku poprzednim, podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.

Decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń, wydane przez organy wykonawcze miast na prawach powiatu, działających jako organy podatkowe pierwszej instancji właściwe w sprawach podatków i opłat lokalnych, obniżyły wpływy do budżetów miast o 205 811 tys. zł (w roku poprzednim o 243 217 tys. zł).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 713 133 tys. zł (wobec 763 417 tys. zł w 2021 r.).

Dochody podatkowe<sup>1)</sup> miast na prawach powiatu możliwe do uzyskania w latach 2021 i 2022 (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>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
<b>2022</b>				
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	29 699 212,3	28 986 078,9	507 322,9	205 810,5
– PIT, CIT	17 634 139,1	17 634 139,1	-	-
– podatek rolny	23 299,7	22 674,3	549,9	75,4
– podatek od nieruchomości	9 552 084,7	9 159 276,1	189 385,5	203 423,1
– podatek leśny	4 793,7	4 763,8	-	29,9
– podatek od środków transportowych	655 995,7	337 387,1	317 387,6	1 221,0
– pozostałe podatki i opłaty	1 828 899,5	1 827 838,5	-	1 061,1

<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.

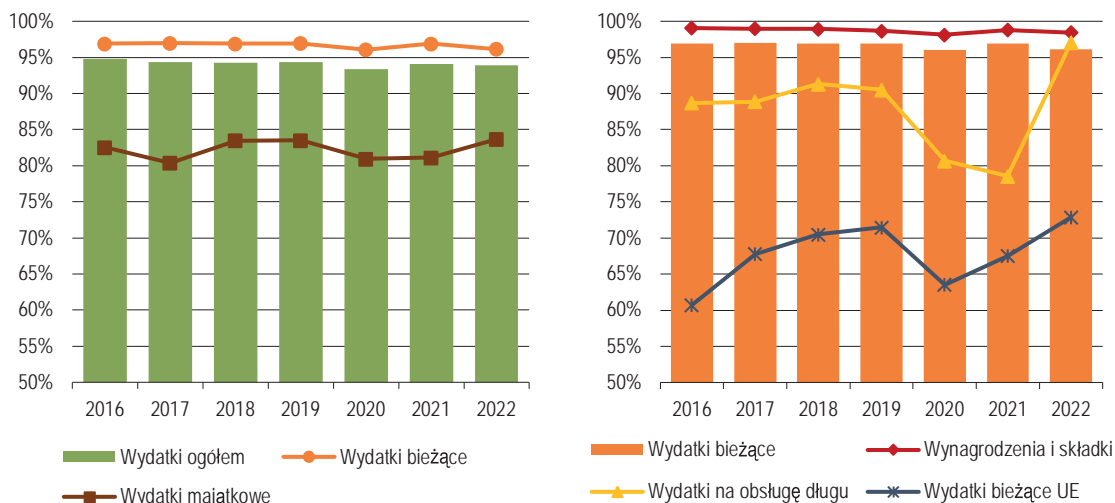
## 2. Wydatki

Wydatki miast na prawach powiatu w 2022 r. zostały zrealizowane w wysokości 93 411 590 tys. zł, co jest najwyższą kwotą od czasu utworzenia jednostek samorządu terytorialnego tego szczebla<sup>3)</sup>. Podobnie jak w latach poprzednich nie zrealizowano zaplanowanych wydatków ogółem, a średni poziom ich realizacji wyniósł 93,9% planu (w roku 2021 – 94,0%). Powiaty grodzkie bardziej realnie planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Wydatki bieżące wyniosły 78 436 014 tys. zł i zostały wykonane na poziomie zbliżonym do uzyskiwanych w ostatnich latach, tj. 96,1% planu. Wskaźniki wykonania planu wydatków majątkowych i inwestycyjnych osiągnęły w 2022 r. odpowiednio 83,7% i 82,0% zakładanych wielkości. Zrealizowane wydatki przekroczyły kwotę 2 000 000 tys. zł w 10 jednostkach, a w 12 miastach były na poziomie poniżej 500 000 tys. zł, co podkreśla różnicowanie tej grupy jednostek.

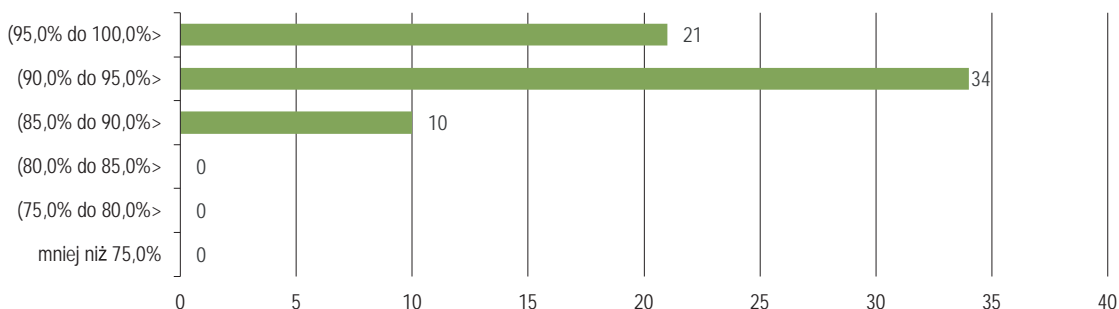
Wydatki miast na prawach powiatu ze środków europejskich oraz ze źródeł zagranicznych w 2022 r. zamknęły się kwotą 5 806 079 tys. zł (wystąpił spadek w odniesieniu do lat 2019–2021).

<sup>3)</sup> Miasta na prawach powiatu funkcjonują od 1999 r.

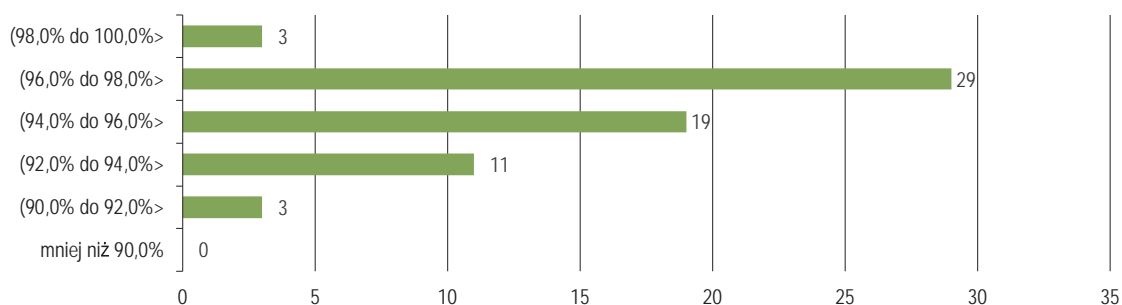
Wykonanie planu wybranych grup wydatków miast na prawach powiatu w latach 2016–2022



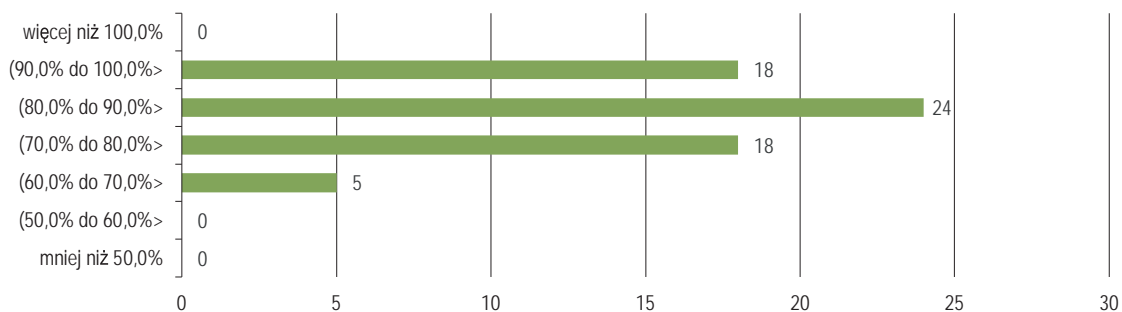
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2022 r.



Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2022 r.



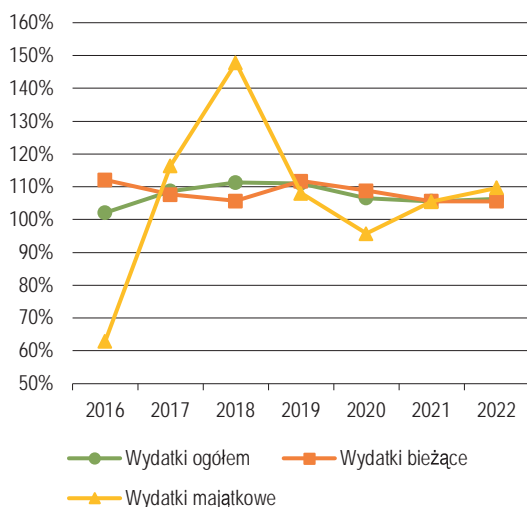
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2022 r.



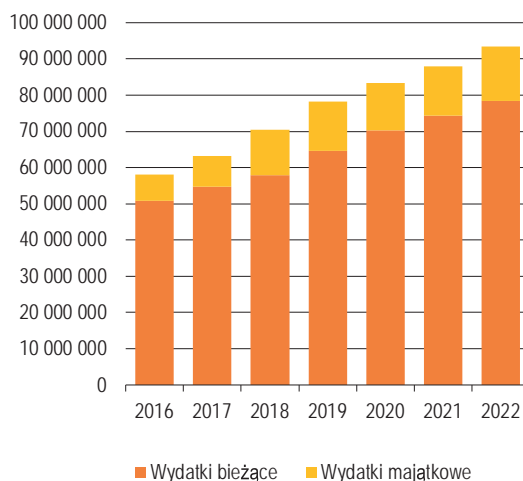
W 2022 r. wskaźnik dynamiki dochodów powiatów grodzkich (99,0%) był niższy o 7,2 punktu procentowego aniżeli wydatków. Na wzrost kwoty wydatków ogółem o 6,2% (realnie wystąpił spadek o 8,2% na co oddziaływała inflacja w wysokości 14,4%) miał wpływ wzrost wydatków bieżących o 5,6% oraz wzrost wydatków majątkowych o 9,7% (w tym wydatków inwestycyjnych o 7,4%). Wśród poszczególnych grup wydatków bieżących na szczególną uwagę zasługuje znaczny wzrost w zakresie wydatków na obsługę długu (403,6%).

Na poziom kosztów ponoszonych przez miasta na prawach powiatu oddziaływały również wzrosty wydatków na energię, gaz i wodę o 13,1% do poziomu 2,9% wydatków bieżących oraz rosące koszty wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń (o 8,0% do poziomu 30 903 111 tys. zł), stanowiące 39,4% wydatków bieżących.

Dynamika wydatków miast na prawach powiatu w latach 2016–2022 (rok poprzedni = 100%)

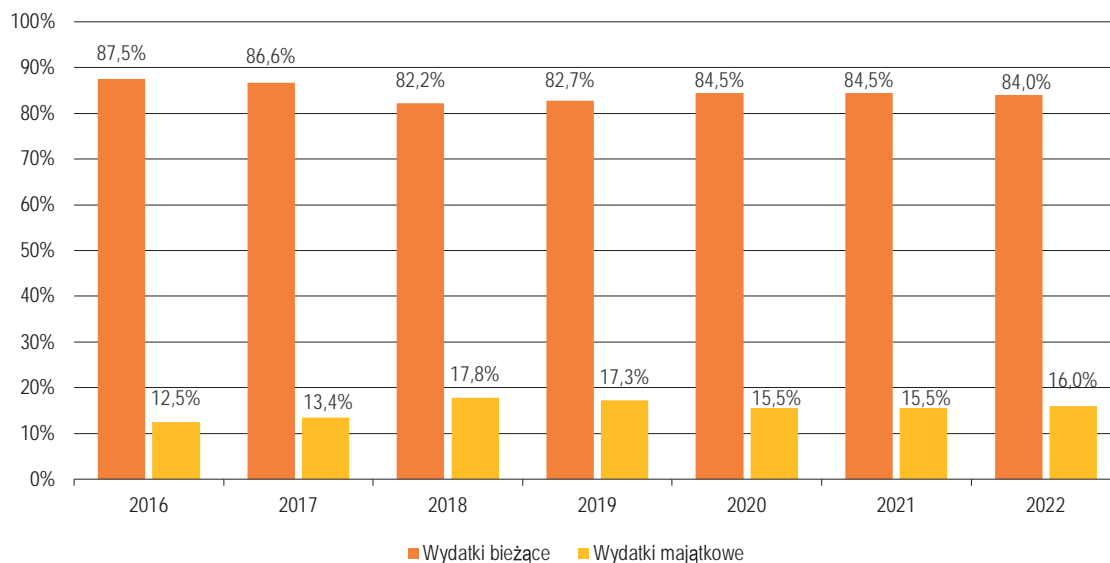


Wydatki miast na prawach powiatu w latach 2016–2022 (w tys. zł)

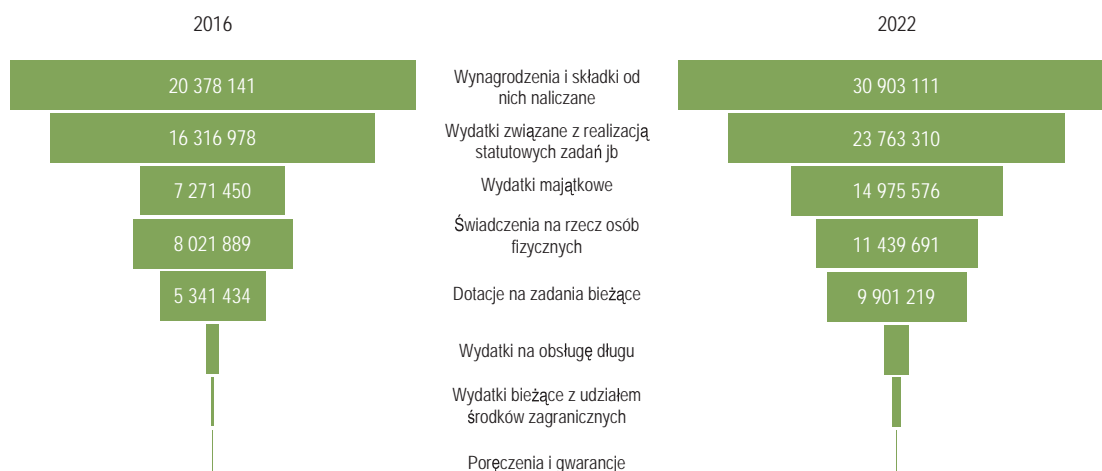


Struktura wydatków miast na prawach powiatu nie uległa znaczącym zmianom. Wydatki bieżące stanowiły 84,0%, natomiast wydatki majątkowe 16,0%. Mimo to, miasta na prawach powiatu zrealizowały łącznie ponad jedną piątą (21,6%) wartości wszystkich samorządowych inwestycji w kraju. W 2022 r. 38,3% wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich stanowiły wydatki związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych (w roku 2021 – 42,7%). Spośród 65 miast tylko w sześciu przeznaczono na inwestycje ponad jedną piątą łącznych wydatków. W roku poprzednim takich jednostek było pięć, natomiast w latach 2020 i 2019 odpowiednio dziewięć i 12.

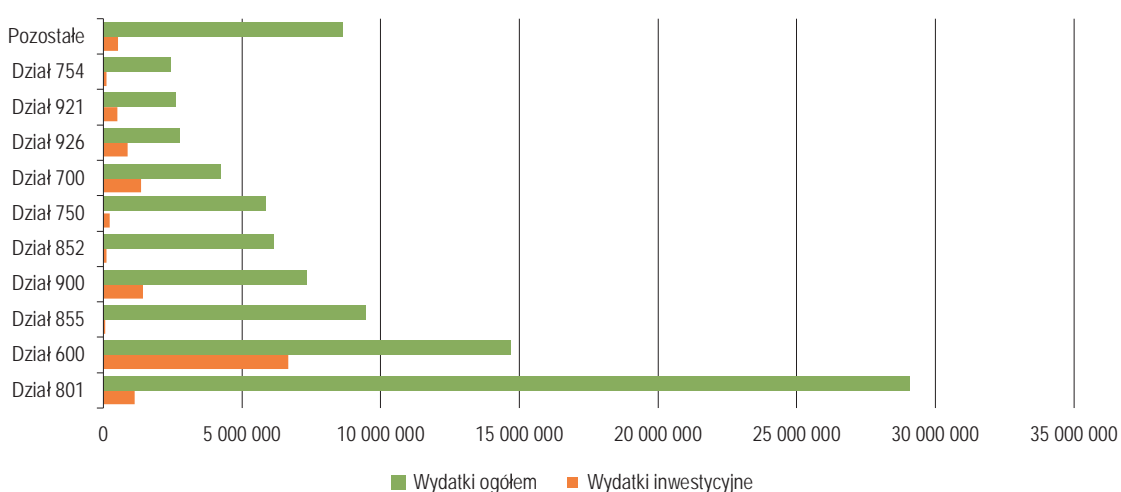
Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu w latach 2016–2022



Wydatki miast na prawach powiatu w latach 2016 i 2022 (w tys. zł)



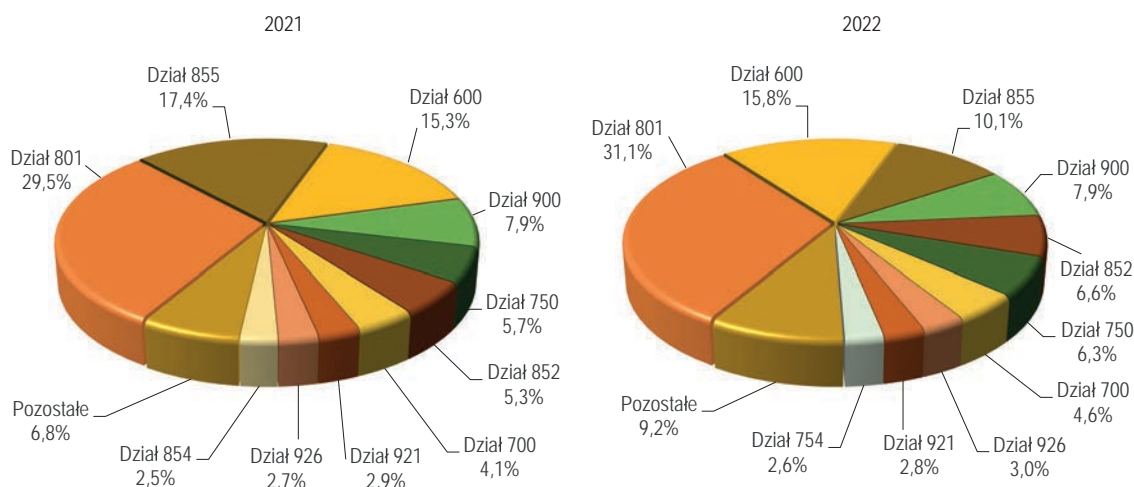
Wydatki miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w 2022 r. (w tys. zł)



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

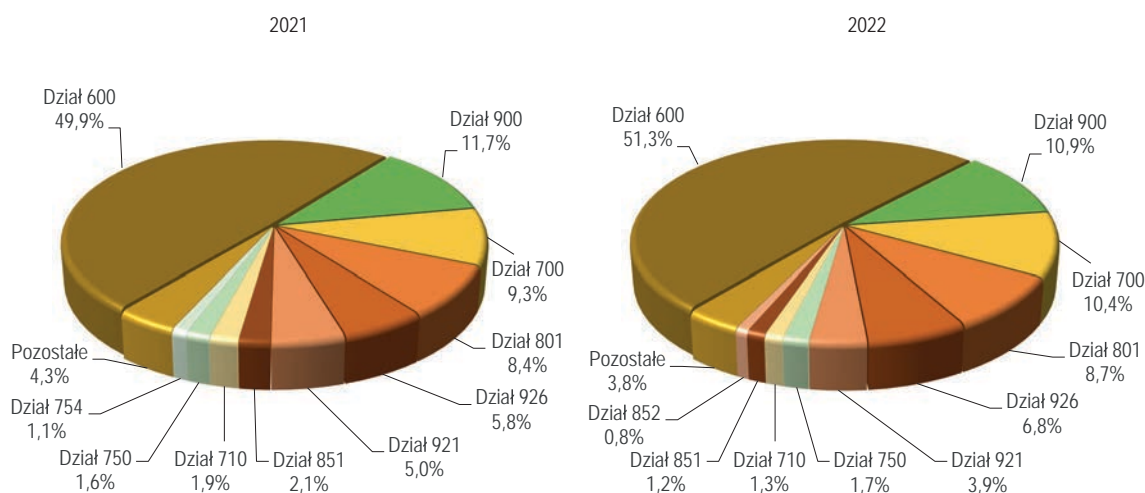
W ujęciu działów klasyfikacji budżetowej wydatki ogółem miast na prawach powiatu nie odbiegały od specyfiki w latach poprzednich. Niezmiennie największą część wydatków powiaty grodzkie przeznaczyły na Oświatę i wychowanie – 31,1%; następnie na Transport i łączność – 15,8%. Pomimo spadku udziału o 7,3 punktu procentowego poziomu wydatków w dziale Rodzina wciąż mieści się on w czołówce struktury wydatków powiatów grodzkich z wynikiem 10,1%. Ponad połowę wydatków inwestycyjnych powiaty grodzkie przeznaczyły na inwestycje drogowe – 51,3%.

## Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2021 i 2022



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

## Struktura wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2021 i 2022



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 750 – Administracja publiczna, dział 710 – Działalność usługowa, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

### 3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

W 2022 r. miasta na prawach powiatu planowały deficyt budżetowy w wysokości 9 380 940 tys. zł, jednak realizacja dochodów na poziomie 98,3% i wydatków w wysokości 93,9% planu spowodowała, że ostatecznie budżety miast zamknęły się łączną kwotą deficytu – 4 868 432 tys. zł. Spośród 65 powiatów grodzkich 57 jednostek zamknęło budżet deficytem (jest to 87,7% wobec 26,2% w 2021). Tylko w latach 2009–2010 odnotowano większą liczbę jednostek z budżetem deficytowym. Łączna kwota deficytu powiatów grodzkich w 2022 r. wyniosła 5 101 181 tys. zł i stanowiła 6,6% osiągniętych przez nie dochodów. W roku 2021 deficyt miast na prawach powiatu w kwocie 980 096 tys. zł stanowił 3,5% osiągniętych dochodów.

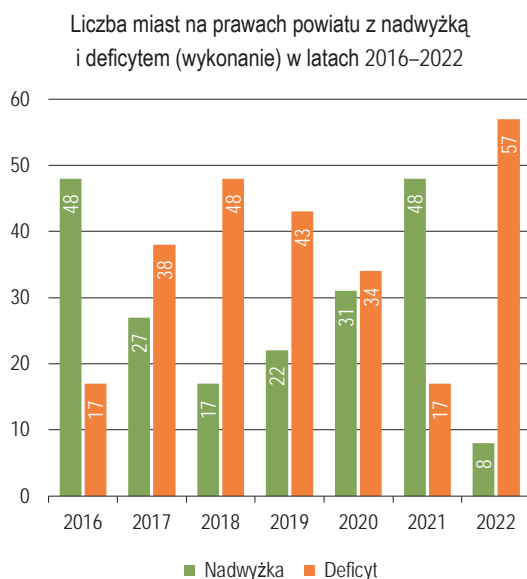
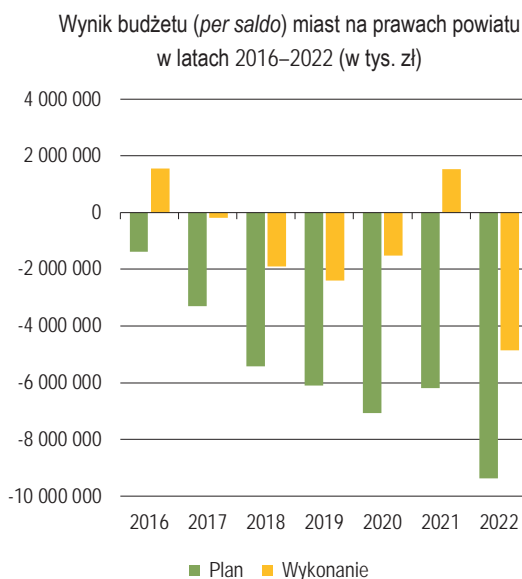
W roku 2022 wystąpił znaczny wzrost wydatków przy ograniczonej możliwości zwiększenia dochodów własnych. Było to pochodną zmian w podatku PIT oraz zmian w sposobie finansowania samorządów wprowadzonych z początkiem 2022 r. przez program Polski Ład.

Trzydzieści powiatów grodzkich (20,0% wszystkich jednostek tego rodzaju) wykazało deficyt operacyjny co jest niepokojącym zjawiskiem, gdyż pokazuje spadek zdolności jednostek samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań i finansowania inwestycji.

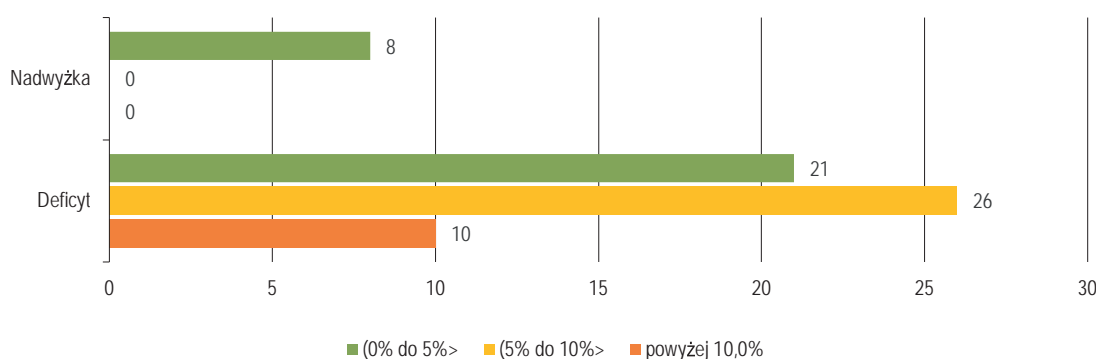
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody miast na prawach powiatu w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>-1 519 271,7</b>	<b>1 532 726,7</b>	<b>-4 868 432,2</b>	x	x
– nadwyżka	548 629,3	2 512 822,5	232 748,4	x	x
– deficyt	-2 067 901,0	-980 095,8	-5 101 180,6	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>10 359 898,7</b>	<b>11 165 156,6</b>	<b>13 908 044,0</b>	<b>100,0</b>	<b>124,6</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	6 475 495,6	4 928 890,6	4 220 445,3	30,3	85,6
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uoŃp	537 896,7	295 684,6	552 188,0	4,0	186,7
– wolne środki i nadwyżka	3 830 001,6	6 179 078,9	9 649 676,1	69,4	156,2
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>2 853 842,1</b>	<b>3 231 555,8</b>	<b>3 333 408,6</b>	<b>100,0</b>	<b>103,2</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	2 651 776,4	3 056 526,2	2 982 247,0	89,5	97,6
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uoŃp	288 697,4	330 925,4	290 999,1	8,7	87,9

<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.



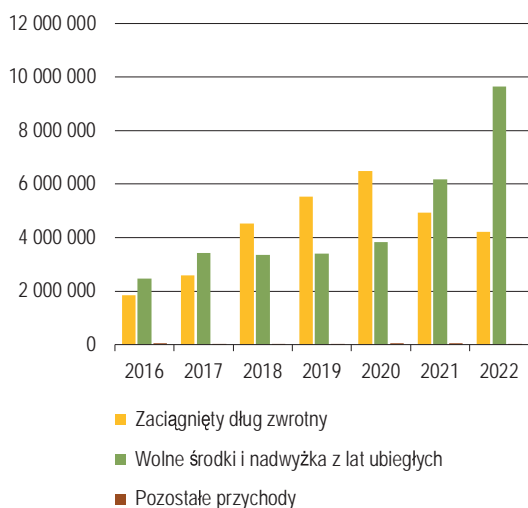
Rozkład liczby miast na prawach powiatu wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów miast na prawach powiatu w 2022 r.



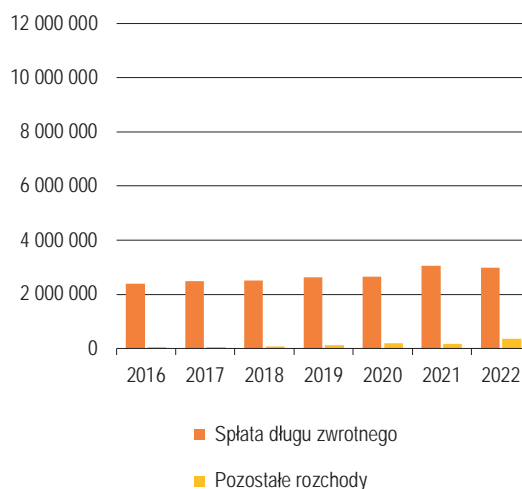
W strukturze przychodów w 2022 r. dominowały przychody z tytułu wolnych środków oraz nadwyżki z lat ubiegłych, które stanowiły 69,4% ogółu przychodów. Udział tych przychodów w latach 2021 i 2020 kształtował się na niższym poziomie, tj. odpowiednio: 55,3% i 37,0%. Z kolei przychody o charakterze zwrotnym (pochodzące z zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji) stanowiły 30,3% przychodów ogółem. W roku 2021 było to 44,1%.

Rozchody miast na prawach powiatu wzrosły o 3,2% podczas gdy w roku 2021 wzrost ten był wyższy, bowiem wyniósł 13,2%. Ostatecznie rozchody zamknęły się kwotą 3 333 409 tys. zł. Rozchody jednostek, podobnie jak w roku poprzednim, przeznaczano przede wszystkim na spłatę kredytów i pożyczek – 89,5% rozchodów ogółem (w 2021 r. – 94,6%), tj. kwotę 2 982 247 tys. zł.

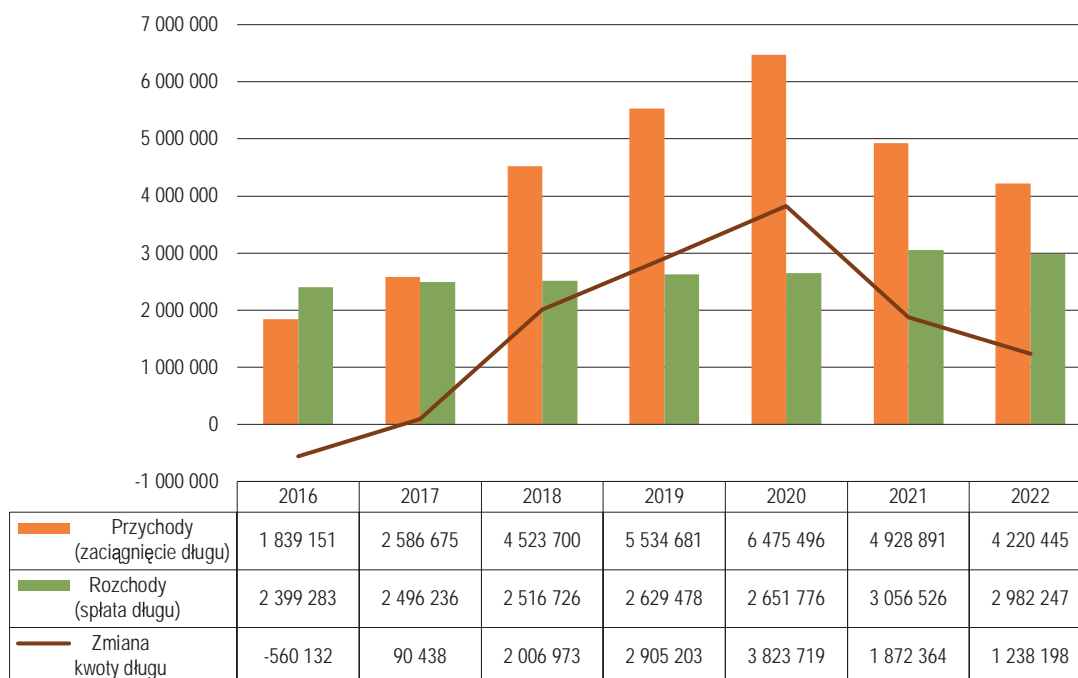
Przychody miast na prawach powiatu w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Rozchody miast na prawach powiatu w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu miast na prawach powiatu a zmiana kwoty długu w latach 2016–2022 (w tys. zł)



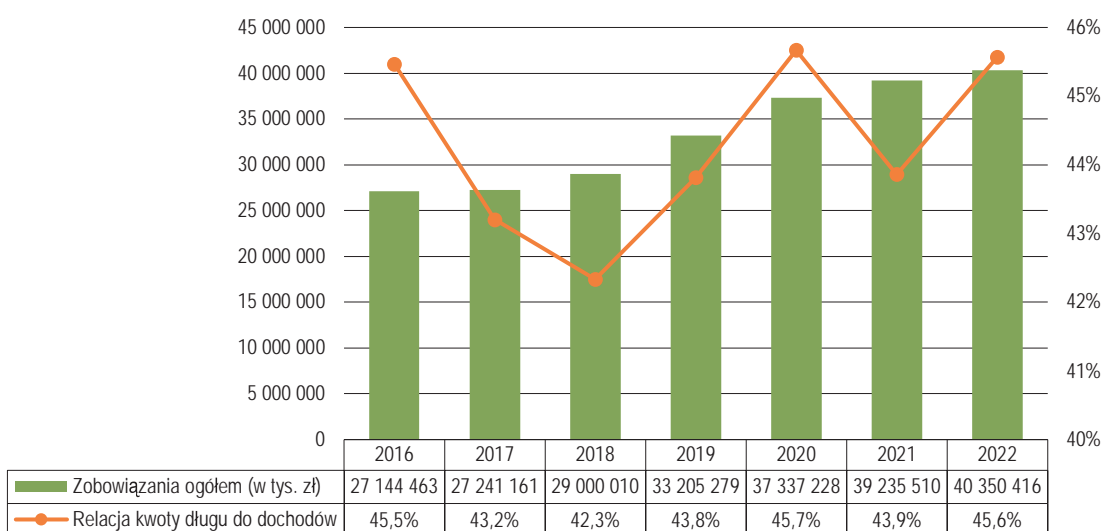
## 4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Dług powiatów grodzkich na tle zadłużenia całego sektora samorządowego odgrywa znaczącą rolę. W 2022 r. zobowiązania tej grupy jednostek stanowiły 44,4% zobowiązań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce<sup>4</sup>. Wraz ze wzrostem kwoty długu miast na prawach powiatu o 2,8% poziom relacji zobowiązań do dochodów również wzrósł (o 1,7 punktu procentowego w odniesieniu do roku poprzedniego) i wyniósł 45,6%.

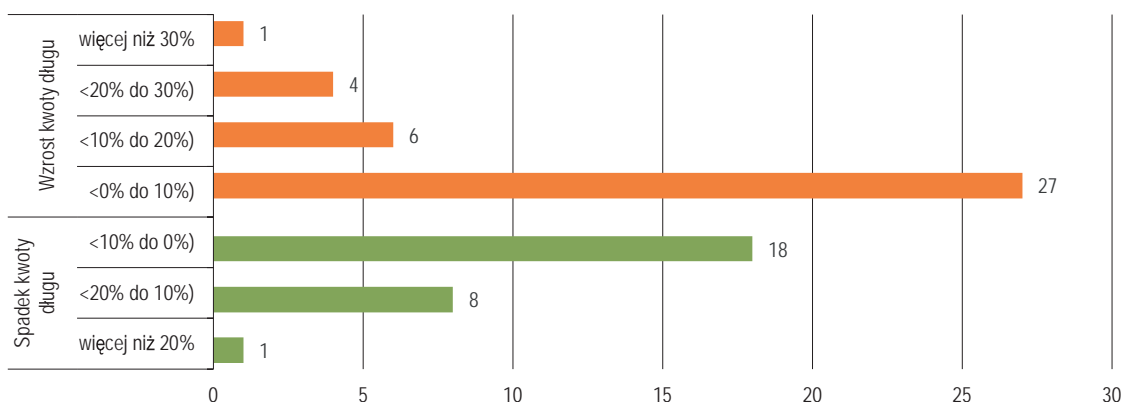
Kwota zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, posiadających płynny rynek wtórny wzrosła w roku 2022 aż o 33,9%. W 13 miastach zaciągnięte zobowiązania przekroczyły 60,0% zrealizowanych dochodów. W porównaniu z rokiem ubiegłym kwota zobowiązań wzrosła w 38 miastach na prawach powiatu.

W strukturze zadłużenia dominującą grupę nadal stanowiły zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, które obejmowały w 2022 r. 93,0% zobowiązań ogółem. Zobowiązania powiatów grodzkich miały głównie charakter krajowy (57,0% łącznej kwoty zobowiązań). Podstawową grupą wierzycieli miast na prawach powiatu są niezmiennie banki z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do których udział zobowiązań w 2022 r. przekroczył 50% zobowiązań ogółem. Kolejną grupę stanowią zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w których obowiązującym środkiem płatniczym jest euro (43,0%).

Poziom zadłużenia miast na prawach powiatu oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2016–2022

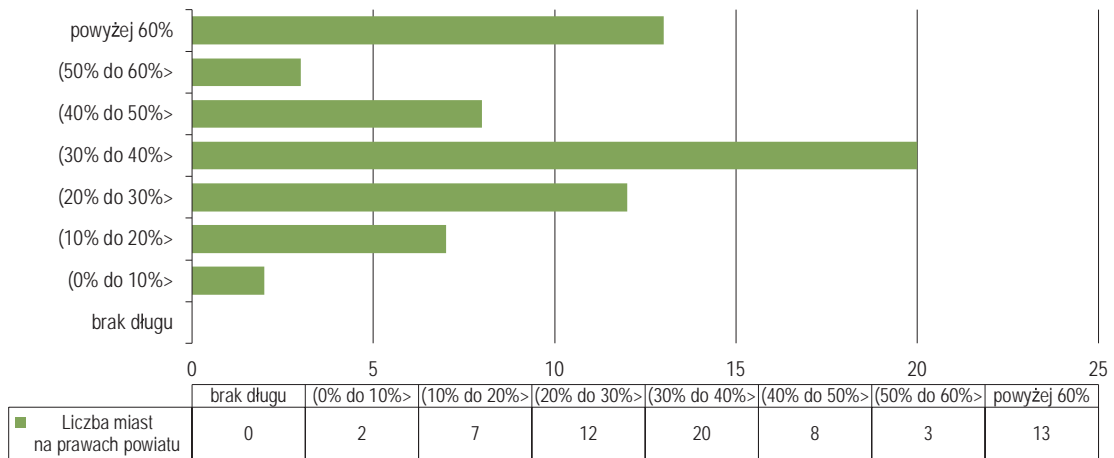


Rozkład liczby miast na prawach powiatu według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2022 r.

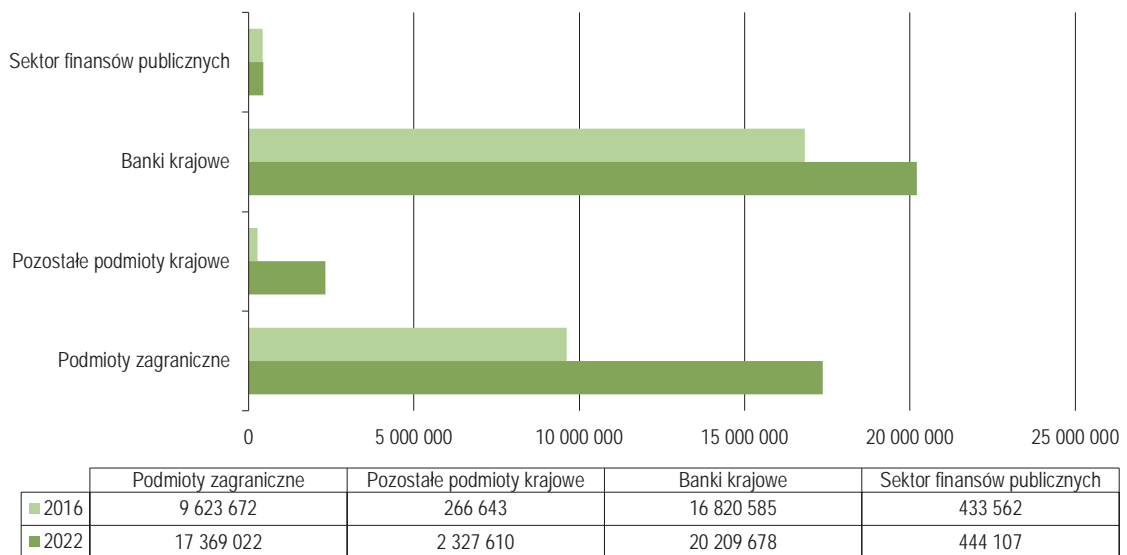


<sup>4</sup> W latach 2015–2021 udział ten stanowił odpowiednio: 38,2%; 39,3%; 39,5%; 38,1%; 40,5%; 41,6%; 43,1%.

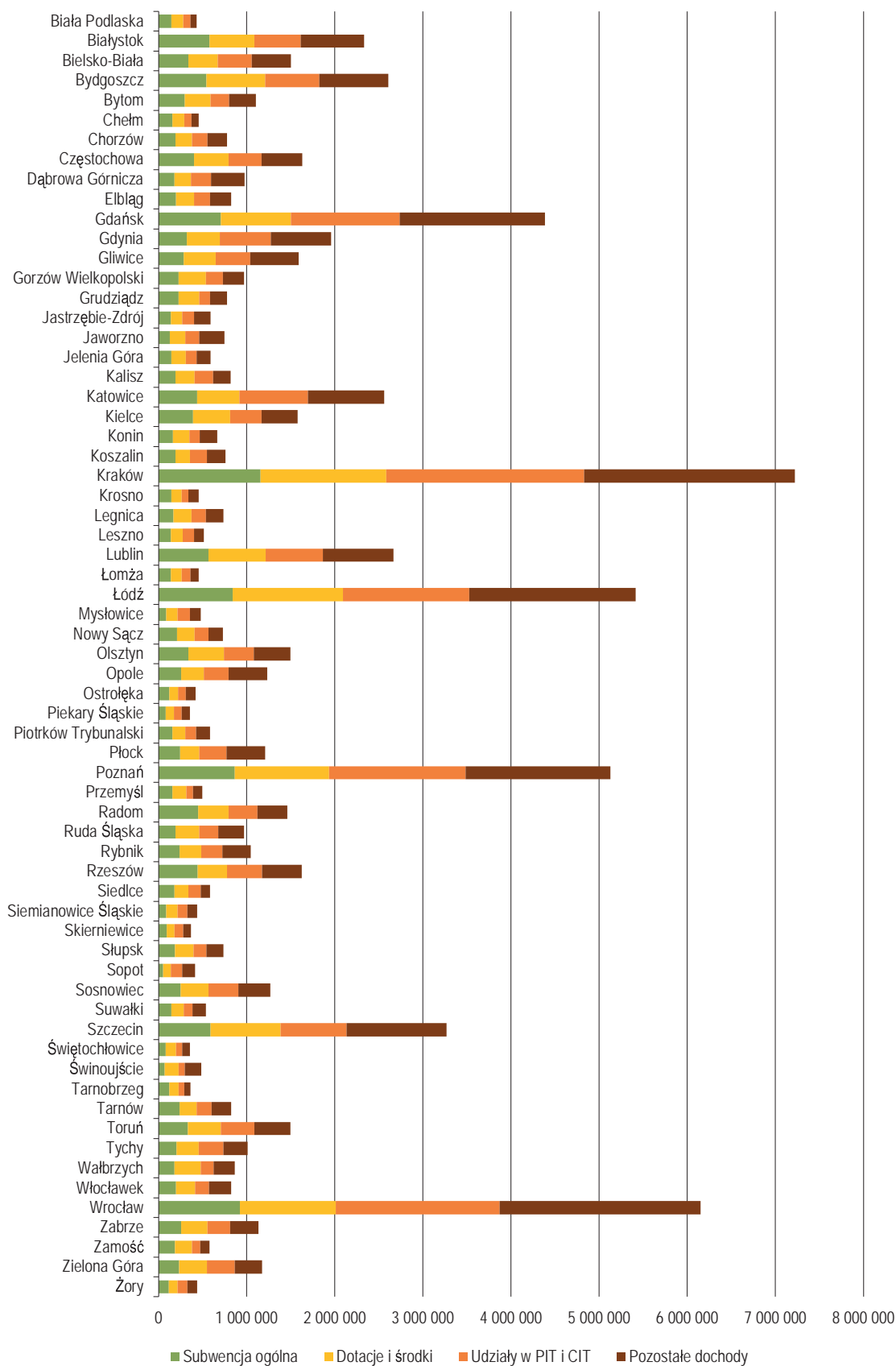
Rozkład liczby miast na prawach powiatu według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2022 r.



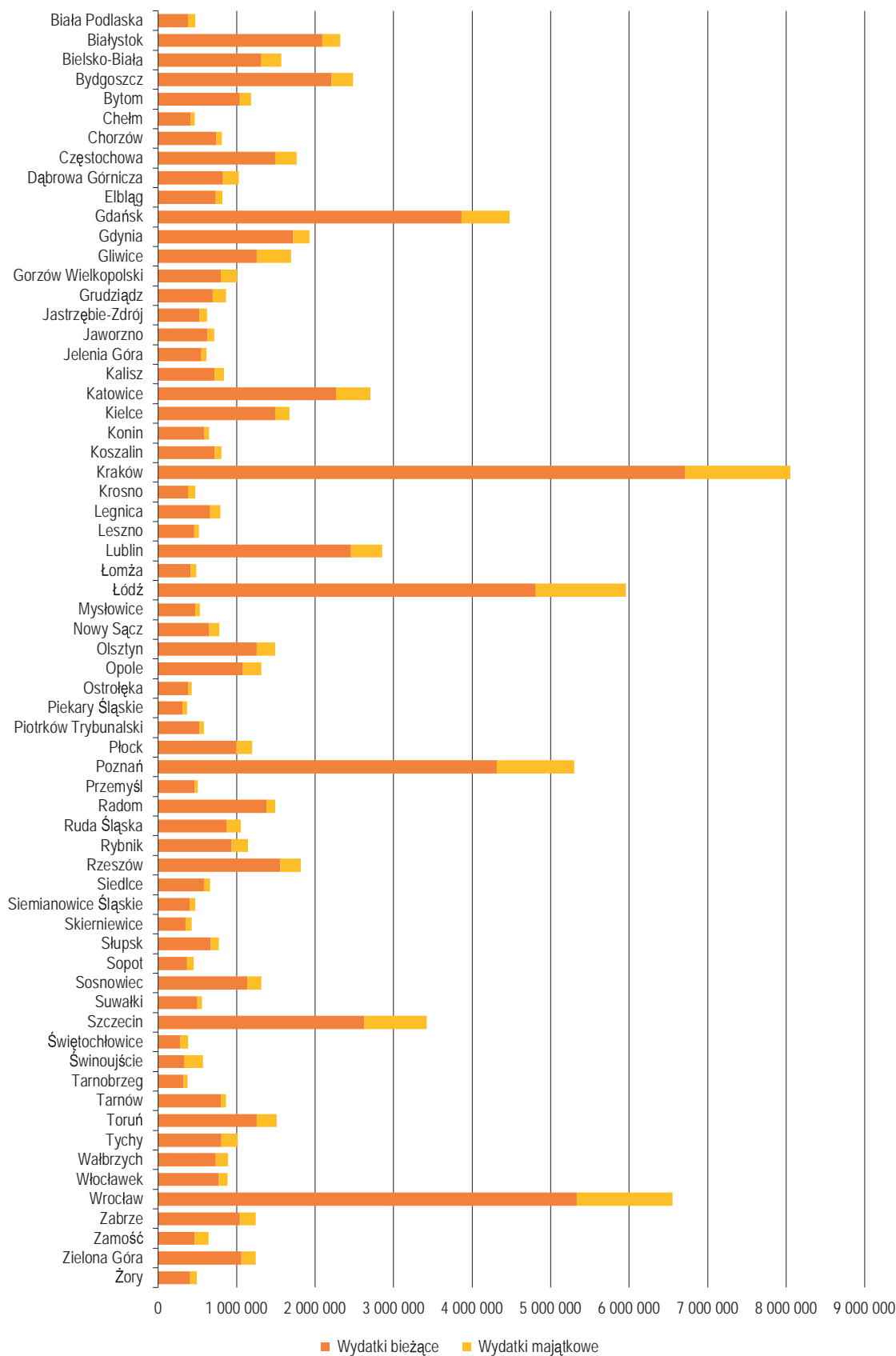
Struktura kwoty długu miast na prawach powiatu według wierzycieli w 2016 i 2022 (w tys. zł)



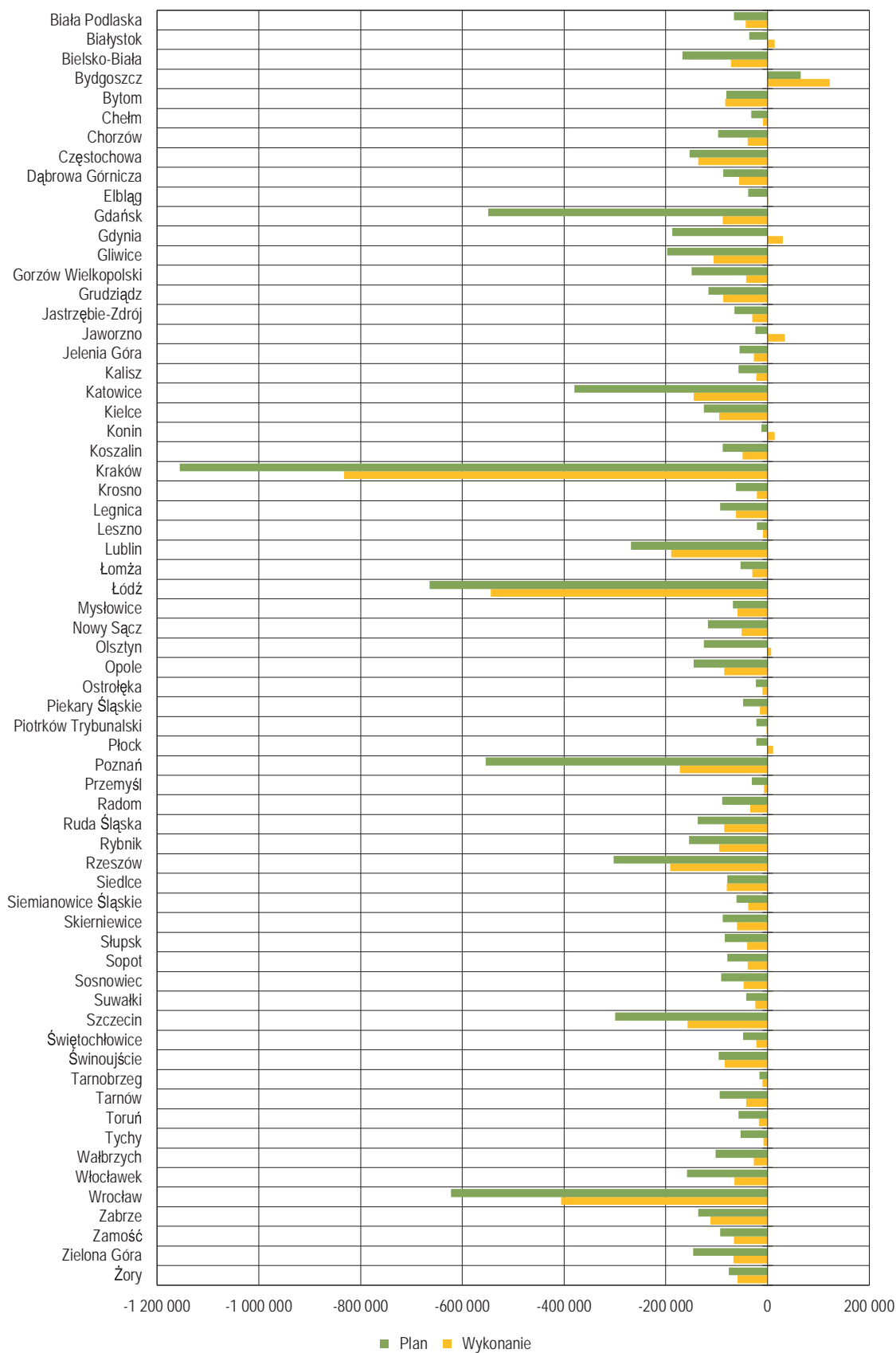
Dochody miast na prawach powiatu w 2022 r. (w tys. zł)



Wydatki miast na prawach powiatu w 2022 r. (w tys. zł)



Planowany i wykonany wynik budżetu miast na prawach powiatu w 2022 r. (w tys. zł)



## Rozdział VI. Wykonanie budżetów przez powiaty

Wybrane wielkości budżetów powiatów w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>34 568 621,8</b>	<b>36 053 277,5</b>	<b>39 020 455,7</b>	<b>98,1</b>	<b>100,0</b>	<b>108,2</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>29 738 424,8</b>	<b>32 457 779,2</b>	<b>34 881 571,9</b>	<b>100,2</b>	<b>89,4</b>	<b>107,5</b>
PIT, CIT	6 414 256,5	7 279 830,2	8 322 880,9	102,7	21,3	114,3
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	6 156 436,0	6 126 111,6	7 411 759,0	96,8	19,0	121,0
Dotacje na zadania zlecone*	3 243 219,6	3 506 257,1	3 540 794,4	99,0	9,1	101,0
Subwencja ogólna, w tym:	13 334 243,5	14 843 882,5	14 435 022,4	100,1	37,0	97,2
Część oświatowa	9 918 594,7	10 166 280,7	10 755 670,0	100,0	27,6	105,8
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>4 830 197,0</b>	<b>3 595 498,3</b>	<b>4 138 883,8</b>	<b>83,1</b>	<b>10,6</b>	<b>115,1</b>
Dotacje i środki na inwestycje	4 450 957,3	3 185 414,9	3 622 957,6	85,7	9,3	113,7
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>32 313 926,4</b>	<b>34 172 719,1</b>	<b>40 003 248,7</b>	<b>91,7</b>	<b>100,0</b>	<b>117,1</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>27 027 899,2</b>	<b>28 745 052,8</b>	<b>32 260 547,0</b>	<b>94,8</b>	<b>80,6</b>	<b>112,2</b>
Wynagrodzenia i pochodne	16 734 108,2	17 941 322,2	19 534 347,9	98,1	48,8	108,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 127 092,2	1 136 171,0	1 098 033,1	95,1	2,7	96,6
Dotacje	2 019 264,2	2 124 722,5	2 381 057,6	96,0	6,0	112,1
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	135 376,1	90 838,1	336 263,0	89,8	0,8	370,2
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	881 597,4	743 124,3	746 032,0	77,3	1,9	100,4
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>5 286 027,2</b>	<b>5 427 666,2</b>	<b>7 742 701,8</b>	<b>80,9</b>	<b>19,4</b>	<b>142,7</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	5 196 383,6	5 324 033,1	7 659 009,7	80,7	19,1	143,9
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	993 114,4	841 970,1	767 310,9	81,1	1,9	91,1
<b>Wynik budżetu</b>	<b>2 254 695,5</b>	<b>1 880 558,5</b>	<b>-982 793,1</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	2 710 525,7	3 712 726,4	2 621 024,9	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>3 887 551,1</b>	<b>5 789 605,7</b>	<b>7 605 554,2</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>131,4</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	783 267,6	555 251,2	779 944,1	x	10,3	140,5
Wolne środki i nadwyżka	3 066 525,7	5 196 276,7	6 785 598,6	x	89,2	130,6
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>1 099 606,8</b>	<b>1 228 076,5</b>	<b>1 278 780,6</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>104,1</b>
Spłata długu zwrotnego	842 968,0	839 832,4	960 678,0	x	75,1	114,4
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>802 660,5</b>	<b>786 667,7</b>	<b>889 879,9</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>113,1</b>
Należności wymagalne	609 227,3	642 820,9	734 038,8	x	82,5	114,2
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>6 505 460,5</b>	<b>6 214 149,5</b>	<b>6 025 404,8</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>97,0</b>
Zobowiązania wymagalne	3 779,9	2 135,0	6 763,1	x	0,1	316,8
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:</b>	<b>1 859 776,2</b>	<b>1 943 996,5</b>	<b>2 372 919,9</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>122,1</b>
SP ZOZ	1 857 400,7	1 941 456,7	2 370 053,3	x	99,9	122,1

\* Zgodnie z art. 126 uofp.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody powiatów na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2020–2022

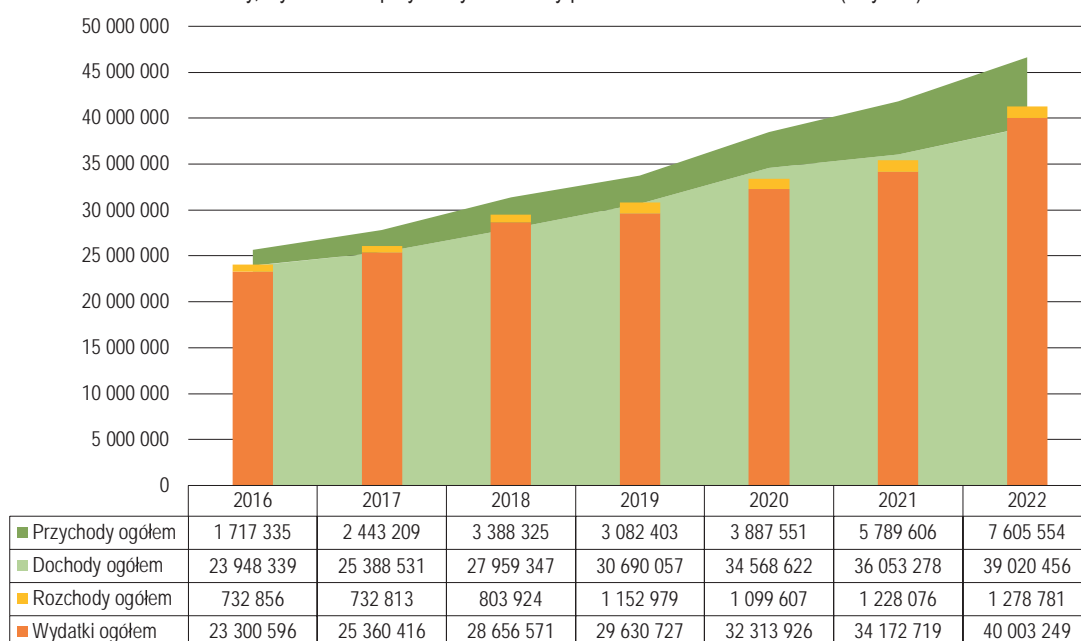
Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>1 801 332,6</b>	<b>1 278 766,3</b>	<b>1 314 105,8</b>	<b>85,0</b>	<b>3,4</b>	<b>102,8</b>
Budżet środków europejskich	1 409 876,4	960 696,7	866 170,5	82,4	2,2	90,2
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	179 185,8	151 175,3	137 029,2	83,1	0,4	90,6
Środki ze źródeł zagranicznych	212 270,3	166 894,3	310 906,1	93,9	0,8	186,3
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>1 874 743,7</b>	<b>1 585 104,5</b>	<b>1 513 421,3</b>	<b>84,4</b>	<b>3,8</b>	<b>95,5</b>
Budżet środków europejskich	1 249 622,2	986 813,2	867 353,4	80,5	2,2	87,9
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	476 999,2	371 903,2	343 405,9	89,9	0,9	92,3
Środki ze źródeł zagranicznych	148 122,3	226 388,1	302 662,0	91,0	0,8	133,7
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>37 418,3</b>	<b>13 678,5</b>	<b>11 006,7</b>	x	x	<b>80,5</b>
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>62 232,0</b>	<b>40 139,8</b>	<b>38 654,0</b>	x	x	<b>96,3</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 uofo o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

Liczba powiatów według wielkości budżetu (dochodów ogółem) w 2022 r.

Wielkość budżetu (w mln zł)	Liczba powiatów	Struktura (w %)
(25 do 50>	4	1,3
(50 do 75>	51	16,2
(75 do 100>	65	20,7
(100 do 150>	118	37,6
(150 do 200>	44	14,0
powyżej 200	32	10,2
<b>Razem</b>	<b>314</b>	<b>100,0</b>

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody powiatów w latach 2016–2022 (w tys. zł)



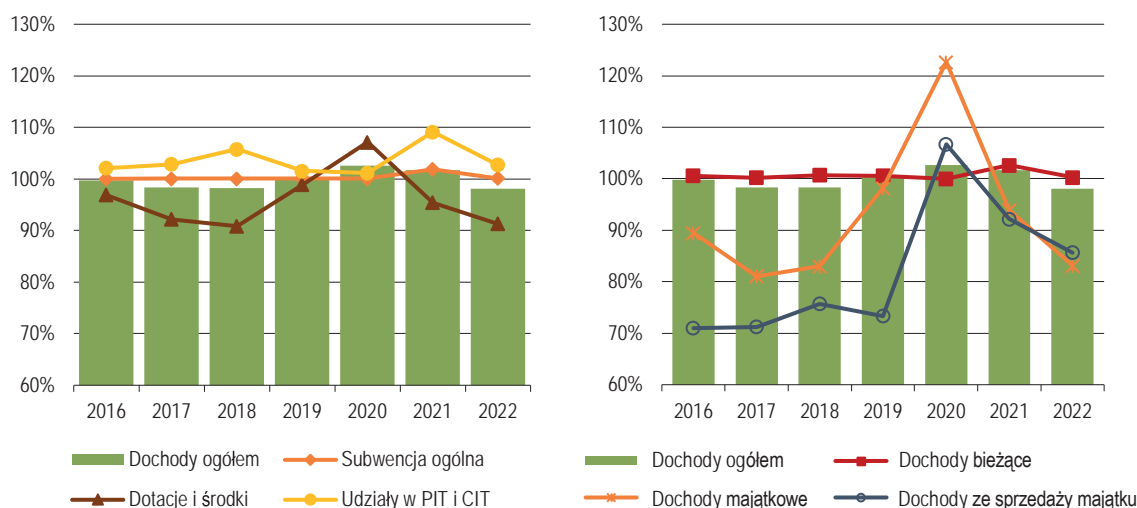
## 1. Dochody

Dochody budżetowe powiatów w latach 2020–2022

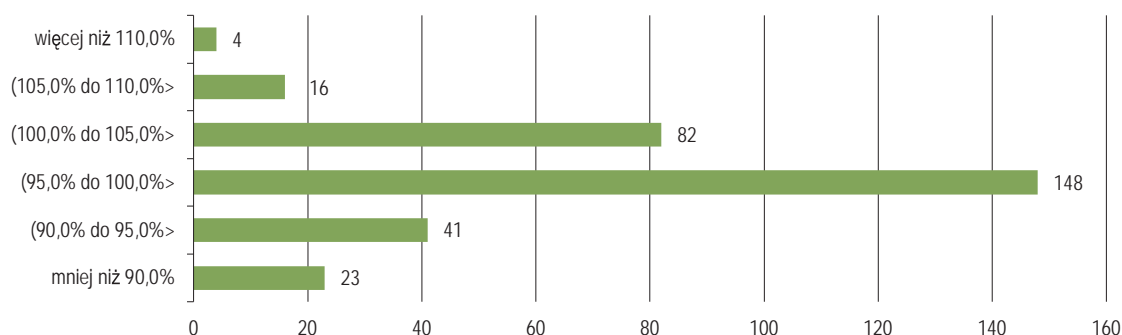
Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>34 568 621,8</b>	<b>36 053 277,5</b>	<b>39 020 455,7</b>	<b>98,1</b>	<b>100,0</b>	<b>108,2</b>
Subwencja ogólna	13 417 120,0	14 962 399,8	14 566 059,1	100,1	37,3	97,4
Dotacje i środki	10 607 393,3	9 311 526,6	11 034 716,7	91,3	28,3	118,5
Udziały w PIT i CIT	6 414 256,5	7 279 830,2	8 322 880,9	102,7	21,3	114,3
Pozostałe dochody	4 129 852,1	4 499 521,0	5 096 799,0	101,1	13,1	113,3

W 2022 r. dochody budżetowe powiatów zrealizowane zostały w kwocie 39 020 456 tys. zł, tj. 98,1% planu. W porównaniu do dochodów z 2021 r. wzrosły o 8,2%. Mimo nominalnego wzrostu, uwzględniając wskaźnik inflacji (14,4%), ich realna wartość obniżyła się o 6,2%. Tempo wzrostu dochodów było wyższe niż rok wcześniej o 3,9 punktu procentowego. Wzrost dochodów ogółem odnotowano w 86,0% powiatów.

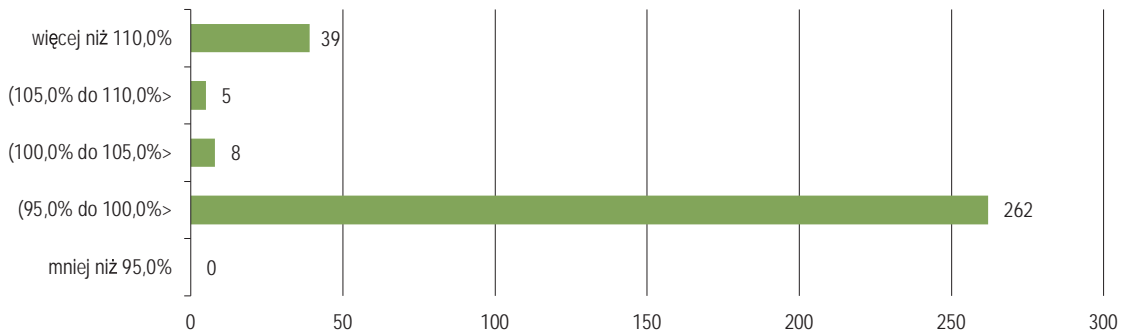
Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów powiatów w latach 2016–2022



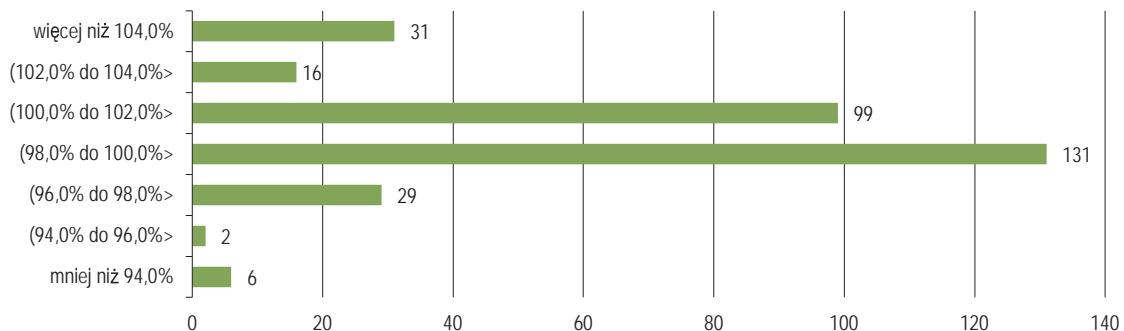
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów budżetowych w 2022 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT w 2022 r.

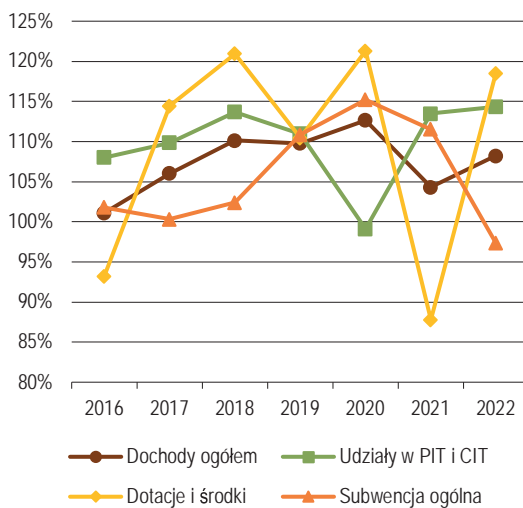


Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania dochodów bieżących w 2022 r.

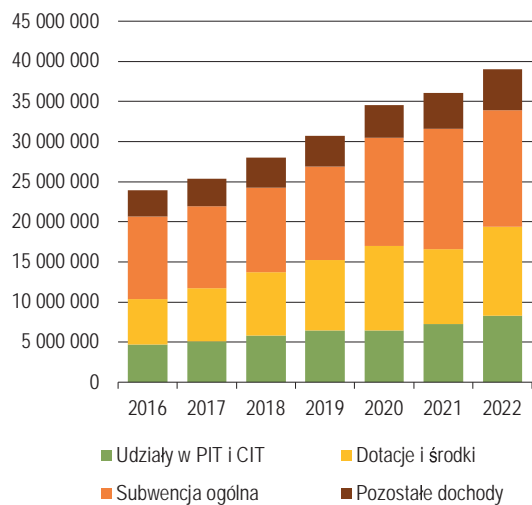


Najwyższe dochody powiaty uzyskały w postaci transferów z budżetu państwa i innych podmiotów, tj. subwencji ogólnej – 37,3% (w tym część oświatowa 27,6%) oraz dotacji i środków – 28,3% (w tym dotacje i środki na zadania bieżące 19,0% oraz dotacje i środki na inwestycje 9,3%). Wysoki udział dochodów powiatów stanowiły udziały w PIT i CIT – 21,3%. Dynamika wykonania ww. grup dochodów w stosunku do roku ubiegłego wyniosła odpowiednio 97,4%, 118,5% oraz 114,3%.

Dynamika dochodów powiatów w latach 2016–2022 (rok poprzedni = 100%)

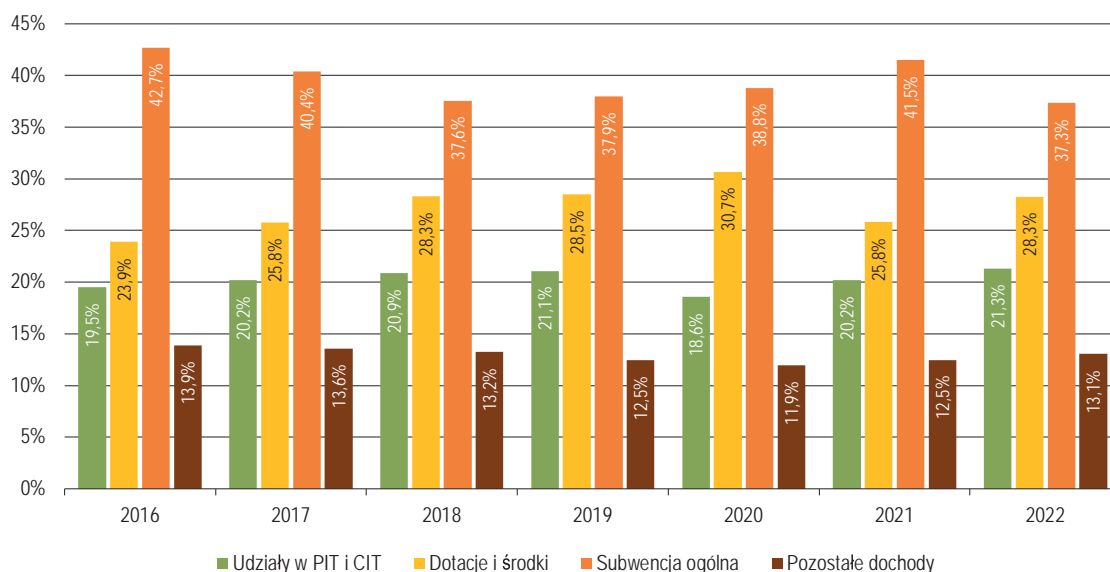


Dochody powiatów w latach 2016–2022 (w tys. zł)

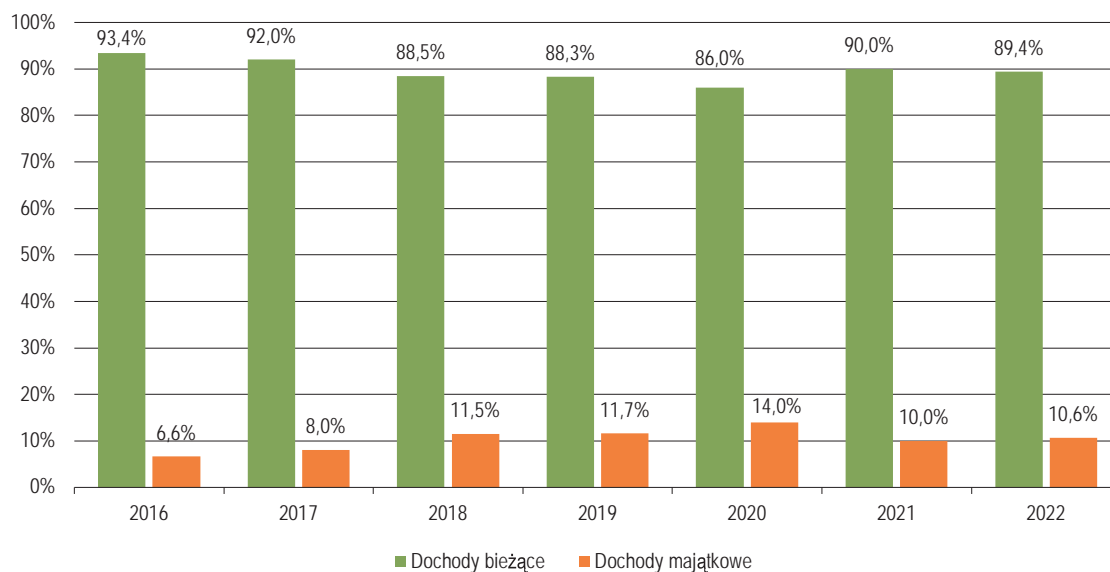


Dochody bieżące, stanowiące zdecydowaną większość dochodów ogółem (89,4%), wzrosły o 7,5%, natomiast dochody majątkowe wzrosły o 15,1%, co spowodowało wzrost ich udziału o 0,6 punktu procentowego. Spośród źródeł dochodów powiatów dotacje i środki na cele bieżące cechowały się najwyższą dynamiką osiągając poziom 121,0%, wykonanie tej grupy dochodów wyniosło 96,8% planowanych wartości. Środki z Funduszu Pomocy zrealizowane zostały w wysokości 964 488 tys. zł, co stanowiło 92,7% planu i 2,5% dochodów ogółem, natomiast środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zrealizowane zostały w wysokości 853 558 tys. zł, co stanowiło 63,8% planu i 2,2% dochodów ogółem powiatów.

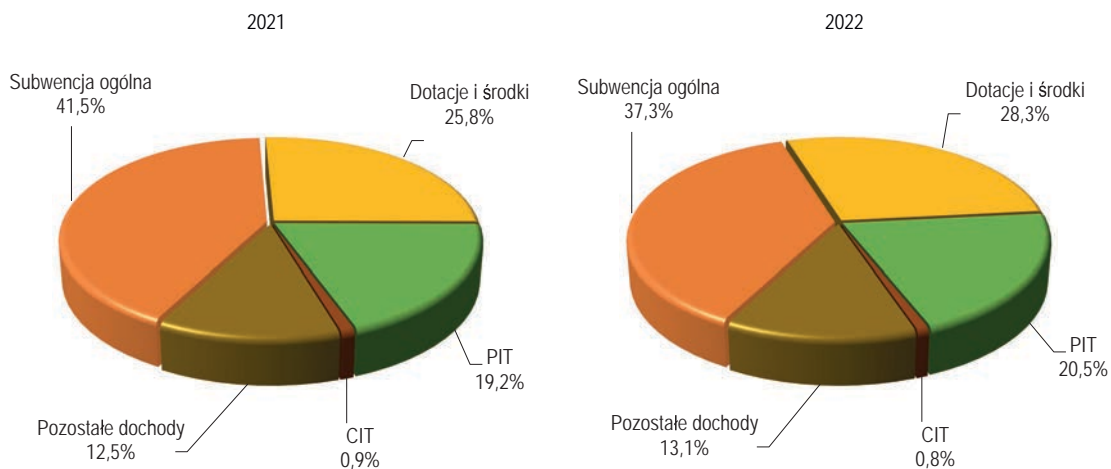
Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2016–2022



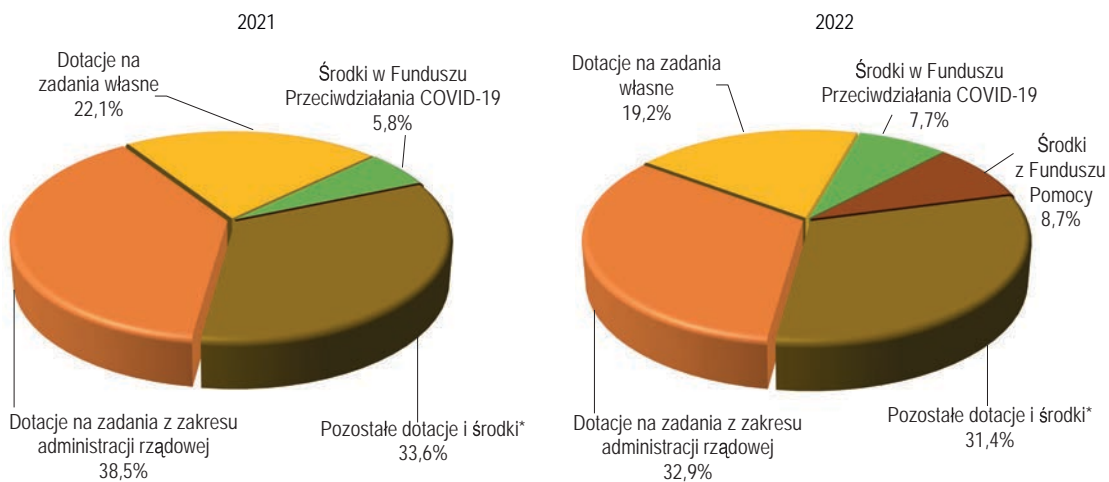
Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2016–2022



Struktura dochodów ogółem powiatów w latach 2021 i 2022

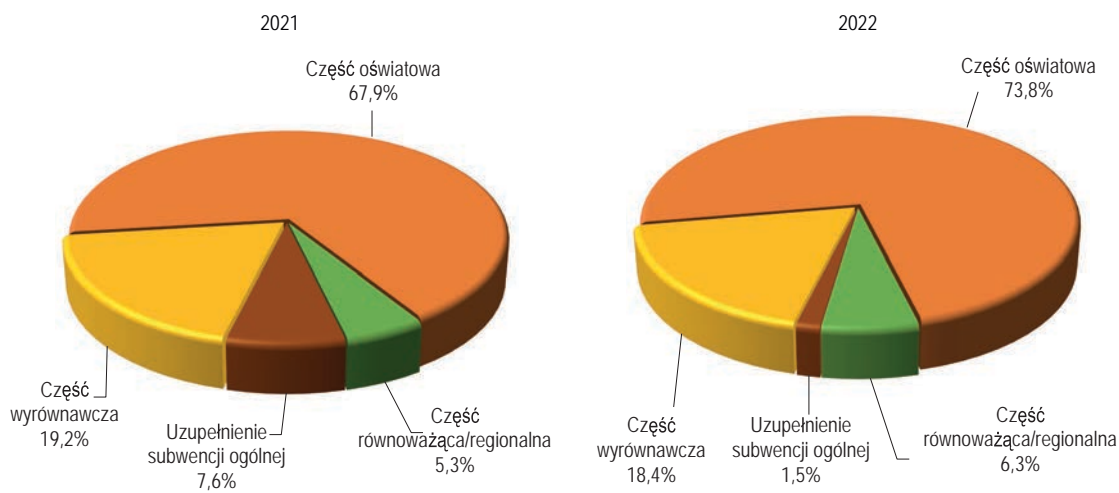


Struktura dotacji i środków powiatów w latach 2021 i 2022

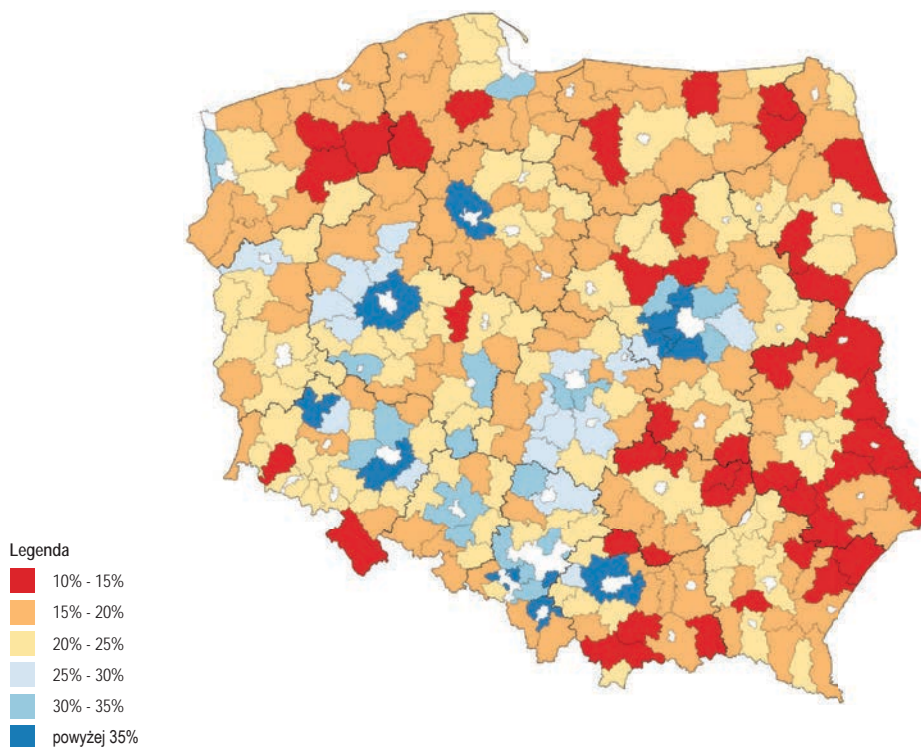


\* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych.

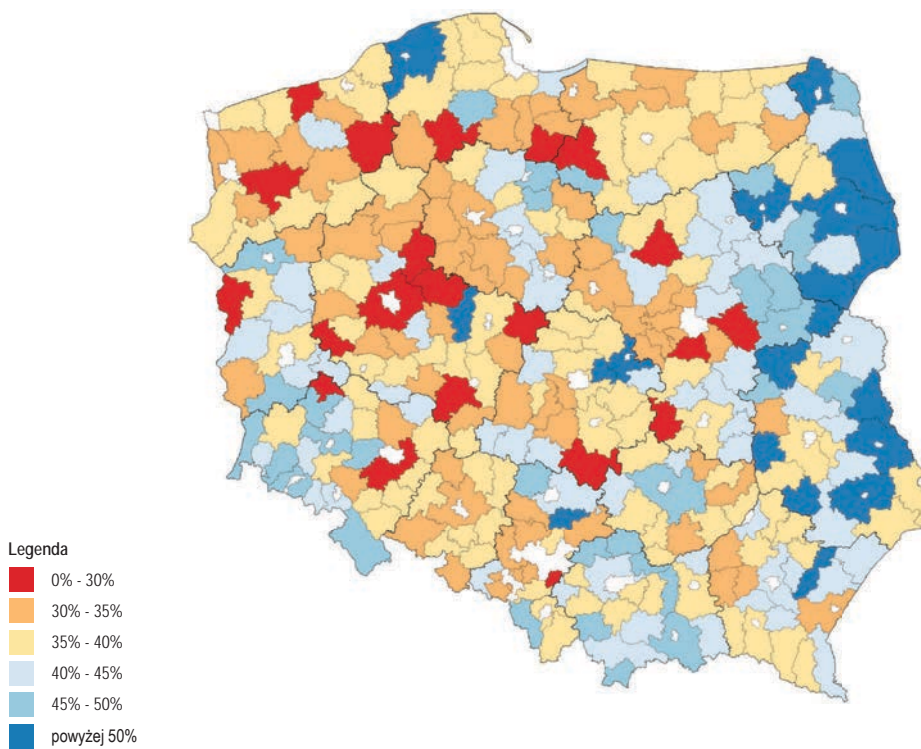
Struktura subwencji ogólnej powiatów w latach 2021 i 2022



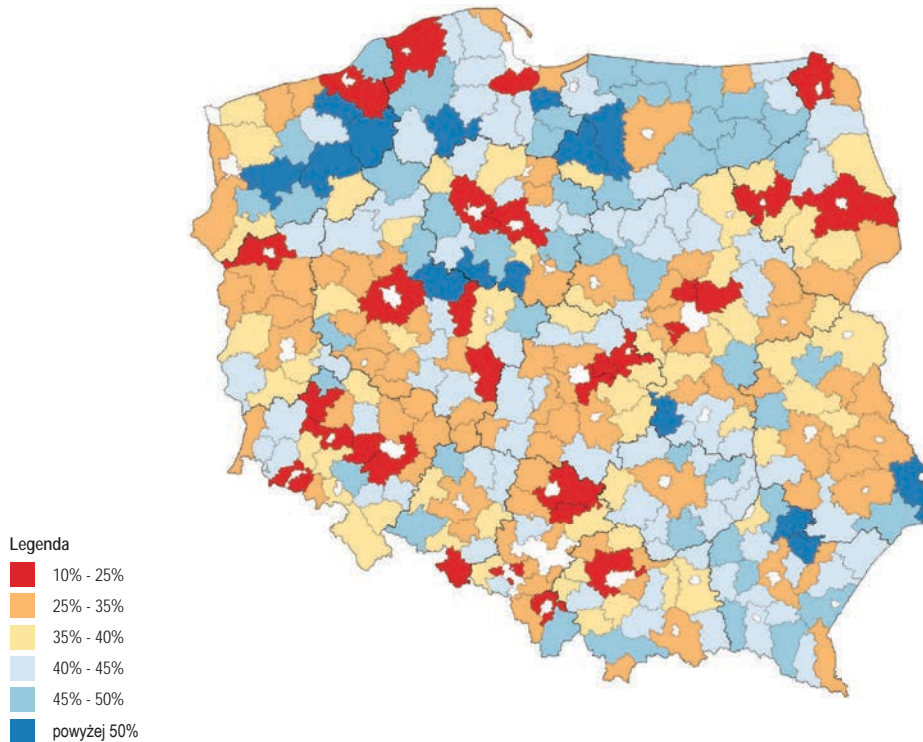
Udział PIT i CIT w dochodach ogółem powiatów w 2022 r.



Udział dotacji i środków w dochodach ogółem powiatów w 2022 r.



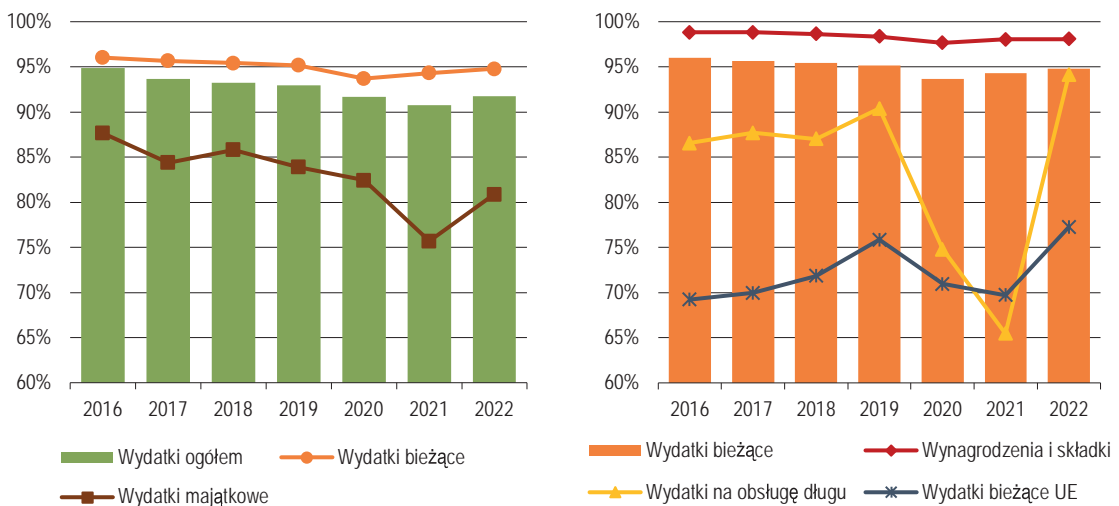
Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem powiatów w 2022 r.



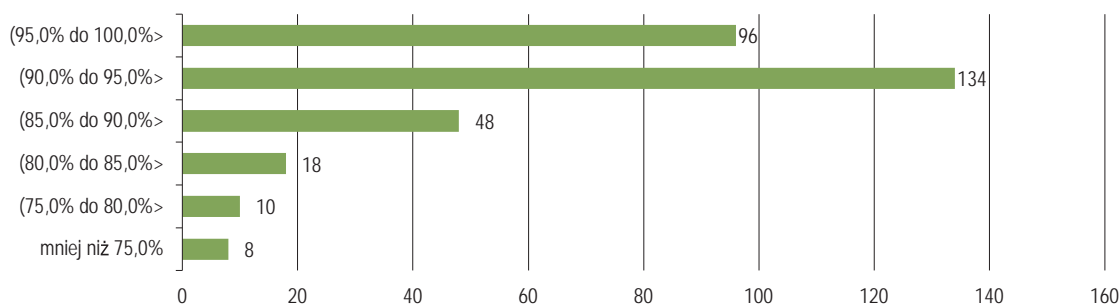
## 2. Wydatki

Wydatki budżetowe zrealizowane zostały w wysokości 40 003 249 tys. zł. W stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 91,7% i była wyższa o 0,9 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego (90,8%). Wydatki bieżące wykonane zostały przez powiaty w 94,8% (w 2021 r. – 94,3%), podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych wyniósł 80,9% (w 2021 r. – 75,7%). Wydatki na obsługę długu w 2022 r. wyniosły 332 925 tys. zł, co oznacza wzrost o 246 186 tys. zł w stosunku do roku poprzedniego i cechowały się najwyższą dynamiką osiągając poziom 383,8%.

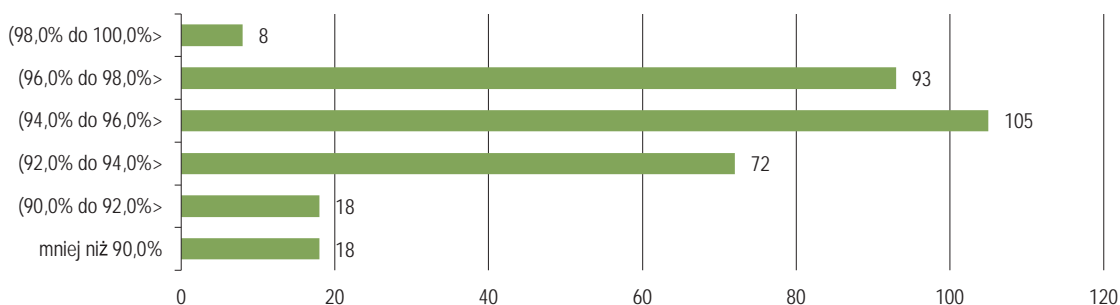
Wykonanie planu wybranych grup wydatków powiatów w latach 2016–2022



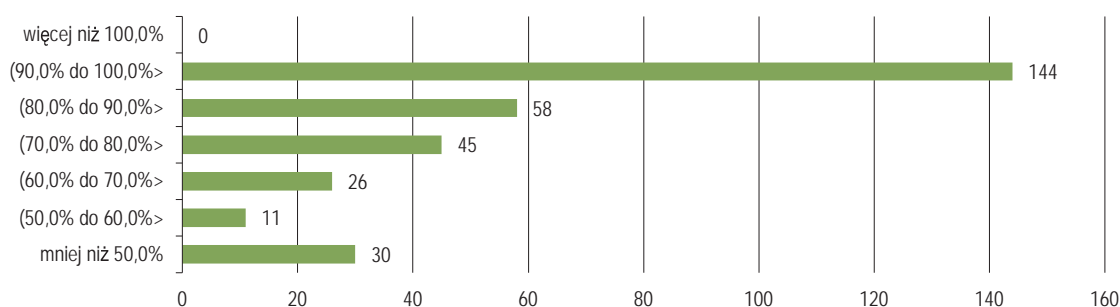
Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków budżetowych w 2022 r.



Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków bieżących w 2022 r.

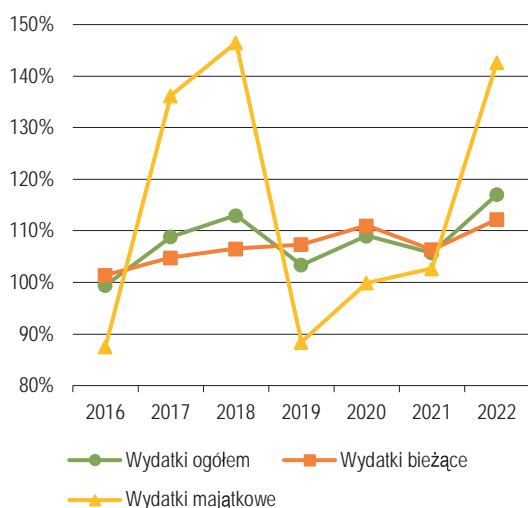


Rozkład liczby powiatów według przedziałów wykonania wydatków majątkowych w 2022 r.

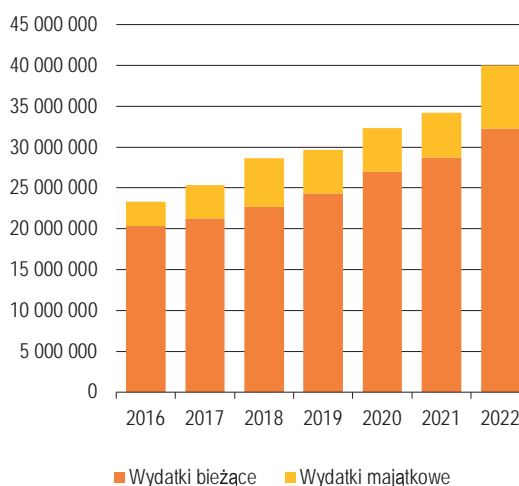


W 2022 r. dynamika wydatków była wyższa o 8,9 punktu procentowego od dynamiki dochodów. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 17,1% (realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji na poziomie 14,4% – o 2,7%), rok wcześniej – o 5,8% (realnie o 0,7%). Wzrost dotyczył zarówno wydatków bieżących, jak i majątkowych, przy czym wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych wyniósł 143,9% (w 2021 r. – 102,5%), natomiast przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w powiatach wyniosło 112,2% i było wyższe niż rok wcześniej o 5,8 punktu procentowego.

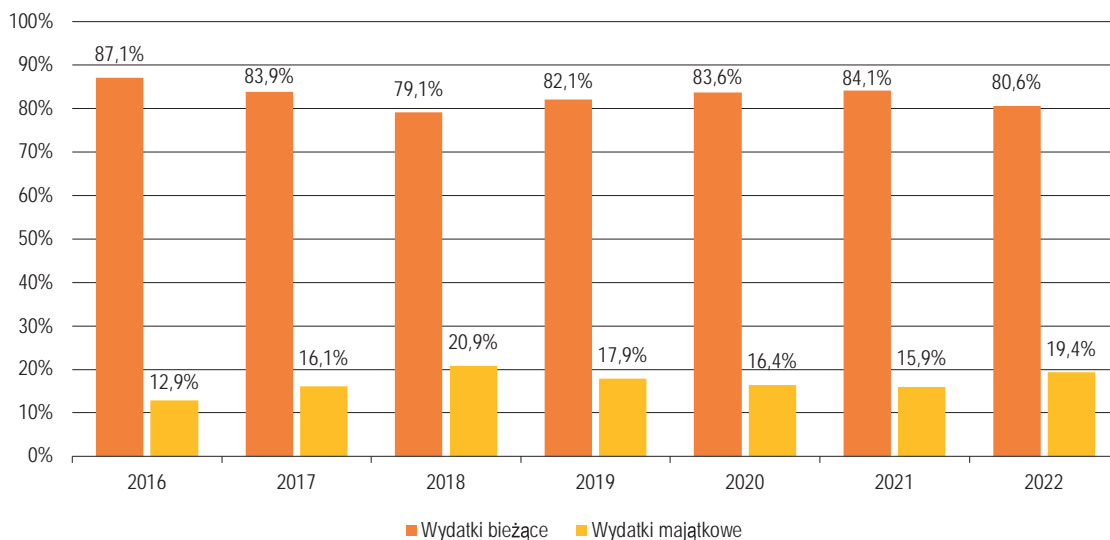
Dynamika wydatków powiatów w latach 2016–2022  
(rok poprzedni = 100%)



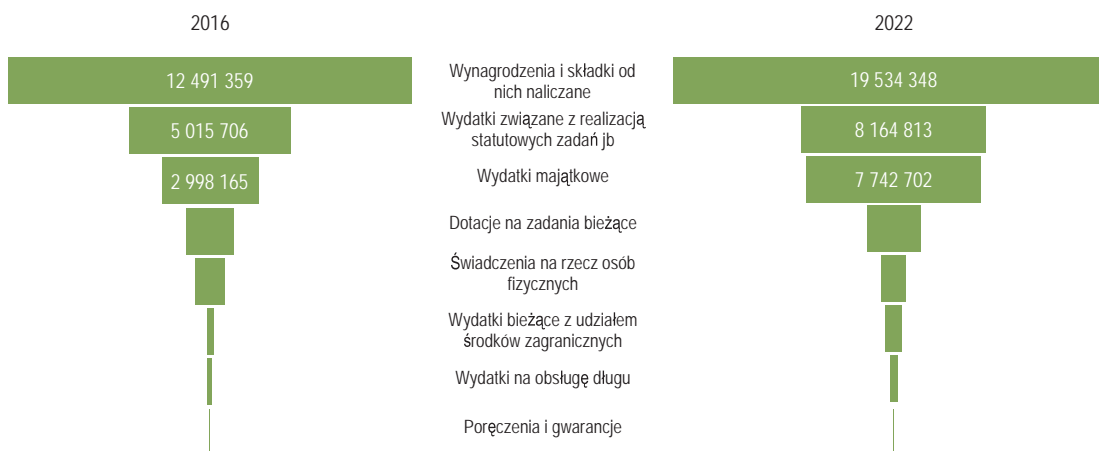
Wydatki powiatów w latach 2016–2022  
(w tys. zł)



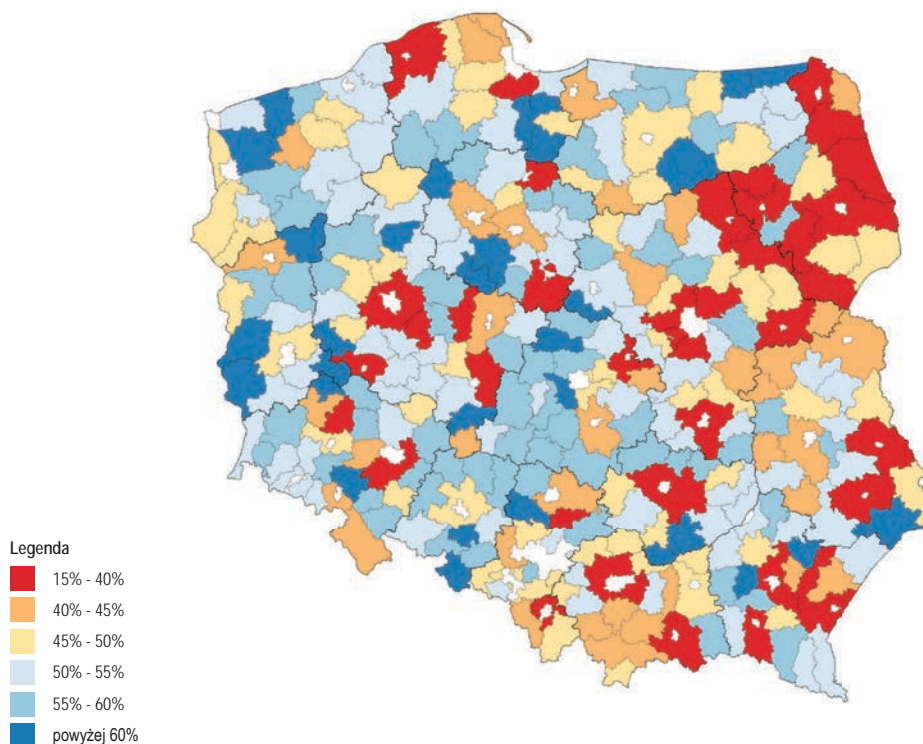
Struktura wydatków ogółem powiatów w latach 2016–2022



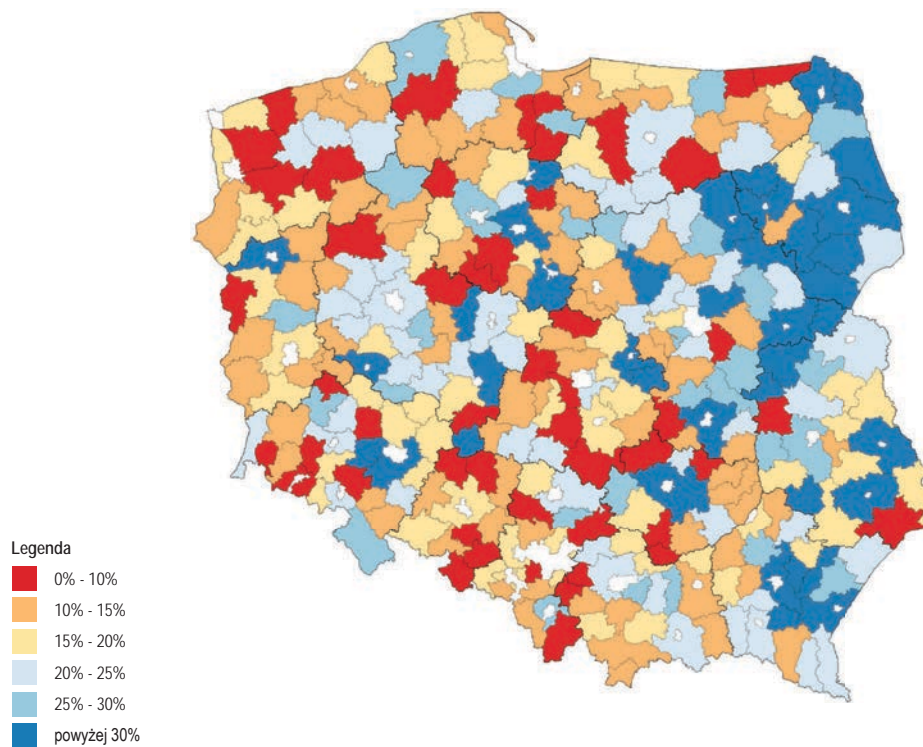
Wydatki powiatów w latach 2016 i 2022 (w tys. zł)



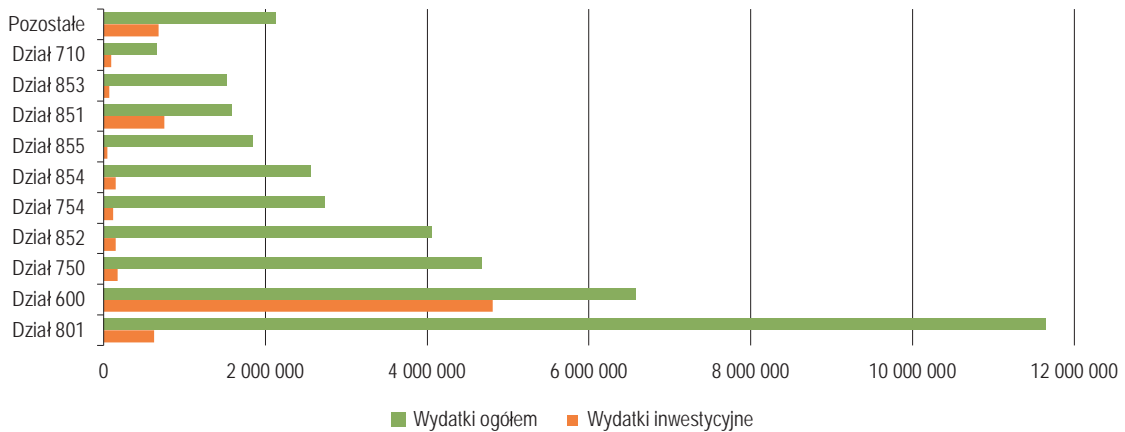
Udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem powiatów w 2022 r.



Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów w 2022 r.



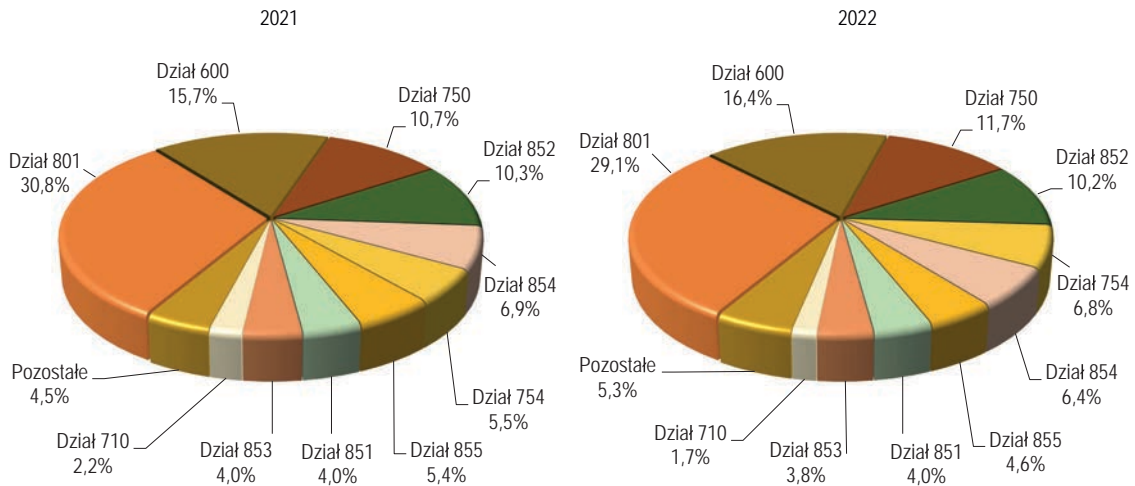
Wydatki powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w 2022 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 710 – Działalność usługowa.

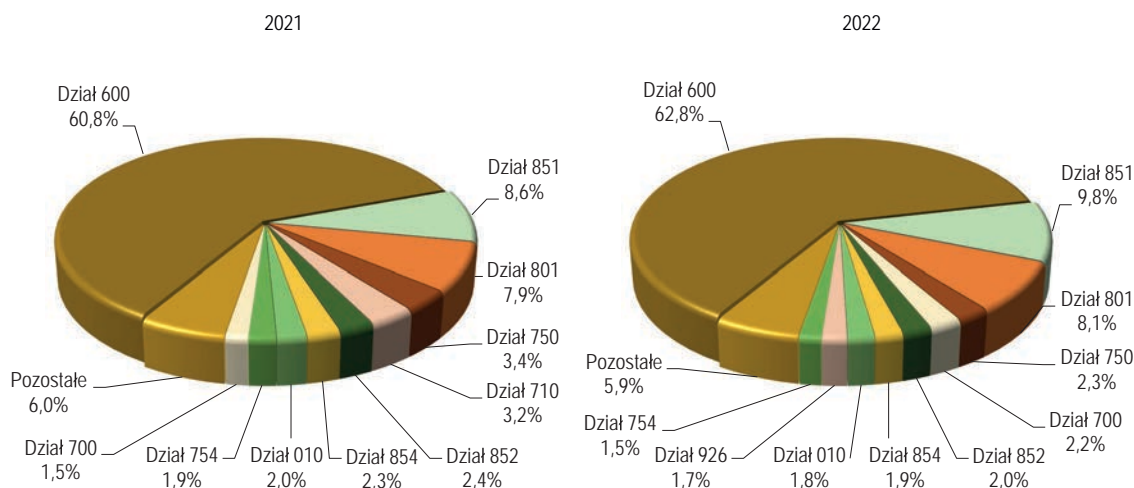
W 2022 r. w strukturze wydatków nastąpił spadek udziału wydatków bieżących i wzrost udziału wydatków majątkowych. Odsetek części bieżącej zmniejszył się w stosunku do ubiegłego roku o 3,5 punktu procentowego i wyniósł 80,6%, natomiast udział wydatków majątkowych wzrósł do poziomu 19,4%. Wydatki bieżące 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 84,1% ogółu powiatów (w 2021 r. – 87,3%).

Struktura wydatków ogółem powiatów według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2021 i 2022



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, 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 2021 i 2022



Dział 600 – Transport i łączność, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 926 – kultura fizyczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 710 – Działalność usługowa.

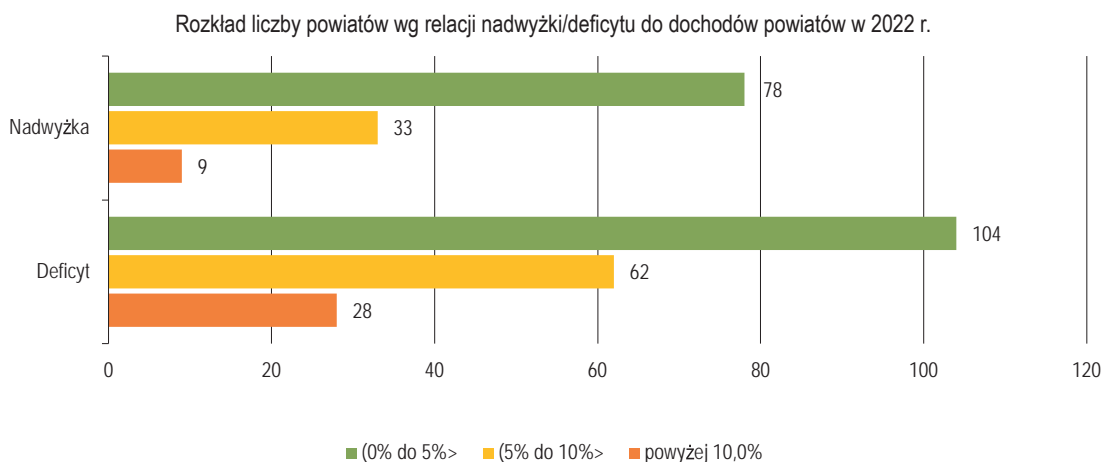
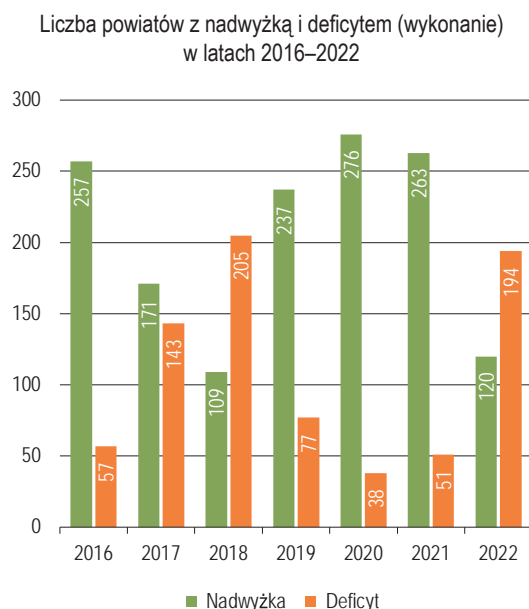
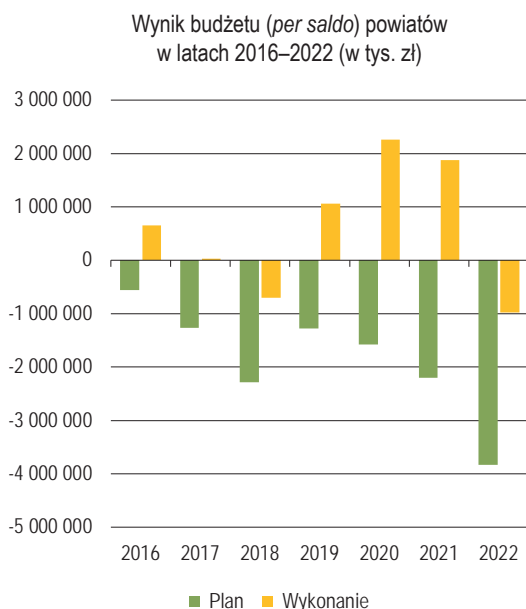
### 3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody powiatów w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>2 254 695,5</b>	<b>1 880 558,5</b>	<b>-982 793,1</b>	x	x
– nadwyżka	2 434 222,7	2 025 881,1	517 787,6	x	x
– deficyt	-179 527,3	-145 322,6	-1 500 580,7	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>3 887 551,1</b>	<b>5 789 605,7</b>	<b>7 605 554,2</b>	<b>100,0</b>	<b>131,4</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	783 267,6	555 251,2	779 944,1	10,3	140,5
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	37 418,3	13 678,5	11 006,7	0,1	80,5
– wolne środki i nadwyżka	3 066 525,7	5 196 276,7	6 785 598,6	89,2	130,6
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>1 099 606,8</b>	<b>1 228 076,5</b>	<b>1 278 780,6</b>	<b>100,0</b>	<b>104,1</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	842 968,0	839 832,4	960 678,0	75,1	114,4
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	62 232,0	40 139,8	38 654,0	3,0	96,3

<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W 2022 r. budżety powiatów zamknęły się *per saldo* deficytem w kwocie 982 793 tys. zł (w 2021 r. nadwyżką w kwocie 1 880 558 tys. zł) przy planowanym deficycie w kwocie 3 832 749 tys. zł. Wynik ten był efektem zamknięcia roku budżetowego deficytem w 194 powiatach w łącznej kwocie 1 500 581 tys. zł oraz nadwyżką w 120 powiatach w łącznej kwocie 517 788 tys. zł. Niedobór budżetowy finansowany był głównie środkami pochodzącymi z zaciągniętych zobowiązań zwrotnych, wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych.

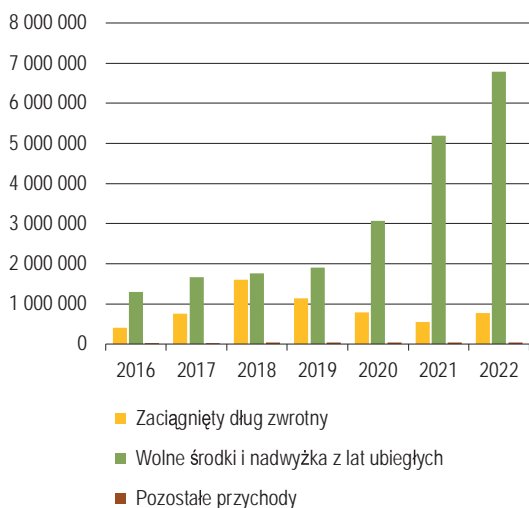


W 2022 r. przychody powiatów były wyższe o 31,4% w stosunku do roku ubiegłego. Spowodowane to było wzrostem przychodów z tytułu zaciągniętego długu zwrotnego o 40,5% oraz wolnych środków i nadwyżki o 30,6%. Przychody z tytułu wolnych środków i nadwyżki stanowiły 89,2% przychodów ogółem.

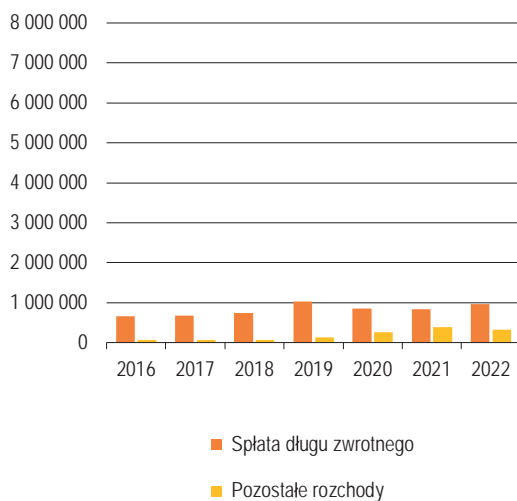
Dług zwrotny zaciągnięty na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych zmniejszył się o 19,5%, a jego udział w przychodach ogółem wyniósł 0,1%.

Splata długu zwrotnego stanowiła 75,1% kwoty rozchodów powiatów (wzrost o 6,7 punktu procentowego), była wyższa o 14,4% w porównaniu do roku poprzedniego. Rozchody z tytułu spłaty długu zwrotnego zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych zmniejszyły się o 3,7%.

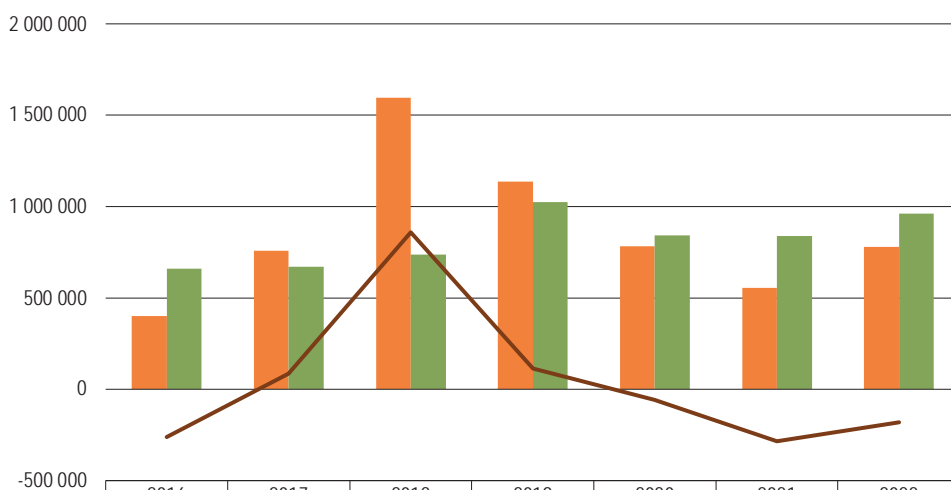
Przychody powiatów w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Rozchody powiatów w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu powiatów a zmiana kwoty długu w latach 2016–2022 (w tys. zł)



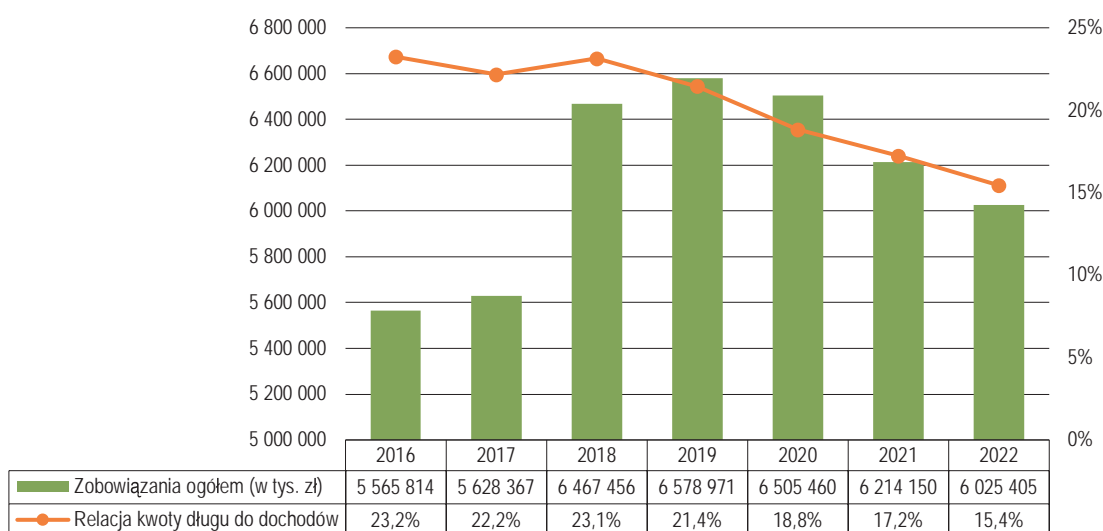
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Przychody (zaciągnięcie długu)	399 347	758 520	1 595 410	1 136 537	783 268	555 251	779 944
Rozchody (splata długu)	659 892	671 491	736 363	1 023 266	842 968	839 832	960 678
Zmiana kwoty długu	-260 545	87 029	859 047	113 272	-59 700	-284 581	-180 734

## 4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

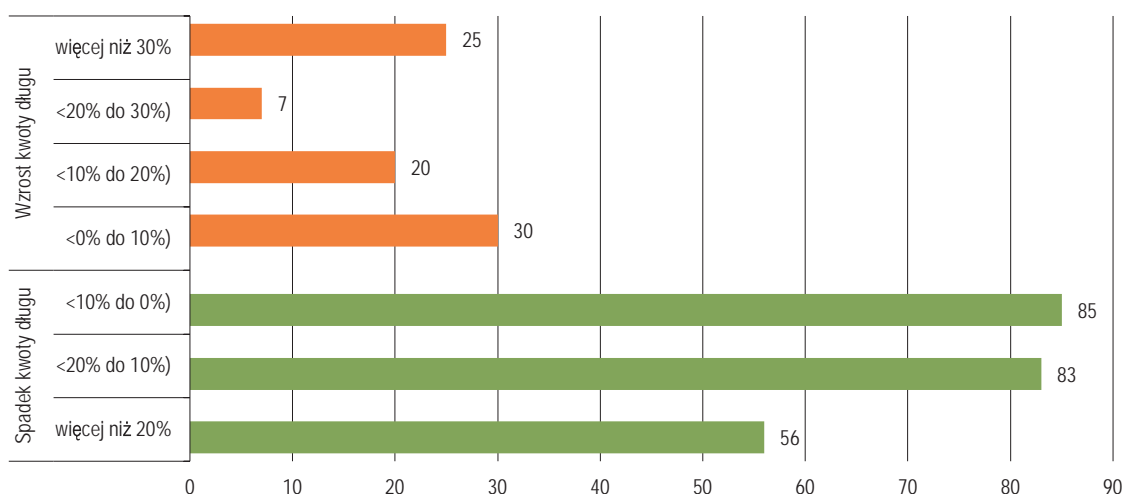
W 2022 r. nastąpił spadek wartości kwoty długu (tendencja spadkowa zadłużenia utrzymuje się od 2020 r.). Wielkość zadłużenia ogółem zmniejszyła się w stosunku do ubiegłego roku o 3,0% i wyniosła 6 025 405 tys. zł, w całości był to dług zaciągnięty na rynku krajowym. Dług powiatów w zdecydowanej większości został zaciągnięty na okres pięciu lat lub dłuższy. Podobnie jak w roku poprzednim w trzech powiatach zaciągnięte zobowiązania przekroczyły 60,0% zrealizowanych dochodów. Zobowiązania wymagalne powiatów zwiększyły się o 216,8% i na koniec 2022 r. wyniosły 6 673 tys. zł, przy czym należy zaznaczyć, iż w łącznej kwocie zobowiązań wymagalnych kwota 4 619 tys. zł stanowiąca 69,2% zobowiązań wymagalnych powiatów dotyczyła jednego powiatu. Poziom relacji zobowiązań do dochodów wyniósł 15,4% i był niższy niż rok wcześniej o 1,8 punktu procentowego.

Kwota należności powiatów w 2022 r. wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 13,1%. Główną część stanowiły należności wymagalne (82,5% należności ogółem), które wzrosły o 14,2% w porównaniu do roku poprzedniego.

Poziom zadłużenia powiatów oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2016–2022

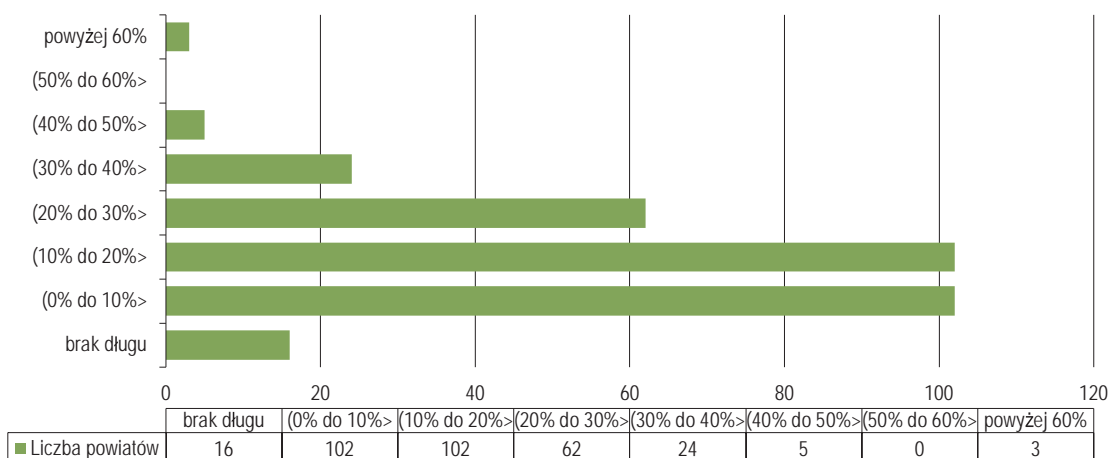


Rozkład liczby powiatów\* według wskaźnika wzrostu/spadku kwoty długu w 2022 r.

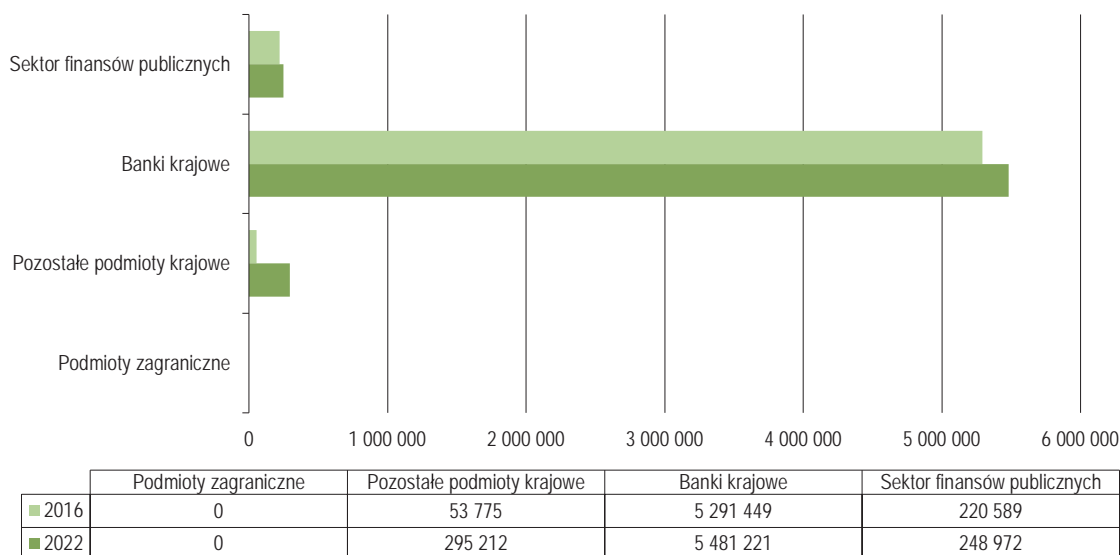


\* Na wykresie nie ujęto powiatów, które w latach 2021 i 2022 nie były zadłużone.

Rozkład liczby powiatów według przedziałów zadłużenia w relacji do dochodów w 2022 r.



Struktura kwoty długu powiatów według wierzycieli w 2016 i 2022 (w tys. zł)



## Rozdział VII. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Wybrane wielkości budżetów województw samorządowych w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>20 956 585,9</b>	<b>22 826 558,2</b>	<b>24 642 692,6</b>	<b>99,4</b>	<b>100,0</b>	<b>108,0</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>16 931 949,8</b>	<b>19 091 497,0</b>	<b>21 442 229,2</b>	<b>100,5</b>	<b>87,0</b>	<b>112,3</b>
PIT, CIT	9 053 859,9	11 223 365,4	12 129 795,9	100,0	49,2	108,1
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	3 805 486,9	3 286 158,4	3 755 120,0	95,7	15,2	114,3
Dotacje na zadania zlecone*	562 104,0	933 829,4	1 367 964,6	98,5	5,6	146,5
Subwencja ogólna	3 143 372,6	3 614 608,8	4 219 553,6	100,0	17,1	116,7
w tym część oświatowa	642 720,7	661 051,0	694 893,3	100,0	2,8	105,1
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>4 024 636,0</b>	<b>3 735 061,2</b>	<b>3 200 463,5</b>	<b>92,3</b>	<b>13,0</b>	<b>85,7</b>
Dotacje i środki na inwestycje	3 797 807,1	3 480 711,0	2 999 049,5	116,3	12,2	86,2
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>19 707 968,1</b>	<b>20 802 073,6</b>	<b>23 780 799,1</b>	<b>92,7</b>	<b>100,0</b>	<b>114,3</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>12 720 096,9</b>	<b>13 290 654,2</b>	<b>15 838 748,4</b>	<b>94,6</b>	<b>66,6</b>	<b>119,2</b>
Wynagrodzenia i pochodne	2 341 430,1	2 539 444,6	2 922 048,8	96,8	12,3	115,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	51 117,2	55 812,2	70 558,4	93,8	0,3	126,4
Dotacje	4 452 912,8	4 798 683,7	5 931 930,8	98,6	24,9	123,6
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	107 659,7	76 691,5	272 300,6	94,3	1,1	355,1
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	2 881 255,0	2 225 531,6	2 226 493,9	87,3	9,4	100,0
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>6 987 871,2</b>	<b>7 511 419,4</b>	<b>7 942 050,7</b>	<b>89,0</b>	<b>33,4</b>	<b>105,7</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	6 662 979,2	7 097 420,3	7 409 591,5	88,4	31,2	104,4
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 146 724,1	4 008 293,3	3 243 927,6	89,8	13,6	80,9
<b>Wynik budżetu</b>	<b>1 248 617,8</b>	<b>2 024 484,6</b>	<b>861 893,5</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Wynik operacyjny	4 211 853,0	5 800 842,8	5 603 480,8	x	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>2 501 123,8</b>	<b>3 425 354,0</b>	<b>4 431 594,7</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>129,4</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	976 663,3	542 004,0	48 000,0	x	1,1	8,9
Wolne środki i nadwyżka	1 476 401,1	2 854 793,8	4 352 757,6	x	98,2	152,5
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>892 402,8</b>	<b>1 244 926,1</b>	<b>1 093 302,5</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>87,8</b>
Spłata długu zwrotnego	851 933,1	982 111,3	701 387,3	x	64,2	71,4
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>2 262 427,7</b>	<b>2 243 341,0</b>	<b>4 365 599,5</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>194,6</b>
Należności wymagalne	1 915 880,3	1 876 259,8	3 949 493,3	x	90,5	210,5
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>6 113 790,3</b>	<b>5 686 343,2</b>	<b>5 072 046,1</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>89,2</b>
Zobowiązania wymagalne	1 051,3	1 033,5	497,0	x	0,0	48,1
<b>Kwota długu samorządowych osób prawnych, w tym:</b>	<b>2 885 263,2</b>	<b>2 827 895,2</b>	<b>2 963 583,8</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>104,8</b>
SP ZOZ	2 674 437,0	2 797 473,9	2 925 091,5	x	98,7	104,6

\* Zgodnie z art. 126 uofp.

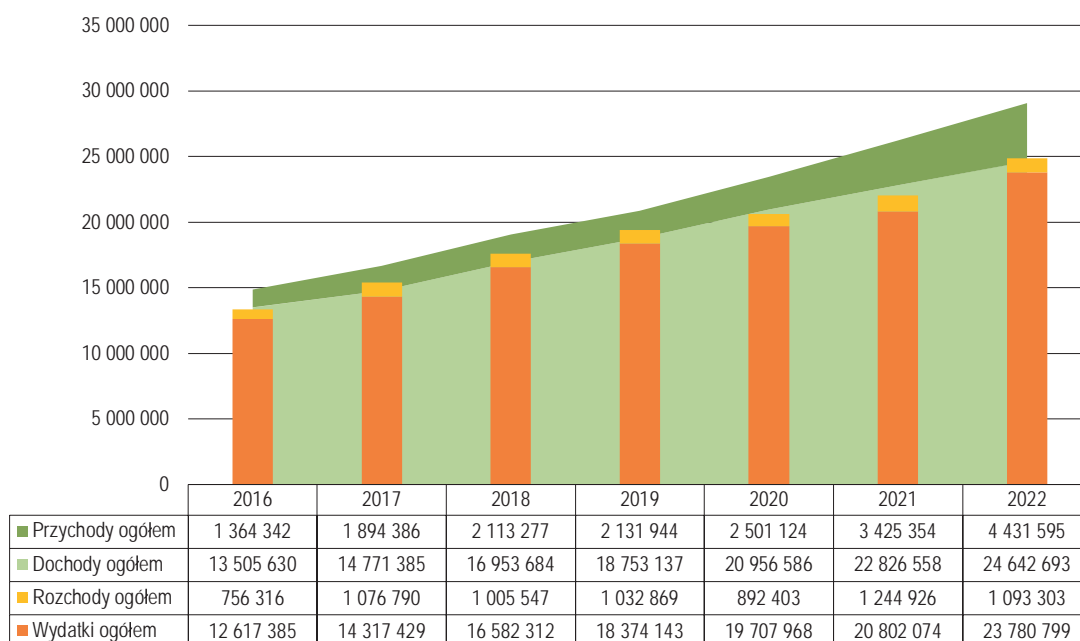
Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody województw samorządowych na realizację programów z udziałem środków zagranicznych w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Udział (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>6 274 804,2</b>	<b>5 124 153,3</b>	<b>4 701 068,6</b>	<b>94,9</b>	<b>19,1</b>	<b>91,7</b>
Budżet środków europejskich	4 269 591,5	3 276 655,6	2 867 020,6	95,7	11,6	87,5
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	1 133 815,5	933 630,8	819 827,2	91,7	3,3	87,8
Środki ze źródeł zagranicznych	871 397,3	913 866,8	1 014 220,8	95,2	4,1	111,0
<b>Wydatki ogółem*, z tego:</b>	<b>7 027 979,2</b>	<b>6 233 824,9</b>	<b>5 470 471,3</b>	<b>88,8</b>	<b>23,0</b>	<b>87,8</b>
Budżet środków europejskich	4 018 321,3	3 314 529,0	2 876 875,5	88,2	12,1	86,8
Dofinansowanie ze źródeł krajowych	2 165 073,1	2 021 829,6	1 617 083,5	87,7	6,8	80,0
Środki ze źródeł zagranicznych	844 584,8	897 466,2	976 512,3	92,3	4,1	108,8
<b>Przychody na realizację programów przy udziale środków zagranicznych z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji</b>	<b>205 109,2</b>	<b>17 611,2</b>	-	x	x	x
<b>Rozchody związane z realizacją programów przy udziale środków zagranicznych na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji</b>	<b>75 098,4</b>	<b>137 457,2</b>	<b>66 214,5</b>	x	x	<b>48,2</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 uofp o wydatki majątkowe klasyfikowane z czwartą cyfrą paragrafu 3 lub 4.

Środki pochodzące z budżetu środków europejskich oraz bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które wpłynęły po stronie dochodowej województw samorządowych w 2022 r. na realizację zadań bieżących stanowiły 44,6%, natomiast na zadania majątkowe 55,4% dochodów z tego tytułu. Na inwestycje wydatkowano 59,3% środków, a wydatki bieżące stanowiły 40,7%.

Dochody, wydatki oraz przychody i rozchody województw samorządowych w latach 2016–2022 (w tys. zł)



## 1. Dochody

Dochody ogółem województw samorządowych w 2022 r. wyniosły 24 642 693 tys. zł (108,0%) i zostały wykonane w wysokości 99,4% przyjętego planu. W porównaniu do dochodów z 2021 r., mimo ich nominalnego wzrostu po uwzględnieniu wskaźnika inflacji – 14,4% – ich realna wartość obniżyła się o 6,4%. Tylko w dwóch województwach (kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim) dochody ogółem wzrosły ponad wskaźnik inflacji. W połowie województw samorządowych dochody zostały wykonane ponad przyjęty plan. Z uwagi na zmianę przepisów prawnych i sposobu przekazywania dochodów z tytułu udziałów w PIT i CIT w województwach samorządowych zostały one wykonane w 100,0% i wyniosły 12 129 796 tys. zł.

Dochody z dotacji i środków nie zostały wykonane w zaplanowanych wysokościach (93,7%). Nadmienić należy, że tendencja niższego wykonania dotacji i środków od przyjętego planu utrzymuje się od wielu lat. Jak co roku, wszystkie części subwencji ogólnej z budżetu państwa były przekazywane zgodnie z planem, w pełnej wysokości.

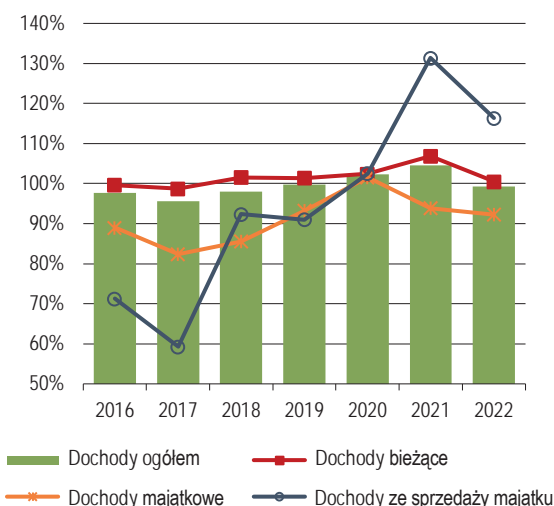
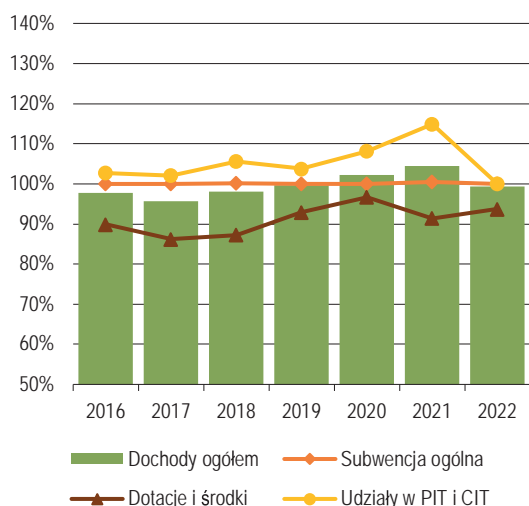
Kształtowanie się dochodów w poszczególnych latach w województwach samorządowych uzależnione było w dużej mierze od środków otrzymywanych z budżetu UE, a wydatków od cyklu ich wydatkowania. Załamanie się w 2016 r. związane było z końcem rozliczenia jednej perspektywy finansowej 2007–2013 i przesunięciem w czasie realizacji projektów własnych finansowanych w ramach perspektywy 2014–2020. W 2022 r. zmniejszyła się wartość przepływów w związku z kończącym się okresem programowania 2014–2020 i jego rozliczeniem, a brakiem realizacji zadań z kolejnej perspektywy 2021–2027.

Największą część dochodów województw samorządowych (49,2%) stanowiły dochody z tytułu udziałów w PIT i CIT, które wzrosły o 8,1%. W stosunku do 2016 r. wzrosły one prawie w 100%. Subwencja ogólna była o 15,9% wyższa niż w roku poprzednim (17,3% dochodów), a dotacje i środki obniżyły się o 0,2% (27,4% dochodów). W 2022 r., podobnie jak w latach ubiegłych, województwo mazowieckie nie otrzymało części regionalnej subwencji ogólnej oraz dwa województwa: mazowieckie i wielkopolskie nie otrzymały części wyrównawczej subwencji ogólnej. W 2022 r. województwa samorządowe otrzymały z rezerwy subwencji – 320 000 tys. zł środków z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji drogowych, budowy, przebudowy, remonty utrzymania ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami. Województwo mazowieckie dokonało wpłaty na część regionalną subwencji – 884 999 tys. zł.

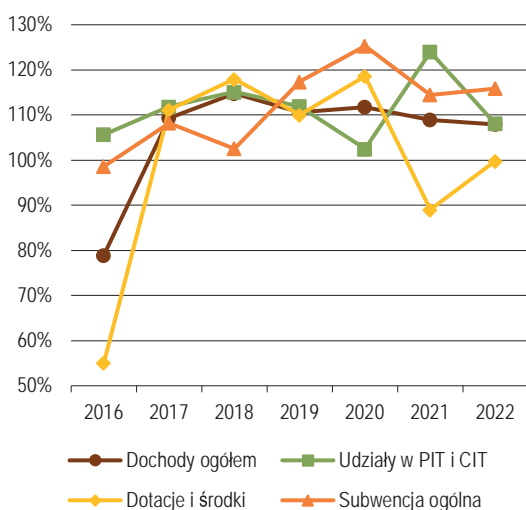
Dochody budżetowe województw samorządowych w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>20 956 585,9</b>	<b>22 826 558,2</b>	<b>24 642 692,6</b>	<b>99,4</b>	<b>100,0</b>	<b>108,0</b>
Subwencja ogólna	3 209 051,5	3 674 095,1	4 256 955,1	100,0	17,3	115,9
Dotacje i środki	7 603 294,0	6 766 869,4	6 754 169,6	93,7	27,4	99,8
Udziały w PIT i CIT	9 053 859,9	11 223 365,4	12 129 795,9	100,0	49,2	108,1
Pozostałe dochody	1 090 380,4	1 162 228,3	1 501 772,0	124,2	6,1	129,2

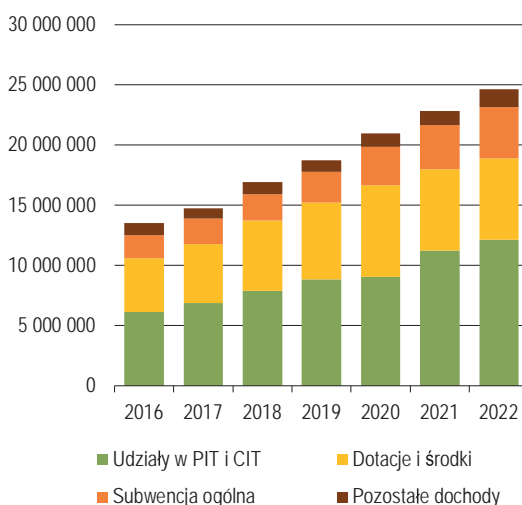
## Wykonanie planu wybranych źródeł dochodów województw samorządowych w latach 2016–2022



## Dynamika dochodów województw samorządowych w latach 2016–2022 (rok poprzedni = 100%)



## Dochody województw samorządowych w latach 2016–2022 (w tys. zł)

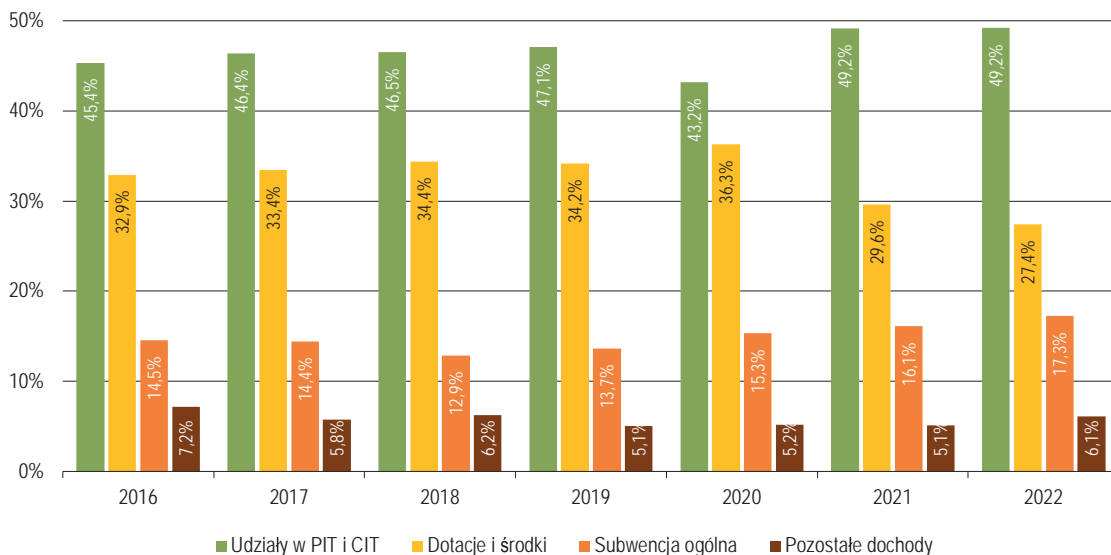


Od 2016 r. najważniejszym źródłem dochodów województw samorządowych są udziały w PIT i CIT, które w tych latach stanowiły od 43,2% do 49,2% uzyskanych dochodów. W 2022 r. nastąpiły niewielkie zmiany w strukturze dochodów województw.

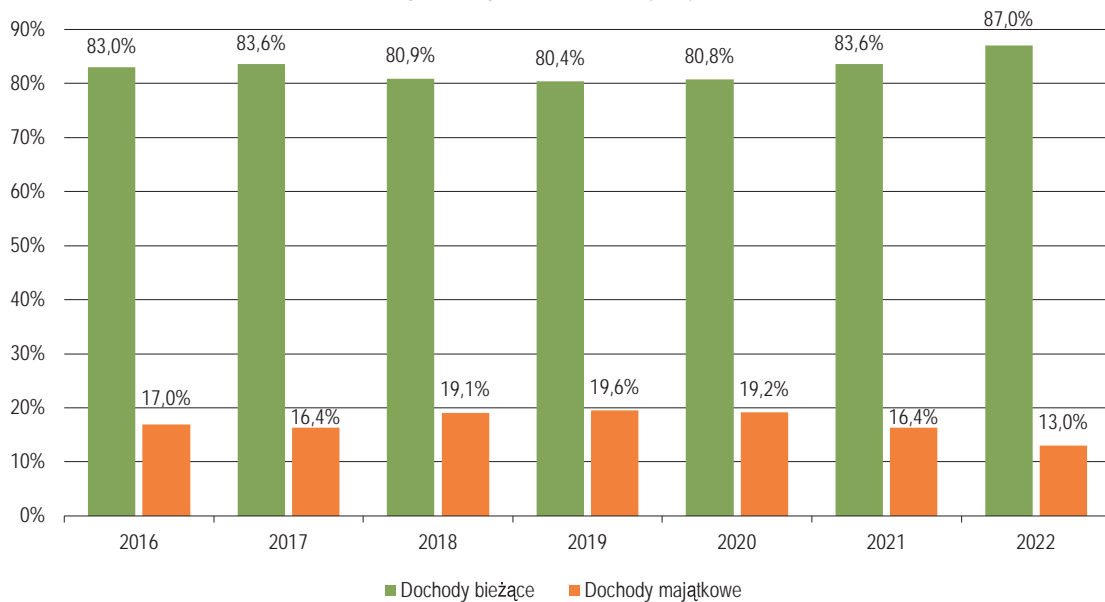
Od 2016 r. ponad 80% dochodów ogółem województw samorządowych stanowiły dochody bieżące. W 2022 r. dochody bieżące w porównaniu z rokiem ubiegłym były wyższe o 12,3% (stanowiły 87,0% dochodów ogółem), a dochody majątkowe były niższe o 14,3% (13,0% dochodów ogółem). Udział dochodów majątkowych był najniższy od siedmiu lat.

W strukturze dotacje i środki województw samorządowych w 2022 r. zmalały o 2,2 punktu procentowego. W związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie, województwa samorządowe otrzymały dochody bieżące w wysokości 31 996 tys. zł z utworzonego w tym celu Funduszu Pomocy, natomiast z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 otrzymały 63 351 tys. zł, w tym majątkowe stanowiły 99,6% tych środków na zadania w ramach Polskiego Ładu oraz Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

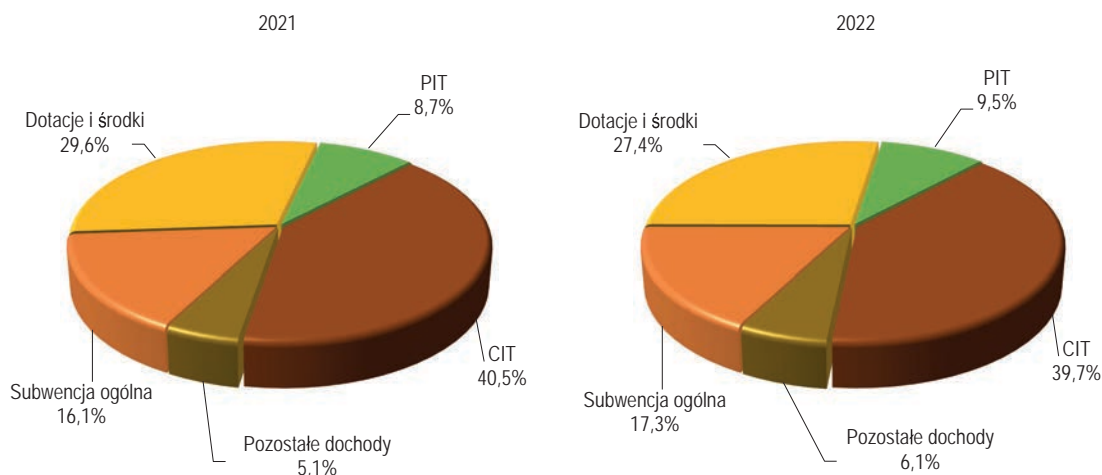
Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2016–2022



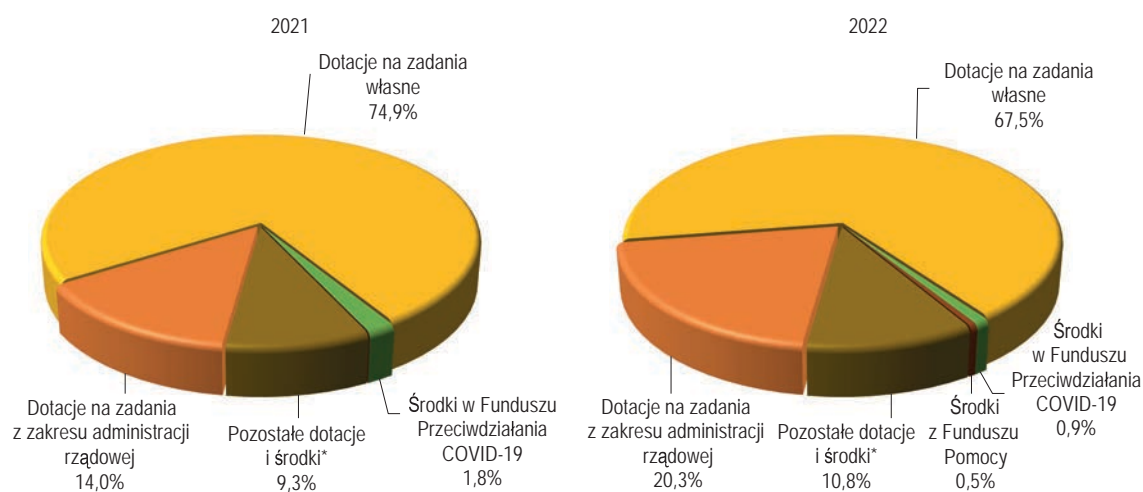
Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2016–2022



Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2021 i 2022

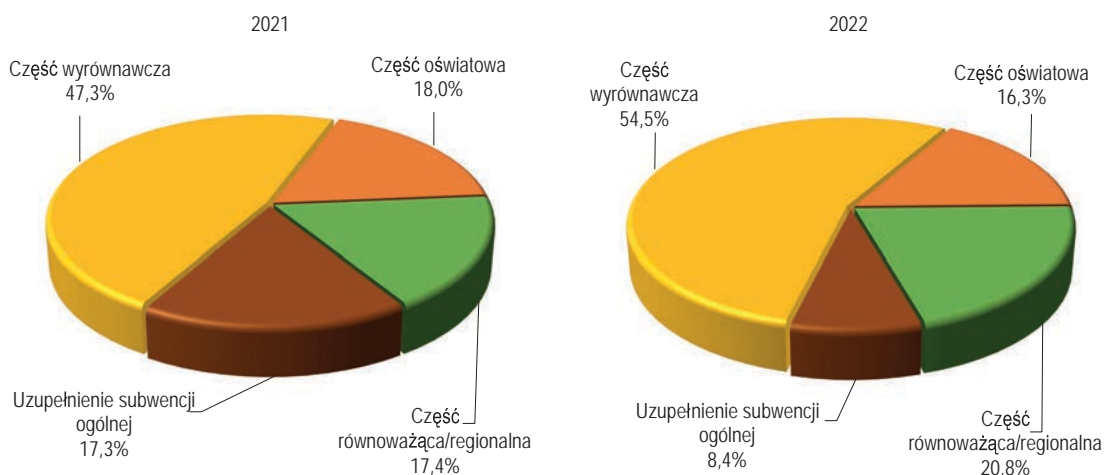


Struktura dotacji i środków województw samorządowych w latach 2021 i 2022



\* Na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych

Struktura subwencji ogólnej województw samorządowych w latach 2021 i 2022



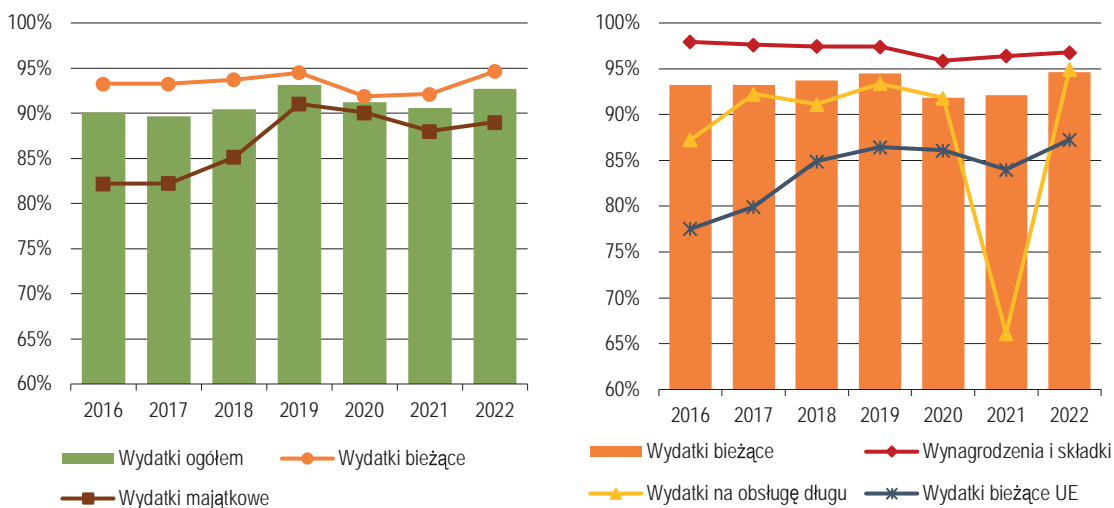
## 2. Wydatki

Podobnie jak w latach ubiegłych województwa w 2022 r. nie wykonały wydatków w całości w stosunku do zaplanowanych wielkości i wyniosły one 23 780 799 tys. zł, co stanowiło 92,7% przyjętego planu (w 2021 r. – 90,6%).

Wydatki bieżące wyniosły 15 838 748 tys. zł i zostały zrealizowane w 94,6% (w 2021 r. – 92,1%), a wykonane wydatki majątkowe wyniosły 7 942 051 tys. zł i stanowiły 89,0% planu (w 2021 r. – 88,0%).

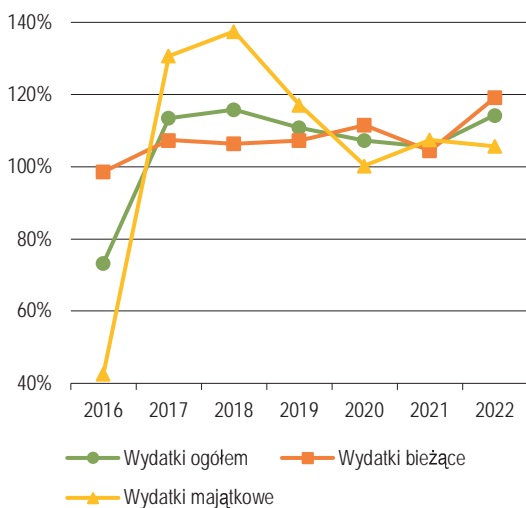
Województwa samorządowe realizowały cele polityki budżetowej zdefiniowane w poszczególnych wieloletnich prognozach finansowych określające możliwości budżetowe poszczególnych województw. Umożliwiło to spełnienie reguł ostrożnościowych, reguł maksymalnego poziomu wydatków bieżących, jak również indywidualnego wskaźnika spłaty obsługi długu dla danego województwa.

Wykonanie planu wybranych grup wydatków województw samorządowych w latach 2016–2022

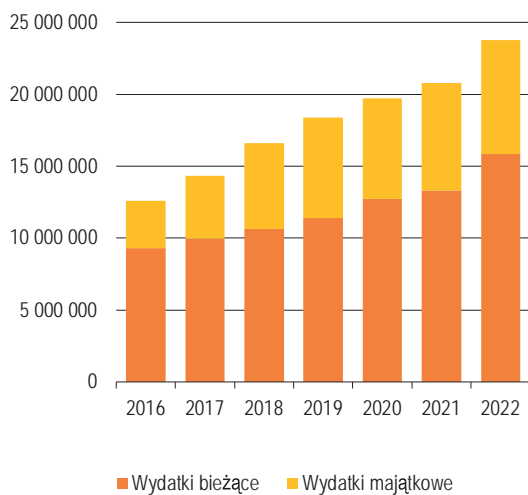


Wzrost wydatków ogółem województw w 2022 r. był wyższy niż dochodów ogółem o 6,3 punktu procentowego. Wydatki ogółem województw samorządowych nominalnie wzrosły o 14,3%, jednak uwzględniając inflację (14,4%) ich realna wartość obniżyła się o 0,1% w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki bieżące województw wzrosły o 19,2%, a wydatki na wynagrodzenia i pochodne o 15,1%. Z uwagi na podwyższenie stóp procentowych, w związku z wysoką inflacją, najwięcej wzrosły wydatki na obsługę długu o 308,3%. Wydatki majątkowe były wyższe o 5,7%. Wydatki inwestycyjne stanowiły 93,3% wydatków majątkowych i w stosunku do roku ubiegłego wzrosły o 4,4%.

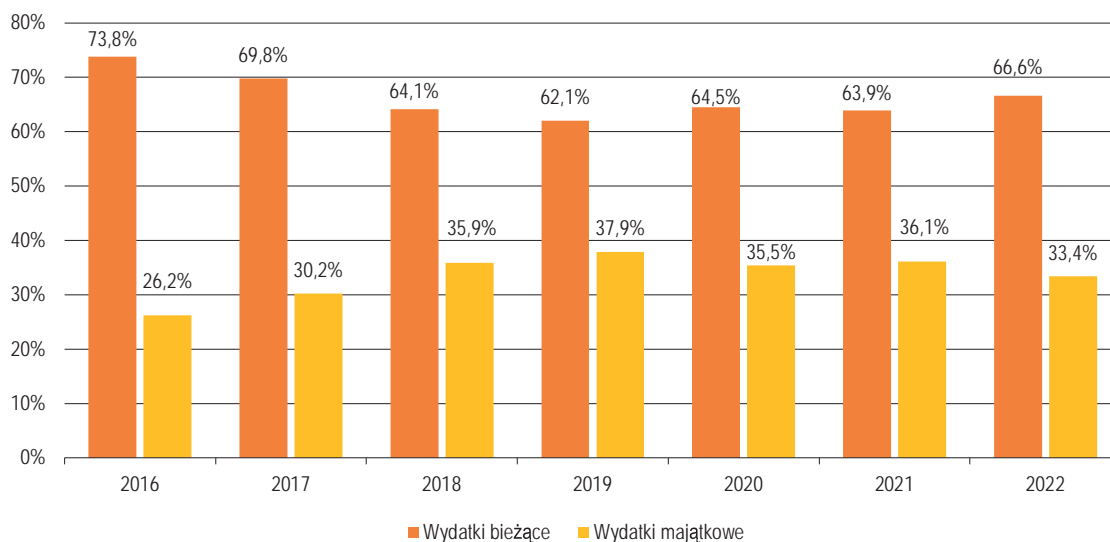
Dynamika wydatków województw samorządowych w latach 2016–2022 (rok poprzedni = 100%)



Wydatki województw samorządowych w latach 2016–2022 (w tys. zł)



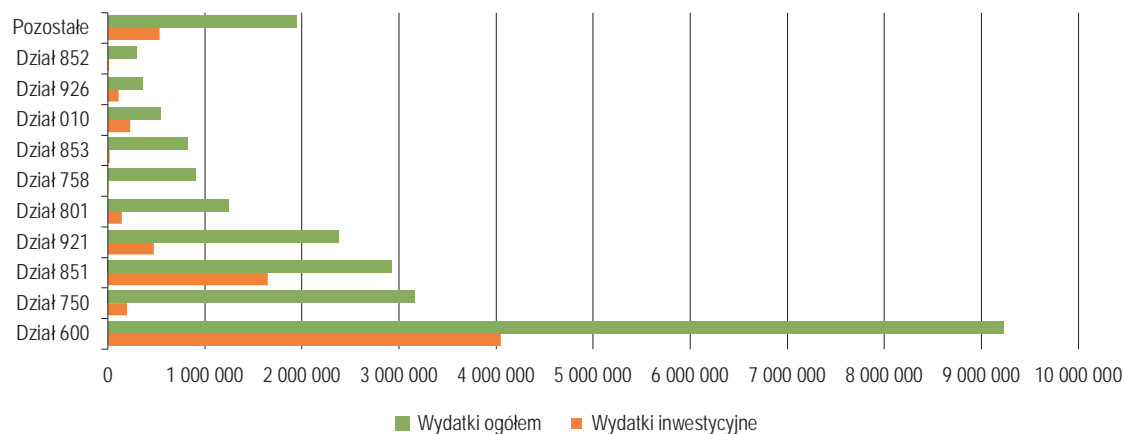
Struktura wydatków ogółem województw samorządowych w latach 2016–2022



Wydatki województw samorządowych w latach 2016 i 2022 (w tys. zł)



Wydatki województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w 2022 r. (w tys. zł)

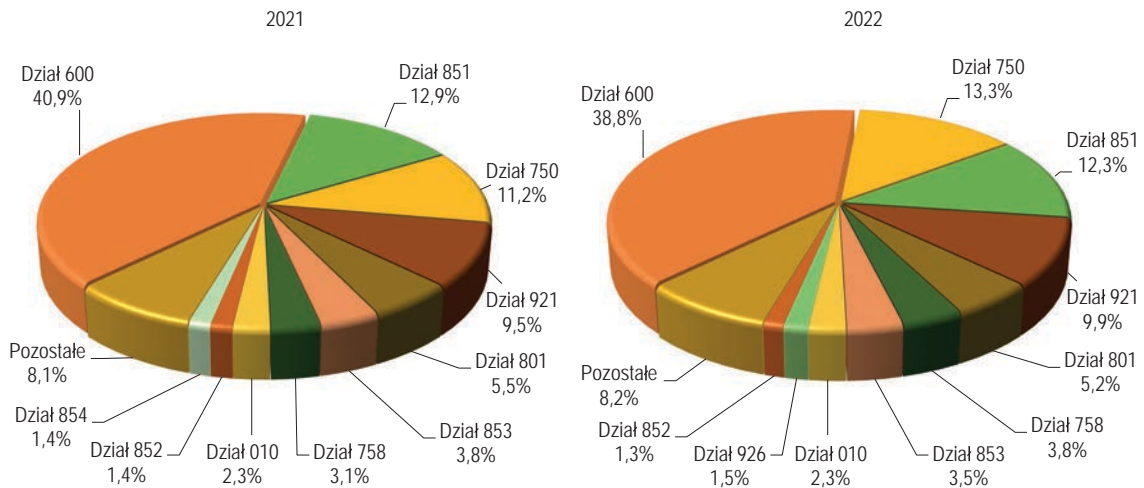


Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, 926 – Kultura fizyczna, dział 852 – Pomoc społeczna.

Analogicznie jak w latach poprzednich, województwa samorządowe największą część wydatków poniosły na transport i łączność (38,8% wydatków ogółem), z tego ponad połowę wydatków (54,7%) przeznaczyły na inwestycje. Z uwagi na zmiany ujmowania wybranych wydatków związane z Systemem Monitorowania Usług Publicznych wydatki na administrację publiczną stanowiły 13,3%, a na ochronę zdrowia 12,3%.

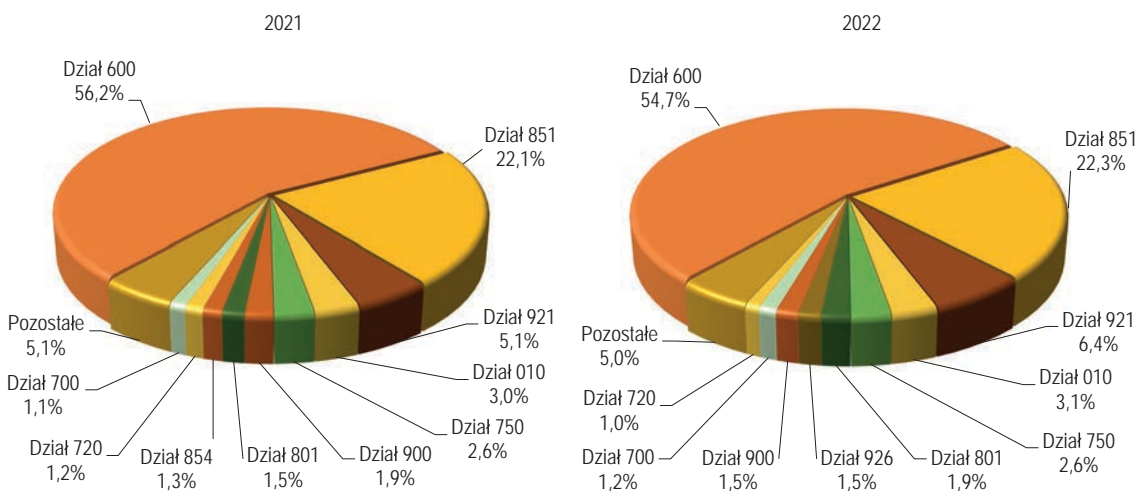
Wydatki inwestycyjne na ochronę zdrowia były drugim kierunkiem wydatkowania środków, które stanowiły 22,1% wszystkich wydatków inwestycyjnych. Podobnie jak w roku ubiegłym, ponad 3/4 wydatków inwestycyjnych województw samorządowych skupione było w dwóch działach, tj. Transport i łączność oraz Ochrona zdrowia.

Struktura wydatków ogółem województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w latach 2021 i 2022



Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

Struktura wydatków inwestycyjnych województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w latach 2021 i 2022



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 801 – Oświata i wychowanie, 926 – Kultura fizyczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 720 – Informatyka, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

### 3. Wynik budżetu, przychody i rozchody

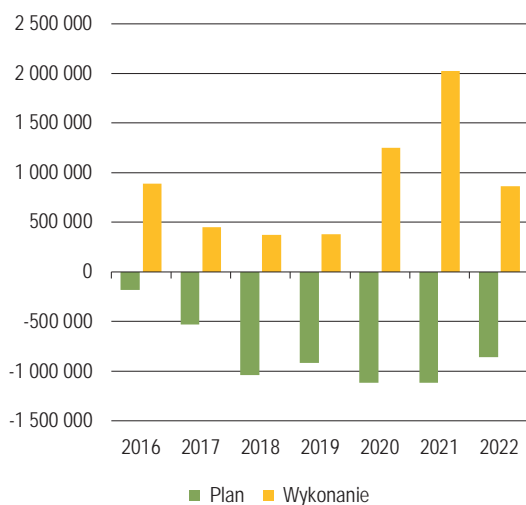
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody województw samorządowych w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Wynik budżetu</b>	<b>1 248 617,8</b>	<b>2 024 484,6</b>	<b>861 893,5</b>	x	x
– nadwyżka	1 348 457,8	2 024 484,6	982 695,3	x	x
– deficyt	-99 840,0	0,0	-120 801,8	x	x
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>2 501 123,8</b>	<b>3 425 354,0</b>	<b>4 431 594,7</b>	<b>100,0</b>	<b>129,4</b>
– zaciągnięty dług zwrotny <sup>1)</sup> , w tym:	976 663,3	542 004,0	48 000,0	1,1	8,9
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	205 109,2	17 611,2	-	x	x
– wolne środki i nadwyżka	1 476 401,1	2 854 793,8	4 352 757,6	98,2	152,5
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>892 402,8</b>	<b>1 244 926,1</b>	<b>1 093 302,5</b>	<b>100,0</b>	<b>87,8</b>
– spłata długu zwrotnego, w tym:	851 933,1	982 111,3	701 387,3	64,2	71,4
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	75 098,4	137 457,2	66 214,5	6,1	48,2

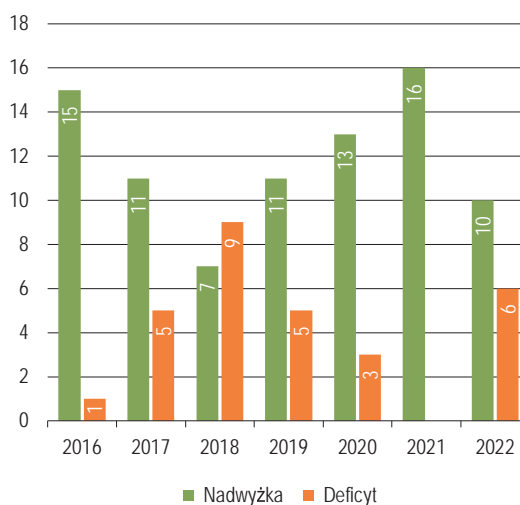
<sup>1)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Województwa samorządowe kolejny rok planowały *per saldo* deficyt budżetowy w kwocie 856 494 tys. zł, stanowiący 3,5% planowanych dochodów. Realizacja planu dochodów i wydatków odpowiednio na poziomie 99,4% oraz 92,7% spowodowała, że rok 2022 województwa zakończyły *per saldo* nadwyżką w kwocie 861 894 tys. zł, stanowiącą 3,5% wykonanych dochodów. Poprzedni rok budżetowy województwa zakończyły również nadwyżką w wysokości 2 024 485 tys. zł, stanowiącą 8,9% zrealizowanych dochodów. Nadwyżkę budżetową w analizowanym roku wypracowało 10 województw samorządowych w łącznej wysokości 982 695 tys. zł (6,4% uzyskanych ich dochodów). Deficytem zakończyła się realizacja budżetu w 6 województwach samorządowych w łącznej kwocie 120 802 tys. zł (1,3% ich dochodów). Deficyt budżetowy został pokryty przede wszystkim z przychodów bezzwrotnych (nadwyżek budżetowych, wolnych środków pochodzących z rozliczenia wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych oraz środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 uofp).

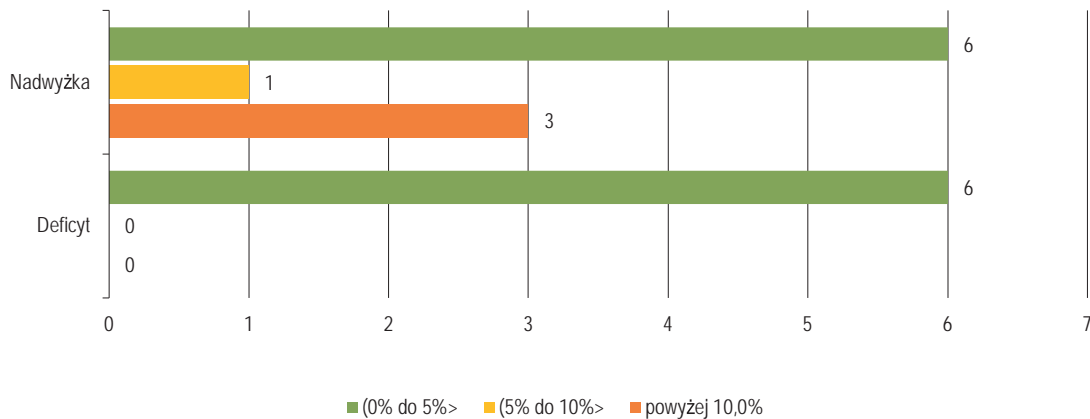
Wynik budżetu (*per saldo*) województw samorządowych w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Liczba województw samorządowych z nadwyżką i deficytem (wykonanie) w latach 2016–2022



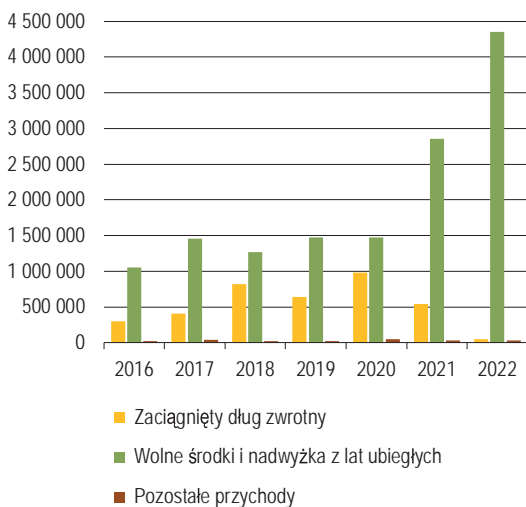
Rozkład liczby województw samorządowych wg relacji nadwyżki/deficytu do dochodów w 2022 r.



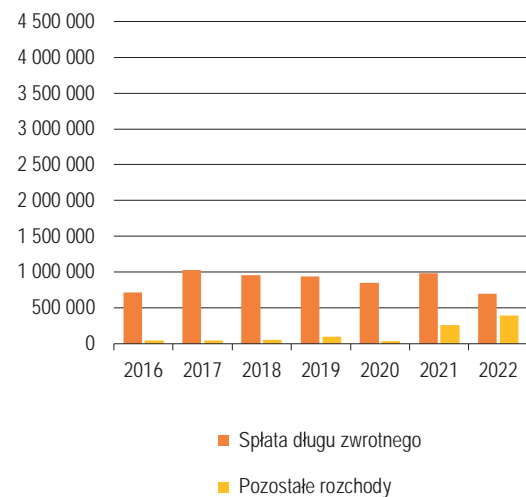
Przychody województw samorządowych w 2022 r. wyniosły 4 431 595 tys. zł. Wpływy z tytułu kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych stanowiły 1,1% przychodów. W stosunku do roku ubiegłego przychody zwrotne zmalały o 91,1%.

W rozchodach spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych stanowiły 701 387 tys. zł, które w strukturze rozchodów ogółem ukształtowały się na poziomie 64,2%.

Przychody województw samorządowych w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Rozchody województw samorządowych w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Wykonanie przychodów i rozchodów budżetu województw samorządowych a zmiana kwoty długu w latach 2016–2022 (w tys. zł)



#### 4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Zobowiązania województw samorządowych wyniosły 5 072 046 tys. zł (w porównaniu z 2021 r. zmniejszyły się o 614 297 tys. zł, tj. o 10,8%). Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji stanowiły niemal 100% ogólnej wielkości długu województw. W ostatnich trzech latach zobowiązania województw samorządowych ulegały sukcesywnie zmniejszeniu. W 2022 r. nastąpił spadek zobowiązań wymagalnych o 51,9%. Zobowiązania wymagalne wystąpiły w pięciu województwach i wyniosły łącznie 497 tys. zł.

Poziom zadłużenia, mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów województw, wyniósł 20,6%<sup>1</sup> i zmniejszył się o 4,3 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego roku.

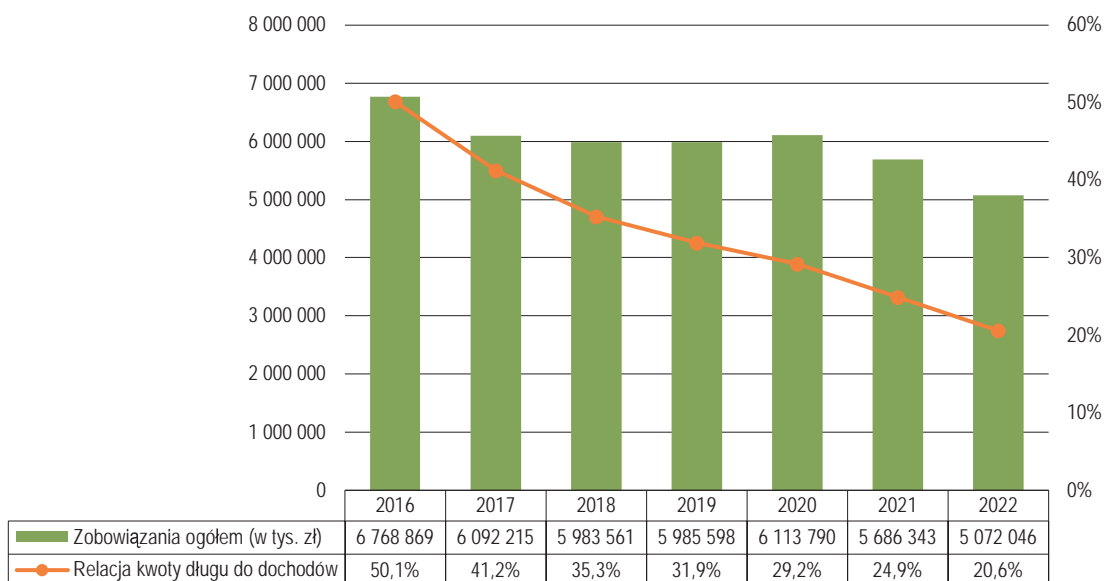
Województwo mazowieckie dokonało spłaty zobowiązań za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w wysokości 18 926 tys. zł.

W 2022 r. jedynie województwo warmińsko-mazurskie zaciągnęło zobowiązania zwrotne. Zaciągnięte przez województwa samorządowe zobowiązania były zarówno u wierzycieli krajowych jak i zagranicznych. Zobowiązania wobec wierzycieli krajowych stanowiły 60,0% ogółu zobowiązań. Województwa samorządowe posiadały długoterminowe zobowiązania zwrotne w bankach, wojewódzkich funduszach ochrony środowiska, a także przedsiębiorstwach niefinansowych oraz na wyprzedzające finansowanie zadań z budżetu państwa. Siedem województw samorządowych posiadało zobowiązania z tytułu pożyczek długoterminowych zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy) na łączną kwotę 2 026 774 tys. zł.

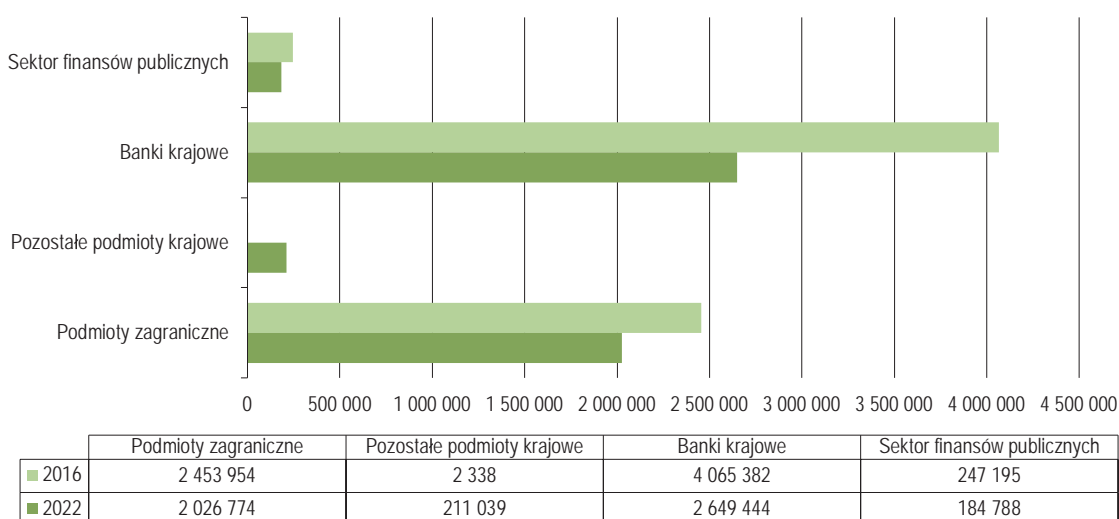
Należności wymagalne samorządów województw na koniec 2022 r. wyniosły 3 949 493 tys. zł i znacznie wzrosły w porównaniu do roku ubiegłego z uwagi na nałożoną karę z zakresu ochrony środowiska.

<sup>1</sup> Skumulowanie zadłużenia województw samorządowych oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) zwiększyłyby poziom zadłużenia województw samorządowych z 20,6% do 32,6%. Zagadnieniu temu poświęcono pkt 4 rozdziału IX. części II. *Sprawozdania*.

Poziom zadłużenia województw samorządowych oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2016–2022

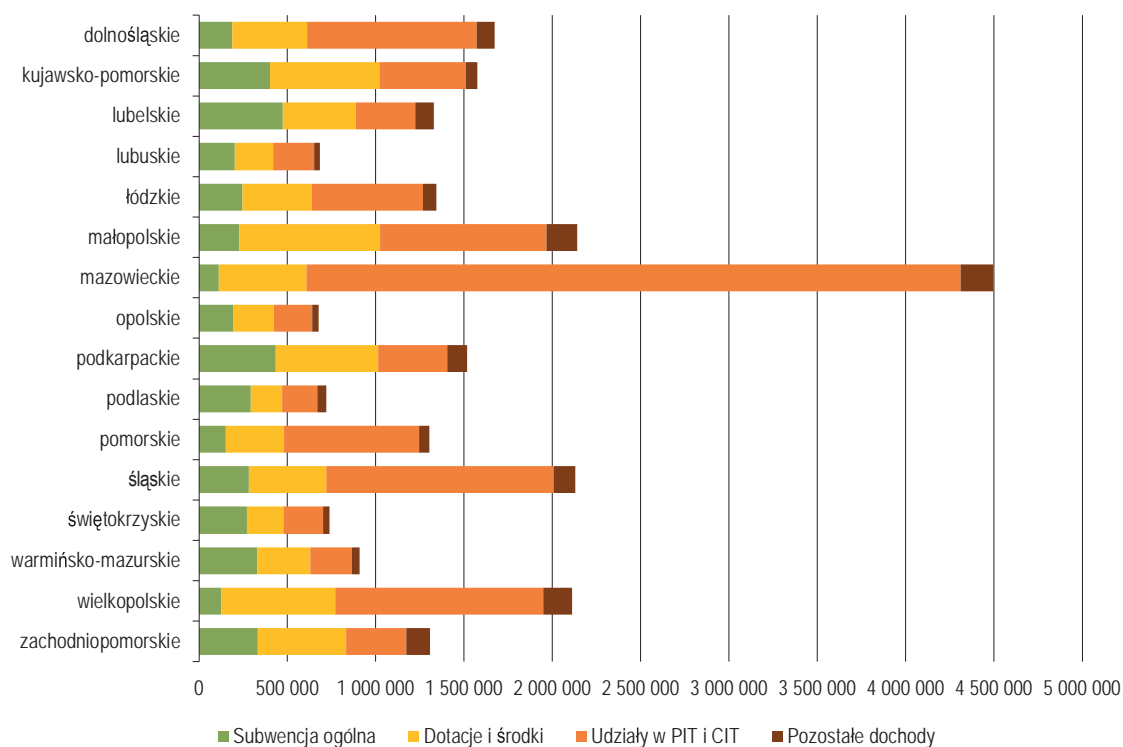


Struktura kwoty długu województw samorządowych wg wierzycieli w 2016 i 2022 (w tys. zł)

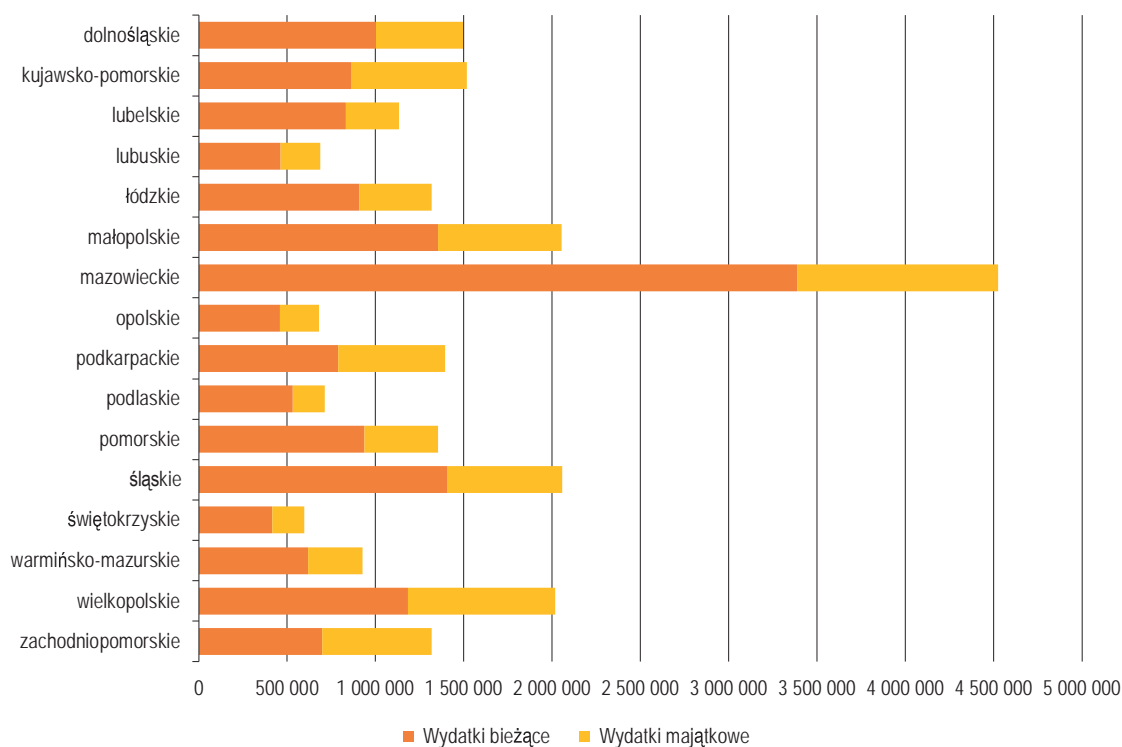


Województwa samorządowe posiadały zobowiązania, których termin spłaty był rozłożony na okres powyżej 5 lat. Okres spłaty warunkowany był spełnieniem ograniczeń wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

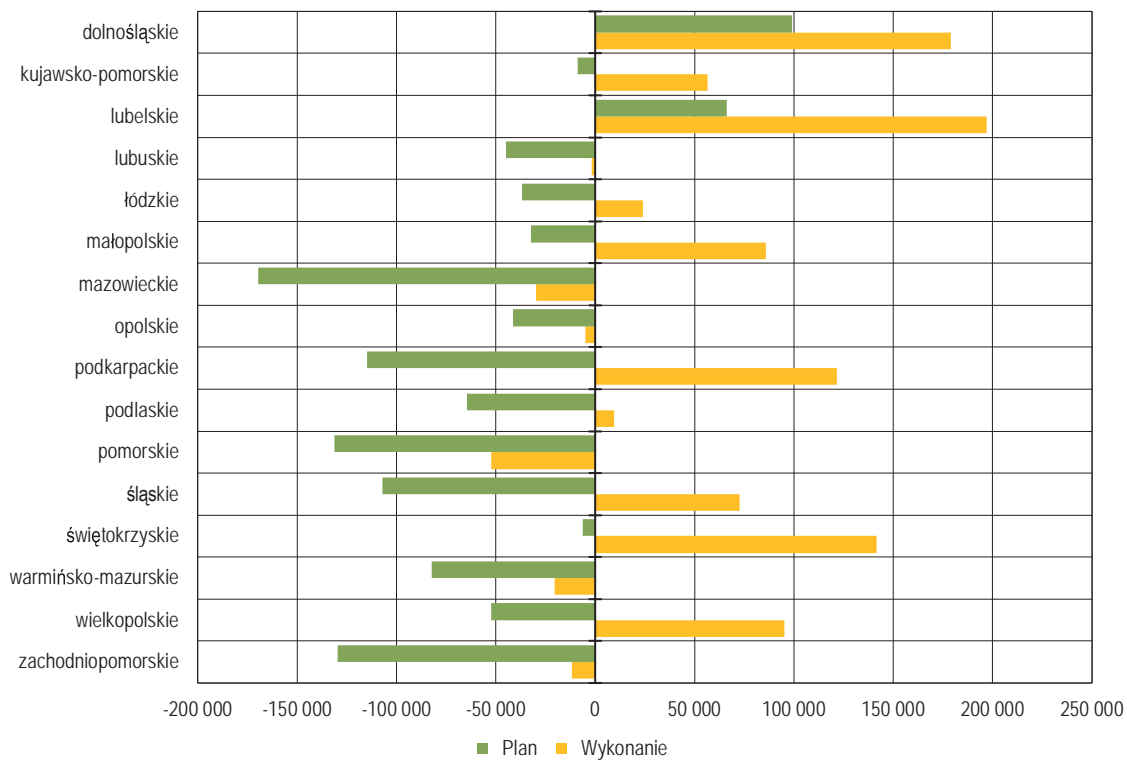
Dochody województw samorządowych w 2022 r. (w tys. zł)



Wydatki województw samorządowych w 2022 r. (w tys. zł)



Planowany i wykonany wynik budżetu województw samorządowych w 2022 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 2022 r.

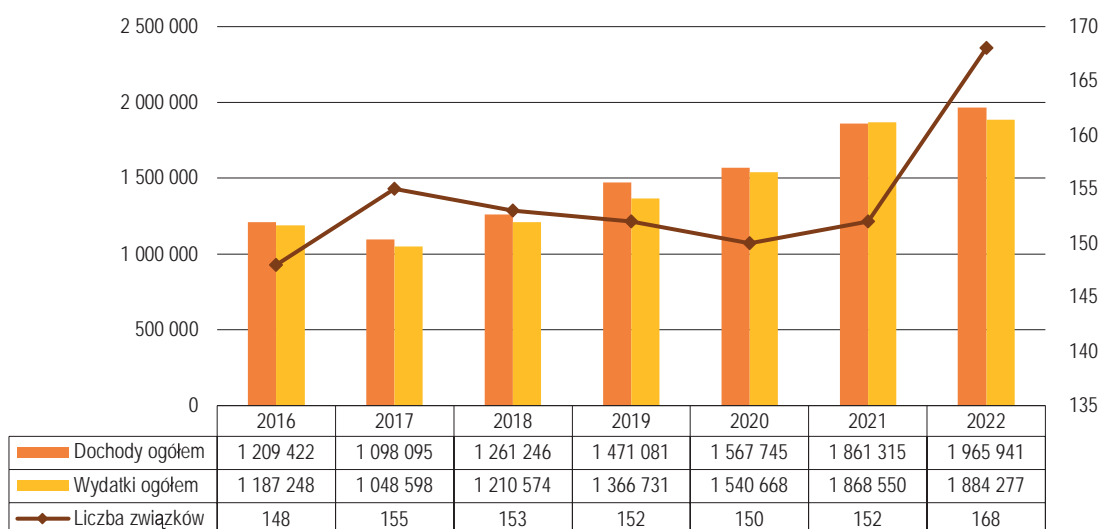
Wybrane wielkości budżetu związków jednostek samorządu terytorialnego w 2022 r.

Wyszczególnienie	Związki jst razem		z tego:		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Związki międzygminne	Związki powiatowe	Związki powiatowo- gminne
Liczba działających związków	168	x	137	6	25
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>1 965 940,6</b>	<b>94,4</b>	<b>1 766 780,6</b>	<b>45 524,0</b>	<b>153 635,9</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>1 748 713,7</b>	<b>97,5</b>	<b>1 597 303,5</b>	<b>14 692,3</b>	<b>136 717,8</b>
Dotacje celowe	23 372,6	60,7	8 413,6	12 467,1	2 491,9
Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków	271 884,8	98,2	207 902,2	1 515,1	62 467,5
Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw	815 071,8	100,3	815 068,0	-	3,9
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>217 226,9</b>	<b>75,1</b>	<b>169 477,2</b>	<b>30 831,7</b>	<b>16 918,1</b>
Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków	42 685,7	80,0	32 716,0	9 269,7	700,0
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>1 884 276,6</b>	<b>85,4</b>	<b>1 674 233,8</b>	<b>57 830,6</b>	<b>152 212,1</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>1 572 668,7</b>	<b>88,6</b>	<b>1 423 057,6</b>	<b>15 149,2</b>	<b>134 462,0</b>
Wynagrodzenia i pochodne	164 283,6	92,6	157 165,9	1 011,9	6 105,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	6 825,4	99,8	6 825,4	-	-
Dotacje	1 479,4	67,9	1 471,4	4,3	3,7
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	14 130,4	71,2	14 130,4	-	-
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	19 966,9	55,6	7 120,9	12 609,3	236,7
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>311 607,8</b>	<b>72,3</b>	<b>251 176,3</b>	<b>42 681,5</b>	<b>17 750,1</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	307 152,8	72,1	246 958,3	42 681,5	17 513,1
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	243 920,8	79,4	192 088,4	42 681,5	9 150,9
<b>Wynik budżetu</b>	<b>81 664,0</b>	<b>x</b>	<b>92 546,8</b>	<b>-12 306,6</b>	<b>1 423,8</b>
Wynik operacyjny	176 044,9	x	174 245,9	-456,8	2 255,8
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>366 880,5</b>	<b>192,7</b>	<b>335 905,0</b>	<b>16 490,8</b>	<b>14 484,8</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	46 023,9	99,5	46 023,9	-	-
Wolne środki i nadwyżka	320 706,6	222,7	289 881,0	16 490,8	14 334,8
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>69 125,5</b>	<b>104,3</b>	<b>69 125,5</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Splata długu zwrotnego	41 621,4	99,8	41 621,4	-	-
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>132 287,5</b>	<b>100,0</b>	<b>132 287,5</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Należności wymagalne	132 083,2	100,0	132 083,2	-	-
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>302 179,2</b>	<b>x</b>	<b>302 172,5</b>	<b>-</b>	<b>6,7</b>
Zobowiązania wymagalne	13 420,7	x	13 414,0	-	6,7

W 2022 r. dochody ogółem związków jst wyniosły 1 965 941 tys. zł i zostały wykonane w 94,4% uchwalonego planu. Kwota wykonanych wydatków ogółem związków jst wyniosła 1 884 277 tys. zł, tj. 85,4% planu.

Wielkość budżetów związków jest funkcjonujących na terenie danego województwa determinuje charakter oraz zakres zadań statutowych, które one realizują. Powyższe kwestie mają zasadniczy wpływ na zróżnicowanie ogólnych kwot dochodów i wydatków zrealizowanych przez związki.

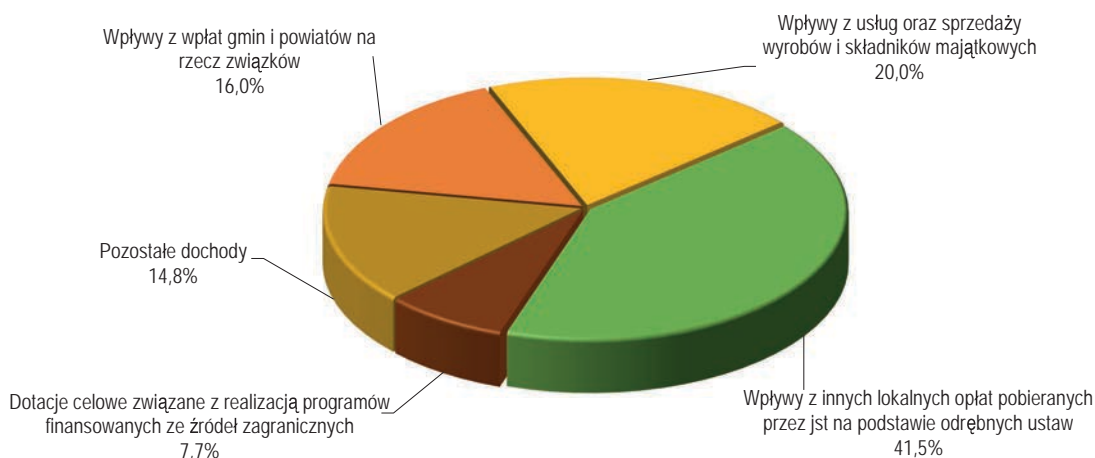
Dochody, wydatki oraz liczba związków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2016–2022 (w tys. zł)



Zmiana dynamiki dotycząca wzrostów oraz spadków dochodów i wydatków w związkach jest była związana m.in. z zakończeniem lub kontynuacją projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz z rozpoczęciem inwestycji finansowanych z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, a także z Rządowego Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych. Ponadto wzrosty w dochodach i wydatkach wynikały ze zmian we wpływach wysokości składek członków związków, a także spowodowane były rozpoczęciem działalności statutowej nowo utworzonych związków jst. Dochody i wydatki rosły bądź spadały również w tych związkach, których działalność statutowa związana była z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

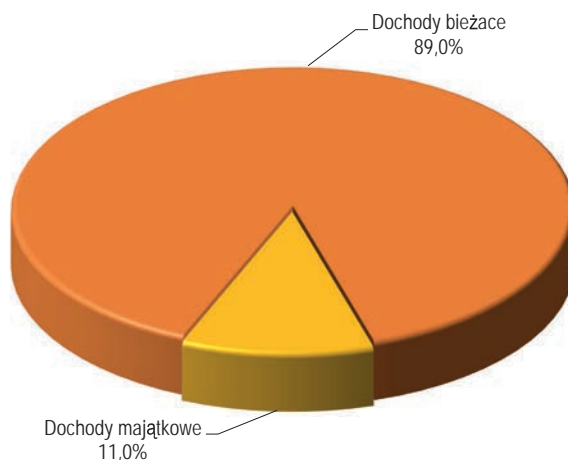
Głównym źródłem dochodów związków jst w 2022 r. były wpływy uzyskane z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw, czyli w przypadku związków jst dotyczyło to opłaty pobieranej z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi (41,5%). Kolejne co do wielkości źródło dochodów stanowiły wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (20,0%) oraz wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków (16,0%).

Struktura dochodów ogółem związków jst wg wybranych źródeł w 2022 r.



Analiza struktury dochodów związków jst wskazuje, że przeważającą ich część stanowiły dochody bieżące – 89,0%, dochody majątkowe to 11,0%.

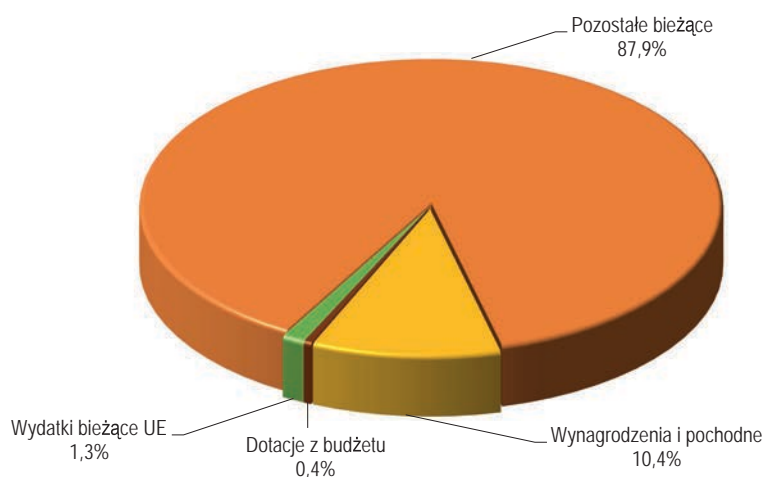
Struktura dochodów ogółem związków jst wg wybranych źródeł w 2022 r.



Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 1 748 714 tys. zł (97,5% planu), a kwota wykonanych dochodów majątkowych to 217 227 tys. zł (75,1% planu).

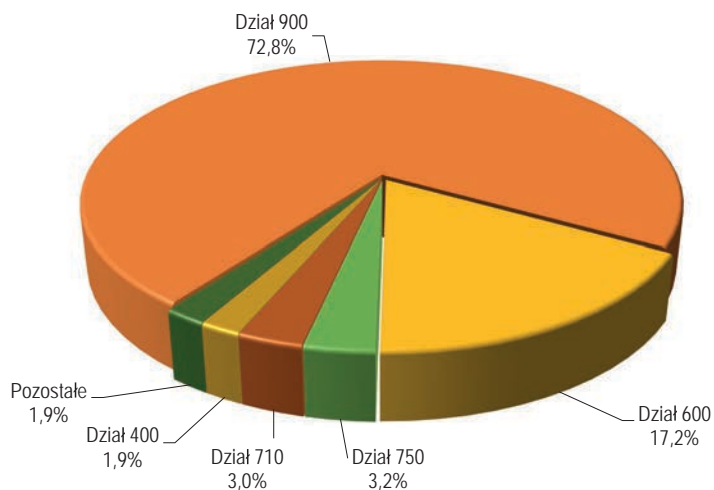
Na finansowanie działalności bieżącej związku jst przeznaczyły 83,5% swoich wydatków. Wykonanie wydatków bieżących wyniosło 1 572 669 tys. zł. Strukturę wydatków bieżących związków jst w 2022 r. przedstawia poniższy wykres.

Struktura wydatków bieżących związków jst w 2022 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 10,0% ogółu wydatków.

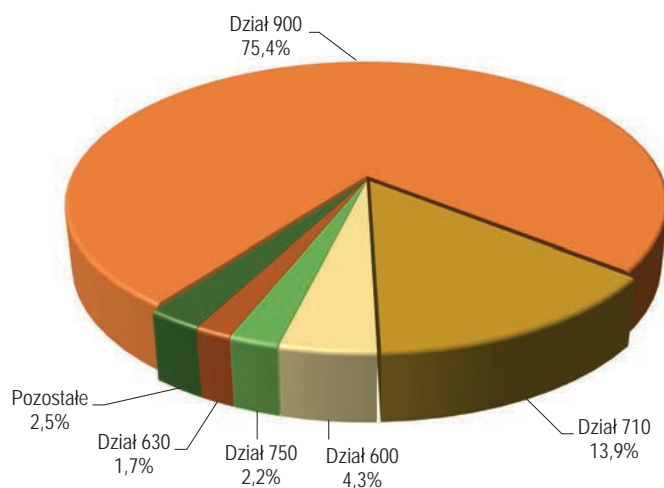
Struktura wydatków ogółem związków jst wg działów klasyfikacji budżetowej w 2022 r.



Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 710 – Działalność usługowa, dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę.

Na wydatki majątkowe w 2022 r. związki jst przeznaczyły 311 608 tys. zł, tj. 16,5% ogółu wydatków. Wydatki w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (dział 900) stanowiły 75,4% ogółu wydatków inwestycyjnych. Kierunki poniesionych wydatków inwestycyjnych wg działów klasyfikacji zaprezentowano poniżej.

Struktura wydatków inwestycyjnych związków jst wg działów klasyfikacji budżetowej w 2022 r.



Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 710 – Działalność usługowa, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 630 – Turystyka.

Na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych związki jst przeznaczyły 263 888 tys. zł, co stanowiło 14,0% ogółu wydatków wykonanych w 2022 r.

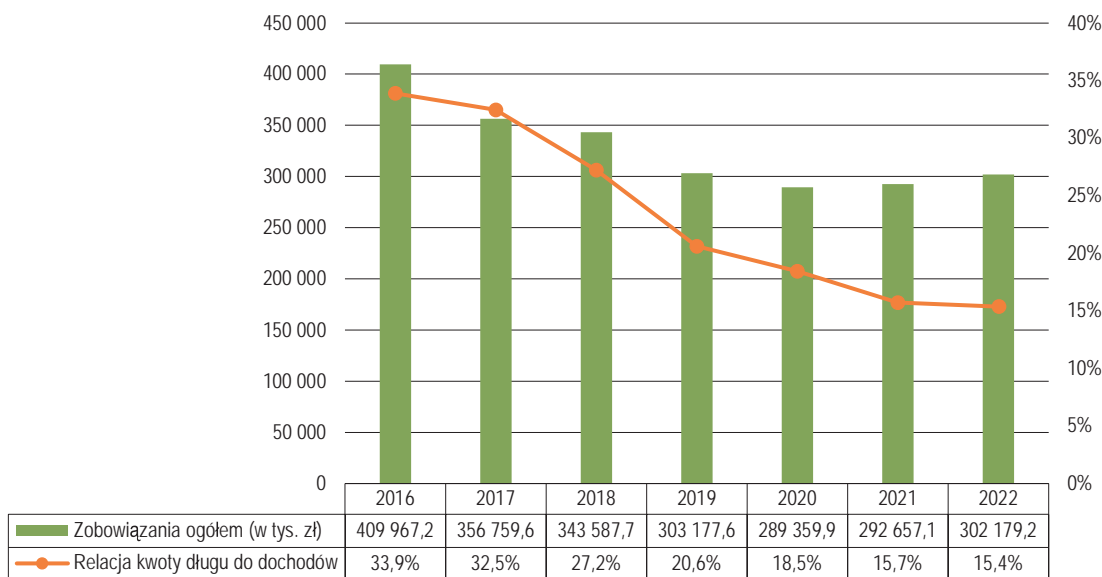
Wydatki związków jst na programy i projekty z udziałem środków zagranicznych<sup>1)</sup> w latach 2021–2022

Wyszczególnienie	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>1 868 550,1</b>	<b>1 884 276,6</b>	<b>85,4</b>	<b>100,8</b>	<b>100,0</b>
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	203 514,7	263 887,7	76,9	129,7	14,0
<b>Wydatki bieżące, z tego:</b>	<b>1 622 211,2</b>	<b>1 572 668,7</b>	<b>88,6</b>	<b>96,9</b>	<b>83,5</b>
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	12 525,3	19 966,9	55,6	159,4	1,1
<b>Wydatki majątkowe, w tym:</b>	<b>246 338,9</b>	<b>311 607,8</b>	<b>72,3</b>	<b>126,5</b>	<b>16,5</b>
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	190 989,4	243 920,8	79,4	127,7	12,9

<sup>1)</sup> Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono pkt 2. rozdziału II. części II. Sprawozdania.

Zobowiązania związków w 2022 r. ukształtowały się na podobnym poziomie jak w roku ubiegłym. Na koniec 2022 r. 22 związki jst (13,1% ogółu) posiadały zobowiązania. Na zobowiązania składały się głównie kredyty i pożyczki w kwocie 288 759 tys. zł, które stanowiły 95,6% ogólnej kwoty zobowiązań. Zobowiązania wymagalne wykazało pięć związków jst na łączną kwotę 13 421 tys. zł, z czego 99,9% tej sumy to zobowiązania wymagalne dwóch związków z tytułu niezapłaconych faktur za usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz za usługi wywozu odpadów komunalnych. Relacja kwoty długu do dochodów ogółem związków od kilku lat kształtuje się na podobnym poziomie, w 2022 r. stanowiła 15,4% wszystkich dochodów.

## Poziom zadłużenia związków jednostek samorządu terytorialnego oraz relacja kwoty długu do dochodów w latach 2016–2022



## 2. Związek metropolitalny – Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach

Wybrane wielkości budżetu związku metropolitalnego w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	2020	2021	2022			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Dynamika (2021 = 100%)
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>1 146 176,3</b>	<b>1 284 845,4</b>	<b>1 355 519,0</b>	<b>109,0</b>	<b>100,0</b>	<b>105,5</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>1 137 789,7</b>	<b>1 275 114,8</b>	<b>1 348 333,2</b>	<b>109,0</b>	<b>99,5</b>	<b>105,7</b>
PIT	363 541,5	406 287,1	346 893,6	100,0	25,6	85,4
Dotacje celowe	11 002,0	12 429,6	14 520,0	100,0	1,1	116,8
Wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego	568 002,9	603 319,4	558 240,7	102,8	41,3	92,5
Wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych	128 705,0	147 862,7	192 840,3	107,7	14,2	130,4
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>8 386,6</b>	<b>9 730,6</b>	<b>7 185,8</b>	<b>104,9</b>	<b>0,5</b>	<b>73,8</b>
Wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego	605,8	546,3	1 591,6	100,0	0,1	291,4
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>1 014 401,9</b>	<b>1 047 511,1</b>	<b>1 298 359,0</b>	<b>90,3</b>	<b>100,0</b>	<b>123,9</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>889 916,2</b>	<b>968 777,7</b>	<b>1 253 698,9</b>	<b>94,1</b>	<b>96,6</b>	<b>129,4</b>
Wynagrodzenia i pochodne	38 590,9	43 637,1	50 949,9	95,5	3,9	116,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	14 475,5	10 417,6	27 225,1	97,9	2,1	261,3
Dotacje	149,2	327,5	268,9	31,1	0,0	82,1
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 uoof	47,9	115,6	575,5	70,2	70,0	497,8
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>124 485,7</b>	<b>78 733,4</b>	<b>44 660,1</b>	<b>42,8</b>	<b>3,4</b>	<b>56,7</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	124 485,7	63 730,9	40 946,2	55,1	3,2	64,2
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uoof	12 260,3	12 273,3	3 439,9	70,2	0,3	28,0
<b>Wynik budżetu</b>	<b>131 774,4</b>	<b>237 334,3</b>	<b>57 160,0</b>	<b>-29,5</b>	<b>x</b>	<b>24,1</b>
Wynik operacyjny	247 873,5	306 337,2	94 634,3	-98,2	x	30,9
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>451 513,1</b>	<b>583 287,5</b>	<b>820 621,8</b>	<b>423,1</b>	<b>100,0</b>	<b>140,7</b>
Zaciągnięcie długu zwrotnego	-	-	-	x	x	x
Wolne środki i nadwyżka	451 513,1	583 287,5	820 621,8	423,1	100,0	140,7
<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>277 067,3</b>	<b>291 816,8</b>	<b>310 697,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>106,5</b>
Należności wymagalne	277 067,3	291 816,8	310 697,2	100,0	100,0	106,5
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>83,9</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>x</b>
Zobowiązania wymagalne	-	-	83,9	x	100,0	x

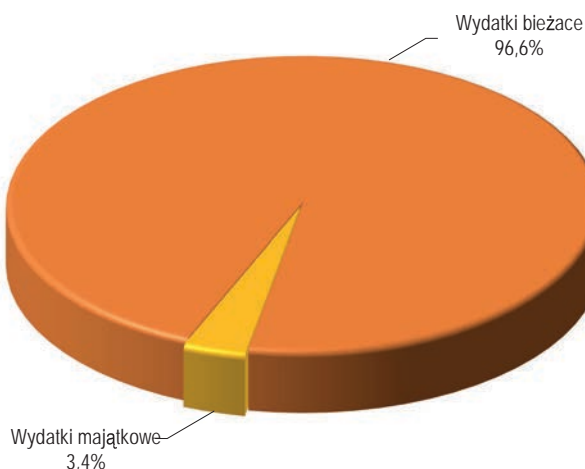
W 2022 r. Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach uzyskiwała dochody budżetowe w łącznej wysokości 1 355 519 tys. zł, co stanowiło 109,0% planowanych dochodów. Zrealizowanymi dochodami budżetowymi były dochody bieżące w kwocie 1 348 333 tys. zł oraz dochody majątkowe – 7 186 tys. zł.



Dochody budżetowe związku metropolitalnego w 2022 r. to głównie dochody bieżące – 99,5%. W dochodach ogółem dominującym źródłem były wpłaty gmin na rzecz związku metropolitalnego (41,3% dochodów ogółem) i udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (25,6%). Pozostałą grupę dochodów metropolii stanowiły pozostałe dochody (17,4%), wpływy z usług (14,2%) i dotacje celowe (1,1%). Dochody majątkowe to 0,5% dochodów ogółem.

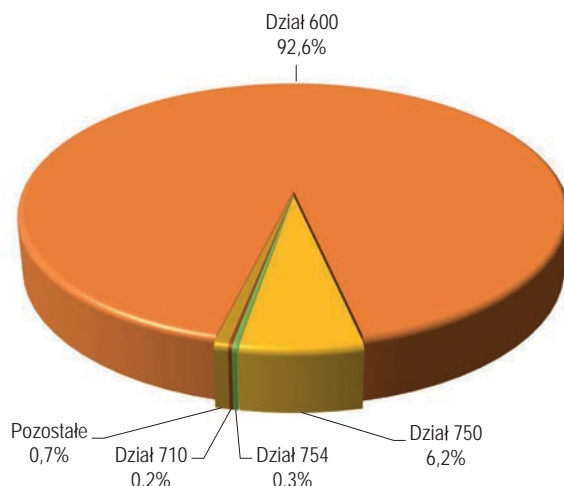
Wydatki budżetowe zostały zrealizowane w łącznej kwocie 1 298 359 tys. zł, co stanowiło 90,3% planu. Podobnie jak w latach poprzednich, wydatki bieżące zostały zrealizowane w stopniu wyższym niż majątkowe. Poziom zrealizowanych wydatków bieżących wyniósł 94,1% planu, a wydatków majątkowych 42,8% planu.

Struktura wydatków ogółem związku metropolitalnego w 2022 r.



W strukturze wydatków ogółem największy udział stanowiły wydatki bieżące 96,6%, a udział wydatków majątkowych wyniósł 3,4% (o 4,1 punktu procentowego mniej niż w 2021 r.). Wydatki majątkowe były o 43,3% niższe niż w roku poprzednim. Wydatki inwestycyjne stanowiły 91,7% wydatków majątkowych i dotyczyły pomocy finansowej przekazanej gminom wchodzącym w skład związku metropolitalnego na realizację inwestycji (80,0%). Ponadto, wydatki inwestycyjne przeznaczono przede wszystkim na organizację i funkcjonowanie lokalnego transportu zbiorowego na terenie metropolii (20,0%).

Struktura wydatków bieżących związku metropolitalnego wg działów klasyfikacji budżetowej w 2022 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 710 – Działalność usługowa.

W ujęciu działów klasyfikacji budżetowej przeważająca część wydatków bieżących to wydatki w dziale 600 – Transport i łączność (92,6%), które związane były głównie z lokalnym transportem zbiorowym na obszarze metropolii. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 7,4%.

Związek metropolitalny w 2022 r., realizując dochody budżetowe w kwocie 1 355 519 tys. zł i wydatki budżetowe w kwocie 1 298 359 tys. zł, osiągnął nadwyżkę budżetową w wysokości 57 160 tys. zł.

Po raz pierwszy od rozpoczęcia działalności, związek na koniec 2022 r. posiadał zobowiązania wymagalne zaliczane do długu publicznego, które wynosiły 84 tys. zł<sup>1</sup>. Kwota należności wymagalnych w wysokości 310 697 tys. zł wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 6,5%.

<sup>1</sup> Zobowiązania wymagalne stanowiły niezwrócone w terminie zabezpieczenie należytego wykonania umowy, które od 2022 r. zostały zaliczone do tej kategorii zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2431).

## Rozdział IX.

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

#### 1. Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp

##### 1.1. Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp)

Budżety jst w części bieżącej co do zasady powinny się równoważyć, co oznacza że wydatki bieżące muszą mieć pokrycie w dochodach bieżących. Od tej generalnej zasady ustawodawca w prawie przewidział wyjątki. W roku 2022 jst równoważyły część bieżącą budżetu w oparciu o:

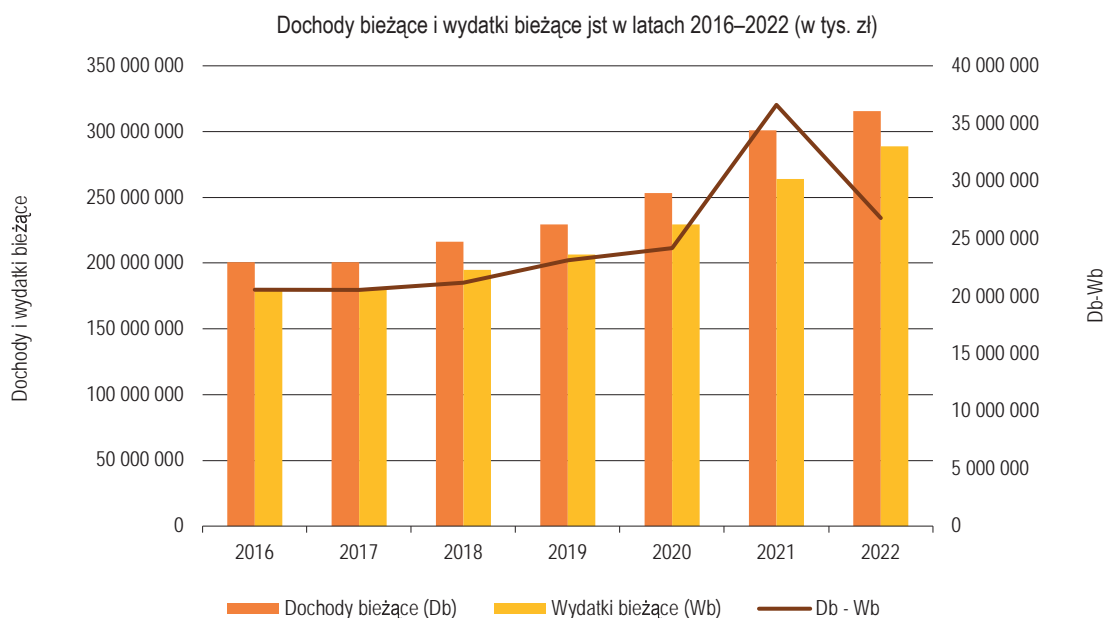
- nadwyżkę budżetową;
- spłatę udzielonych pożyczek z lat ubiegłych;
- niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o środki wyżej wymienione;
- przepisy umożliwiające wykorzystanie wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, tj. nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych;
- przepisy wydane w związku z wybuchem konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy, na mocy art. 110 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>1</sup> zawarto regulację, z której wynika, że ocena spełnienia zasady określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych następuje z uwzględnieniem wykonanych wydatków bieżących pomniejszonych o wykonane wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie były finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel.

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. Ustawodawca, w art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>, zezwolił aby w latach 2023–2025 – 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.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 103 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1964.

### 1.1.1. Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi (reguła z art. 242 uofp w 2022 r.)



W 2022 r. wydatki bieżące budżetów jst zostały wykonane w kwocie 288 950 389 tys. zł przy uzyskanych dochodach bieżących w wysokości 315 750 691 tys. zł. Liczba jst, w których w 2022 r. nie osiągnięto dochodów bieżących w wysokości umożliwiającej pokrycie wydatków bieżących (77 jst) była większa niż w 2021 r. (7 jst). Wpływ na wzrost liczby jst, które zamknęły rok budżetowy deficytem operacyjnym miała m.in. sytuacja gospodarcza kraju, tj. wzrost inflacji do poziomu 14,4%, a tym samym zwiększenie przez jst wydatków bieżących m.in. na zakup energii czy obsługę długu.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z podziałem na typy jst w latach 2021–2022 (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>2021</b>								
Polska, z tego:	7	264 386	276 795	-12 409	2 800	300 469 031	263 850 296	36 618 735
– 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
<b>2022</b>								
Polska, z tego:	77	19 281 351	19 525 795	-244 444	2 730	296 469 340	269 424 594	27 044 746
– gminy	57	7 410 063	7 562 277	-152 214	2 354	149 550 332	135 978 555	13 571 777
– m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	20 684 469	18 874 247	1 810 222
– miasta na prawach powiatu	13	11 133 519	11 214 388	-80 869	52	70 648 507	67 221 626	3 426 881
– powiaty	7	737 769	749 130	-11 361	307	34 143 803	31 511 417	2 632 386
– województwa samorządowe	-	-	-	-	16	21 442 229	15 838 748	5 603 481

Spśród 77 jednostek samorządu terytorialnego, w których w 2022 r. wykonane wydatki bieżące przekroczyły wykonane dochody bieżące:

- 1) w 68 – różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami,
- 2) w 5 – różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z wolnych środków,

- 3) w 4 – różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z nadwyżki budżetowej oraz niewykorzystanych środków na rachunku bieżącym.

## 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 2023 r. oraz projekty wieloletnich prognoz finansowych na rok 2023 i lata kolejne, jst zobowiązane były do uwzględnienia zmian w sposobie wyliczania indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia określonego w art. 243–244 uofp. Wprowadzone dla prognoz zmiany w obliczeniu relacji z art. 243 polegały m.in. na:

- wyliczeniu średniej z obliczanych dla ostatnich trzech albo siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących. Wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia na lata 2022–2025 relacji dokonywał organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 grudnia 2021 r.,
- nieuwzględnieniu potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji.

Ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym<sup>3</sup> wprowadzono dodatkowe wyłączenie w związku z wybuchem konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy. Wskazano, że ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu jst na rok 2023 i lata kolejne, wydatki bieżące budżetu tej jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel.

Ustawodawca – pod pewnymi warunkami – zezwolił na niespełnienie w latach 2023–2025 relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jst. Relacja może być niezachowana przez jst w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jst na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z:

- prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego,
- nadwyżki budżetowej,
- wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego innych niż określone w pkt 5 i 8, w tym wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych,
- spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych,
- niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków, które nie są przeznaczone na sfinansowanie deficytu.

Ponadto, ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>, w art. 35 ustawodawca wprowadził wyłączenie polegające na tym, że ograniczeń wynikających z indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia, określonego w art. 243 ust. 1 uofp, nie stosuje się do wykupu papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz spłaty rat 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, wraz z wydatkami bieżącymi na obsługę tych zobowiązań, odpowiednio emitowanych lub zaciąganych w związku z realizacją zadania inwestycyjnego dofinansowywanego z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu zadania i otrzymaniu dofinansowania ze środków pochodzących z tego Funduszu.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 141 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. poz. 1265.

## 1.2.2. Spełnienie relacji z art. 243 uofp na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektem budżetu

W 2022 r. miały zastosowanie regulacje wprowadzone art. 7 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Wynika z nich, że 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.

Wybór przez jst średniej arytmetycznej do wyliczenia relacji z art. 243 uofp na lata 2022–2025

Wyszczególnienie	Liczba jst	Średnia arytmetyczna 3-letnia	Średnia arytmetyczna 7-letnia
1	2	3	4
<b>Polska, z tego:</b>	<b>2 807</b>	<b>475</b>	<b>2 332</b>
– gminy	2 411	407	2 004
– m.st. Warszawa	1	-	1
– miasta na prawach powiatu	65	5	60
– powiaty	314	50	264
– województwa samorządowe	16	13	3

Z powyższej tabeli wynika, że większość jst (gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty) zdecydowała, że korzystniejszym wyborem do wyliczenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ust. 1 uofp będzie wybór okresu siedmioletniego (2 332 jst), natomiast wyboru okresu trzyletniego dokonało 475 jst. W przypadku województw samorządowych wyborem korzystniejszym okazał się jednak okres trzyletni (13 jst).

Liczba jst, które złożyły projekty wpf na 2023 rok i lata kolejne z informacją o niespełnieniu relacji z art. 243 uofp, przynajmniej w jednym roku prognozy wyniosła 128 jst. W głównej mierze przypadki niespełnienia ww. relacji wystąpiły w latach 2026–2030, natomiast w jednej gminie odnotowano brak spełnienia relacji z art. 243 uofp w 2023 r., z uwagi na przekroczenie ustawowego progu 100% prognozowanej łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody określone w uofp.

Ocena spełnienia relacji z art. 243 uofp na 2023 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu

Wyszczególnienie	Liczba jst	Spełnienie art. 243 uofp	w tym po uwzględnieniu art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. <sup>1)</sup>	Niespełnienie art. 243 uofp
1	2	3	4	5
<b>Polska, z tego:</b>	<b>2 807</b>	<b>2 806</b>	<b>21</b>	<b>1</b>
– gminy	2 411	2 410	14	1
– m.st. Warszawa	1	1	-	-
– miasta na prawach powiatu	65	65	4	-
– powiaty	314	314	3	-
– województwa samorządowe	16	16	-	-

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964).

Stosownie do art. 243 ust. 3b jst mają możliwość dokonywania wcześniejszej spłaty zadłużenia lub jego restrukturyzacji. 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 2022 r. był stosowany przez jst porównywalnie do roku ubiegłego<sup>5</sup>. Na wcześniejszą spłatę przychodów zwrotnych zdecydowały się 122 jst (w 2021 r. – 113 jst), z czego: 88 gmin (w 2021 r. – 86), 24 powiaty (w 2021 r. – 19), dziewięć miast na prawach powiatu (w 2021 r. – 6), jeden samorząd województwa (w 2021 r. – 2). Zrestrukturyzowano w ten sposób 1 020 352 tys. zł zobowiązań. Wcześniejszą spłatę długu sfinansowano przede wszystkim środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania w kwocie 598 453 tys. zł (58,7%), wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp w kwocie 316 815 tys. zł (31,0%) oraz środkami z innych tytułów w kwocie 105 084 tys. zł (10,3%). Restrukturyzacji zadłużenia dokonywano z wykorzystaniem jednego lub dwóch źródeł jego sfinansowania, w tym z wykorzystaniem wolnych środków (83 jst), poprzez zaciągnięcie nowego zobowiązania (35 jst), a 20 jst zdecydowało się na spłatę długu innymi środkami, przewidzianymi w art. 217 ust. 2 pkt 4 i 7 uofp.

Zgodnie z informacjami zawartymi w projektach wpf na rok 2023 i lata kolejne wcześniejsza spłata przyszłych zobowiązań była przewidywana w 13 jst (dziewięciu gminach, jednym mieście na prawach powiatu oraz trzech powiatach).

Zgodnie z metodologią wieloletniej prognozy finansowej w latach 2022–2023 ujmuje się wydatki bieżące podlegające ustawowemu wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, ponoszone na organizację Igrzysk Europejskich oraz w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Na koniec 2022 r. 190 jst zadeklarowało w swoich wpf wydatki bieżące na realizację zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w wysokości 55 865 tys. zł.

Wydatki bieżące na realizację zadań związanych z realizacją zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa ujęte w poz. 10.11 wpf na koniec 2022 r.

Wyszczególnienie	Liczba jst	Dochody bieżące (poz. 1.1 wpf) (w tys. zł)	Wydatki bieżące na realizację zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy (poz. 10.11 wpf) (w tys. zł)	4: 3 (w %)
1	2	3	4	5
<b>Polska, z tego:</b>	<b>190</b>	<b>46 261 893</b>	<b>55 865</b>	<b>0,12</b>
– gminy	129	11 835 120	16 210	0,14
– miasta na prawach powiatu	20	19 616 773	20 063	0,10
– powiaty	30	3 556 493	1 940	0,05
– województwa samorządowe	9	11 153 507	17 652	0,16

<sup>5</sup> Ustalono na podstawie zbioru danych wpf wg stanu na 31 grudnia 2022 r.

### 1.3. Prognozy na lata 2023–2026

Sytuacja finansowa jst w latach 2023–2026 na podstawie wybranych wielkości zawartych w projektach wpf złożonych wraz z projektem budżetu na 2023 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie (w mln zł)			Prognoza <sup>1)</sup> (w mln zł)			
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>304 930</b>	<b>333 409</b>	<b>345 673</b>	<b>330 980</b>	<b>312 707</b>	<b>309 712</b>	<b>314 000</b>
Dochody bieżące (Db)	271 873	300 733	315 751	271 441	287 027	296 635	305 085
Dochody majątkowe, w tym:	33 057	32 676	29 922	59 539	25 679	13 077	8 915
Dochody ze sprzedaży majątku	3 687	5 575	5 251	5 891	3 343	2 691	1 972
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>299 241</b>	<b>315 967</b>	<b>353 853</b>	<b>369 425</b>	<b>314 191</b>	<b>305 258</b>	<b>307 864</b>
Wydatki bieżące (Wb)	250 489	264 127	288 950	269 501	269 460	273 826	279 627
Wydatki majątkowe	48 752	51 840	64 902	99 923	44 731	31 432	28 237
<b>Wynik budżetu</b>	<b>5 689</b>	<b>17 442</b>	<b>-8 180</b>	<b>-38 445</b>	<b>-1 484</b>	<b>4 454</b>	<b>6 136</b>
Wynik operacyjny (Db - Wb)	21 384	36 606	26 800	1 939	17 568	22 809	25 458
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>38 205</b>	<b>45 099</b>	<b>62 570</b>	<b>47 339</b>	<b>11 096</b>	<b>5 780</b>	<b>3 754</b>
Zaciągnięty dług zwrotny <sup>2)</sup>	17 104	11 053	9 576	26 931	9 669	5 029	3 424
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>11 284</b>	<b>12 484</b>	<b>14 994</b>	<b>8 918</b>	<b>9 609</b>	<b>10 228</b>	<b>9 869</b>
Splata długu zwrotnego	9 591	9 807	9 707	7 945	9 326	9 996	9 619
<b>Kwota długu</b>	<b>89 845</b>	<b>91 123</b>	<b>90 826</b>	<b>112 419</b>	<b>112 427</b>	<b>107 178</b>	<b>100 707</b>

<sup>1)</sup> Kwoty prognoz ustalono w oparciu o dane z 2 807 jst (bez związków jst) na podstawie informacji zwrotnej w systemie BeSTI@ z dokumentów przekazanych do Ministerstwa Finansów do dnia 31 grudnia 2022 r.

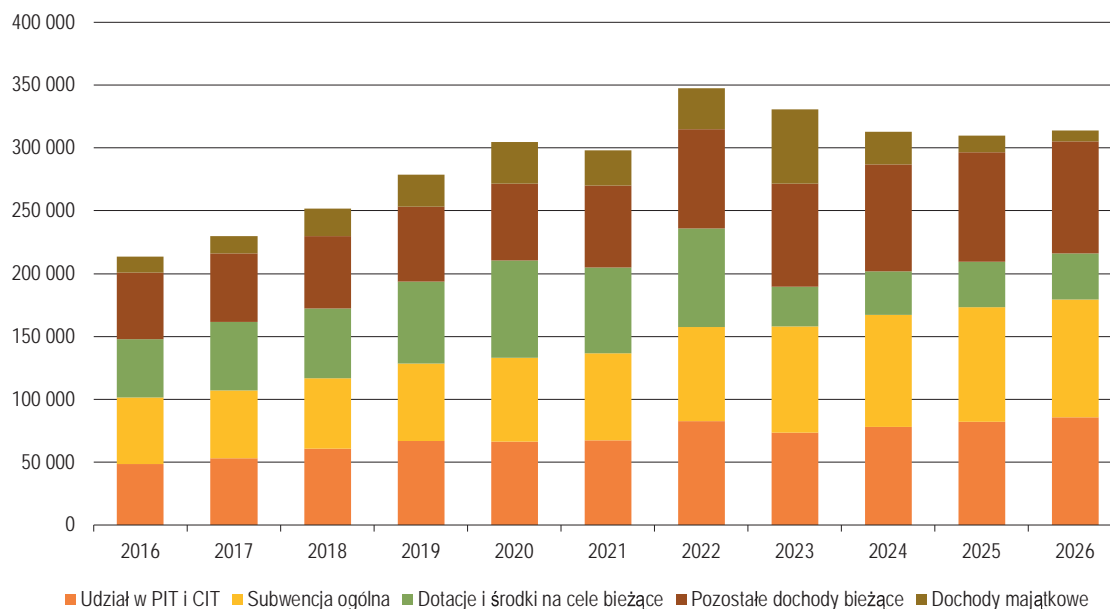
<sup>2)</sup> Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W projektach wpf złożonych wraz z projektami budżetów na 2023 r. jst prognozują na koniec 2023 r. spadek dochodów bieżących (o 44 310 mln zł) oraz wydatków bieżących (o 19 449 mln zł), co ma wpływ na znaczny spadek nadwyżki operacyjnej, w stosunku do kwot uzyskanych w latach poprzednich (o 24 861 mln zł mniej niż w 2022 r.). Ponadto w 2023 r. prognozowany jest wzrost w stosunku do roku poprzedniego wydatków majątkowych (o 35 021 mln zł), co wiąże się z uruchamianiem inwestycji finansowanych środkami Rządowego Funduszu Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych, otrzymaniem przez jst subwencji ogólnej z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji.

Kwota długu, według projektów wpf, wzrośnie w 2023 r. do kwoty 112 419 mln zł (o 21 593 mln zł), za sprawą zaciągania nowych zobowiązań w kwotach wyższych niż prognozowane na 2022 r. rozchody z tytułu spłaty długu zwrotnego, a także przewidywanego do zaciągnięcia długu spłacanego wydatkami. Wydatki bieżące przeznaczone na obsługę długu w 2022 r. wyniosły 4 321 mln zł i wzrosły aż o prawie 270% w porównaniu do roku ubiegłego.

Wydatki bieżące ponoszone przez jst na obsługę długu w latach 2020–2022

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		
	2020	2021	2022
<b>Wydatki na obsługę długu, z tego:</b>	<b>1 637 865,9</b>	<b>1 187 144,1</b>	<b>4 320 726,4</b>
Wydatki na odsetki	1 601 323,2	1 155 000,4	4 268 086,6

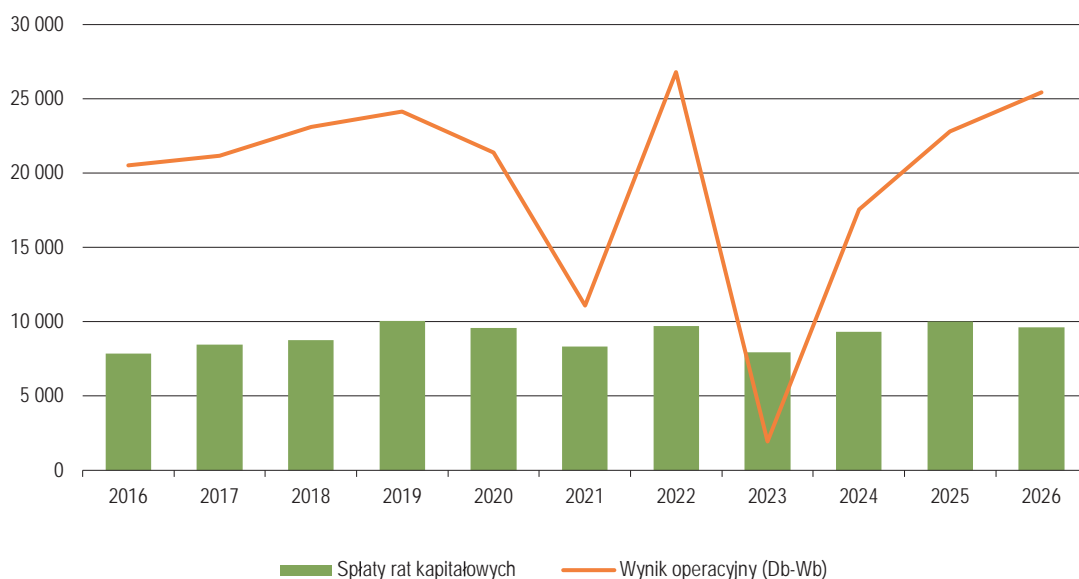
Dochody budżetów jst w latach 2016–2026<sup>1)</sup> (w mln zł)

<sup>1)</sup> W latach 2016–2022 na podstawie wykonania budżetów, od 2023 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach wpf złożonych na 2023 r.

Wydatki budżetów jst w latach 2016–2026<sup>1)</sup> (w mln zł)

<sup>1)</sup> W latach 2016–2022 na podstawie wykonania budżetów, od 2023 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach wpf złożonych na 2023 r.

Splata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji przez jst na tle nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w latach 2016–2026<sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> W latach 2016–2022 na podstawie wykonania budżetów, od 2023 r. na podstawie prognoz zawartych w projektach wpf złożonych na 2023 r.

## 2. Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Zgodnie z art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy (lub związku międzygminnego w całości lub w części odpowiednio do zakresu przejętych zadań). Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina (lub związek międzygminny) pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu;
- 4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi,

a ponadto z ww. opłaty mogą być pokrywane także inne koszty wymienione w ustawie związane z gospodarką odpadami.

Ważnym elementem, determinującym zasady dysponowania środkami pochodzącymi z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest reguła określona w art. 6r ust.1aa cytowanej ustawy z której wynika, że środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu. Jest to jedna ze szczególnych zasad wykonywania budżetu jst, o której mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 uofp, nakazująca traktowanie niewydatkowanych w roku budżetowym dochodów z omawianego źródła jako przychodu kolejnych lat, z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu.

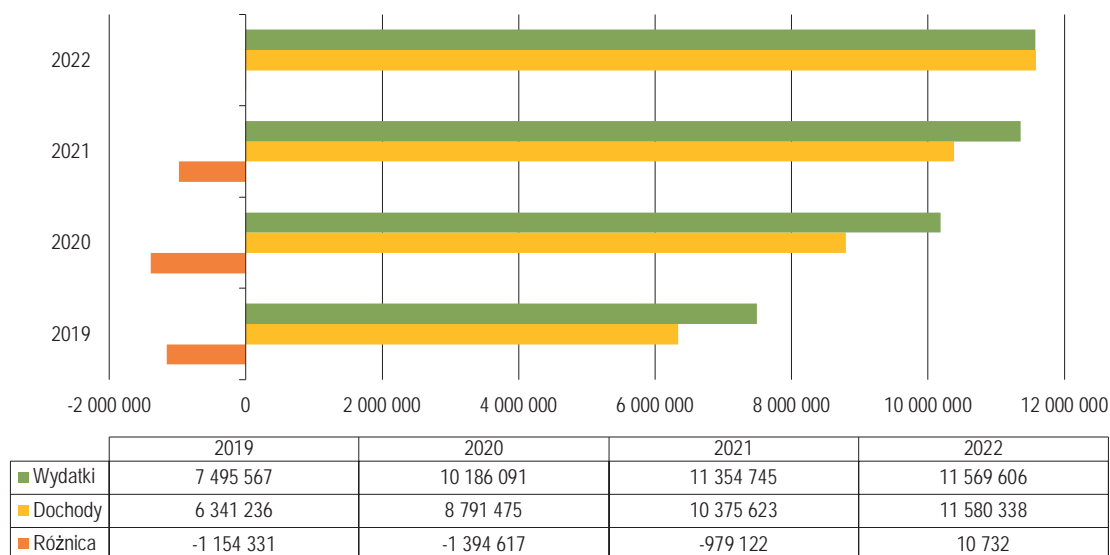
Należy podkreślić, że ustawodawca w 2021 r. na podstawie art. 1 pkt 18 lit. a ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. zmieniającej m.in. ustawę o utrzymaniu i czystości w gminach<sup>6</sup>, z dniem 23 września 2021 r. wprowadził możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o pokryciu części kosztów gospodarowania 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.
- 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

<sup>6</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).

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>7</sup>. Pod uwagę zostały wzięte sprawozdania tylko tych jst i związków międzygminnych, które w latach 2019–2022 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).

Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatki jst na system gospodarowania odpadami w latach 2019–2022 (w tys. zł)



Na przestrzeni lat 2019–2022 dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wszystkich jst i związków międzygminnych systematycznie wzrastały – z 6 341 236 tys. zł w 2019 r. do 11 580 338 tys. zł w 2022 r., przy czym największy rokroczny wzrost tych dochodów nastąpił w 2020 r. (o 38,6%), a w roku 2022 w stosunku do roku poprzedniego nastąpił wzrost o 11,6%. 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 2022 r. nastąpił dalszy wzrost dochodów z tego tytułu we wspomnianych rodzajach jst – i tak w gminach o 13,4% a w miastach na prawach powiatu o 15,5%.

Nieco inaczej kształtowała się realizacja powyższych dochodów w związkach międzygminnych. W latach 2019 i 2020 odnotowano ich wzrost odpowiednio o 18,1% i 17,0%, po czym w roku 2021 wykonanie dochodów z tego tytułu było wyższe o 20,2%, natomiast wykonanie dochodów w 2022 r. ukształtowało się na poziomie o 14,2% niższym w stosunku do roku poprzedniego.

<sup>7</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 *stricto* 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.

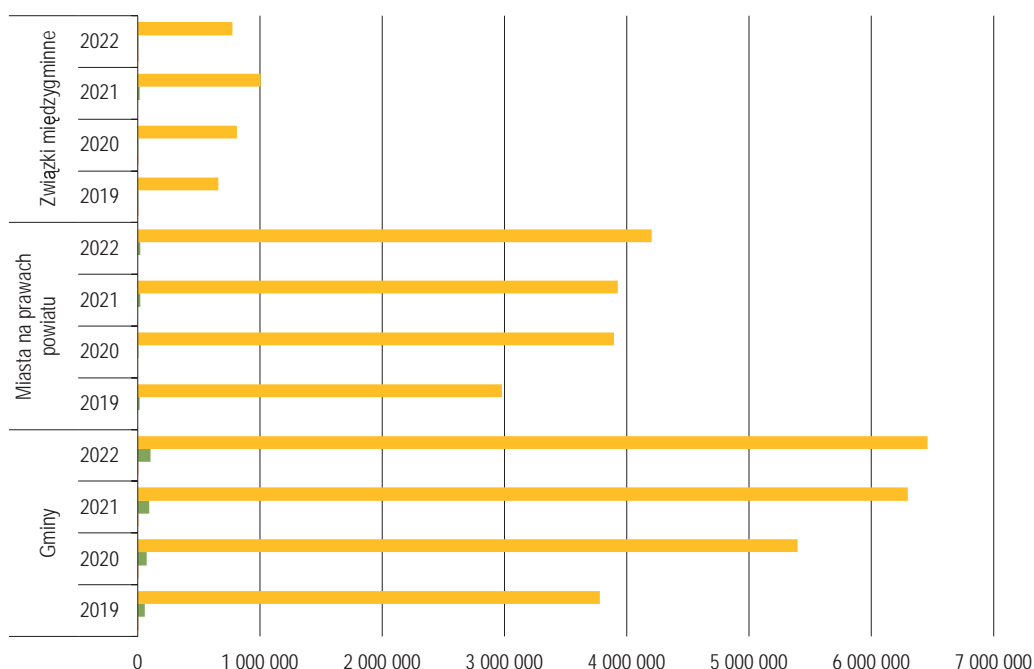
## Finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2019–2022 (w tys. zł)

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
2019	<b>Polska, z tego:</b>	<b>6 341 235,9</b>	<b>7 495 566,9</b>	<b>-1 154 331,0</b>	<b>118,2</b>	<b>120,4</b>	<b>124,3</b>
	– gminy	3 362 143,6	3 835 485,2	-473 341,6	114,1	127,6	123,8
	– miasta na prawach powiatu	2 303 411,2	2 995 774,6	-692 363,4	130,1	111,9	129,3
	– związki międzygminne	675 681,1	664 307,1	11 374,0	98,3	118,1	107,8
2020	<b>Polska, z tego:</b>	<b>8 791 474,5</b>	<b>10 186 091,0</b>	<b>-1 394 616,5</b>	<b>115,9</b>	<b>138,6</b>	<b>135,9</b>
	– gminy	4 745 962,8	5 470 062,9	-724 100,1	115,3	141,2	142,6
	– miasta na prawach powiatu	3 254 838,1	3 900 685,7	-645 847,6	119,8	141,3	130,2
	– związki międzygminne	790 673,6	815 342,4	-24 668,8	103,1	117,0	122,7
2021	<b>Polska, z tego:</b>	<b>10 375 623,3</b>	<b>11 354 745,2</b>	<b>-979 121,9</b>	<b>109,4</b>	<b>118,0</b>	<b>111,5</b>
	– gminy	5 598 035,0	6 391 096,6	-793 061,6	114,2	118,0	116,8
	– miasta na prawach powiatu	3 827 196,6	3 943 880,6	-116 684,0	103,0	117,6	101,1
	– związki międzygminne	950 391,7	1 019 768,0	-69 376,3	107,3	120,2	125,1
2022	<b>Polska, z tego:</b>	<b>11 580 337,8</b>	<b>11 569 606,0</b>	<b>10 731,8</b>	<b>99,9</b>	<b>111,6</b>	<b>101,9</b>
	– gminy	6 346 063,3	6 563 621,6	-217 558,3	103,4	113,4	102,7
	– miasta na prawach powiatu	4 419 209,0	4 223 353,5	195 855,5	95,6	115,5	107,1
	– związki międzygminne	815 065,5	782 630,9	32 434,6	96,0	85,8	76,7

Analiza wydatków jst i związków międzygminnych ujętych w dziale 900, rozdziale 90002 w latach 2019–2022 wykazuje stałą tendencję wzrostową (z 7 495 567 tys. zł w 2019 r. do 11 569 606 tys. zł w 2022 r.). Podobnie jak w przypadku dochodów, największy wzrost wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami, zanotowano w 2020 r., tj. o 35,9% w stosunku do wykonanych w 2019 r., przy dynamice wzrostu w tym przedziale czasowym o 11,6 punktu procentowego. W 2022 r. mimo, że nastąpiła wyżka wykonanych wydatków o 1,9% względem 2021 r., to doszło do spadku dynamiki wzrostu o 9,6 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego.

Największy procentowo przyrost tych wydatków w stosunku do roku 2021 nastąpił w miastach na prawach powiatu – o 7,1%, przy dynamice wzrostu o 6,0 punktów procentowych, nieco mniejszy w gminach (o 2,7% – zanotowano spadek dynamiki wzrostu o 14,1 punktu procentowego), natomiast w związkach międzygminnych wydatki obniżyły się o 23,3% (spadek dynamiki wzrostu o 48,4 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 3 777 045 tys. zł w roku 2019 do 6 460 398 tys. zł w roku 2022, a w miastach na prawach powiatu – z kwoty 2 980 427 tys. zł w roku 2019 do 4 204 779 tys. zł w roku 2022. W związkach międzygminnych wystąpił wzrost wydatków bieżących z kwoty 657 723 tys. zł w roku 2019 do 1 003 890 tys. zł w roku 2021, przy czym w roku 2022 r. nastąpił spadek do kwoty 775 858 tys. zł.

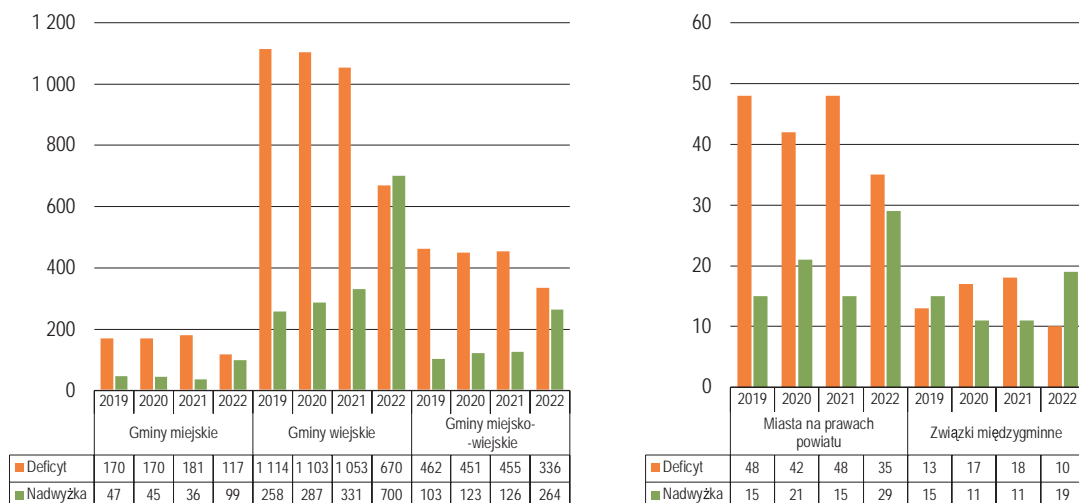
Wydatki oraz zobowiązania wymagalne związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2019–2022  
(w tys. zł)

	Gminy				Miasta na prawach powiatu				Związki międzygminne			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
■ Wydatki bieżące	3 777 045	5 397 590	6 299 239	6 460 398	2 980 427	3 895 828	3 923 577	4 204 779	657 723	810 539	1 003 890	775 858
■ Wydatki majątkowe	58 440	72 473	91 858	103 223	15 348	4 857	20 303	18 575	6 584	4 804	15 878	6 773
■ Zobowiązania wymagalne	1 129	2 202	2 614	279	0	0	0	0	1 115	2 266	0	81

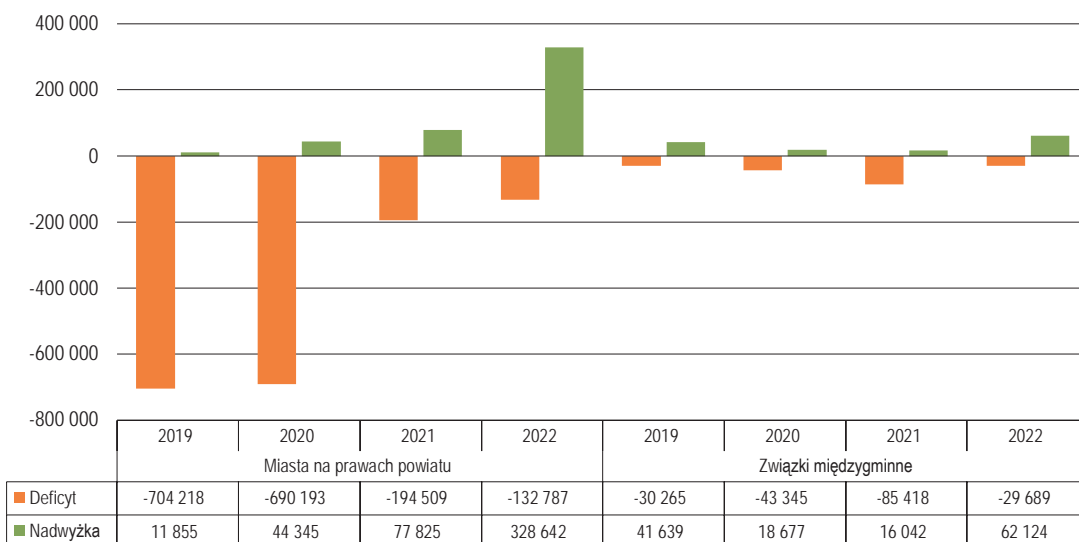
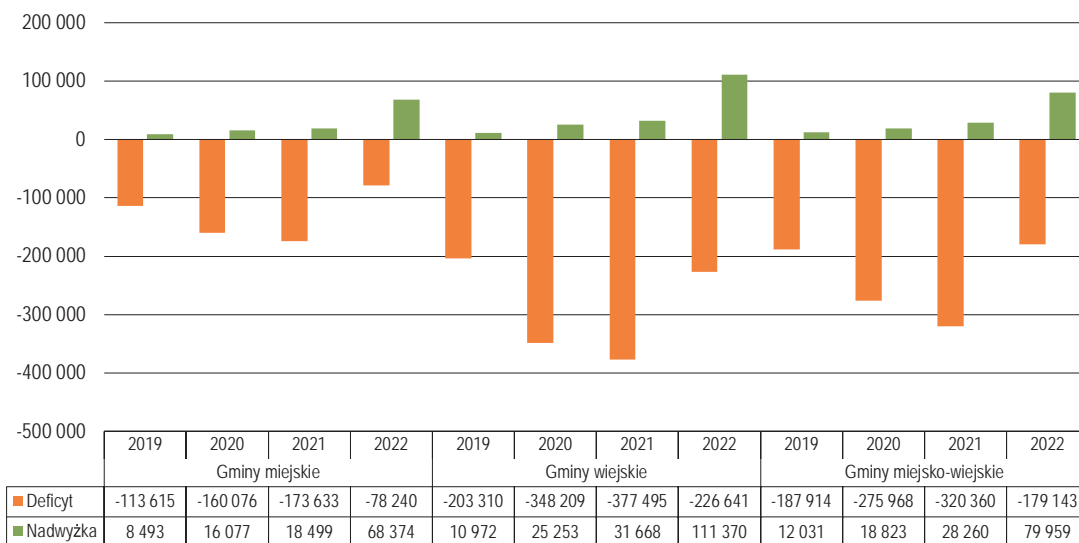
Tak ukształtowany poziom dochodów i wydatków w poszczególnych latach spowodował, że finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2019–2021 w przypadku gmin i miast na prawach powiatu realizujących zadanie zamknęło się *per saldo* deficytem. Rok 2022 zakończył się deficytem jedynie w gminach (na poziomie 217 558 tys. zł), a w miastach na prawach powiatu – nadwyżką w kwocie 195 855 tys. zł. W związkach międzygminnych w latach 2020–2021 także zanotowano wartości ujemne, a jedynie lata 2019 i 2022 zamknęły się nadwyżką dochodów nad wydatkami w systemie na poziomie odpowiednio 11 374 tys. zł i 32 435 tys. zł.

Łączna kwota dochodów wykonanych w 2019 r. przez wszystkie podmioty realizujące zadanie nie wystarczyła na pokrycie wydatków w ramach systemu w wysokości 1 154 331 tys. zł, w 2020 r. deficyt wzrósł do kwoty 1 394 617 tys. zł, w 2021 r. nieco się zmniejszył do poziomu 979 122 tys. zł, a w 2022 r. łączna kwota dochodów przewyższyła wydatki o 10 732 tys. zł.

Rozkład liczby jst wg wyniku finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2019–2022



Wynik finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi dochodami z opłat za gospodarowanie nimi w latach 2019–2022 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 2019–2021, przede wszystkim, w gminach i miastach na prawach powiatu system ten nie bilansował się. W 2022 r. system nie bilansował się wyłącznie w gminach.

W 2019 r. 1 114 gmin wiejskich (tj. 80,9% gmin tego rodzaju) wypracowało ujemny wynik finansowania systemu, a dodatni w 258 (18,7%). Natomiast w roku 2022 deficyt wystąpił w 670 gminach wiejskich (48,7%) zaś nadwyżka w 700 gminach tego rodzaju (50,9%).

W miastach na prawach powiatu sytuacja wyglądała podobnie. Na 63<sup>8</sup> jst tego rodzaju, w latach 2019 i 2021 – 23,8% wypracowało nadwyżkę w finansowaniu systemu, natomiast w latach 2020 i 2022 odpowiednio 33,3% i 45,3%.

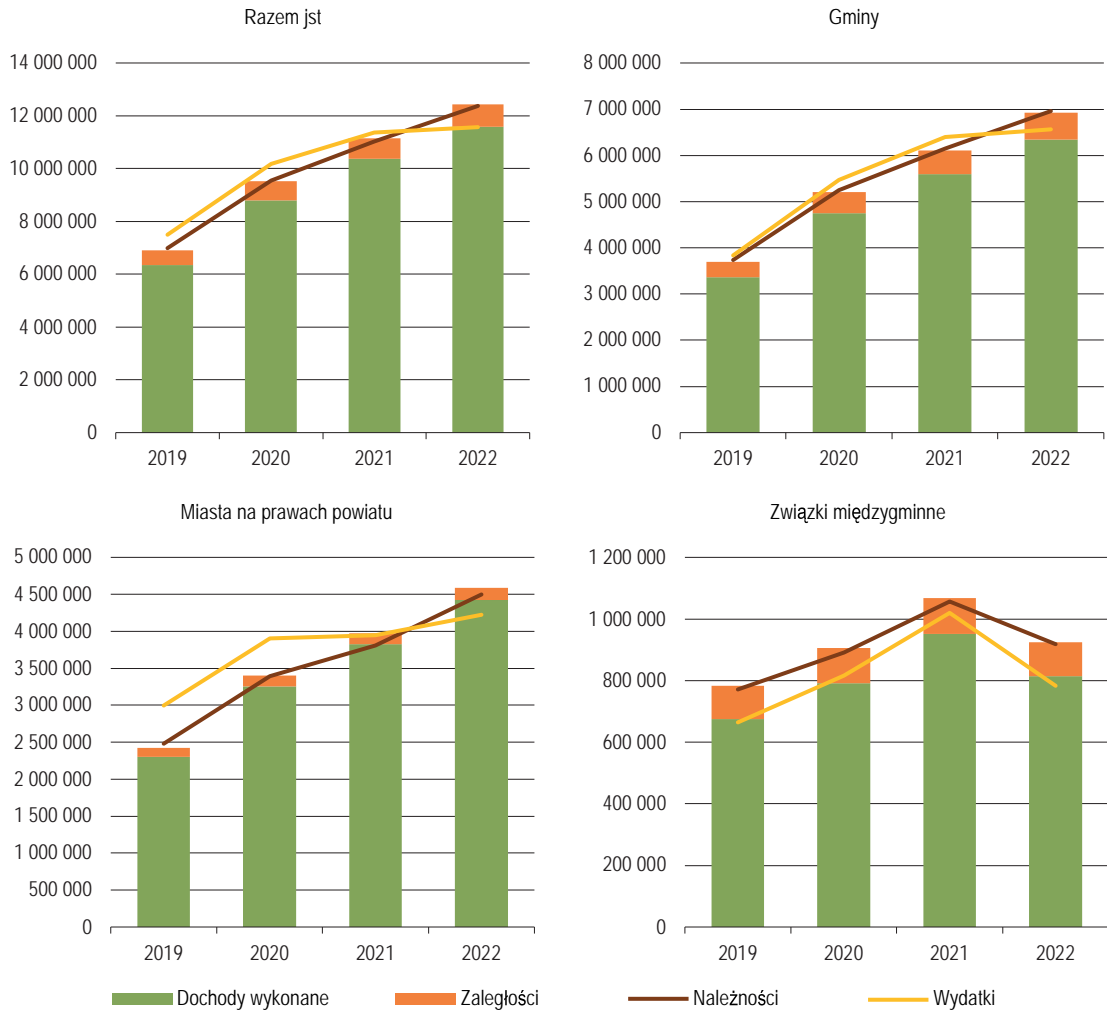
Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi według rodzajów jst w latach 2019–2022 (w tys. zł)

Rok	Plan	Należności	Dochody wykonane	Zaległości	Nadpłaty	4:2 (w %)	5:4 (w %)	4:3 (w %)	6:4 (w %)	Dynamika zaległości (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Gminy</b>										
2019	3 498 590,5	3 735 953,4	3 362 143,6	332 075,8	36 106,6	96,1	9,9	90,0	1,1	124,9
2020	5 036 199,6	5 253 696,1	4 745 962,8	464 312,8	59 612,4	94,2	9,8	90,3	1,3	139,8
2021	5 838 758,7	6 151 377,3	5 598 035,0	510 081,6	68 379,5	95,9	9,1	91,0	1,2	109,9
2022	6 529 254,1	6 958 543,3	6 346 063,3	572 131,9	78 051,6	97,2	9,0	91,2	1,2	112,2
<b>Miasta na prawach powiatu</b>										
2019	2 688 622,3	2 479 530,7	2 303 411,2	117 200,1	27 201,5	85,7	5,1	92,9	1,2	110,8
2020	3 273 307,0	3 392 592,1	3 254 838,1	147 574,8	114 497,5	99,4	4,5	95,9	3,5	125,9
2021	3 892 882,9	3 810 280,7	3 827 196,6	148 828,5	282 305,6	98,3	3,9	100,4	7,4	100,8
2022	4 486 825,1	4 498 043,2	4 419 209,0	165 236,8	199 535,3	98,5	3,7	93,2	4,5	111,0
<b>Związki międzygminne</b>										
2019	670 175,6	771 183,2	675 681,1	108 115,8	20 502,1	100,8	16,0	87,6	3,0	120,9
2020	802 678,2	891 070,7	790 673,6	115 565,8	25 384,5	98,5	14,6	88,7	3,2	106,9
2021	959 410,1	1 056 709,3	950 391,7	116 381,1	24 402,2	99,1	12,2	89,9	2,6	100,7
2022	812 997,0	917 461,0	815 065,5	108 876,0	20 516,1	100,3	13,4	88,8	2,5	93,6
<b>Razem jst</b>										
2019	6 857 388,4	6 986 667,3	6 341 235,9	557 391,7	83 810,2	92,5	8,8	90,8	1,3	120,9
2020	9 112 184,8	9 537 358,9	8 791 474,5	727 453,4	199 494,4	96,5	8,3	92,2	2,3	130,5
2021	10 691 051,7	11 018 367,3	10 375 623,3	775 291,2	375 087,3	97,0	7,5	94,2	3,6	106,6
2022	11 829 076,3	12 374 047,4	11 580 337,8	846 244,8	298 103,0	97,9	7,3	93,6	2,6	109,2

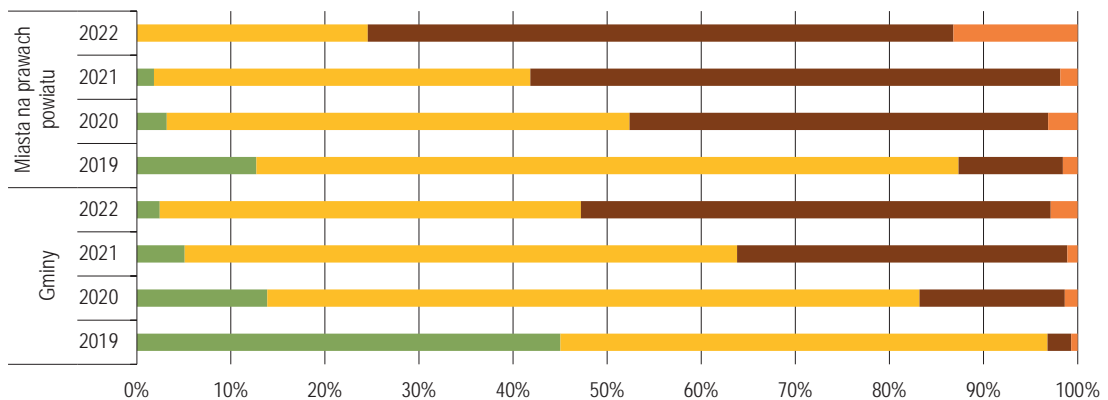
Wysokość dochodów pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzyskiwanych przez poszczególne jst i związki międzygminne realizujące to zadanie jest ważna, lecz dla pełniejszego obrazu sytuacji w systemie gospodarowania odpadami konieczne jest również wskazanie skuteczności w dochodzeniu należności z tytułu tych opłat. W latach 2019–2022, z roku na rok, systematycznie narastały zaległości (należności przeterminowane) z tego tytułu. W 2019 r. w kwotach globalnych zaległości wynosiły 557 392 tys. zł, a w 2022 r. osiągnęły poziom 846 245 tys. zł.

<sup>8</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 związkowi międzygminnym.

Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi według rodzajów jst w latach 2019–2022 (w tys. zł)



Dochody per capita z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w latach 2019–2022 w gminach i miastach na prawach powiatu



	Gminy				Miasta na prawach powiatu			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
■ do 10 zł	975	303	108	49	8	2	1	0
■ 10 zł - 20 zł	1 121	1 516	1 252	913	47	31	22	13
■ 20 zł - 30 zł	54	338	748	1 019	7	28	31	33
■ powyżej 30 zł	15	30	23	58	1	2	1	7

### 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 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 2022 r. wyniosła 6 580 164 tys. zł i wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 710 396 tys. zł, tj. o 12,1%.

Zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez wszystkie jst stanowiły 1,9% w stosunku do wykonanych dochodów wszystkich jst, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem jst spowodowałoby wzrost długu do 28,2% w stosunku do wykonanych dochodów wszystkich jst.

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.

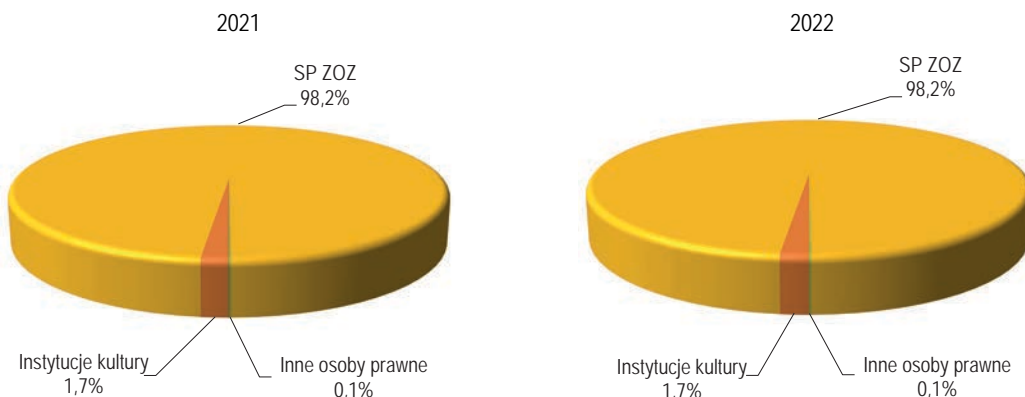
Relacja skumulowanych zobowiązań (łącznie wartość zobowiązań własnych jst oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie samodzielnych jednostek) do dochodów jst wzrosła w pozostałych typach jednostek. Największy wzrost zadłużenia wystąpił w województwach samorządowych (z 20,6% do 32,6%), następnie w powiatach (z 15,4% do 21,5%) i miastach na prawach powiatu z wyłączeniem m.st. Warszawy (z 45,6% do 46,9%). W samym m.st. Warszawa zobowiązania jednostek z osobowością prawną łącznie z zobowiązaniami miasta zwiększyłyby wskaźnik zadłużenia do dochodów poniżej 0,1%.

Zobowiązania jst oraz samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną w latach 2021 i 2022

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 %)	
	2021	2022		2021	2022		2021	2022	2021	2022
	1	2		3	4		5	6	7	8
<b>Polska, z tego:</b>	<b>91 122 816</b>	<b>90 825 610</b>	<b>99,7</b>	<b>5 869 767</b>	<b>6 580 164</b>	<b>112,1</b>	<b>27,3</b>	<b>26,3</b>	<b>29,1</b>	<b>28,2</b>
– gminy	34 175 694	34 105 690	99,8	65 204	74 096	113,6	20,9	19,9	20,9	19,9
– m.st. Warszawa	5 811 120	5 272 053	90,7	17 254	1 964	11,4	26,9	24,3	27,0	24,4
– miasta na prawach powiatu	39 235 510	40 350 416	102,8	1 015 417	1 167 600	115,0	43,9	45,6	45,0	46,9
– powiaty	6 214 150	6 025 405	97,0	1 943 996	2 372 920	122,1	17,2	15,4	22,6	21,5
– województwa samorządowe	5 686 343	5 072 046	89,2	2 827 895	2 963 584	104,8	24,9	20,6	37,3	32,6

<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).

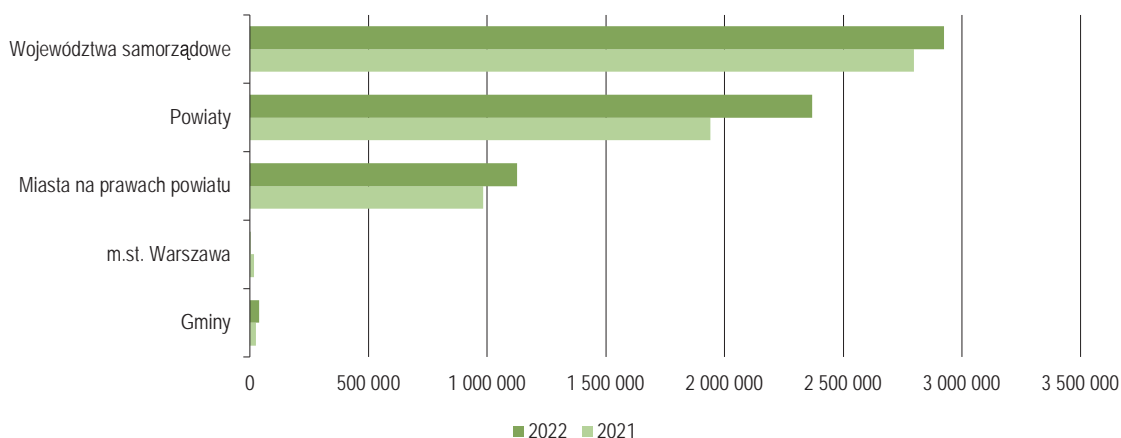
Zadłużenie samorządowych jednostek z osobowością prawną według rodzajów jednostek w latach 2021–2022



Zobowiązania SP ZOZ zaliczane do długu publicznego w 2022 r. *per saldo* wzrosły o 700 659 tys. zł, tj. o 12,2% w stosunku do roku poprzedniego. W najbardziej zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez województwa samorządowe (ich dług stanowił w 2022 r. 45,3% 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 36,7% ogółu zadłużenia SP ZOZ), w porównaniu z 2021 r. nastąpił wzrost długu o 22,1%, a w SP ZOZ nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (z wyłączeniem m.st. Warszawy) nastąpił wzrost długu o 14,7% w stosunku do roku poprzedniego, a ich zadłużenie stanowiło 17,4% ogółu zadłużenia SP ZOZ. W m.st. Warszawa zadłużenie SP ZOZ zmniejszyło się o 92,8% w stosunku do roku poprzedniego (z kwoty 16 364 tys. zł do kwoty 1 181 tys. zł). Jednak w stosunku do całości zadłużenia SP ZOZ jest to kwota pomijalna, stanowiąca mniej niż 0,1% wszystkich zobowiązań SP ZOZ.

Na koniec 2022 r. zadłużenie SP ZOZ wykazały 254 jst, z tego 15 województw samorządowych, 155 powiatów, 65 gmin oraz 18 miast na prawach powiatu (w 2021 r. – 253 jst).

Zobowiązania SP ZOZ w latach 2021 i 2022 według szczebli jst będących organem założycielskim



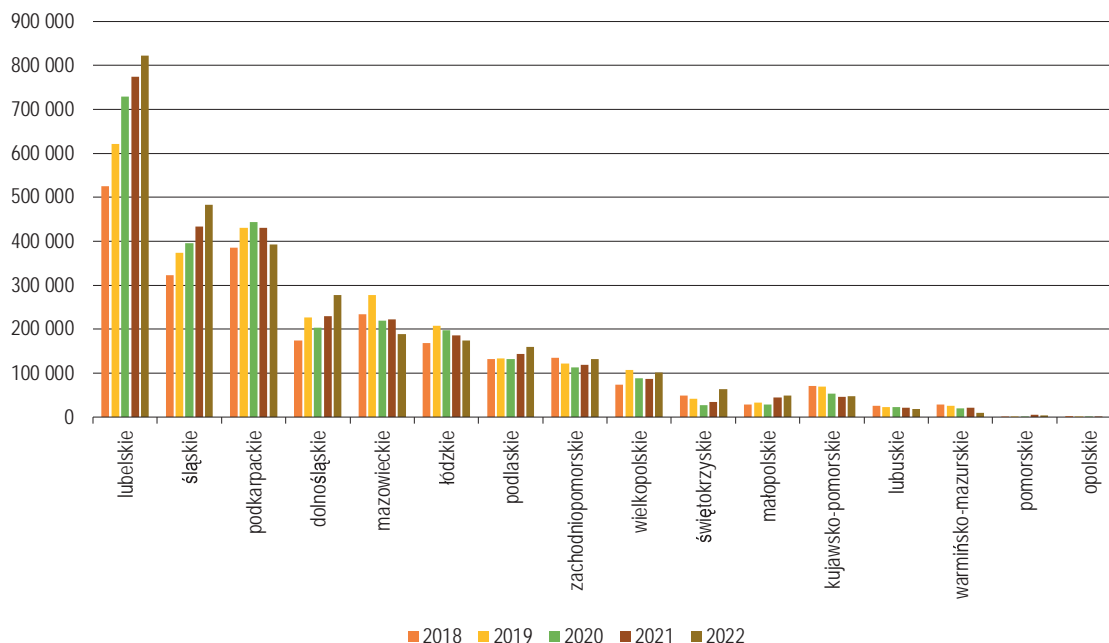
Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst na tle dochodów jst w latach 2021 i 2022

Wy szczególennie	Zobowiązania ogółem samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)		Dyna- mika (w %) 3:2	w tym:		Dyna- mika (w %) 6:5	Udział zobowiązań (w %)				Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych jst (w %)	
				zobowiązania wymagalne samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)			ogółem SP ZOZ w zadłużeniu samorządowych jednostek z osobowością prawną		wymagalnych w zobowiązaniach SP ZOZ			
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
<b>Polska, z tego:</b>	<b>5 762 561</b>	<b>6 463 220</b>	<b>112,2</b>	<b>1 153 615</b>	<b>1 456 831</b>	<b>126,3</b>	<b>98,2</b>	<b>98,2</b>	<b>20,0</b>	<b>22,5</b>	<b>29,1</b>	<b>28,1</b>
– gminy	24 507	39 913	162,9	5 327	8 128	152,6	37,6	53,9	21,7	20,4	20,9	19,9
– m.st. Warszawa	16 364	1 181	7,2	4 611	542	11,8	94,8	60,2	28,2	45,9	27,0	24,4
– miasta na prawach powiatu	982 760	1 126 981	114,7	152 164	233 426	153,4	96,8	96,5	15,5	20,7	45,0	46,8
– powiaty	1 941 457	2 370 053	122,1	323 273	444 934	137,6	99,9	99,9	16,7	18,8	22,6	21,5
– województwa samorządowe	2 797 474	2 925 091	104,6	668 240	769 801	115,2	98,9	98,7	23,9	26,3	37,2	32,5

Zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ w 2022 r. wzrosły *per saldo* o 127 618 tys. zł, tj. o 4,6% w stosunku do roku poprzedniego. W siedmiu województwach odnotowano spadek zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim na łączną kwotę 97 562 tys. zł. W dziewięciu województwach odnotowano wzrost zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim o łączną kwotę 225 179 tys. zł. Największy kwotowy wzrost zobowiązań odnotowano w województwie śląskim o 49 284 tys. zł, w województwie dolnośląskim i lubelskim, gdzie zobowiązania SP ZOZ wzrosły w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio o 48 311 tys. zł i 47 634 tys. zł.

Największe zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ wystąpiły w województwie lubelskim i wyniosły 822 179 tys. zł. Wojewódzkie SP ZOZ województwa opolskiego nie miały żadnych zobowiązań.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w latach 2018–2022



Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w latach 2021–2022

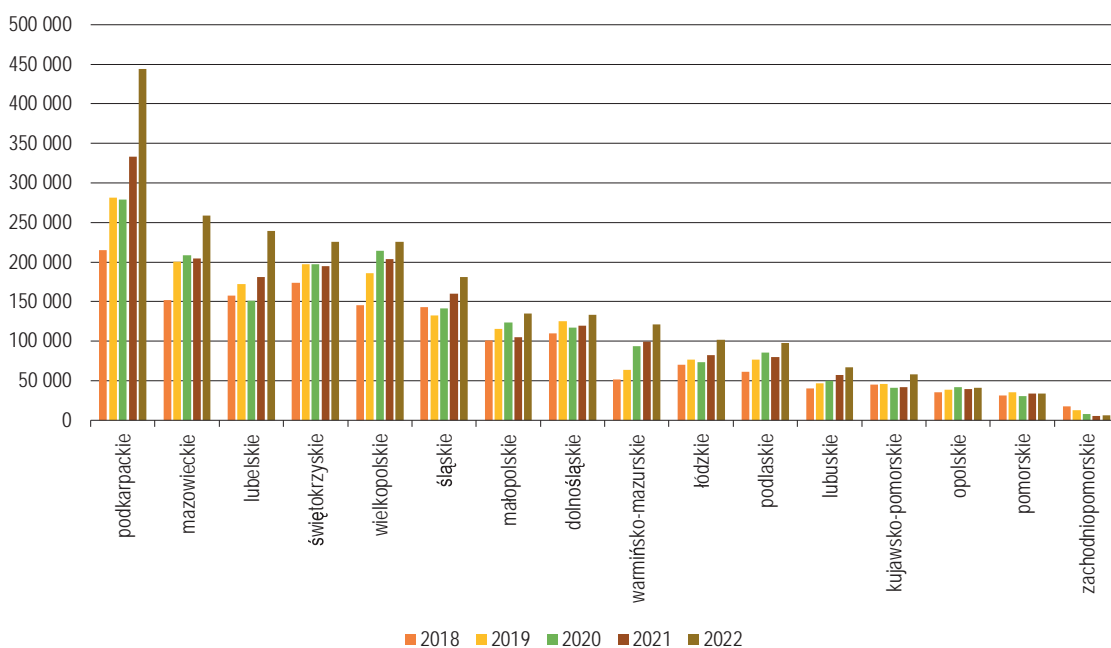
Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych województw (w %)	
	2021	2022		2021	2022
1	2	3	4	5	6
<b>Polska, z tego:</b>	<b>2 797 474</b>	<b>2 925 091</b>	<b>104,6</b>	<b>37,2</b>	<b>32,5</b>
dolnośląskie	229 195	277 507	121,1	31,1	30,4
kujawsko-pomorskie	45 836	48 075	104,9	21,9	17,7
lubelskie	774 545	822 179	106,1	101,1	100,9
lubuskie	21 066	18 899	89,7	37,1	29,8
łódzkie	185 974	173 907	93,5	53,9	45,3
małopolskie	44 403	49 372	111,2	26,8	23,6
mazowieckie	222 604	188 325	84,6	29,2	22,9
opolskie	152	-	x	9,8	6,2
podkarpackie	430 849	393 203	91,3	49,8	40,2
podlaskie	143 027	159 204	111,3	60,7	61,0
pomorskie	4 608	4 500	97,6	23,7	19,3
śląskie	434 134	483 418	111,4	37,6	37,7
świętokrzyskie	33 957	63 173	186,0	21,6	20,4
warmińsko-mazurskie	21 254	10 112	47,6	39,1	35,4
wielkopolskie	87 367	101 640	116,3	23,4	19,2
zachodniopomorskie	118 503	131 578	111,0	44,7	38,5

Zobowiązania powiatowych SP ZOZ w 2022 r. wzrosły *per saldo* o 428 597 tys. zł, tj. o 22,1% w stosunku do roku poprzedniego. We wszystkich województwach zobowiązania powiatowych SP ZOZ wzrosły na koniec 2022 r. w porównaniu z 2021 r. Tak jak w roku 2021 kwotowo największy wzrost zobowiązań wystąpił w powiatowych SP ZOZ

w województwie podkarpackim (o 110 670 tys. zł, tj. o 33,2%) oraz lubelskim (o 58 253 tys. zł, tj. o 32,1%). Największy procentowy wzrost zobowiązań powiatowych SP ZOZ wystąpił w województwie kujawsko-pomorskim, tj. o 39,3%.

W ostatnich latach największe zobowiązania wykazują powiatowe SP ZOZ w województwie podkarpackim, przy czym w 2022 r. zostały one zwiększone o 33,2% w stosunku do roku poprzedniego i wyniosły 444 143 tys. zł, co stanowiło 18,7% wszystkich zobowiązań SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w latach 2018–2022



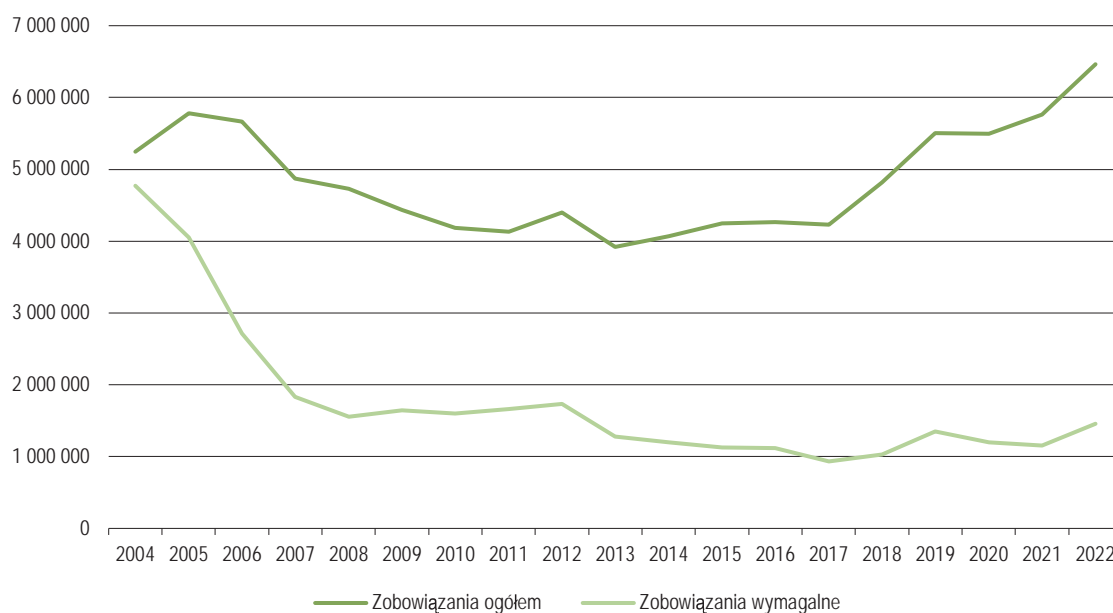
Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w latach 2021–2022

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 %)	
	2021	2022		2021	2022
1	2	3	4	5	6
<b>Polska, z tego:</b>	<b>1 941 457</b>	<b>2 370 053</b>	<b>122,1</b>	<b>22,6</b>	<b>21,5</b>
dolnośląskie	119 441	133 150	111,5	23,0	19,7
kujawsko-pomorskie	41 758	58 187	139,3	14,3	13,6
lubelskie	181 221	239 474	132,1	26,1	26,7
lubuskie	57 347	67 001	116,8	28,1	27,6
łódzkie	82 538	101 512	123,0	21,0	20,3
małopolskie	105 264	135 087	128,3	21,6	19,9
mazowieckie	204 153	258 922	126,8	21,3	20,9
opolskie	39 461	40 744	103,2	29,1	27,5
podkarpackie	333 473	444 143	133,2	27,5	29,1
podlaskie	80 045	97 792	122,2	16,6	15,1
pomorskie	33 589	33 960	101,1	19,6	17,0
śląskie	160 113	181 317	113,2	16,4	15,2
świętokrzyskie	194 971	225 865	115,8	30,0	29,0
warmińsko-mazurskie	99 181	121 027	122,0	25,2	23,5
wielkopolskie	203 500	225 603	110,9	27,6	26,5
zachodniopomorskie	5 401	6 269	116,1	16,8	15,3

## Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst wszystkich szczebli w latach 2001–2022 (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
2022	6 463 220	1 456 831	22,5	112,2	126,3

## Zobowiązania ogółem oraz zobowiązania wymagalne SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2004–2022 (w tys. zł)



Zadłużenie SP ZOZ w 2022 r. – podobnie jak we wcześniejszych latach – było rozłożone bardzo nierównomiernie: nieco ponad jedna czwarta (26,3%) ogólnej kwoty zadłużenia wynika z zobowiązań trzech jst (trzech województw samorządowych). W 2022 r. prawie połowa (49,0%) całego zadłużenia samorządowych SP ZOZ jest wynikiem zadłużenia jednostek nadzorowanych przez dziesięć jst (siedem województw i trzy miasta na prawach powiatu). Należy zaznaczyć, że począwszy od 2014 r., ponad jedna trzecia ogółu zadłużenia samorządowych SP ZOZ występuje na terenie tych samych czterech jst.

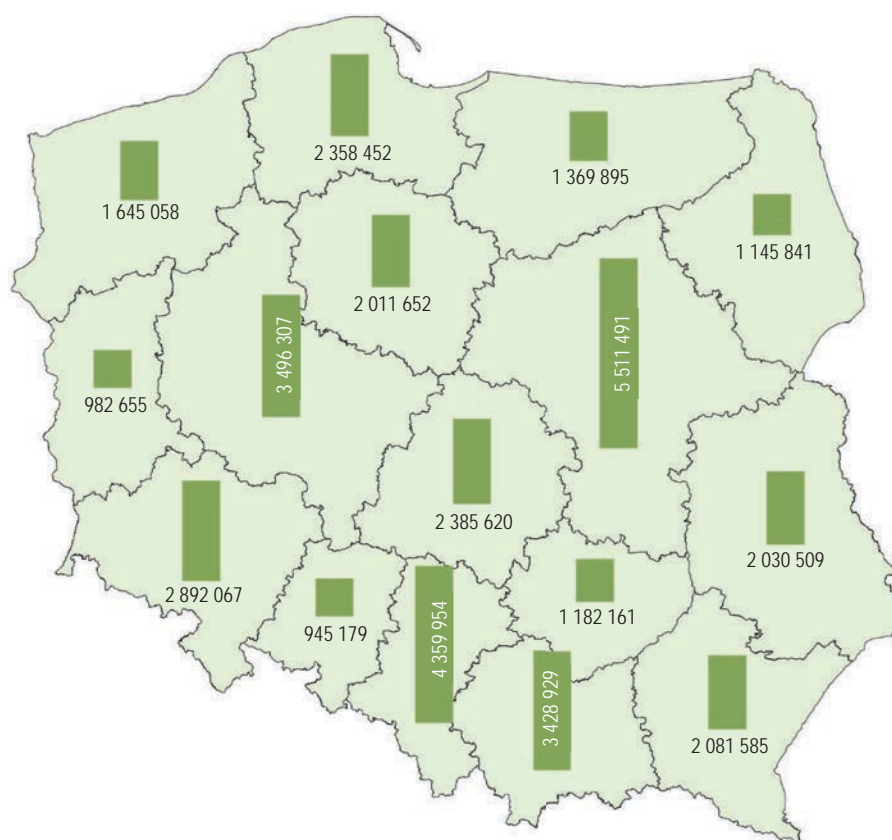
Najwyższe zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego będące organem założycielskim w latach 2021 i 2022 (w tys. zł)

Lp.	Jednostka samorządu terytorialnego będąca organem założycielskim	Zobowiązania SP ZOZ		w tym:		Udział (w %)				Dynamika (w %)	
				zobowiązania wymagalne		zobowiązania ogółem		zobowiązania wymagalne ogółem			
		2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	(4:3)	(6:5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	lubelskie	774 545	822 179	149 951	191 235	13,4	12,7	13,0	13,1	106,1	127,5
2	śląskie	434 134	483 418	139 935	213 364	7,5	7,5	12,1	14,6	111,4	152,5
3	podkarpackie	430 849	393 203	61 561	25 086	7,5	6,1	5,3	1,7	91,3	40,7
4	Grudziądz	375 033	383 679	21 025	50 570	6,5	5,9	1,8	3,5	102,3	240,5
5	dolnośląskie	229 195	277 507	29 714	30 791	4,0	4,3	2,6	2,1	121,1	103,6
6	mazowieckie	222 604	188 325	38 618	28 213	3,9	2,9	3,3	1,9	84,6	73,1
7	łódzkie	185 974	173 907	98 238	63 604	3,2	2,7	8,5	4,4	93,5	64,7
8	podlaskie	143 027	159 204	63 652	72 704	2,5	2,5	5,5	5,0	111,3	114,2
9	Dąbrowa Górnicza	38 609	151 215	23 309	45 915	0,7	2,3	2,0	3,2	391,7	197,0
10	Toruń	116 383	132 678	11 207	19 925	2,0	2,1	1,0	1,4	114,0	177,8
11	<b>Suma (poz. 1. – 10.)</b>	<b>2 950 353</b>	<b>3 165 315</b>	<b>637 210</b>	<b>741 407</b>	<b>51,2</b>	<b>49,0</b>	<b>55,2</b>	<b>50,9</b>	<b>107,3</b>	<b>116,4</b>
12	Pozostałe jst	2 812 208	3 297 905	516 405	715 424	48,8	51,0	44,8	49,1	117,3	138,5
13	<b>Ogółem</b>	<b>5 762 561</b>	<b>6 463 220</b>	<b>1 153 615</b>	<b>1 456 831</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>112,2</b>	<b>126,3</b>

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

Charakterystyka ekonomiczna jednostek samorządu terytorialnego oparta jedynie na bezwzględnych wartościach opisujących wysokość dochodów, wydatków czy zadłużenia zazwyczaj nie odzwierciedla faktycznego stanu gospodarki finansowej badanej jednostki na tle innych jst. Jednostki samorządu terytorialnego posiadające wysokie dochody niekoniecznie muszą zaliczać się do zamożnych i analogicznie te z dochodami niskimi – do biednych. Aby uzyskać miarodajne wyniki do porównań i wniosków często korzysta się w opracowaniach statystycznych czy ekonomicznych z podawania wartości względnych, przeliczonych z wykorzystaniem innych mierzalnych cech. W niniejszym rozdziale obrazowano kondycję finansową samorządów, stosując względne wartości budżetowe – przeliczone na jednego mieszkańca (*per capita*).

Liczba mieszkańców wg województw w 2022 r. (stan na 30 czerwca)



## 1. Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów gmin, w latach 2016–2022, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>3 944</b>	<b>4 307</b>	<b>4 702</b>	<b>5 240</b>	<b>5 780</b>	<b>6 362</b>	<b>6 758</b>
<b>Bieżące, w tym:</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>	<b>6 174</b>
PIT, CIT	674	742	845	941	937	1 070	1 245
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	1 091	1 290	1 308	1 533	1 793	1 800	1 930
Dotacje na zadania zlecone*	925	1 120	1 127	1 345	1 599	1 574	1 051
Subwencja ogólna, w tym:	1 021	1 049	1 098	1 179	1 226	1 435	1 373
Część oświatowa	759	771	799	852	865	908	981
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>163</b>	<b>201</b>	<b>376</b>	<b>441</b>	<b>600</b>	<b>681</b>	<b>584</b>
Dotacje i środki na inwestycje	102	129	300	368	519	411	463
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>3 803</b>	<b>4 338</b>	<b>4 923</b>	<b>5 246</b>	<b>5 572</b>	<b>5 946</b>	<b>6 903</b>
<b>Bieżące, w tym:</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>	<b>5 646</b>
Wynagrodzenia i pochodne	1 317	1 373	1 481	1 602	1 686	1 839	2 036
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	989	1 170	1 163	1 373	1 621	1 590	1 642
Dotacje	229	251	276	311	327	362	420
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	27	26	27	32	26	19	71
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	7	24	31	35	42	33	62
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>424</b>	<b>635</b>	<b>1 016</b>	<b>887</b>	<b>824</b>	<b>905</b>	<b>1 257</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	413	622	1 000	869	803	848	1 200
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	28	155	394	341	284	252	246
<b>Wynik budżetu</b>	<b>141</b>	<b>-31</b>	<b>-221</b>	<b>-6</b>	<b>208</b>	<b>416</b>	<b>-145</b>
Wynik operacyjny	401	403	419	441	432	640	528
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>328</b>	<b>497</b>	<b>690</b>	<b>589</b>	<b>646</b>	<b>841</b>	<b>1 283</b>
Zaciągnięty dług zwrotny	95	181	359	278	253	174	178
Wolne środki i nadwyżka	232	315	329	309	391	664	1 101
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>179</b>	<b>175</b>	<b>189</b>	<b>221</b>	<b>227</b>	<b>248</b>	<b>257</b>
Splata długu zwrotnego	151	145	154	186	180	176	177
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>300</b>	<b>320</b>	<b>454</b>	<b>351</b>	<b>376</b>	<b>384</b>	<b>401</b>
Należności wymagalne	290	308	442	336	359	368	382
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>924</b>	<b>962</b>	<b>1 166</b>	<b>1 256</b>	<b>1 327</b>	<b>1 330</b>	<b>1 341</b>
Zobowiązania wymagalne	2	2	3	1	1	1	2

\* Zgodnie z art. 126 uofp.

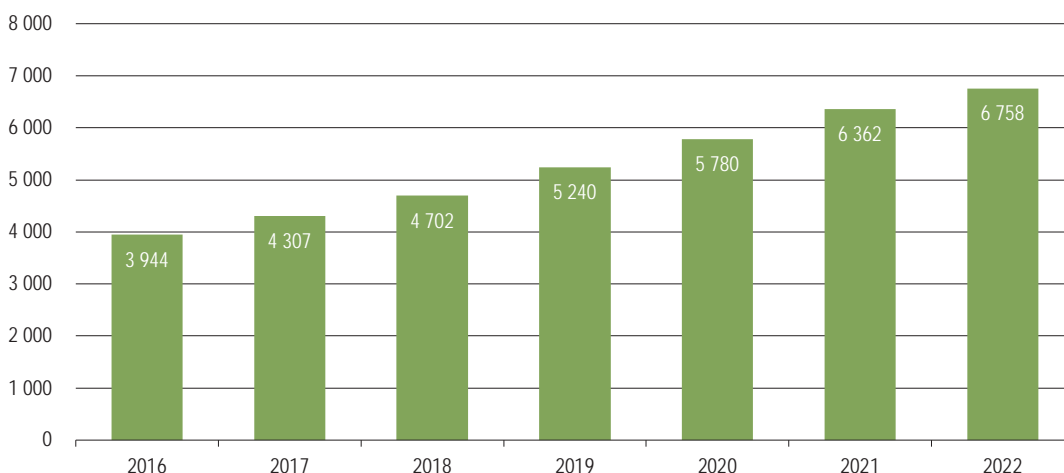
### 1.1. Dochody

W 2022 r. dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 6 758 zł i zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego o 396 zł, a w odniesieniu do 2016 r. o 2 814 zł, co oznacza wzrost o 71,3%, a realny – po uwzględnieniu skumulowanej inflacji<sup>1</sup> – o 39,5%. Uwzględniając inflację, która w 2022 r. wyniosła 14,4% dochody gmin liczone na 1 mieszkańca realnie spadły o 8,2%. W ciągu całego siedmioletniego 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.

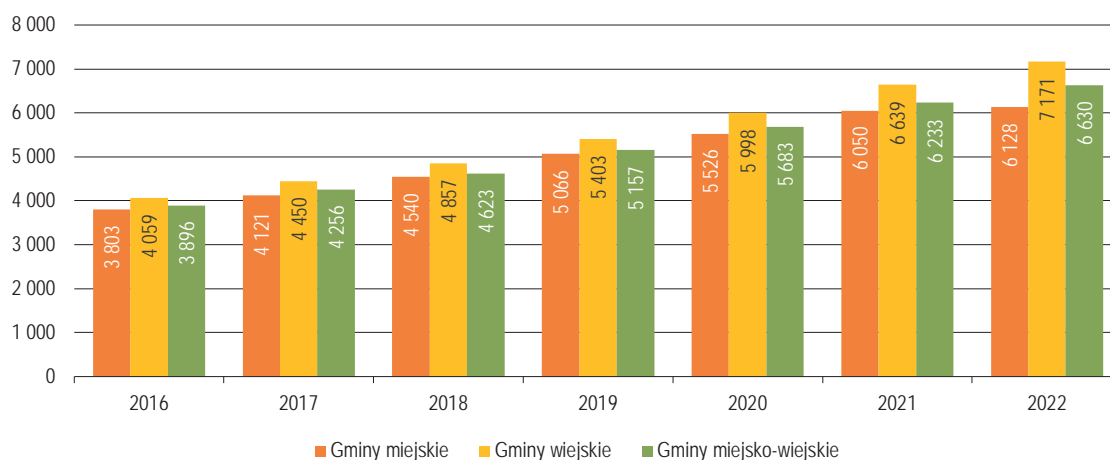
<sup>1</sup> Skumulowana inflacja w latach 2016–2022 wyniosła wg GUS 31,8%.

Według regionów najwyższe średnie dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały w 2022 r. gminy z województw: zachodniopomorskiego, kujawsko-pomorskiego i łódzkiego, a najniższe, gminy województw: opolskiego, małopolskiego i podkarpackiego.

Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022, wg typów (w zł)

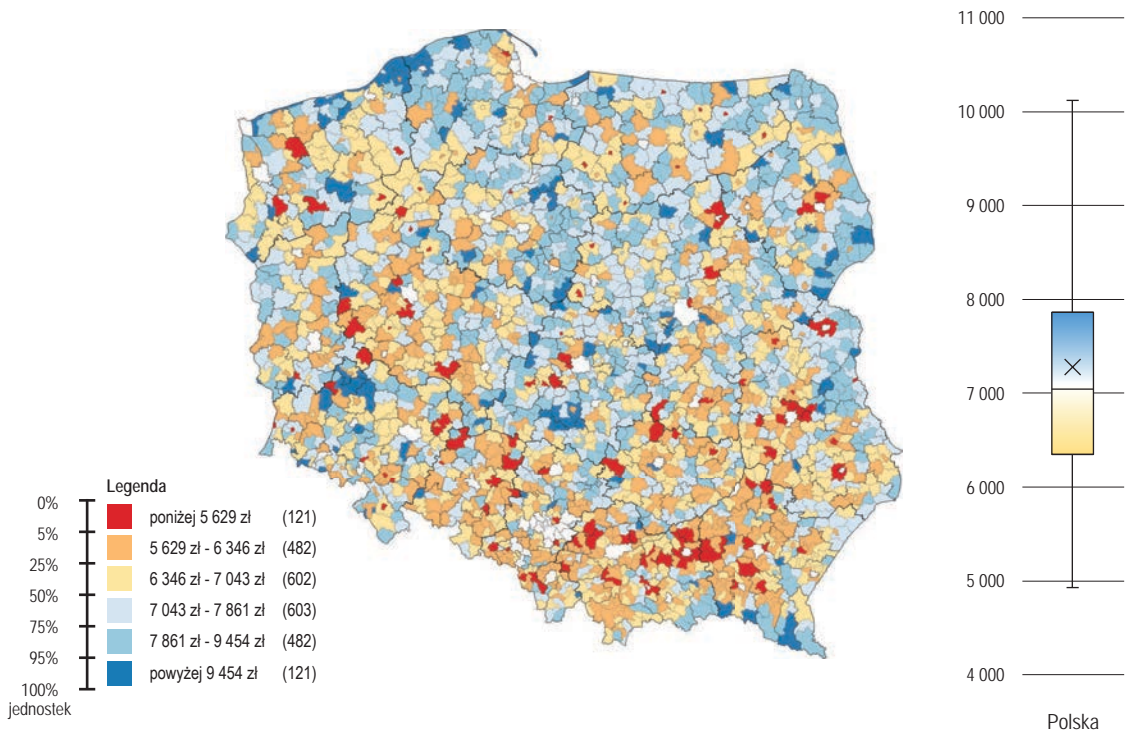


Dynamika dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2021 i 2022 (w zł)

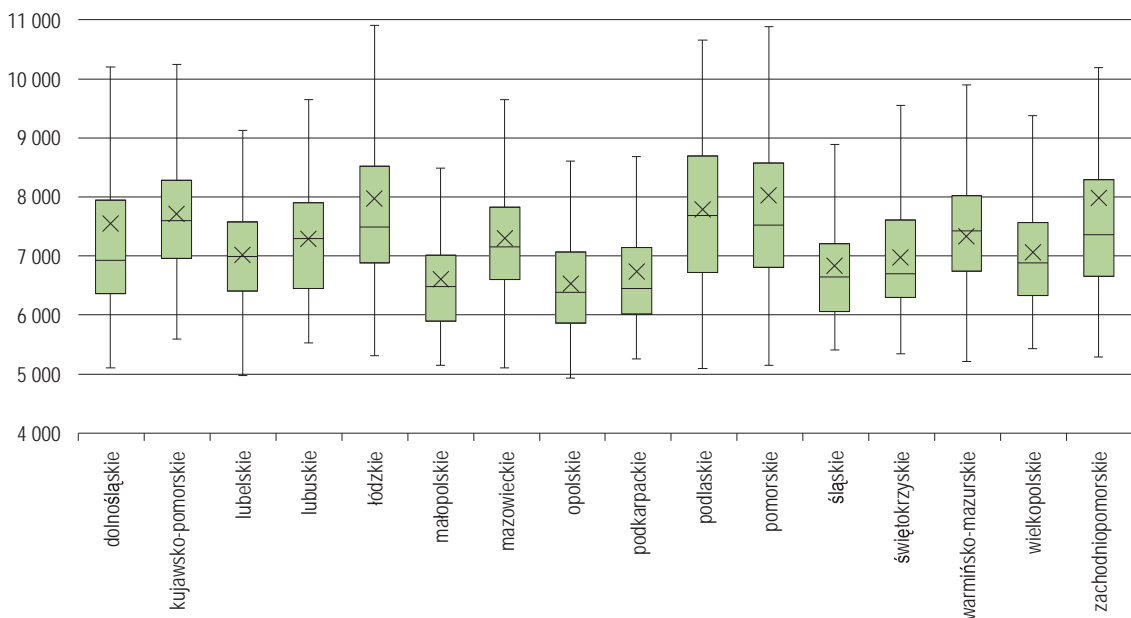


Prezentacja graficzna statystycznego rozkładu cechy, z wykorzystaniem mediany jako wartości środkowej zbioru, tzn. wartości, powyżej i poniżej której znajduje się taka sama liczba obserwacji (w tym przypadku cechą są dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a zbiorem obserwacji wszystkie gminy w kraju w podziale regionalnym) pozwala zaobserwować województwa, w których przeważają samorzady zamożniejsze i obszary, w których większy odsetek stanowią gminy uboższe oraz jednostki samorządu cechujące się dochodami znacznie odbiegającymi w górę lub w dół od przeciętnej w danym rejonie.

Dochody ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Rozrzut dochodów ogółem *per capita* gmin, wg województw, w 2022 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 2022 r. – 7 973 zł, natomiast mediana – 7 488 zł. Za podniesienie średniej całego województwa odpowiedzialna jest w głównej mierze tylko jedna jednostka – najbogatsza gmina w Polsce – Kleszczów.

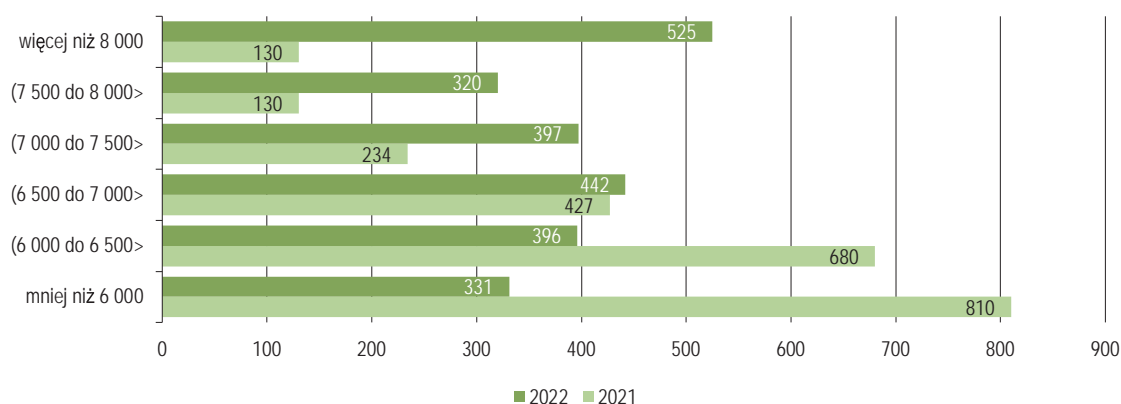
Poziom i dynamika dochodów ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)

Wyszczególnienie	2021	2022	Różnica (3-2)	Dynamika (2021 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>6 362</b>	<b>6 758</b>	<b>396</b>	<b>106,2</b>
– bieżące	5 681	6 174	493	108,7
– majątkowe	681	584	-97	85,8
Mediana	6 261	7 043	782	112,5
Średnia	6 490	7 282	792	112,2
Minimalne	4 573	4 929	356	107,8
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	15 639 <sup>1)</sup>	26 426 <sup>2)</sup>	10 787	169,0
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	44 063	37 429	-6 634	84,9

<sup>1)</sup> Rewal (woj. zachodniopomorskie).

<sup>2)</sup> Łeba (woj. pomorskie).

Liczba gmin w przedziałach dochodów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)



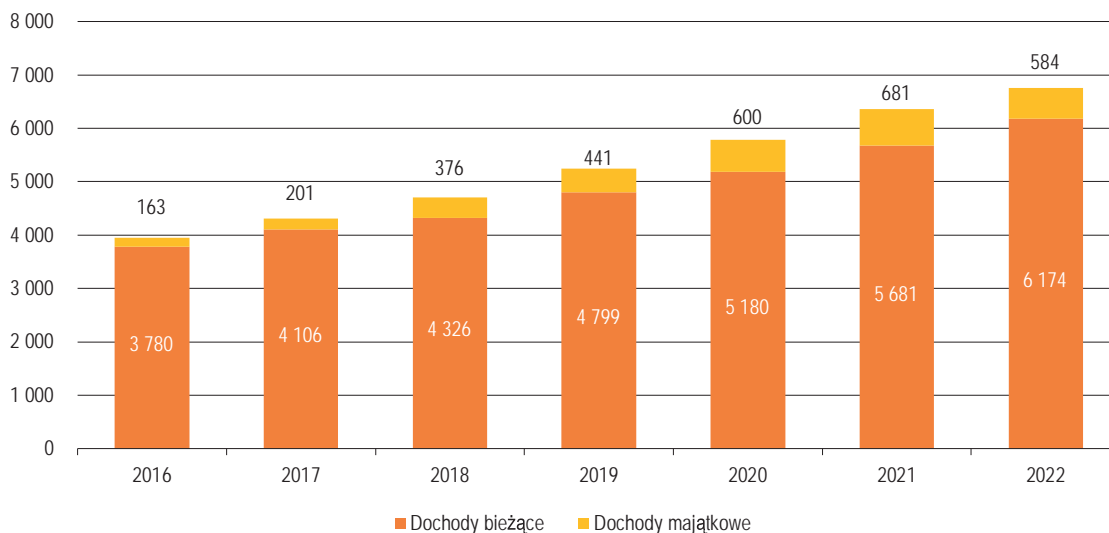
W przedziałach dochodów *per capita* 331 gmin posiadało dochody na mieszkańca mniejsze niż 6 000 zł (w 2021 r. było to 810 gmin), 396 gmin wypracowało dochód pomiędzy 6 000 zł a 6 500 zł (w 2021 r. – 680), dochody 442 gmin (427 rok wcześniej) znalazły się w zakresie 6 500–7 000 zł, natomiast 397 gmin (234 w roku poprzednim) osiągnęło dochody w przedziale 7 000–7 500 zł. Najbardziej zamożnych gmin, z dochodami *per capita* powyżej 8 000 zł odnotowano 525 (w roku poprzednim było 130 takich gmin). Odsetek gmin, w których wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniósł 80,8% (1 949 jst), rok wcześniej relacja ta wyniosła 89,1%.

Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2021 i 2022 (w zł)

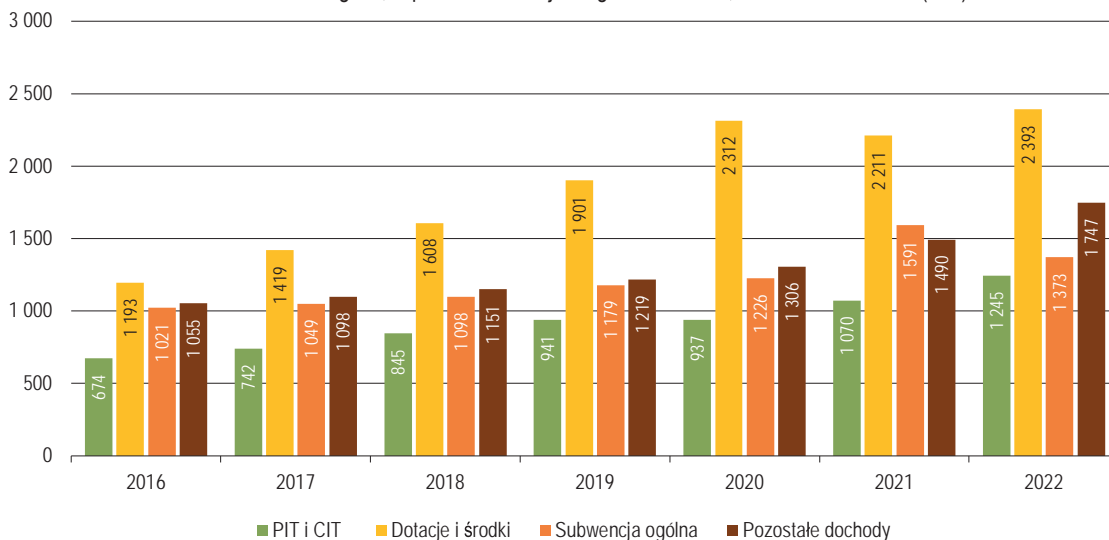
Wyszczególnienie	Liczba gmin	Dochody ogółem		z tego:					
		2021	2022	PIT i CIT	dotacje i środki	subwencja ogólna	pozostałe dochody	w tym:	
								podatki i opłaty	
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	699	6 672	8 136	1 362	1 362	1 780	1 700	1 174
	5 tys. – 10 tys.	895	6 512	7 260	1 130	1 130	1 655	1 643	1 171
	10 tys. – 20 tys.	539	6 275	6 480	1 139	1 139	1 346	1 659	1 257
	20 tys. – 50 tys.	247	6 265	6 275	1 351	1 351	1 101	1 889	1 428
	50 tys. – 100 tys.	31	6 155	6 124	1 486	1 486	979	1 968	1 386

Analizując wysokość dochodów osiąganych przez gminę w przeliczeniu na jednego mieszkańca w odniesieniu do liczby zamieszkującej ją ludności, można zauważyć zależność – im większa gmina, tym mniejszy średni dochód przypadający na statystycznego mieszkańca, przy czym różnica wyniosła 2 012 zł w skrajnym przypadku – pomiędzy gminami małymi z ludnością do pięciu tys. a gminami dużymi, które zamieszkuje powyżej 50 tys. osób. W 2021 r. różnica ta była prawie czterokrotnie mniejsza i wyniosła 517 zł. Przyczyną omawianego zjawiska są znaczne dysproporcje w kwotach przekazywanych dotacji i środków, które wystąpiły w 2022 r., gdzie do gmin najmniejszych trafiło średnio *per capita* 3 294 zł, a do największych 1 691 zł.

Struktura dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



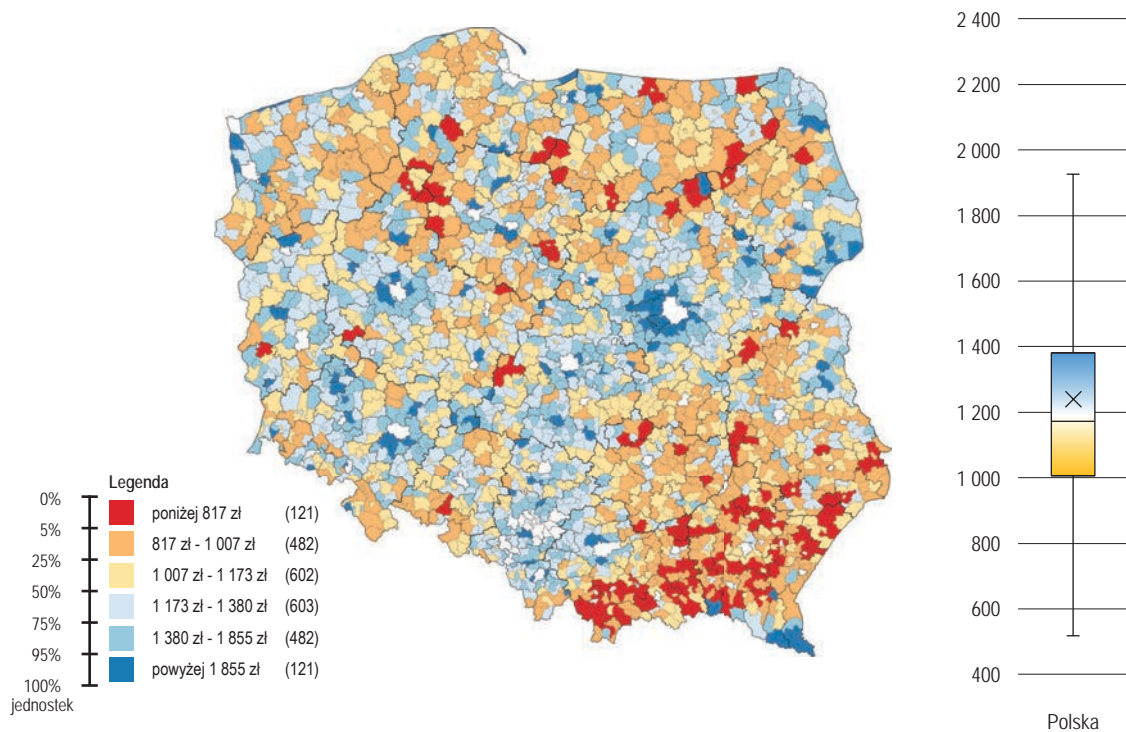
Struktura dochodów gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



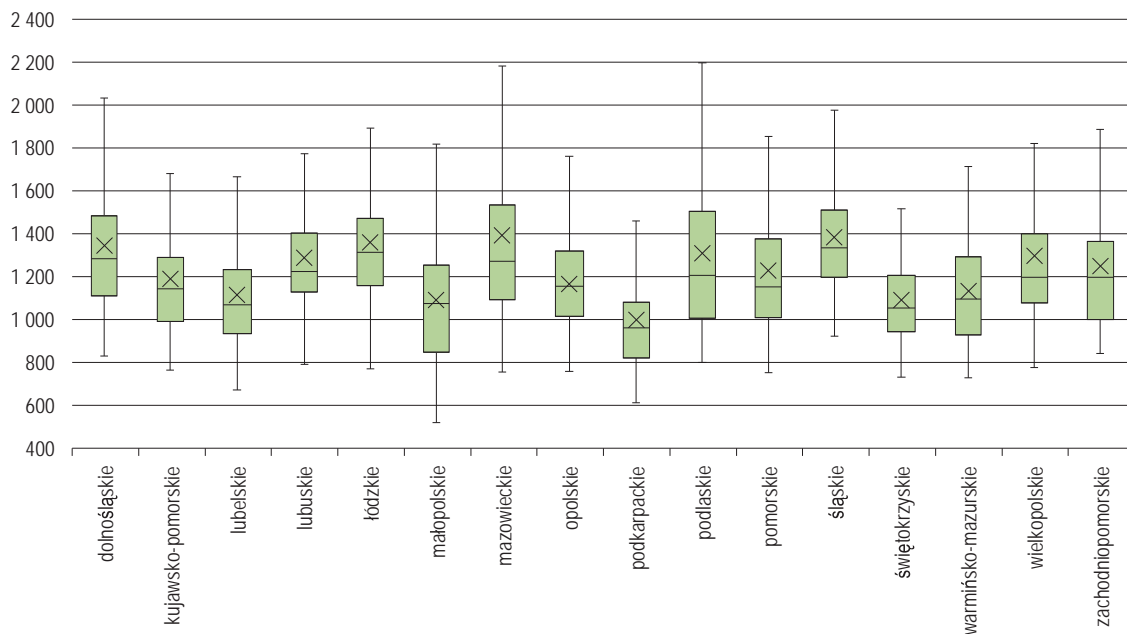
Dochody bieżące gmin *per capita* w skali kraju wyniosły w 2022 r. 6 174 zł i wzrosły o 493 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 2 394 zł w odniesieniu do 2016 r. Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) wzrosły o 175 zł i wyniosły 1 245 zł, przy wzroście o 571 zł w ciągu ostatnich siedmiu lat. Oznacza to, że utrzymuje się trend wzrostowy po pandemii COVID-19, załamany w 2020 r. na skutek zablokowania wielu gałęzi gospodarki kraju. W 2022 r. dochody z tego tytułu wzrosły w 2 177 gminach, tj. 90,3% tego typu jednostek. Zauważalny jest stały wzrost dochodów z pozostałych podatków i opłat lokalnych, które w opisywanym okresie wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 1 285 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 122 zł, a od 2016 r. o 464 zł. Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych było lepsze niż w roku poprzednim w 2 200 samorządach gminnych (tj. w 91,2% wszystkich gmin w kraju).

Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zmniejszyły się o 97 zł w stosunku do roku poprzedniego i wyniosły 584 zł.

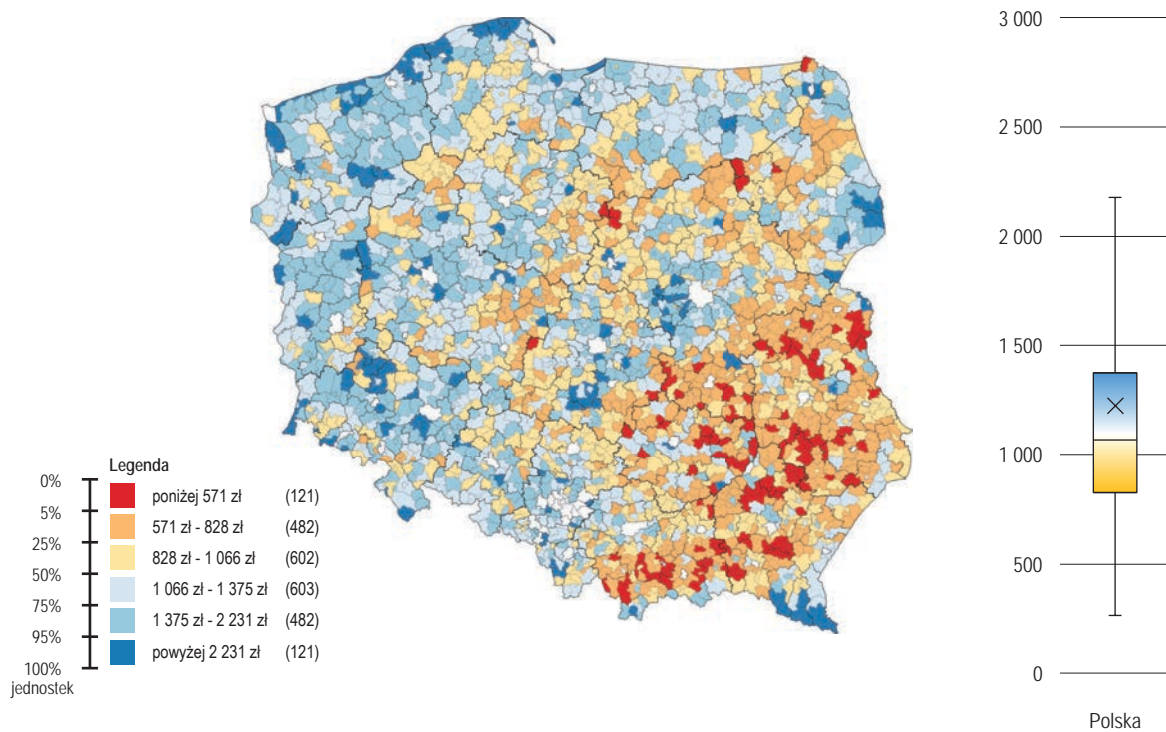
Dochody z tytułu udziału gmin w podatkach PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



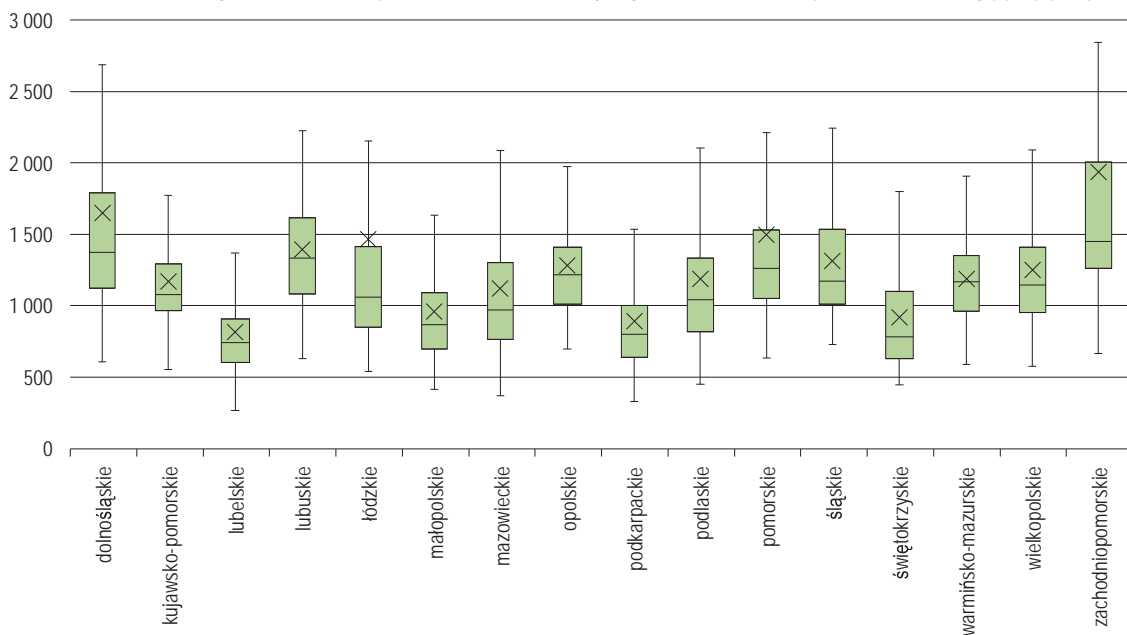
Rozrzut dochodów gmin per capita z PIT i CIT, wg województw, w 2022 r. (bez wartości odstających) (w zł)



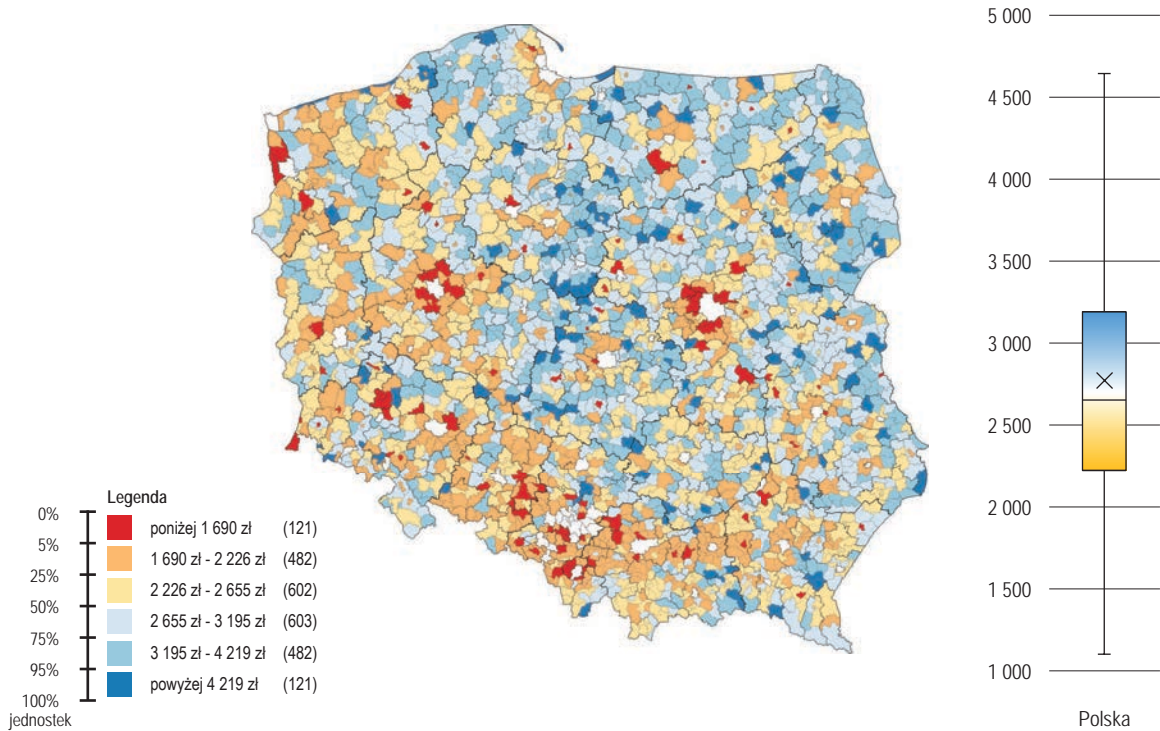
Dochody gmin z tytułu podatków i opłat, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



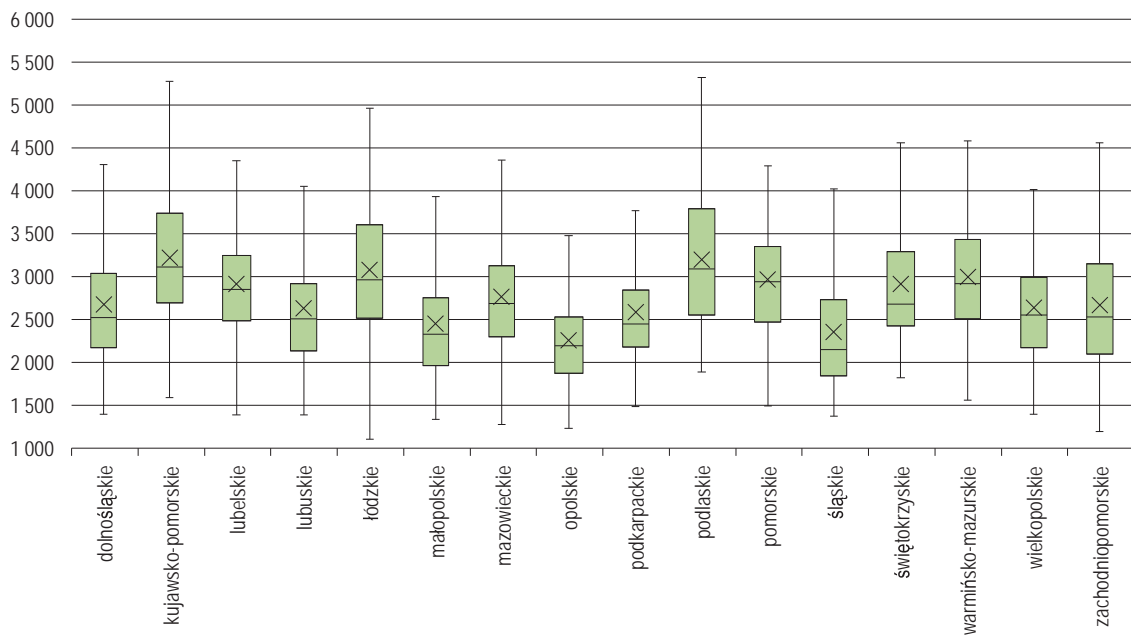
Rozrzut dochodów gmin *per capita* z tytułu podatków i opłat, wg województw, w 2022 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Dochody gmin z tytułu dotacji i środków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)

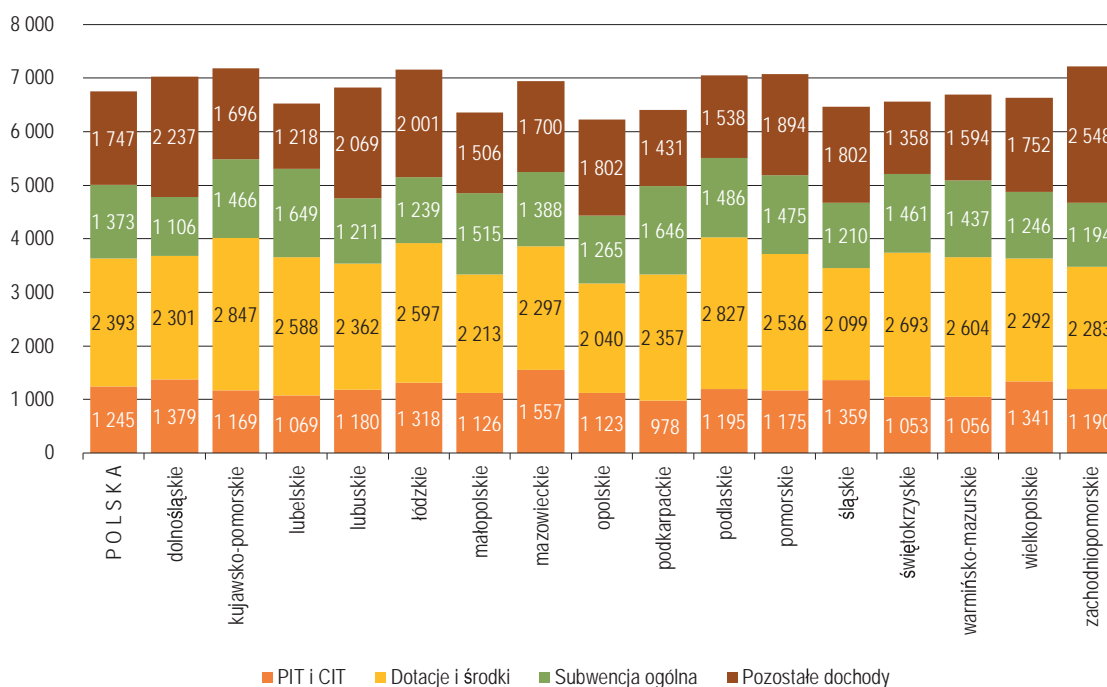


Rozrzut dochodów gmin *per capita* z tytułu dotacji i środków, wg województw, w 2022 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Obserwacja rozłożenia gmin na mapie kraju pod względem poziomu pozyskiwanych przez nie dochodów pochodzących z udziałów w podatkach PIT i CIT pokazuje wyraźnie podział na Polskę południowozachodnią oraz okolice dużych aglomeracji miejskich z dużo większym potencjałem gospodarczym. Analizując poziom wpływów z pozostałych podatków i opłat widać podział na Polskę zachodnią z większymi wpływami do budżetów gmin tego rodzaju dochodów oraz na mniej zamożną Polskę południowowschodnią, będącą częściej beneficjentem subwencji oraz dotacji jako mechanizmów wyrównawczych państwa.

Poziom i struktura dochodów ogółem gmin, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)

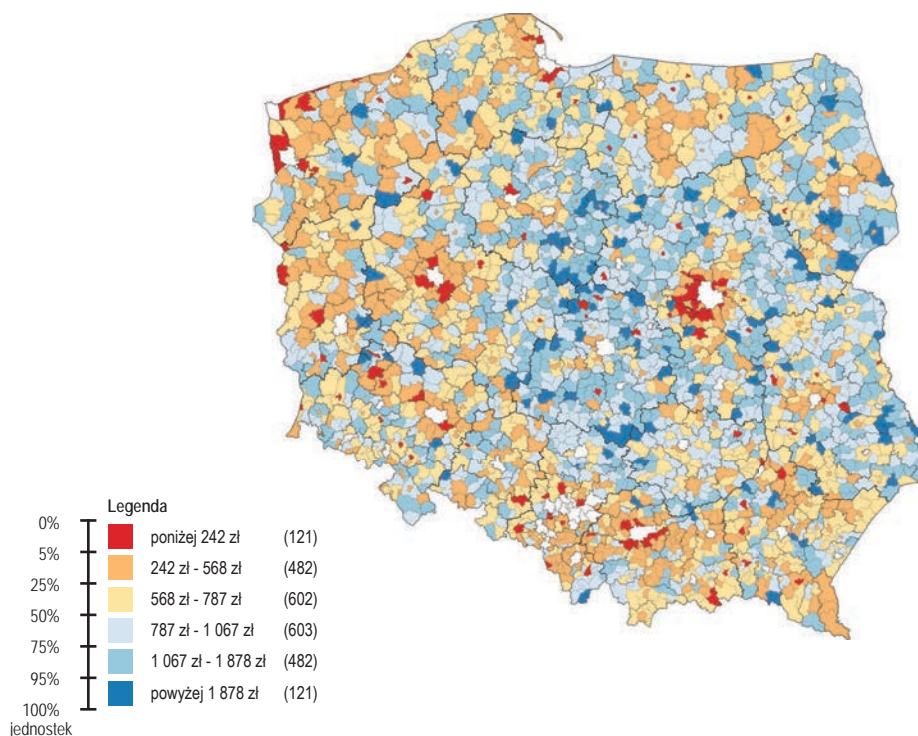


Pozostałe dochody, rozumiane jako środki inne niż pochodzące z transferów przekazywanych do budżetów jst (dotacje i środki, subwencje) oraz z tytułu PIT i CIT, zwiększyły się *per capita* w 2022 r. o 257 zł, do kwoty 1 747 zł, a od 2016 r. o 691 zł. W 2 229 gminach dochody te wzrosły (92,5% wszystkich tego typu jednostek), a spadły w 182 samorządach gminnych.

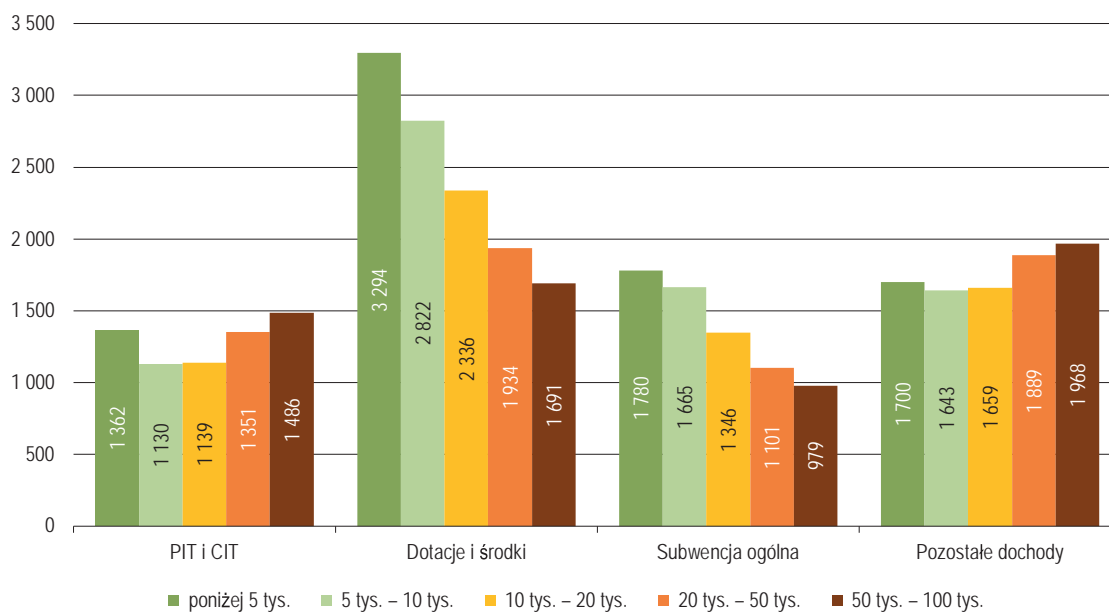
Dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2022 r. w skali kraju gminy pozyskały w wysokości 1 373 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co przy dochodach z tego tytułu w 2021 r. na poziomie 1 591 zł stanowi spadek o 218 zł (licząc od 2016 r. zanotowano wzrost o 352 zł). Spadek poziomu subwencji przekazanych w 2022 r. gminom był spowodowany przez wyjątkowo wysokie i jednorazowe wsparcie finansowe z budżetu państwa gminnych inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych (uzupełnienie dochodów bieżących i majątkowych) zrealizowane w 2021 r.

Wartość dotacji i środków przekazanych gminom wyniosła na koniec 2022 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 2 393 zł, co oznacza wzrost o 182 zł w stosunku do roku poprzedniego. Na przestrzeni ostatnich siedmiu lat wartość dotacji i środków wzrosła w ujęciu *per capita* o 1 200 zł. Podstawowymi składnikami omawianych dochodów transferowych były dotacje z budżetu państwa na realizację zadań zleconych – 1 051 zł (w tym 455 zł na program „Rodzina 500+”, będący ostatni rok zadaniem zleconym samorządom), dotacje z budżetu państwa na realizację zadań własnych jst – 369 zł oraz środki otrzymane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 648 zł i środki z Funduszu Pomocy – 131 zł.

## Dochody gmin z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



## Poziom i struktura dochodów ogółem wg wielkości gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)

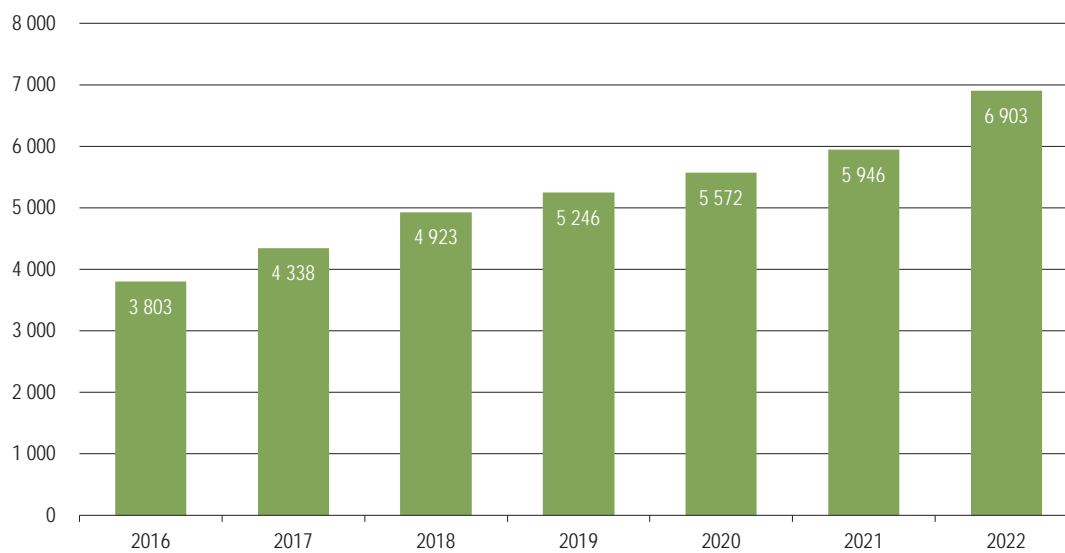


Rozpatrując poszczególne składowe dochodów gmin wg ich zaludnienia, można zauważyć w przypadku dochodów podatkowych, w tym udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa i pozostałych dochodów podatkowych liniowe trendy rosnące wraz z wielkością gminy, za wyjątkiem gmin najmniejszych, z ludnością poniżej pięciu tys. 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.

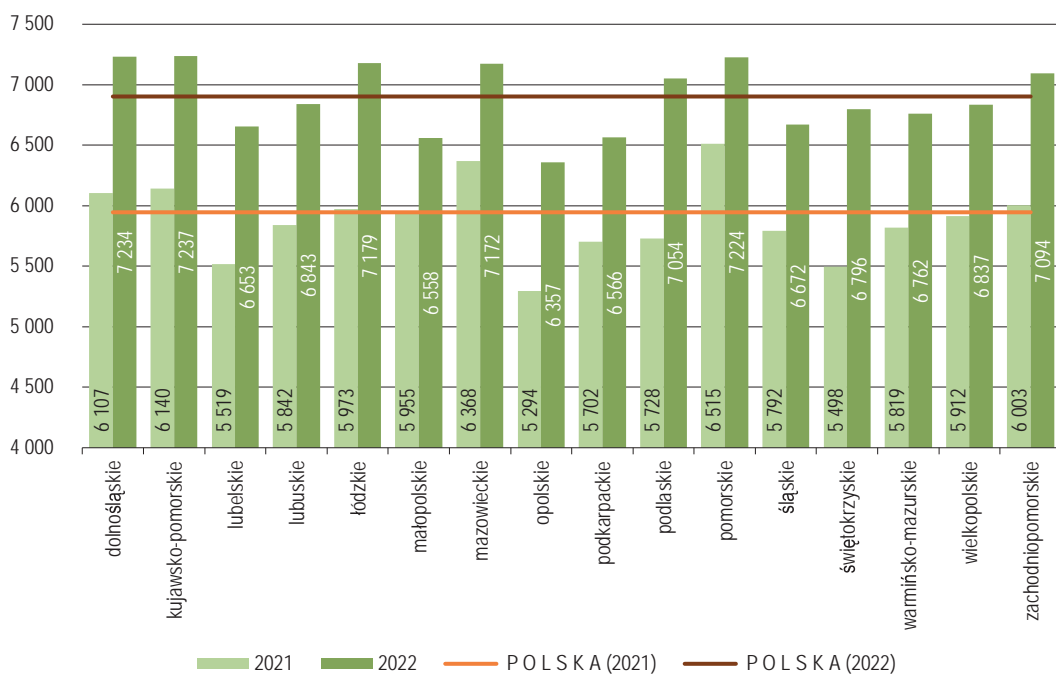
## 1.2. Wydatki

W 2022 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 6 903 zł i wzrosły w stosunku do 2021 r. o 957 zł, co oznacza utrzymanie stałej tendencji wzrostu wydatków w odniesieniu do lat poprzednich (od 2016 r. wydatki wzrosły o 3 100 zł, tj. nominalnie o 81,5%, realnie o 49,7%). Wydatki ogółem gmin były wyższe od wartości dochodów o 145 zł, co oznacza, że budżety omawianych jest po raz pierwszy od trzech lat zamknęły się *per saldo* deficytem budżetowym. Wynik operacyjny gminy wypracowały na poziomie 528 zł (w 2021 r. różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniosła 640 zł).

Wydatki ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Wydatki ogółem gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2021 i 2022 (w zł)



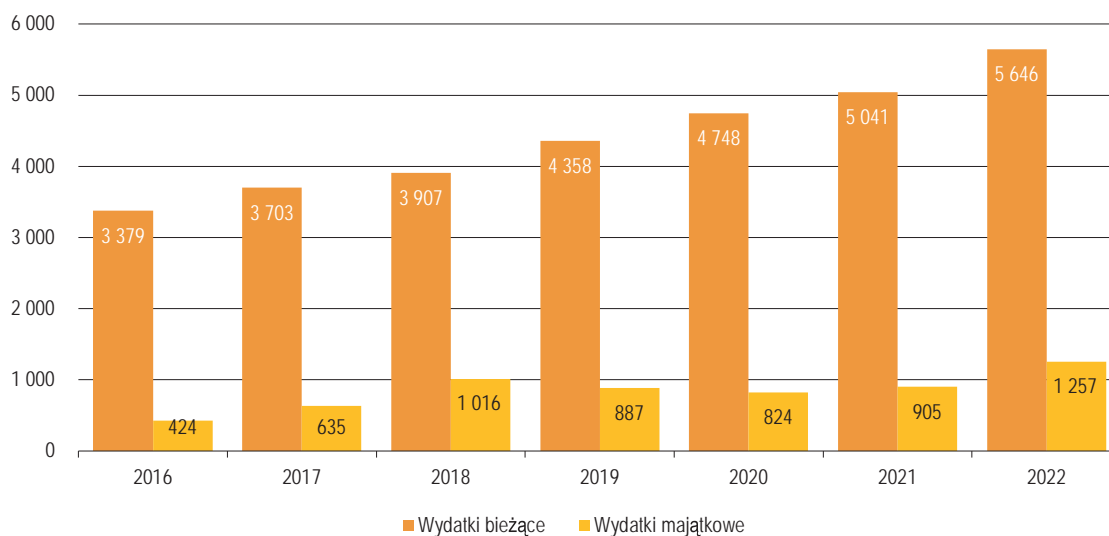
Poziom i dynamika wydatków w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2021 i 2022 (w zł)

Wyszczególnienie	2021	2022	Różnica (3-2)	Dynamika (2021 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>5 946</b>	<b>6 903</b>	<b>957</b>	<b>116,1</b>
– bieżące	5 041	5 646	605	112,0
– majątkowe	905	1 257	352	138,9
Mediana	5 768	7 050	1 282	122,2
Średnia	5 988	7 305	1 317	122,0
Minimalne	3 969	4 876	907	122,9
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	14 683 <sup>1)</sup>	26 090 <sup>2)</sup>	11 407	177,7
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	43 909	39 554	-4 355	90,1

<sup>1)</sup> Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).<sup>2)</sup> Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).

Wydatki poniżej 6 000 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęło 281 gmin (11,7% wszystkich tego typu jednostek), w granicach 6 000–7 000 zł – 869 gmin (36,0%), 7 000–8 000 zł – 727 gmin (30,2%), 8 000–9 000 zł – 336 gmin (13,9%), a próg powyżej 9 000 zł przekroczyło 198 gmin (8,2%)<sup>3</sup>.

Struktura wydatków gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)

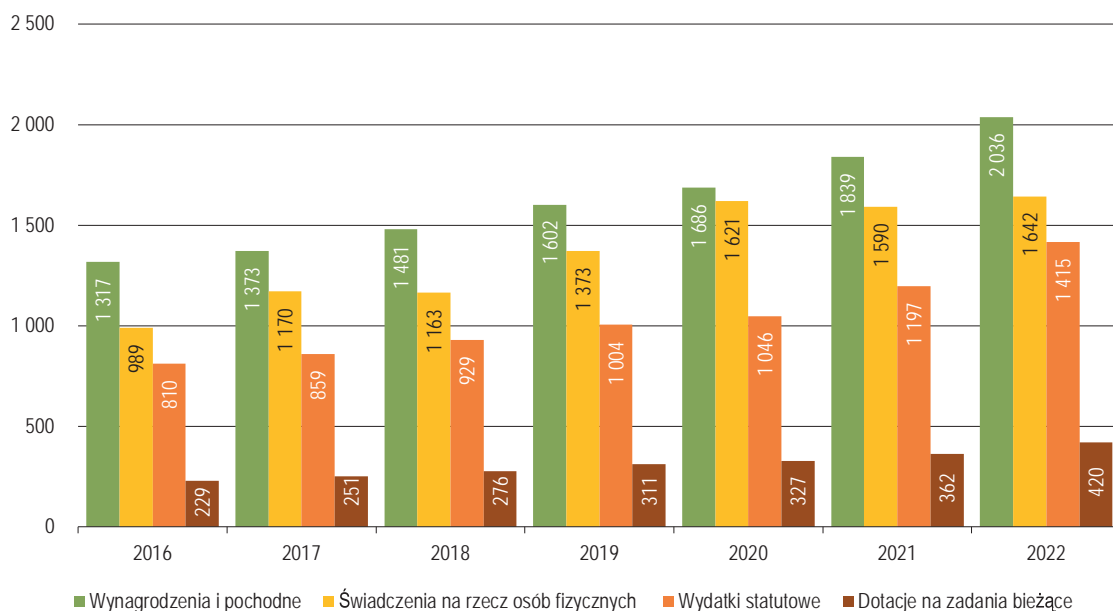


Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2022 r. wyniosły średnio 5 646 zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 605 zł (od 2016 r. wzrost wyniósł 2 267 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 2 036 zł i wzrosły o 197 zł (od 2016 r. zwiększyły się o 719 zł). Od 2016 r. obserwowany jest znaczny wzrost udziału w wydatkach bieżących kosztów ponoszonych przez gminy na wypłaty świadczeń na rzecz osób fizycznych, wynikający m.in. z realizacji rządowego zadania zleconego „Rodzina 500+”. W stosunku do poprzedniego roku wydatki na świadczenia wzrosły o 52 zł, natomiast skumulowana różnica liczona od 2016 r. wyniosła 653 zł.

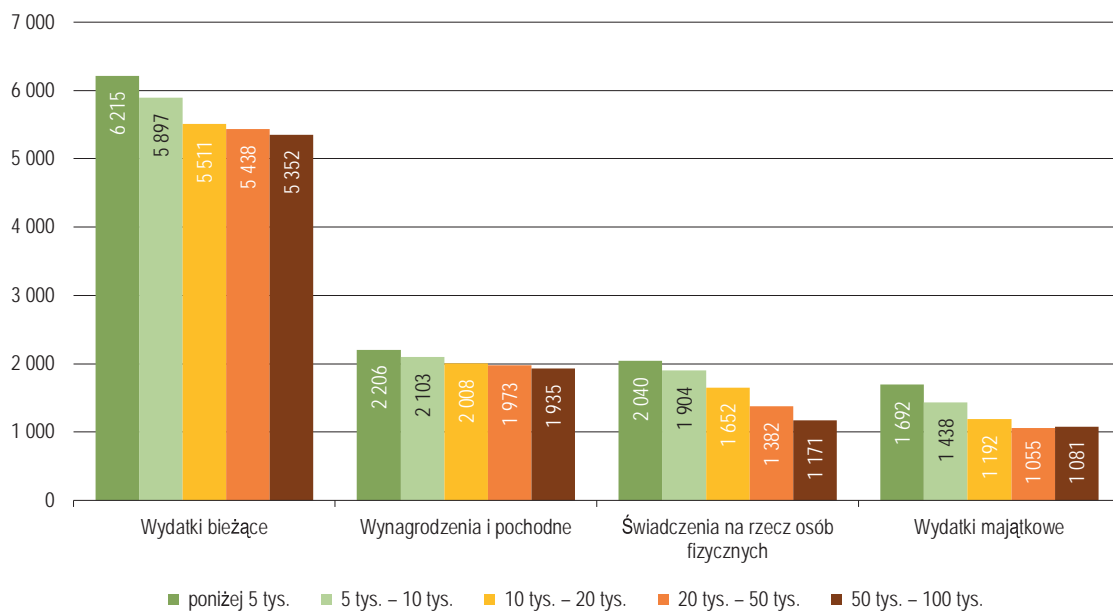
Wydatki bieżące niższe niż w roku poprzednim wykonały w 2022 r. 84 samorzady gminne, przy 58 gminach w 2021 r., natomiast wydatki wyższe odnotowało 2 327 gmin, gdy rok wcześniej było to 2 353 gmin. Wydatki majątkowe wyższe niż w 2021 r. wykonało 1 825 gmin (1 451 gmin w roku poprzednim), przy 586 gminach, które na wydatki majątkowe przeznaczyły mniej środków (960 w 2021 r.).

<sup>3</sup> Najwyższe wydatki *per capita* zrealizowały gminy: Kleszczów (woj. łódzkie) – 39 554 zł, Krynica Morska (woj. pomorskie) – 26 090 zł, Rewal (woj. zachodniopomorskie) – 22 034 zł i Sulmierzyce (woj. łódzkie) – 20 098 zł.

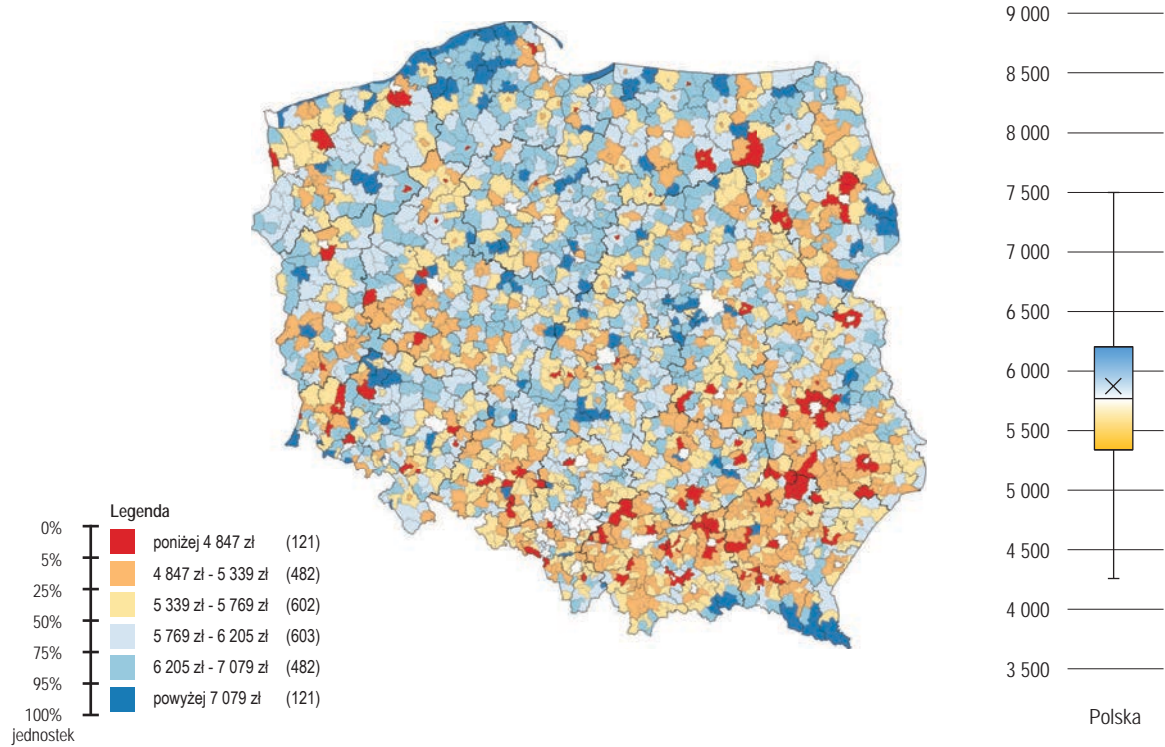
Poziom wybranych wydatków bieżących gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



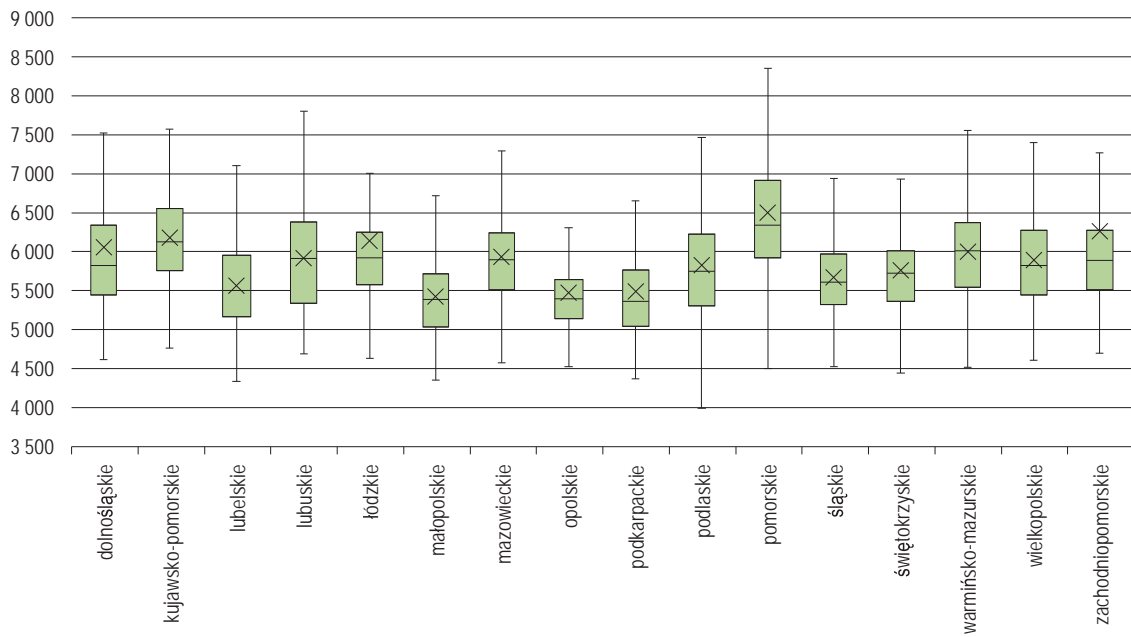
Poziom i struktura wydatków wg wielkości gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



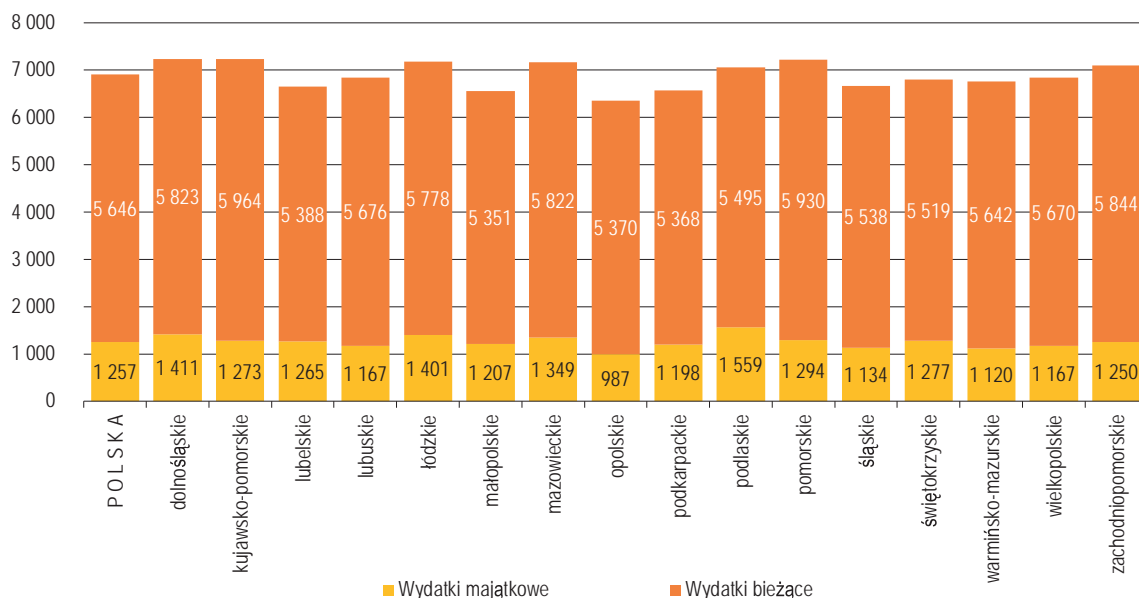
Wydatki bieżące gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r.



Rozrzut wydatków bieżących *per capita* gmin, wg województw, w 2022 r. (bez wartości odstających) (w zł)

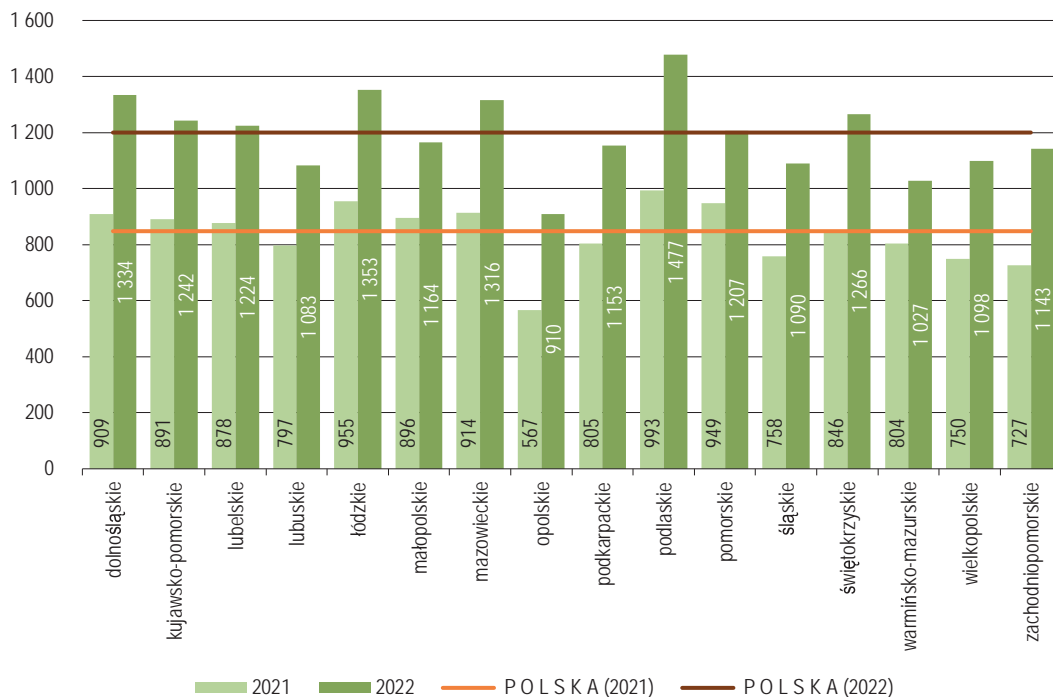


Wydatki gmin, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)

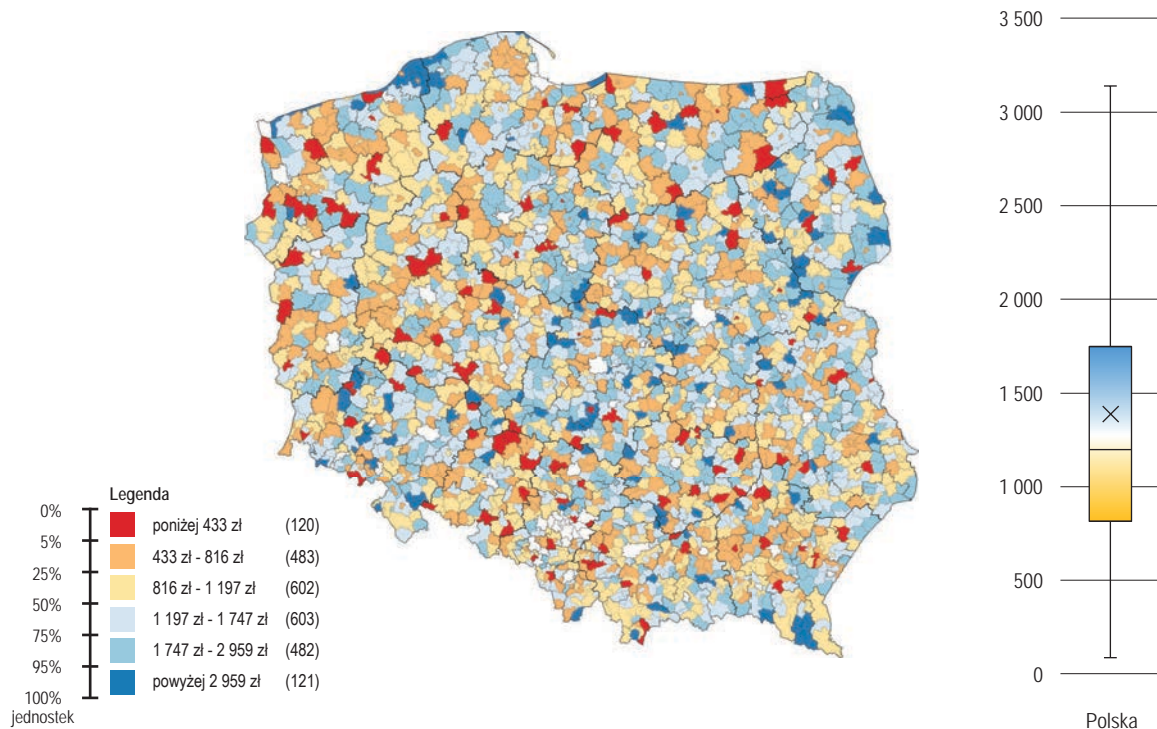


Drugi rok z rzędu samorządy gminne notują dodatnią dynamikę inwestycyjną. W stosunku do roku poprzedniego wydatki inwestycyjne gmin w skali kraju wzrosły *per capita* o 352 zł, do wartości 1 200 zł. Wydatki inwestycyjne gmin wszystkich województw były wyższe niż rok wcześniej. Najwyższe kwoty *per capita* na inwestycje przeznaczyły średnio ponownie gminy województwa podlaskiego – 1 477 zł, łódzkiego – 1 353 zł oraz dolnośląskiego – 1 334 zł. W 1 829 gminach wydatki inwestycyjne były wyższe niż w roku poprzednim (w 2021 r. wzrosły w 1 399 gminach), co oznacza, że niższe wydatki inwestycyjne wykonały 582 samorządy gminne.

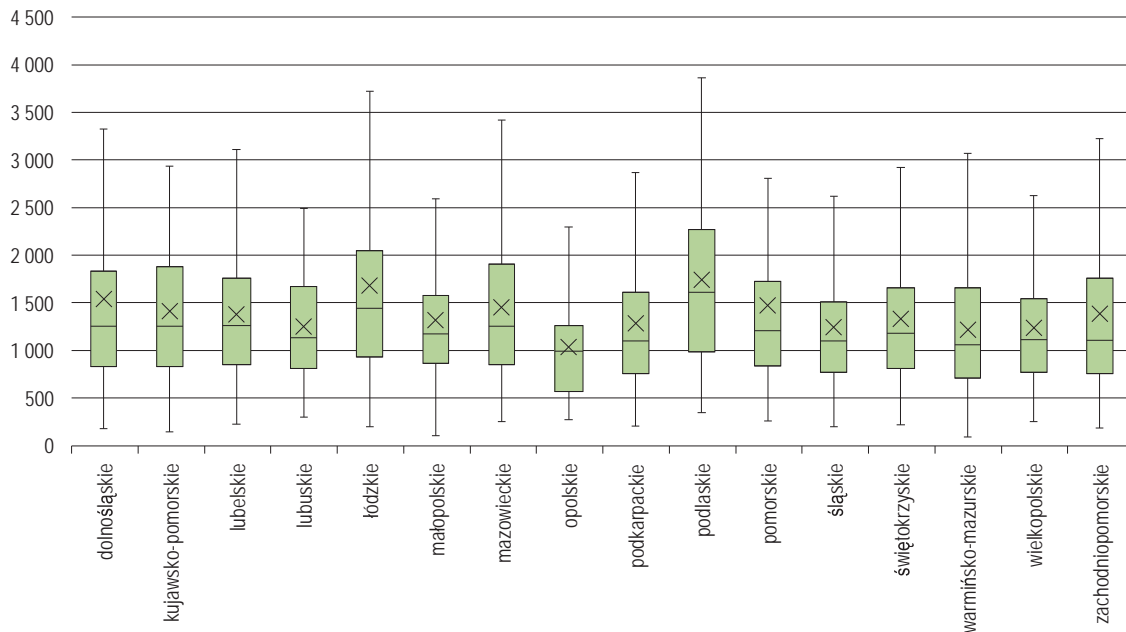
Wydatki inwestycyjne gmin, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)



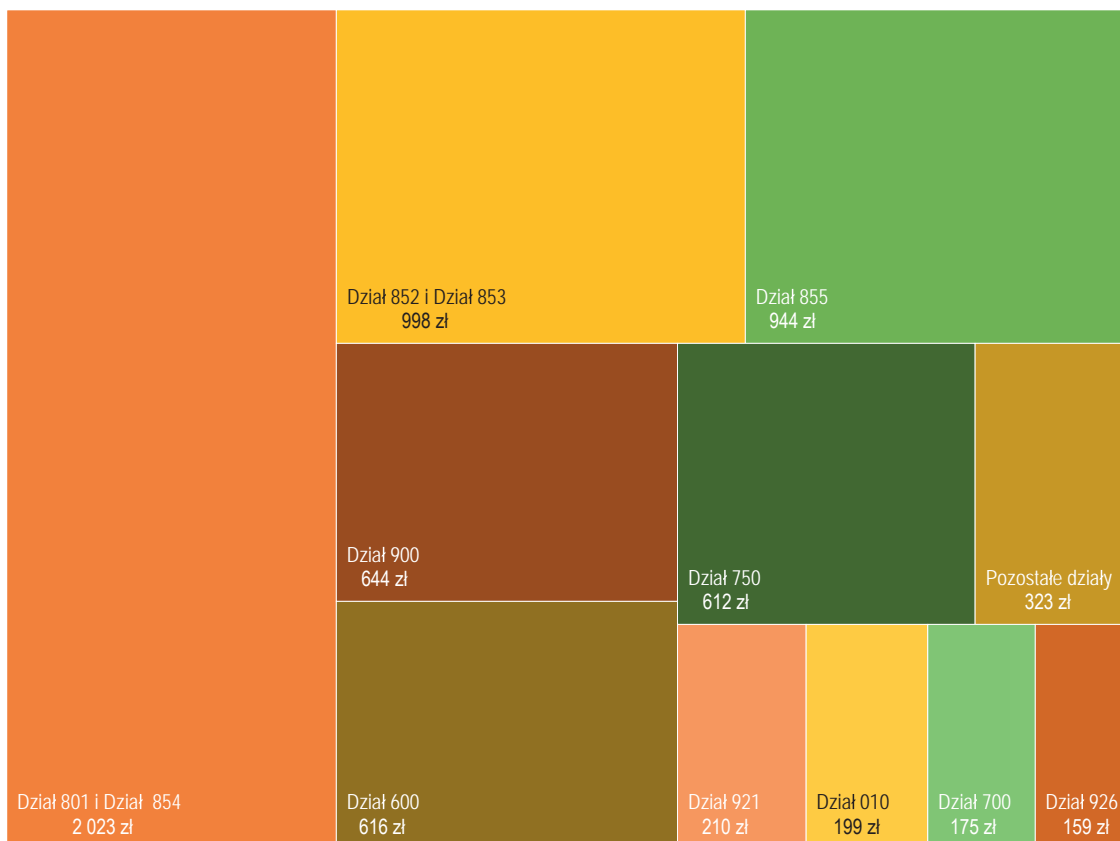
Wydatki inwestycyjne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r.



Rozrzut wydatków inwestycyjnych *per capita* gmin, wg województw, w 2022 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Wydatki gmin, wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna.

Największe wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca (29,3% wszystkich wydatków) gminy wykonały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – łącznie 2 023 zł (wzrost o 269 zł). Na drugim miejscu, z kwotą 998 zł (wzrost o 705 zł), znalazły się wydatki zakwalifikowane w działach Pomoc Społeczna i Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej. Dział Rodzina, w którym klasyfikowane były wydatki m.in. na realizację programu „Rodzina 500+” znalazł się na miejscu trzecim, z wydatkami na poziomie 944 zł (spadek o 603 zł). Czwartym co do wielkości wolumenu działem klasyfikacji budżetowej była Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w której gminy wykonały wydatki na poziomie 644 zł, czyli o 56 zł wyższe niż w roku poprzednim. Pozostałe działy, w których gminy poniosły znaczące wydatki, to: Transport i łączność – 616 zł (wzrost o 170 zł) i Administracja publiczna – 612 zł (wzrost o 123 zł).

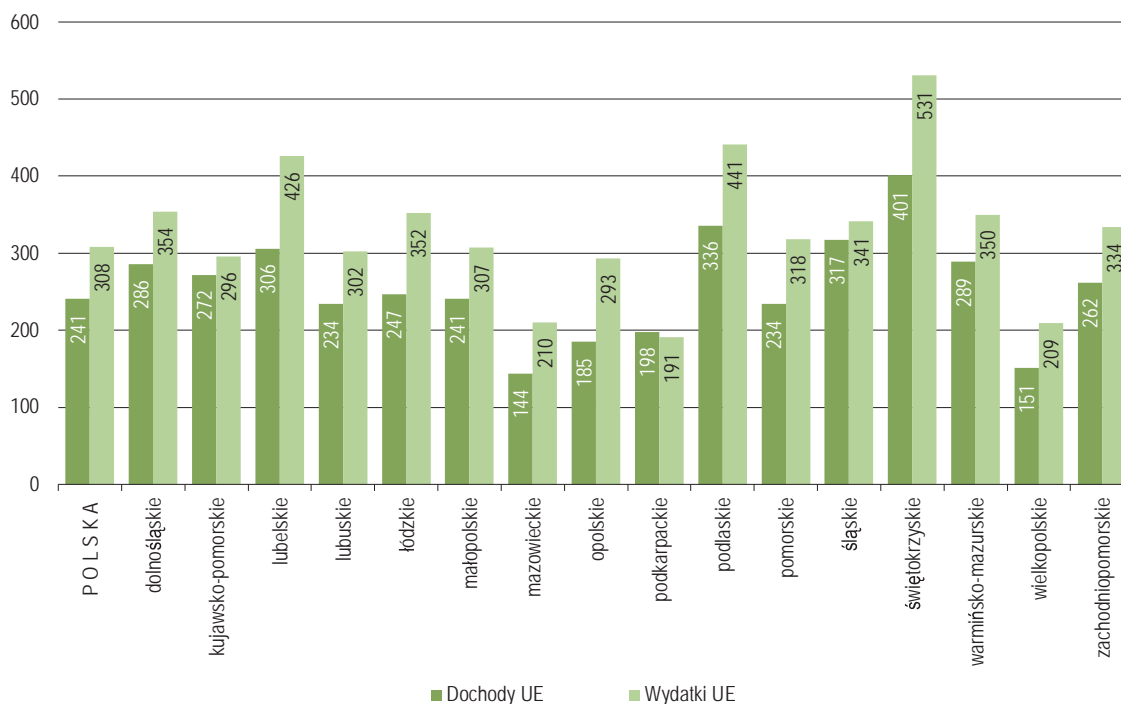
### 1.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

W 2021 r. gminy wkroczyły w nową siedmioletnią perspektywę finansową UE. Pierwszy rok jej funkcjonowania przyniósł 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. Druki rok trwania perspektywy finansowej 2021–2027 był już znacznie bardziej korzystny dla samorządów gminnych.

Dochody ze środków unijnych w 2022 r. wzrosły o 52 zł i wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 241 zł, z tego: dochody bieżące 65 zł (wzrost o 33 zł), a majątkowe 175 zł (wzrost o 17 zł). Mediana dochodów z UE dla gmin w 2022 r. wyniosła 184 zł (129 zł w 2021 r.). Wydatki w gminach związane z realizacją zadań finansowanych i współfinansowanych ze środków unijnych (łącznie z wkładem własnym) wyniosły w 2022 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 308 zł, z tego wydatki bieżące 62 zł, a majątkowe 246 zł. W stosunku do 2021 r. wydatki ogółem wzrosły

o 23 zł, przy spadku poziomu wydatków majątkowych o 6 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 210 zł (191 zł w 2021 r.).

Dochody i wydatki gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2022 r., wg województw (w zł)

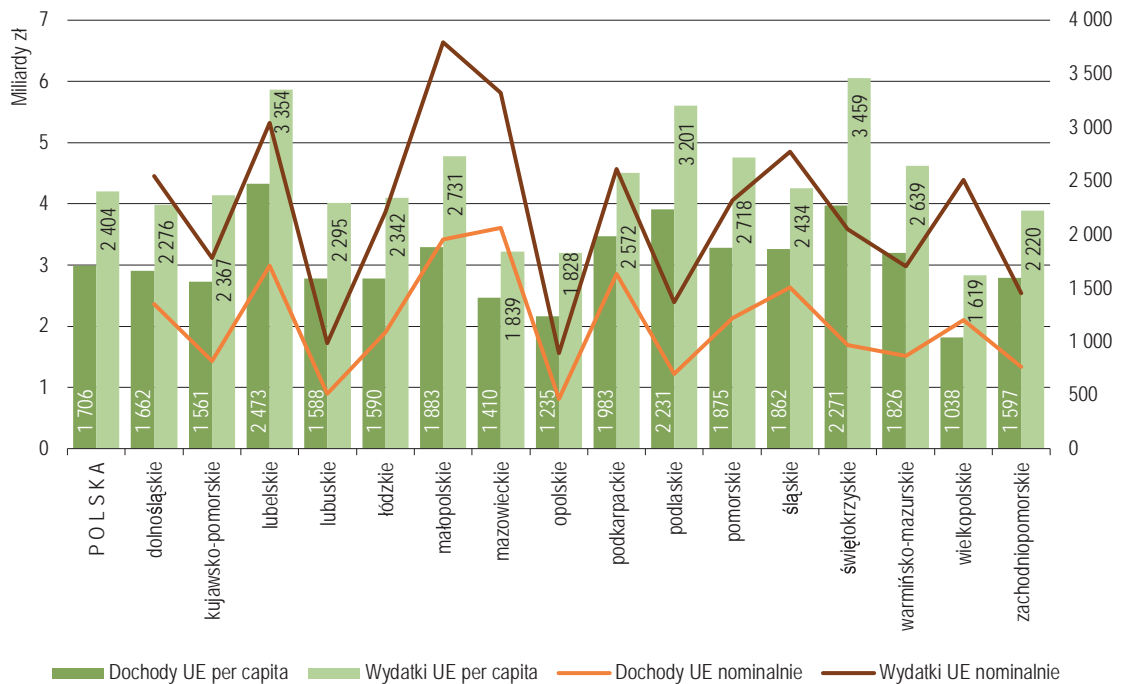


Dochody oraz wydatki unijne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2021 i 2022 (w zł)

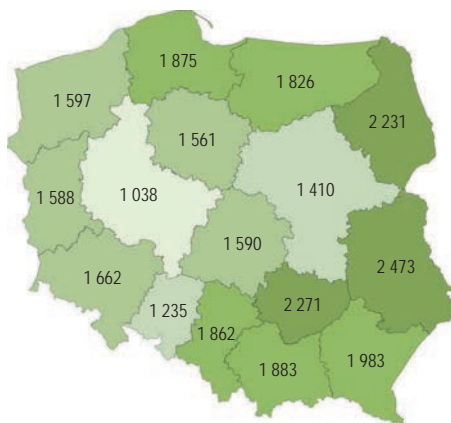
Wyszczególnienie	Liczba gmin	Dochody z UE ogółem		Wydatki UE ogółem		
		2021	2022	2021	2022	
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	699	256	339	382	442
	5 tys. – 10 tys.	895	216	289	322	368
	10 tys. – 20 tys.	539	171	231	269	284
	20 tys. – 50 tys.	247	167	188	252	243
	50 tys. – 100 tys.	31	169	188	227	261

Skumulowane dochody gmin w całym okresie trwania perspektywy finansowej 2014–2020 oraz dwóch lat perspektywy finansowej 2021–2027 wyniosły średnio *per capita* 1 706 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 2 404 zł. W tych latach największymi beneficjentami dofinansowania unijnego liczonego *per capita* były gminy województw wschodnich – lubelskiego (łącznie 2 473 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy), świętokrzyskiego (2 271 zł), podlaskiego (2 231 zł) i podkarpackiego (1 983 zł). Wysokie dochody otrzymane z UE miały przełożenie na najwyższy poziom skumulowanych wydatków gmin z tych województw, związanych z realizacją projektów i programów UE – najwyższe w województwie świętokrzyskim (3 459 zł) i lubelskim (3 354 zł), następnie w gminach województwa podlaskiego (3 201 zł), małopolskiego (2 731 zł) i podkarpackiego (2 572 zł). W ujęciu nominalnym liderami pod względem absorpcji środków unijnych były gminy województw małopolskiego, mazowieckiego i lubelskiego.

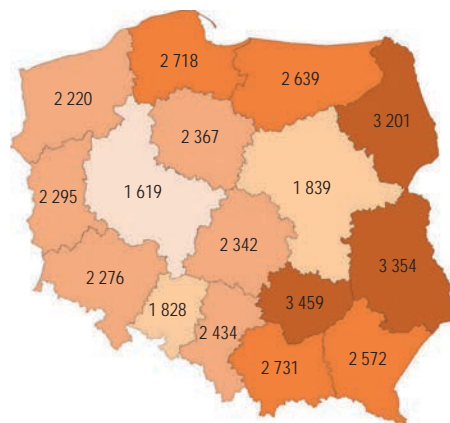
Skumulowane dochody UE i wydatki UE gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2022



Skumulowane dochody UE gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2022 (w zł)



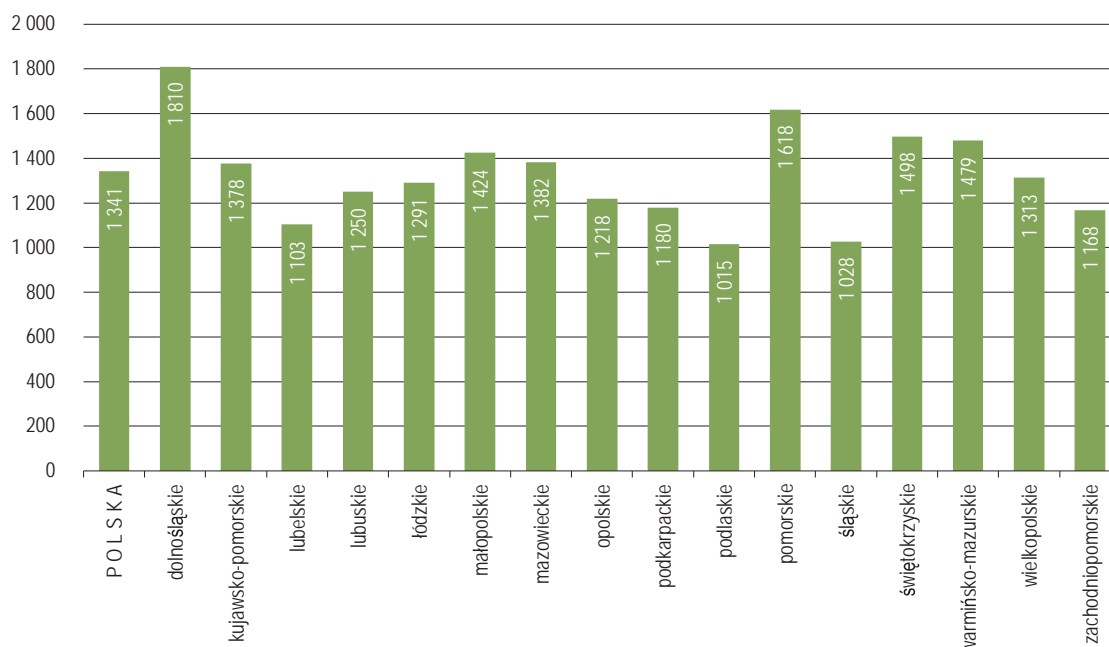
Skumulowane wydatki UE gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2022 (w zł)



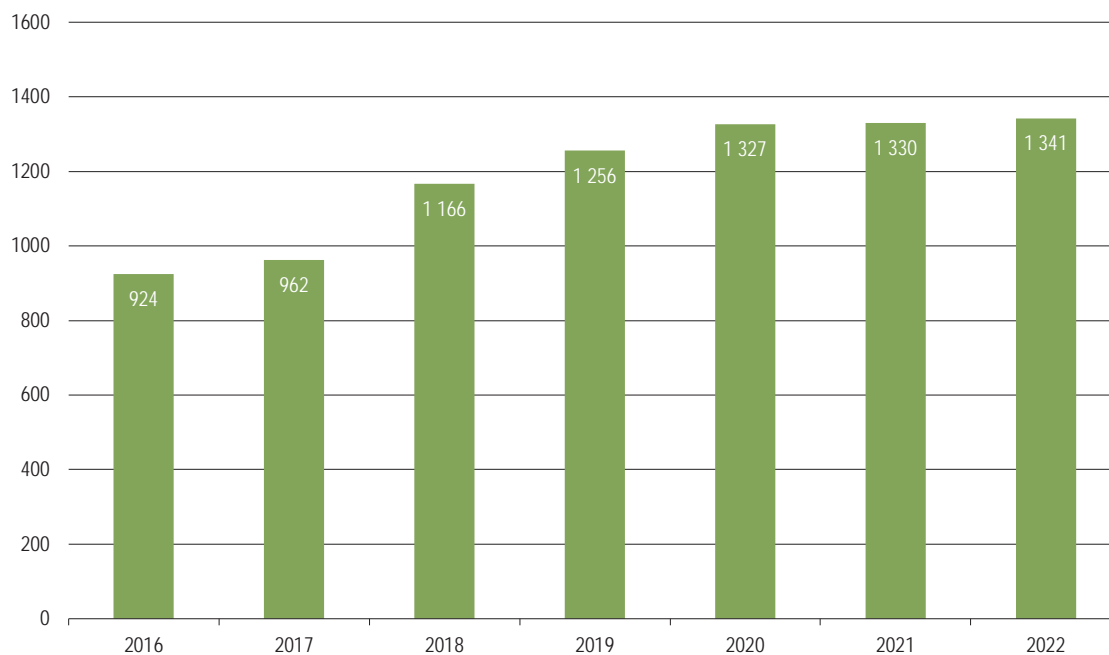
#### 1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie gmin liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2022 r. 1 341 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 11 zł. W 2021 r. zanotowano wzrost zadłużenia o 3 zł. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się gminy województwa dolnośląskiego – 1 810 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, a najniższym gminy województwa podlaskiego – 1 015 zł. Największa redukcja zadłużenia wystąpiła w gminach województwa zachodniopomorskiego – o 85 zł, a największy przyrost w gminach województwa świętokrzyskiego – o 55 zł.

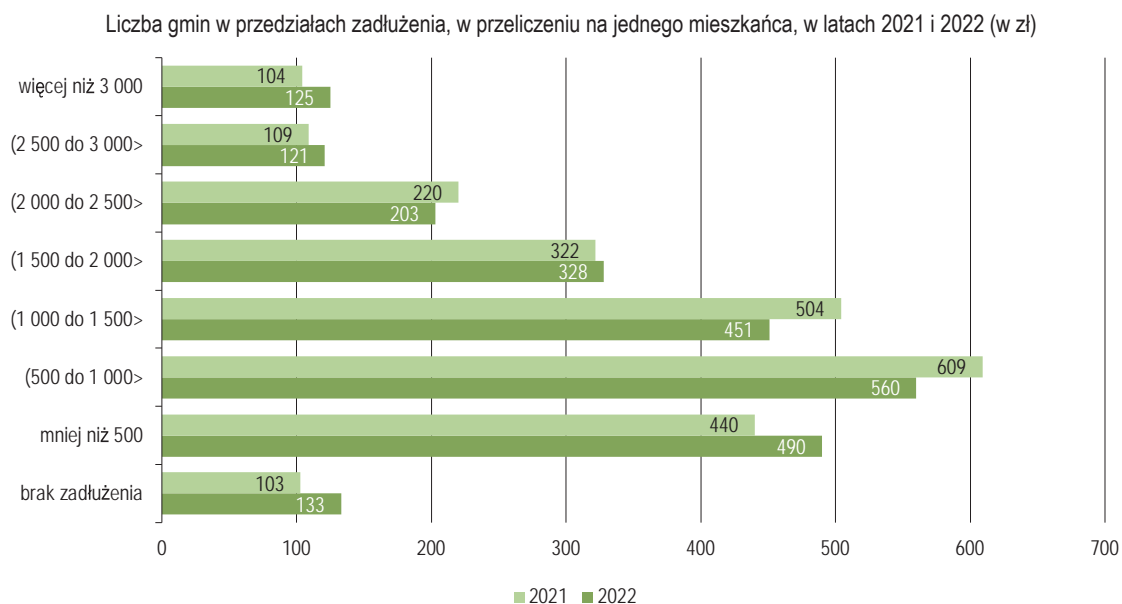
Zadłużenie gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2022 r. (w zł)



Zadłużenie gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Dług *per capita* do 500 zł odnotowano w 490 gminach, które stanowiły 20,3% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 440 gmin, tj. 18,2% ogółu), 560 gmin, czyli 23,2%, były zadłużone w 2022 r. w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (w 2021 r. – 609 gmin, tj. 25,3%), a kolejne 451 gmin (18,7%) od 1 000 zł do 1 500 zł (w roku poprzednim 504, tj. 20,9%). W 328 gminach (13,6%) kwota długu zawierała się w przedziale 1 500 zł – 2 000 zł (w 2021 r. – 322 samorządów gminnych, tj. 13,4%). Powyżej 2 000 zł długu na osobę posiadały 449 gminy, tj. 18,6% (433 rok wcześniej), w tym 125 powyżej 3 000 zł (104 w 2021 r.). Żadnego długu nie posiadały 133 gminy (103 w roku poprzednim).



## 2. Budżet m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca

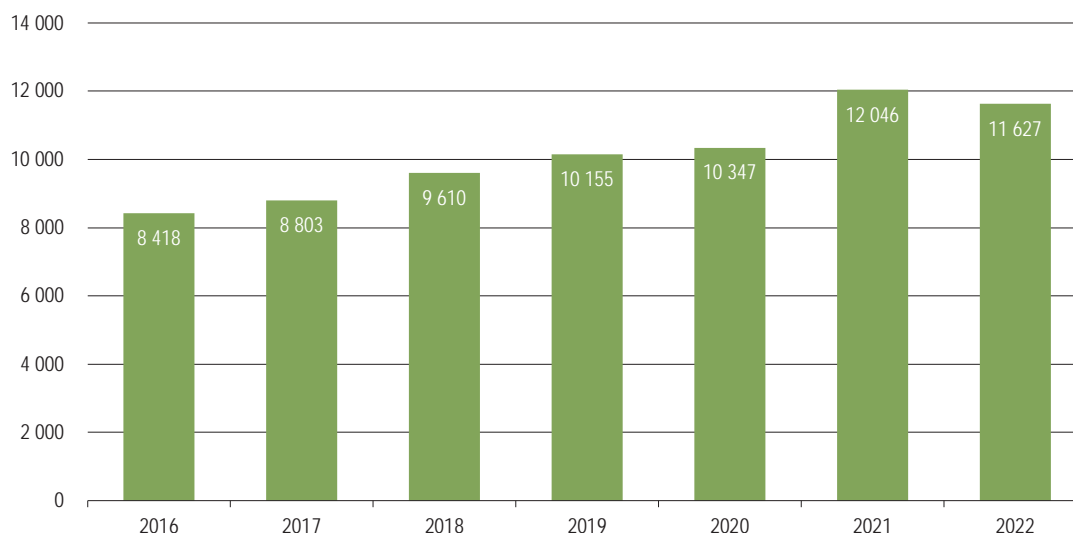
Charakterystyka budżetu m.st. Warszawa, w latach 2016–2022, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dochody ogółem, z tego:</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>11 627</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>7 900</b>	<b>8 472</b>	<b>9 202</b>	<b>9 775</b>	<b>9 900</b>	<b>11 481</b>	<b>11 107</b>
PIT, CIT	3 005	3 279	3 763	4 087	3 993	4 441	4 457
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	766	888	901	1 261	1 613	1 618	1 219
Dotacje na zadania zlecone*	607	732	733	1 080	1 421	1 411	745
Subwencja ogólna, w tym:	973	1 040	1 137	1 268	1 413	1 798	1 584
Część oświatowa	912	960	1 025	1 144	1 272	1 373	1 467
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>517</b>	<b>331</b>	<b>407</b>	<b>380</b>	<b>447</b>	<b>565</b>	<b>520</b>
Dotacje i środki na inwestycje	365	255	334	311	354	393	360
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>7 885</b>	<b>8 686</b>	<b>9 394</b>	<b>10 494</b>	<b>11 277</b>	<b>11 315</b>	<b>11 360</b>
<b>Bieżące, w tym:</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>	<b>10 135</b>
Wynagrodzenia i pochodne	2 271	2 422	2 643	2 934	3 105	3 240	3 388
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	569	706	731	1 063	1 410	1 374	866
Dotacje	598	661	750	814	889	947	1 072
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	134	129	116	101	83	71	98
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	7	15	24	26	25	26	28
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>742</b>	<b>1 104</b>	<b>1 237</b>	<b>1 332</b>	<b>1 274</b>	<b>1 112</b>	<b>1 225</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	708	1 046	1 184	1 304	1 249	998	923
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	22	389	397	508	455	360	322
<b>Wynik budżetu</b>	<b>533</b>	<b>117</b>	<b>216</b>	<b>-339</b>	<b>-930</b>	<b>731</b>	<b>267</b>
Wynik operacyjny	757	889	1 045	612	-103	1 277	972
<b>Przychody ogółem, w tym:</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>	<b>2 156</b>
Zaciągnięty dług zwrotny	-	-	-	-	1 307	313	-
Wolne środki i nadwyżka	1 982	2 398	2 192	2 098	1 372	1 419	2 156
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>1 509</b>	<b>1 787</b>	<b>1 153</b>	<b>378</b>	<b>329</b>	<b>222</b>	<b>1 477</b>
Splata długu zwrotnego	101	308	315	378	329	222	296
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>1 032</b>	<b>1 102</b>	<b>1 262</b>	<b>1 257</b>	<b>1 462</b>	<b>1 230</b>	<b>1 276</b>
Należności wymagalne	1 032	1 102	1 261	1 257	1 430	1 227	1 274
<b>Kwota długu, w tym:</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>	<b>2 831</b>
Zobowiązania wymagalne	-	0	0	0	1	0	0

\* Zgodnie z art. 126 uofp.

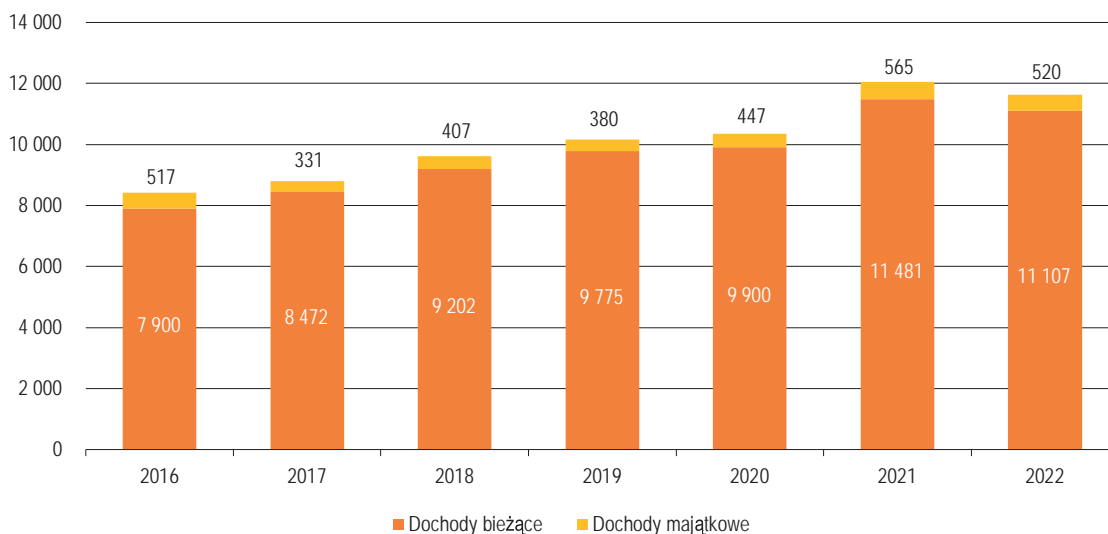
W 2022 r. m.st. Warszawa wykonało dochody liczone na jednego mieszkańca w wysokości 11 627 zł, tj. o 419 zł niższe od dochodów roku poprzedniego. Na przestrzeni ostatnich 7 lat dochody stolicy zwiększyły się o 3 209 zł, co oznacza wzrost o 38,1%, a realny – po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – o 6,3%.

Dochody m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)

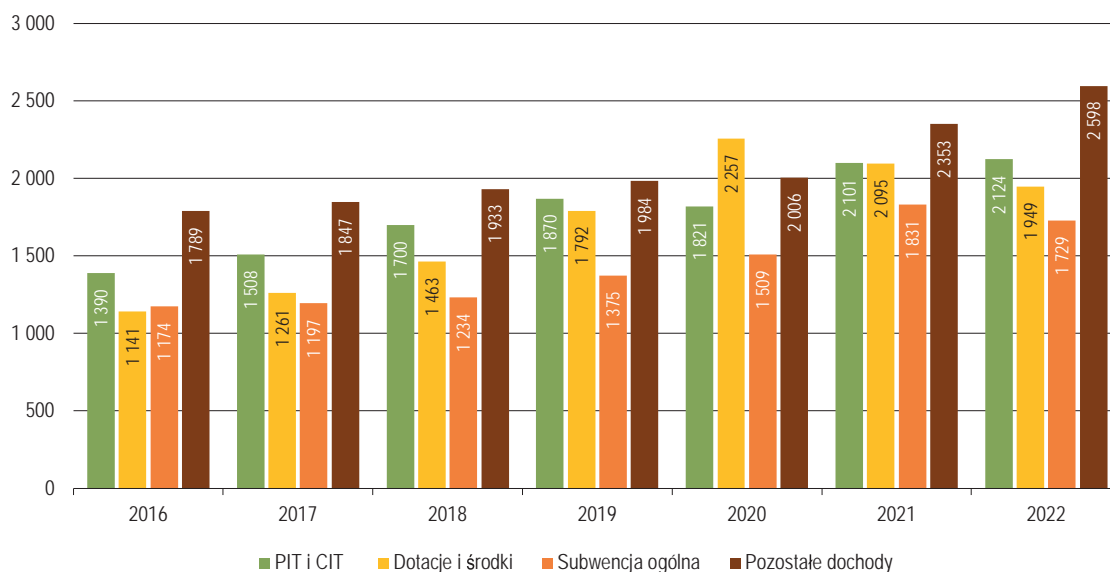


Dochody bieżące miasta stołecznego spadły w stosunku do 2021 r. o 374 zł do kwoty 11 107 zł, a majątkowe o 45 zł i wyniosły 520 zł. Dochody z tytułu dotacji celowych i innych pozyskanych środków były niższe o 433 zł i wyniosły 1 578 zł, a wykonanie dochodów z tytułu subwencji ogólnej zmniejszyło się o 215 zł do wartości *per capita* 1 594 zł. Pozostałe dochody m.st. Warszawa wykonało na poziomie 8 455 zł (wzrost o 229 zł), w tym uzyskana kwota z podatków stanowiących dochód państwa (PIT i CIT) była wyższa od wartości ubiegłorocznej o 16 zł i wyniosła 4 457 zł.

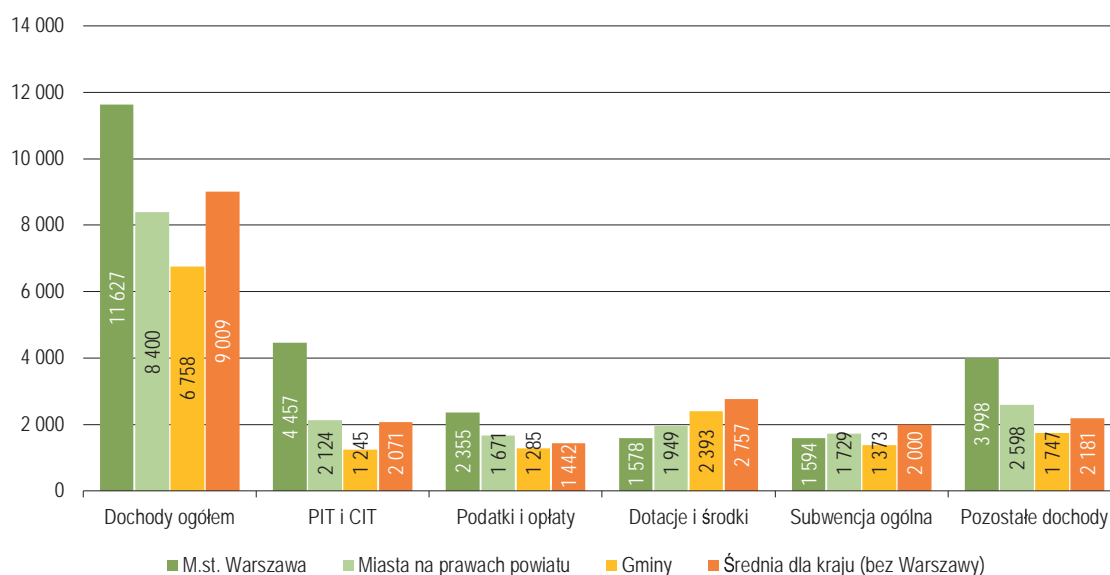
Struktura dochodów m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Struktura dochodów m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Dochody m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2022 r. (w zł)



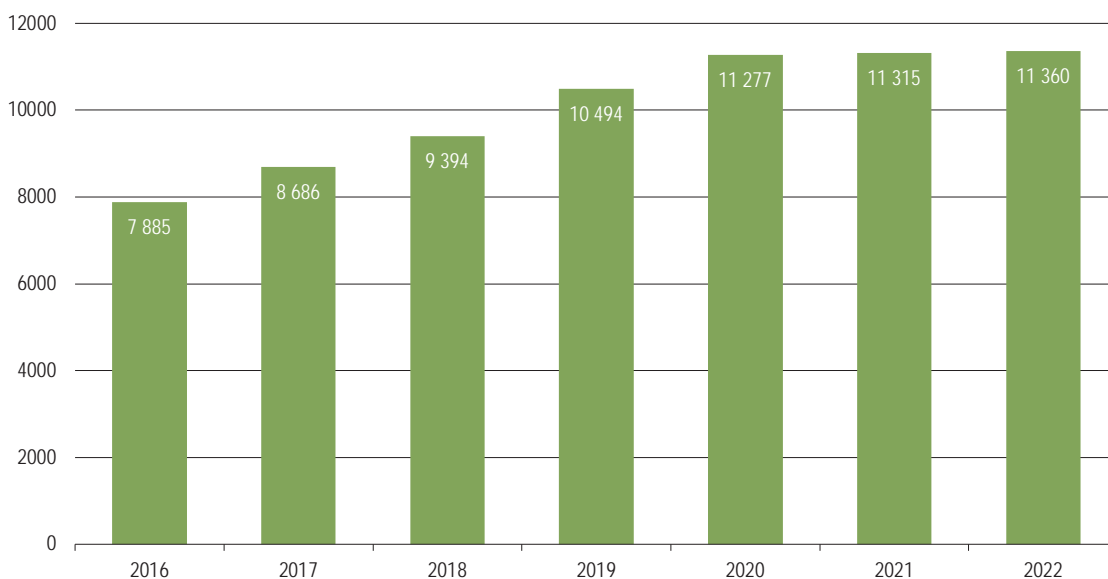
Dochody m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2022 r.

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:							
		PIT i CIT	podatki i opłaty	dotacje i środki	subwencja ogólna	pozostałe dochody	dochody bieżące	dochody majątkowe	
<b>M.st. Warszawa (w zł)</b>	<b>11 627</b>	<b>4 457</b>	<b>2 355</b>	<b>1 578</b>	<b>1 594</b>	<b>3 998</b>	<b>11 107</b>	<b>520</b>	
Gminy (w zł)	6 758	1 245	1 285	2 393	1 373	1 747	6 174	584	
Miasta na prawach powiatu (w zł)	8 400	2 124	1 671	1 949	1 729	2 598	7 759	641	
Średnia dla kraju <sup>1)</sup> (w zł)	9 009	2 071	1 442	2 757	2 000	2 181	8 204	805	
M.st. Warszawa w relacji do:	gmin (w %)	172,0	358,0	65,9	116,1	65,9	228,8	179,9	89,0
	miast na prawach powiatu (w %)	138,4	209,8	81,0	92,2	81,0	153,9	143,1	81,1
	średniej dla kraju <sup>1)</sup> (w %)	129,1	215,2	57,2	79,7	57,2	183,3	135,4	64,6

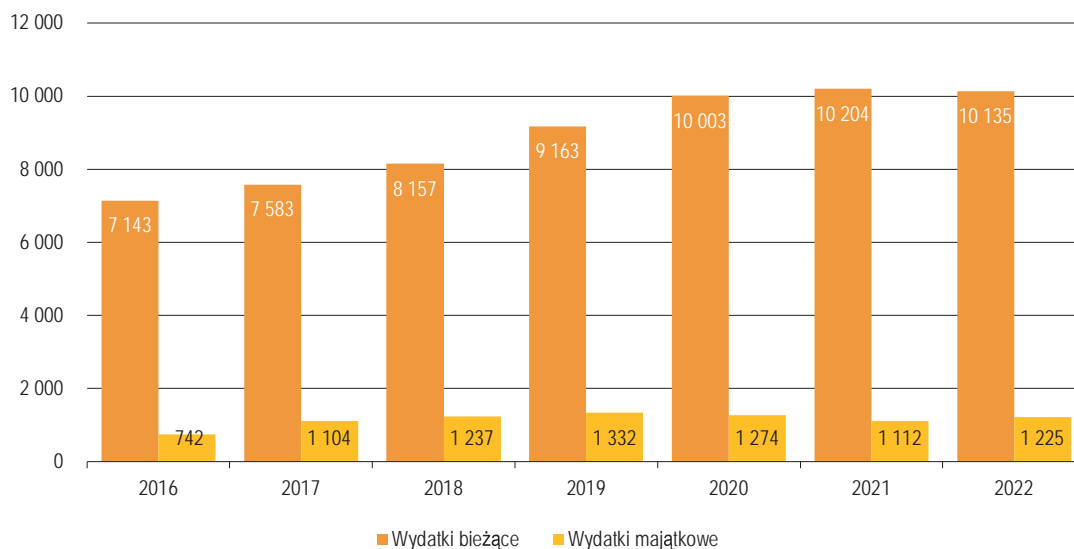
<sup>1)</sup> Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Wydatki *per capita* m.st. Warszawy wyniosły w 2022 r. 11 360 zł i zwiększyły się o 45 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 3 457 zł w stosunku do 2016 r. (o 44,1%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – 12,3%). Wydatki bieżące stolicy spadły o 69 zł i stanowiły obciążenie budżetu stolicy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na poziomie 10 135 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przeznaczono z budżetu miasta 3 388 zł, czyli o 148 zł więcej niż w roku poprzednim. Na inwestycje miasto przeznaczyło kwotę 923 zł, tj. o 75 zł niższą niż rok wcześniej.

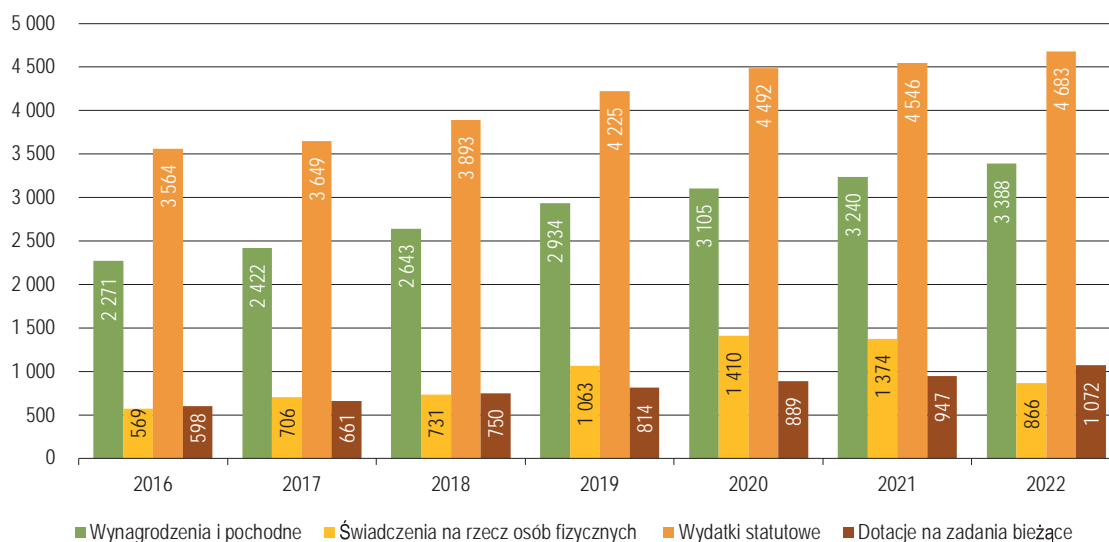
Wydatki ogółem m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Struktura wydatków m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Poziom wybranych wydatków bieżących m.st. Warszawa, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Budżet miasta Warszawy zamknął się w 2022 r. nadwyżką w wysokości *per capita* 267 zł (rok wcześniej odnotowano nadwyżkę w wysokości 730 zł). Wynik operacyjny za 2022 r. wypracowany przez stolicę zamknął się kwotą 972 zł (1 278 zł w 2021 r.). W stosunku do gmin, miast na prawach powiatu i kraju<sup>4</sup> wydatki m.st. Warszawy stanowiły odpowiednio 164,6%, 128,2% i 122,8%, wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły 166,4% średnich wydatków z tego tytułu wszystkich gmin, 115,6% wszystkich miast na prawach powiatów oraz 115,9% wszystkich jst w Polsce, a nakłady inwestycyjne były na poziomie 76,9% średnich wydatków na inwestycje w gminach, 74,9% środków przeznaczanych średnio przez powiaty grodzkie i 56,7% przez wszystkie samorządy w kraju.

Wydatki m.st. Warszawy w wybranych działach klasyfikacji budżetowej na tle innych typów jst i kraju w 2022 r.

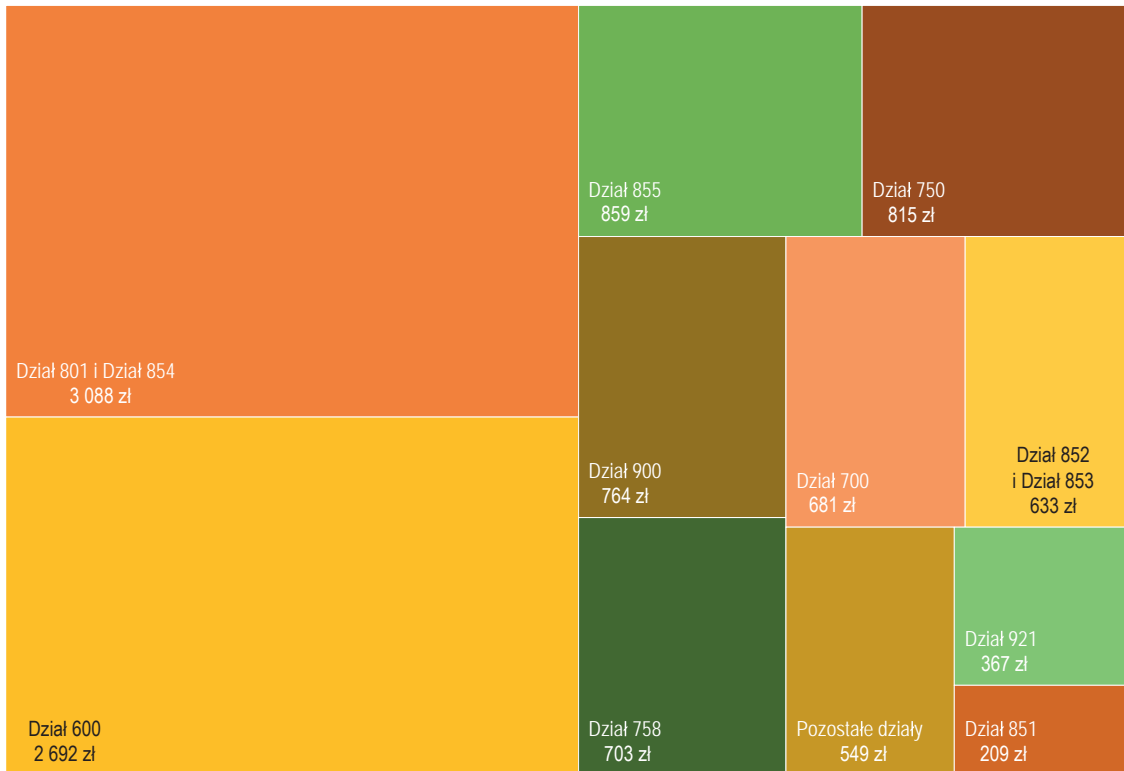
Wyszczególnienie	Wydatki w działach (w zł)										
	600 – Transport i łączność	700 – Gospodarka mieszkaniowa	750 – Administracja publiczna	801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	851 – Ochrona zdrowia	852 – Pomoc społeczna i 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	855 – Rodzina	900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	926 – Kultura fizyczna	Pozostałe działy
Polska <sup>1)</sup>	1 285	258	813	2 726	183	1 124	985	668	293	205	711
<b>M.st. Warszawa</b>	<b>2 692</b>	<b>681</b>	<b>815</b>	<b>3 088</b>	<b>209</b>	<b>633</b>	<b>859</b>	<b>764</b>	<b>367</b>	<b>138</b>	<b>1 114</b>
Gminy	616	175	612	2 023	42	998	944	644	210	159	480
Miasta na prawach powiatu	1 399	404	555	2 929	95	792	898	699	247	263	581
Powiaty	259	17	184	559	63	220	73	5	9	8	176
Województwa samorządowe	244	4	84	40	77	30	3	5	63	9	70

<sup>1)</sup> Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Na zadania w dziale Transport i łączność m.st. Warszawa przeznaczało ponad dwukrotnie więcej środków publicznych (2 692 zł) niż średnia krajowa, ponad 2,5-krotnie więcej w dziale Gospodarka mieszkaniowa (681 zł), niemal tyle samo na administrację publiczną, o 13,3% więcej na oświatę (3 088 zł), o 14,2% na ochronę zdrowia (209 zł), o 14,4% na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (764 zł) oraz o 25,3% więcej na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (367 zł). Mniej stolica przeznaczała na zadania związane z pomocą społeczną (o 43,7%), kulturą fizyczną (o 32,7%) oraz rodziną (o 12,8%).

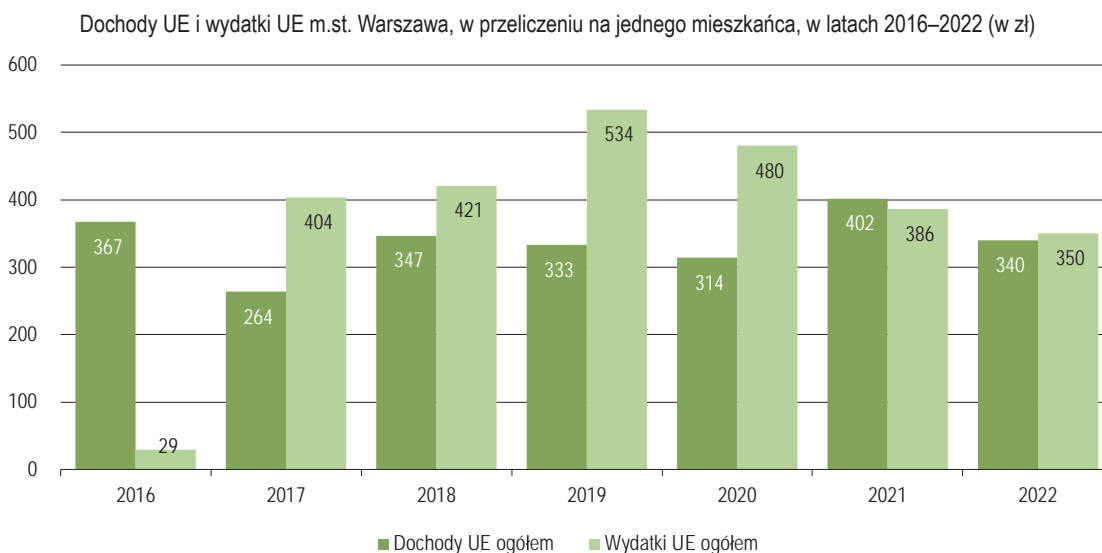
<sup>4)</sup> Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Wydatki m. st. Warszawa wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r.

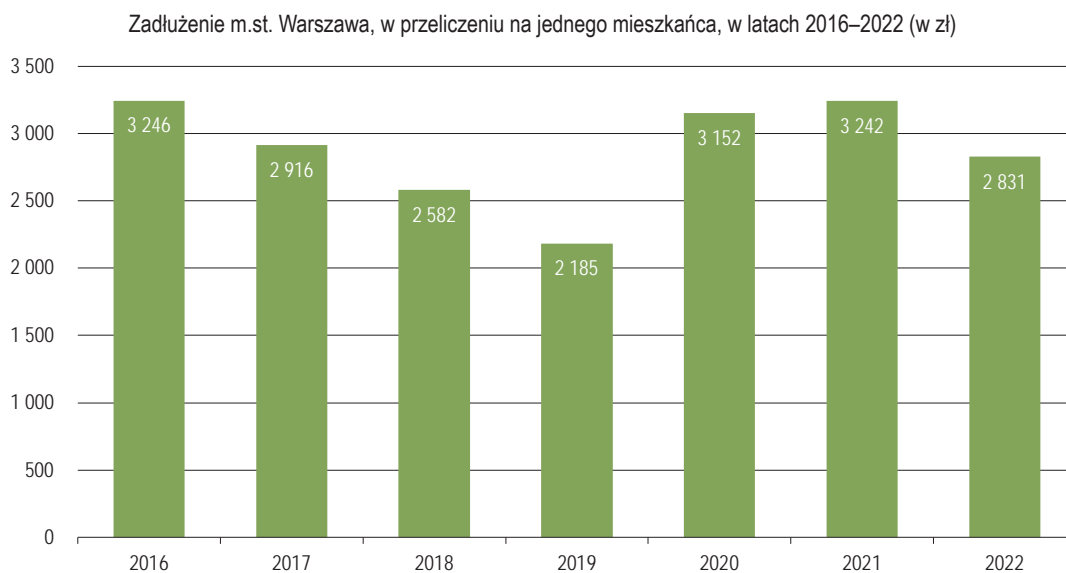


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 600 – Transport i łączność, dział 855 – Rodzina, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 852 – 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 2022 r. na poziomie 340 zł, czyli o 62 zł mniej niż w 2021 r., a wydatki na poziomie 350 zł, tj. o 36 zł mniej niż rok wcześniej. Skumulowane dochody UE stolicy, z okresu zakończonej perspektywy finansowej 2014–2020 oraz z pierwszych dwóch lat funkcjonowania nowej perspektywy 2021–2027, wyniosły 3 488 zł, a wydatki UE – 3 526 zł (w tym inwestycyjne – 3 328 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 459 zł i 1 782 zł. Skumulowane wydatki związane z realizacją projektów i programów unijnych (łącznie ze współfinansowaniem ze środków krajowych) m.st. Warszawa wykonało na poziomie niższym o 709 zł od średnich wydatków miast na prawach powiatu i wyższym od średnich wydatków gmin o 1 122 zł.



Kwota zadłużenia m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2022 r. zmalała o 411 zł do poziomu 2 831 zł. W odniesieniu do poszczególnych miast na prawach powiatu poziom zadłużenia m.st. Warszawy ukształtował się po środku zbioru (34 miasta z wszystkich 65 powiatów grodzkich w kraju charakteryzowały się zadłużeniem wyższym od stolicy, a 31 niższym). W 2022 r. zobowiązania m.st. Warszawy były wyższe w stosunku do zadłużenia *per capita* gmin i średniej krajowej<sup>5</sup>, odpowiednio o 1 490 zł i 452 zł oraz niższe od średniego zadłużenia miast na prawach powiatu o 997 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 2016–2022, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

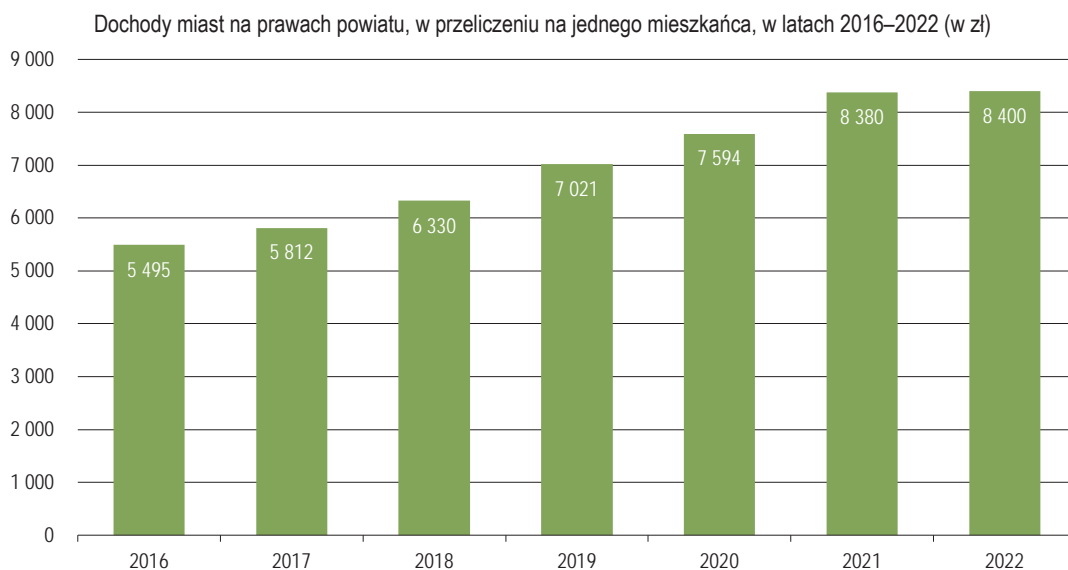
Wyszczególnienie	Lata						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>5 495</b>	<b>5 812</b>	<b>6 330</b>	<b>7 021</b>	<b>7 594</b>	<b>8 380</b>	<b>8 400</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>5 131</b>	<b>5 488</b>	<b>5 839</b>	<b>6 476</b>	<b>6 857</b>	<b>7 740</b>	<b>7 759</b>
PIT, CIT	1 390	1 508	1 700	1 870	1 821	2 101	2 124
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	936	1 099	1 141	1 409	1 705	1 712	1 528
Dotacje na zadania zlecone*	727	884	912	1 173	1 460	1 454	951
Subwencja ogólna., w tym:	1 162	1 188	1 230	1 365	1 497	1 823	1 721
Część oświatowa	1 089	1 112	1 147	1 270	1 393	1 462	1 597
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>363</b>	<b>324</b>	<b>491</b>	<b>545</b>	<b>737</b>	<b>641</b>	<b>641</b>
Dotacje i środki na inwestycje	206	161	322	383	552	383	421
<b>Wydatki ogółem, z tego:</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>8 862</b>
<b>Bieżące, w tym:</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>	<b>7 441</b>
Wynagrodzenia i pochodne	1 876	1 952	2 097	2 287	2 480	2 681	2 932
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	738	874	888	1 133	1 398	1 376	1 085
Dotacje	492	541	596	700	751	825	939
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	61	60	60	66	55	41	167
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	15	41	58	65	60	61	64
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>669</b>	<b>780</b>	<b>1 156</b>	<b>1 253</b>	<b>1 202</b>	<b>1 279</b>	<b>1 421</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	596	698	1 069	1 143	1 098	1 134	1 233
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	79	207	493	524	471	484	473
<b>Wynik budżetu</b>	<b>143</b>	<b>-16</b>	<b>-175</b>	<b>-221</b>	<b>-141</b>	<b>143</b>	<b>-462</b>
Wynik operacyjny	448	440	491	487	324	783	318
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>401</b>	<b>559</b>	<b>730</b>	<b>831</b>	<b>962</b>	<b>1 046</b>	<b>1 319</b>
Zaciągnięty dług zwrotny	169	238	418	513	601	462	400
Wolne środki i nadwyżka	227	317	309	316	356	579	915
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>225</b>	<b>235</b>	<b>239</b>	<b>256</b>	<b>265</b>	<b>303</b>	<b>316</b>
Splata długu zwrotnego	221	230	233	244	246	286	283
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>763</b>	<b>814</b>	<b>838</b>	<b>868</b>	<b>919</b>	<b>955</b>	<b>965</b>
Należności wymagalne	716	769	797	824	871	898	931
<b>Kwota długu, w tym:</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>	<b>3 828</b>
Zobowiązania wymagalne	3	1	3	2	2	2	2

\* Zgodnie z art. 126 uofp.

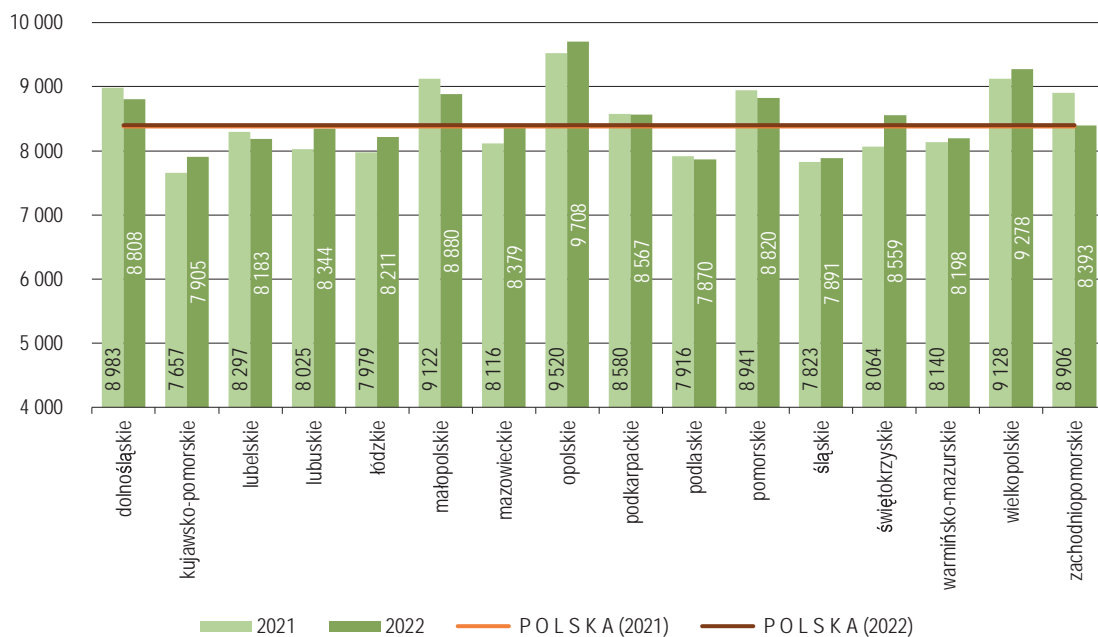
#### 3.1. Dochody

W 2022 r. przeciętny dochód uzyskany przez miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem m.st. Warszawy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 8 400 zł. W relacji do roku poprzedniego dochody *per capita* były wyższe o 20 zł, a w odniesieniu do 2016 r. o 2 905 zł, co oznacza wzrost o 52,9%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji o 21,1%. Wzrost dochodów wystąpił w 42 miastach, a spadek w 23 powiatach grodzkich. Po serii pogłębiających się różnic w dochodach pomiędzy najbogatszym a najbiedniejszym miastem, występującej w kolejnych latach, od 2018 do 2021 (w 2018 r. różnica ta osiągnęła wartość 47,0% dochodów maksymalnych, w 2019 r. 51,4%, w 2020 r. 58,6%, by w 2021 r. wynieść 65,3% dochodów najbogatszego miasta) w 2022 r. wyniosła ona 6 080 zł, tj. 47,9% dochodów maksymalnych osiągniętych przez ten typ jednostki samorządu. Najniższą wartością dochodów

per capita charakteryzowało się miasto Mysłówice – 6 603 zł, a najwyższą miasto Sopot – 12 683 zł. Dochody per capita poniżej 7 000 zł uzyskiwały cztery miasta, od 7 000 zł do 8 000 zł – 25, od 8 000 zł do 9 000 zł – 23 miast, 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 2021 i 2022 (w zł)



Poziom i dynamika dochodów ogółem miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)

Wyszczególnienie	2021	2022	Różnica (3-2)	Dynamika (2021 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>8 380</b>	<b>8 400</b>	<b>20</b>	<b>100,2</b>
– bieżące	7 740	7 759	19	100,2
– majątkowe	641	641	0	100,0
Mediana	8 047	8 184	137	101,7
Średnia	8 334	8 331	-3	100,0
Minimalne	6 657	6 603	-54	99,2
Maksymalne	19 160 <sup>1)</sup>	12 683 <sup>2)</sup>	-6 477	66,2

<sup>1)</sup> Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie).

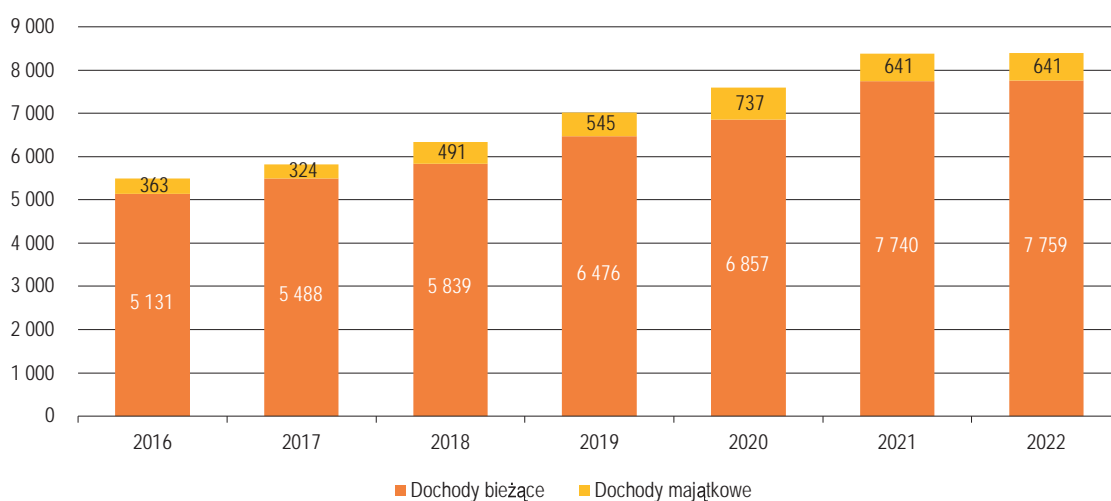
<sup>2)</sup> Miasto Sopot (woj. pomorskie).

Analizując dochody miast na prawach powiatu pod względem ich wielkości, można zauważyć, iż na ogół najwyższe dochody *per capita* realizują miasta najmniejsze, z ludnością w przedziale 20 tys. – 50 tys. (co jest zasługą bardzo wysokich dochodów miast Sopot i Świnoujście), które zawdzięczają je przede wszystkim relatywnie najwyższemu wpływowi z dotacji i subwencji, a następnie miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. mieszkańców, dzięki największym wpływom z dochodów innych niż transfery zewnętrzne (głównie z PIT i CIT oraz z podatków i opłat lokalnych).

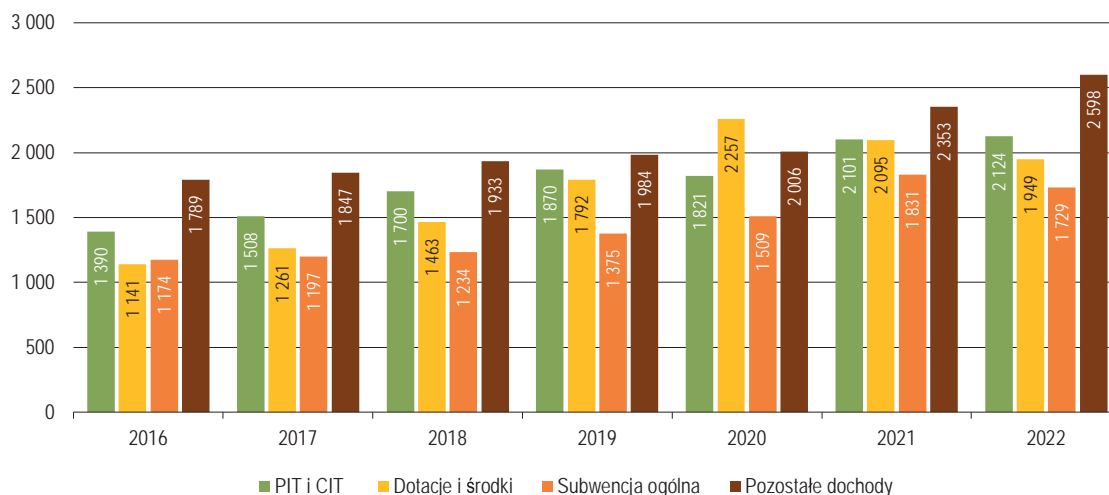
Dochody miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2021–2022 (w zł)

Wyszczególnienie	Liczba miast	Dochody ogółem		z tego:					
				PIT i CIT	dotacje i środki	subwencja ogólna	pozostałe dochody	w tym: podatki i opłaty	
		2021	2022						
Liczba ludności	20 tys. – 50 tys.	7	10 307	9 450	1 983	2 570	2 236	2 661	1 796
	50 tys. – 100 tys.	22	8 009	8 069	1 731	2 209	2 100	2 028	1 441
	100 tys. – 500 tys.	32	8 110	8 203	2 002	1 915	1 748	2 538	1 654
	500 tys. – 1 000 tys.	4	9 054	8 917	2 644	1 802	1 411	3 060	1 828

Struktura dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



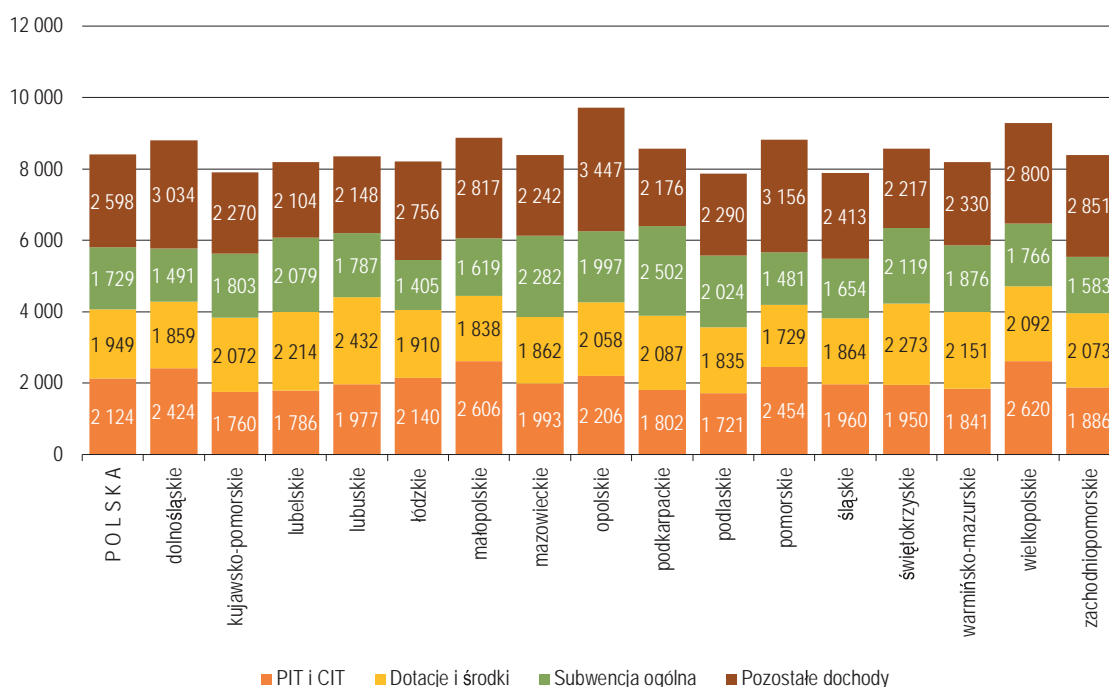
Struktura dochodów miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Dochody bieżące *per capita* miast na prawach powiatu w skali kraju wyniosły w 2022 r. 7 759 zł i wzrosły o 19 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 2 628 zł w odniesieniu do 2016 r. W 2020 r. dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) spadły o 49 zł – z uwagi na pandemię COVID-19, aby jednorazowo w kolejnym roku wrócić do zdecydowanej tendencji wzrostowej (wzrost o 280 zł). W 2022 r. dynamika dochodów z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa ponownie wyhamowała, osiągając poziom 2 124 zł, co oznacza wzrost tylko o 23 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca miast. W 11 powiatach grodzkich wystąpił spadek dochodów z PIT i CIT w stosunku do roku poprzedniego. Uwzględniając ostatnich siedem lat wzrost tego rodzaju dochodów wyniósł 734 zł. Średni poziom dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych wyniósł w opisywanym okresie w przeliczeniu na jednego mieszkańca 1 671 zł i wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 149 zł, a od roku 2016 o 547 zł. Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych było lepsze niż w roku poprzednim we wszystkich powiatach grodzkich.

Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do roku poprzedniego nie zmieniły się i wyniosły 641 zł.

Poziom i struktura dochodów ogółem w miastach na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)

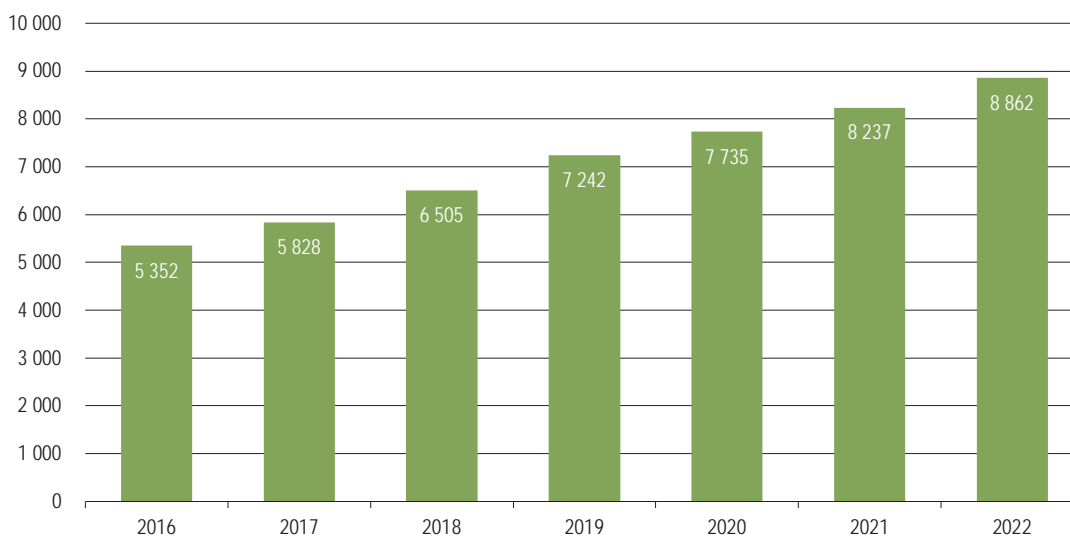


Dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2022 r., w skali kraju, miasta na prawach powiatu pozyskały w wysokości 1 729 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co przy dochodach z tego tytułu w 2021 r. na poziomie 1 831 zł stanowi spadek rok do roku o 102 zł, natomiast w odniesieniu do 2016 r. wzrost o 555 zł. Wartość wpływów z dotacji i środków w budżetach powiatów grodzkich od dwóch lat z rzędu odnotowuje spadki. W 2021 r. obniżenie poziomu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniosło 162 zł, a w 2022 – 146 zł, do kwoty 1 949 zł. Licząc w okresie od 2016 r. odnotowano wzrost o 808 zł. Podstawowym składnikiem omawianych dochodów transferowych były dotacje z budżetu państwa na realizację zadań zleconych (952 zł *per capita*), które stanowiły 48,8% wszystkich dotacji przekazanych do budżetów miast na prawach powiatu, w tym na program „Rodzina 500+” (409 zł). Ponadto budżety miast w 2022 r. zasiłały środki pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (134 zł) i z Funduszu Pomocy (208 zł).

### 3.2. Wydatki

W 2022 r. wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 8 862 zł, co oznacza wzrost o 625 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 3 510 zł w stosunku do 2016 r. (wzrost o 65,6%, a realny, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – 33,8%). Różnica pomiędzy dochodami i wydatkami *per capita* miast na prawach powiatu była ujemna, stanowiąc tym samym deficyt budżetowy w wysokości 462 zł (rok wcześniej miasta zanotowały pierwszy raz od czterech lat nadwyżkę w wysokości 143 zł). Wynik operacyjny miasta wypracowały na poziomie 318 zł (w 2021 r. różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniosła 783 zł).

Wydatki ogółem miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Powiaty grodzkie charakteryzują się, z wyjątkiem m.st. Warszawy, najwyższym poziomem wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca spośród wszystkich typów jst. Spośród 65 miast niższe wydatki *per capita* niż w roku poprzednim wykonało pięć: Świnoujście (o 5 433 zł), Chełm (o 596 zł), Mysłowice (o 136 zł), Szczecin (o 127 zł) i Opole (o 115 zł).

Wydatki w przedziale 6 000–7 000 zł wykonało jedno miasto na prawach powiatu, w przedziale 7 000–8 000 zł – 16, w przedziale 8 000–9 000 zł znalazło się 28 powiatów grodzkich, a wydatki powyżej 9 000 zł wykonało 20 miast (w tym powyżej 10 000 zł – siedem).

Poziom i dynamika wydatków miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)

Wyszczególnienie	2021	2022	Różnica (3-2)	Dynamika (2021 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>8 237</b>	<b>8 862</b>	<b>625</b>	<b>107,6</b>
– bieżące	6 957	7 441	484	107,0
– majątkowe	1 279	1 421	142	111,1
Mediana	7 827	8 632	805	110,3
Średnia	8 130	8 798	668	108,2
Minimalne	6 319	6 912	593	109,4
Maksymalne	19 811 <sup>1)</sup>	14 379 <sup>2)</sup>	-5 432	72,6

<sup>1)</sup> Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie).

<sup>2)</sup> Miasto Świnoujście (woj. zachodniopomorskie).

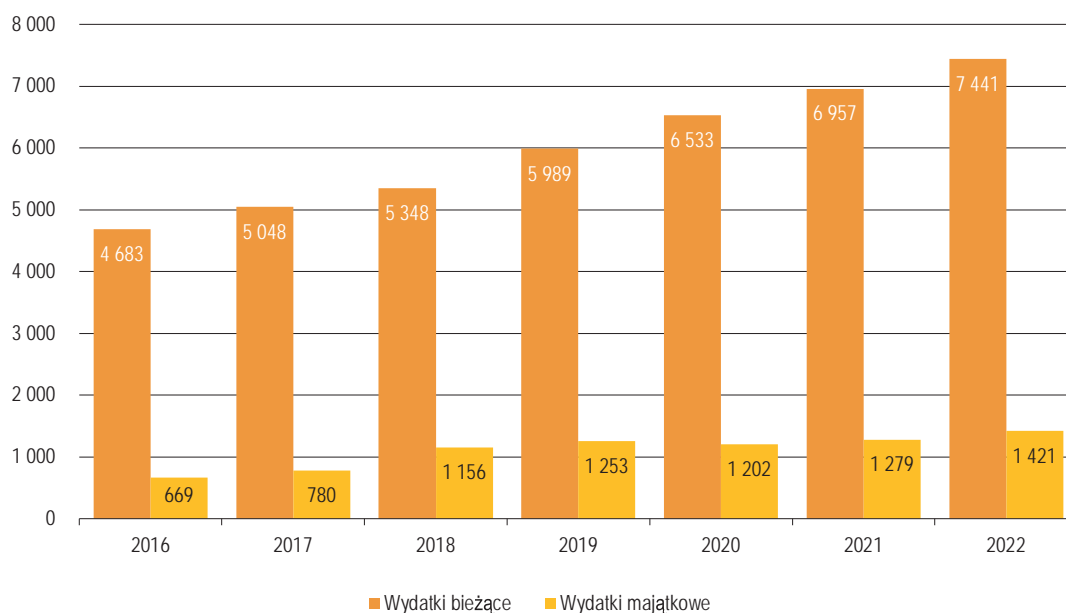
Najwyższy wzrost wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowały miasta na prawach powiatu województwa łódzkiego – o 1 200 zł, świętokrzyskiego – o 1 061 zł i lubuskiego – o 865 zł, natomiast spadek wydatków wystąpił w miastach województwa zachodniopomorskiego – o 405 zł i opolskiego – o 115 zł.

Wydatki ogółem miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2021 i 2022 (w zł)

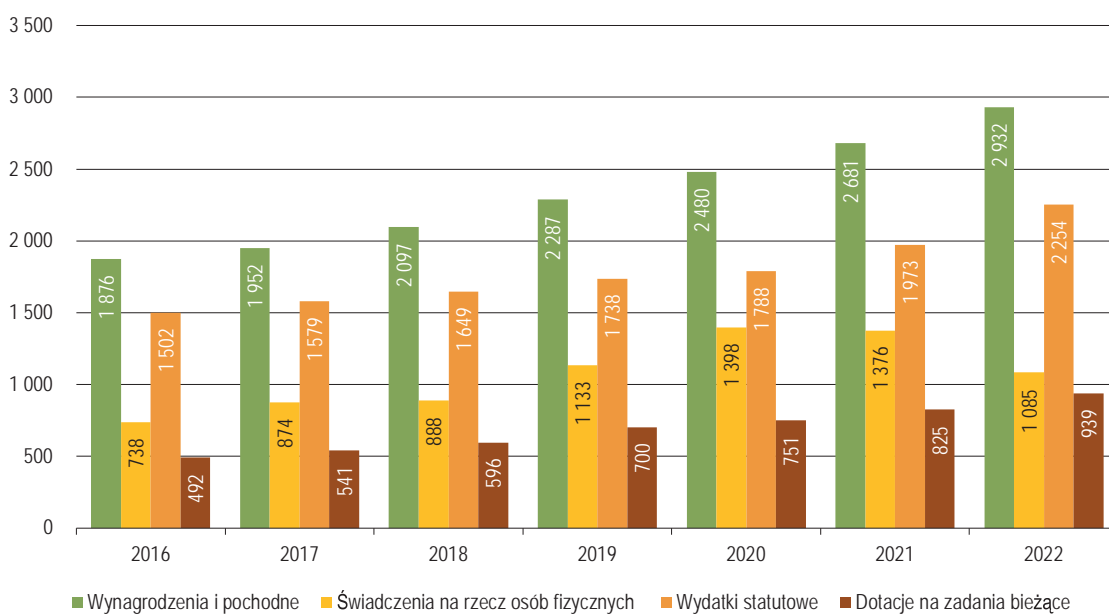


Średnie wydatki bieżące w miastach na prawach powiatów wyniosły w 2022 r. 7 441 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne wynagrodzeń – 2 932 zł, a na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 1 085 zł. Wydatki bieżące wzrosły średnio o 484 zł (w stosunku do 2016 r. wzrosły o 2 758 zł, tj. o 58,9%, realnie o 27,1%), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wzrosły o 251 zł, a świadczenia na rzecz osób fizycznych spadły o 291 zł. Rozpiętość wydatków bieżących zawierała się w przedziale od 5 865 zł (Piekary Śląskie) do 11 263 zł (Sopot). Wydatki majątkowe zostały wykonane w 2022 r. na poziomie 1 421 zł, czyli o 142 zł więcej niż w roku poprzednim (od 2016 r. wzrosły o 752 zł, tj. o 112,4%, a realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji, wydatki majątkowe wzrosły o 80,6%), w tym wydatki inwestycyjne zamknęły się kwotą 1 233 zł (w 2021 r. – 1 134 zł).

Struktura wydatków miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Poziom wybranych wydatków bieżących miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)

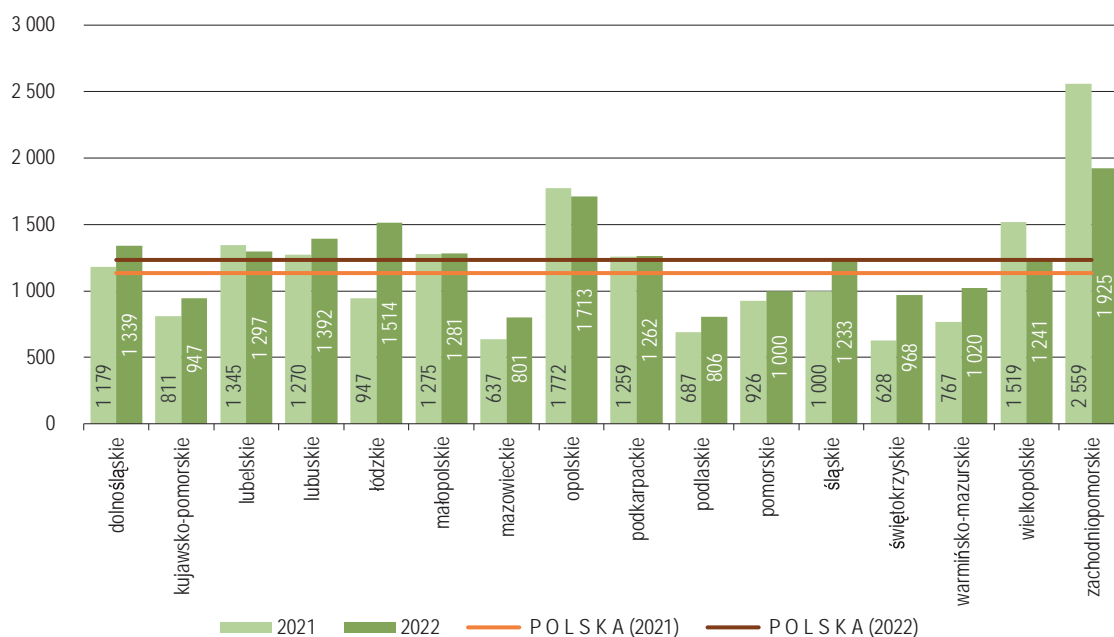


Wydatki miast na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



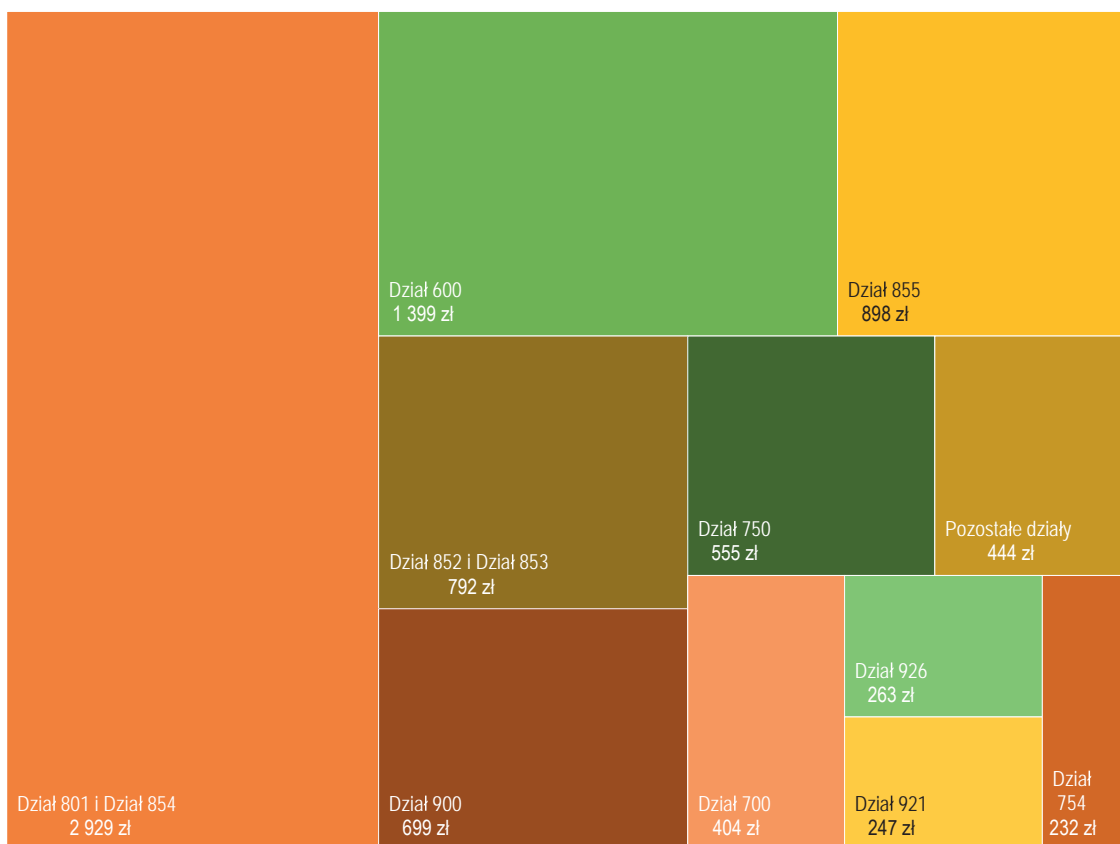
Miasta na prawach powiatu wydatkowały na inwestycje przeciętną kwotę w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyższą o 33 zł od wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez gminy. Dla porównania w 2016 r. omawiana różnica wyniosła 183 zł, w 2017 r. – 76 zł, w 2018 r. – 69 zł, w 2019 r. – 274 zł, w 2020 r. – 295 zł, a w 2021 r. – 286 zł. Z uwagi na znaczący spadek wartości inwestycji zrealizowanych w 2022 r. przez m.st. Warszawa różnica na korzyść miast na prawach powiatów wyniosła w porównaniu do stolicy 310 zł (rok wcześniej różnica ukształtowała się na poziomie 136 zł). Należy przy tym zaznaczyć, że we wcześniejszych latach to Warszawa miała najwyższy wskaźnik inwestycyjny spośród wszystkich typów samorządów. Najwyższe nakłady inwestycyjne poniosło trzeci rok z rzędu miasto Świnoujście – 5 792 zł, które były prawie dwukrotnie wyższe od drugiego w tej kategorii miasta Zamość – 2 926 zł i przeszło dwukrotnie od trzeciego miasta Sopot – 2 559 zł. Najniższe wydatki inwestycyjne wykonały w 2022 r. miasta: Konin – 300 zł, Radom – 440 zł i Elbląg – 467 zł. Wzrost wydatków na inwestycje wystąpił w 45 miastach na prawach powiatu, w 20 odnotowano spadek.

Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu wg województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2021 i 2022 (w zł)



Najwyższe obciążenia finansowe *per capita* powiaty grodzkie ponosiły w 2022 r. na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą – 2 929 zł<sup>6</sup>, tj. o 291 zł więcej niż rok wcześniej. Na wydatki związane z transportem i łącznością miasta przeznaczyły kwotę o 141 zł wyższą niż w poprzednim roku, tj. 1 399 zł<sup>7</sup>. Na politykę prorodzinną i wychowanie dzieci (dział 855) powiaty grodzkie wydały 898 zł<sup>8</sup>, czyli kwotę o 531 zł niższą niż w 2021 r. Na gospodarkę komunalną 699 zł<sup>9</sup>, tj. o 48 zł więcej niż rok wcześniej, a na zadania związane z pomocą społeczną (działy 852 i 853) miasta przeznaczyły o 286 zł więcej, tj. 792 zł<sup>10</sup>.

Wydatki miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 600 – Transport i łączność, dział 855 – Rodzina, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 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 2022 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych w drugim roku obowiązywania nowej perspektywy finansowej na lata 2021–2027 wyniosły ogółem 377 zł, z tego bieżące 58 zł i majątkowe 319 zł. W stosunku do roku poprzedniego dochody UE zwiększyły się o 53 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 317 zł (261 zł w 2021 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne<sup>11</sup> wyniosły w 2022 r. – 537 zł, z tego bieżące 64 zł i majątkowe 473 zł. W stosunku do 2021 r. nastąpił spadek wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 8 zł, w tym wydatków majątkowych o 11 zł. Mediana wydatków wyniosła 428 zł (461 zł w 2021 r.).

<sup>6</sup> M.st. Warszawa na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą przeznaczyło 3 088 zł.

<sup>7</sup> M.st. Warszawa na zadania związane z transportem i łącznością przeznaczyło 2 692 zł.

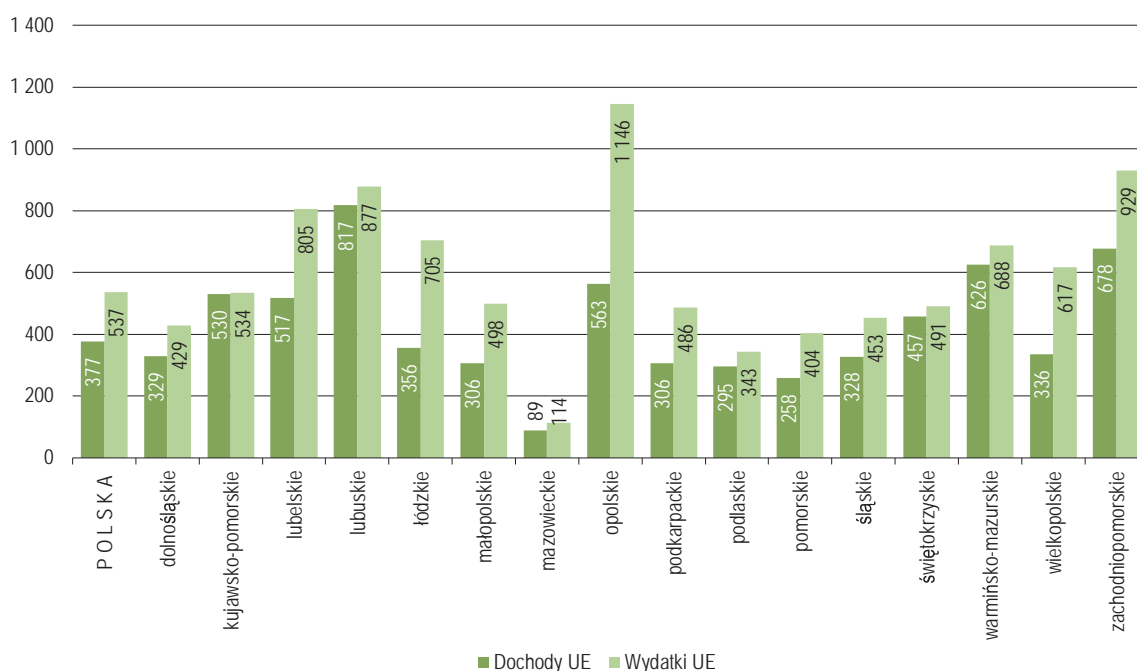
<sup>8</sup> M.st. Warszawa na zadania związane z polityką prorodzinną i wychowaniem dzieci przeznaczyło 859 zł.

<sup>9</sup> M.st. Warszawa na zadania związane z gospodarką komunalną przeznaczyło 764 zł.

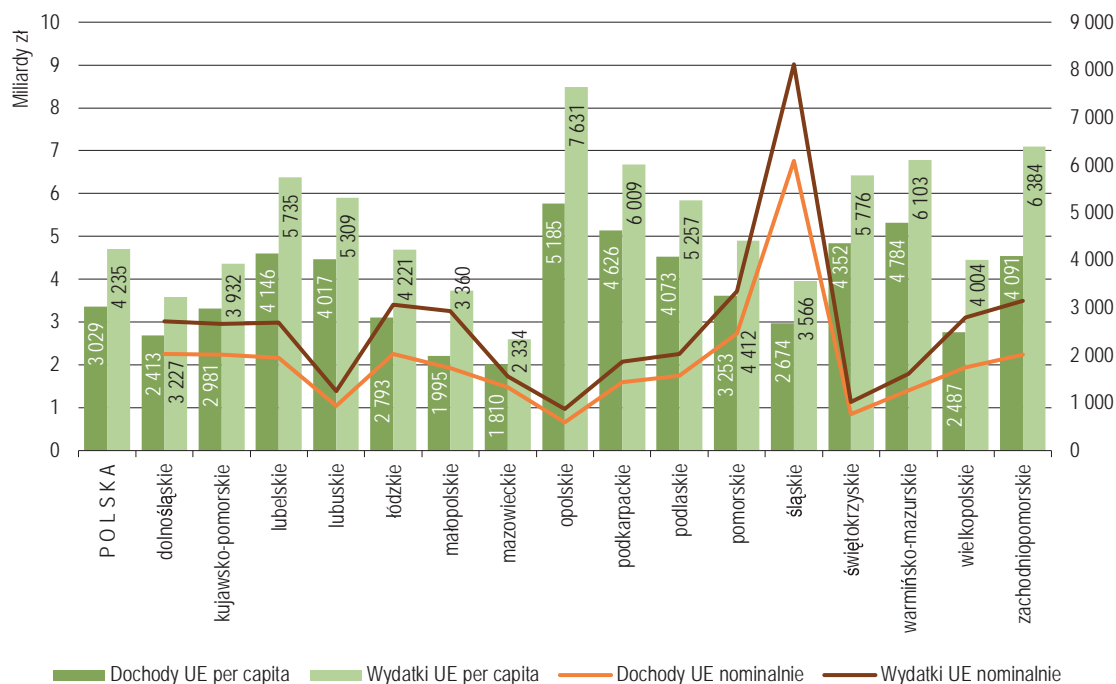
<sup>10</sup> M.st. Warszawa na zadania związane z pomocą społeczną przeznaczyło 633 zł.

<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 2022 r. wg województw (w zł)

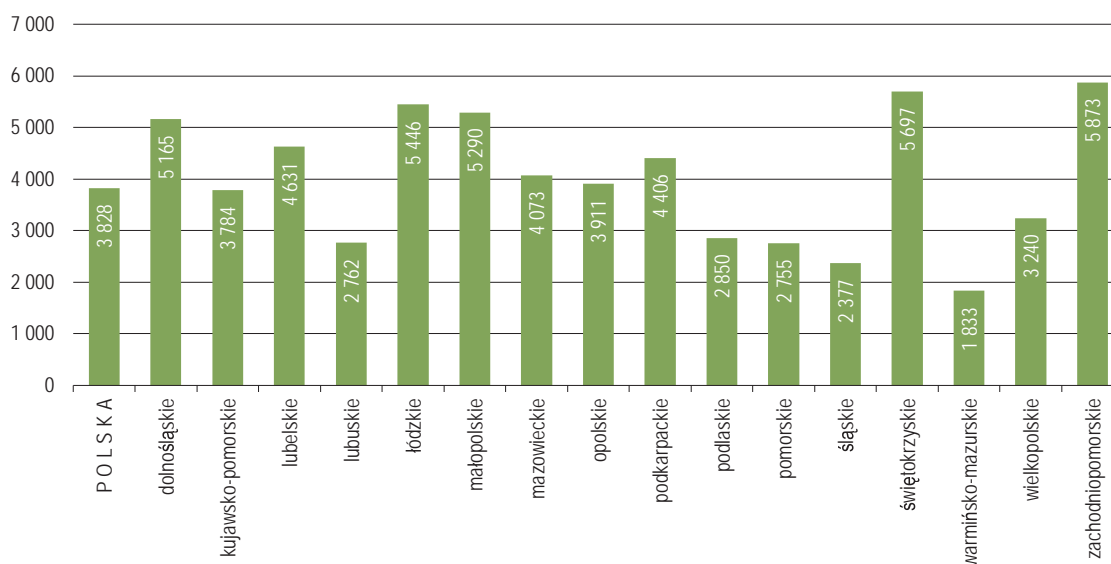


Skumulowane dochody i wydatki UE miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2022

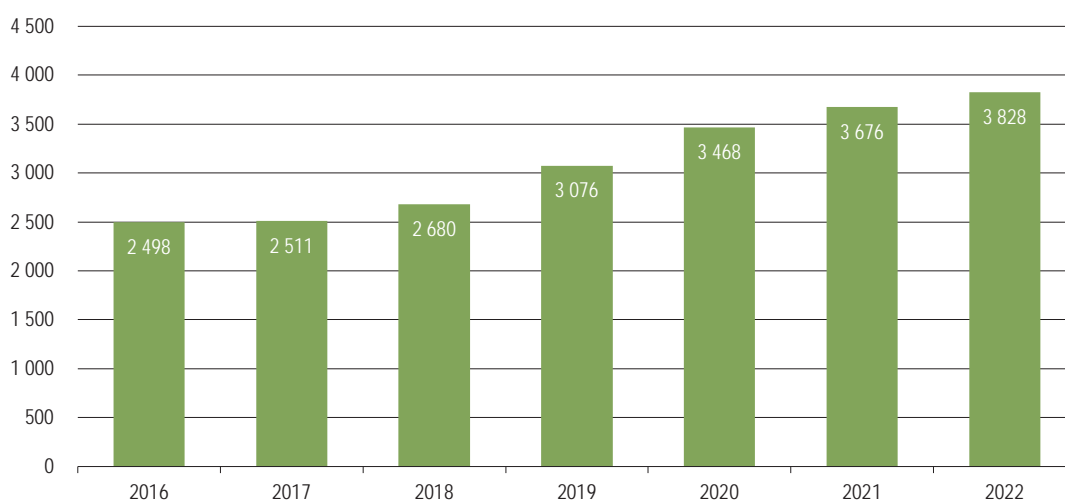




Zadłużenie miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2022 r. (w zł)

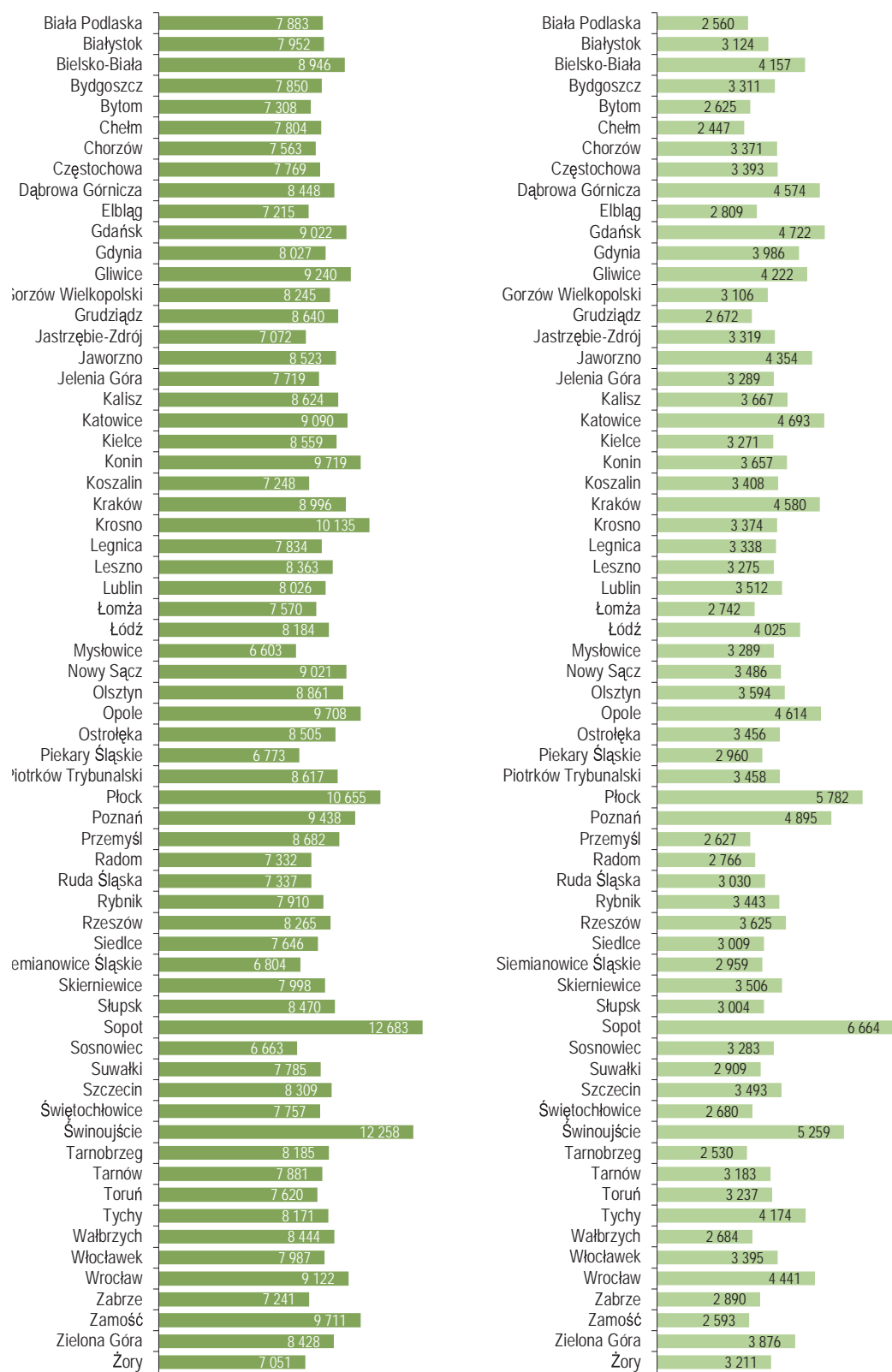


Zadłużenie miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Kwota długu *per capita* powiatów grodzkich wyniosła w 2022 r. średnio 3 828 zł, natomiast wartość środkowa osiągnęła poziom 2 968 zł, co oznacza, że taki lub większy dług posiadała połowa jst tego rodzaju (w 2021 r. wartość mediany to 2 797 zł). Relatywnie najwyższe zobowiązania posiadały miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. – 5 270 zł, co oznacza, że w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły swój dług – o 202 zł. Miasta najmniejsze, z ludnością od 20 tys. do 50 tys., były zadłużone średnio na kwotę – 3 632 zł (wzrost o 346 zł), następnie miasta duże, posiadające od 100 tys. do 500 tys. mieszkańców – 3 526 zł (wzrost długu liczonego na jednego mieszkańca o 96 zł). Najniższy dług cechował miasta średnie z ludnością w przedziale od 50 tys. do 100 tys. – 2 556 zł, co oznaczało wzrost o 123 zł. Kwota długu wzrosła w 43 miastach, a obniżyła się w 22. 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 – osiem miast, od 2 000 zł do 3 000 zł – 23 miasta, od 3 000 zł do 4 000 zł – 14 miast i powyżej 4 000 zł – 16 miast. W 2022 r. indywidualnie najmniej zadłużonym miastem w przeliczeniu na jednego mieszkańca było ponownie Jastrzębie-Zdrój, z zadłużeniem wynoszącym 269 zł, którego dług zwiększył się w przeciągu roku o 63 zł, następnie Nowy Sącz – 878 zł oraz Tychy – 879 zł. Najbardziej zadłużonymi miastami, licząc *per capita*, były Świnoujście – 7 923 zł (wzrost o 988 zł), Wałbrzych – 6 716 zł (wzrost długu o 473 zł w stosunku do 2021 r.) oraz Szczecin – 6 383 zł (wzrost o 27 zł). Najwyższy wzrost zadłużenia odnotowały miasta: Świnoujście – o 988 zł, Żory – o 881 zł i Siedlce – o 790 zł, a największe redukcje kwoty długu przypadające na jednego mieszkańca wystąpiły w miastach: Olsztyn (o 483 zł), Białystok (o 406 zł) i Płock (o 291 zł).

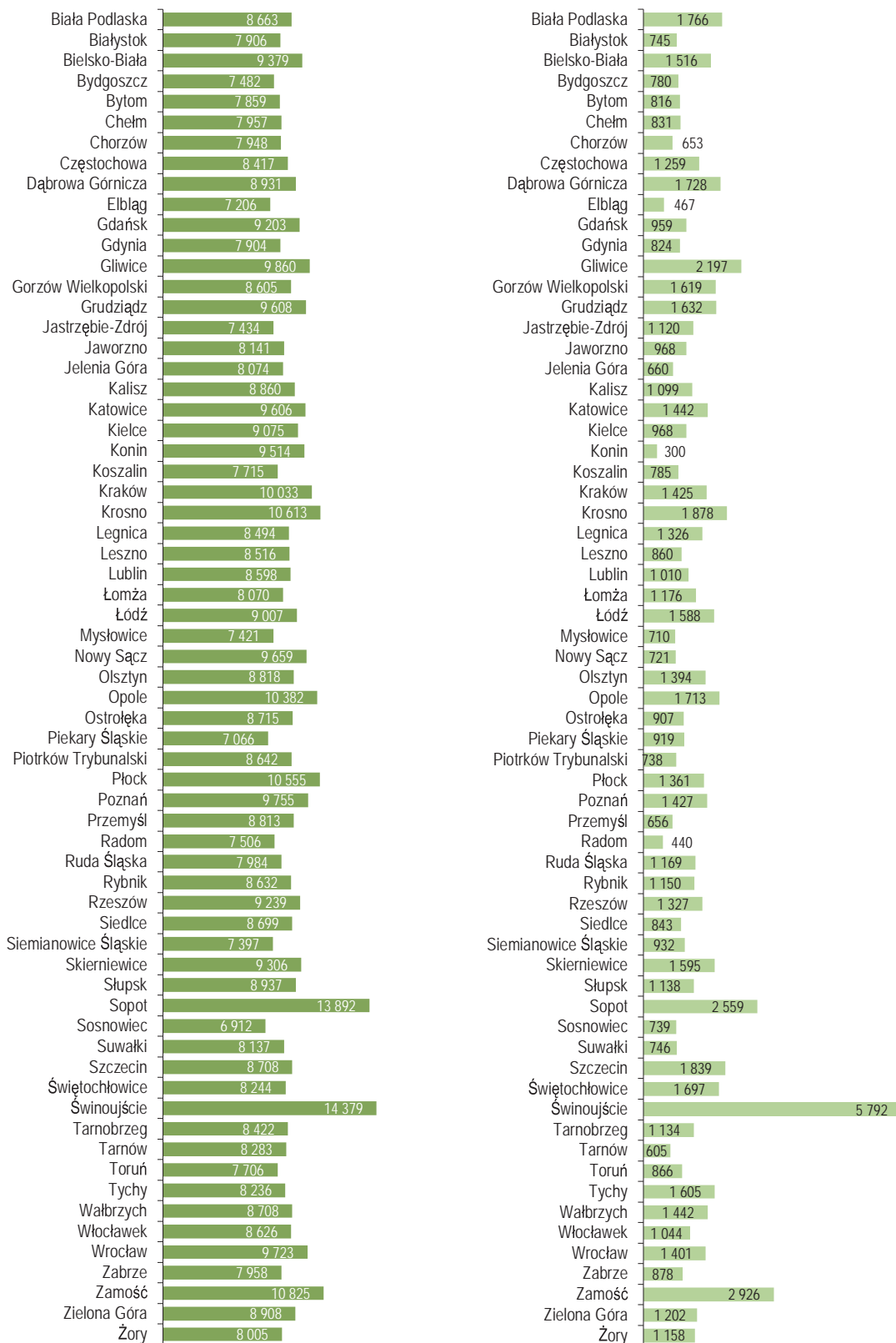
## Dochody ogółem i dochody z podatków i opłat (w tym PIT i CIT) miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



Dochody ogółem

Dochody z podatków i opłat

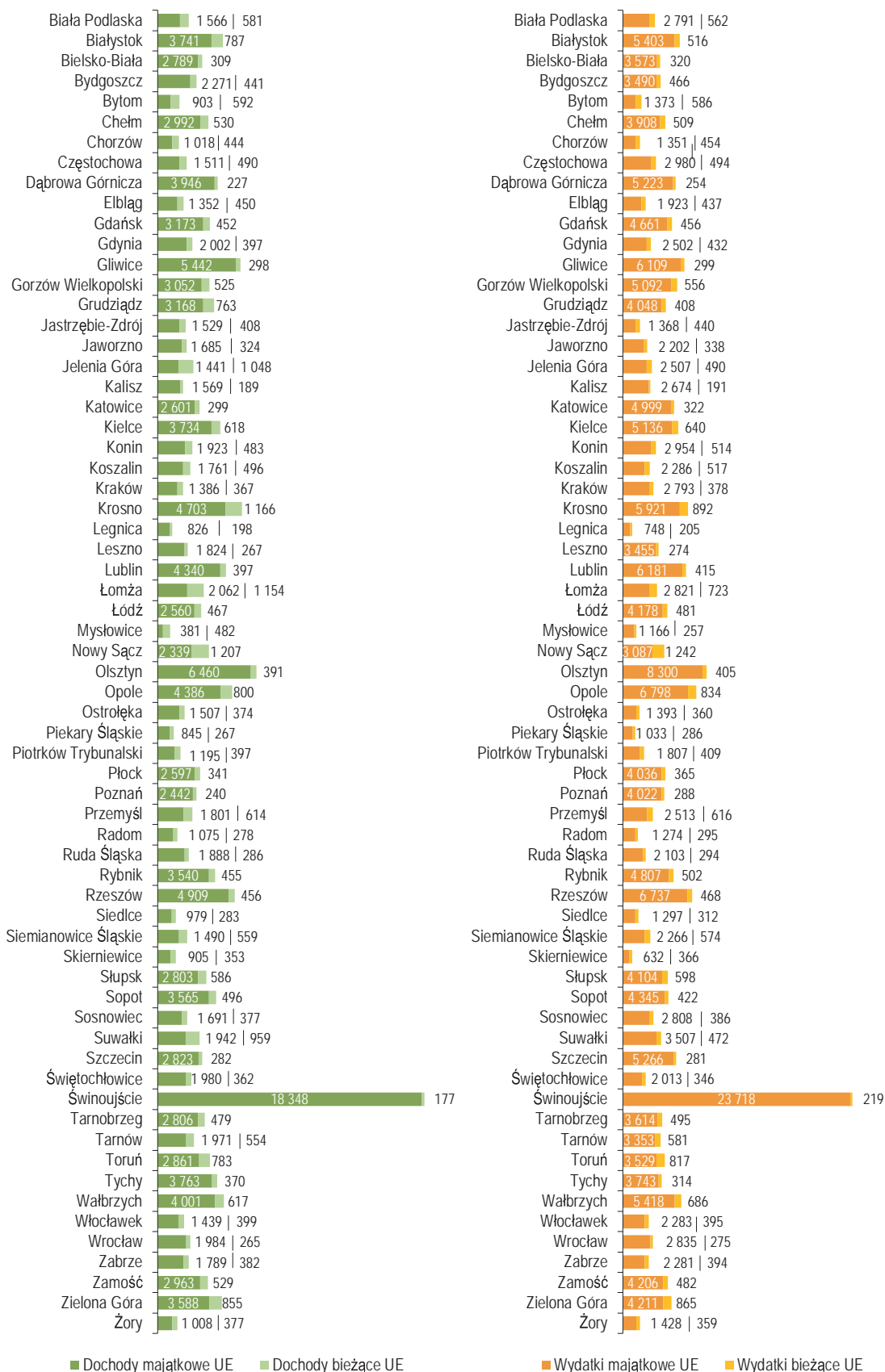
## Wydatki ogółem i wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



Wydatki ogółem

Wydatki inwestycyjne

Struktura dochodów UE i wydatków UE miast na prawach powiatu (wartości skumulowane), w latach 2014–2022 (w zł)





## 4. Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Charakterystyka budżetów powiatów, w latach 2016–2022, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>928</b>	<b>983</b>	<b>1 083</b>	<b>1 189</b>	<b>1 340</b>	<b>1 403</b>	<b>1 535</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>866</b>	<b>905</b>	<b>958</b>	<b>1 050</b>	<b>1 153</b>	<b>1 263</b>	<b>1 372</b>
PIT, CIT	181	199	226	251	249	283	327
Dotacje i środki na cele bieżące	172	188	199	210	239	238	292
Dotacje na zadania zlecone*	103	105	106	112	126	136	139
Subwencja ogólna, w tym:	392	392	400	447	517	578	568
Część oświatowa	303	296	296	332	385	396	423
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>61</b>	<b>79</b>	<b>125</b>	<b>139</b>	<b>187</b>	<b>140</b>	<b>163</b>
Dotacje i środki na inwestycje	50	65	108	129	173	124	143
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>903</b>	<b>982</b>	<b>1 110</b>	<b>1 148</b>	<b>1 253</b>	<b>1 330</b>	<b>1 573</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>787</b>	<b>824</b>	<b>878</b>	<b>943</b>	<b>1 048</b>	<b>1 119</b>	<b>1 269</b>
Wynagrodzenia i pochodne	484	502	528	578	649	698	768
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	36	38	39	41	44	44	43
Dotacje	57	60	65	70	78	83	94
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	6	6	6	7	5	4	13
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	8	20	28	28	34	29	29
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>116</b>	<b>158</b>	<b>232</b>	<b>205</b>	<b>205</b>	<b>211</b>	<b>305</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	115	156	230	202	201	207	301
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	5	30	64	56	39	33	30
<b>Wynik budżetu</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>-27</b>	<b>41</b>	<b>87</b>	<b>73</b>	<b>-38</b>
Wynik operacyjny	79	81	80	107	105	144	103
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>67</b>	<b>95</b>	<b>131</b>	<b>119</b>	<b>151</b>	<b>225</b>	<b>299</b>
Zaciągnięty dług zwrotny	15	29	62	44	30	22	31
Wolne środki i nadwyżka	50	65	68	74	119	202	267
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>31</b>	<b>45</b>	<b>43</b>	<b>48</b>	<b>50</b>
Splata długu zwrotnego	26	26	29	40	33	33	38
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>35</b>
Należności wymagalne	17	18	20	22	24	25	29
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>216</b>	<b>218</b>	<b>250</b>	<b>255</b>	<b>252</b>	<b>242</b>	<b>237</b>
Zobowiązania wymagalne	0	0	0	0	0	0	0

\* Zgodnie z art. 126 uofp.

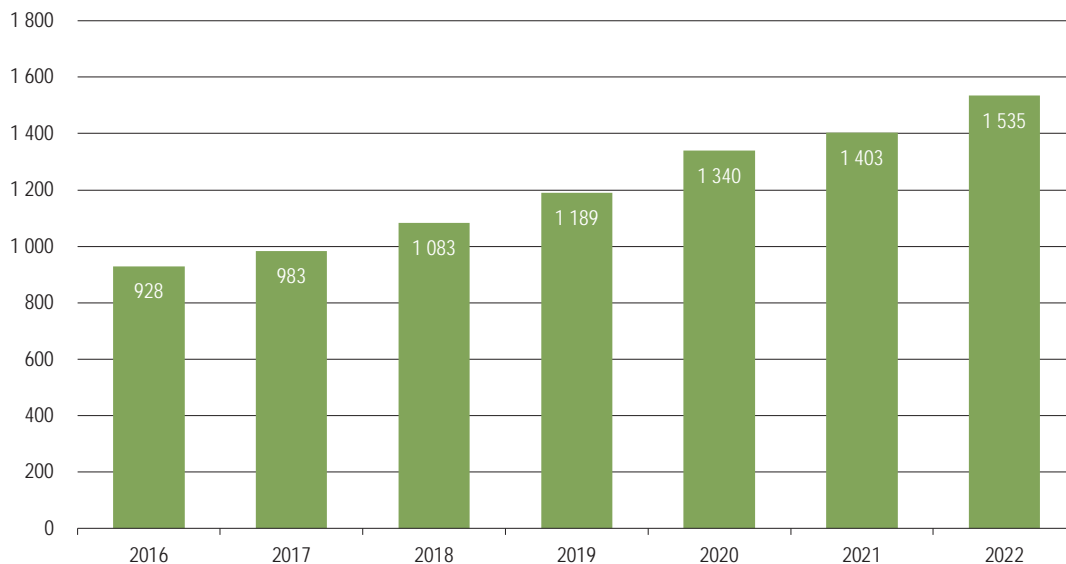
### 4.1. Dochody

W 2022 r. dochody powiatów zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego o 132 zł, a w odniesieniu do 2016 r. o 607 zł, co oznacza, że w ciągu siedmiu lat wzrosły one o 65,4%, a realnie – po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – o 33,6%.

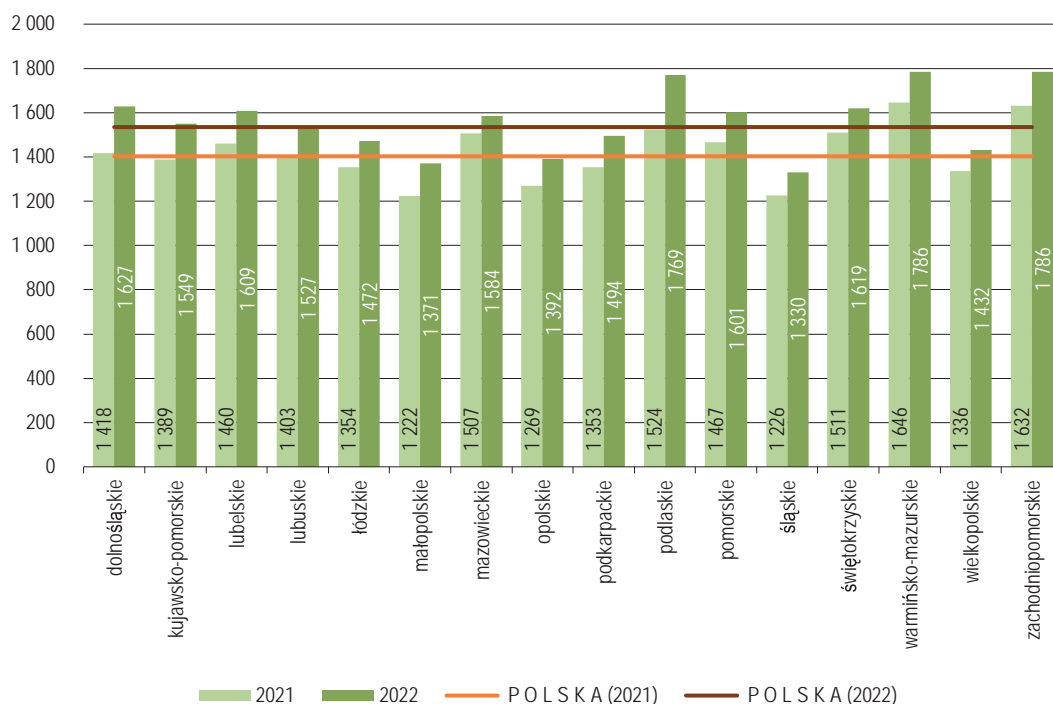
Według regionów najwyższe średnie dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały w 2022 r. ponownie powiaty z województw: warmińsko-mazurskiego (1 786 zł) i zachodniopomorskiego (1 786 zł) oraz podlaskiego (1 769 zł), a najniższe, jak rok wcześniej, powiaty województw: śląskiego (1 330 zł), małopolskiego (1 371 zł) i opolskiego (1 392 zł). Wzrost dochodów ogółem zanotowało 271 powiatów (rok wcześniej 237), a spadek 43 (w 2021 r. – 77), przy czym w zakresie dochodów z tytułu dotacji i środków wzrost charakteryzował 237 powiatów

ziemskich (89 rok wcześniej), a w zakresie subwencji 172 (308) tego typu samorządów. Dochody z udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych wzrosły w 288 powiatach, a pozostałe dochody – w 267.

Dochody powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)

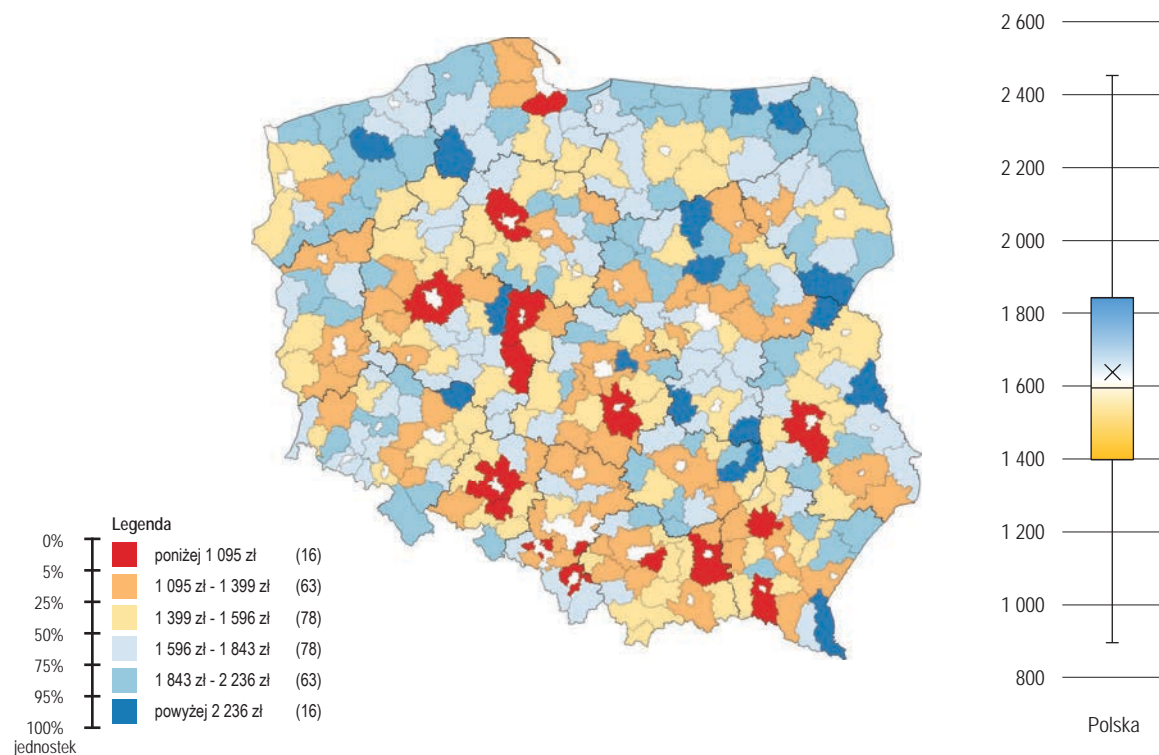


Dynamika dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw w latach 2021 i 2022 (w zł)

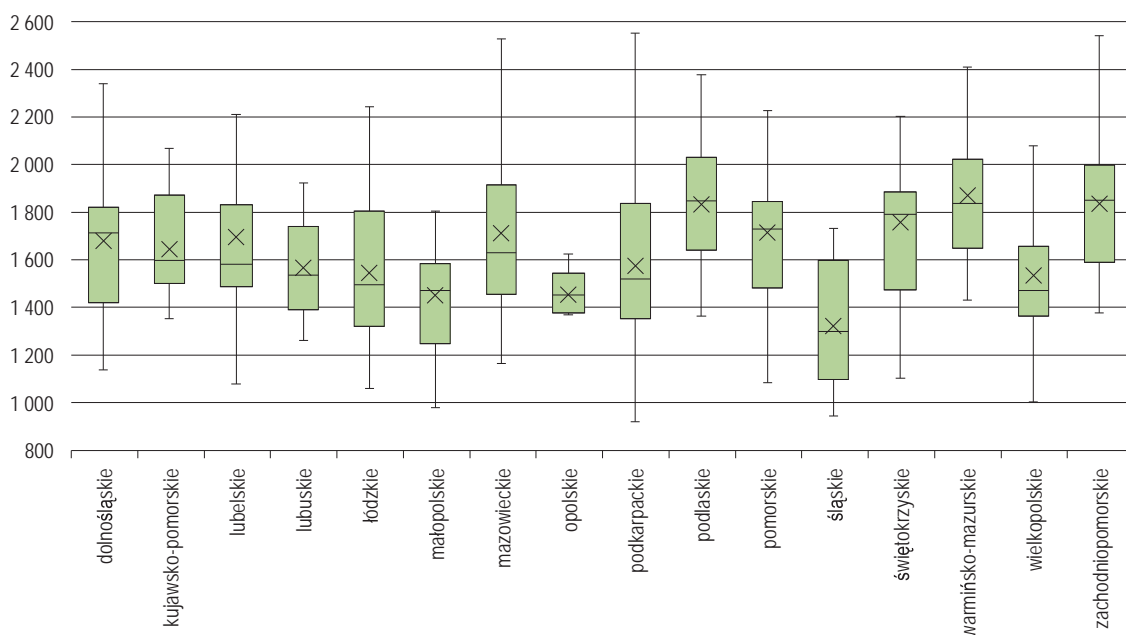


Najniższe dochody uzyskały powiaty: bydgoski, krośnieński oraz opolski – odpowiednio 896 zł, 920 zł i 940 zł, i były one przeszło trzykrotnie niższe od dochodów uzyskanych przez najzamożniejsze powiaty: ślupecki (3 098 zł), włodawski (2 861 zł) i węgorszewski (2 747 zł).

Dochody ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Rozrzut dochodów ogółem *per capita* w powiatach, wg województw w 2022 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* sześć powiatów osiągnęło dochód na mieszkańca mniejszy niż 1 000 zł (w 2021 r. było to 14 powiatów), 112 powiatów pomiędzy 1 000 zł a 1 500 zł (w 2021 r. – 169), dochody 149 powiatów (117 rok wcześniej) znalazły się w zakresie 1 500–2 000 zł, a w 47 najbardziej zamożnych powiatach – powyżej 2 000 zł (w roku poprzednim było 14 takich powiatów). Odsetek powiatów, w których wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniósł 86,3%, rok wcześniej relacja ta wyniosła 75,5%.

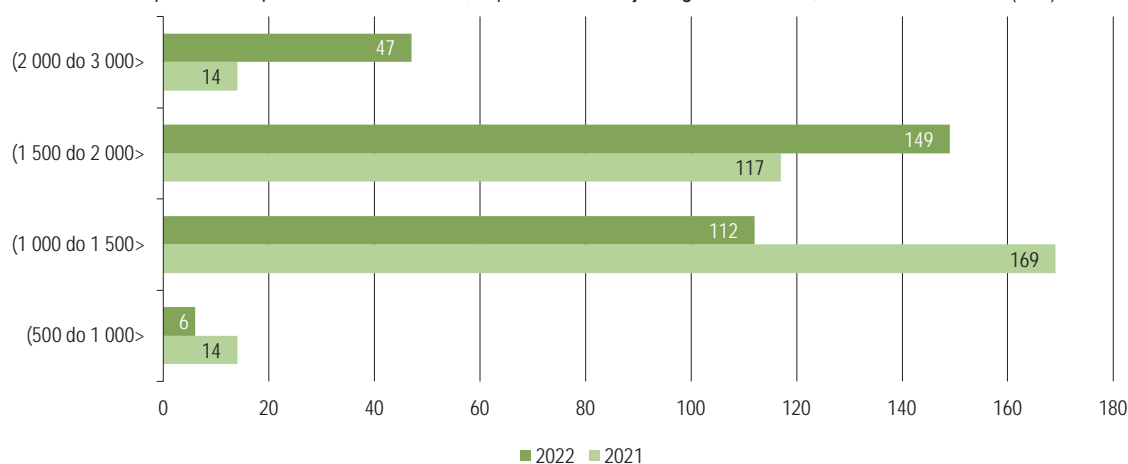
Poziom i dynamika dochodów ogółem powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)

Wyszczególnienie	2021	2022	Różnica (3-2)	Dynamika (2021 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>1 403</b>	<b>1 535</b>	<b>132</b>	<b>109,4</b>
– bieżące	1 263	1 372	109	108,6
– majątkowe	140	163	23	116,4
Mediana	1 449	1 596	147	110,1
Średnia	1 465	1 639	174	111,9
Minimalne	828	896	68	108,2
Maksymalne	2 413 <sup>1)</sup>	3 098 <sup>2)</sup>	685	128,4

<sup>1)</sup> Powiat węgorzewski (woj. warmińsko-mazurskie).

<sup>2)</sup> Powiat słupecki (woj. wielkopolskie).

Liczba powiatów w przedziałach dochodów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)

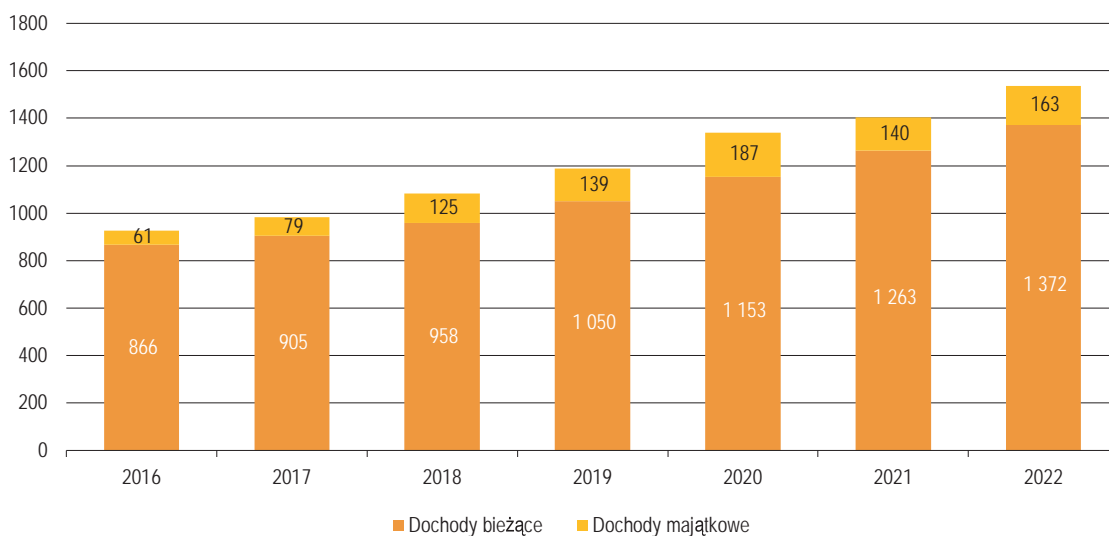


W odniesieniu do wielkości powiatów, podobnie jak w przypadku innych typów jst, wraz ze wzrostem liczby ludności zamieszkującej dany powiat dochody *per capita* spadają. Podobną tendencję wykazują składowe dochody – dotacje i subwencja ogólna, z wyjątkiem dochodów z udziałów w podatku PIT i CIT, których najniższy poziom cechuje powiaty duże, z ludnością w przedziale 50 tys. – 100 tys. oraz pozostałych dochodów – najniższych w powiatach największych. Przypadek najmniejszego powiatu z ludnością poniżej 20 tys. nie jest reprezentatywny i z tego powodu został pominięty.

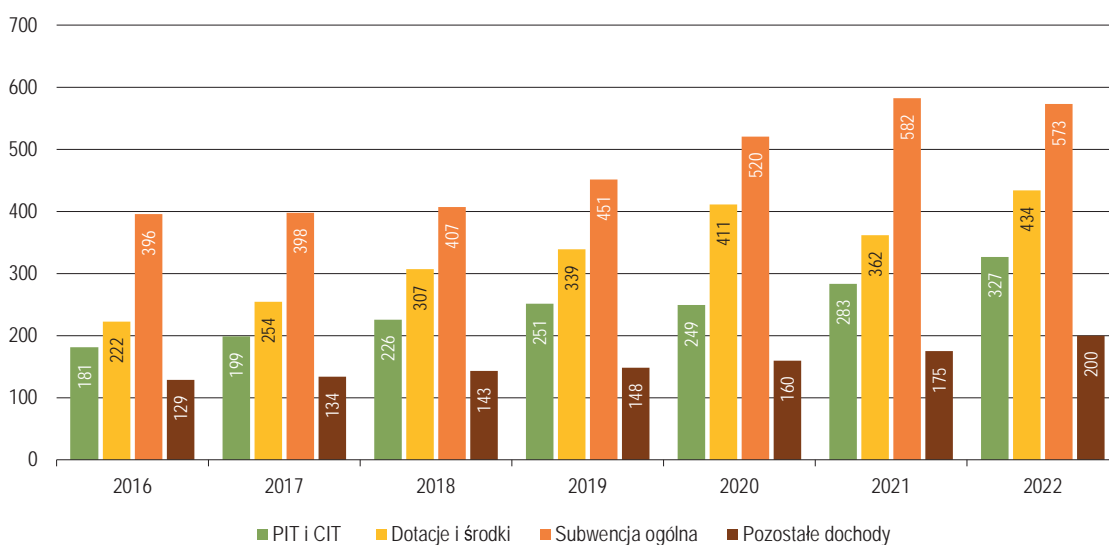
Dochody powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w 2022 r. (w zł)

Wyszczególnienie	Liczba powiatów	Dochody ogółem		z tego:					
		2021	2022	PIT i CIT	dotacje i środki	subwencja ogólna	pozostałe dochody	w tym:	
								podatki i opłaty	
Liczba ludności	10 tys. – 20 tys.	1	1 955	2 036	474	793	622	148	88
	20 tys. – 50 tys.	79	1 615	1 906	344	588	739	235	47
	50 tys. – 100 tys.	155	1 446	1 592	314	454	617	207	44
	100 tys. – 500 tys.	79	1 301	1 375	336	371	484	185	46

Struktura dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Struktura dochodów powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



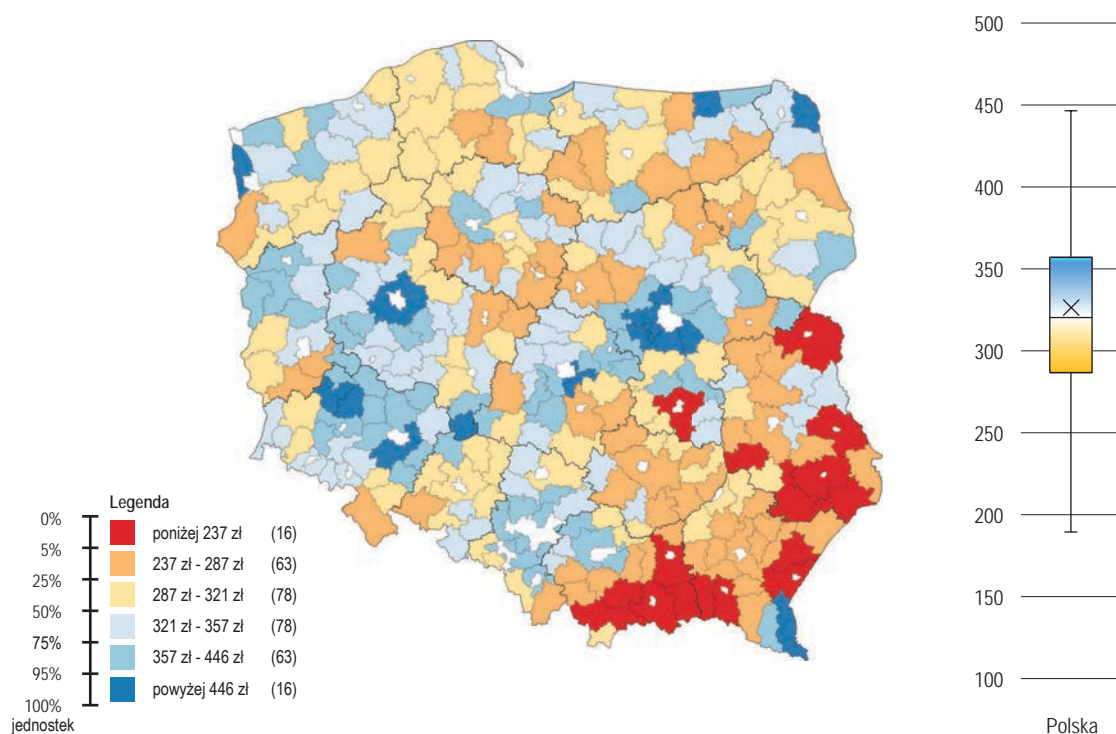
Dochody bieżące powiatów *per capita* w skali kraju wyniosły w 2022 r. 1 372 zł i wzrosły o 109 zł w stosunku do roku poprzedniego i o 506 zł w odniesieniu do 2016 r. Po wyhamowaniu tendencji wzrostowej w 2020 r. na skutek pandemii COVID-19, mającej negatywny wpływ na większość gałęzi gospodarki w kraju, w latach kolejnych zaobserwowano odbudowanie pozytywnej dynamiki w budżetach powiatów odnośnie dochodów z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) oraz pozostałych dochodów. Dochody z PIT i CIT zwiększyły się o 44 zł i wyniosły 327 zł, przy wzroście o 146 zł w ciągu ostatnich siedmiu lat. Wzrost wartości tego rodzaju wpływów wystąpił w 288 powiatach ziemskich. Dochody z pozostałych podatków i opłat w opisywanym okresie wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 45 zł i spadły w stosunku do roku poprzedniego o 6 zł, a w stosunku do 2016 r. nie uległy prawie zmianie (wzrost o 2 zł). Wykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat było lepsze niż w roku poprzednim w 26 samorządach powiatowych, tj. w 8,3% wszystkich tego typu jednostek w kraj (w roku poprzednim wzrost wystąpił w 309 powiatach).

Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się o 23 zł w stosunku do roku poprzedniego i wyniosły 163 zł.

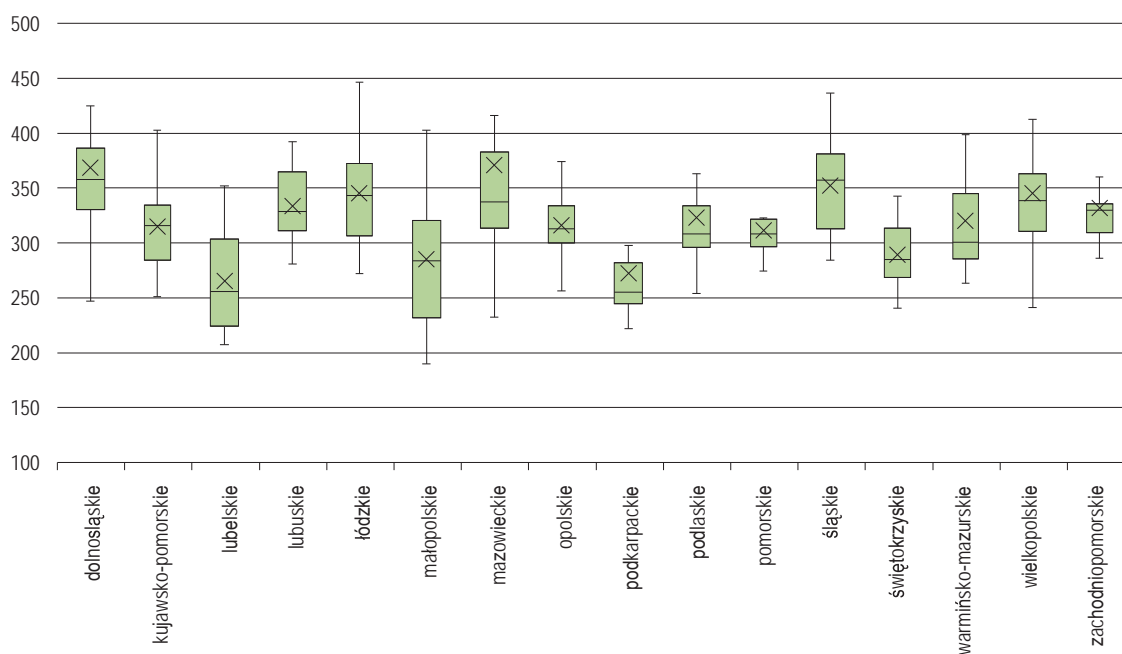
Wartość dochodów z tytułu dotacji i środków pozyskanych przez wszystkie powiaty zanotowała wzrost o 72 zł, do poziomu 434 zł, co było efektem podniesienia tych dochodów w 237 samorządach powiatowych (75,5%). Od 2016 r. poziom dotacji i środków przekazywanych do budżetów powiatów zwiększył się o 212 zł. Wpływy z subwencji ogólnej,

stanowiące główne źródło dochodów powiatów, zostały wykonane w 2022 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wysokości 573 zł, co oznacza spadek o 9 zł i jednocześnie wzrost o 177 zł na przestrzeni siedem ostatnich lat. Większe niż rok wcześniej wpływy z subwencji wystąpiły w 172 tego rodzaju jst (54,8% wszystkich powiatów).

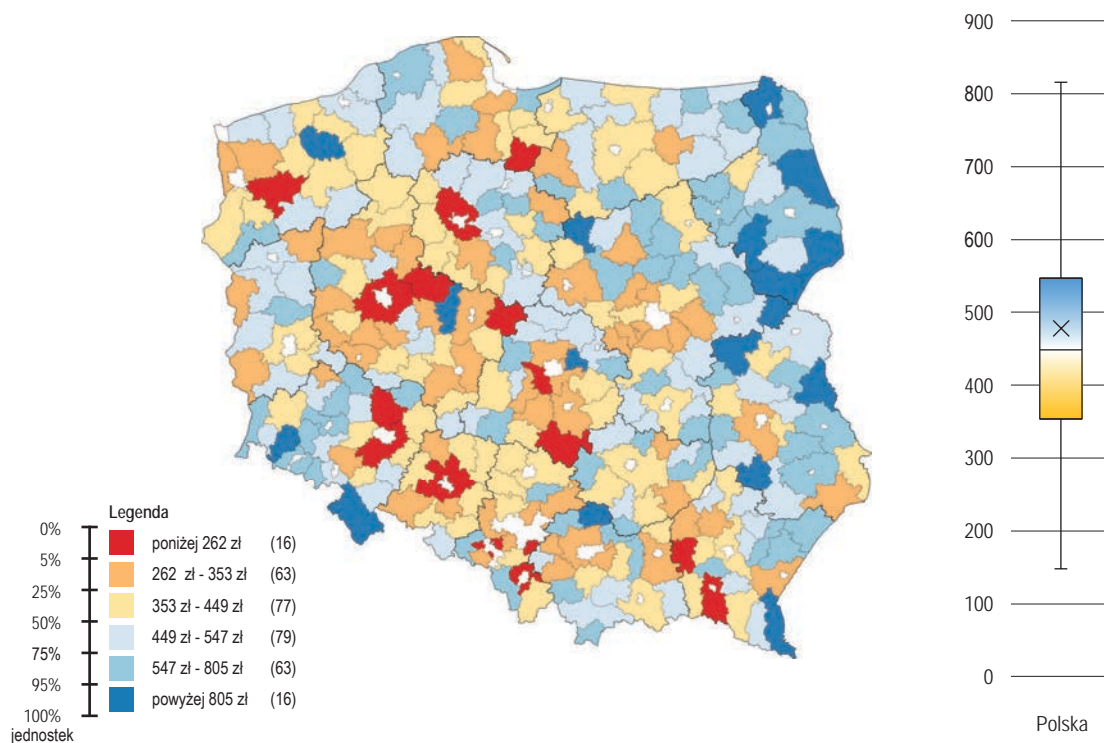
Dochody powiatów z tytułu udziału powiatów w podatkach PIT i CIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



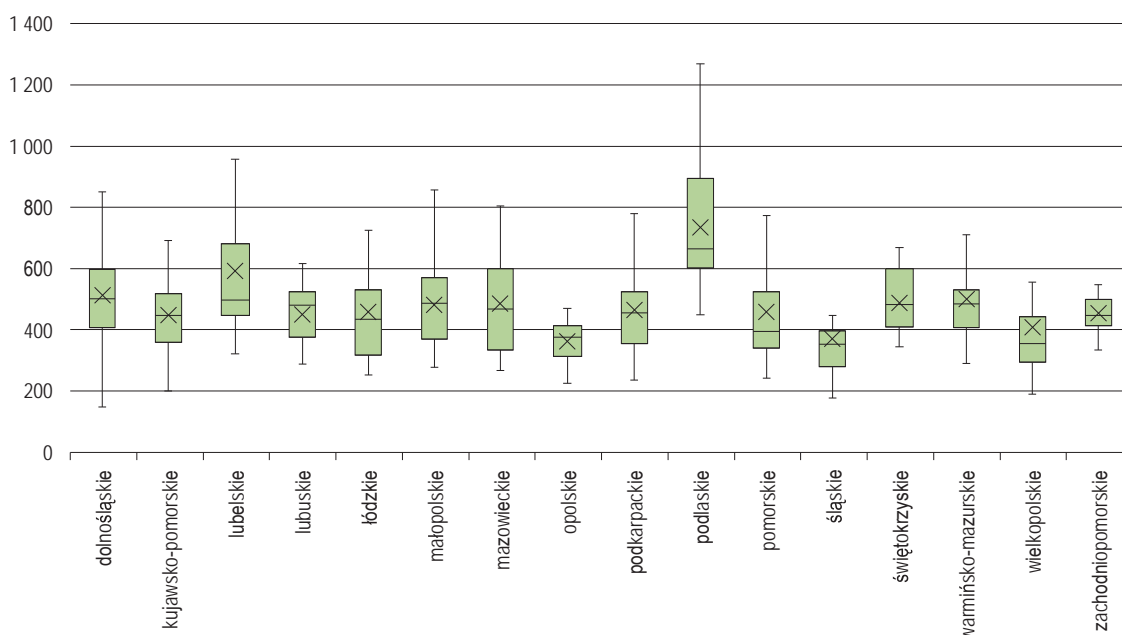
Rozrzut dochodów per capita z PIT i CIT w powiatach, wg województw, w 2022 r. (bez wartości odstających) (w zł)



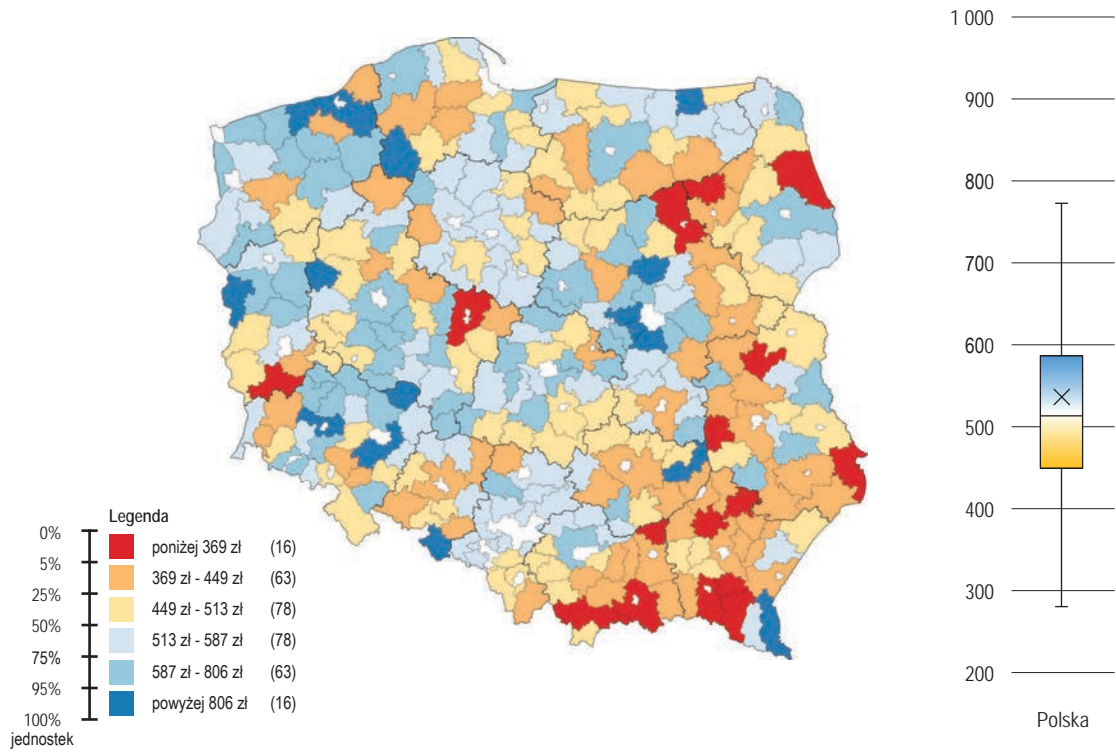
Dochody powiatów z tytułu dotacji i środków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



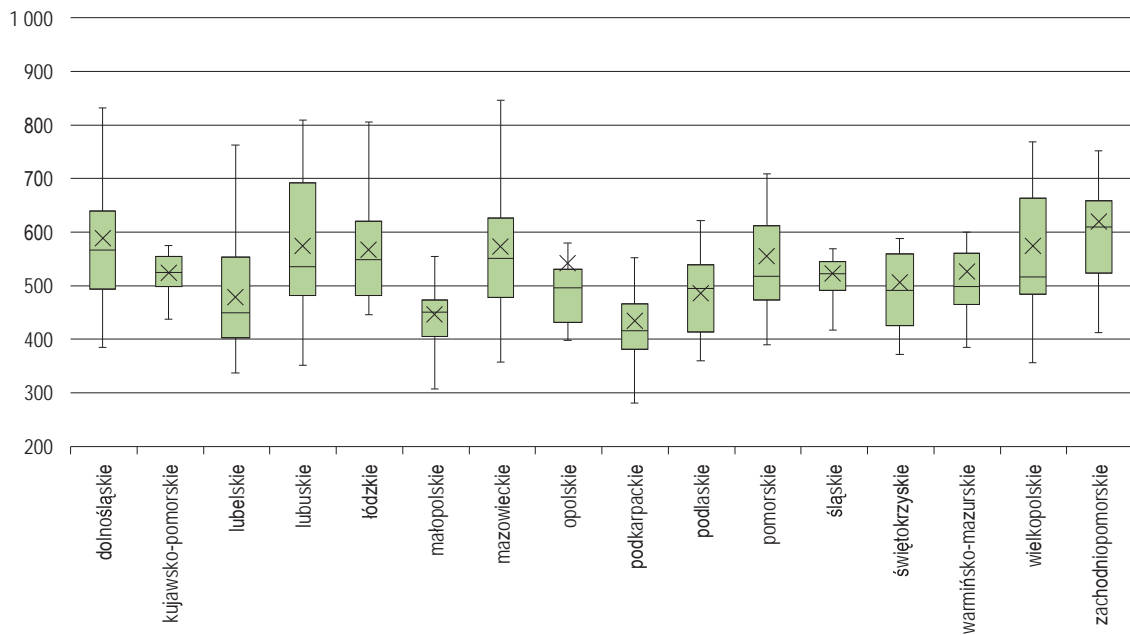
Rozrzut dochodów z tytułu dotacji i środków *per capita* w powiatach, wg województw, w 2022 r. (bez wartości odstających) (w zł)

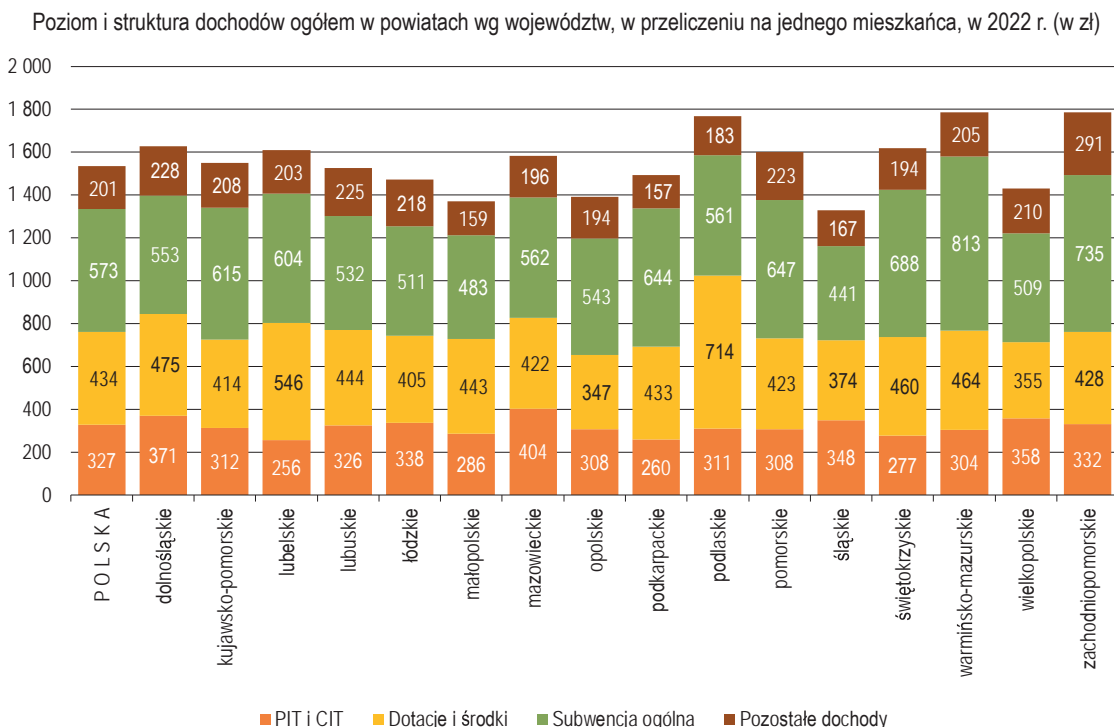


Dochody pozostałe powiatów (bez PIT i CIT), w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



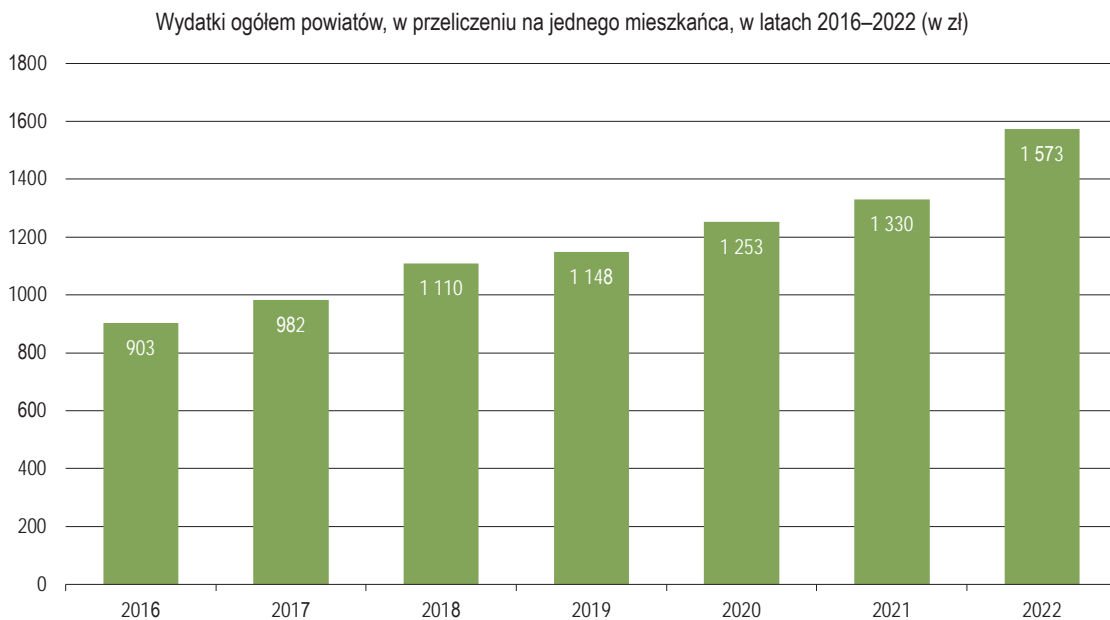
Rozrzut pozostałych dochodów per capita w powiatach, wg województw, w 2022 r. (bez wartości odstających) (w zł)

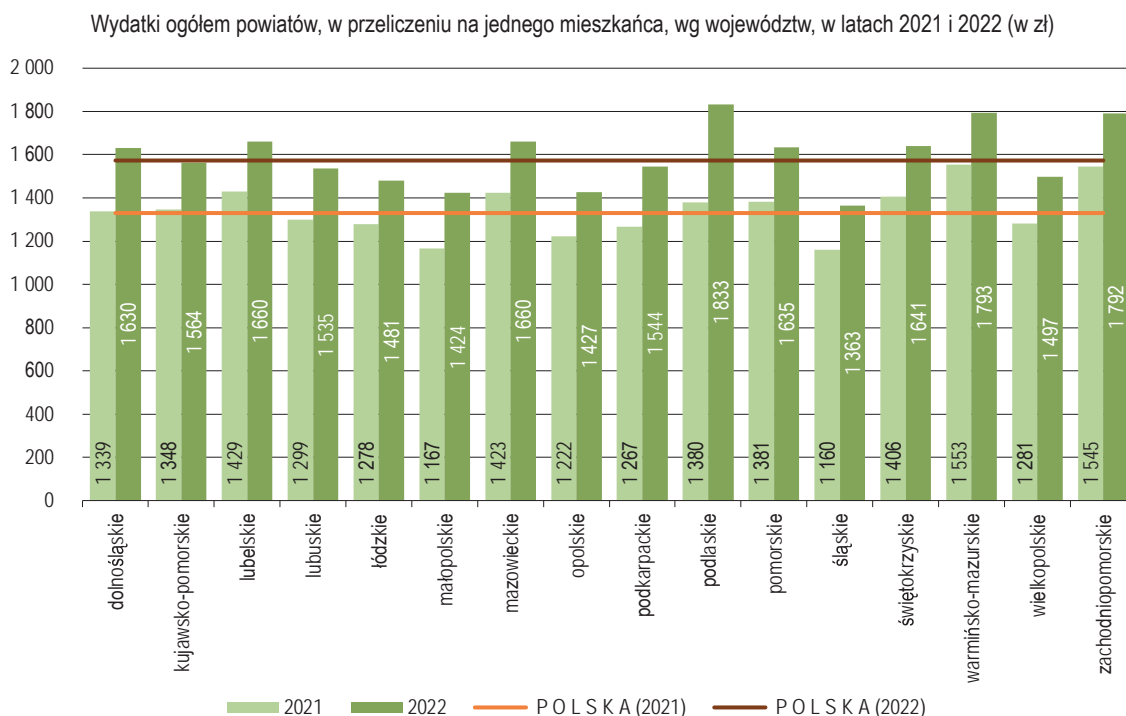




## 4.2. Wydatki

W 2022 r. wydatki budżetowe wszystkich powiatów w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 1 573 zł i wzrosły w stosunku do 2021 r. o 243 zł, co oznacza utrzymanie stałej tendencji wzrostu wydatków w odniesieniu do lat poprzednich (od roku 2016 wydatki wzrosły o 670 zł, tj. o 74,2%, realnie o 42,4%). Wydatki ogółem powiatów były wyższe od wartości dochodów o 38 zł, co określiło deficyt budżetowy *per capita* w tej wysokości.





W układzie terytorialnym najwyższe wydatki *per capita* wykonały powiaty województwa podlaskiego – 1 833 zł, co stanowiło 116,5% uśrednionych wydatków ogółem powiatów w skali kraju, następnie warmińsko-mazurskiego – 1 793 zł (114,0% średnich wydatków) i zachodniopomorskiego – 1 792 zł (113,9%). Najniższy poziom wydatków *per capita* charakteryzował powiaty województw śląskiego – 1 363 zł (86,6% średniej krajowej), małopolskiego – 1 424 zł (90,5%) i opolskiego – 1 427 zł (90,7%).

Poziom i dynamika wydatków powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)

Wyszczególnienie	2021	2022	Różnica (3-2)	Dynamika (2021 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>1 330</b>	<b>1 573</b>	<b>243</b>	<b>118,3</b>
– bieżące	1 119	1 269	150	113,4
– majątkowe	211	305	94	144,5
Mediana	1 382	1 625	243	117,6
Średnia	1 392	1 663	271	119,5
Minimalne	716	901	185	125,8
Maksymalne	2 430 <sup>1)</sup>	3 285 <sup>2)</sup>	855	135,2

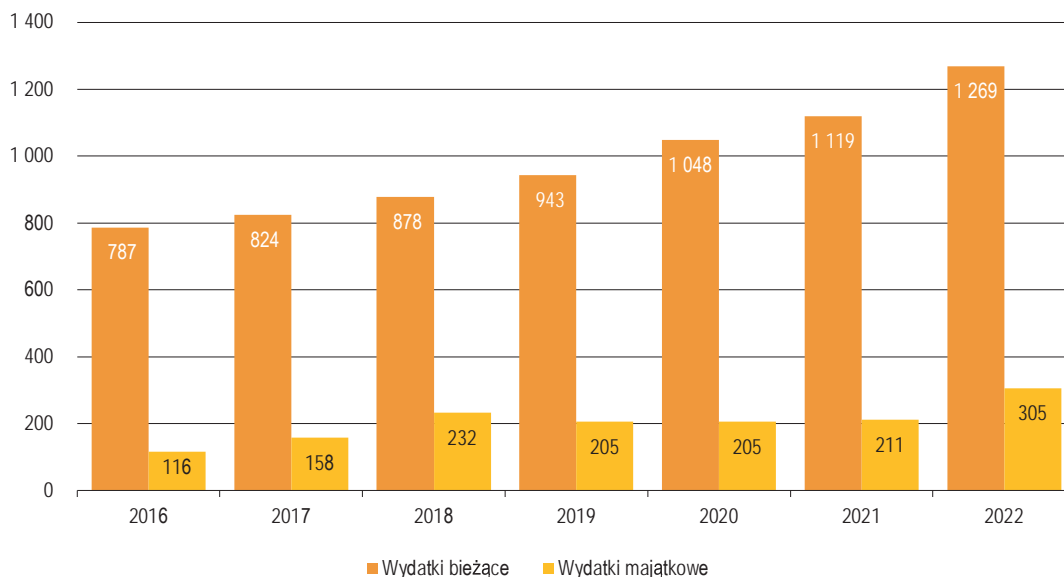
<sup>1)</sup> Powiat węgorzewski (woj. warmińsko-mazurskie).

<sup>2)</sup> Powiat słupecki (woj. wielkopolskie).

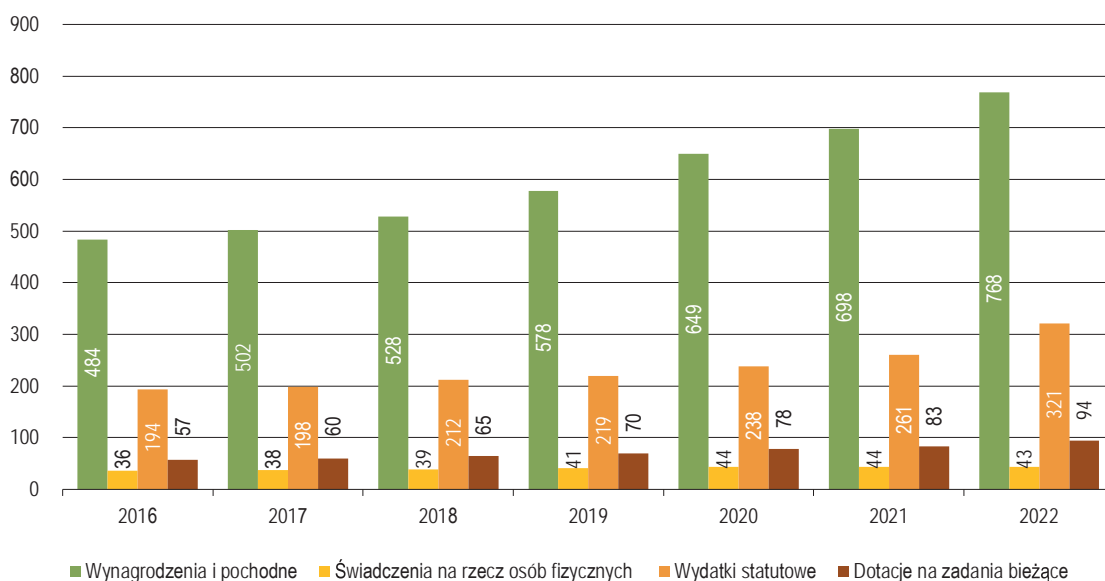
Wydatki ogółem wzrosły w 304 powiatach, a spadły w 10, podczas gdy w 2021 r. wzrost wystąpił w 252 jednostkach, a spadek w 62.

Wydatki poniżej 1 000 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęło sześć powiatów (29 rok wcześniej), w granicach 1 000–1 500 zł – 103 powiaty (181 w 2021 r.), 1 500–2 000 zł – 161 powiatów (w 2021 r. – 92), próg powyżej 2 000 zł przekroczyły 44 powiaty (12 w roku ubiegłym).

Struktura wydatków powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



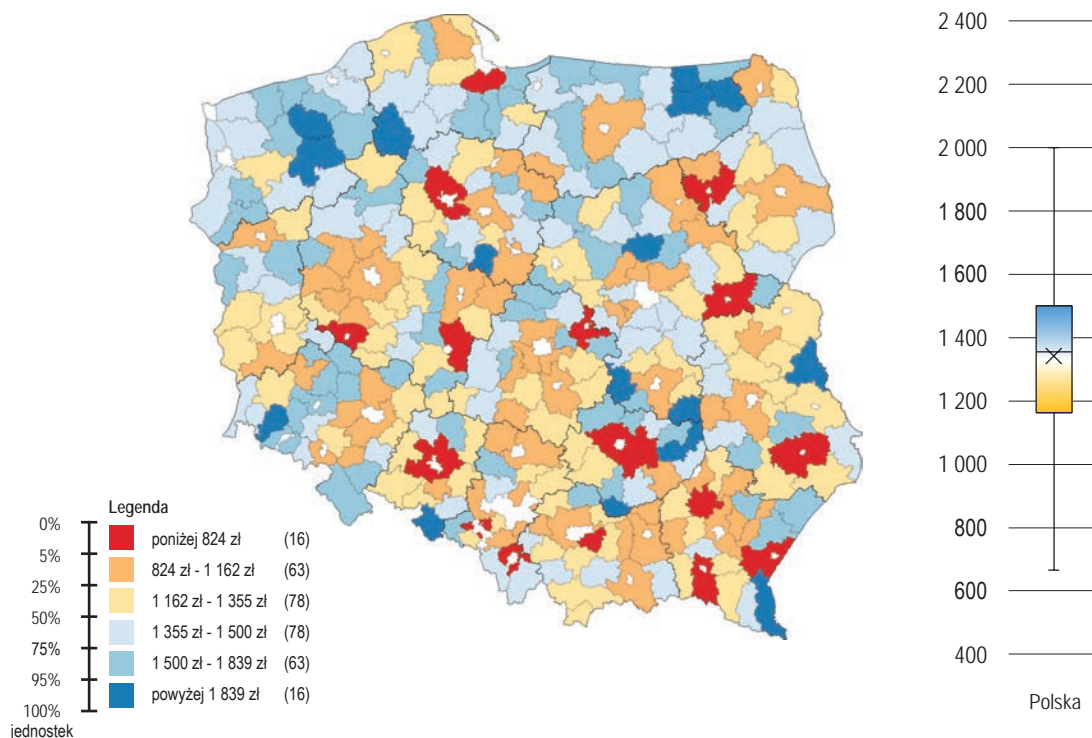
Poziom wybranych wydatków bieżących powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



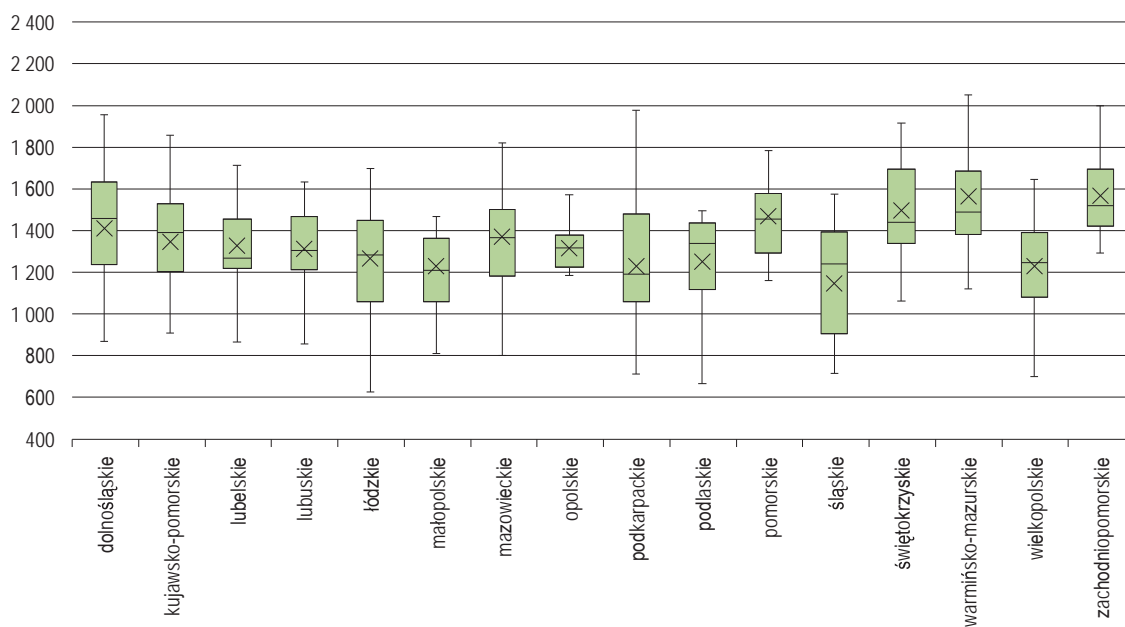
Wydatki bieżące powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. wyniosły średnio 1 269 zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 150 zł (od 2016 r. wzrost wyniósł 482 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 768 zł i wzrosły o 70 zł (od 2016 r. zwiększyły się o 284 zł).

Wydatki bieżące wyższe niż w roku poprzednim wykonało w 2022 r. 308 samorządów powiatowych, przy 296 powiatach w 2021 r. W przypadku wydatków majątkowych wyższe niż w 2021 r. wykonało 233 samorządów tego typu (170 rok wcześniej), przy 81 jednostkach, które na wydatki majątkowe przeznaczyły mniej środków niż w roku poprzednim.

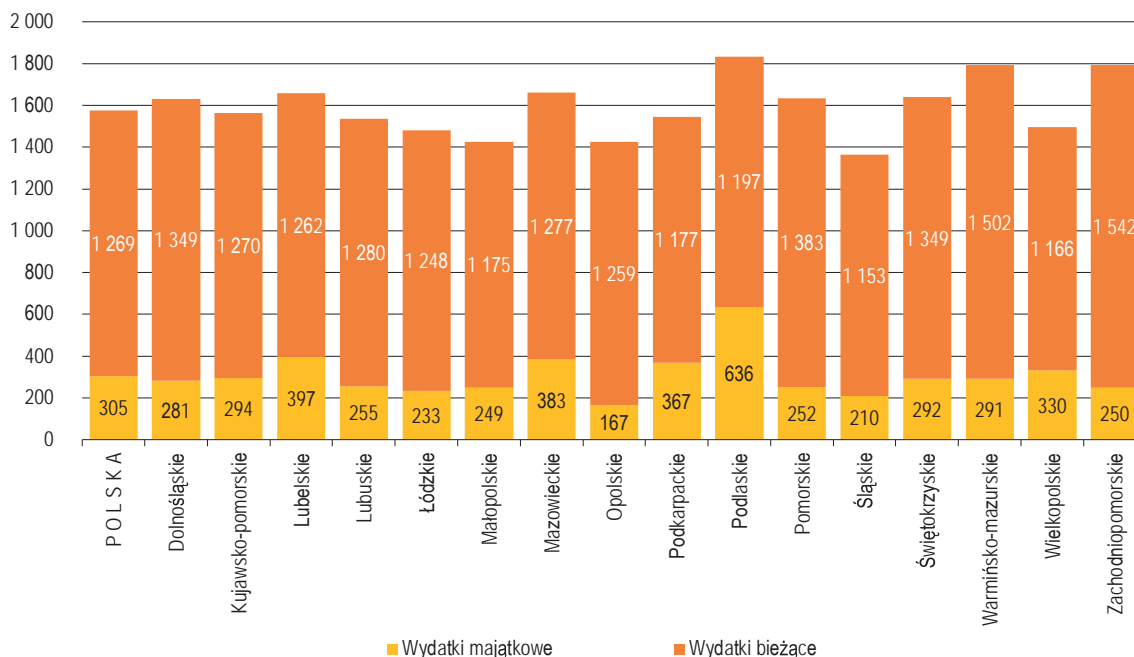
Wydatki bieżące powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r.



Rozrzut wydatków bieżących per capita powiatów, wg województw, w 2022 r. (bez wartości odstających) (w zł)

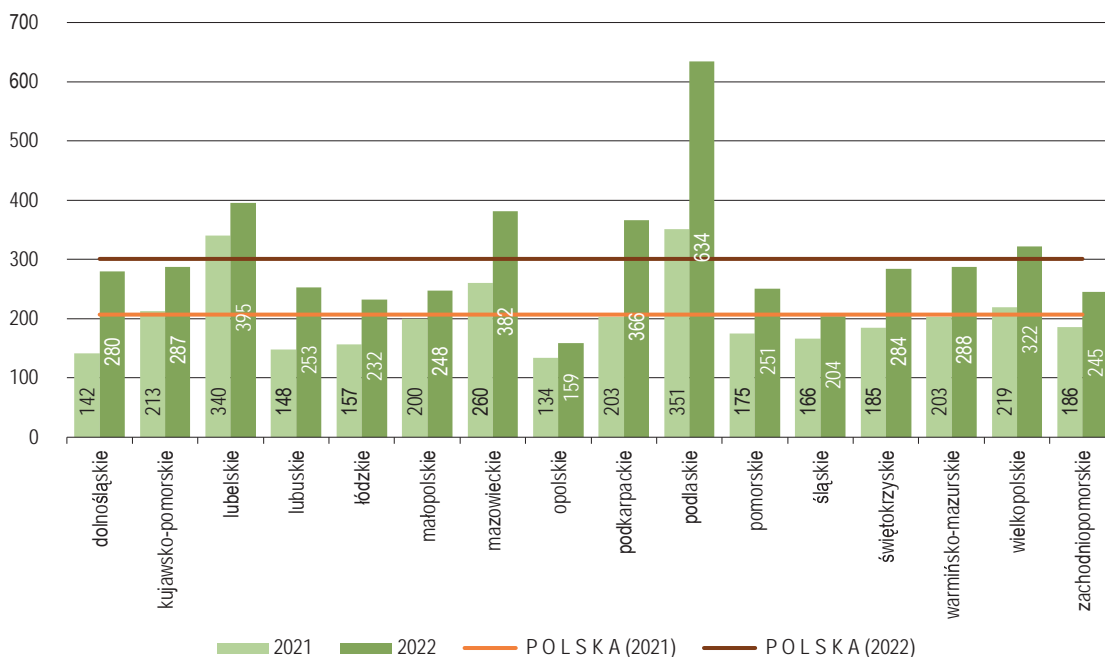


Wydatki powiatów wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)

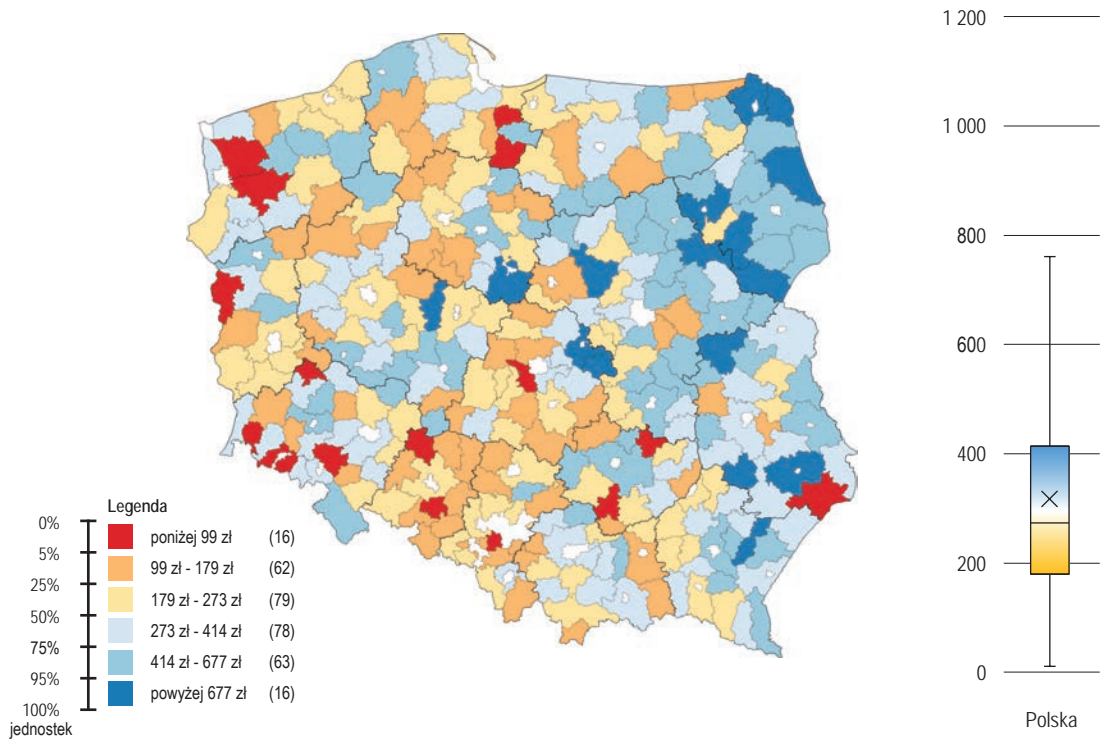


W stosunku do roku poprzedniego wydatki inwestycyjne *per capita* powiatów w skali kraju zwiększyły się o 94 zł, do poziomu 301 zł, a w odniesieniu do 2016 r. wzrosły o 186 zł. Wartość środkowa (mediana) inwestycji wyniosła w przypadku powiatów 273 zł (w 2021 r. – 196 zł), co oznacza, że wydatki w takiej wysokości lub wyższe zrealizowała połowa z nich. Najwyższe kwoty *per capita* na inwestycje przeznaczyły średnio ponownie powiaty województwa podlaskiego – 634 zł, lubelskiego – 395 zł i mazowieckiego – 382 zł. W 236 powiatach (75,2% ogółu) wydatki inwestycyjne były wyższe niż w roku poprzednim, co oznacza, że niższe wydatki inwestycyjne wykonało 78 samorządów powiatowych (w 2021 r. wzrosły w 173 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.

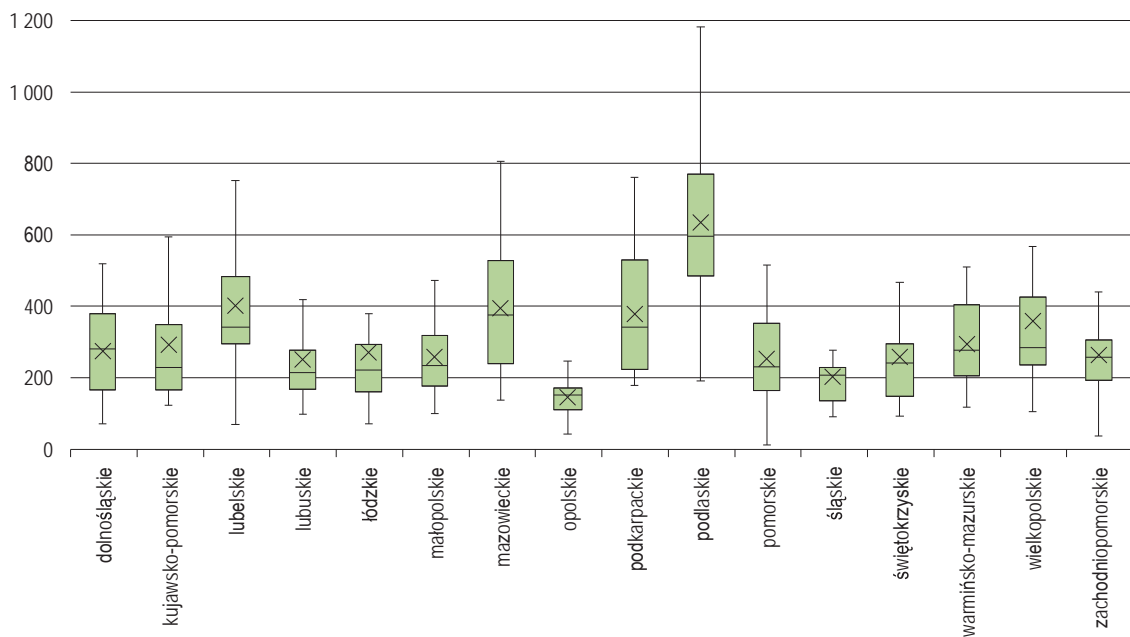
Wydatki inwestycyjne powiatów, wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)



Wydatki inwestycyjne powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r.

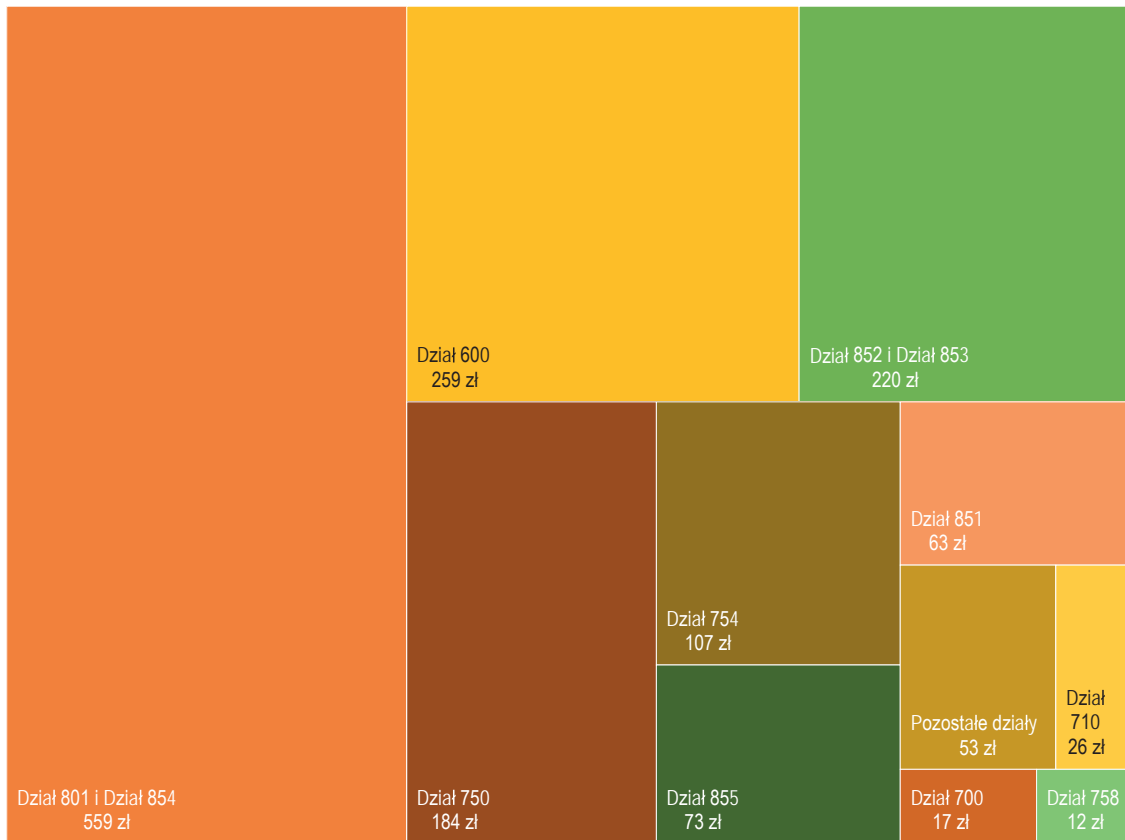


Rozrzut wydatków inwestycyjnych per capita powiatów, wg województw, w 2022 r. (bez wartości odstających) (w zł)



Najwyższe wydatki *per capita* powiaty zrealizowały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – łącznie 559 zł (rok wcześniej 502 zł), następnie na zadania w zakresie transportu i łączności przeznaczyły średnio 259 zł (w 2020 r. – 209 zł), a na Pomoc społeczną i Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 220 zł (190 zł w 2020 r.). Funkcjonowanie administracji publicznej kosztowało powiaty *per capita* 184 zł (142 zł rok wcześniej), a bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa 107 zł (73 zł).

Wydatki powiatów wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r.



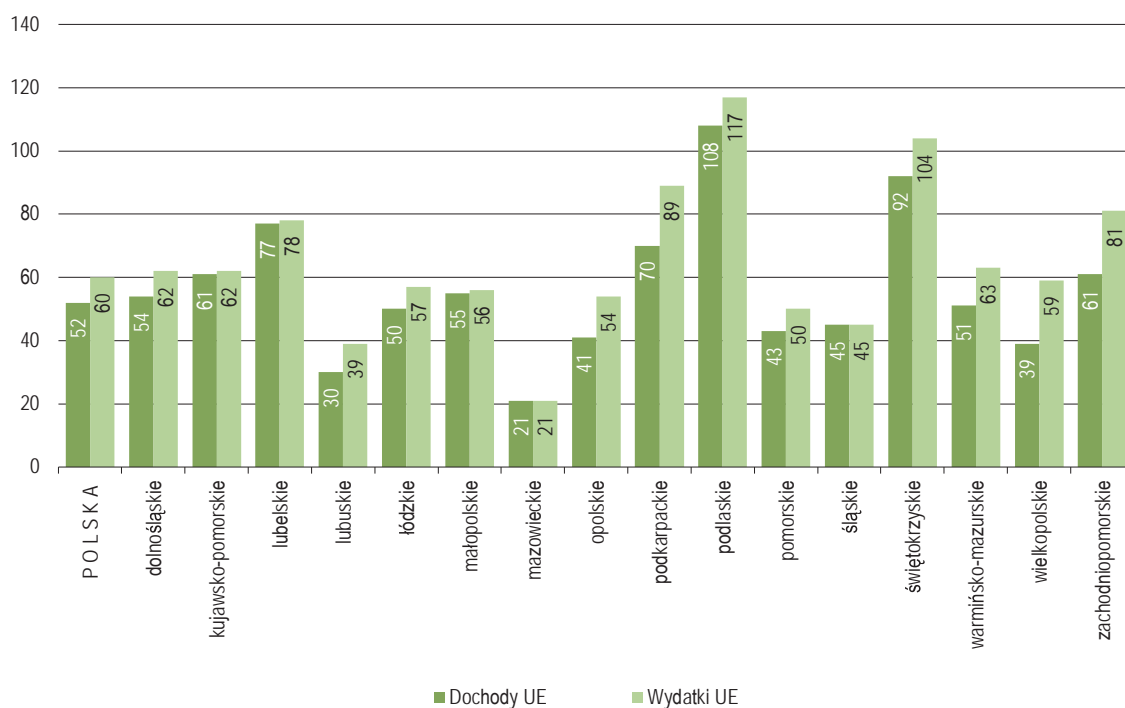
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 600 – Transport i łączność, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 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

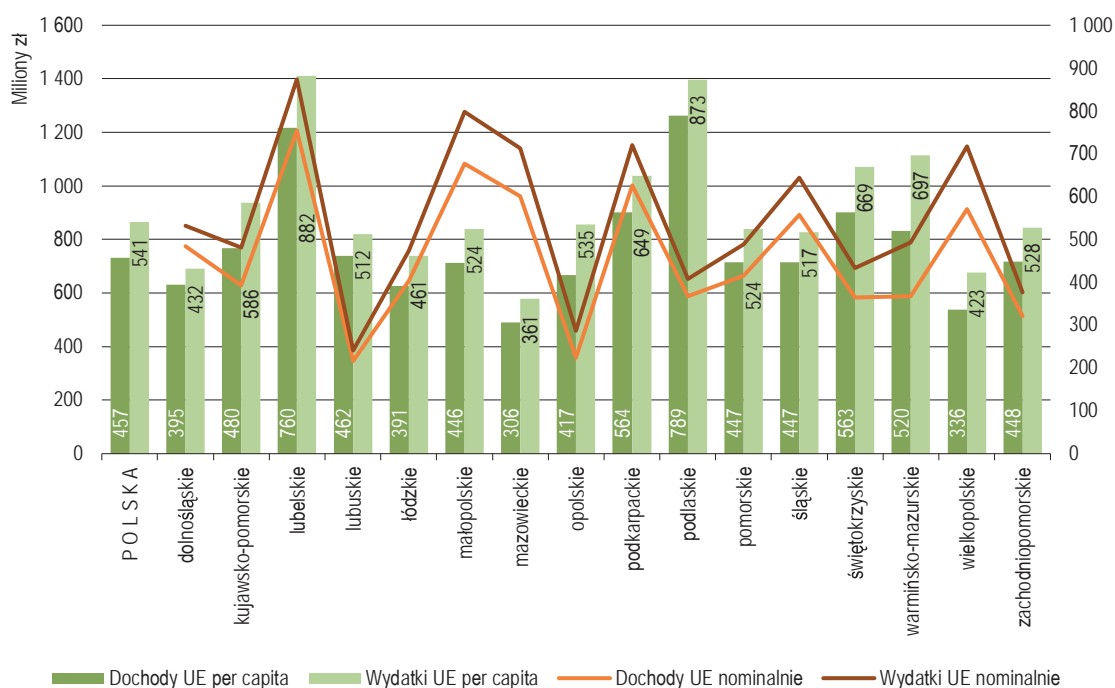
Dochody liczone na jednego mieszkańca powiatów, pozyskane w 2022 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych wyniosły ogółem 52 zł, z tego bieżące 28 zł i majątkowe 24 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił wzrost dochodów o 2 zł, przy spadku dochodów majątkowych o 2 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 42 zł (38 zł w 2021 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne<sup>13</sup> wyniosły w 2022 r. – 60 zł, z tego: bieżące 30 zł i majątkowe 30 zł. W stosunku do 2021 r. nastąpił spadek wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 2 zł, w tym wydatków majątkowych o 3 zł. Mediana wydatków wyniosła 46 zł (46 zł w 2021 r.).

<sup>13</sup> Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

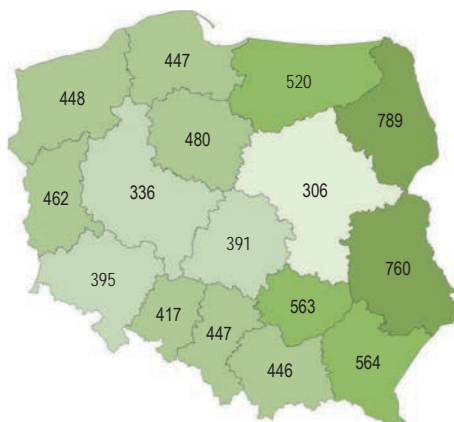
Dochody i wydatki powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2022 r., wg województw (w zł)



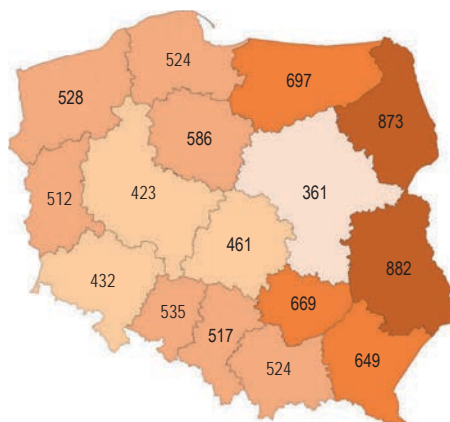
Skumulowane dochody i wydatki UE powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2022



Skumulowane dochody UE powiatów  
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2022  
(w zł)



Skumulowane wydatki UE powiatów  
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2022  
(w zł)



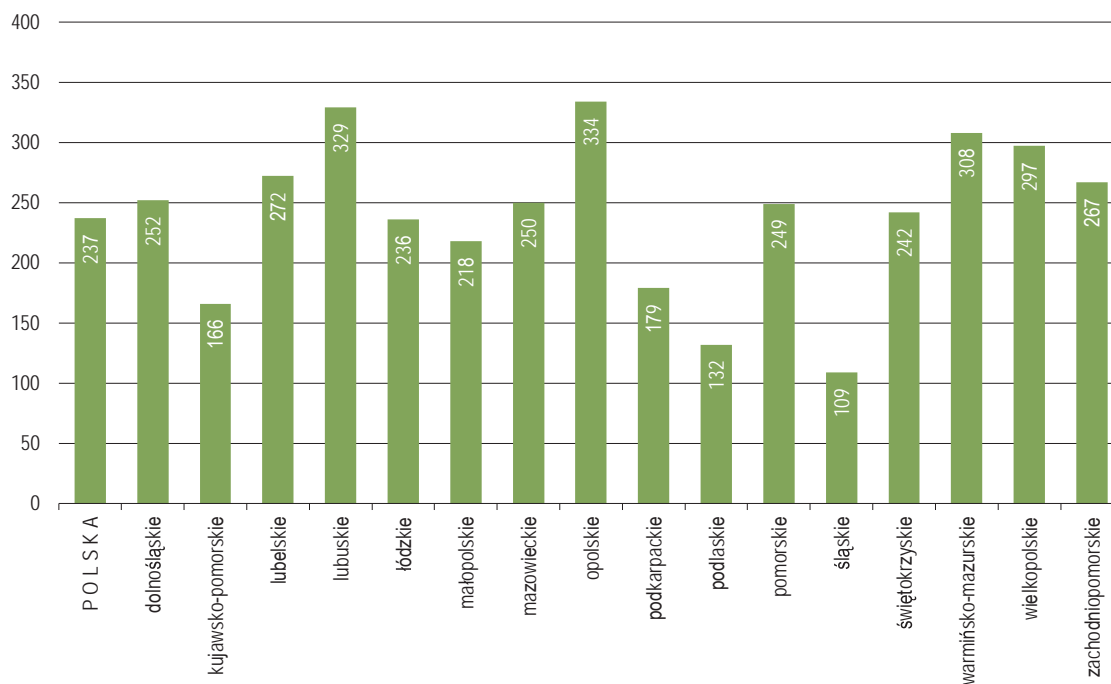
Skumulowane dochody powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w całym okresie trwania zakończonej perspektywy finansowej 2014–2020 i pierwszych dwóch lat trwania nowej perspektywy 2021–2027 wyniosły średnio 457 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 541 zł. Najwyższe dofinansowanie unijne liczone *per capita* przypadło powiatom województw wschodnich – podlaskiego (łącznie 789 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatów), lubelskiego (760 zł) i podkarpackiego (564 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 (882 zł), następnie w powiatach województwa podlaskiego (873 zł) i warmińsko-mazurskiego (697 zł). W ujęciu nominalnym (wartość całkowita środków związanych z projektami i programami unijnymi) liderami były powiaty województw: lubelskiego, małopolskiego i podkarpackiego.

Analizując poszczególne jednostki samorządu, najwyższe łączne dochody w ostatnich ośmiu latach na projekty unijne, liczone *per capita*, wykonały powiaty: przasnyski – 2 489 zł, siemiatycki – 2 464 zł i włodawski – 2 316 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się powiaty: grodziski, pruszkowski i legionowski – odpowiednio 36 zł, 38 zł i 65 zł. Pierwszą trójkę pod względem wysokości skumulowanych wydatków UE stanowiły powiaty: przasnyski – 3 402 zł, siemiatycki – 2 563 zł i włodawski – 2 518 zł, ranking zamknęły powiaty: pruszkowski – 35 zł, grodziski – 38 zł i legionowski – 70 zł.

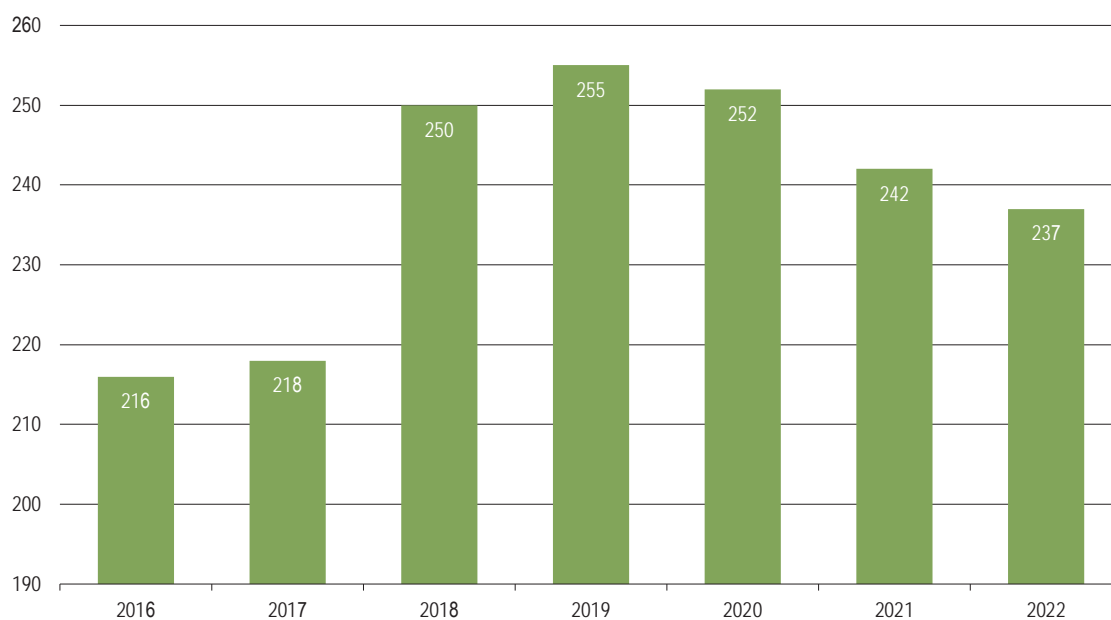
#### 4.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie powiatów liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2022 r. 237 zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyło się o 5 zł, a do 2016 r. wzrosło o 21 zł. Po skokowym wzroście kwoty długu w 2018 r. i wyhamowaniu tempa wzrostu w 2019 r., od 2020 r. zadłużenie powiatów systematycznie się zmniejsza. Powiaty, tak jak m.st. Warszawa i województwa samorządowe, należały do tych typów samorządów, w których wystąpił spadek kwoty długu. Najwyższym zadłużeniem charakteryzowały się powiaty województwa opolskiego – 334 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu, lubuskiego – 329 zł i warmińsko-mazurskiego – 308 zł, a najniższym powiaty województwa śląskiego – 109 zł, podlaskiego – 132 zł i kujawsko-pomorskiego – 166 zł.

Zadłużenie powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2022 r. (w zł)

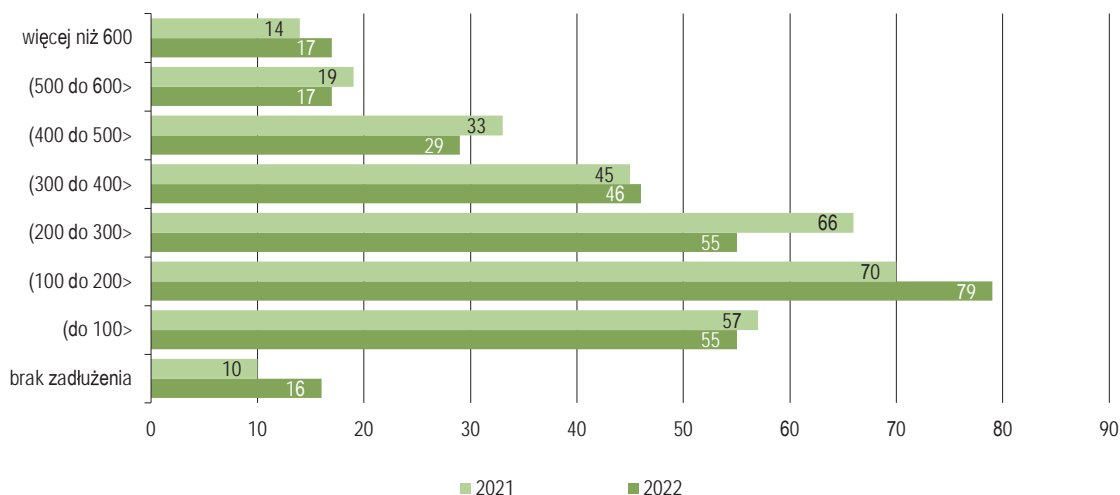


Zadłużenie powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Dług *per capita* do 100 zł odnotowano w 55 powiatach, które stanowiły 17,5% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 57 powiatów), 79 powiatów, czyli 25,2%, było zadłużonych w 2022 r. w przedziale od 100 zł do 200 zł (w 2021 r. – 70 powiatów), a kolejne 55 powiatów (17,5%) od 200 zł do 300 zł (w roku poprzednim 66). W 75 powiatach (23,9%) kwota długu zawierała się w przedziale 300 zł – 500 zł (w 2021 r. – 78 samorządów powiatowych). Powyżej 500 zł długu na osobę posiadały 34 powiaty, tj. 10,8% (33 rok wcześniej). Żadnego długu nie posiadało 16 powiatów (10 w roku poprzednim).

Liczba powiatów w przedziałach zadłużenia, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)



## 5. Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

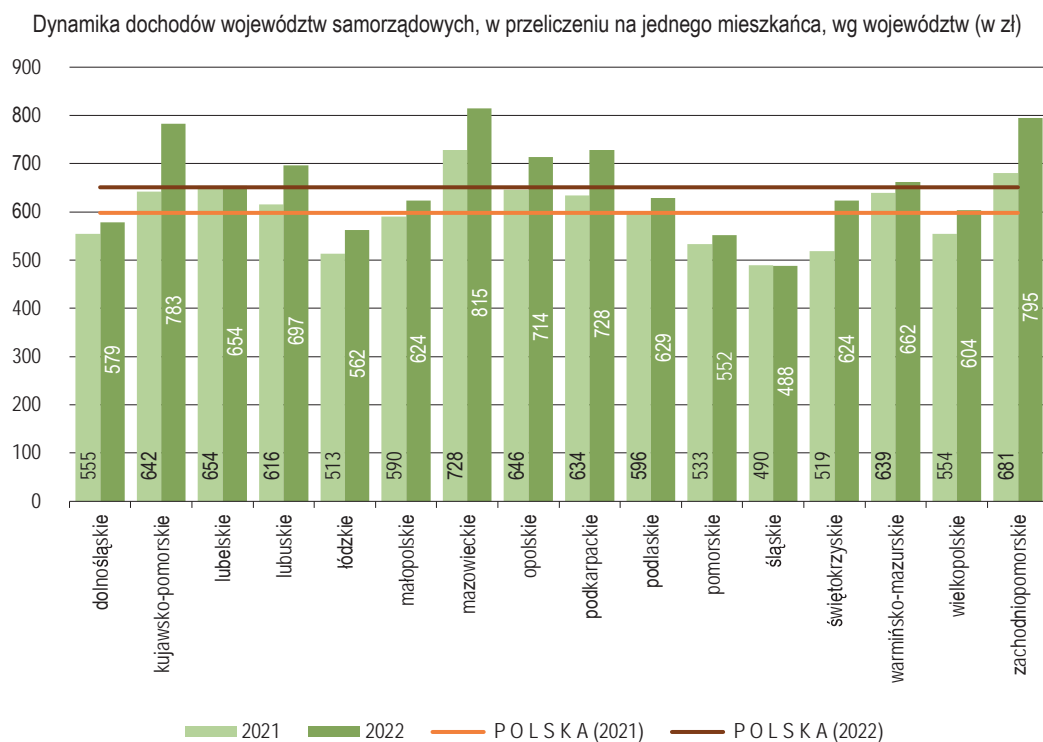
Charakterystyka budżetów województw samorządowych, w latach 2016–2022, w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

Wyszczególnienie	Lata						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>351</b>	<b>384</b>	<b>441</b>	<b>489</b>	<b>546</b>	<b>598</b>	<b>651</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>292</b>	<b>322</b>	<b>357</b>	<b>393</b>	<b>441</b>	<b>500</b>	<b>567</b>
PIT, CIT	159	178	205	230	236	294	321
Dotacje i środki na cele bieżące, w tym:	60	70	72	76	99	86	99
Dotacje na zadania zlecone*	28	27	18	19	15	24	36
Subwencja ogólna, w tym:	50	55	56	65	82	94	112
Część oświatowa	17	16	15	16	17	17	18
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>60</b>	<b>63</b>	<b>84</b>	<b>96</b>	<b>105</b>	<b>98</b>	<b>85</b>
Dotacje i środki na inwestycje	55	59	79	91	99	91	79
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>328</b>	<b>373</b>	<b>432</b>	<b>479</b>	<b>514</b>	<b>545</b>	<b>629</b>
<b>Bieżące, w tym:</b>	<b>242</b>	<b>260</b>	<b>277</b>	<b>297</b>	<b>332</b>	<b>348</b>	<b>419</b>
Wynagrodzenia i pochodne	53	55	54	57	61	67	77
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1	1	1	1	1	1	2
Dotacje	94	97	106	113	116	126	157
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	5	4	4	4	3	2	8
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	23	35	47	48	75	58	59
<b>Majątkowe, w tym:</b>	<b>86</b>	<b>113</b>	<b>155</b>	<b>181</b>	<b>182</b>	<b>197</b>	<b>210</b>
Wydatki inwestycyjne, w tym:	80	104	147	174	174	186	196
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	38	60	93	110	108	105	86
<b>Wynik budżetu</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>32</b>	<b>53</b>	<b>22</b>
Wynik operacyjny	50	62	80	96	109	152	148
<b>Przychody ogółem, w tym:</b>	<b>36</b>	<b>49</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>65</b>	<b>90</b>	<b>117</b>
Zaciągnięty dług zwrotny	8	11	21	17	25	14	1
Wolne środki i nadwyżka	27	38	33	39	38	75	115
<b>Rozchody ogółem, w tym:</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	<b>33</b>	<b>29</b>
Spłata długu zwrotnego	19	27	25	24	22	26	19
<b>Należności ogółem, w tym:</b>	<b>50</b>	<b>47</b>	<b>53</b>	<b>54</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>115</b>
Należności wymagalne	42	38	43	43	50	49	104
<b>Kwota długu, w tym:</b>	<b>176</b>	<b>159</b>	<b>156</b>	<b>156</b>	<b>159</b>	<b>149</b>	<b>134</b>
Zobowiązania wymagalne	0	0	0	0	0	0	0

\* Zgodnie z art. 126 uofp.

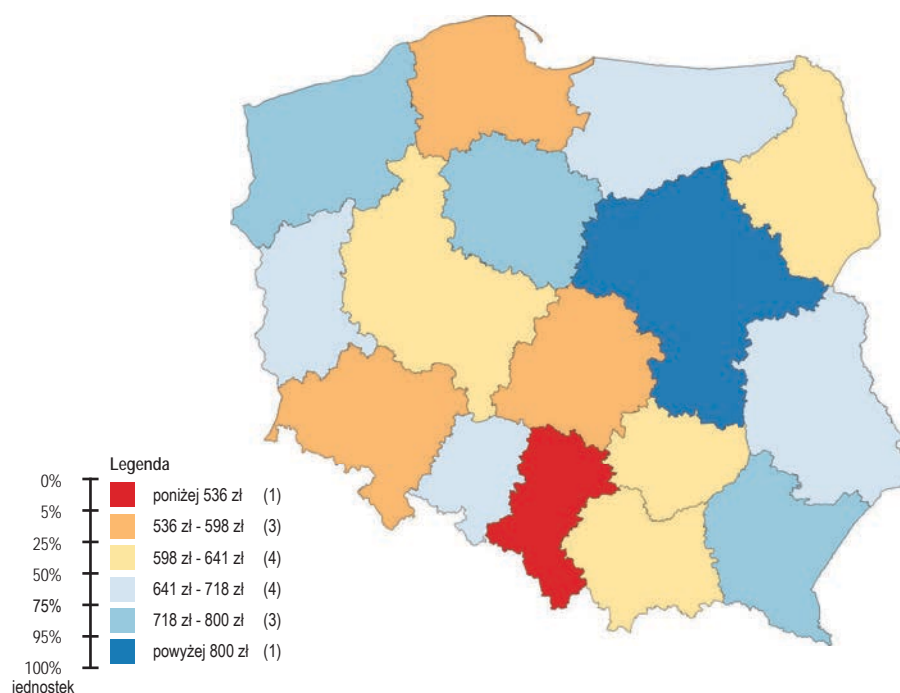
### 5.1. Dochody

Województwa samorządowe utrzymały w 2022 r. trend wzrostowy dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które wyniosły średnio 651 zł, czyli zwiększyły się o 53 zł, a w odniesieniu do 2016 r. wzrosły o 300 zł (o 85,5%, a realnie – po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – o 53,7%). Przyrost dochodów województwa zawdzięczały przede wszystkim zwiększeniu wpływów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych (PIT, CIT) – o 27 zł i subwencji – o 17 zł. Kwota przyznanych dotacji i środków zwiększyła się w stosunku do 2021 r. o 2 zł.



Wzrost dochodów ogółem *per capita* zanotowało 14 województw samorządowych (w 2021 r. – 13), przy czym największy wystąpił w samorządzie województwa kujawsko-pomorskiego – o 141 zł, zachodniopomorskiego – o 114 zł i świętokrzyskiego – o 105 zł. Spadek odnotowało jedynie województwo śląskie – o 2 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a dochody *per capita* województwa lubelskiego pozostały na poziomie roku 2021. Najwyższe dochody odnotowały województwa: mazowieckie, zachodniopomorskie i kujawsko-pomorskie, odpowiednio 815 zł, 795 zł i 783 zł, a najniższe – województwo śląskie (488 zł), pomorskie (552 zł) i łódzkie (562 zł).

Dochody ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. wg podziału terytorialnego (w zł)



Poziom i dynamika dochodów ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)

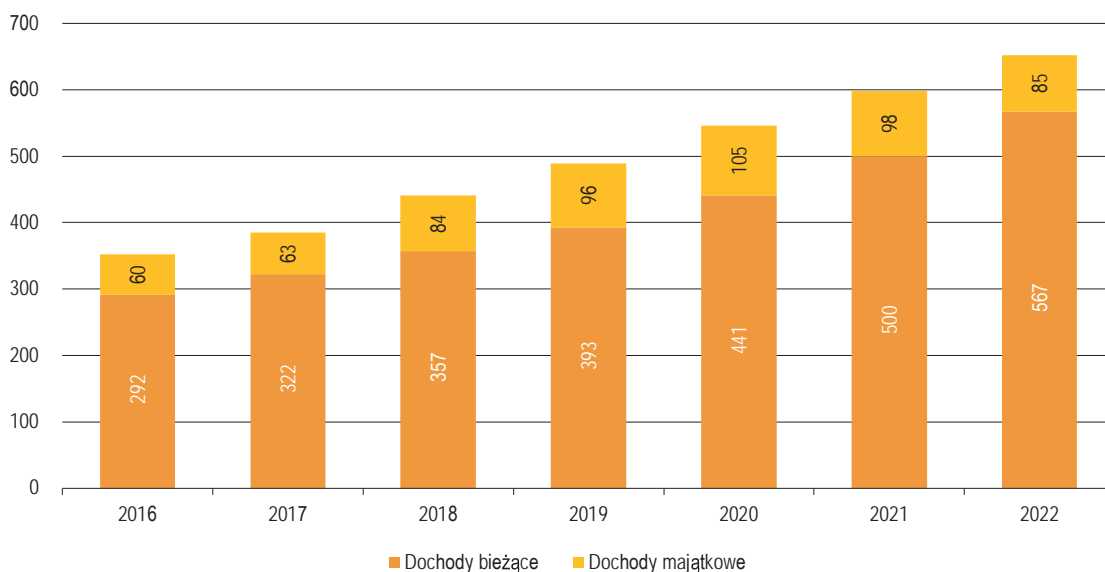
Wyszczególnienie	2021	2022	Różnica (3-2)	Dynamika (2021 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Dochody ogółem, z tego:</b>	<b>598</b>	<b>651</b>	<b>53</b>	<b>108,9</b>
– bieżące	500	567	67	113,4
– majątkowe	98	85	-13	86,7
Mediana	606	641	35	105,8
Średnia	559	657	98	117,5
Minimalne	490	488	-2	99,6
Maksymalne	728 <sup>1)</sup>	815 <sup>2)</sup>	87	112,0

<sup>1)</sup> Województwo mazowieckie.

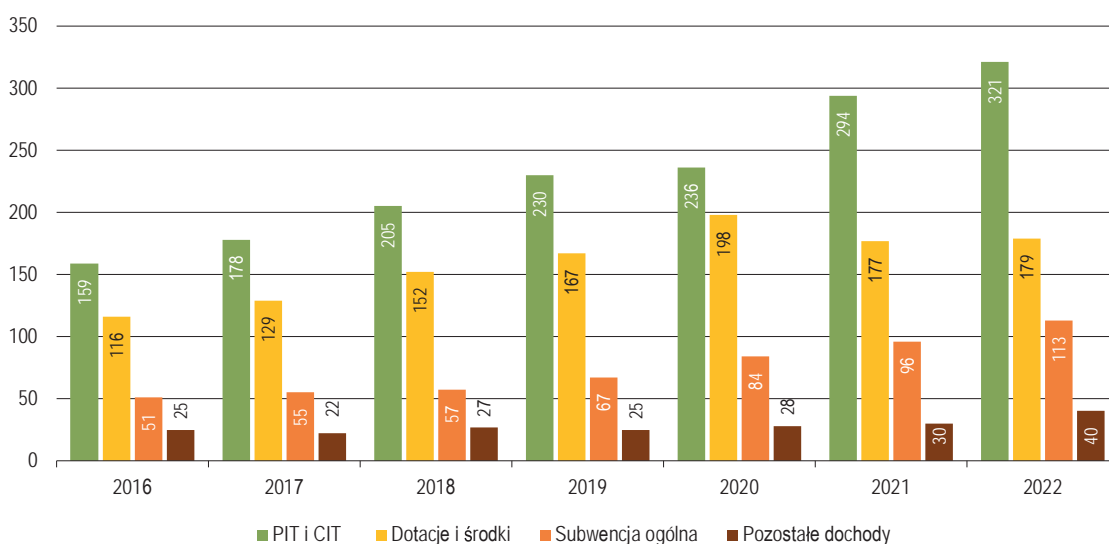
<sup>2)</sup> Województwo mazowieckie.

Dochody bieżące województw samorządowych ukształtowały się w 2022 r. na poziomie 567 zł, a majątkowe zamknęły się kwotą 85 zł, co oznacza wzrost dochodów bieżących w stosunku do 2021 r. o 67 zł (w odniesieniu do 2016 r. wzrost ukształtował się na poziomie 275 zł) i dalszy spadek wartości dochodów majątkowych o 13 zł (w stosunku do 2016 r. ten rodzaj dochodów wzrósł o 25 zł). Najwyższe dochody bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpiły ponownie w samorządzie województwa mazowieckiego – 782 zł (137,9% średnich dochodów bieżących województw samorządowych), opolskiego – 642 zł (113,2%) i zachodniopomorskiego – 603 zł (106,3%), w pozostałych województwach wartość dochodów bieżących zawierała się pomiędzy 455 zł w województwie śląskim, a 594 zł w kujawsko-pomorskim.

Struktura dochodów województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)

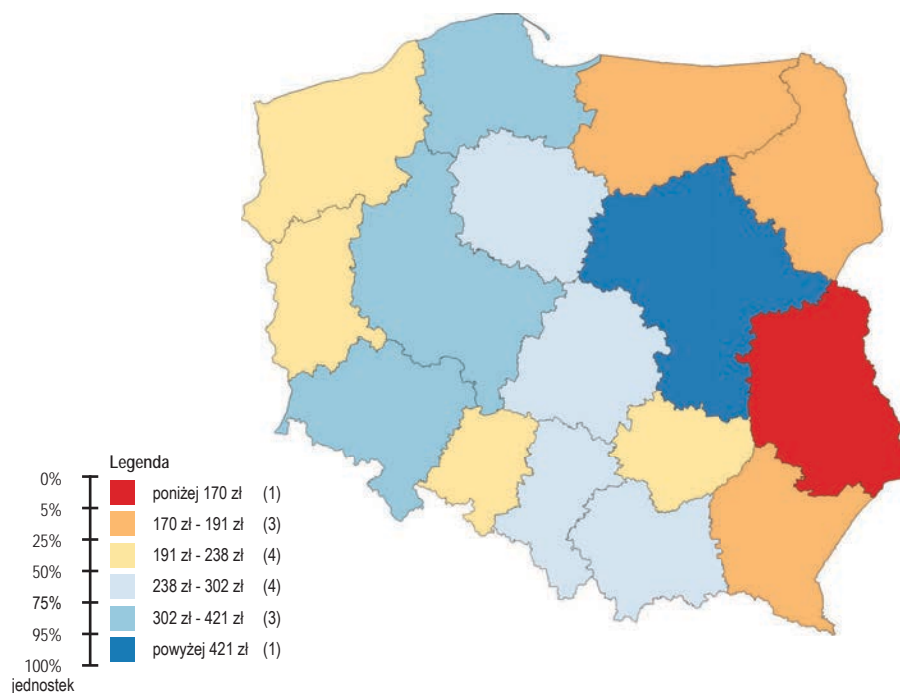


Struktura dochodów województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)

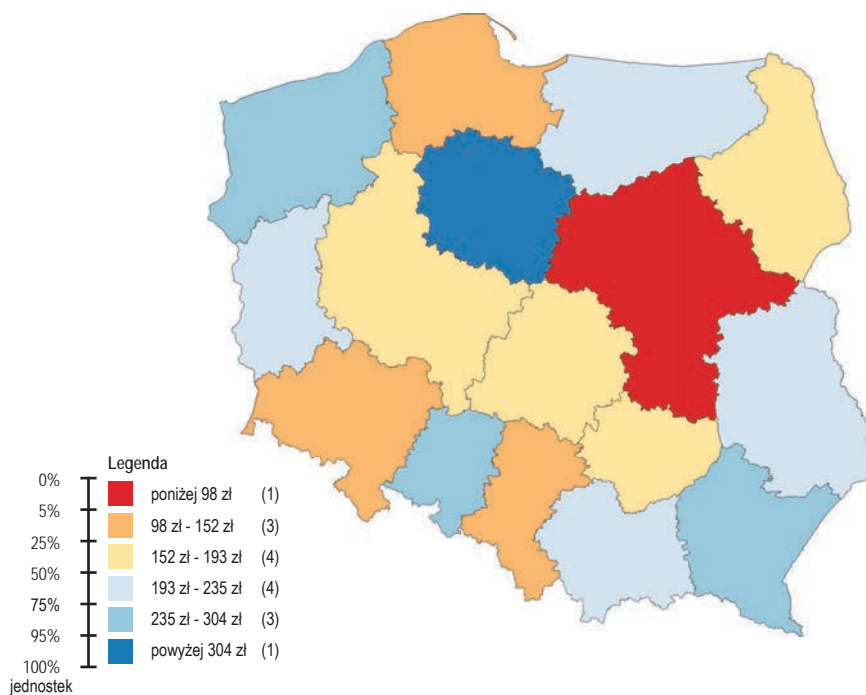


Średnie dla kraju dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym PIT i CIT województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 321 zł (wzrost o 27 zł w stosunku do 2021 r. i o 162 zł w odniesieniu do 2016 r.). Wzrost tego rodzaju dochodów wystąpił w 13 województwach samorządowych, najwyższy w województwie mazowieckim – o 115 zł, warmińsko-mazurskim – o 34 zł i świętokrzyskim – o 31 zł. Spadek odnotowało województwo lubuskie – o 13 zł, łódzkie – o 2 zł, i opolskie – o 1 zł.

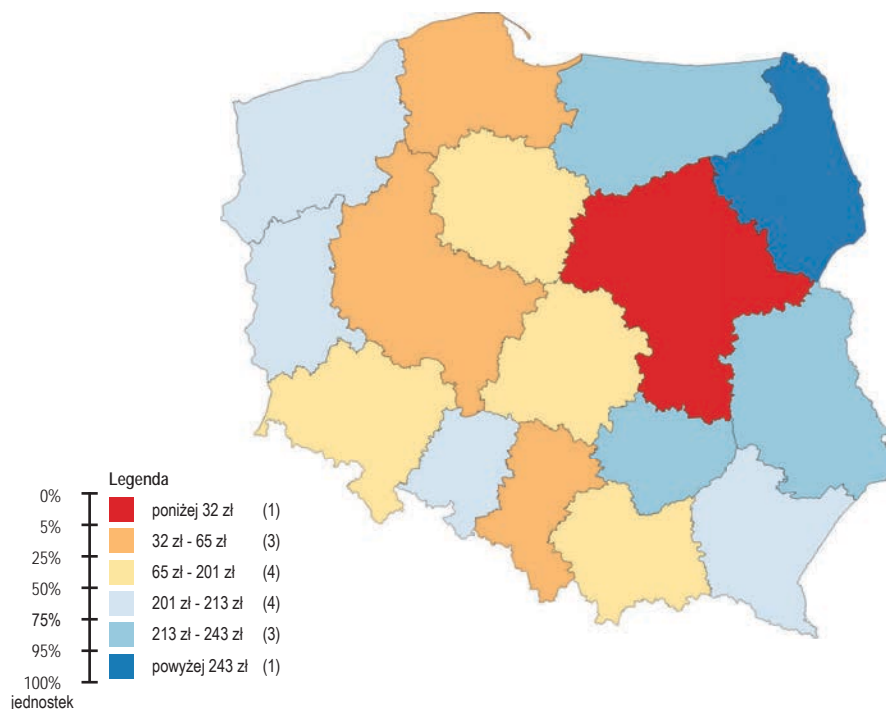
Dochody z tytułu udziału powiatów w podatkach PIT i CIT województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



Dochody województw samorządowych z tytułu dotacji i środków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



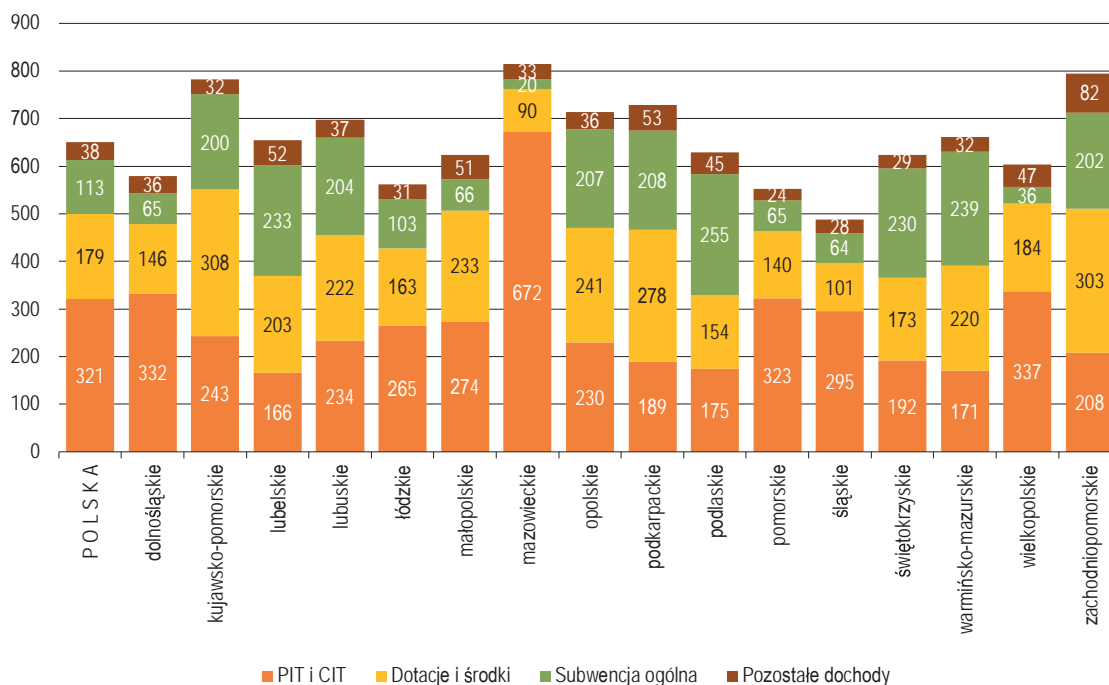
Dochody województw samorządowych z tytułu subwencji ogólnej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



Średnia kwota dochodów z tytułu subwencji ogólnej przypadającej na jednego mieszkańca ukształtowała się w województwach samorządowych na poziomie 113 zł (wzrost o 17 zł rok do roku i o 62 zł w ciągu ostatnich 7 lat). Najniższą jej wartość odnotowano ponownie w województwach charakteryzujących się najwyższymi wpływami z podatków dochodowych PIT i CIT, tj. w mazowieckim – 20 zł (17,7% średniej krajowej), wielkopolskim – 36 zł (31,9%) oraz śląskim – 64 zł (56,6%), a najwyższą w podlaskim – 255 zł (225,7%), warmińsko-mazurskim – 239 zł (211,5%) i lubelskim – 233 zł (206,2%), czyli w województwach zaliczających się do grupy z najniższymi udziałami dochodów z PIT i CIT.

Dochody *per capita* z tytułu dotacji i środków osiągnęły w 2022 r. średnią wartość 179 zł, co oznacza wzrost w stosunku do 2021 r. o 2 zł i o 63 zł licząc od 2016 r. Spadek kwot dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpił w sześciu województwach: lubelskim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim, śląskim i warmińsko-mazurskim. Najwyższe dochody z tytułu dotacji i środków wystąpiły w samorządzie województwa kujawsko-pomorskiego – 308 zł *per capita* (tj. 172,1% średniej dla wszystkich samorządów tego typu), następnie zachodniopomorskiego – 303 zł (169,3%) i podkarpackiego – 278 zł (155,3%), a najniższe w mazowieckim – 90 zł (tj. 50,3% średniej dla województw samorządowych), śląskim – 101 zł (56,4%) oraz pomorskim – 140 zł (78,2%).

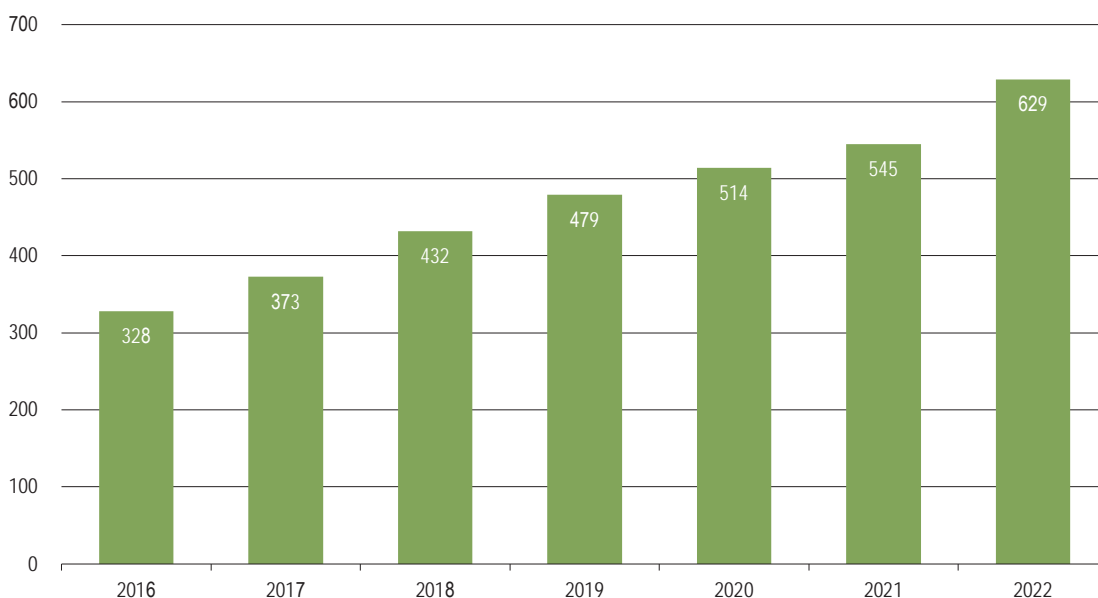
Poziom i struktura dochodów ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



## 5.2. Wydatki

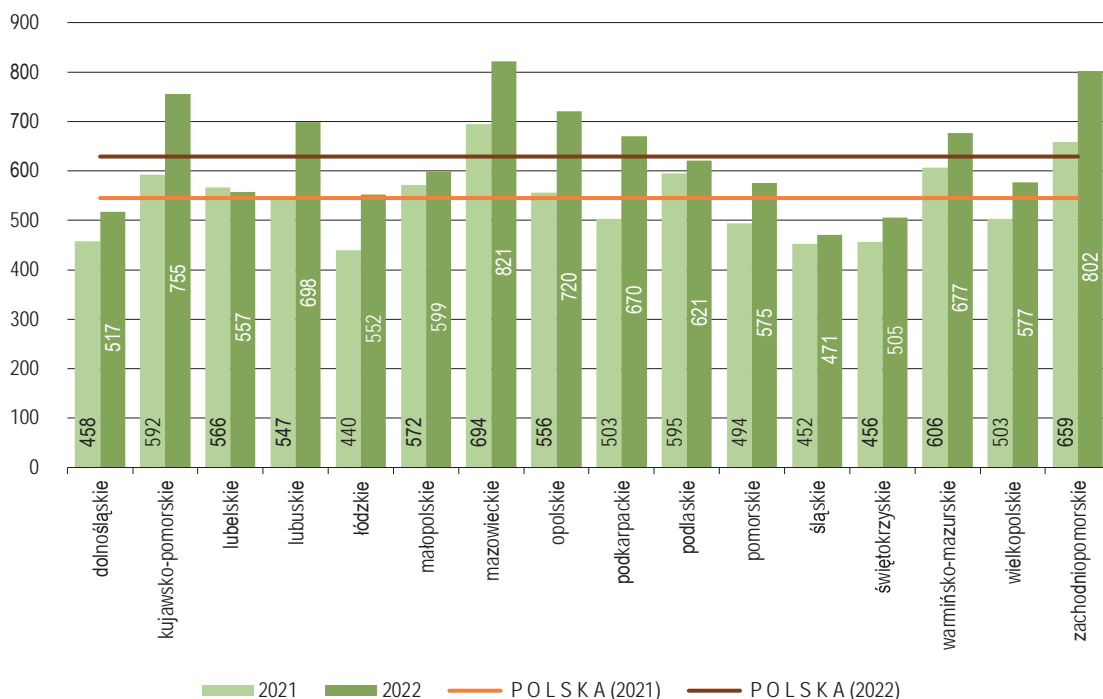
W 2022 r. wydatki budżetowe województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniosły średnio 629 zł i wzrosły w stosunku do 2021 r. o 84 zł, co oznacza utrzymanie trwającej od 2016 r. tendencji wzrostu wydatków. Od 2016 r. wydatki wzrosły o 301 zł, tj. o 91,8%, realnie, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji – o 60,0%. Wydatki ogółem województw były niższe od wartości dochodów o 22 zł, określając nadwyżkę budżetową w tej wysokości.

Wydatki ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



W 15 województwach wystąpił wzrost wydatków, przy czym najwyższy odnotowały samorządy województw: podkarpackiego – o 167 zł, opolskiego – o 164 zł i kujawsko-pomorskiego – o 163 zł. Spadek zanotowało jedynie województwo lubelskie – o 9 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa.

Wydatki ogółem województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w latach 2021 i 2022 (w zł)



Poziom i dynamika wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2021 i 2022 (w zł)

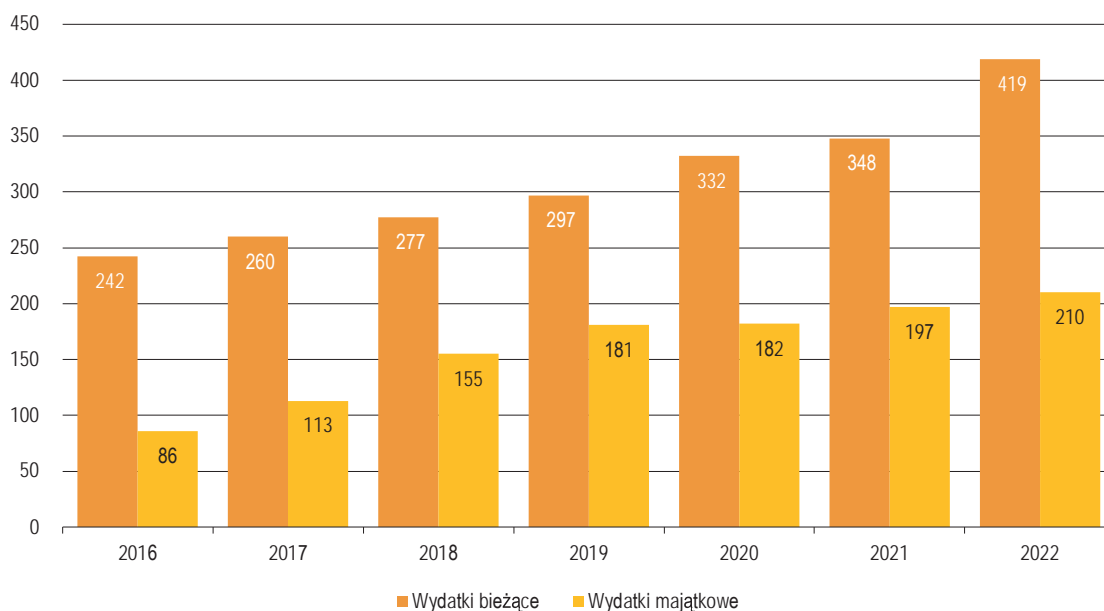
Wyszczególnienie	2021	2022	Różnica (3-2)	Dynamika (2021 = 100%)
1	2	3	4	5
<b>Wydatki ogółem, z tego:</b>	<b>545</b>	<b>629</b>	<b>84</b>	<b>115,4</b>
– bieżące	348	419	71	120,4
– majątkowe	197	210	13	106,6
Mediana	551	610	59	110,7
Średnia	543	632	89	116,4
Minimalne	440	471	31	107,0
Maksymalne	694 <sup>1)</sup>	821 <sup>2)</sup>	127	118,3

<sup>1)</sup> Województwo mazowieckie.

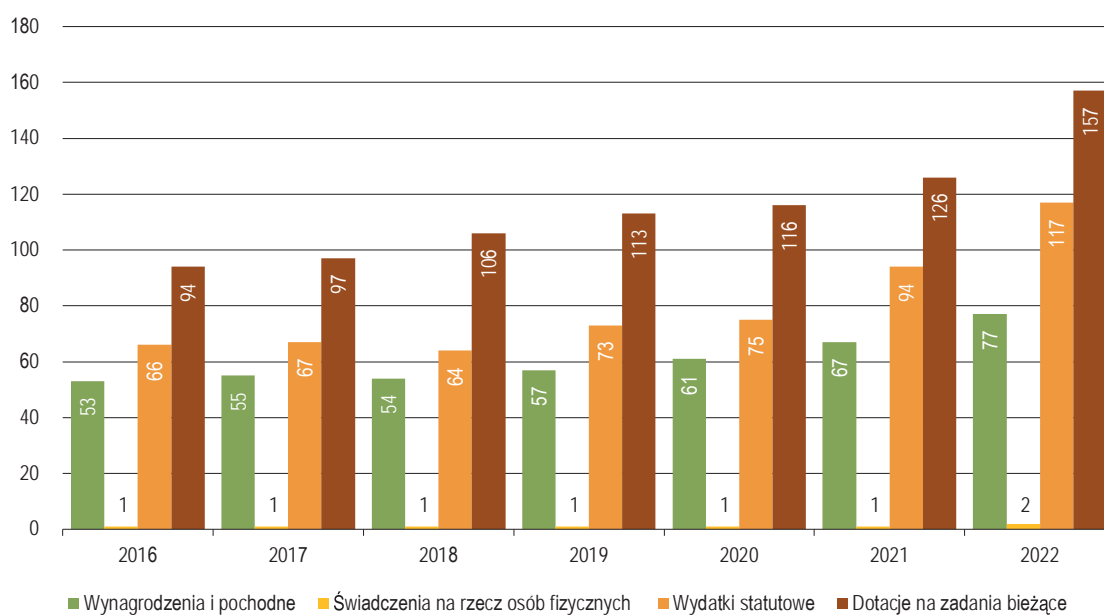
<sup>2)</sup> Województwo mazowieckie.

Wydatki bieżące *per capita* w województwach samorządowych wyniosły średnio 419 zł i były wyższe o 71 zł w porównaniu z rokiem poprzednim i o 177 zł w stosunku do 2016 r. Wydatki majątkowe *per capita* wyniosły w 2022 r. średnio 210 zł i w porównaniu rok do roku wzrosły o 13 zł, przy wzroście o 124 zł, biorąc pod uwagę ostatnie siedem lat.

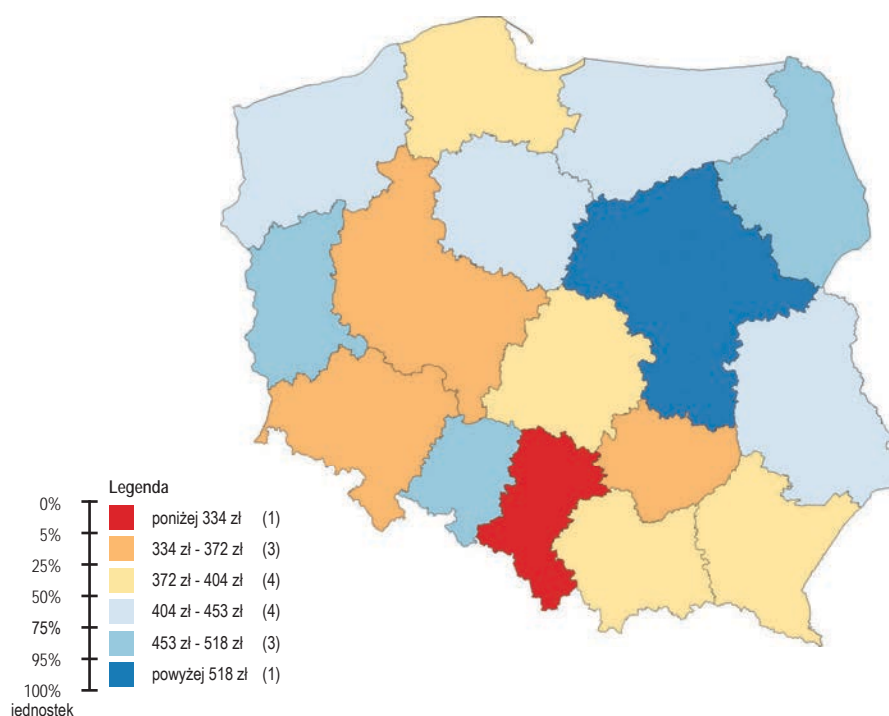
Struktura wydatków województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



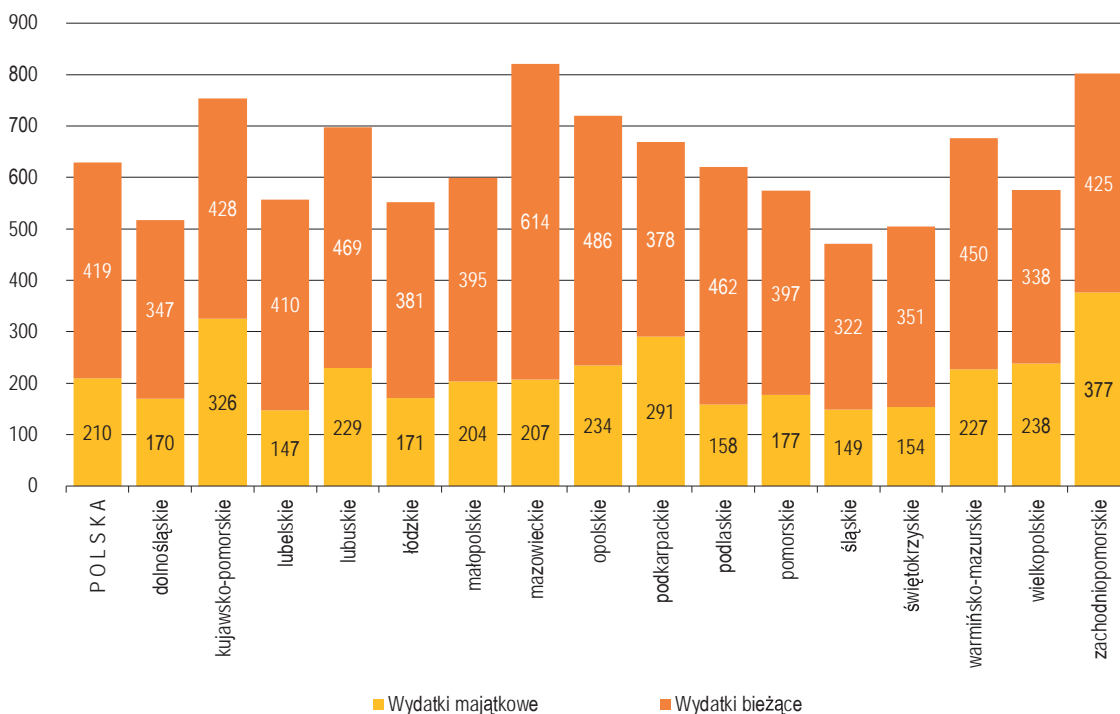
Poziom wybranych wydatków bieżących województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (w zł)



Wydatki bieżące województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



Wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2022 r. (w zł)

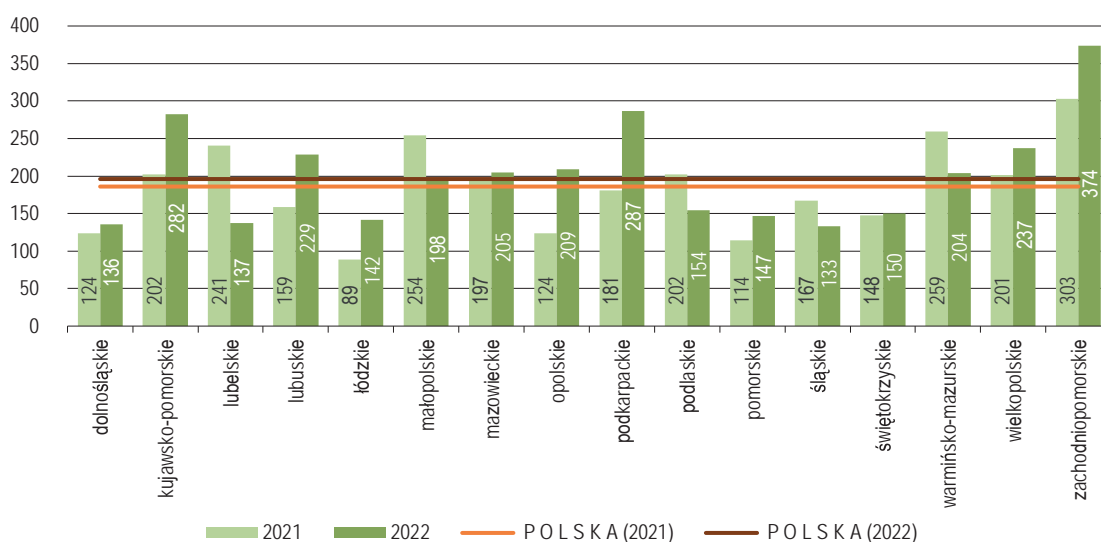


W budżetach wszystkich województw samorządowych odnotowano w 2022 r. wzrost wydatków bieżących. Najwyższy wzrost w tej kategorii wydatków wystąpił w województwie mazowieckim (o 119 zł), warmińsko-mazurskim (o 118 zł) i lubelskim (o 94 zł).

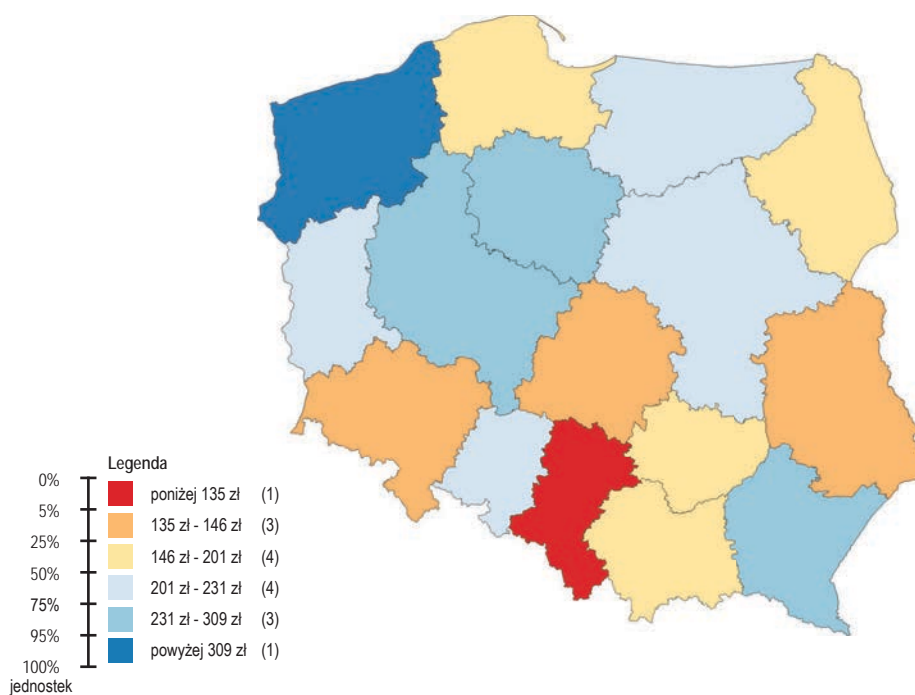
Wartość średnich wydatków inwestycyjnych wyniosła w 2022 r. 196 zł, co oznaczało wzrost o 10 zł w stosunku do roku poprzedniego, co było skutkiem wypracowania dodatknej dynamiki w 11 województwach samorządowych.

Najwyższy wzrost wydatków *per capita* na inwestycje wykonało województwo podkarpackie (wzrost o 106 zł), opolskie (o 85 zł) i kujawsko-pomorskie (o 80 zł). Spadki wystąpiły w województwach: lubelskim – o 104 zł, małopolskim – o 56 zł, warmińsko-mazurskim – o 55 zł, podlaskim – o 48 zł i śląskim – o 34 zł. W ujęciu kwotowym *per capita* najwyższe wydatki inwestycyjne w relacji do średniej krajowej wystąpiły w województwie zachodniopomorskim – 374 zł (190,8% średnich wydatków inwestycyjnych dla województw), dalej w podkarpackim – 287 zł (146,4%) i kujawsko-pomorskim – 282 zł (143,9%), najniższe w śląskim – 133 zł (67,9% średniej krajowej), dolnośląskim – 136 zł (69,4%) oraz w lubelskim – 137 zł (69,9%). 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 2022 r. wyniosła ona 46,8%. Dla porównania w przypadku gmin stosunek wydatków inwestycyjnych do bieżących wyniósł 21,3%, miast na prawach powiatu – 16,6%, m.st. Warszawy – 9,1%, powiatów – 23,7%, a dla kraju wskaźnik wyraził się wartością 20,9%.

Wydatki inwestycyjne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2021 i 2022 (w zł)

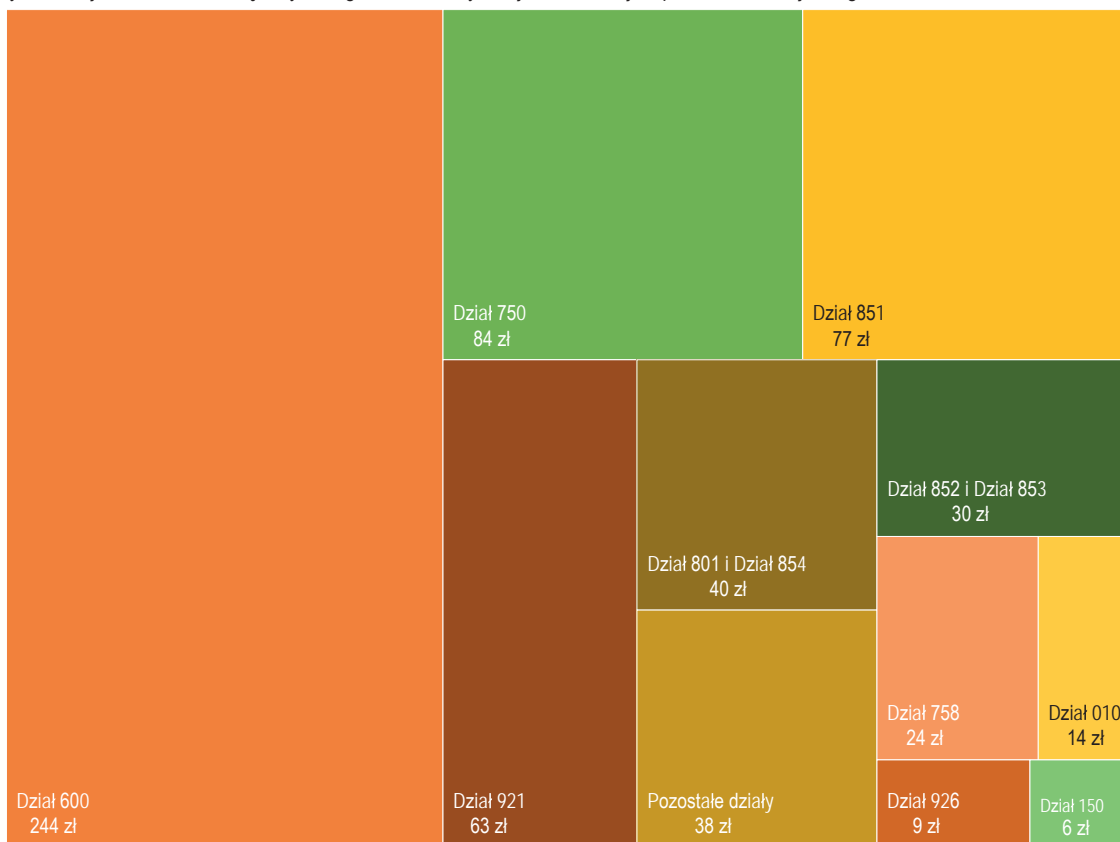


Wydatki inwestycyjne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r. (w zł)



Wg działów klasyfikacji budżetowej najwyższe kwoty wydatków województw samorządowych *per capita* odnotowano w działach Transport i łączność – 244 zł (w 2021 r. – 223 zł), co stanowiło 38,8% wszystkich wydatków województw, Administracja publiczna – 84 zł (w 2021 r. – 61 zł), Ochrona zdrowia – 77 zł (w 2021 r. – 70 zł) oraz Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 63 zł (w 2021 r. – 52 zł).

Wydatki województw samorządowych, wg działów klasyfikacji budżetowej, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2022 r.



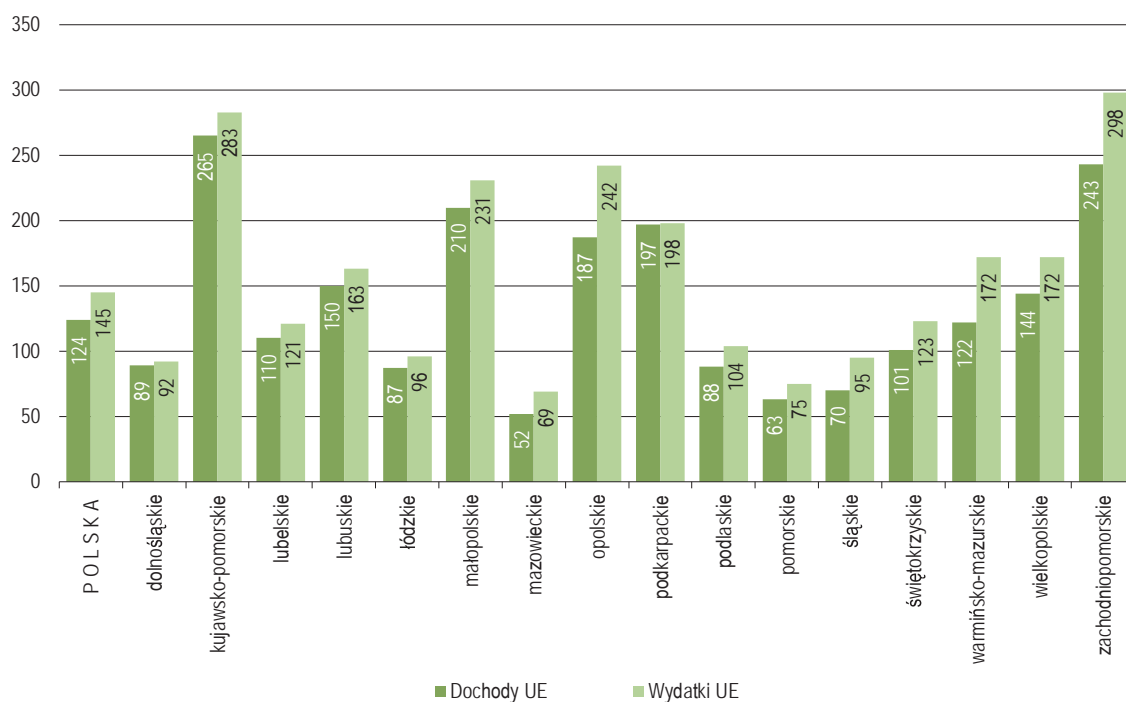
Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, 758 – Różne rozliczenia, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe.

### 5.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

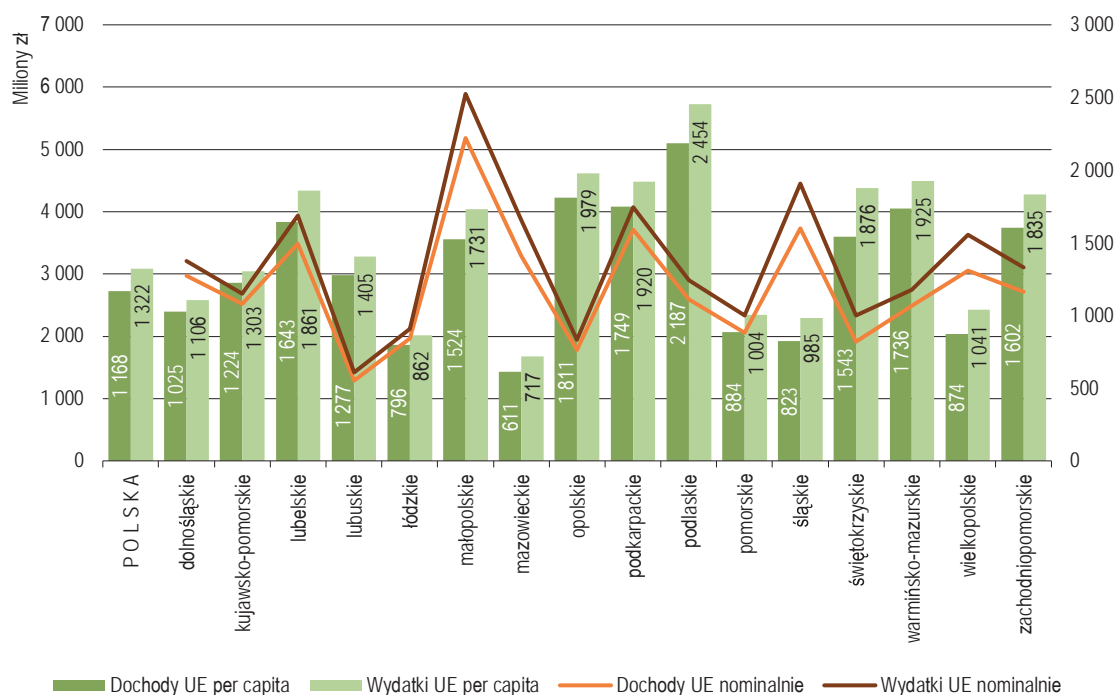
Dochody liczone na jednego mieszkańca województw samorządowych, pozyskane w 2022 r. na realizację programów finansowanych ze środków unijnych, tj. w okresie przejściowym pomiędzy zakończoną w 2020 perspektywą finansową na lata 2014–2020, a nową perspektywą na lata 2021–2027, wyniosły ogółem 124 zł, z tego bieżące 55 zł i majątkowe 69 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił spadek dochodów o 10 zł, na co złożyły się spadki dochodów majątkowych o 12 zł i wzrost wydatków bieżących o 2 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 116 zł (tyle samo w 2021 r.). Wydatki ogółem na projekty unijne<sup>14</sup> wyniosły w 2022 r. 145 zł, z tego bieżące 59 zł i majątkowe 86 zł. W stosunku do 2021 r. nastąpił spadek wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 18 zł, w tym wydatków majątkowych o 19 zł przy wzroście wydatków bieżących o 1 zł. Mediana wydatków wyniosła 143 zł (157 zł w 2021 r.).

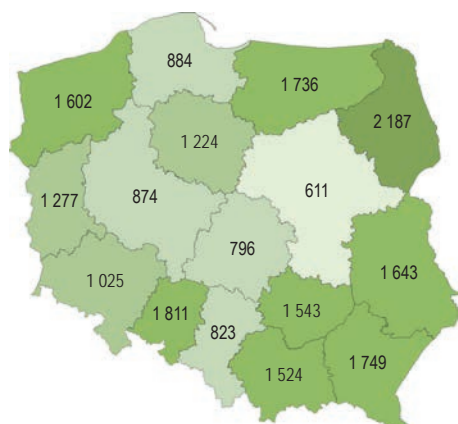
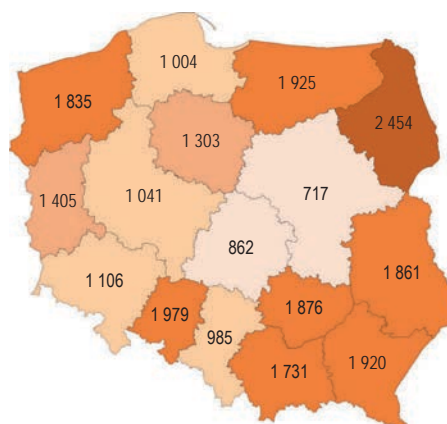
<sup>14</sup> Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

Dochody i wydatki województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych, w 2022 r., wg województw (w zł)



Skumulowane dochody i wydatki UE województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i jako wartość nominalna, w latach 2014–2022



Skumulowane dochody UE województw samorządowych  
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2022  
(w zł)Skumulowane wydatki UE województw samorządowych  
w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2022  
(w zł)

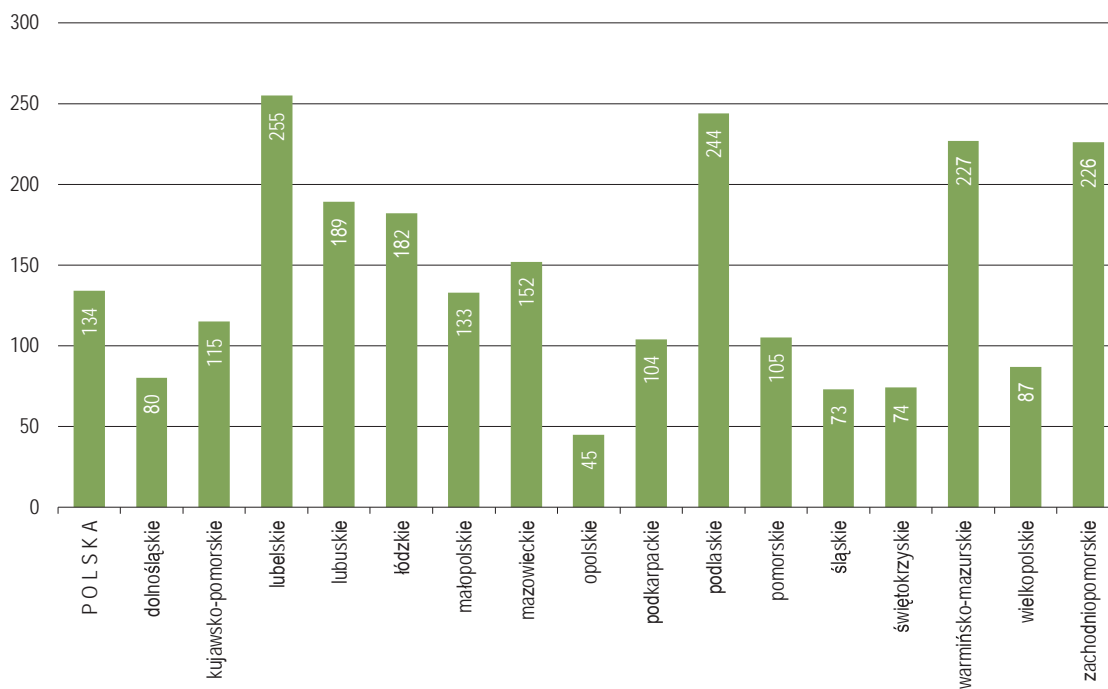
Skumulowane dochody *per capita* województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w całym okresie trwania perspektywy finansowej 2014–2020 i pierwszego roku nowej perspektywy 2021–2027 wyniosły średnio 1 168 zł, przy wydatkach, łącznie z wkładem własnym na współfinansowanie, w wysokości 1 322 zł. Najwyższe finansowanie i współfinansowanie unijne wykonano w województwach: podlaskim (łącznie 2 187 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa), opolskim – 1 811 zł i podkarpackim – 1 749 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 (2 454 zł), opolskim (1 979 zł) i warmińsko-mazurskim (1 925 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

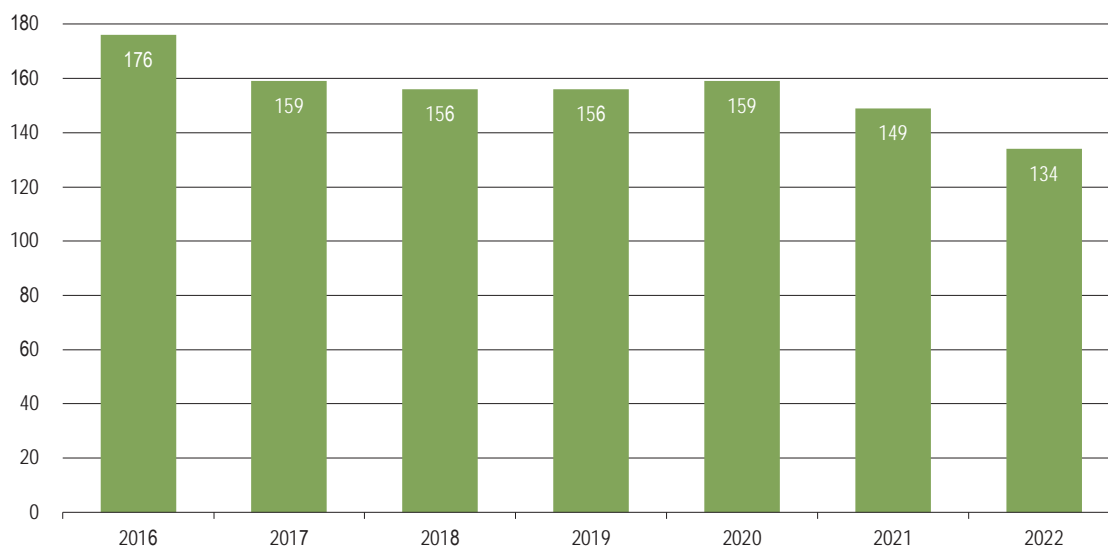
Średnie zadłużenie województw samorządowych liczone *per capita*, w skali kraju wyniosło w 2022 r. 134 zł i w stosunku do roku poprzedniego spadło o 15 zł, a od roku 2016 o 42 zł. Województwa samorządowe, obok powiatów i m.st. Warszawy, były typem samorządu, które obniżyło swój dług, co sprawiło, że od 2020 r. w sejmikach samorządowych utrzymuje się tendencja spadkowa poziomu zadłużenia. Najwyższym zadłużeniem charakteryzował się ponownie budżet województwa lubelskiego – 255 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca (190,3% średniej krajowej dla województw), a najniższym znów województwo opolskie – 45 zł, tj. 33,6% średniej krajowej.

Tylko w jednym samorządzie województwa dług zwiększył swoją wartość: w podlaskim (o 5 zł), w pozostałych odnotowane zostały spadki. Największa redukcja kwoty długu wystąpiła w województwie lubelskim (o 35 zł), mazowieckim (o 20 zł) oraz w pomorskim i lubuskim (po 19 zł). W pozostałych sejmikach województwa obniżenie poziomu zadłużenia zawierało się w granicach od 18 zł do 3 zł.

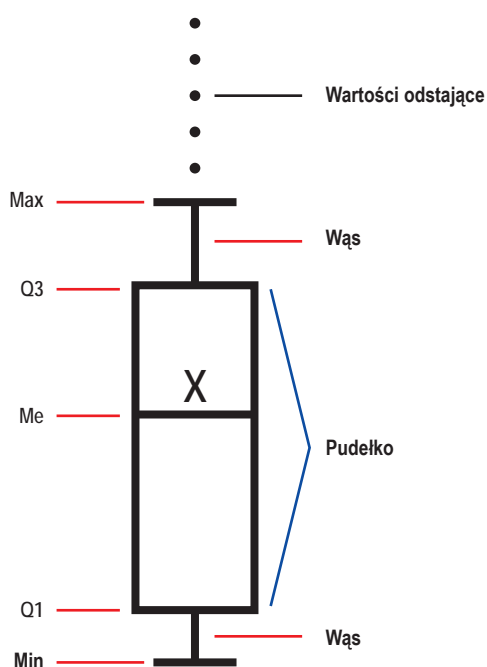
Zadłużenie województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wg województw, w 2022 r. (w zł)



Zadłużenie województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2016–2022 (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