



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 29 czerwca 2020 r.

Druk nr 158

**PRZEWODNICZĄCA
KRAJOWEJ RADY REGIONALNYCH IZB
OBRACHUNKOWYCH**

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Szanowny Panie Marszałku,

uprzejmie przekazuję na ręce Pana Marszałka *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, które Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych – na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej w terminie do 30 czerwca.

Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą KRRIO Nr 2/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r.

Sprawozdanie zawiera w pierwszej części informacje z działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki. W części tej zawarte zostały także wnioski *de lege ferenda* z zakresu funkcjonowania prawa, wskazujące na konieczność zmiany prawa.

W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r.

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

Z wyrazami szacunku

(-) Grażyna Wróblewska



KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

*Sprawozdanie z działalności regionalnych izb
obrachunkowych i wykonania budżetu
przez jednostki samorządu terytorialnego
w 2019 roku*



KRRiO

Warszawa 2020
www.rio.gov.pl

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

**SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH
I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2019 ROKU**

Warszawa 2020

www.rio.gov.pl

**Zespół autorski Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu
przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku**

Przewodniczący Zespołu

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

Członkowie Zespołu

- | | |
|--|---|
| 2. Cygańska Urszula – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Gdańsku |
| 3. Czajko Bożena – naczelnik WIAS | - RIO we Wrocławiu |
| 4. Czołpińska Ewa – z-ca prezesa RIO w Białymstoku | - członek Komisji Analiz Budżetowych KR RIO |
| 5. Diduszek Artur – inspektor WKGF | - RIO w Katowicach |
| 6. Duczmal Katarzyna – naczelnik WIAS | - RIO w Zielonej Górze |
| 7. Fiedot Katarzyna – z-ca naczelnika WKGF | - RIO w Zielonej Górze |
| 8. Fras Marek – naczelnik WIAS | - RIO w Szczecinie |
| 9. Frąckowiak Joanna – naczelnik WIAS | - RIO w Poznaniu |
| 10. Giryłuk Renata – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Lublinie |
| 11. Głębski Adam – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Łodzi |
| 12. Hardyk Anna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Katowicach |
| 13. Januszek Andrzej – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Krakowie |
| 14. Kańczuga Wojciech – z-ca naczelnika WIAS | - RIO we Wrocławiu |
| 15. Kłodawska Magdalena – p.o. naczelnika WIAS | - RIO w Olsztynie |
| 16. Koczanowski Piotr – członek Kolegium | - RIO w Krakowie |
| 17. Koszela Ewa – naczelnik WKGF | - RIO w Katowicach |
| 18. Kumor Maria – naczelnik WIAS | - RIO w Kielcach |
| 19. Kuśnierz Lucyna – naczelnik WIAS | - RIO w Rzeszowie |
| 20. Łapicz Paweł – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Białymstoku |
| 21. Michalak Joanna – starszy specjalista WIAS | - RIO w Łodzi |
| 22. Michalak Kamil – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Warszawie |
| 23. Micyk Izabela – naczelnik WIAS | - RIO w Krakowie |
| 24. Niewiarowska-Zielińska Iwona – naczelnik WIAS | - RIO w Łodzi |
| 25. Pelczar Agnieszka – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Katowicach |
| 26. Płońska-Nowak Aleksandra – inspektor WKGF | - RIO w Katowicach |
| 27. Puchlerz Wioletta – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Zielonej Górze |
| 28. Rudnicki Roman – naczelnik WKGF | - RIO w Zielonej Górze |
| 29. Serafin Marta – starszy specjalista WIAS | - RIO w Bydgoszczy |
| 30. Sieińska Daria – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Poznaniu |
| 31. Smagała Alina – z-ca prezesa RIO w Lublinie | - Przewodniczący Komisji Legislacji i Orzecznictwa KR RIO |
| 32. Sójka Anna – starszy specjalista WIAS | - RIO w Lublinie |
| 33. Syguda Agata – naczelnik WIAS | - RIO w Katowicach |
| 34. Szelągowska Justyna – inspektor ochrony danych | - RIO w Bydgoszczy |
| 35. Urbańska Joanna – naczelnik WIAS | - RIO w Białymstoku |
| 36. Walczak-Grabowska Karolina – naczelnik WIAS | - RIO w Warszawie |
| 37. Wodecka Agnieszka – specjalista WIAS | - RIO w Kielcach |
| 38. Wolny Agnieszka – naczelnik WIAS | - RIO w Bydgoszczy |
| 39. Wołczak Barbara – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Opolu |
| 40. Zakrzewska Izabela – z-ca naczelnika WIAS | - RIO w Szczecinie |
| 41. Zarębska Agnieszka – starszy specjalista WIAS | - RIO w Kielcach |
| 42. Zbińska Danuta – naczelnik WIAS | - RIO w Gdańsku |

Korekta

Violet Design Wioletta Kowalska

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 Kliś, Opole - zasoby Urzędu Miasta Opola, Poznań - Justyna Szelągowska, Rzeszów - Józef Ambrozowicz, Szczecin - Krzysztof Kus, Warszawa - Karolina Aszkielowicz, Wrocław - Stanisław Klimek, Zielona Góra - Anna Szatkowska

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

ISSN 1732-0879

Szanowni Państwo,

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku”. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 2/2020 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 10 czerwca 2020 r. Jest to już 23. sprawozdanie.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związków. Efekt pracy izb w 2019 r. to m.in.:

- **180 648** zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,
- **siedem** budżetów ustalonych dla **dwóch** gmin i **jednego** powiatu i **czterech** związków jst,
- **24 925** wydanych opinii w sprawach określonych w ustawach, w tym **11** dotyczących programów postępowania naprawczego,
- **1 120** przeprowadzonych kontroli jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym **709** w ramach kontroli kompleksowych,
- **116 697** skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- **389** rozpatrzonych pism i skarg, w tym **203** dotyczące działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- **pięć** raportów o stanie gospodarki finansowej dla **trzech** gmin, **jednego** miasta na prawach powiatu i **jednego** powiatu,
- **150** szkoleń, w których uczestniczyło **14 281** pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

Ważnym zadaniem izb w roku sprawozdawczym było stałe monitorowanie także w działalności kontrolnej 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 w 2019 r. izby przeprowadziły kontrolę koordynowaną w zakresie finansowania kultury fizycznej i sportu z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2018. Wyniki powyższej kontroli zostały przedstawione w Sprawozdaniu oraz w odrębnym opracowaniu.

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

W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawowe dane o budżetach samorządowych w 2019 r. to:

- **278 507 047 tys. zł** – dochody ogółem, które w **6,2%** pozyskano z UE, tj. **17 343 970 tys. zł**,
- **280 209 015 tys. zł** – wydatki ogółem, w tym wydatki inwestycyjne – **48 973 868 tys. zł**, z czego **27,8%**, tj. **13 597 185 tys. zł**, ze środków pozyskanych z UE,
- **-1 701 968 tys. zł** – wynik budżetów – deficyt,
- **82 036 038 tys. zł** – zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów stanowiły **29,5%**,
- **52 489 522 tys. zł** – należności wraz z wybranymi aktywami finansowymi.

Sprawozdaniem objęto 2 806 jednostek samorządu terytorialnego, tj. 2 410 gmin, miasto stołeczne Warszawę, 65 miast na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 157 związków jednostek samorządu terytorialnego oraz związków metropolitalny. Ogółem w 2019 r. funkcjonowało 2 965 jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. Sprawozdanie nie obejmuje danych dot. gminy Boguszków-Gorce, która do dnia sporządzenia Sprawozdania nie złożyła sprawozdań za 2019 r.

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 2018 i 2019 (baza na dzień 24 marca br.) oraz przez Główny Urząd Statystyczny w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2019 r.

Sprawozdanie zawiera bogaty materiał statystyczny. Zaprezentowano w nim 50 tabel – dziewięć w części pierwszej i 46 w części drugiej – oraz liczne zestawienia i wykresy graficzne.

Wszystkie zestawienia, tabele i inne dane statystyczne zawarte w Sprawozdaniu są opracowaniem własnym, sporządzonym na podstawie informacji przekazanych przez poszczególne izby. Tabele i graficzna prezentacja danych

w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały opracowane na podstawie sprawozdań budżetowych tych jednostek.

Sprawozdanie dostępne jest na stronie internetowej regionalnych izb obrachunkowych www.rio.gov.pl. Istnieje możliwość pobrania wersji pdf Sprawozdania poprzez kod QR umieszczony na okładce.

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

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



Grażyna Wróblewska
Przewodnicząca KR RIO

■ Spis treści

Wykaz skrótów i znaków umownych	12
--	-----------

Najważniejsze akty normatywne oraz inne dokumenty mające wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego zmienione w 2019 r.	13
--	-----------

Część I. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2019 roku

Rozdział I. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych	22
---	-----------

1. Zadania izb	22
2. Organizacja i zasady działania izb	24
3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami	25
4. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających	26
5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe	27
5.1. Dochody	27
5.2. Wydatki	28
5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym	31
6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje	33
6.1. Zatrudnienie i płace	33
6.2. Kwalifikacje	34

Rozdział II. Działalność nadzorcza	36
---	-----------

1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru	36
2. Wyniki działalności nadzorczej	37
3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	42
4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych	43

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

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

Rozdział IV. Działalność kontrolna	69
---	-----------

1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe	69
1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości	72
1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli	73
1.3. Skutki finansowe kontroli	117
1.4. Działania pokontrolne	120
2. Wyniki kontroli koordynowanej „Finansowanie kultury fizycznej i sportu z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2018”	121

2.1.	Założenia ogólne	121
2.2.	Szczegółowe wyniki kontroli	122
2.3.	Działania pokontrolne	132
2.4.	Podsumowanie	133
3.	Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych	134
4.	Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa	137

Rozdział V.

Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych **139**

1.	Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu gmin	140
2.	Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu powiatów	140
3.	Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu miast na prawach powiatu	141

Rozdział VI.

Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego **142**

Rozdział VII.

Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika **147**

Rozdział VIII.

Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe **148**

Rozdział IX.

Działalność informacyjna i szkoleniowa **152**

1.	Działalność szkoleniowa	152
2.	Działalność informacyjna	153
2.1.	Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych	153
2.2.	Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej	155

Rozdział X.

Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych **158**

1.	Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami	158
2.	Rozwój infrastruktury informatycznej	160

Rozdział XI.

Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych **163**

Tabela 1.	Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2019 r.	169
Tabela 2.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2019 r.	170
Tabela 3.	Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2019 r.	170

Tabela 4.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2019 r.	170
Tabela 5.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2019 r.	171
Tabela 6.	Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2019 r.	171
Tabela 7.	Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2019 r.	172
Tabela 8.	Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2019 r.	173
Tabela 9.	Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2019 r.	174

Część II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku

Rozdział I.

Uchwalanie budżetu i jego zmiany 178

1.	Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego	178
2.	Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian	179
3.	Zmiany w uchwałach budżetowych	180
4.	Poprawność dokonywanych zmian	181

Rozdział II.

Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego 182

1.	Wykonanie dochodów i wydatków	182
1.1.	Wykonanie planu dochodów	182
1.2.	Wykonanie planu wydatków	185
2.	Struktura dochodów i wydatków	186
3.	Dynamika dochodów i wydatków	192
4.	Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody	195
5.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe	197
Tabela 2.1.	Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017 - 2019	199
Tabela 2.2.	Dochody, wydatki, wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego według województw w 2019 r.	199
Tabela 2.3.	Wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu jednostek samorządu terytorialnego według województw w 2019 r.	201
Tabela 2.4.	Struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów z podziałem na jednostki w 2019 r.	202
Tabela 2.5.	Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów z podziałem na jednostki w 2019 r.	204
Tabela 2.6.	Dynamika dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów z podziałem na jednostki w 2019 r.	205
Tabela 2.7.	Dynamika wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów z podziałem na jednostki w 2019 r.	207
Tabela 2.8.	Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2019 r.	208

Rozdział III.

Wykonanie budżetów przez gminy 210

1.	Wykonanie dochodów i wydatków	210
1.1.	Wykonanie planu dochodów	210
1.2.	Wykonanie planu wydatków	213
2.	Struktura dochodów i wydatków	214
3.	Dynamika dochodów i wydatków	220

4.	Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody	224
5.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe	226
	Tabela 3.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin według województw w 2019 r.	228
	Tabela 3.2. Wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu gmin według województw w 2019 r.	229
	Tabela 3.3. Struktura dochodów budżetów gmin w 2019 r.	230
	Tabela 3.4. Struktura wydatków budżetów gmin w 2019 r.	231
	Tabela 3.5. Dynamika dochodów budżetów gmin w 2019 r.	232
	Tabela 3.6. Dynamika wydatków budżetów gmin w 2019 r.	233
	Tabela 3.7. Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2019 r.	234

Rozdział IV.

Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa 235

1.	Wykonanie dochodów i wydatków	235
1.1.	Wykonanie planu dochodów	235
1.2.	Wykonanie planu wydatków	237
2.	Struktura dochodów i wydatków	238
3.	Dynamika dochodów i wydatków	242
4.	Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody	243
5.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe	244

Rozdział V.

Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu 246

1.	Wykonanie dochodów i wydatków	246
1.1.	Wykonanie planu dochodów	246
1.2.	Wykonanie planu wydatków	248
2.	Struktura dochodów i wydatków	249
3.	Dynamika dochodów i wydatków	254
4.	Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody	256
5.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe	258
	Rysunek 5.1. Dochody miast na prawach powiatu w 2019 r.	260
	Rysunek 5.2. Wydatki miast na prawach powiatu w 2019 r.	261
	Rysunek 5.3. Planowany i wykonany wynik budżetu miast na prawach powiatu w 2019 r.	262
	Tabela 5.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2019 r.	263
	Tabela 5.2. Wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu miast na prawach powiatu w 2019 r.	264
	Tabela 5.3. Struktura dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2019 r.	265
	Tabela 5.4. Struktura wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2019 r.	267
	Tabela 5.5. Dynamika dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2019 r.	268
	Tabela 5.6. Dynamika wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2019 r.	269
	Tabela 5.7. Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2019 r.	271

Rozdział VI.

Wykonanie budżetów przez powiaty 273

1.	Wykonanie dochodów i wydatków	273
1.1.	Wykonanie planu dochodów	273
1.2.	Wykonanie planu wydatków	275
2.	Struktura dochodów i wydatków	275
3.	Dynamika dochodów i wydatków	279
4.	Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody	281
5.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe	283
	Tabela 6.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2019 r.	284
	Tabela 6.2. Wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu powiatów w 2019 r.	284
	Tabela 6.3. Struktura dochodów budżetów powiatów w 2019 r.	284

Tabela 6.4.	Struktura wydatków budżetów powiatów w 2019 r.	285
Tabela 6.5.	Dynamika dochodów budżetów powiatów w 2019 r.	285
Tabela 6.6.	Dynamika wydatków budżetów powiatów w 2019 r.	286
Tabela 6.7.	Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2019 r.	286

Rozdział VII.

Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe 287

1.	Wykonanie dochodów i wydatków	287
1.1.	Wykonanie planu dochodów	287
1.2.	Wykonanie planu wydatków	289
2.	Struktura dochodów i wydatków	289
3.	Dynamika dochodów i wydatków	294
4.	Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody	296
5.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe	298
Tabela 7.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2019 r.	300
Tabela 7.2.	Wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu województw samorządowych w 2019 r.	300
Tabela 7.3.	Struktura dochodów budżetów województw samorządowych w 2019 r.	300
Tabela 7.4.	Struktura wydatków budżetów województw samorządowych w 2019 r.	301
Tabela 7.5.	Dynamika dochodów budżetów województw samorządowych w 2019 r.	301
Tabela 7.6.	Dynamika wydatków budżetów województw samorządowych w 2019 r.	302
Tabela 7.7.	Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2019 r.	302

Rozdział VIII.

Wykonanie budżetów przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związek metropolitalny 303

1.	Wykonanie dochodów i wydatków przez związki jst	303
1.1.	Wykonanie planu dochodów	303
1.2.	Wykonanie planu wydatków	305
1.3.	Struktura dochodów i wydatków	306
1.4.	Dynamika dochodów i wydatków	309
1.5.	Wynik budżetu, przychody i rozchody, należności i zobowiązania	310
2.	Związek metropolitalny	312
2.1.	Wykonanie planu dochodów i wydatków	312
2.2.	Struktura dochodów i wydatków	313
2.3.	Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody	315
2.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe	315
Tabela 8.1.	Wykonanie dochodów i przychodów związków jst w latach 2018 i 2019	316
Tabela 8.2.	Wykonanie wydatków i rozchodów związków jst w latach 2018 i 2019	317

Rozdział IX.

Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp 318

1.	Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp)	318
1.1.	Reguła wydatkowa z art. 242 uofp w 2019 r.	318
1.2.	Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi	318
2.	Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp)	320
2.1.	Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp	320
2.2.	Spełnienie relacji z art. 243 uofp na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektem budżetu	320
3.	Prognozy na lata 2020–2022	321
4.	Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst	322
Tabela 9.1.	Prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na lata 2020–2023 wg projektów na 2020 r. złożonych do regionalnych izb obrachunkowych w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 uofp	327

Rozdział X. Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca **328**

1.	Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca	328
1.1.	Dochody	328
1.2.	Wydatki	330
1.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	331
1.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	332
2.	Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca	333
2.1.	Dochody	333
2.2.	Wydatki	337
2.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	339
2.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	340
3.	Budżet m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca	341
4.	Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca	343
4.1.	Dochody	343
4.2.	Wydatki	344
4.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	346
4.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	347
5.	Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca	348
5.1.	Dochody	348
5.2.	Wydatki	350
5.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	351
5.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	352
6.	Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca	353
6.1.	Dochody	353
6.2.	Wydatki	354
6.3.	Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych	356
6.4.	Zobowiązania zaliczane do długu publicznego	357
	Tabela 10.1. Dochody budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	358
	Tabela 10.2. Wydatki budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	359
	Tabela 10.3. Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	361
	Tabela 10.4. Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	362
	Tabela 10.5. Dochody budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	363
	Tabela 10.6. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	364

Rozdział XI. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie **366**

1.	Dochody ze źródeł zagranicznych	366
2.	Wydatki finansowane środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych	367
3.	Przychody i rozchody związane z realizacją zadań z udziałem środków zagranicznych	373
	Tabela 11.1. Dochody i wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2019 r.	375

Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r. – synteza **377**

Spis rysunków **385**

Rysunek 1.	Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2019 r. na podstawie projektów w/w złożonych wraz z projektami budżetu (gminy i miasta na prawach powiatu)	385
------------	---	-----

Rysunek 2.	Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2020 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (gminy i miasta na prawach powiatu)	385
Rysunek 3.	Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2019 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (powiaty i miasta na prawach powiatu)	386
Rysunek 4.	Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2020 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (powiaty i miasta na prawach powiatu)	386
Rysunek 5.	Relacja łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2019 r.	387
Rysunek 6.	Relacja kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2019 r.	387
Rysunek 7.	Relacja łącznej kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2019 r.	388
Rysunek 8.	Relacja kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2019 r.	388
Rysunek 9.	Dochody ogółem gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	389
Rysunek 10.	Dochody bieżące gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	389
Rysunek 11.	Dochody własne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	390
Rysunek 12.	Dochody gmin z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	390
Rysunek 13.	Dotacje celowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	391
Rysunek 14.	Subwencja ogólna gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	391
Rysunek 15.	Wydatki ogółem gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	392
Rysunek 16.	Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	392
Rysunek 17.	Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	393
Rysunek 18.	Zobowiązania gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	393
Rysunek 19.	Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+” w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	394
Rysunek 20.	Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+” w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	395
Rysunek 21.	Dochody ogółem powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	396
Rysunek 22.	Dochody bieżące powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	396
Rysunek 23.	Dochody własne powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	397
Rysunek 24.	Dochody powiatów z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	397
Rysunek 25.	Dotacje celowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	398
Rysunek 26.	Subwencja ogólna powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	398
Rysunek 27.	Wydatki ogółem powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	399
Rysunek 28.	Wydatki bieżące powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	399
Rysunek 29.	Wydatki inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	400
Rysunek 30.	Zobowiązania powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.	400

Wykaz skrótów i znaków umownych

Wykaz skrótów

jst	– jednostki samorządu terytorialnego,
kc	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.),
kk	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 z późn. zm.),
ksh	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505 z późn. zm.),
KR RIO	– Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych,
uodppiw	– ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688 z późn. zm.),
uofp	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 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.),
uosp	– ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1468 z późn. zm.),
uozampub	– ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843),
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 2019 r.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
1.	Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2017 r. M. P. poz. 328	Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2017 r. wyniósł 1 598 zł i był o 123 zł wyższy w porównaniu z 2016 r. Stanowi on podstawę ustalenia przez radę gminy stawek opłat za odbieranie odpadów komunalnych na 2019 rok.
2.	Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 maja 2018 r. do dnia 30 kwietnia 2019 r. M. P. poz. 394	Minister Energii podał wysokości dodatku energetycznego obowiązujące od dnia 1 maja 2018 r. do dnia 30 kwietnia 2019 r. dla gospodarstw domowych prowadzonych przez osobę samotną, składających się z 2 do 4 osób oraz dla gospodarstw składających się z co najmniej 5 osób.
3.	Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 1467 Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2019 r. z wyjątkami, które weszły w życie w innych terminach.	Ustawa określa zasady udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej. Edukacja prawna obejmuje działania zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, dotyczące w szczególności upowszechniania wiedzy o: prawach i obowiązkach obywatelskich, działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej, mediacji oraz sposobach polubownego rozwiązywania sporów, dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.
4.	Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2019 M. P. poz. 745	Minister Finansów ogłosił górne granice stawek kwotowych podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych dla samochodów ciężarowych o masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton, ciągników siodłowych i balastowych, przyczep lub naczep oraz autobusów, a także górne granice stawek kwotowych opłat: targowej, miejscowej, uzdrowskiej, reklamowej oraz od posiadania psów na 2019 rok.
5.	Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2018 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2019 M. P. poz. 1004	Średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy 2019 wyniosła 54,36 zł za 1 dt (więcej o 1,87 zł w porównaniu z poprzednim rokiem). Stanowi ona podstawę ustalenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego stawek podatku rolnego obowiązujących w 2019 roku.
6.	Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2018 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2018 r. M. P. poz. 1005	Średnia cena sprzedaży drewna, obliczona według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2018 r., stanowiąca podstawę uchwalenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego stawek podatku leśnego na 2019 rok, wyniosła 191,98 zł za 1 m ³ (o 5,08 zł mniej niż w 2017 r.).

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
7.	<p>Uchwała Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023</p> <p>M. P. poz. 1007</p>	<p>Program przewiduje wsparcie finansowe gmin w udzieleniu pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Celem programu jest zapewnienie dzieciom i młodzieży w wieku szkolnym zjedzenia gorącego posiłku przygotowanego w stołówce szkolnej oraz zapewnienie wsparcia finansowego organom prowadzącym publiczne szkoły podstawowe w organizacji stołówek. Ze środków przekazywanych gminom w ramach programu dofinansowane zostaną również posiłki dowożone osobom niewychodzącym z domu (ze względu na podeszły wiek lub niepełnosprawność), niebędącym w stanie przygotować sobie codziennie gorącego posiłku.</p>
8.	<p>Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2019 r.</p> <p>M. P. poz. 1018</p>	<p>Minister Finansów określił minimalne stawki podatku od środków transportowych na 2019 r. dla następujących rodzajów pojazdów:</p> <ul style="list-style-type: none"> – samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej równej lub wyższej niż 12 ton, – ciągników siodłowych i balastowych przystosowanych do używania łącznie z przyczepą lub naczepą o dopuszczalnej masie zespołu pojazdów równej lub wyższej niż 12 ton, – przyczep i naczep, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą równą lub wyższą niż 12 ton, z wyjątkiem związanych wyłącznie z działalnością rolniczą prowadzoną przez podatnika podatku rolnego.
9.	<p>Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej</p> <p>Dz. U. poz. 2247</p> <p>Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2019 r.</p>	<p>Zmieniona została zasada ustalania rocznego limitu, w ramach którego dokonywany jest zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zakupionego przez producenta rolnego, wynikającego z faktur VAT i stawki zwrotu podatku na 1 litr oleju napędowego.</p>
10.	<p>Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019</p> <p>Dz. U. poz. 2435</p> <p>Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2019 r.</p>	<p>W celu wsparcia samorządów na szczeblu powiatu w uzyskiwaniu lepszej efektywności działań na rzecz bezrobotnych minister właściwy do spraw pracy przekaze w 2019 r., podobnie jak w 2018 r., samorządom powiatów środki Funduszu Pracy na dofinansowanie kosztów wynagrodzeń zasadniczych, nagród oraz składek na ubezpieczenie społeczne od wypłaconego dofinansowania wynagrodzeń i nagród.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
11.	<p>Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019</p> <p>Dz. U. poz. 2446 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2019 r.</p>	<p>Część oświatowa subwencji ogólnej na rok 2019 jest dzielona między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, między innymi:</p> <ul style="list-style-type: none"> – finansowania wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi) szkół i placówek, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, – dotowania publicznych i niepublicznych szkół i placówek, prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne, – finansowania zadań z zakresu dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, – finansowania wydatków związanych z indywidualnym nauczaniem, – dofinansowania kształcenia uczniów niebędących obywatelami polskimi, – finansowania wczesnego wspomagania rozwoju dzieci, – finansowania wynagrodzeń nauczycieli biorących udział w przeprowadzaniu części ustnej egzaminu maturalnego, – finansowania zadań związanych ze zorganizowaniem i przygotowaniem pomieszczeń gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, – finansowania zadań związanych z doradztwem zawodowym, – finansowania badania psychologicznego kandydatów do kształcenia się w zawodzie kierowca mechanik albo w zawodzie technik transportu drogowego.
12.	<p>Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego</p> <p>Dz. U. poz. 2492 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2019 r.</p>	<p>Rozporządzenie określa m.in.: sposób udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w tym wymogi dotyczące lokalu, w którym będzie udzielana ww. pomoc, wzór karty informacyjnej poradnictwa, wzór karty nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także zakres i sposób przekazywania przez starostę zbiorczej informacji o wykonaniu na obszarze powiatu zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.</p>
13.	<p>Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 2500 Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2019 r.</p>	<p>Zmiana ustawy rozszerzyła definicję tytułów dłużnych o inne stosunki prawne, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z umów o emisji papierów wartościowych, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów. W uchwale budżetowej organ stanowiący może upoważnić zarząd do zaciągania zobowiązań wywołujących skutki ekonomiczne podobne do kredytu i pożyczki oraz określić limit zobowiązań z tych tytułów. W 2020 r. modyfikacji ulegnie indywidualny wskaźnik spłaty przez jednostki samorządu terytorialnego zadłużenia, określony w art. 243, natomiast od 2026 r. będzie on liczony według nowej formuły, w oparciu o dane z siedmiu lat poprzedzających rok budżetowy.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
14.	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2019–2023 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków</p> <p>Dz. U. poz. 265 Rozporządzenie weszło w życie 13 lutego 2019 r.</p>	<p>Rozporządzenie określa formy i zakres wspierania organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe oraz publiczne szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków w tych szkołach. Wsparcie finansowe jest udzielane na realizację jednego z zadań obejmujących:</p> <ul style="list-style-type: none"> – doposażenie i poprawę standardu funkcjonujących stołówek szkolnych (własnej kuchni i jadalni), – doposażenie stołówek szkolnych, które obecnie nie funkcjonują, tak aby mogły zostać uruchomione, – zorganizowanie nowych stołówek szkolnych, – adaptację, poprawę standardu i wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni). <p>W ramach udzielonego wsparcia finansowego można zakupić:</p> <ul style="list-style-type: none"> – usługi remontowo-adaptacyjne służące poprawie standardu funkcjonowania stołówek szkolnych lub pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków, – niezbędne wyposażenie kuchni w stołówkach szkolnych, – niezbędne wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków, w szczególności stoły, krzesła, zastawę stołową, tace, kosze na odpady, termosy gastronomiczne.
15.	<p>Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska</p> <p>Dz. U. poz. 452 Ustawa weszła w życie 14 marca 2019 r.</p>	<p>Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez:</p> <ul style="list-style-type: none"> – poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, – wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. <p>Jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać, w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wykupienia nieruchomości lub jej części, – odszkodowania za poniesioną szkodę. <p>Podmiotami obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości są:</p> <ul style="list-style-type: none"> – właściwa jednostka samorządu terytorialnego – jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego; – reprezentowany przez wojewodę Skarb Państwa – jeżeli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nastąpiło w wyniku wydania rozporządzenia Rady Ministrów, ministra lub wojewody.
16.	<p>Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie terminów przekazywania gminom dotacji celowej na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym oraz sposobu ustalania wysokości tej dotacji</p> <p>Dz. U. poz. 554 Rozporządzenie weszło w życie 26 marca 2019 r.</p>	<p>Dotacja celowa dla uczniów na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym przekazywana jest gminom w częściach, w terminie do 10. dnia każdego miesiąca.</p>












Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
17.	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2019 r. Dz. U. poz. 574 Rozporządzenie weszło w życie 1 kwietnia 2019 r.	Rozporządzenie określa m.in. sposób przekazywania przez dyrektorów szkół informacji niezbędnych dla ustalenia wysokości dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2019 r., wzór formularza zawierającego te informacje, tryb i terminy udzielania oraz szczegółowy sposób rozliczania wykorzystania dotacji celowej.
18.	Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 maja 2019 r. do dnia 30 kwietnia 2020 r. M. P. poz. 402	Minister Energii podał wysokości dodatku energetycznego obowiązujące od dnia 1 maja 2019 r. do dnia 30 kwietnia 2020 r. dla gospodarstw domowych prowadzonych przez osobę samotną, składających się z 2 do 4 osób oraz dla gospodarstw składających się z co najmniej 5 osób.
19.	Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 924 Ustawa weszła w życie 1 lipca 2019 r.	Świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł na dziecko przysługuje: – matce albo ojcu, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu rodziców, – opiekunowi faktycznemu dziecka, – opiekunowi prawnemu dziecka, – dyrektorowi domu pomocy społecznej.
20.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i uczniom w formie zasiłku losowego na cele edukacyjne, pomocy uczniom w formie wyjazdów terapeutyczno-edukacyjnych oraz pomocy dzieciom i uczniom w formie zajęć opiekuńczych i zajęć terapeutyczno-edukacyjnych w latach 2019–2021 Dz. U. poz. 1075 Rozporządzenie weszło w życie 12 czerwca 2019 r.	Rozporządzenie określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i uczniom objętym rządowym programem pomocy dzieciom i uczniom w formie zasiłku losowego na cele edukacyjne, pomocy uczniom w formie wyjazdów terapeutyczno-edukacyjnych oraz pomocy dzieciom i uczniom w formie zajęć opiekuńczych i zajęć terapeutyczno-edukacyjnych w latach 2019–2021, formy i zakres pomocy oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia pomocy.
21.	Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o opiece zdrowotnej nad uczniami Dz. U. poz. 1078 Ustawa weszła w życie 12 września 2019 r.	Opieka zdrowotna nad uczniami jest realizowana w szkole i obejmuje profilaktyczną opiekę zdrowotną, promocję zdrowia oraz opiekę stomatologiczną. Opieka zdrowotna nad uczniami ma na celu ochronę zdrowia uczniów oraz kształtowanie u uczniów postaw prozdrowotnych oraz odpowiedzialności za własne zdrowie. Podmiotami zapewniającymi warunki organizacyjne opieki zdrowotnej nad uczniami są dyrektor szkoły oraz organ prowadzący szkołę. Opieka zdrowotna nad uczniami jest finansowana za środków ujętych w planie Narodowego Funduszu Zdrowia.
22.	Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej Dz. U. poz. 1123 Ustawa weszła w życie 18 lipca 2019 r. z wyjątkami, które weszły w życie w innych terminach	Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej jest państwowym funduszem celowym. Środki funduszu przeznacza się na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi. Organizator może uzyskać ze środków funduszu dopłatę w kwocie nie wyższej niż 0,80 zł do 1 wozokilometra przewozu autobusowego o charakterze użyteczności publicznej. Pierwszeństwo w objęciu dopłatą przyznaje się organizatorom w następującej kolejności: gminom, związkowi międzygminnym, związkowi powiatowo-gminnym, powiatom, związkowi powiatów oraz województwom.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
23.	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów edukacyjnych</p> <p>Dz. U. poz. 1342 Rozporządzenie weszło w życie 2 sierpnia 2019 r.</p>	<p>Rozporządzenie określa szczegółowe warunki udzielania pomocy, formy i zakres pomocy oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia pomocy uczniom objętym Rządowym programem pomocy uczniom w 2019 r. – „Wyprawka szkolna”. Pomoc w formie dofinansowania zakupu podręczników do zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego jest udzielana uczniom: słabowidzącym, niesłyszącym, słabosłyszącym, z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, umiarkowanym lub znacznym, z niepełnosprawnością ruchową, z autyzmem oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi. Wartość pomocy jest uzależniona od stopnia niepełnosprawności i wynosi od 225 zł do 445 zł.</p>
24.	<p>Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej</p> <p>Dz. U. poz. 1518 Ustawa weszła w życie 14 sierpnia 2019 r.</p>	<p>Z budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogą być pokrywane koszty zadań realizowanych przez ochotniczą straż pożarną dotyczące:</p> <ul style="list-style-type: none"> – organizowania przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej pozwalających na rozwinięcie sprawności wykorzystywanej w działaniach ratowniczych; – organizowania przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej; – upowszechniania i wspierania form współdziałania między lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi w zakresie ochrony przeciwpożarowej; – propagowania zasad udzielania pierwszej pomocy poszkodowanym w wyniku pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. <p>Na realizację ww. zadań jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym środki pieniężne w formie dotacji.</p>
25.	<p>Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 1579 Ustawa weszła w życie 6 września 2019 r. z wyjątkami, które weszły w życie w późniejszych terminach.</p>	<p>Środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina lub związek międzygminny gromadzą na wyodrębnionym rachunku bankowym. Z pobranych opłat gmina może pokryć koszty utworzenia i utrzymania punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami. Środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, gmina wykorzystuje na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a także kosztów wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy ujmuje się informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
26.	<p>Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej</p> <p>Dz. U. poz. 1638 Rozporządzenie weszło w życie 14 września 2019 r.</p>	<p>Rozporządzenie określa szczegółowe warunki uzyskiwania dofinansowania ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej w celu realizacji zadań z zakresu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – przebudowy, remontów i inwestycji obiektów sportowych, – rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych, – rozwoju turystyki społecznej sprzyjającej aktywności fizycznej społeczeństwa, – aktywności fizycznej określonej w przepisach o zdrowiu publicznym. <p>Na realizację ww. zadań Fundusz przekazuje środki w formie dotacji.</p>
27.	<p>Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r.</p> <p>Dz. U. poz. 1775 Ustawa weszła w życie 26 września 2019 r.</p>	<p>W ramach prac spisowych gminy realizują zadania z zakresu administracji rządowej obejmujące:</p> <ul style="list-style-type: none"> – weryfikację, aktualizację i uzupełnienie wykazu adresowo-mieszkaniowego przekazanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, – zapewnienie funkcjonowania gminnych biur spisowych, – zapewnienie pomieszczeń wyposażonych w sprzęt komputerowy z zainstalowanym oprogramowaniem wystarczającym do przeprowadzenia samospisu internetowego, – wsparcie rachmistrzów terenowych przeprowadzających spis powszechny wśród osób bezdomnych, – wyznaczenie pracowników urzędu gminy do przeprowadzenia prac spisowych, – organizację naboru kandydatów na rachmistrzów terenowych, – współpracę z właściwym miejscowo wojewódzkim biurem spisowym przy organizacji szkoleń kandydatów na rachmistrzów terenowych, – współpracę z właściwym miejscowo wojewódzkim biurem spisowym przy przeprowadzeniu egzaminów testowych sprawdzających wiedzę i przygotowanie kandydatów na rachmistrzów spisowych, – monitorowanie czynności w ramach prac spisowych na terenie gminy i raportowanie wyników tego monitorowania zastępcy wojewódzkiego komisarza spisowego, – współpracę z właściwym miejscowo wojewódzkim biurem spisowym przy popularyzacji spisu powszechnego na terenie gminy.
28.	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym</p> <p>Dz. U. poz. 1898 Rozporządzenie weszło w życie 8 października 2019 r.</p>	<p>Rozporządzenie określa maksymalną kwotę zobowiązań samorządu wojewódzkiego do wypłaty w 2019 r. i w latach następnych z tytułu dofinansowania kosztów działalności zakładów aktywności zawodowej oraz wysokość kwoty na dofinansowanie kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika w warsztacie terapii zajęciowej w 2019 r. i latach następnych.</p>
29.	<p>Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego</p> <p>Dz. U. poz. 1951 Ustawa weszła w życie 29 października 2019 r.</p>	<p>Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, z przyczyn od niej niezależnych, otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej przysługuje prawo do wyrównania różnicy. Przyznanie wyrównania następuje w drodze decyzji ministra właściwego do spraw finansów publicznych.</p>

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
30.	<p>Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 2170</p> <p>Ustawa weszła w życie 23 listopada 2019 r. z wyjątkami, które weszły w życie w innych terminach.</p>	<p>Na mocy przepisów ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą ponosić koszty inwestycji prowadzonych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, koszty inwestycji w zakresie urządzeń wodnych oraz koszty utrzymania tych wód lub urządzeń wodnych. Wysokość kosztów inwestycji oraz kosztów utrzymania wód lub urządzeń wodnych, ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, określa się w porozumieniu zawartym między właściwą jednostką samorządu terytorialnego i Wodami Polskimi.</p>
31.	<p>Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 2248</p> <p>Ustawa weszła w życie 3 grudnia 2019 r. z wyjątkami, które weszły w życie w innych terminach.</p>	<p>Obowiązki w zakresie transportu i opieki gmina spełnia poprzez zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dzieci, młodzieży i uczniów we własnym zakresie albo poprzez zwrot rodzicom kosztów przewozu dzieci, młodzieży i uczniów oraz rodziców. Zwrot kosztów przewozu następuje na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami.</p>
32.	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Priorytetu 3 „Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa” dotyczącego wspierania w latach 2016–2020 organów prowadzących szkoły oraz biblioteki pedagogiczne w zakresie rozwijania zainteresowań uczniów poprzez promocję i wspieranie czytelnictwa dzieci i młodzieży, w tym zakup nowości wydawniczych</p> <p>Dz. U. poz. 2324</p> <p>Rozporządzenie weszło w życie 29 listopada 2019 r.</p>	<p>Organom prowadzącym publiczne i niepubliczne szkoły podstawowe i ponadpodstawowe oraz publiczne i niepubliczne biblioteki pedagogiczne udziela się wsparcia finansowego ze środków budżetu państwa. Wsparcie finansowe w formie dotacji będzie udzielone organowi prowadzącemu, jeżeli zapewni finansowy wkład własny w wysokości co najmniej 20% kwoty kosztów realizacji zadania objętego wsparciem.</p>
33.	<p>Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Dz. U. poz. 2473</p> <p>Ustawa weszła w życie 22 grudnia 2019 r., z wyjątkami, które weszły w życie w innym terminie.</p>	<p>Ustawa wprowadziła m.in. zmianę ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440 z późn. zm.). Na mocy zmienionych przepisów nieopłacenie w terminie składek na Fundusz Solidarnościowy albo ich opłacenie w kwocie niższej, niż wynika z prawidłowego obliczenia, przez jednostkę sektora finansów publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.</p>

DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2019 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

Pozycja prawno-ustrojowa regionalnych izb obrachunkowych została określona przepisem art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, zgodnie z którym izby sprawują nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych.

Aktem prawnym szczegółowo określającym zakres działania izb jest ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych², na mocy której izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Podmiotami podlegającymi nadzorowi w 2019 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 2019 r. przez izby, które wynikają z wyszczególnionych aktów prawnych, obrazuje poniższa tabela.

ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych	
–	kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych
–	kontrola pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej
–	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
–	ustalanie budżetu jst w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący do dnia 31 stycznia roku budżetowego
–	ustalanie budżetu jst w przypadku niezachowania przez jednostkę zasad określonych w art. 242–244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ³
–	wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy
–	udzielanie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych
–	rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika
–	prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą
–	opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami
ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	
–	wydawanie opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu oraz w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jst w projekcie uchwały budżetowej i odpowiednio uchwały budżetowej
–	przekazywanie Ministrowi Finansów projektów wieloletnich prognoz finansowych wraz z wynikami opinii oraz wieloletnich prognoz finansowych wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych
–	wzywanie jst do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz jego opiniowanie, a w przypadku braku pozytywnej opinii izby ustalanie budżetu jst w przypadku, o którym mowa w przepisie art. 240a ustawy
–	ustalanie budżetu jst w sytuacjach określonych w przepisach art. 240 oraz art. 240b ustawy

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 2137.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.

ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego ⁴
– rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jst
ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej ⁵
– udostępnianie i publikowanie w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej – informacji publicznych dotyczących działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie określonym ustawą
ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela ⁶
– przyjmowanie sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez jst oraz kontrola osiągnięcia wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli
ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej ⁷
– przyjmowanie od jst i przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych
rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej ⁸
– kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań z wykonania budżetów jst
rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych ⁹
– kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów jst
– kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną
– sporządzanie i przekazywanie Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów jst, a także w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną
rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej ¹⁰
– przyjmowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów jst
rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2018 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 ¹¹
– przekazywanie do Głównego Urzędu Statystycznego danych w zakresie pożyczek zagrożonych będących aktywami jst
ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego ¹²
– przekazywanie informacji o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego podjętych i zrealizowanych przez poszczególne izby

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 z późn. zm.

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

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 708.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 z późn. zm.

⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

¹¹ Dz. U. poz. 2103 z późn. zm.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 2365.

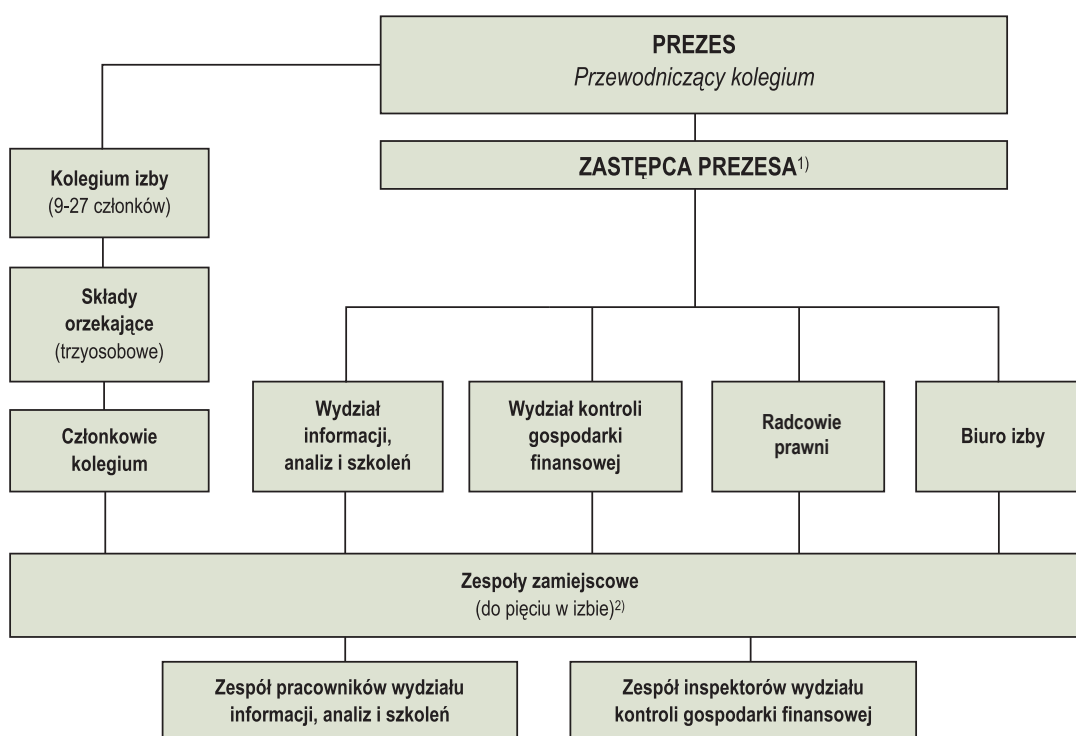
2. Organizacja i zasady działania izb

Od 1999 r. w Polsce funkcjonuje 16 regionalnych izb obrachunkowych, które zasięgiem działalności obejmują obszar danego województwa. Izby realizują swoje zadania w siedzibach oraz w zespołach zamiejscowych. Liczbę oraz siedziby zespołów zamiejscowych określa rozporządzenie w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania¹³ określają zasady działania, zasięg terytorialny izb oraz kształt struktury organizacyjnej.

Szczegółową strukturę organizacyjną izby określa jej regulamin. Projekt regulaminu opracowuje prezes izby, a uchwała kolegium izby.

Przykładowy schemat organizacyjny izby



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

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

Pracą każdej izby kieruje **prezes izby**. Prezes posiada określone ustawowo kompetencje oraz wykonuje inne czynności przewidziane przepisami prawa, a niezastrzeżone dla kolegium izby, komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz składów orzekających. Prezes izby powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów zaopiniowanych w drodze konkursu przez kolegium izby. Warunki przeprowadzania konkursu określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej¹⁴. Kadencja prezesa trwa 6 lat, licząc od dnia powołania. Po upływie kadencji albo po odwołaniu prezesa w związku ze złożoną rezygnacją pozostaje on etatowym członkiem kolegium. Na wniosek prezesa izby Prezes Rady Ministrów powołuje spośród członków kolegium **zastępcę**

¹³ Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

¹⁴ Dz. U. Nr 10, poz. 93.

prezesa. Zastępca kieruje działalnością izby w czasie nieobecności prezesa oraz wykonuje zadania i uprawnienia w określonym przez niego zakresie.

W każdej z izb działa określony ustawą organ – **kolegium izby**. W skład kolegium wchodzi prezes jako przewodniczący oraz pozostali członkowie. Członków kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek prezesa izby, zgłoszony po uzyskaniu opinii kolegium izby. Kandydatów na członków kolegium wylania się w drodze konkursu, którego szczegółowe warunki określa ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej¹⁵. Liczba członków kolegium uzależniona jest od terytorialnego zasięgu działania poszczególnych izb oraz od liczby nadzorowanych podmiotów, a określa ją rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. Członkostwo w kolegium ma charakter etatowy lub pozaetatowy. Etatowego członka kolegium powołuje się na czas nieokreślony, natomiast kadencja pozaetatowego członka kolegium trwa 6 lat. Członkowie kolegium w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawisli i podlegają jedynie ustawom.

Do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy:

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

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

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

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

Na podstawie art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych działa wspólna reprezentacja izb – Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, której powierzono określone ustawą zadania. W jej skład wchodzi prezesi izb oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb. Pracami KR RIO kieruje przewodniczący wybierany spośród jej składu na dwuletnią kadencję. W ramach KR RIO funkcjonuje pięć stałych komisji: Komisja Legislacji i Orzecznictwa, Komisja Analiz Budżetowych, Komisja Koordynacji Kontroli, Komisja do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Komisja Szkoleń, Informacji i Promocji.

3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami

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

- Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji – aneks do raportu o stanie gospodarki finansowej gminy Strzelno i miasta Grudziądz (woj. kujawsko-pomorskie), informacje dotyczące sytuacji finansowej gminy Dobrzeń Wielki (woj. opolskie), gminy Raciechowice (woj. małopolskie); informacje dotyczące okoliczności mogących mieć istotne znaczenie dla dokonywania przez Ministerstwo Finansów analizy wniosków miasta Grudziądz

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

- (woj. kujawsko-pomorskie) i powiatu kluczborskiego (woj. opolskie) o udzielenie pożyczki z budżetu państwa; analizę zjawiska podwyższania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez jst;
- Ministerstwu Finansów – aneks do raportu o stanie gospodarki finansowej gminy Strzelno i miasta Grudziądz (woj. kujawsko-pomorskie); informacje o sytuacji finansowej jst; cykliczne informacje dotyczące: zaciągniętych przez jst zobowiązań finansowych wykazujących ekonomiczne podobieństwo do kredytu lub pożyczki, zadłużenia jst w „instytucjach parabankowych” (podmiotach niebędących bankami działających na rynkach finansowych), jst wezwanych przez kolegia izb do opracowania i uchwalenia programów postępowania naprawczego, informacje o jst realizujących programy ostrożnościowe; dane i informacje o wybranych aspektach sytuacji finansowej jst zobowiązanych do zwrotu subwencji ogólnej za lata poprzednie lub ubiegających się o rozłożenie na raty zwrotu nienależnie uzyskanej subwencji ogólnej; opinie o sytuacji finansowej wskazanych jst ze szczególnym uwzględnieniem możliwości regulowania w danym roku ich zobowiązań finansowych; kopie uchwał o wydanych negatywnych opiniach o przedłożonym sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2018 r., informacje do oszacowania określonego w ustawie budżetowej limitu, do wysokości którego będą mogły być udzielane pożyczki z budżetu państwa dla jst w 2020 r. w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego;
 - Ministerstwu Edukacji Narodowej – zwrócono się z prośbą o interpretację sposobu ustalenia wysokości dotacji z budżetu jst w latach 2006–2016 oraz przepisów w zakresie zasad potrącania wydatków na wypłatę wynagrodzeń nauczycieli za okres nieświadczenia pracy w okresie strajku;
 - Sejmowi i Senatowi – informacje na temat wyników działalności kontrolnej i nadzorczej za lata 2016–2018 w zakresie wydatkowania przez jst środków z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii;
 - Najwyższej Izbie Kontroli – informacje dotyczące przeprowadzonych od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2019 r. kontrolach dotyczących audytu wewnętrznego oraz informacji o zawiadomieniach złożonych do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w związku z ujawnieniem czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisów art. 18a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w jst i związkach międzygminnych z terenu woj. wielkopolskiego;
 - urzędowi wojewódzkim – informacje, opinie, opracowania i stanowiska w sprawach finansowych wskazanych jst, w tym o: budżecie i jego wykonaniu, zadłużeniu, sytuacji finansowej, raporty o stanie gospodarki finansowej, dane dotyczące wysokości dochodów i wydatków wskazanych jst, dane o wydatkach wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, informacje o wynikach kontroli jst, w tym w zakresie wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, opracowanie dotyczące wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej izby;
 - Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu oraz na wnioski sądów, prokuratury, policji – materiały i informacje dotyczące głównie wyników kontroli, w tym nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych oraz działalności nadzorczej nad jst, a także danych sprawozdawczych dotyczących dochodów ze spadków, zapisów i darowizn pieniężnych uzyskiwanych przez jst;
 - izbom administracji skarbowej – informacje, że wyniki audytów przeprowadzonych przez IAS w jst będą brane pod uwagę przy opracowaniu programów kontroli;
 - izbom rolniczym – informacje dotyczące wpływów z podatku rolnego.

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

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁶, 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 oskarżyciela¹⁷ izby zapewniają odpowiednie warunki lokalowe umożliwiające wypełnianie przewidzianych w ustawie funkcji, w tym w szczególności pomieszczenie umożliwiające przeprowadzenie rozpraw z udziałem publiczności, tablicę informacyjną, wyposażenie w niezbędny sprzęt i materiały biurowe oraz zbiór aktów prawnych.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1440 z późn. zm.

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 189.

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

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

Stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, każdy uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zwraca na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania¹⁸. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa.

W 2019 r., po wezwaniu do zapłaty, należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciło **589** osób w łącznej kwocie **192 401,75 zł**.

Przewodniczący regionalnych komisji orzekających prowadzili postępowanie egzekucyjne we własnym zakresie, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹, w wyniku czego wyegzekwowali należności z tytułu kosztów postępowania od jednej osoby w kwocie 14,60 zł. Tytuły wykonawcze (18 na łączną kwotę 5 877,14 zł) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które od dziewięciu osób wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania (w tym z lat poprzednich) w kwocie **2 664,25 zł**. Wobec dwóch osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **643,99 zł**. W 2019 r. pięć osób uregulowało rozłożone na raty należności (w tym z lat poprzednich) na łączną kwotę **1 210,17 zł**.

Po wezwaniu do zapłaty wyegzekwowano należności z tytułu kar pieniężnych od pięciu osób w kwocie 29 216,25 zł. W 2019 r. skierowano cztery tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych w zakresie kar pieniężnych na łączną kwotę 19 668,70 zł. Urzędy skarbowe wyegzekwowały należności na podstawie tytułów wykonawczych w zakresie kar pieniężnych od jednej osoby w kwocie 9 220,71 zł. Przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali w 2019 r. jedno postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty kary pieniężnej na kwotę 5 000,00 zł. Trzy osoby uregulowały rozłożone na raty należności z tytułu kar pieniężnych (w tym z lat ubiegłych) w kwocie 4 900,00 zł.

5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych na rok 2019, ustalony ustawą budżetową z dnia 16 stycznia 2019 r.²⁰, w kwocie 2 592 tys. zł został wykonany w wysokości 2 966 tys. zł, co stanowiło 114,4% planu. Wyższe niż planowano wykonanie dochodów wiązało się głównie z realizacją wyższych wpływów z tytułu kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wpływów ze sprzedaży składników majątkowych, dochodów z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych oraz dochodów z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2018–2019 przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2018–2019

Wyszczególnienie	Lata	
	2018	2019
Plan (w tys. zł)	2 902	2 592
Wykonanie (w tys. zł)	3 167	2 966
Wykonanie planu (w %)	109,2	114,4

¹⁸ Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1438 z późn. zm.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 198.

Podobnie jak w 2019 r., najistotniejszą pozycję w strukturze dochodów stanowiły dochody z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej (klasyfikowane jako wpływy z usług). Dochody te zostały zaplanowane w wysokości 2 265 000 zł, a wykonane w kwocie 2 556 366 zł, stanowiąc 86,2% zrealizowanych dochodów ogółem (w 2018 r. – 2 754 241 zł, tj. 87,0% wykonanych dochodów).

Dochody budżetowe regionalnych izb obrachunkowych w 2019 r.

Wyszczególnienie		Plan (w zł)	Wykonanie (w zł)	Struktura (w %)	Wykonanie (w %)
Dochody ogółem¹⁾, w tym:		2 592 000	2 966 278	100,0	114,4
§ 0570	wpływy z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	6 000	43 337	1,5	722,3
§ 0580	wpływy z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób prawnych	-	2 977	0,1	x
§ 0690	wpływy z różnych opłat	192 000	196 202	6,6	102,2
§ 0750	wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych [...]	107 000	93 571	3,1	87,4
§ 0830	wpływy z usług	2 265 000	2 556 366	86,2	112,9
§ 0870	wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	3 000	50 474	1,7	1 682,5
§ 0920	wpływy z pozostałych odsetek	10 000	9 117	0,3	91,2
§ 0940	wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	2 000	6 850	0,2	342,5
§ 0970	wpływy z różnych dochodów	7 000	5 181	0,2	74,0

¹⁾ Pozostałe dochody wykonane w kwocie 2 204 zł (0,1% wykonanych dochodów ogółem) dotyczyły wpływów z opłat i kosztów sądowych, kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnień oraz wpływów z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów.

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (6,6% dochodów wykonanych) oraz dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych (w tym wpływy za wynajem pomieszczeń – 3,1% wykonanych dochodów). Pozostałe zrealizowane dochody dotyczyły kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, kar za zwłokę, wpływów z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób prawnych, wynagrodzenia płatnika z tytułu wykonywania zadań wypłaty wynagrodzenia płatnikom składek z tytułu wykonywania zadań z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne z lat ubiegłych oraz dochodów z tytułu sprzedaży środków trwałych. Pobrane dochody były przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

5.2. Wydatki

Wykonane wydatki regionalnych izb obrachunkowych wyniosły łącznie 131 845 tys. zł, obejmując wydatki budżetu państwa w kwocie 129 480 tys. zł (w tym 2 635 tys. zł na współfinansowanie zadania z udziałem środków UE dotyczącego przebudowy siedziby RIO w Łodzi) i wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 2 365 tys. zł.

Realizacja wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe

Plan wydatków budżetu państwa regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2019 w kwocie 129 529 tys. zł został wykonany w niemalże 100,0%, tj. w kwocie 129 480 tys. zł. W porównaniu do 2018 r. wykonane wydatki budżetu państwa (obejmujące wydatki na współfinansowanie ww. zadania z udziałem środków UE w kwocie 2 635 tys. zł) były wyższe o 5 401 tys. zł. Dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 104,4%, zaś realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, wyniosła ona 102,1%²¹. 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 potrzeby dostosowania struktury wydatków rodzajowych do faktycznych potrzeb powstałych w toku realizacji budżetu.

²¹ Komunikat Prezesa GUS z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2019 r. (M. P. poz. 72) – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2019 r. w stosunku do 2018 r. wyniósł 102,3 (wzrost cen o 2,3%).

Wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2018–2019 w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

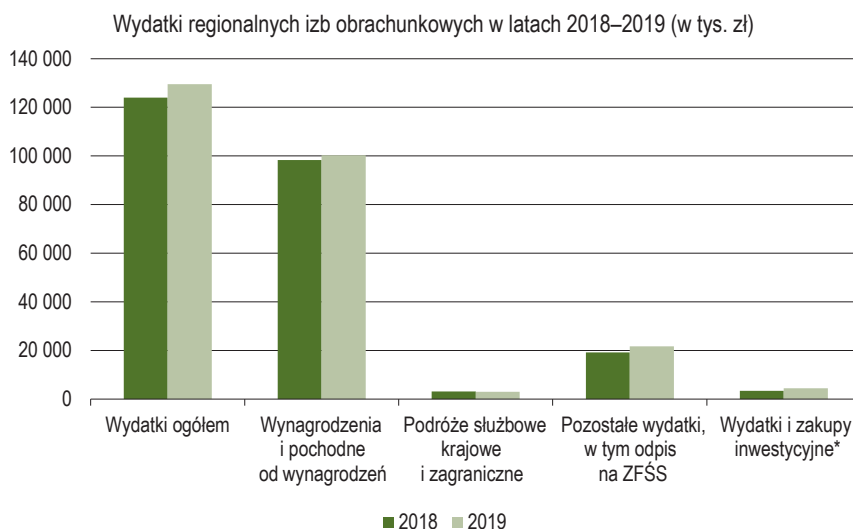
Plan i wykonanie wydatków budżetu państwa przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2018–2019

Wyszczególnienie	2018			2019		
	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	124 161	124 079	100,0	129 529	129 480	100,0
– wynagrodzenia osobowe	77 723	77 723	62,6	79 498	79 497	61,4
– pochodne od wynagrodzeń	14 843	14 833	12,0	15 170	15 155	11,7
– dodatkowe wynagrodzenie roczne	5 774	5 742	4,6	5 703	5 701	4,4
– podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3 107	3 093	2,5	3 024	3 016	2,3
– odpisy na ZFŚS	1 631	1 631	1,3	1 676	1 676	1,3
– pozostałe wydatki bieżące	17 644	17 619	14,2	19 999	19 984	15,4
– wydatki i zakupy inwestycyjne, w tym:	3 439	3 438	2,8	4 459	4 451	3,4
– na współfinansowanie zadań z udziałem środków UE	-	-	x	2 635	2 635	2,0

W 2019 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 2019 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 65,8% ogółu wydatków (w 2018 r. – 67,2%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 11,7% (w 2018 r. – 12,0%). Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 2,3% ogółu wydatków, zaś obligatoryjny odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – 1,3%. Pozostałe wydatki bieżące (związane z obsługą działalności podstawowej izb, zakupami materiałów i niezbędnego wyposażenia, w tym sprzętu komputerowego, utrzymaniem sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia, czynszami za lokale użytkowe, zakupem energii, podatkami i opłatami oraz wydatkami na szkolenia pracowników, a także obejmujące wydatki związane z organizacją szkoleń dla jst oraz zakupy materiałów biurowych) stanowiły 15,4% ogółu wydatków.

Utrzymanie większości wydatków bieżących na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego wiązało się z koniecznością wprowadzenia ograniczeń w planach rzeczowych wydatków izb. W szczególności dotyczyło to grupy pozostałych wydatków bieżących, obejmujących wydatki związane z obsługą działalności podstawowej izb, które wyniosły 19 984 tys. zł. W grupie tych wydatków do niezbędnego minimum ograniczono zakupy usług remontowych i wyposażenia oraz wydatki ogólnoadministracyjne (w tym m.in. zakup materiałów biurowych, prenumeraty prasy, literatury fachowej i wydatki na szkolenia pracowników izb).

Wydatki majątkowe w 2019 r. uległy zwiększeniu w porównaniu do roku ubiegłego i wyniosły 4 451 tys. zł, stanowiąc 3,4% ogółu wydatków (w 2018 r. – 3 438 tys. zł – 2,8%). Wydatki na zakupy usług inwestycyjnych w łącznej kwocie 2 839 tys. zł (w tym 2 635 tys. zł na współfinansowanie zadania pn. „Dostosowanie budynku przy ul. Ogrodowej 28d w Łodzi na potrzeby Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi” realizowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego 2014–2020), dotyczące modernizacji i przebudowy nowej siedziby Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, stanowiły 63,8% wydatków majątkowych izb ogółem. Na pozostałe inwestycje i zakupy inwestycyjne (dotyczące m.in. modernizacji siedzib izb, infrastruktury IT, oprogramowania, oprogramowania e-Nadzór, serwerów, urzędzeń wielofunkcyjnych, macierzy, systemu i urzędzeń do archiwizacji oraz samochodów służbowych) wydatkowano kwotę 1 612 tys. zł.



* W 2019 r. wydatki inwestycyjne obejmują wydatki na współfinansowanie zadania z udziałem środków z budżetu UE w kwocie 2 635 tys. zł.

W 2019 r. plan wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 79 498 tys. zł został wykonany niemalże w 100,0% (tj. w kwocie 79 497 tys. zł), podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 5 701 tys. zł. Dynamika wykonania wydatków na wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne w ujęciu nominalnym wyniosła 102,1%, zaś realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, wyniosła ona 99,8%. W ogólnej kwocie wynagrodzeń osobowych mieściły się również wydatki na nagrody dla pracowników, nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne. W 2019 r. na odprawy emerytalne i nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie blisko 3 034 tys. zł (w tym na odprawy emerytalne 1 415 tys. zł). Wyплаты z tytułu nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych mają charakter obligatoryjny.

W 2019 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano 524 tys. zł, co stanowiło 0,4% ogółu wydatków²² (w 2018 r. – 801 tys. zł; 0,6%). 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.

Udział wydatków na szkolenia pracowników i inwestycje w wydatkach ogółem w latach 2018–2019 kształtował się jak w tabeli poniżej.

Wydatki na szkolenia pracowników i inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 2018–2019 (w zł)

Lata	Wydatki ogółem	w tym na:			
		szkolenia pracowników	% (3:2)	inwestycje i zakupy inwestycyjne	% (5:2)
1	2	3	4	5	6
2018	124 079 141	801 330	0,6	3 438 236	2,8
2019	129 479 886	524 052	0,4	4 450 658*	3,4

* W tym wydatki inwestycyjne obejmują wydatki na współfinansowanie zadania z udziałem środków z budżetu UE w kwocie 2 635 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 od dnia 1 lipca 2010 r. są dochodami budżetu państwa (w 2019 r. z tytułu dochodów z odpłatnej działalności szkoleniowej na centralny rachunek budżetu państwa przekazano środki w wysokości 2 556 tys. zł). Z uwagi na fakt, że dochody z prowadzonej działalności

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

szkoleniowej stanowią dochody budżetu państwa i są w całości odprowadzane na rachunek budżetu państwa, izby pokrywają koszty organizacji szkoleń w ramach planów finansowych na dany rok budżetowy. Poniesione wydatki w zakresie przygotowania i organizacji szkoleń dla radnych i pracowników samorządowych dotyczyły głównie zakupu usług związanych z organizacją szkoleń, wynagrodzeń wykładowców oraz opracowania i przygotowania materiałów szkoleniowych.

Realizacja wydatków w ramach budżetu środków europejskich

Plan wydatków po zmianach obejmował wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 2 365 tys. zł dotyczące zadania inwestycyjnego pn. „Dostosowanie budynku przy ul. Ogrodowej 28d w Łodzi na potrzeby Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi” realizowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego 2014–2020²³, które wykonane zostały w 100,0% (tj. w kwocie 2 365 tys. zł).

Na realizację ww. projektu wydatkowano łącznie 5 000 tys. zł, w tym na finansowanie w ramach budżetu środków europejskich 2 365 tys. zł, zaś na współfinansowanie w ramach wydatków budżetu państwa 2 635 tys. zł.

Plan i wykonanie wydatków budżetu środków europejskich w latach 2018–2019

Wyszczególnienie	2018			2019		
	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	-	-	x	2 365	2 365	100,0
– wydatki inwestycyjne	-	-	x	2 365	2 365	100,0

5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym

Regionalne izby obrachunkowe od 2008 r. planują – równoległe do układu „tradycyjnego” – wydatki w ujęciu zadaniowym²⁴. 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 2019 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 budżetowej²⁵.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁶ regionalne izby obrachunkowe – jako państwowe jednostki budżetowe – mają obowiązek sporządzać sprawozdania (półroczne i roczne) z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym.

W strukturze układu zadaniowego budżetu państwa regionalne izby obrachunkowe ujęte zostały w Funkcji 1. „Zarządzanie państwem”. Funkcja ta obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów władzy państwowej. Do grupy podmiotów realizujących w roku 2019 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.

²³ Na podstawie: sprawozdania Rb-28UE z wykonania wydatków budżetu środków europejskich oraz sprawozdania Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA sporządzonych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi.

²⁴ 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.

²⁵ Izby opracowywały budżety zadaniowe w oparciu o rozporządzenie z dnia 13 czerwca 2017 r. (Dz. U. poz. 1154), które z dniem 31 stycznia 2019 r. zostało uchylone rozporządzeniem z dnia 28 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 183 z późn. zm.).

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 704.

Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym w 2019 r.

Nr	Funkcja/zadanie/ podzadanie/działanie	Plan po zmianach				Wykonanie				Struktura %
		Ogółem	Budżet państwa	w tym:		Ogółem	Budżet państwa	w tym:		
				Współfinan- sowanie projektów z udziałem środków UE	Budżet Środków Europej- skich			Współfinan- sowanie projektów z udziałem środków UE	Budżet Środków Europej- skich	
Funkcja 1. Zarządzanie państwem										
1.10.	Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego	131 894	129 529	2 635	2 365	131 845	129 480	2 635	2 365	100,0
1.10.1.	Działania nadzorczo-kontrolne RIO	131 894	129 529	2 635	2 365	131 845	129 480	2 635	2 365	100,0
1.10.1.1.	Wykonywanie działań kontrolnych	60 857	59 916	1 071	941	60 841	59 900	1 071	941	46,1
1.10.1.2.	Wykonywanie działań nadzorczych	41 467	40 242	1 345	1 224	41 450	40 225	1 345	1 224	31,4
1.10.1.3.	Wydawanie opinii	29 570	29 370	219	199	29 554	29 354	219	199	22,4

W 2019 r. proces finansowania zadania i podzadania zaplanowanych w budżecie zadaniowym przebiegał prawidłowo (zaplanowane wydatki zrealizowano w 100,0%).

Dla zadania, podzadania oraz dla każdego z działań określono cele, mierniki stopnia realizacji celów oraz wysokość planowanych wydatków. Celem zadania jest zapewnienie poprawy jakości 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 – liczba wystąpień pokontrolnych skierowanych w danym roku do kierowników podmiotów kontrolowanych 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 %
			Nazwa	Plan	Wykonanie	
Funkcja 1. Zarządzanie państwem						
1.10.	Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego	Poprawa jakości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej	Liczba wystąpień pokontrolnych skierowanych w danym roku do kierowników podmiotów kontrolowanych (szt.)	1 105	1 077	97,5
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.)	172 781	181 769	105,2

W 2019 r. miernik zadania wykonany został w 97,5% w związku z mniejszą od planowanej łączną liczbą zrealizowanych kontroli w wyniku problemów kadrowych w wydziałach kontroli gospodarki finansowej, jak również w wyniku zmiany od 2019 konstrukcji miernika zadania – liczba wystąpień pokontrolnych skierowanych w danym roku do kierowników podmiotów kontrolowanych (przekazanie wystąpienia w roku następnym w ustawowym terminie 60 dni). Planowane kontrole kompleksowe zostały wykonane w 100,0%. Wykonanie miernika podzadania wyniosło 105,2%, o czym przesądziła wyższa od planowanej liczba objętych nadzorem uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego (w związku z większą liczbą uchwał i zarządzeń organów jst przekazanych do badania i objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w roku budżetowym 2019).

6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje

6.1. Zatrudnienie i płace

Zasady zatrudniania pracowników izb określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze oraz przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁷. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Według stanu na koniec grudnia 2019 r. w izbach zatrudniano pracowników na 1 214 etatach, zaś średnie zatrudnienie w 2019 r. wyniosło 1 217 etatów²⁸. Z danych statystycznych wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. w izbach zatrudnionych było więcej kobiet (71,7%) niż mężczyzn (28,3%). W grupie pracowników zatrudnionych w wydziałach kontroli oraz wydziałach analiz, informacji i szkoleń relacja ta wynosi odpowiednio 74,5% i 25,5%. W strukturze wiekowej najliczniejszą grupę pracowników stanowią osoby w wieku 41–50 lat (33,0% ogółu zatrudnionych), a następnie osoby w wieku 31–40 lat (26,5%) oraz w wieku 51–60 lat (19,4%). Pracownicy powyżej 60. roku życia stanowią 14,2% zatrudnionych, zaś osoby do 30. roku życia – 6,9%.

Z uwagi na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych największą grupę pracowników (ponad 62,4%) stanowiły osoby zatrudnione w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń. W tej grupie pracowników następuje największa rotacja zatrudnienia.

W 2019 r. z pracy w regionalnych izbach obrachunkowych odeszło łącznie 142 pracowników (w 2018 r. – 109). Z ogólnej liczby osób, które odeszły z pracy, 73,2% (104 osoby) stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń. Rezygnacja z zatrudnienia na stanowiskach inspektorów i specjalistów wydziałów merytorycznych izb jest zjawiskiem niepokojącym zwłaszcza z uwagi na to, że przygotowanie pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktazowych i analitycznych wymaga kilku lat.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2018–2019

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII	Średnie zatrudnienie pracowników		Liczba nieetatowych członków kolegium
		ogółem	w tym: średnie zatrudnienie ¹⁾	
1	2	3	4	5
1993	936	.	399	10
2018	1 232 ²⁾	1 240 ³⁾	833	15
2019	1 214²⁾	1 217³⁾	816	17

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

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

³⁾ Średnie zatrudnienie w 2019 r. wg sprawozdania Rb-70.

Podobnie jak w latach poprzednich, głównymi przyczynami odejścia pracowników były zmiana miejsca pracy z uwagi na korzystniejsze warunki finansowe zaproponowane przez inne instytucje państwowe i samorządowe, nabycie uprawnień do emerytury, zmiana miejsca zamieszkania, wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika oraz wygaśnięcie umowy o pracę na czas określony. Najczęściej występującą formą rozwiązania stosunku pracy z pracownikami było porozumienie stron, upływ czasu, na który zawarto umowę, wypowiedzenie stosunku pracy przez izbę lub pracownika.

Nabór członków kolegiów odbywał się na zasadach szczególnych, określonych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, nabór pozostałych pracowników izb – w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego. Ogłoszenia o naborze pracowników publikowano w prasie, na stronach BIP poszczególnych izb oraz występowało do powiatowych urzędów pracy. Do pracy w izbach w 2019 r. przyjęto 125 osób, z tego 90 osób w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń (co stanowi 72,0% nowo zatrudnionych). Staż absolwencki w izbach odbywało 12 osób skierowanych przez powiatowe urzędy pracy (z czego sześć osób zostało zatrudnionych po zakończeniu stażu). Niepokojącym zjawiskiem jest rezygnacja kandydatów z zatrudnienia w izbach – z uwagi

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 537.

²⁸ Dane wg sprawozdania Rb-70 na dzień 31 grudnia 2019 r. Liczba zatrudnionych w izbach osób, wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., wyniosła 1 309.

na warunki finansowe (rezygnują kandydaci o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu, którzy pomyślnie przeszli postępowania rekrutacyjne).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników izb²⁹ (w tym prezesów, członków kolegiów, naczelników wydziałów), w przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego – w 2019 r. wyniosło 5 443 zł (w 2018 r. – 5 221 zł), przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 4 918 zł³⁰. Natomiast średnie wynagrodzenie bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych wyniosło 4 920 zł (w 2018 r. – 4 669 zł). Jednocześnie przeciętne wynagrodzenie miesięczne (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w przeliczeniu na jeden etat kalkulacyjny (1 419 etatów) wyniosło 4 669 zł (w 2018 r. – 4 563 zł). Z kolei średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi oraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wyniosło odpowiednio 5 007 zł i 4 340 zł (w 2018 r. – 4 681 zł i 4 066 zł), zaś bez nagród jubileuszowych i odpraw: 4 839 zł i 4 157 zł (w 2018 r. – 4 618 zł i 3 949 zł).

6.2. Kwalifikacje

Gwarancją prawidłowej realizacji ustawowych zadań nałożonych na izby są kwalifikacje i kompetencje pracowników izb. Wykształcenie wyższe posiada 89,6% pracowników izb. Ponadto ponad 35,4% pracowników z wyższym wykształceniem ukończyło bądź jest w trakcie specjalistycznych studiów podyplomowych. W strukturze wykształcenia pracowników izb przeważają osoby z wykształceniem ekonomicznym (43,2%) oraz prawniczym lub prawniczo-administracyjnym (39,2%); 64 osoby posiadają tytuł radcy prawnego, a 19 pracowników uprawnienia audytorów wewnętrznych.

W 2019 r. 40 pracowników regionalnych izb obrachunkowych podnosiło swoje kwalifikacje, z tego 17 pracowników na studiach podyplomowych, 3 pracowników w ramach realizowanej aplikacji w zawodach prawniczych, 11 pracowników na studiach magisterskich i licencjackich, 9 pracowników korzystało z innych form dokształcania (w tym m.in. studia doktoranckie, kursy rachunkowości budżetowej).

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 2018–2019 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników w latach 2018–2019

Lata	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:			
		studia licencjackie i magisterskie	studia podyplomowe	aplikacje	inne
2018	36	9	12	5	10
2019	40	11	17	3	9

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

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 1993, 2018–2019

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		
1993	128	2 109	45	1 382	83	727	.	.
2018	374	4 220	150	3 502	5	118	201	505
2019	298	3 190	103	2 044	15	654	180	492

²⁹ Średnie zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych i wydatki na wynagrodzenia osobowe na podstawie sprawozdania Rb-70.

³⁰ Komunikat Prezesa GUS z dnia 11 lutego 2020 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2019 r. (M. P. poz. 174).

W 2019 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych brali udział w 298 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 2020 r. oraz projektów i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jst, zmian w ustawie o finansach publicznych, szczególnych zasad wykonywania budżetu jst,
- 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,
- dochodów jst i dochodów z mienia Skarbu Państwa,
- podatków i opłat lokalnych, umarzania zaległości podatkowych przez organy wykonawcze jst,
- prawa zamówień publicznych, elektronizacji zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego,
- egzekucji administracyjnej i dochodzenia należności na rzecz jst,
- funkcjonowania i finansowania systemu oświaty w jst, w tym zasad i trybu udzielania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli,
- udzielania dotacji z budżetu jst oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- pomocy publicznej,
- gospodarki nieruchomościami w jst,
- finansowania zadań i przedsięwzięć realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE w perspektywie 2014–2020, zarządzania regionalnego,
- rachunkowości budżetowej, inwentaryzacji i ewidencji gruntów w jst oraz sprawozdawczości (budżetowej, finansowej oraz w zakresie operacji finansowych), klasyfikacji budżetowej,
- polityki rachunkowości, centralizacji VAT, podzielonej płatności „split payment”,
- opłat komunalnych, w tym: opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę,
- wykonywania praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy,
- metodologii przeprowadzania kontroli,
- przetwarzania i ochrony danych osobowych, oceny ryzyka bezpieczeństwa danych osobowych, ochrony informacji niejawnych i szyfrowania danych na urządzeniach mobilnych,
- oprogramowania ACL, systemu BeSTi@, systemu e-Nadzór, wykorzystania narzędzi i systemów informatycznych w analizie danych,
- elektronicznego obiegu, zarządzania dokumentami i informacją, elektronicznego przekazywania do nadzoru aktów organów jst, legalności oprogramowania, zabezpieczenia sieci i ochrony informacji w sektorze publicznym, systemów informacji prawnej, elektronizacji prawa,
- udostępniania informacji publicznej i Biuletynu Informacji Publicznej,
- przechowywania i ochrony danych osobowych, informacji niejawnych, zarządzania i bezpieczeństwa systemów informatycznych, ochrony instytucji przed zagrożeniem cyberprzestępcami,
- przeciwdziałania korupcji, przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji oraz etyki pracy w administracji publicznej,
- stosowania przepisów kancelaryjno-archiwalnych, archiwizacji i zmian w zakresie przechowywania akt, w tym akt pracowniczych, e-akta,
- prawa pracy, nowelizacji przepisów prawa dotyczących dokumentacji pracowniczej, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, podatku dochodowego od osób fizycznych, delegacji krajowych i zagranicznych, aplikacji TREZOR, Płatnik oraz ZUS PUE, bhp.

Wykłady w ramach szkoleń prowadzone były przez pracowników izb, Najwyższej Izby Kontroli, urzędów wojewódzkich, administracji skarbowej, Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Urzędu Zamówień Publicznych, Banku Gospodarstwa Krajowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Państwowej Inspekcji Pracy, Policji, CBA, sędziów i pracowników sądów administracyjnych, członków samorządowych kolegiów odwoławczych oraz naukowców z wyższych uczelni krajowych i zagranicznych, inspektorów ochrony danych osobowych, pracowników firm komputerowych, instytucji i firm doradczo-konsultacyjnych.

Ponadto w 2019 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

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych z punktu widzenia kryterium legalności.

Zakres działalności nadzorczej izb jest określony przepisem 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 (w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi);
- 6) absolutorium;
- 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

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

Szczególny tryb postępowania dotyczy stwierdzenia nieważności całości lub części uchwały budżetowej. Jeżeli w takim przypadku wskazane przez izbę nieprawidłowości nie zostaną usunięte w wyznaczonym terminie, kolegium izby orzeka o nieważności uchwały w części lub całości i ustala budżet lub jego nieważną część.

W sytuacji nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący jst do dnia 31 stycznia roku budżetowego ustawa o finansach publicznych nakłada na izbę obowiązek ustalenia budżetu w terminie do końca lutego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych.

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

W 2019 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 807 jst, z tego 2 411 gmin¹, 66 miast na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 157 związków jst² (spośród 222 zarejestrowanych) i związku metropolitalnego.

¹ Z dniem 1 stycznia 2019 r. zniesiona została gmina Ostrowice na mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. poz. 1432) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec (Dz. U. poz. 1527).

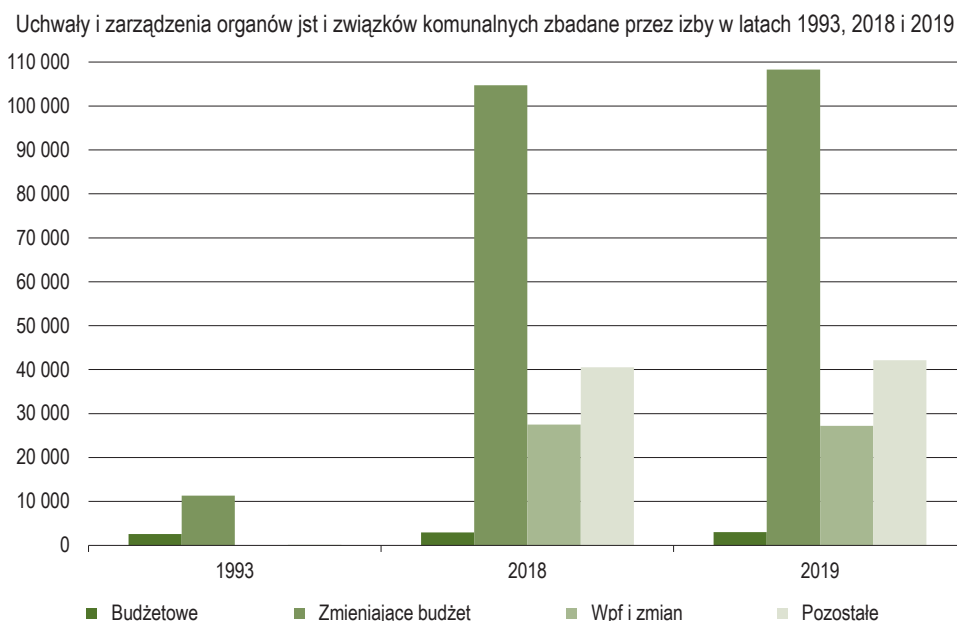
² Związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne.

2. Wyniki działalności nadzorczej

W 2019 r. izby zbadały ogółem **180 648** uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych, z tego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 230,
- budżetu – 2 989,
- zmian budżetu – 108 298,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń – 4 051,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 9 721,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa – 14 494,
- absolutorium – 2 937,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 27 212,
- innych uchwał objętych nadzorem izb – 10 716.

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 2018 r. liczba zbadanych uchwał i zarządzeń ogółem zwiększyła się o 4 896. W porównaniu do pierwszego roku działalności izb liczba ta wzrosła o 166 543, co wynika głównie z rozszerzenia przedmiotowego zakresu działalności nadzorczej izb, zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst, jak również zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek³.



Z ogólnej liczby 180 648 zbadanych w 2019 r. uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych najwięcej dotyczyło zmian budżetu, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian oraz podatków i opłat lokalnych. Wśród zbadanych uchwał i zarządzeń najwyższy wzrost dotyczył uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych (o 91,3% w porównaniu do zbadanych w 2018 r.), w szczególności uchwał podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴, i wynikał głównie z:

- konieczności zapewnienia prawidłowego poboru podatków i opłat lokalnych w 2020 r.,
- konieczności dostosowania uchwał rad gmin dotyczących wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty oraz stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w związku z nowelizacją⁵ art. 6k ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

³ W związku z dokonaną z dniem 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579).

- konieczności dostosowania uchwał rad gmin dotyczących wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, w związku z nowelizacją⁶ art. 6n ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

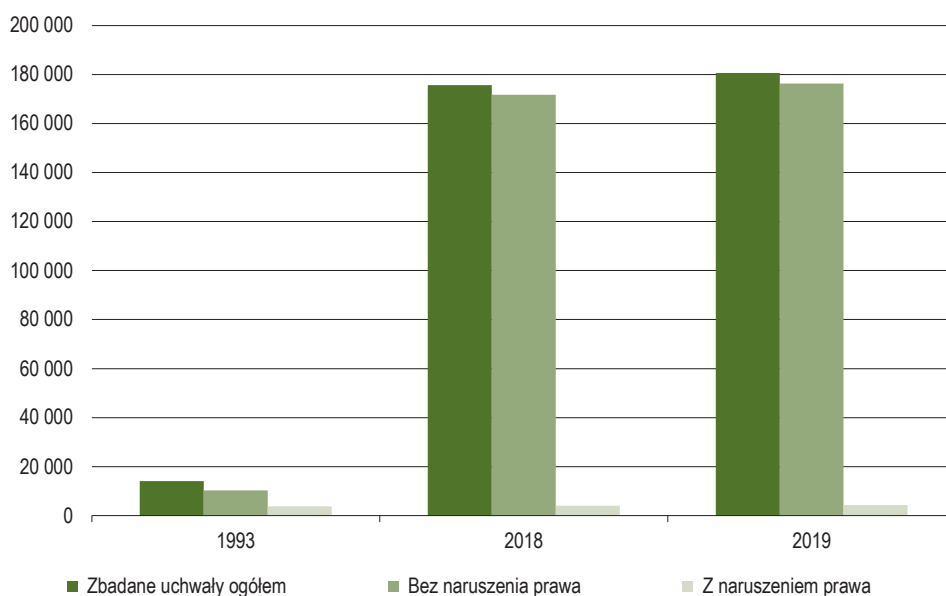
Spadek liczby zbadanych uchwał dotyczył głównie uchwał w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst (o 25,5% w stosunku do zbadanych w 2018 r.) oraz uchwał w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń (o 24,8%).

W wyniku badania nadzorczego 180 648 uchwał i zarządzeń organów jst kolegia izb uznały 176 308 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 97,6% ogółu uchwał i zarządzeń. W 4 340 (2,4% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

- w 1 140 uchwałach i zarządzeniach (0,6% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
- 1 852 uchwały i zarządzenia (1,0%) uznano za nieważne, z czego 1 046 nieważne w części i 806 nieważne w całości,
- w stosunku do 1 220 uchwał i zarządzeń (0,7%) wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w stosunku do 128 uchwał i zarządzeń (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności⁷.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych w latach 1993, 2018 i 2019 prezentuje **tabela 2**. Z danych w niej zawartych wynika, iż udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2019 r. wzrósł o 0,1 punktu procentowego w porównaniu do 2018 r. i wyniósł 2,4% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń, natomiast w porównaniu do 1993 r. zmalał o 24,5 punktu procentowego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2018 i 2019



Z ogólnej liczby zbadanych w 2019 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę – 111 287 (61,6% ogółu) – stanowiły **uchwały w sprawie budżetu i jego zmian oraz zarządzenia zmieniające budżet**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst prezentują **tabele 3 i 4**.

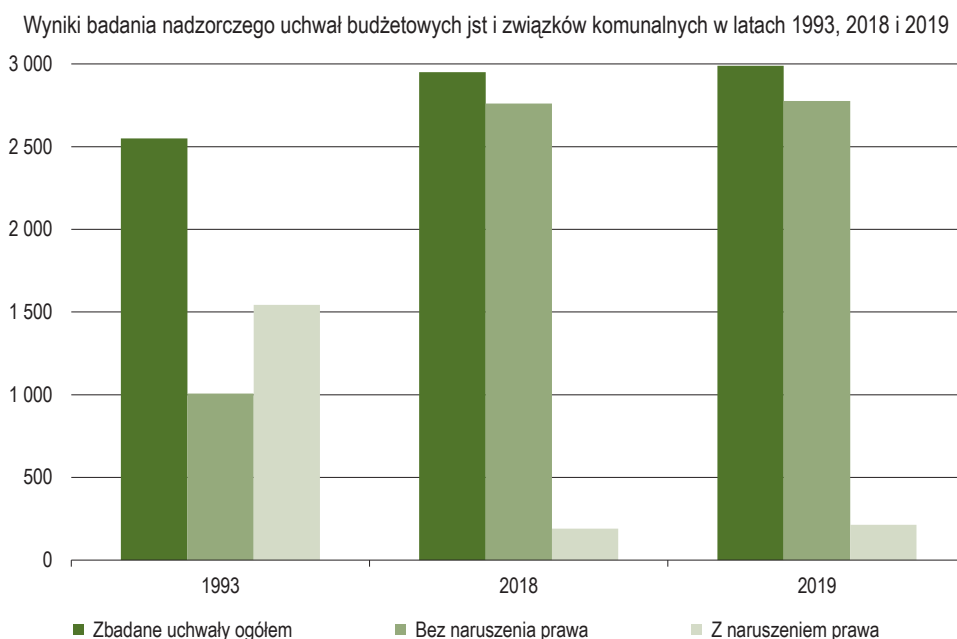
⁶ Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. poz. 730).

⁷ W tym: w przypadku 57 uchwał i zarządzeń dotyczących 2018 r., które zbadane zostały w 2019 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 17 uchwałach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności; w stosunku do 53 uchwał i zarządzeń postępowania nie wszczynano z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń wykazały, że:

- 1) na ogólną liczbę 2 989 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:
 - w 2 776 (92,9% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
 - w 68 (2,3%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
 - 10 (0,3%) uznano za nieważne, z tego 8 nieważnych w części i 2 nieważne w całości,
 - w stosunku do 135 (4,5%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst;
- 2) na ogólną liczbę 108 298 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
 - w 107 088 (98,9% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
 - w 557 (0,5%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
 - 103 (0,1%) uznano za nieważne, z tego 71 nieważne w części, a 32 nieważne w całości,
 - w stosunku do 444 (0,4%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organy jst,
 - w 106 (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego 57 dotyczyło zmian budżetów roku 2018, w stosunku do 37 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do 12 nie orzeczono o nieważności.

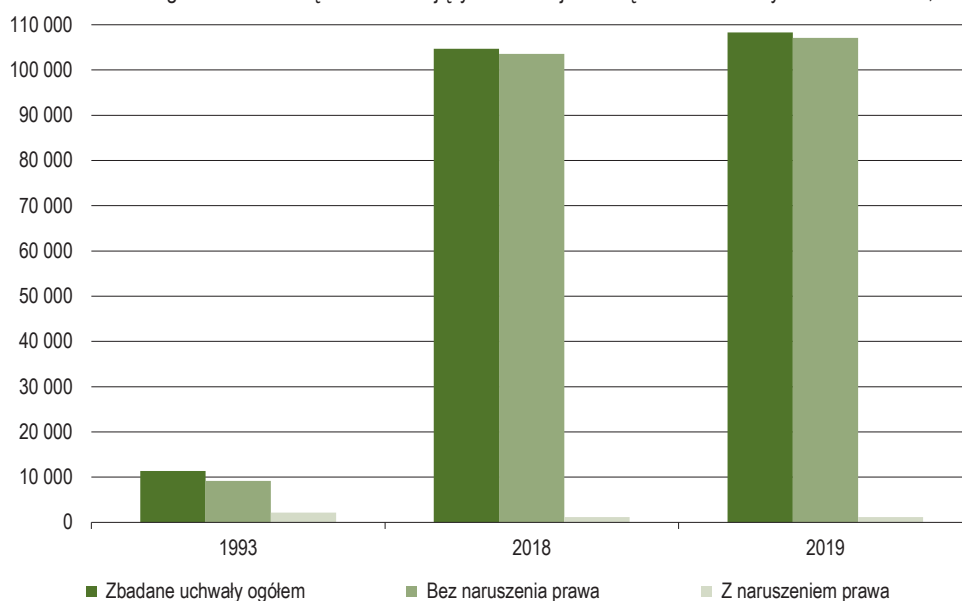
Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2018 i 2019 wskazuje na obniżanie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 6,4% w 2018 r. i 7,1% w 2019 r. Wzrost uchwał podjętych z naruszeniem prawa (o 0,7 punktu procentowego w stosunku do 2018 r.) w 2019 r. dotyczył głównie uchwał, w stosunku do których wszczęte postępowania umorzono w związku z usunięciem przez jst nieprawidłowości.



Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet za lata 1993, 2018 i 2019 również wskazują na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,1% w 2018 r. i 2019 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, 2018 i 2019



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

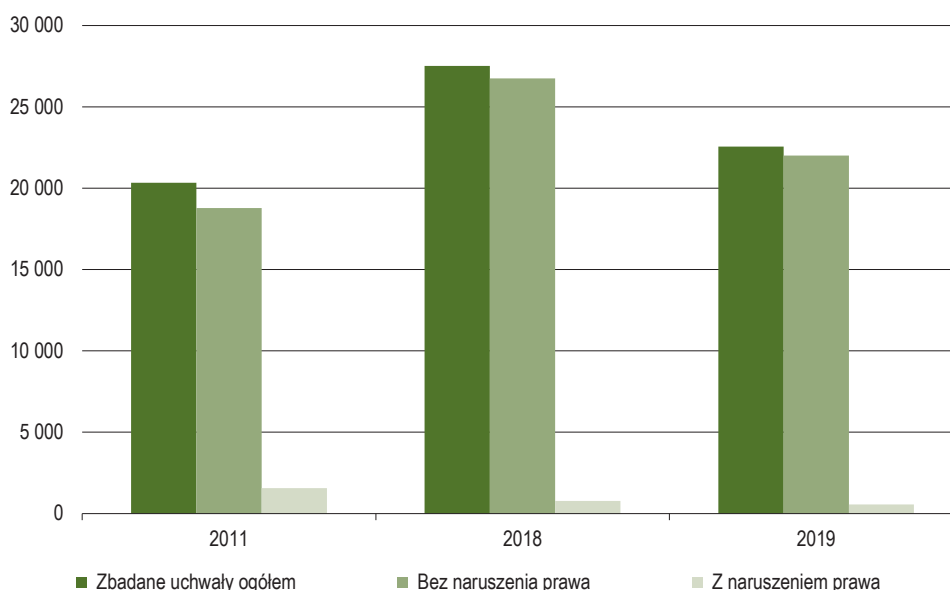
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia źródeł pokrycia deficytu budżetowego,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek,
- ustalenia rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości niższej niż wymagana przepisem art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁸,
- rozdysponowania środków z rezerwy celowej na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na cele niezwiązane z sytuacją kryzysową w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym,
- dokonania zmian budżetu skutkujących przekroczeniem indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uoŃp,
- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia upoważnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań,
- braku wskazania przeznaczenia planowanej nadwyżki budżetowej,
- przekroczenia przez organ wykonawczy kompetencji do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków wynikających z przepisu art. 257 uoŃp, w tym m.in. dokonanie przeniesienia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmiana planu wydatków w związku z otrzymaniem środków z tytułu rezerwy subwencji ogólnej,
- rozbieżności pomiędzy treścią uchwały budżetowej a jej załącznikami.

W 2019 r. kolegia izb zbadały 27 212 (15,1% 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 26 544 (97,5% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
- w 348 (1,3%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
- 139 (0,5%) uznano za nieważne, z tego 54 nieważne w części, a 85 nieważnych w całości,
- w stosunku do 173 (0,6%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w 8 (0,0%) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego 1 uchwałę uznano za podjętą z naruszeniem prawa bez orzekania o jej nieważności, w stosunku do 7 uchwał i zarządzeń nie wszczynano postępowania nadzorczego w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organ jst.

⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1398 z późn. zm.).

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń w sprawie wpf i jej zmian jst i związków komunalnych w latach 2011, 2018 i 2019



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

- nieprawidłowego ustalenia prognozowanej kwoty długu,
- nierealistycznego prognozowania danych przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej,
- przekroczenia w roku budżetowym lub w latach następnych indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp,
- niewskazania przeznaczenia planowanej nadwyżki budżetowej,
- nieprawidłowego określenia w załączniku dotyczącym przedsięwzięć limitów zobowiązań w relacji do łącznych nakładów finansowych oraz sumy limitów wydatków na poszczególne przedsięwzięcia.

W 2019 r. kolegia izb zbadała **2 937 uchwał** organów stanowiących jst oraz związków komunalnych **w sprawie absolutorium**, z tego 2 923 dotyczyły uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 14 nieudzielenia absolutorium. Za zgodne z prawem kolegia izb uznały 2 915 uchwał (99,3% ogółu), z tego 2 911 uchwał o udzieleniu absolutorium oraz 4 o nieudzieleniu absolutorium. W 2019 r., na ogólną liczbę 14 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, 71,4% 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 nieuzyskania wymaganej bezwzględnej większości głosów.

W 2019 r. z ogólnej liczby 2 807 jednostek samorządu terytorialnego oraz 157 związków jst 29 nie przekazało do regionalnych izb obrachunkowych uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące 24 jst i 3 związków jst nie podjęły przedmiotowych uchwał, ponieważ w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. W przypadku jednej gminy komisja rewizyjna nie sporządziła opinii i nie wypracowała wniosku celem przedstawienia pod głosowanie radzie. W przypadku jednego związku międzygminnego projekt uchwały w sprawie absolutorium nie był głosowany, z uwagi na nieprzyjęcie przez zgromadzenie związku sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania planu finansowego za 2018 r.

Oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, w 2019 r. kolegia izb zbadała **39 212 uchwał i zarządzeń** w zakresie spraw finansowych (21,7% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 7**.

Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 36 985 (94,3%) podjęto bez naruszenia prawa, w 2 227 (5,7%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 164 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 463 wszczęte postępowania umorzono, 1 586 uznano za nieważne (912 w części, 674 w całości), w 4 stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności, a w odniesieniu do 9 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 znacznym stopniu dotyczyły uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych, w tym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wśród nieprawidłowości stwierdzano m.in.:

- uchwalenie stawek podatków wyższych niż stawki maksymalne wynikające z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁹,
- niespełnienie wymagań stawianych aktom prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji lub terminu wejścia w życie uchwały,
- wprowadzenie zwolnień o charakterze innym niż zwolnienia przedmiotowe,
- wprowadzenie obowiązku podawania w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bądź w załącznikach do niej danych innych niż niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- nieprawidłowe ustalenie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym uchwalenie stawek wyższych niż stawki maksymalne wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- nałożenie na składającego deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obowiązku uzasadnienia przyczyn złożenia korekty deklaracji.

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

- wykraczaniu poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z przepisów ustaw,
- zawężeniu kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji,
- wprowadzeniu możliwości udzielenia pomocy *de minimis* bez przedłożenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- scedowaniu na organ wykonawczy kompetencji do określenia zasad udzielania i sposobu rozliczania dotacji,
- braku podstaw prawnych do podjęcia uchwały,
- nieokreśleniu lub nieprecyzyjnym określeniu wysokości udzielanej dotacji,
- nałożeniu obowiązku złożenia oświadczenia o świadomości o odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych lub niezgodnych za stanem faktycznym danych.

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

- niezgodności w zakresie wskazania przeznaczenia zaciąganego zobowiązania w relacji do wysokości planowanego deficytu budżetowego,
- braku spójności uchwały z zapisami uchwały budżetowej i danymi zawartymi w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

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 uofp.

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.

⁹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

W 2019 r. kolegia izb ustaliły siedem budżetów w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych, z tego:

- dla 4 związków jst i 1 powiatu – w związku z nieuchwaleniem przez organ stanowiący uchwały budżetowej do dnia 31 stycznia 2019 r. (w tym dla powiatu – w związku z naruszeniem zasad określonych w art. 243 uofp),
- dla 2 gmin – w związku z nieopracowaniem przez jst programu postępowania naprawczego.

Ponadto w przypadku 10 gmin, 2 powiatów i 2 związków jst kolegia izb ustaliły budżety dotknięte nieważnością w całości lub części (w tym dla 3 gmin i 2 powiatów – w związku z naruszeniem zasad określonych w art. 243 uofp).

4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

W 2019 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych skierowanych zostało łącznie 57 skarg (w 2018 r. – 43). Organy jednostek samorządu terytorialnego – działając na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym¹¹ oraz art. 86 ustawy o samorządzie województwa¹² – zaskarżyły 52 rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb, natomiast regionalne izby obrachunkowe – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa – zaskarżyły pięć uchwał organów jst. Ponadto do wojewódzkiego sądu administracyjnego została skierowana skarga osoby fizycznej na bezczynność regionalnej izby obrachunkowej w przedmiocie wniosku o udostępnienie informacji publicznej (skarga została przez sąd oddalona).

Skargi jednostek samorządu terytorialnego wniesione w 2019 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb podjęte w odniesieniu do aktów organów tych jednostek dotyczyły:

- budżetu i jego zmian – 11,
- wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego – 1,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 11,
- podatków i opłat lokalnych (w tym gospodarowania odpadami komunalnymi) – 17,
- absolutorium – 2,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 4,
- pozostałe – 4.

W kategorii pozostałe ujęto skargi wniesione przez jst do wojewódzkiego sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia nadzorcze podjęte m.in. w odniesieniu do uchwały w sprawie przyjęcia przez miasto dofinansowania na realizację projektu dotyczącego poprawy jakości środowiska miejskiego poprzez rozwój terenów zieleni; w sprawie przyjęcia programu naprawczego jst, w sprawie oddalenia zastrzeżeń do wniosku pokontrolnego zawartego w wystąpieniu pokontrolnym izby.

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2019 r. wydały 55 orzeczeń w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jst na uchwały kolegiów izb, w tym do dziesięciu zaskarżonych w latach poprzednich.

Wojewódzkie sądy administracyjne w wydanych w 2019 r. orzeczeniach oddaliły 35 skarg wniesionych przez jst (w 2018 r. – 24), w tym osiem wniesionych przed 2019 r.

Oddalone przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb stwierdzające nieważność uchwał i zarządzeń zmieniających budżet oraz uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych dotyczyły m.in. aktów, na mocy których:

Rada miejska dokonała zmian budżetu miasta, w tym m.in. poprzez zmniejszenie wydatków w dziale 750 Administracja publiczna, rozdział 75023 Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu), § 430 Zakup usług pozostałych oraz dokonała zwiększenia o tę samą kwotę w dz. 600 Transport i łączność rozdział 60016 Drogi publiczne gminne, § 4770 Szkolenia pracowników.

W toku prowadzonego postępowania Burmistrz Miasta i Gminy poinformował, że przedstawiony przez niego projekt uchwały zmieniającej uchwałę budżetową nie zawierał propozycji zmiany, polegającej na zmniejszeniu wydatków w dziale 750, rozdział 75023 § 4300, która to zmiana została wprowadzona przez Komisję Budżetową, a następnie przez radę miejską. Uzasadnieniem dla dokonanych zmian było odjęcie kwoty przeznaczonej na wynagrodzenie dla kancelarii adwokackiej, prowadzącej obsługę gminy, która to kancelaria zdaniem radnych nie spełnia ich oczekiwań, jeżeli chodzi o jakość obsługi.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 920).

¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 512 z późn. zm.).

Kolegium izby stwierdziło nieważność uchwały w części dotyczącej zmniejszenia wydatków na wynagrodzenie kancelarii adwokackiej. Kolegium RIO stwierdziło, że zgodnie z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, pod którym to pojęciem, w przypadku gmin, należy rozumieć ich organ wykonawczy. Potwierdzeniem tej zasady jest ponadto brzmienie art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w myśl której wójtowi przysługuje wyłączne prawo do zgłaszania propozycji zmian w budżecie. Opisanie zmiany w uchwale budżetowej nie były zaś przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej Burmistrza Miasta i Gminy, lecz zostały wprowadzone do projektu uchwały jako wnioski Komisji Budżetowej, co należy uznać za oczywiste ograniczenie ustawowo zagwarantowanej kompetencji organu wykonawczego.

Niezależnie od powyższego Kolegium RIO podkreśliło, że nie jest dopuszczalne dokonanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego takich zmian w przedłożonym projekcie zmian w budżecie, które uniemożliwiają dokonanie wydatków wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz wykonywanie kompetencji kierownika jednostki budżetowej.

Burmistrz jest w omawianym przypadku kierownikiem jednostki budżetowej – Urzędu Miasta i Gminy, którego regulamin organizacyjny przewiduje obsługę prawną Urzędu, określając jednocześnie jej zadania. Ustalenie zasad wykonywania obsługi prawnej należy do Burmistrza, zatem nie jest uprawnione zmniejszanie wydatków na obsługę prawną przez Radę Miejską.

Sąd uznał stanowisko Kolegium RIO odnośnie do wkroczenia przez Radę Miejską w ustawowe kompetencje Burmistrza za zasadne. Rada bowiem dokonała zmian w uchwale budżetowej, eliminując pozycję wydatkową o wartość dotyczącą wynagrodzenia dla kancelarii adwokackiej, pomimo że propozycja jakichkolwiek zmian w tym zakresie nie została uwzględniona w projekcie zmian uchwały budżetowej, przedstawionej przez Burmistrza. Sąd uznał, że dokonując zmian w uchwale budżetowej, Rada Miejska mogła jedynie poruszać się w granicach projektu w tym zakresie, jaki został przedłożony przez Burmistrza. Nie mogła wykraczać poza jego zakres ani też dokonywać przesunięć środków z własnej inicjatywy. Uprawnienie tego rodzaju nie wynika bowiem ani z przepisów usg., ani uofp. Nie można go wywodzić z art. 240 ust. 2 uofp, który odnosi się do innej sytuacji, tj. takiej, w której organ stanowiący proceduje w ramach i granicach przedmiotowych projektu, a w ramach tych uprawnień przepis art. 240 ust. 2 uofp tworzy jedynie swoistego rodzaju mechanizm ostrożnościowy, zabezpieczający przed niekontrolowanym wzrostem zadłużenia. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami wzrost zadłużenia jest dopuszczalny, ale jedynie po wyrażeniu zgody przez organ wykonawczy, który prowadzi politykę finansową jednostki samorządu terytorialnego (I SA/Rz 578/19).

Rada powiatu dokonała zmiany budżetu poprzez rozdysponowanie kwoty zaplanowanej jako rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego poprzez odpowiednie przeniesienie wydatków. W ocenie kolegium izby rozdysponowanie tej rezerwy nie mieściło się w pojęciu sytuacji kryzysowej i nie było związane z sytuacją zagrożenia. Jak wskazało Kolegium, zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego dokonuje podziału rezerwy ogólnej i rezerw celowych. Zgodnie z art. 259 ust. 1 uofp rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone, oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków. Rezerwa celowa dotycząca zadań z zakresu zarządzania kryzysowego jest rezerwą obligatoryjną tworzoną na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, albowiem zgodnie z tym przepisem w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Rozdysponowanie rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego nie mieściło się w pojęciu sytuacji kryzysowej i nie było związane z sytuacją zagrożenia. W ocenie kolegium izby uchwała była sprzeczna z art. 222 ust. 4 i art. 259 ust. 1 uofp w zw. z art. 26 ust. 4 oraz art. 2 i art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Sąd podzielił stanowisko izby. Dodatkowo wskazał, że zgodnie z dominującym nurtem orzecznictwa sądownoadministracyjnego rezerwa celowa związana z zarządzaniem kryzysowym ma charakter obligatoryjny i nie jest możliwe przekazanie środków pieniężnych z takiej rezerwy na inne cele budżetowe. Przepis art. 259 ust. 2 uofp dotyczy bowiem rezerwy celowej fakultatywnej, a nie rezerwy celowej obligatoryjnej, w tym dotyczącej zarządzania kryzysowego. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1805/13 (orzeczenia.nsa.gov.pl): „przepis art. 259 ust. 2 ustawy o finansach publicznych dotyczy wyłącznie rezerw celowych mających charakter fakultatywny, tj. takich, których utworzenie nastąpiło z woli organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a nie rezerw celowych, o których obowiązku stanowią odrębne ustawy. Obowiązek utworzenia rezerwy celowej nakładają przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z art. 26 ust. 4 tej ustawy w budżecie

jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego. Celowy charakter tej rezerwy powoduje, że w razie niezaistnienia w roku budżetowym sytuacja kryzysowej rezerwa nie może zostać rozwiązana, jak również ze środków tej rezerwy nie można dokonywać wydatków nieobjętych systemem zarządzania kryzysowego (zob. postanowienie NSA z dnia 10 stycznia 2013 r. sygn. akt II GZ 505/12, wyrok WSA w Gdańsku z 28 listopada 2012 r. sygn. akt I SA/Gd 1171/12, Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 8 maja 2013 r., 11/605/13, Uchwała RIO w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2014 r., 12.182.14)” (III SA/Po 292/19).

Rada Miejska określiła w uchwale budżetowej wydatki budżetu w formie rezerwy celowej na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego. Odpowiednia kwota ujęta została także w załączniku do uchwały budżetowej w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdz. 75818 rezerwy ogólne i celowe, § 4810. Jak ustaliła RIO, Rada Miasta nie podjęła uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta w zakresie budżetu obywatelskiego, o której mowa w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130). Uwzględniając powyższe, w ocenie kolegium izby brak było podstaw prawnych do zaplanowania w budżecie Miasta wydatków bez uprzedniego podjęcia uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta, o której mowa w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, oraz bez zastosowania trybu i zasad wyboru zadań, które tą uchwałą zostaną określone. Kolegium wskazało także na przepisy art. 222 ust. 2 pkt 1–3 ustawy o finansach publicznych, które regulują zasady tworzenia w budżecie rezerw celowych, a z których wynika, że w budżecie jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone rezerwy celowe: na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego (...).

Sąd podzielił stanowisko Izby. Zauważył także, iż zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7, który stanowi, że rada gminy określa w drodze uchwały także wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Z ww. przepisów wynika zatem, iż zadania w ramach budżetu obywatelskiego powinny zostać wyłonione w oparciu o uchwałę w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy oraz określenia wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, oraz winny być zamieszczone w przedłożonym radzie i RIO projekcie uchwały budżetowej Miasta na 2019 r. Sąd zauważył również, że w art. 222 ust. 2 ustawy o finansach publicznych ustawodawca przewidział możliwość tworzenia w budżecie rezerw celowych. Jednostka samorządu może przeznaczyć rezerwę celową m.in. na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem Sądu, zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego nie mogą zostać zaliczone do zadań, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, budżet obywatelski tworzą zadania o charakterze publicznym, należące do katalogu zadań własnych gminy, zaś procedura ich wyboru winna uwzględniać terminy opracowywania projektu budżetu Miasta oraz umożliwiać ujęcie ich w budżecie. Rezerwa na zadania w ramach budżetu obywatelskiego nie może być utworzona w budżecie także na podstawie art. 222 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, gdyż brak jest odrębnych ustaw upoważniających do tworzenia takich rezerw. W ocenie Sądu Rada Miasta, planując w budżecie Miasta na rok 2019 wydatki w postaci rezerwy celowej na zadania w ramach budżetu obywatelskiego bez przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, w tym z pominięciem trybu, w którym mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują o wyborze poszczególnych zadań, oraz bez ujęcia w projekcie budżetu na 2019 r., naruszyła w sposób istotny przepisy art. 5a ust. 4 w zw. Z art. 5a ust 2–7 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 222 ust. 2 pkt 1–3 ustawy o finansach publicznych (V SA/Wa 928/19).

Rada powiatu, powołując się na przepisy art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 226, 229, 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dokonała zmiany swojej uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu poprzez wprowadzenie w uchwale nowego przedsięwzięcia polegającego na finansowaniu nabycia przez przedsiębiorstwo komunalne infrastruktury niezbędnej do wykonywania działalności leczniczej, która zostanie przekazana do szpitala. Jak ustalono, dla realizacji przedsięwzięcia powołana została spółka komunalna, której powierzono realizację zadania własnego powiatu w zakresie ochrony zdrowia, polegającego na zapewnieniu niezbędnej infrastruktury medycznej szpitalowi. Jednocześnie rada postanowiła, że w związku z realizacją zadania spółka może otrzymać od powiatu rekompensatę kosztów, która ma być jej przekazywana w należytym wysokości i wszelkich formach dopuszczalnych prawem RP, gwarantującej płynność

spółki w całym okresie powierzenia i spłatę zobowiązań powstałych w wyniku realizacji powierzonego zadania. Ustalono również, że wysokość rekompensaty będzie stanowiła kwotę na pokrycie uzasadnionych kosztów realizacji powierzonego zadania i nie przekroczy kwoty koniecznej do pokrycia kosztów netto zadania z uwzględnieniem rozsądnego zysku, przy czym jednocześnie będzie stanowiła przysporzenie w wysokości nieprzekraczającej w skali roku określonej kwoty. Wskazano także, iż wyłoniony bank udzieli spółce finansowania na warunkach dotyczących okresu finansowania oraz zabezpieczenia transakcji zgodnie z warunkami: okres finansowania 15 lat, zabezpieczenie cesja lub zastaw z umowy powierzenia, porozumienie z powiatem, z którego wynikać będzie, że powiat nie rozwiąże umowy powierzenia w okresie wcześniejszym niż okres spłaty zobowiązań z tytułu wykupu obligacji przez spółkę.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło nieważność uchwały rady powiatu zmieniającej uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Zdaniem kolegium izby obowiązek podwyższenia kapitału przez powiat jest powiązany z obowiązkiem wykupu obligacji wyemitowanych przez spółkę. Działanie polegające na podnoszeniu przez powiat kapitału spółki następuje również w celu umożliwienia jej obsługi emitowanych obligacji. Stąd płacona przez powiat rekompensata przyjmuje cechy gwarancji udzielonej spółce przez powiat. Poprzez emisję obligacji spółka zaspokoi swoje potrzeby związane z zapotrzebowaniem na kapitał zewnętrzny. Pozyskanie środków finansowych wymaga jednak zabezpieczenia spłaty zobowiązań z tytułu wyemitowanych przez Spółkę obligacji. Posłużono się zatem mechanizmem rekompensaty, co ma gwarantować obligatariuszowi spełnienie zobowiązania z tytułu wykupu obligacji. Tym gwarantem został powiat. O fakcie, że rekompensata ma gwarantować płynność Spółki w całym okresie obowiązywania umowy powierzenia i spłaty zobowiązań, zdecydowała rada powiatu w uchwale w sprawie powierzenia zadania spółce. W ocenie Kolegium doszło zatem do naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 1, art. 236 ust. 3 pkt 5 oraz art. 243 ust. 1 pkt 3 uofp w związku z zaniechaniem zaplanowania w wydatkach bieżących wydatków z tytułu gwarancji.

Sąd podzielił stanowisko izby i wskazał, że przewidziane w uchwale na rzecz banku zabezpieczenia wypłaty przez powiat rekompensaty na podwyższenie kapitału spółki mają na celu zagwarantowanie bankowi wykupu obligacji przez tę spółkę, na co wskazuje chociażby porównanie wysokości kwoty emisji obligacji z kwotą planowanej rekompensaty. W kalkulacji rekompensaty jedynym kryterium stała się więc wysokość zobowiązań wobec banku finansującego emisję obligacji. Sąd zauważył, że przy wyjaśnieniu znaczenia słowa „gwarancja” przydatne będą przepisy ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Z jej art. 1 ust. 2 wynika, że gwarancje stanowią formy, w jakich organy mogą ustanawiać, w drodze umowy, odpowiedzialność majątkową za zobowiązania innych podmiotów. Gwarancje udzielane są m.in. na: spłaty kredytów, wykonania zobowiązań wynikających z obligacji (art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy). Wierzyciel, w tym wypadku bank, zapewnia sobie określone prawne gwarancje, umożliwiające mu odzyskanie części lub całości długu w przypadku, gdyby jego spłata z uzyskiwanych przez dłużnika dochodów nie była możliwa. Mocą umów dotyczących zabezpieczenia transakcji wykupu obligacji powiat zobowiązuje się względem banku (wierzyciela) wykonać zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał. Zobowiązania, których źródłem jest ta umowa, powinny być traktowane jako potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, o których mowa w art. 243 ust. 1 pkt 3 (a od 1 stycznia 2019 r. – pkt 4) uofp (III SA/Po 94/19).

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

Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych¹³, w tym w sprawie:

Trybu udzielania i rozliczania dotacji dla innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne, trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania oraz udzielania zgody przez radę gminy na udzielenie dotacji w wyższej wysokości – m.in. w zakresie:

- **zmniejszenia w trakcie roku budżetowego kwoty dotacji** – sąd wskazał, że ufzo oczywiście daje możliwość aktualizacji podstawowej kwoty dotacji, co wprost wynika z art. 43 ust. 1. Jednakże przepis ten nie obejmuje swym zakresem kwot dotacji, o których mowa w art. 39 ufzo, tj. udzielonych w wysokości wyższej niż określona w art. 20 ust. 1 ufzo. Artykuł 43 ust. 1 dopuszcza natomiast aktualizacje innych kwot dotacji, w tym m.in. określonych w art. 20 ufzo, tj. w wysokości równej 50% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli (I SA/Łd 240/19).
- **zobowiązaniu podmiotu rozliczającego dotacje (na etapie rozliczania dotacji) do wykazywania imiennie wysokości wynagrodzenia oraz pochodnych od wynagrodzenia bez wskazania niezbędności tego obowiązku**

¹³ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 17).

do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Sąd podzielił stanowisko izby, że z art. 36 ust. 4 ufzo jednoznacznie wynika, że tylko wyłącznie w ramach drugiego etapu, tj. kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, organ ma prawo przetwarzać dane osobowe osób fizycznych wymienionych w pkt 2 ust. 4 art. 36 ufzo, co w przypadku uchwały Rady Miejskiej dotyczy żądania wykazania osób pobierających wynagrodzenie (z podaniem imienia i nazwiska) z określeniem wysokości otrzymywanego wynagrodzenia oraz odprowadzonych od wynagrodzenia pochodnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Urzędu Skarbowego. Żądanie tych danych na wcześniejszym etapie, tj. rozliczania dotacji, nie mieści się w delegacji ustawowej (por. wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt I GSK 1038/18; por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt I SA/GI 331/18, I SA/GI 252/19).

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym w sprawie:

Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zamieszkałych oraz ustalenia stawki tej opłaty m.in. w zakresie:

- **wykroczenia poza delegację ustawową poprzez określenie sposobu ustalania zużycia wody** na potrzeby wyliczenia opłaty. W ocenie sądu, gdy ustawodawca w ramach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 6k ust. 1 pkt 1 ucpb) nie upoważnił rady gminy do określania sposobu ustalania ilości zużytej wody, a jej rolę ograniczył jedynie do wyboru metody (metod), w tym bazującej na ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz do określenia wysokości stawki opłaty, to tym samym rada gminy nie jest uprawniona do określenia sposobu ustalania ilości zużytej wody w taki sposób, że zużytej wody z danej nieruchomości przeznaczonej na określone cele (np. podlewanie ogrodów, pojenie zwierząt itp.) nie wlicza się jako zużytej wody. W ocenie sądu w art. 6j ust. 2 pkt 2 określono metodę bazującą na ilości zużytej wody z danej nieruchomości, co oznacza całkowitą ilość wody z danej nieruchomości i rada gminy – działając w ramach określonego w ustawie upoważnienia – nie jest uprawniona do modyfikacji tej metody (III SA/Wa 1577/19).

Stawki ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej jedynie przez część roku m.in. w zakresie:

- **ustalenia stawki opłaty ryczałtowej kilka miesięcy po rozpoczęciu roku**, którego ta opłata dotyczy, co w ocenie organu nadzoru narusza w sposób istotny art. 6j ust. 3b i ust. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowisko to oparte zostało na stwierdzeniu, że ryczałtowa opłata jest formą daniny publicznej o niepodatkowym charakterze, gdyż jest publicznym świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezwrotnym, jednostronnym, ale odpłatnym, mającym realizować różne cele wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kolegium RIO na poparcie swojego stanowiska wskazało na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r. K 17/12. Według Kolegium roczny charakter ryczałtowej opłaty oznacza, że stawka określona badaną uchwałą nie może wejść w życie w trakcie roku, ponieważ obowiązuje w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia i obliczana jest w formie ryczałtu za cały rok. Sąd podzielił stanowisko izby wskazujące, że zmiana stawki opłaty ryczałtowej nie powinna nastąpić w trakcie roku, za który opłata ma być uiszczana. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W ocenie sądu wprowadzenie zmiany wysokości stawki opłaty ryczałtowej po rozpoczęciu roku kalendarzowego, za który należna jest opłata, oceniane przez pryzmat ww. przepisu ustawy zasadniczej, wskazuje na jego naruszenie, gdyż prowadzi do sytuacji, w której osoby będące adresatami uchwały rady gminy zostały zaskoczone zmianą stawki, dowiadując się nagle o zmianach nakładających na nie zobowiązania finansowe z mocą wsteczną. Zdaniem sądu nie jest to zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa (I SA/OI 323/19).
- **braku informacji o średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe**, lub innych nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników. W uzasadnieniu do uchwały rady gminy wskazano, że opłata roczna została wyliczona w oparciu o roczną ilość odpadów odebranych z pojemników zbiorczych i indywidualnych, jednak zdaniem Kolegium RIO, uchwała nie zawiera postanowień określających sposób kalkulacji ustalonej ryczałtowej stawki opłaty, z których wynikałoby, że stanowi ona iloczyn średniej ilości odpadów (wyrażonej w liczbie pojemników) oraz stawki opłaty za pojemnik. W ocenie Sądu Kolegium RIO prawidłowo uznało, że w uchwale rady gminy powinna znaleźć się informacja o średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część

roku na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników. Wymóg taki wynika z art. 6j ust. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (I SA/OI 323/19).

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

- **przekroczenia przez organ stanowiący gminy zakresu upoważnienia ustawowego** poprzez wprowadzenie w akcie prawa miejscowego warunku, mocą którego uzyskanie zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzależniono od sposobu zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Organ nadzoru wskazał, że rada gminy może zwolnić w całości lub w części z obowiązku zapłaty opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ale nie może uzależnić tego od sposobu zbierania i odbierania odpadów komunalnych, prowadzącego do ograniczenia zwolnienia wynikającego z ustawy o porządku i czystości w gminach. Ustawodawca bowiem ani w art. 6k ust. 4 ucpg, ani w żadnym innym przepisie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przekazał radzie gminy kompetencji do wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń lub stawiania warunków w zakresie możliwości uzyskania zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Sąd podzielił stanowisko izby, wskazując m.in., że organ uchwałodawczy gminy nie mógł wprowadzić dodatkowego, nieprzewidzianego w ustawie różnicowania obciążenia z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które w tym przypadku przybrało postać obniżenia daniny dotyczącej rodzin wielodzietnych, ale tylko takich, które segregują odpady.
- **żądania złożenia określonych informacji pod rygorem odpowiedzialności karnej.** Sąd podzielił stanowisko izby, wskazując, że zgodnie z art. 233 § 6 kk, odbieranie oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej jest możliwe wówczas, jeśli przewiduje to ustawa. Tego rodzaju regulacji prawnej, związanej z kształtowaniem obciążenia daninowego z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie zawarto zaś w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (I SA/GI 1218/19).

Ustawa o podatku rolnym¹⁴, w tym w sprawie:

Ulgi w podatku rolnym m.in. w zakresie:

- **wprowadzenia „ulgi w postaci zwolnienia”.** Kolegium stwierdziło, że w polskim systemie prawa pojęcia „zwolnienie” i „ulgi” są nazwami o różnym zakresie znaczeniowym, co nie pozwala ich traktować jako synonimów. Ustawodawca posługuje się tymi pojęciami do określania konstrukcji prawnych o łatwo dających się zauważyć odmiennościach. Zdaniem RIO zwolnienie oznacza definitywne wyłączenie określonych przedmiotów (w przypadku zwolnień przedmiotowych) lub podmiotów (w przypadku zwolnień podmiotowych) spod opodatkowania, podczas gdy ulga oznacza zmniejszenie rozmiarów uiszczanego podatku. W przypadku ulgi podatkowej nie rezygnuje się z opodatkowania, a tylko redukuje się obciążenia podatkowe, tj. zmniejsza rozmiar płaconego podatku. Ulga podatkowa występuje zatem w formie odliczenia od podstawy opodatkowania lub podatku oraz obniżki stawki podatkowej, natomiast zwolnienie przedmiotowe (podmiotowe) jest całkowitym wyłączeniem określonego przedmiotu opodatkowania (podmiotu) z obowiązku zapłacenia podatku. Zwolnienie, w odróżnieniu od ulgi podatkowej, nie może odnosić się do wysokości należnego podatku. Sąd uznał stanowisko Kolegium RIO za słuszne co do zasady, gdy idzie o dbałość o poprawność legislatora w postępowaniu się wyrażeniami, które opisują dwie odmienne instytucje podatkowe. Podkreślił, że w piśmiennictwie zwraca się uwagę, iż na gruncie prawa regulującego podatki samorządowe nie ma podstaw do utożsamiania terminów „ulga” i „zwolnienie”, akcentując negatywną praktykę uchwałodawczą rad gmin, polegającą na nieodróżnianiu ulgi od zwolnienia podatkowego, a w konsekwencji utożsamianiu tych instytucji. Jakkolwiek w żadnej z ustaw podatkowych, poza ordynacją podatkową, nie zamieszczono definicji zwolnienia i ulgi podatkowej, są to jednakże instytucje powszechnie stosowane w konstrukcji poszczególnych podatków. Na podstawie analizy przepisów regulujących te instytucje sformułowano w doktrynie definicję zwolnienia i ulgi podatkowej. Przyjmuje się tam, że zwolnienie podatkowe to wyłączenie z zakresu podmiotowego danego podatku pewnej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub z przedmiotu danego podatku pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienia przedmiotowe). Występują również zwolnienia o charakterze mieszanym: podmiotowo-przedmiotowym. Warto podkreślić, że zwolnienie ze swej istoty może dotyczyć jedynie podmiotu (podatnika) lub przedmiotu (np. dochodu, obrotu, majątku lub przychodu). Instytucja zwolnienia nie może wystąpić w innych elementach konstrukcji podatku niż podmiot lub przedmiot podatku. Ulgi podatkowe polegają natomiast na zmniejszeniu podstawy opodatkowania, stawki podatkowej lub kwoty podatku. Ulgi podatkowe nie dotyczą zatem bezpośrednio podmiotu lub przedmiotu podatku (co charakteryzuje zwolnienia), ale innych elementów konstrukcji podatku, tj. podstawy opodatkowania, stawek podatkowych i kwoty podatku. Przybierają one postać odliczeń od

¹⁴ Ustawa z 15 listopada 1984 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 333).

podstawy opodatkowania, obniżek stawek podatkowych lub odliczeń od kwoty podatku. Te odliczenia i obniżki występujące w ustawach regulujących poszczególne podatki określa się mianem ulg podatkowych (por. L. Eteł, Komentarz do ustawy o podatku rolnym, LEX 2012 r. i powołane tam orzecznictwo oraz piśmiennictwo) (I SA/Po 952/18).

- **przyznawania ulgi z urzędu, a nie na wniosek podatnika.** Sąd podzielił stanowisko Kolegium RIO odnośnie do przekroczenia przez radę miejską delegacji ustawowej przez przyjęcie możliwości wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie udzielenia ulgi w podatku rolnym. Zgodnie z art. 13d ust. 1 upr zwolnienia i ulgi podatkowe określone w art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz pkt 8–13, a także w art. 13b stosuje się z urzędu, a pozostałe zwolnienia i ulgi podatkowe na podstawie decyzji wydanej na wniosek podatnika. Ustawodawca wyraźnie zastrzegł, co do których rodzajów zwolnień i ulg postępowanie wszczynane jest z urzędu. Zawarta w art. 13e delegacja ustawowa określa kompetencję rady gminy, która może wprowadzić inne zwolnienia i ulgi przedmiotowe nieokreślone w ustawie z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Upoważnienie to nie obejmuje uchwalenia odrębnego trybu postępowania, a zatem zastosowanie winny mieć zasady ustawowe, w tym wynikająca z art. 13d ust. 1 zasada wszczęcia postępowania na wniosek podatnika (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2016 r., II FSK 647/14) (I SA/Po 952/18).

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, w tym w sprawie:

Opłaty targowej m.in. w zakresie:

- **wprowadzenia zwolnienia o charakterze podmiotowo-przedmiotowym** (ustalając zwolnienie z opłaty targowej, rada gminy wyróżniła organizatora/współorganizatora imprezy, festynu i kiermaszu, jakim jest gmina, podczas gdy przy sprzedaży dokonywanej w podobnych okolicznościach, organizowanej przez inne podmioty, dokonujący sprzedaży byłoby zobligowani do uiszczenia opłaty targowej) oraz wskazania bliżej nieokreślonego pracownika urzędu gminy lub Straży Gminnej gminy jako inkasenta, co dowodzi, że to nie organ stanowiący faktycznie określi indywidualnie inkasenta, lecz organ wykonawczy, wyznaczając do tej czynności pracownika urzędu gminy bądź Straży Gminnej – podczas gdy przepis art. 19 pkt 2 upol uprawnia organ stanowiący do określenia inkasentów. Zdaniem sądu użyte w art. 19 pkt 3 upol sformułowanie „inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe” przesądza o tym, że zwolnienie może dotyczyć wyłącznie przedmiotu opodatkowania. Zatem upoważnienie to może dotyczyć przedmiotu objętego opłatą, a więc sprzedaży, bez możliwości identyfikacji konkretnego podatnika. Sąd wskazał również, że obowiązkiem rady gminy jest takie określenie inkasentów w uchwale, aby podmioty zobowiązane do ponoszenia opłaty targowej mogły jednoznacznie ustalić (zidentyfikować) osobę inkasenta uprawnionego do poboru tej daniny. Realizacja uprawnienia rady gminy, wynikającego z art. 19 pkt 2 upol powinna nastąpić poprzez określenie inkasentów w formie uchwały, która wskazuje cechy indywidualizujące inkasentów w sposób na tyle precyzyjny, aby nie budziło wątpliwości, na kogo obowiązek ten został nałożony (I SA/Gd 1058/19).

Ustawa – Prawo ochrony środowiska¹⁵, w tym w sprawie:

Określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych na zadania związane z ochroną środowiska m.in. w zakresie:

- **nieokreślenia w sposób jednoznaczny wysokości dotacji**, o której udzielenie mogą ubiegać się uprawnione podmioty. Izba zakwestionowała wprowadzony w uchwale sposób określenia kwoty dotacji poprzez wskazanie jedynie górnej granicy, przy braku wskazania granicy dolnej. W ocenie organu nadzoru prowadzi to do przeniesienia uprawnienia rady do ustalenia wysokości dotacji na organ wykonawczy, co stanowi istotne naruszenie art. 403 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowiącego, że to rada gminy określa zasady udzielania dotacji celowej w formie uchwały. W ocenie sądu stanowisko izby było prawidłowe. Wysokość dotacji celowej została ustalona nieprecyzyjnie, nie wskazano bowiem jednoznacznie górnej granicy tej dotacji w relacji z kosztami kwalifikowanymi i nie wskazano jednocześnie dolnej granicy analizowanej dotacji. W takiej sytuacji uzasadnionym jest twierdzenie, że strona ubiegająca się o dotację w istocie nie ma wiedzy o wysokości dotacji, którą może otrzymać, szczególnie w kwestii tego, jaka konkretnie część kosztów kwalifikowanych może być objęta dotacją, co prowadzi do niedopuszczalnej sytuacji, w której o istotnych elementach dotacji decyduje organ wykonawczy, a nie rada gminy (III SA/Po 343/19).
- **wskazania, że kosztem kwalifikowanym finansowanym środkami publicznymi przekazanymi w ramach dotacji mogą być prace realizowane już po złożeniu wniosku, a więc przed podpisaniem umowy**

¹⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.).

o udzielenie dotacji. Sąd uznał, że Kolegium RIO, kierując się poglądem wyrażonym w wyroku NSA z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. akt II GSK 954/15 (dostępnym w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), zasadnie przyjęło, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Aktualne przepisy ustawy o finansach publicznych, jak i art. 403 ust. 5 i 6 Poś, nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Uznać zatem trzeba, że ustawodawca nie dopuszcza w tym względzie możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Tym samym dotacja nie może zostać przekazana na refundację poniesionych już wydatków, ponieważ do takiego działania nie dopuszczają przepisy ustawy o finansach publicznych. Każda dotacja, zgodnie z przywołaną powyżej definicją zawartą w art. 126 uofp, służyć ma finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc takich zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy (III SA/Po 95/19).

- **obowiązku złożenia przez wnioskodawcę oświadczenia o wyrażeniu zgody na przeprowadzenie kontroli** wykonywania zadania publicznego przed, w toku jego realizacji oraz w okresie 5 lat po kontroli powykonawczej zawierających również datę i podpis. Sąd podzielił stanowisko izby odnośnie do wykroczenia przez radę powiatu poza upoważnienie wyrażone w art. 403 ust. 5 Poś. Przepis ten upoważnia bowiem radę powiatu do określenia zasad udzielania dotacji celowej, nie wskazując na możliwość jednoczesnego uregulowania w podejmowanej tak uchwale problematyki odnoszącej się do kontroli wykorzystania środków pochodzących z tej dotacji (III SA/Po 95/19).

Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁶, w tym w sprawie:

Wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących na terenie gminy żłobki lub kluby dziecięce m.in. w zakresie:

- **określenia kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja** (poprzez wyłączenie z dotacji dzieci niezameldowanych na terenie gminy). W ocenie sądu Kolegium RIO trafnie uznaje, że przepisy ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie dopuszczają możliwości warunkowania dotacji sytuacją prawną rodziców/opiekunów prawnych. Warunkowanie dotacji kryterium zameldowania rodzica/opiekuna prawnego dziecka nie zawiera się w ustalaniu kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja, i tym samym wykracza poza językową treść upoważnienia ustawowego. Sąd uznaje jednak, że dopuszczalne jest warunkowanie udzielania dotacji poprzez kryterium „zameldowanie dziecka” na terenie gminy przyznającej dotację (art. 60 ust. 1–2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3), jak również innej gminy niż gmina przyznająca dotację (art. 60 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3). W ocenie sądu ustanowienie kryterium zameldowania dziecka na terenie gminy przyznającej dotację znajduje wyraźną podstawę prawną w treści art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz nie narusza art. 60 ust. 1 i ust. 3 tej ustawy. Rada gminy może objąć systemem dotacji także dzieci, które zamieszkują na terenie innej gminy niż gmina przyznająca dotację (art. 60 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3). Natomiast w odniesieniu do dzieci, które mogą zostać objęte systemem dotacji, a więc dzieci zamieszkujących na terenie gminy przyznającej dotację oraz dzieci zamieszkujących na terenie innej gminy niż gmina przyznająca dotację, rada gminy upoważniona została do ustalania kategorii dzieci, na które przyznawana jest dotacja (art. 60 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3) (III SA/Po 553/19).
- **wskazania, że: warunkiem otrzymania dotacji jest pomniejszenie o przyznaną kwotę dotacji opłaty ponoszonej przez rodziców za jedno dziecko.** W ocenie Kolegium RIO zapis ten nie mieści się w dyspozycji art. 60 ust. 2 uod. Z przepisu tego nie wynika bowiem dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego kompetencja do wypowiedzania się w drodze aktu prawa miejscowego o opłatach, jakie podmiot prowadzący żłobek pobiera od rodziców lub opiekunów prawnych dziecka uczęszczającego do żłobka. Opłata taka – jako element relacji między podmiotem prowadzącym żłobek, a więc przedsiębiorcą, a jego klientem – wykracza poza pojęcie dotacji celowej, o której mowa w art. 60 uod. Nie mieści się ona także w zakresie definicji pojęcia „dotacja”, jaką posługuje się art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Sąd podzielił stanowisko izby. Wskazał m.in., że przy podejmowaniu uchwały, na podstawie art. 60 uod, rada

¹⁶ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. (Dz. U. 2020 r. poz. 326 z późn. zm.).

gminy zobowiązana jest kierować się zakresem delegacji ustawowej, obejmującej zgodnie z art. 60 ust. 2 uod jedynie określenie wysokości dotacji i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji. Określenie „zasad ustalania oraz rozliczania dotacji” oznacza przy tym wskazanie reguł, którymi należy kierować się przy ustalaniu i rozliczaniu dotacji. Pojęcia te – interpretowane w kontekście celu i założeń ustawowych przyznawania dotacji celowych z tytułu opieki nad dziećmi – obejmują w konsekwencji takie reguły postępowania, jak określenie sposobu, w jaki dotacja dla beneficjenta będzie ustalana, na podstawie jakich dokumentów dotacja będzie przyznawana (np. na podstawie złożonego oświadczenia o liczbie dzieci czy wykazu dzieci), w jaki sposób będzie regulowana dotacja na rzecz danego beneficjenta itp. (por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt. II GSK 1673/15). W rozumianym tak zwrocie „zasad ustalania oraz rozliczania dotacji” nie mieści się natomiast – przewidziane w uchwale – uzależnienie otrzymania dotacji od pomniejszenia o kwotę tejże dotacji opłaty ponoszonej przez rodziców za jedno dziecko. Zapis ten stanowi ingerencję w swobodę, jaką przyznać trzeba podmiotowi, który utworzył żłobek, w ustaleniu wysokości opłaty za pobyt dziecka w tym żłobku (III SA/Po 142/19).

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷, w tym w sprawie:

Udzielenia pomocy finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego m.in. w zakresie:

- **wskazania jedynie maksymalnego limitu dotacji.** Sąd podzielił stanowisko izby i wskazał, że art. 47 ust. 2 ustawy o dochodach jst w sposób jednoznaczny i kategoryczny zobowiązuje radę gminy do określenia w uchwale wysokości dotacji na realizowane przez inną jednostkę samorządu zadanie. Do podjęcia takiej uchwały zobowiązuje art. 216 ust. 2 pkt 5 uofp, który nakazuje jej podjęcie organowi uchwałodawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem sądu wymóg ustawy określenia w uchwale wysokości dofinansowania oznacza, że konieczne jest wskazanie w niej wymiaru tego dofinansowania. Wysokość to bowiem nic innego jak wymiar, wielkość, liczba (zob. Mały słownik języka polskiego, red. E. Sobol, Warszawa 1994, s. 1078). Nie spełnia tego kryterium wskazanie wartości granicznej, ma ona bowiem charakter niekonkretny, nie określa wysokości, lecz pewien limit, w granicach którego mieści się zbiór wielu liczb (granice zasięgu). Tymczasem ww. ustawa w art. 47 ust. 2 wymaga określenia wysokości dofinansowania, a więc podania liczbowego konkretnego wymiaru dofinansowania (I SA/GI 846/19, I SA/GI 846/19).

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

Zarządzenia prezydenta miasta w sprawie określenia kwot dla poszczególnych osiedli w gminie, przeznaczonych w roku 2019 na ich potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej, kulturalne, oświatowe, zdrowotne, ekologiczne, ład estetyczny oraz potrzeby podkreślające uczucia patriotyczne i pamięć historycznej miasta, z uwagi na naruszenie przepisów statutu miasta:

- w części dotyczącej wskazania terminu przedłożenia przez rady osiedli uchwał w sprawie planu wydatków na przedsięwzięcia – z uwagi na skrócenie przez prezydenta terminu składania przez rady osiedli tych uchwał. Prezydent miasta zarządził bowiem, iż termin przedłożenia przez rady osiedli uchwał w sprawie planu wydatków na przedsięwzięcia ustala się do dnia 28 września 2018 r., podczas gdy statut miasta określa, iż rady osiedli przedkładają plan wydatków w terminie do dnia 30 września każdego roku. Sąd podzielił stanowisko izby odnośnie do przekroczenia przez prezydenta miasta terminu wyznaczonego w statucie miasta. Sąd zauważył, że zgodnie z zapisami statutu miasta rady osiedli w terminie do dnia 30 września każdego roku przedkładają plan wydatków. W razie niedotrzymania tego terminu o przeznaczeniu tych kwot decyduje prezydent. W statucie miasta brak jest też regulacji uprawniającej prezydenta do wyznaczenia innego terminu na złożenie planu wydatków przez rady osiedli. Co istotne, brak jest również regulacji do przesunięcia terminu w sytuacji, gdy koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy.
- poprzez zawarcie propozycji uwzględnienia określonej struktury podziału środków dla osiedli. Kolegium uznało, iż zapis ten został wprowadzony z naruszeniem postanowień statutu miasta. Zgodnie z tymi przepisami kompetencją prezydenta miasta było określenie, z uwzględnieniem kryteriów tam wskazanych, ogólnej wysokości kwot dla poszczególnych osiedli. Sąd podzielił również stanowisko izby, wskazując, że kompetencje prezydenta w tym zakresie zostały precyzyjnie określone w statucie miasta. Regulacje zawarte w statucie oraz przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie dają prezydentowi uprawnienia do „proponowania” radom osiedli, na jakie cele i w jakich proporcjach mogą wnioskować o środki ujmowane w planie wydatków budżetu (I SA/Kr 10/19).

¹⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 23 z późn. zm.).

Uchwały w sprawie przyjęcia przez miasto dofinansowania na realizację projektu pn. „Poprawa jakości środowiska miejskiego poprzez rozwój terenów zieleni” z uwagi na:

- podjęcie uchwały bez podstawy prawnej. Sąd zwrócił uwagę, że art. 18 ust. 1 uosg wyraża domniemanie właściwości na rzecz organu stanowiącego gminy. Domniemanie to nie może jednak polegać na przyznaniu organowi stanowiącemu uprawnień do czynności należących do sfery wykonawczej bądź wpływających na tę sferę, gdyż stanowiłoby to naruszenie ujętej w art. 169 Konstytucji RP zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (zob. wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, CBOSA). W ocenie sądu materia objęta zakwestionowaną przez Kolegium RIO uchwałą mieści się zaś w obrębie problematyki stanowiącej wykonanie budżetu gminy. Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej stanowią dochód jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wykonanie budżetu gminy, który powinien obejmować te dochody, w tym pobranie tych dochodów – należy natomiast do kompetencji organu wykonawczego gminy. W tym względzie dochodzi do swoistego odwrócenia domniemania właściwości na rzecz organu wykonawczego. W świetle art. 30 ust. 2 pkt 4 usg i art. 247 ust. 1 uofp, jeżeli uprawnienie lub obowiązek związany z wykonaniem budżetu nie zostanie przypisany jednoznacznie do żadnego z organów gminy, to organem właściwym jest organ wykonawczy, nie zaś organ stanowiący (por. M. Stawiński, Komentarz do art. 247 ustawy o finansach publicznych, w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, pod red. Z. Ofiarskiego, Lex/el.). W konsekwencji niedopuszczalne staje się uznanie, aby organ stanowiący gminy mógł w jakimkolwiek zakresie – w sposób nieprzewidziany przez przepisy szczególne – zastępować w zakreślonej materii organ wykonawczy, zwłaszcza poprzez wyrażanie w zastępstwie tego organu woli przyjęcia określonych dochodów do budżetu gminy (III SA/Po 616/19).

Uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zastępcy wójta z tytułu wykonania budżetu gminy za 2018 r. z uwagi na:

- brak możliwości stosowania instytucji absolutorium do zastępcy wójta, który zastępuje długotrwale nieobecnego wójta gminy. Sąd zgodził się ze stanowiskiem Kolegium RIO, że w sytuacji, gdy zadania i kompetencje organu wykonawczego z mocy prawa lub aktu indywidualnego wykonuje inna osoba, należy traktować podejmowane przez nią działania jako czynności organu wykonawczego. Realizowane przez nią kompetencje są bowiem kompetencjami organu, a nie jego piastuna. Nie jest więc możliwe stosowanie instytucji absolutorium do zastępcy wójta, który zastępuje długotrwale nieobecnego wójta gminy. Istotą absolutorium jest ocena wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez jej organ wykonawczy – wójta, chodzi więc o wójta w abstrakcyjnym znaczeniu jako organu wykonawczego gminy, a nie konkretnej osoby, która w danej kadencji pełni tę funkcję (III SA/Wr 435/19).

Uchwały w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie miasta przez inne niż miasto osoby prawne i osoby fizyczne oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania z uwagi na:

- naruszenie art. 80 ust. 3g oraz art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty poprzez wprowadzenie obowiązku zawierania danych osobowych uczniów w składanych w urzędzie miasta informacjach o faktycznej liczbie dzieci, a więc na etapie udzielenia i rozliczania dotacji. Jak zauważył sąd, organ może pozyskiwać i przetwarzać dane osobowe uczniów pozyskane w toku kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, a więc wówczas, gdy beneficjent jest w trakcie (lub po) realizacji przyznanej mu dotacji, a nie w czasie ubiegania się o nią. Dodatkowo sąd zauważył, że czym innym są tzw. czynności sprawdzające, prowadzone na bieżąco, niejako „za biurka”, dokonywane w siedzibie organu i mające na celu zweryfikowania danych przedstawionych przez beneficjenta w celu uzyskania i rozliczenia dotacji, a czym innym czynności podejmowane w ramach kontroli, której przebieg powinien być wyraźnie uregulowany przez organ. Oznacza to, że na każdym etapie weryfikowania rozliczenia dotacji organ może żądać dokumentów, choć ich zakres może być różny, zwłaszcza gdy dotyczą one danych osobowych konkretnych uczniów. Konkludując sąd zauważył, że rada gminy nie mogła w świetle prawa wprowadzać obowiązku dostarczania wskazanych dokumentów poza trybem kontrolnym, ponieważ wykraczało to poza granice zakreślone w u.o.s.o. (V SA/Wa 1185/1918).

¹⁸ Wyrok wydany przez WSA w Warszawie w następstwie rozpatrzenia przez NSA skargi kasacyjnej wniesionej przez Kolegium RIO. NSA wyrokiem z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt I GSK 1038, uchylił wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt V SA/Wa 798/16, i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2019 r. **uchyliły w całości cztery** rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb zaskarżone przez jst (w 2018 r. – 3), które dotyczyły stwierdzenia nieważności aktów tych jednostek m.in. w następującym zakresie:

- braku wskazania w uchwale dotyczącej zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków dolnej granicy udzielenia dotacji. Zdaniem sądu na etapie uchwalania zasad udzielania dotacji organ stanowiący gminy nie jest zobligowany do ustalania propozycji przyznanych dotacji w odniesieniu do kosztów prac prowadzonych przez beneficjentów. Uprawnieniem organu jednostki samorządowej dysponującej środkami na udzielanie dotacji jest ocena wniosków złożonych na zasadach określonych w uchwale w celu wydania uchwały – aktu indywidualnego w sprawie przyznania dotacji konkretnemu podmiotowi ubiegającemu się o dofinansowanie (I SA/Gd 782/19);
- zmiany kwot dochodów i wydatków budżetu gminy poprzez rozwiązanie rezerwy na zarządzanie kryzysowe w związku z gaszeniem torfowisk. Zdaniem sądu Kolegium błędnie uznało, że rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego została rozdysponowana na zadania, które nie mieszczą się w pojęciu sytuacji kryzysowej i nie były związane z sytuacją zagrożenia w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zdaniem sądu zdarzenie obejmujące trwający od [...] kwietnia do połowy maja 2019 r. na terenie gminy pożar trzciniowiska i torfowiska, wymagający zaangażowania licznych zastępów (PSP i OSP) i środków (w tym oddziały PSP oraz OSP z powiatu [...] oraz [...] i JRG G., K. oraz KP PSP G., dwa samoloty pożarnicze [...] i OSP [...] – zasilenie samolotów), było sytuacją kryzysową w rozumieniu uzk. W tę sytuację kryzysową wpisują się także działania prowadzone w bardzo trudnych warunkach zadymienia, zagrożenia życia, niemal całodobowo, ze względu na samoczynne odnawianie się pożaru torfowiska, stwarzające bezpośrednie niebezpieczeństwo zniszczenia przez ogień okolicznych gospodarstw rolniczych i zabudowań mieszkalnych. Natomiast zdarzenie polegające na pokryciu kosztów prowadzonej akcji ratowniczej (tj. wypłaty dla strażaków, żywienia, paliwo) oraz odtworzenia zniszczonej infrastruktury ratowniczej (tj. zakup sprzętu strażackiego – węży strażackich, naprawy uszkodzonych samochodów gaśniczych i pomp gaśniczych) – w opinii sądu – odpowiadają treści zarządzania kryzysowego. Były zatem działaniami odpowiadającymi definicji zarządzania kryzysowego (I SA/Sz 673/19);
- nie doprecyzowania w uchwale w sprawie wyboru terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, że opłata za wskazane w uchwale miesiące (marzec, kwiecień i maj) dotyczy miesięcy konkretnego, 2019 r. Sąd poniekąd podzielił ocenę Kolegium, że Rada winna jasno zadeklarować, że miesiące te dotyczą roku 2019. Brak takiego jasnego komunikatu nie czyni jednak tej uchwały niewykonalną i nieczytelną. Sąd wskazał również, że nie każde naruszenie zasad techniki prawodawczej kwalifikuje się do stwierdzenia nieważności podjętej uchwały. W ocenie Sądu w tej konkretnej sprawie naruszenie to nie miało postaci kwalifikowanej (III SA/Wa 1608/19);
- przekazania przez Radę Miejską w uchwale w sprawie określenia Regulaminu Budżetu Obywatelskiego przyznanych jej kompetencji na rzecz Burmistrza, ograniczenie kręgu podmiotów uczestniczących w budżecie obywatelskim (...). W ocenie Sądu uchwała w sprawie Budżetu Obywatelskiego nie jest sprawą finansową, wobec której wyłączne kompetencje posiada RIO, a sprawą z zakresu konsultacji z mieszkańcami podlegającą kompetencjom nadzorczym Wojewody Mazowieckiego (V SA/Wa 1097/19).

Umorzenie przez sądy administracyjne postępowania nastąpiło w odniesieniu do **czterech** skarg jst w związku z wycofaniem skarg przez skarżących (III SA/Po 552/19, I SA/Bd 646/18, II SA/go 556/19 i II SA/Go 557/19).

Przyczyną **odrzućcia** przez wojewódzki sąd administracyjny **sześciu** skarg jednostek samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb były: brak uchwały o wniesieniu skargi przez organ stanowiący jst (I SA/Łd 376/19, I SA/Łd 377/19, I SA/Gd 1172/18, III SA/Po 788/19); wniesienie skargi z uchybieniem terminu do jej wniesienia (I SA/Gd 48/19) oraz brak właściwości sądu administracyjnego w sprawie uchwały kolegium izby wydanej w przedmiocie oddalenia zastrzeżeń Związku do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (I SA/Op 108/19).

Regionalne izby obrachunkowe w 2019 r. zaskarżyły do wojewódzkich sądów administracyjnych **pięć** uchwał i zarządzeń organów jst (w 2018 r. – także pięć), z czego w roku sprawozdawczym sądy rozpatrzyły **trzy** skargi.

W **jednym** przypadku sąd, zgodnie z wnioskiem organu, stwierdził **nieważność w części** zaskarżonej uchwały jst. Dotyczyło to sytuacji, w której rada miejska w załączniku do uchwały budżetowej, obejmującym planowane wydatki w ramach funduszu sołeckiego, zaplanowała m.in. wydatki na wycieczkę autokarową (wynajem autokaru)

oraz wyjazdy integracyjne. W ocenie izby organizowanie wycieczek i wyjazdów turystyczno-krajoznawczych jest zadaniem gminy tylko w przypadku dzieci uczęszczających do szkół i przedszkoli publicznych. W katalogu zadań własnych w art. 7 usg nie ma zadań obejmujących organizowanie i finansowanie wycieczek oraz innych wyjazdów krajoznawczych i integracyjnych dla mieszkańców wspólnoty samorządowej; zadania takie nie zostały również powierzone w innych aktach prawnych. Tym samym zaplanowanie tych wydatków nastąpiło sprzecznie z treścią art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim. Sąd podzielił argumentację izby, iż organizowanie wycieczek i wyjazdów turystyczno-krajoznawczych jest zadaniem własnym gminy w przypadku dzieci uczęszczających do szkół i przedszkoli publicznych na podstawie przepisów Prawa oświatowego i przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki. Realizując ustawowe zadania z zakresu turystyki i rekreacji (art. 7 ust. 1 pkt 10 usg) gmina w celu zaspokajania potrzeb jej mieszkańców jest uprawniona i zobowiązana do podejmowania działań dla rozwoju turystyki na danym terenie i rozwoju jej niezbędnej infrastruktury. Trudno uznać natomiast, by wyjazdy integracyjne członków sołectwa stanowiły zarazem zadanie własne gminy, zwłaszcza zaspokajały w jakikolwiek sposób potrzeby pozostałych członków wspólnoty gminnej, a także służyły poprawie warunków życia mieszkańców i zaspokajały potrzeby tej lokalnej zbiorowości. Integracja mieszkańców sołectwa może być osiągnięta także w inny sposób, chociażby przy okazji promocji gminy. Wyjazdy członków społeczności, w ocenie sądu, wpływają głównie na rozwój regionów będących celem podróży, a nie obszaru, z którego wyjazdy się odbywają (III SA/Po 436/19).

W kolejnej sprawie sąd oddalił w części skargę RIO. Regionalna Izba Obrachunkowa wniosła skargę na uchwałę rady miasta w sprawie określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących na terenie miasta działalność w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, domagając się stwierdzenia nieważności uchwały w części, w jakiej dla podmiotu ubiegającego się o otrzymanie dotacji celowej wprowadziła wymóg złożenia w określonym terminie wniosku oraz w części zawierającej wymagania co do poszczególnych informacji prezentowanych we wniosku. W ocenie izby rada miasta ustanawiając termin do składania wniosków o udzielenie dotacji, a także poprzez określenie katalogu danych, które winny znaleźć się w takim wniosku, przekroczyła kompetencje wyznaczone w art. 60 ust. 2 uoond. Rada miasta unormowała bowiem nie zasady udzielania dotacji, ale tryb jej udzielania.

Zdaniem sądu określenie terminu złożenia wniosku dla skutecznego ubiegania się o dotację celową stanowi o naruszeniu art. 60 ust. 2 uoond. Przepis ten nie uprawnia bowiem rady gminy do kreowania wymagań formalnoprawnych związanych z uzyskaniem wspomnianej dotacji. Sąd wskazał na wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 1673/15 (Lex nr 2391811). W orzeczeniu tym NSA stwierdził, że: „Ustawowe określenia zasady ustalania i rozliczania dotacji oznacza wszak wskazanie reguł, którymi należy się kierować przy ustalaniu i rozliczaniu dotacji. Pojęcia te – interpretowane w kontekście celu i założeń ustawowych przyznawania dotacji celowych z tytułu opieki nad dziećmi – obejmują zatem takie reguły postępowania jak określenie sposobu, w jaki dotacja dla beneficjenta będzie ustalana, na podstawie jakich dokumentów dotacja będzie przyznawana (np. na podstawie złożonego oświadczenia o liczbie dzieci czy wykazu dzieci), w jaki sposób będzie regulowana dotacja na rzecz danego beneficjenta itp. W tak rozumianym pojęciu zasad ustalania i rozliczania dotacji nie mieści się – jak to przyjęto w zaskarżonej uchwale – termin składania wniosków o dotację, wymogi formalne wniosku czy termin przekazywania dotacji beneficjentom. Nie są to bowiem kwestie o charakterze materialnoprawnym, a więc dotyczące przesłanek materialnych ustalenia i rozliczenia dotacji. Rację ma zatem Sąd I instancji zarzucając w tym zakresie przekroczenie przez radę gminy upoważnienia ustawowego i podnosząc, że uregulowane w uchwale kwestie powinny podlegać konkretyzacji w umowie zawartej z danym beneficjentem. Dodatkowo podnieść trzeba, że ustawa o opiece nad dziećmi, odmiennie niż u.s.o., nie wprowadza jako warunku przyznania dotacji terminu złożenia wniosku o dotację, co wynika z faktu, iż dotacja ta jest dotacją celową, nie zaś podmiotową (przyznawaną na sfinansowanie działalności bieżącej określonych w ustawie podmiotów sprawujących opiekę nad dziećmi). Podmioty te nie są obowiązane do wyprzedzającego rok budżetowy planowania liczby dzieci, które mają być objęte opieką, lecz mogą ubiegać się o dotację w każdym czasie w ciągu roku budżetowego, jeśli realizują zadania, na które dotacja jest przyznawana. A zatem wprowadzenie terminu składania tych wniosków przez beneficjentów, a tym bardziej warunku, że dotacja za poszczególne miesiące nie może być przyznana na większą liczbę dzieci niż wskazaną we wniosku złożonym w terminie (przyjętym przed rozpoczęciem roku budżetowego) jest niedopuszczalne. Powoduje to bowiem ograniczenie podmiotowe dotacji, w sytuacji gdy dotacja ta ma charakter wyłącznie celowy”. Sąd podkreślił ponadto, że zakres delegacji ustawowej art. 60 ust. 2 uoond wyklucza możliwość określania wymagań formalnych wniosku o udzielenie dotacji, gdyż nie są to kwestie o charakterze materialnoprawnym, a więc nie dotyczą przesłanek materialnych ustalenia i rozliczenia dotacji.

W konsekwencji sąd przyjął, że skarga RIO zasługuje na uwzględnienie. Jednocześnie sąd przychylił się do stanowiska jst, że kwalifikowaną wadą w zakresie kwestionowanej przez RIO jednostki redakcyjnej dotyczącej określenia terminu na złożenie wniosku o udzielenie dotacji jest nie cała ta jednostka, ale tylko jej fragment ściśle dotyczący terminu. W rezultacie sąd orzekł o nieważności części tej jednostki redakcyjnej, w pozostałym zaś zakresie skargę RIO oddalił (I SA/GI 1270/18).

W jednym przypadku sąd umorzył postępowanie sprawy ze skargi Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej na uchwałę rady miejskiej w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania sądowoadministracyjnego będącą wynikiem wyeliminowania przez radę miejską skarżonej przez RIO uchwały z obrotu prawnego (I SA/Kr 820/19).

Do rozpatrzenia przez sądy administracyjne w 2020 r. **pozostało 11** skarg jst na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych oraz **cztery** skargi na uchwały organu jst (z tego jedna wniesiona przed 2019 r.).

W roku 2019 do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożone zostało przez jst i regionalne izby obrachunkowe łącznie **dziewięć** skarg kasacyjnych. NSA w roku sprawozdawczym rozpatrzył **11** skarg kasacyjnych, z tego 10 złożonych przed rokiem 2019.

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 2019 r. dotyczyły:

- wydawania, na wniosek organu wykonawczego jst, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, a także wykupu papierów wartościowych,
- wydawania opinii o przedkładanych projektach uchwał budżetowych jst,
- wydawania opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze 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 ustrojowych².

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

Opinia jest formą wyrażenia stanowiska przez uprawniony organ (reprezentowany przez skład orzekający), który dokonuje zarówno oceny formalnej zgodności przedstawionych do zaopiniowania dokumentów z normami prawnymi, określającymi ich formę, zakres, szczegółowość oraz wymogi spójności kompletności i rzetelności danych planistycznych 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.

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

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

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 naprawczego³.

W przypadku wydania przez izbę negatywnej opinii:

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

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

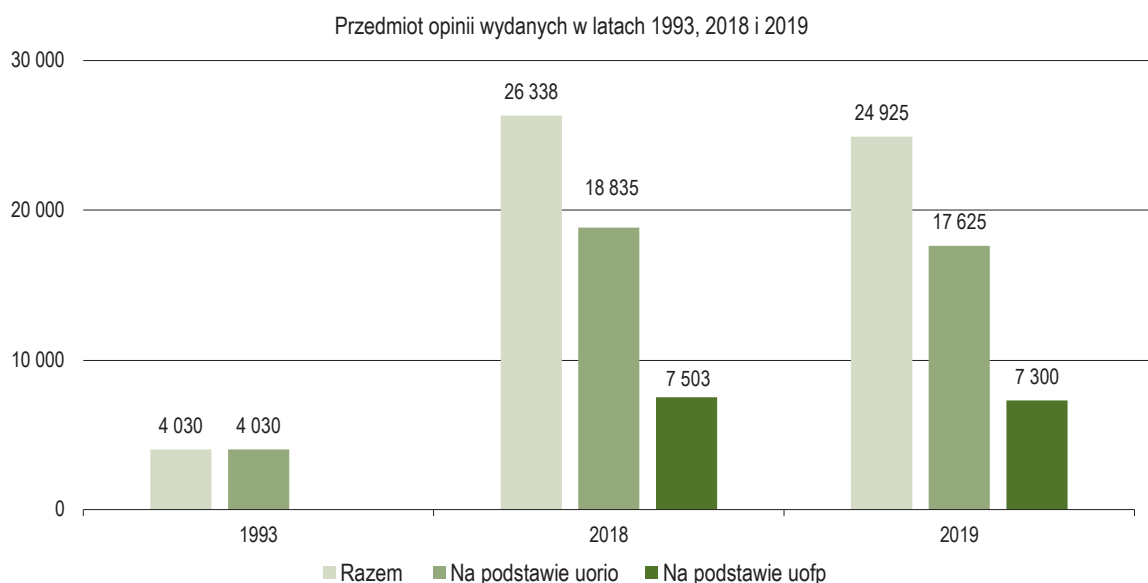
Ponadto o wydaniu negatywnej opinii o przedłożonym przez zarząd powiatu, zarząd województwa oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sprawozdaniu z wykonania budżetu prezes izby informuje właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, o czym stanowi art. 21 ust. 2 ustawy o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

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

2. Przedmiot i charakter wydanych opinii

W 2019 r. składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały łącznie **24 925 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: 20 674 opinie dotyczące gmin, 627 – miast na prawach powiatu, 2 483 – powiatów, 147 – województw, 988 – związków jst oraz sześć – związku metropolitalnego). Przedmiot wydanych opinii wskazuje, że 17 625 opinii (70,7% wydanych) dotyczyło spraw określonych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a 7 300 opinii (29,3% 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 (4 379 opinii, co stanowi 17,6% wszystkich wydanych opinii). Dla porównania w 2018 r. wydano łącznie **26 338** opinii, z tego 18 835 opinii (71,5%) na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i 7 503 opinie (28,5%) na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, a w pierwszym roku działalności izby wydały łącznie 4 030 opinii.

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



Wyniki działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych wskazują, że w 2019 r. wydano o 1 413 (5,4%) mniej opinii niż w 2018 r., w szczególności w związku ze spadkiem liczby opinii o możliwości spłaty przez jst kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych oraz opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwałach budżetowych jst wydanych na podstawie art. 246 ust. 3 uofp. W 2019 r. wydano 2 729 opinii o możliwości spłaty przez jst kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, co przy 3 996 opiniach wydanych w 2018 r. oznacza spadek o 1 267 (31,7%). Jednocześnie 2019 r. był pierwszym rokiem, w którym składy orzekające izb opiniowały możliwość spłaty innych zobowiązań niż kredyty i pożyczki zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, wydając 38 opinii w tym zakresie. Spadek liczby opinii wydanych w przedmiocie możliwości spłaty zobowiązań zwrotnych pozostaje w bezpośrednim związku ze spadkiem liczby jst realizujących budżety deficytowe, co w wynikach opiniowania znalazło wyraz w liczbie opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwałach budżetowych jst na 2019 r. W 2019 r. składy orzekające izb wydały łącznie 2 307 opinii o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwałach budżetowych jst, co przy 2 691 opiniach wydanych w 2018 r. oznacza spadek o 384 (14,3%).

Jednocześnie zauważalnie więcej (o 161 opinii, tj. 8,4%) 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 2020, w zakresie spraw określonych w art. 246 ust. 1 uofp, składy orzekające izb wydały 2 072 opinie o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu, podczas gdy w 2018 r., na podstawie badanych projektów uchwał budżetowych na rok 2019, wydano w tym przedmiocie 1 911 opinii.

Z porównania opinii dotyczących możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwałach budżetowych jst na rok 2019 i odpowiednio opinii o projektach tych uchwał wynika, że na etapie podejmowania uchwał budżetowych oraz dokonywania ich zmian wystąpiło 396 przypadków zwiększenia liczby deficytów w stosunku do założeń przedstawionych w projektach tych uchwał (w 2018 r. zwiększenie deficytu dotyczyło 328, a w 2017 r. 366 przypadków).

W 2019 r. wzrosła również o 20 (0,7%) liczba opinii wydanych przez składy orzekające izb o prawidłowości planowanej kwoty długu (z 2 842 do 2 921) oraz o pięć (83,3%) liczba opinii o programach postępowania naprawczego (z sześciu do 11).

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2018 i 2019

Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii			Charakter opinii wydanych w 2019 r.				Liczba odwołań wniesionych w 2019 r.
	1993	2018	2019	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne	
Ogółem, z tego w sprawie:	4 030	26 338	24 925	20 672	3 474	615	164	17
– 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	134	3 996	2 767	2 445	229	77	16	1
– projektów uchwał budżetowych	495	2 953	2 969	2 015	821	107	26	1
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej	-	1 911	2 072	1 819	178	57	18	-
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej	-	2 691	2 307	2 169	100	30	8	1
– informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze	2 113	2 968	2 966	2 459	441	60	6	2
– sprawozdań z wykonania budżetu	1 288	2 971	2 967	2 405	477	68	17	4
– wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	-	2 958	2 962	2 763	177	10	12	3
– uchwał o nieudzieleniu absolutorium	-	26	10	3	-	1	6	-
– projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	-	2 957	2 973	2 028	772	133	40	3
– prawidłowości planowanej kwoty długu	-	2 901	2 921	2 564	276	69	12	-
– programu postępowania naprawczego	-	6	11	2	3	3	3	2

Szczególny przedmiot opiniowania stanowiły dla izb programy postępowania naprawczego jst, w których zgodnie z wymogami art. 240a ust. 3 uofp organy jst zobowiązane są przedstawić analizę stanu ich finansów ze wskazaniem przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan przedsięwzięć naprawczych zmierzających do usunięcia tego zagrożenia oraz zachowania relacji z art. 242–244 uofp wraz z harmonogramem ich wprowadzania, a także przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć wraz z określeniem sposobu ich obliczenia.

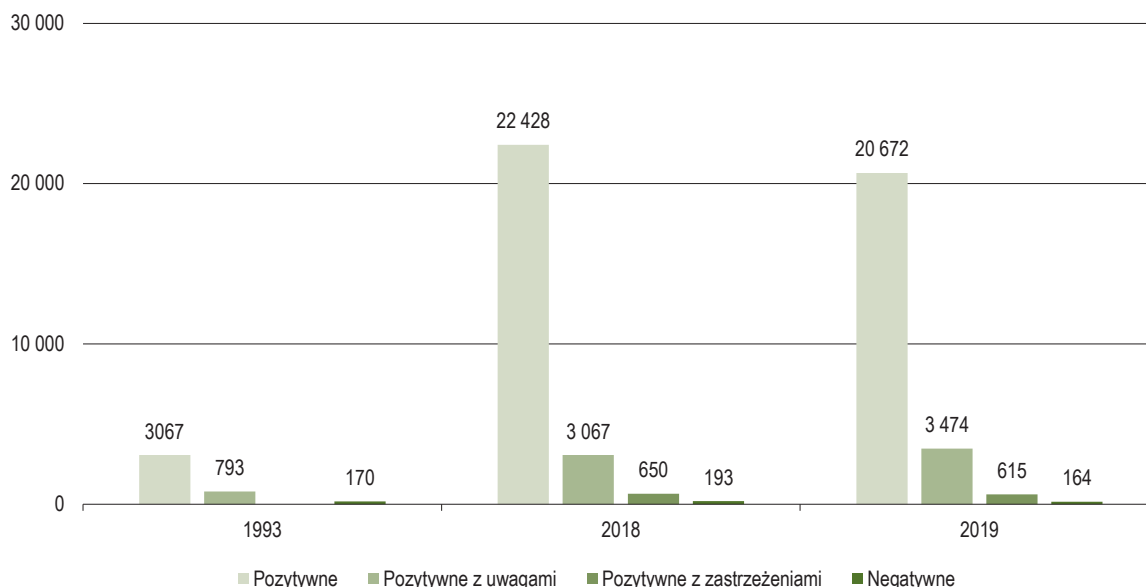
W 2019 r. izby wydały 11 opinii o programach postępowania naprawczego jst, z tego dziewięć opinii odnoszących się do programów opracowanych przez organy jst w trybie art. 240a ust. 1 uofp i dwie dotyczące zmian wprowadzonych w już przyjętych programach. Wydane opinie o programach postępowania naprawczego wskazują na wystąpienie prawie dwukrotnego wzrostu w stosunku do roku poprzedniego, w którym wydano sześć opinii, w tym dwie dotyczące zmian, podobnie jak w roku 2017.

Wśród wydanych opinii, z uwagi na ich liczbę i charakter, wyróżniają się opinie o uchwałach rad gmin o nieudzieleniu wójtowi absolutorium. W sprawie uchwał rad o nieudzieleniu absolutorium za rok 2019 wydano 10 opinii, w tym sześć negatywnych (w 2018 r. – 26 opinii, w tym 16 negatywnych).

Liczba wydanych w 2019 r. opinii o projektach uchwał budżetowych (2 969), o projektach wieloletnich prognoz finansowych (2 973), o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r. (2 966), o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2018 (2 967) i o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za rok 2018 (2 962) – wskazuje na rodzaj oraz liczbę opiniowanych dokumentów i pozostaje w bezpośrednim związku z liczbą nadzorowanych jednostek zobowiązanych do ich przedłożenia, i nie odbiega od liczby opinii wydanych w poprzednich latach. Niewielkie odchylenia w tym zakresie wynikają ze zmiany liczby związków jst oraz terminu opiniowania projektu uchwały budżetowej i projektu wieloletniej prognozy finansowej, przedstawianych do zaopiniowania w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

W 2019 r. składy orzekające izb wydały łącznie 20 672 opinie pozytywne (82,9% wydanych), 3 474 opinie pozytywne z uwagami (13,9% wydanych), 615 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (2,5% wydanych) i 164 opinie negatywne (0,7% wydanych). Spośród 164 opinii negatywnych 136 dotyczyło gmin, 11 – miast na prawach powiatu, 10 – powiatów oraz siedem – związków jst. Dla porównania – w 2018 r. wydano 22 428 opinii pozytywnych (85,2% wydanych), 3 067 opinii pozytywnych z uwagami (11,6% wydanych), 650 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (2,5% wydanych) i 193 opinie negatywne (0,7% wydanych), podczas gdy w pierwszym roku działalności izb opinie pozytywne (3 067 opinii) stanowiły zaledwie 76,1% wydanych.

Charakter opinii wydanych w latach 1993, 2018 i 2019



Wyniki opiniowania w 2019 r., podobnie jak w poprzednim roku, odnotowują niewielki spadek udziału opinii pozytywnych – do 82,9% wydanych (o 2,3 punktu procentowego) i wzrost udziału opinii pozytywnych z uwagami (o 2,3 punktu procentowego). W 2019 r., podobnie jak w roku poprzednim, najwięcej negatywnych opinii (66) wydano o przedkładanych projektach uchwał, z których 40 dotyczyło 2 973 opiniowanych projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych (1,3%), a 26 dotyczyło 2 969 opiniowanych projektów uchwał budżetowych (0,9%). Ponadto, na podstawie projektów uchwał budżetowych i projektów wieloletnich prognoz finansowych, izby wydały 18 negatywnych opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu (0,9%). Wyniki opiniowania wskazują, że w sprawach związanych z opiniowaniem przedłożonych przez jst projektów uchwał na rok 2020 wydano łącznie 84 negatywne opinie, co stanowiło 51,2% łącznej liczby negatywnych opinii wydanych w 2019 r. Dla porównania – w 2018 r. na 7 821 opiniowanych projektów uchwał wydano 99 negatywnych opinii, co stanowiło 51,3% wydanych opinii negatywnych.

W negatywnych opiniach o projektach uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych jst składy orzekające izb – przy uwzględnieniu przepisów art. 230 ust. 3 uofp – zarzuciły organom jst nieuwzględnienie obowiązku przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, w szczególności zachowania relacji, o której mowa w art. 243 uofp. Wyniki opiniowania wskazują, że niedopełnienie przez jst obowiązku zachowania relacji z art. 243 uofp legło u podstaw wydania większości negatywnych opinii o projektach wieloletnich prognoz finansowych, o projektach uchwał budżetowych oraz o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych na rok 2019⁴. Kolejnym powodem wydania opinii negatywnych było niespełnienie wymogu art. 242 ust. 1 uofp, który obowiązuje do zaplanowania w budżecie wydatków bieżących na poziomie nie wyższym niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, a także brak realistyczności zaplanowanych kwot, w tym w szczególności dochodów majątkowych i przychodów z tytułu wolnych środków.

Na podstawie przyjętych przez jst wieloletnich prognoz finansowych oraz uchwał budżetowych na rok 2020 (5 932 dokumenty) – stanowiących w świetle art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 3 uofp odrębny przedmiot opiniowania – składy orzekające izb wydały 20 negatywnych opinii, z tego osiem w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych i 12 w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (w 2018 r. przy ocenie analogicznych przedmiotów wydano 12 negatywnych opinii). W negatywnych opiniach wskazywano m.in. na konieczność zachowania relacji określonej w art. 243 uofp.

W związku z 2 767 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

⁴ Obowiązek zachowania relacji z art. 242–244 uofp, 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.

wykupu obligacji (o 1 229 wniosków mniej niż w 2018 r.) składy orzekające izb wydały 16 negatywnych opinii (z tego 12 o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki oraz cztery 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. Dla porównania – w 2018 r. w związku z 3 996 wnioskami organów wykonawczych jst izby wydały 10 negatywnych opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu obligacji.

Po dokonaniu oceny przedłożonych do zaopiniowania w 2019 r. informacji i sprawozdań z wykonania budżetu jst (2 966 informacji i 2 967 sprawozdań) oraz wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (2 962), a także przekazanych do nadzoru uchwał rad gmin w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium (10 uchwał) składy orzekające izb negatywnie zaopiniowały 41 dokumentów, z tego: sześć informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r., 17 sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2018 oraz 12 wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (z tego sześć wniosków o udzielenie i sześć wniosków o nieudzielenie absolutorium) oraz sześć uchwał rad w sprawie nieudzielenia absolutorium. Dla porównania – w 2018 r. w analogicznych sprawach wydano 72 negatywne opinie.

W 2019 r. składy orzekające izb – po dokonaniu oceny danych finansowych właściwych dla dokumentów sprawozdawczych (analiza stanu finansów, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych), jak też oceny założeń dotyczących kształtowania się podstawowych wielkości budżetowych (plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania), a także oceny trafności i rzetelności przyjętych założeń (przewidywane efekty finansowe wraz z określeniem sposobu ich obliczenia), ze szczególnym uwzględnieniem zachowania zasad i spełnienia warunków obowiązujących jst w okresie realizacji programu postępowania naprawczego oraz zachowania w wyniku jego realizacji relacji określonych w art. 242–244 uofp – pozytywnie (w tym z uwagami i zastrzeżeniami) zaopiniowały osiem programów postępowania naprawczego – opracowanych i przedłożonych do zaopiniowania w trybie art. 240a ust. 1 uofp, w tym dwie aktualizacje przyjętego programu. Składy orzekające zaopiniowały negatywnie trzy programy, przy czym w przypadku jednego programu kolegium izby uwzględniło wniesione odwołanie, zmieniając opinię na pozytywną z zastrzeżeniami. Dla porównania – w 2018 r. składy orzekające pozytywnie (z uwagami i zastrzeżeniami) zaopiniowały cztery programy postępowania naprawczego – opracowane i przedłożone do zaopiniowania w trybie art. 240a ust. 1 uofp oraz dwie aktualizacje przyjętych programów.

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

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2018 i 2019 według przedmiotu opiniowania i kategorii jednostek prezentuje **tabela 9**.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości:

- **w opiniach o możliwości spłaty** kredytu, pożyczki oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, lub wykupu papierów wartościowych – wydawanych na wniosek organu wykonawczego jst (łącznie 2 767 opinii, w tym 229 opinii pozytywnych z uwagami, 77 pozytywnych z zastrzeżeniami i 16 negatywnych) – składy orzekające izb podnosiły zarzuty dotyczące:
 - niespełnienia lub ryzyka niespełnienia przez jst relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 uofp (określającym indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań), z uwagi na ograniczone możliwości podwyższenia w roku budżetowym i kolejnych latach zdolności spłaty zobowiązań dłużnych (wskaźnika dopuszczalnych spłat), szczególnie w sytuacji znaczącego wzrostu zadłużenia jst przy braku uzyskania w latach poprzednich planowanych kwot nadwyżek operacyjnych (nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi) i dochodów ze sprzedaży majątku (w sześciu negatywnych opiniach oraz w uwagach i zastrzeżeniach w opiniach pozytywnych),
 - niespełnienia przez jst (w jednym przypadku związek) wymogów formalnoprawnych ubiegania się o kredyt, pożyczkę lub pozyskanie środków pochodzących ze sprzedaży papierów wartościowych z uwagi na stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie emisji obligacji, uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, brak aktualizacji limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, nieuwzględnienie spłat zobowiązań związku w wieloletnich prognozach finansowych gmin współtworzących oraz nieujęcie

- w wieloletniej prognozie finansowej wszystkich kosztów związanych z obsługą nowych zobowiązań kredytowych planowanych do zaciągnięcia (w siedmiu negatywnych opiniach),
- niedopełnienia wymogów określonych w przepisach, uchybień proceduralnych i formalnych, błędów rachunkowych;
- **w opiniach o projektach uchwał budżetowych na rok 2020** (2 969 opinii, w tym 821 pozytywnych z uwagami, 107 pozytywnych z zastrzeżeniami i 26 negatywnych) składy orzekające izb kwestionowały możliwość uchwalenia budżetu w projektowanych wielkościach, w tym z uwagi na:
- niezachowanie w 2020 r. i kolejnych latach relacji określonej w art. 243 uofp – w siedmiu negatywnych opiniach o projektach uchwał budżetowych,
 - niezachowanie reguły wydatkowej określonej w art. 242 ust. 1 uofp, zgodnie z którą planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki – w sześciu negatywnych opiniach o projektach uchwał budżetowych gmin,
 - brak wypełnienia wymogów określonych w art. 238 ust. 2 pkt 1 uofp oraz postanowień uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej – jedna negatywna opinia,
 - nieuwzględnienie zasad konstrukcji budżetu określonych w art. 211–217 uofp, z których wynika m.in. obowiązek prawidłowego określenia planowanych kwot dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu, w tym przypadających do spłaty zgodnie z zawartą umową, a także realnego oszacowania kwoty planowanych dochodów, w tym dochodów ze sprzedaży majątku, oraz przychodów pochodzących z wolnych środków – w dziewięciu negatywnych opiniach, w tym w trzech przypadkach ze wskazaniem na próbę obejścia przepisów art. 243 uofp);
- w opiniach pozytywnych z uwagami i zastrzeżeniami formułowano uwagi dotyczące:
- braku utworzenia lub wadliwego określenia wysokości obligacyjnych rezerw, w tym rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe, o której mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym,
 - 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 ustawy,
 - nieprawidłowego określenia upoważnień dla organów wykonawczych,
 - 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 gminach⁵), ochrony środowiska (art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska), profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (odpowiednio art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi);
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w projektach uchwał budżetowych (2 072 opinie, w tym 178 pozytywnych z uwagami, 57 pozytywnych z zastrzeżeniami i 18 negatywnych) wskazywano na te same nieprawidłowości, które stanowiły uzasadnienie do wydania negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej i projekcie wieloletniej prognozy finansowej, w tym:
- niezachowanie lub zagrożenie niezachowania w roku budżetowym i kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243, a także art. 242 ust. 1 uofp (w dziewięciu negatywnych opiniach),
 - brak możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na rok 2020 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 realizowanego deficytu budżetu w 2019 r. – w trzech negatywnych opiniach,
 - zagrożenie niezachowania relacji określonych w art. 242–244 uofp w przypadku nieuzyskania planowanego wzrostu dochodów i obniżenia wydatków bieżących – w opiniach negatywnych oraz w uwagach i zastrzeżeniach w opiniach pozytywnych;
- **w opiniach o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych** (2 973 opinie, w tym 772 pozytywne z uwagami, 133 pozytywne z zastrzeżeniami i 40 negatywnych) – zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 3 uofp – szczególnej ocenie poddano uwzględnienie obowiązku przestrzegania przepisów ustawy dotyczących

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.

uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, tj.:

- nieuwzględnienie obowiązku zachowania w roku budżetowym i kolejnych latach reguły określonej w art. 243 ust. 1 uofp, w myśl której organ stanowiący jst nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje niespełnienie w roku budżetowym oraz w każdym następującym po roku budżetowym warunku dotyczącego zachowania relacji łącznej kwoty zdefiniowanych w tym przepisie spłat do dochodów bieżących (wskaźnika planowanych spłat) na poziomie nieprzekraczającym dopuszczalnej granicy spłat, obliczonej na podstawie wykonania budżetu w trzech (do roku 2025) lub siedmiu (od roku 2026) latach poprzedzających rok budżetowy (m.in. poprzez niewliczenie do długu zobowiązań z art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp) – 20 negatywnych opinii,
- nieuwzględnienie reguły określonej w art. 242 ust. 1 uofp, w myśl której organ stanowiący jst nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące przy uwzględnieniu możliwości włączenia środków nadwyżek z lat ubiegłych i wolnych środków – w czterech negatywnych opiniach,
- niezachowanie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej oraz niedopełnienie obowiązku objaśnienia przyjętych w niej wartości (zgodnie z art. 226 ust. 1 i 2a uofp), w szczególności w związku z nieprawidłowym oszacowaniem możliwości wzrostu dochodów bieżących i obniżenia wydatków bieżących w celu uzyskania wzrostu wartości nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach oraz wielkości dochodów ze sprzedaży majątku (przeszacowanie wskaźnika dopuszczalnych spłat), a także z uwagi na nierzetelne przedstawienie kwoty długu i jego spłaty w poszczególnych latach (jako źródło pokrycia deficytu wykazano przychody z tytułu wolnych środków bądź nadwyżki z lat ubiegłych) – w 24 negatywnych opiniach,
- brak podstaw do zaangażowania do budżetów roku 2020 i lat następnych wolnych środków bądź nadwyżki z lat ubiegłych – w trzech negatywnych opiniach,
- błędne zastosowanie wyłączeń, które to wyłączenia mają zasadniczy wpływ na spełnienie wskaźnika z art. 243 uofp – w jednej negatywnej opinii,
- brak równowagi budżetu – w jednej negatywnej opinii,
- brak opracowania wieloletniej prognozy finansowej na cały okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, tj. niezgodnie z art. 227 uofp – w jednej negatywnej opinii,

ponadto w uwagach i zastrzeżeniach w wydanych opiniach wskazywano na:

- ryzyko niespełnienia relacji z art. 243 uofp – w przypadku nieuzyskania zakładanego wzrostu dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku oraz planowanego obniżenia wydatków bieżących w kolejnych latach,
- błędne ustalenie limitu zobowiązań dla przedsięwzięć,
- niezgodności kwot podanych w projekcie prognozy (innych niż wskazane w art. 229 ustawy o finansach publicznych) – z wielkościami podanymi w projekcie uchwały budżetowej;
- **w opiniach o prawidłowości planowanej kwoty długu jst** (2 921 opinii, w tym 276 pozytywnych z uwagami, 69 pozytywnych z zastrzeżeniami i 12 negatywnych) – wskazywano na:
 - niezachowanie w roku budżetowym 2019 i kolejnych latach relacji określonej w art. 243 uofp – w myśl której relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji wraz z należnymi odsetkami do planowanych dochodów ogółem (wskaźnik planowanych spłat) – nie może przekroczyć wskaźnika dopuszczalnych spłat, wyznaczonego średnią arytmetyczną relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem obliczonych dla ostatnich trzech lat),
 - niezachowanie – wbrew wymogom art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp – obowiązku określenia kwoty długu w wysokości wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, w tym z tytułów, o których mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów wydanego na podstawie art. 72 ust. 2 uofp⁶ (w opiniach negatywnych oraz w zastrzeżeniach i uwagach w opiniach pozytywnych),
 - ryzyko niezachowania relacji określonej w art. 243 uofp z uwagi na niewielką różnicę pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem spłat (w uzasadnieniu do opinii negatywnych oraz w zastrzeżeniach i uwagach w opiniach pozytywnych),

⁶ 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).

- ponadto wskazywano na konieczność wyeliminowania nieprawidłowości oraz dokonania zmian uchwał zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 5 uofp;
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w uchwałach budżetowych na rok 2019 (2 307 opinii, w tym 100 pozytywnych z uwagami, 30 pozytywnych z zastrzeżeniami i osiem negatywnych) zarzucono organom jst:
 - przekroczenie lub zagrożenie przekroczenia indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp,
 - brak możliwości uchwalenia budżetu na rok 2019 z deficytem finansowanym przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub emisji obligacji, których spłata spowoduje niezachowanie w roku budżetowym i kolejnych latach ustawowo dopuszczanej granicy spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 uofp – w dwóch negatywnych opiniach wraz ze wskazaniem na wynik badania nadzorczego uchwały budżetowej przez kolegium izby,
 - 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 (w uzasadnieniu opinii negatywnych oraz w uwagach i zastrzeżeniach w opiniach pozytywnych),
 - ryzyko nadmiernego obciążenia budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań wynikających z planowanego sfinansowania deficytu przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia kredytów i pożyczek, szczególnie w sytuacji nieuzyskania w poprzednich latach planowanego podwyższenia zdolności spłaty zobowiązań dłużnych lub nieprawidłowego określenia przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek oraz nieobjaśnienia przyjętych wartości w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej (w opiniach pozytywnych z uwagami i zastrzeżeniami),
- 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 informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r.** (2 966 opinii, w tym 441 pozytywnych z uwagami, 60 pozytywnych z zastrzeżeniami i sześć negatywnych) wskazywano organom wykonującym budżet:
 - niezachowanie zasad dokonywania wydatków, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp, w związku z dopuszczeniem do wzrostu zobowiązań wymagalnych i obciążenia wydatków budżetu zapłatą odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań – w uzasadnieniu dwóch negatywnych opinii, w tym jednej wydanej dla gminy w okresie realizacji programu postępowania naprawczego i jednej wydanej dla gminy wezwanej do opracowania programu na podstawie art. 240a ust. 1 uofp,
 - 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 szczególności dochodów ze sprzedaży majątku, występowaniem wysokich zobowiązań wymagalnych skutkujących występowaniem deficytu operacyjnego oraz koniecznością przejęcia przez jednostkę zobowiązań szpitala zarówno na skutek jego likwidacji, jak i przekształcenia (w uzasadnieniu opinii negatywnej oraz pozytywnych z zastrzeżeniami i uwagami),
- ponadto wskazywano na:
- niedopełnienie ustawowych wymogów w zakresie dokonania obligatoryjnych odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz wydatków podlegających szczególnym zasadom wykonywania budżetu,
 - niedopełnienie obowiązku przedstawienia informacji, o których mowa w art. 266 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp,
 - niezapewnienie pełnej spójności informacji z kwotami wynikającymi z uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej,
 - okoliczności wskazujące na niezachowanie dyscypliny finansów publicznych;
- **w opiniach o przedłożonych sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2018** wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami (2 967 opinii, w tym 477 pozytywnych z uwagami, 68 pozytywnych z zastrzeżeniami i 17 negatywnych) zarzucono organom jst wykonanie budżetu z naruszeniem zasad gospodarki finansowej, w tym:
 - niezachowanie reguły wydatkowej, o której mowa w art. 242 ust. 2 uofp, w związku z wykonaniem wydatków bieżących wyższych niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki oraz nieuwzględnienie skutków jej oddziaływania na zdolność spłaty zobowiązań i możliwość uchwalenia budżetu w kolejnych latach (w uzasadnieniu dwóch negatywnych opinii),

- naruszenie zasad dokonywania wydatków, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 3 pkt 3 uofp, w związku z dokonaniem wydatków z przekroczeniem kwot określonych w uchwale budżetowej lub niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków oraz niedokonaniem wydatków w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co wyraziło się m.in. wystąpieniem zobowiązań wymagalnych i zapłatą odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań (w uzasadnieniu opinii negatywnych),
 - naruszenie zasad zaciągania i spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 46 ust. 1 i art. 52 ust. 1 pkt 2 uofp, w szczególności przez zaciąganie zobowiązań powyżej planu wydatków lub dokonywanie wydatków i spłat kredytów powyżej limitów określonych w uchwale budżetowej bądź w związku z nieuwzględnieniem w planie wydatków płatności wynikających ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich (w opiniach negatywnych oraz w uwagach i zastrzeżeniach opinii pozytywnych),
 - w konsekwencji wykonania budżetu z deficytem wyższym niż planowany (lub nieuzyskania planowanej nadwyżki) – sfinansowanie deficytu budżetu (lub przypadających do spłaty kredytów) ze środków części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu na styczeń kolejnego roku (w uzasadnieniach opinii negatywnych i pozytywnych z zastrzeżeniami i uwagami),
 - niezachowanie reguły, o której mowa w art. 243 uofp, w tym zarówno poprzez zwiększenie obciążeń budżetów kolejnych lat spłatą zaciągniętych zobowiązań (podwyższenie relacji łącznej kwoty spłat do dochodów), jak i obniżenie zdolności spłaty zobowiązań w kolejnych latach (obniżenie granicy dopuszczalnych spłat) z powodu nieuzyskania planowanych kwot nadwyżki operacyjnej, w szczególności w przypadku wystąpienia deficytu operacyjnego (ujemnej różnicy dochodów i wydatków bieżących),
 - naruszenie kompetencji organu stanowiącego wynikającego z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 73a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez wykonanie deficytu na koniec roku budżetowego mimo braku jego zaplanowania, a o źródłach jego pokrycia decyduje organ wykonawczy,
 - niezachowanie obowiązku wynikającego z przepisów art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który stanowi, że gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (tzw. janosikowe),
- 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,
 - 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 2018 (2 962 opinie, w tym 177 pozytywnych z uwagami, 10 pozytywnych z zastrzeżeniami i 12 negatywnych – wśród których składy orzekające wydały opinie o 23 wnioskach o nieudzielenie absolutorium, w tym siedem pozytywnych z uwagami, cztery pozytywne z zastrzeżeniami i sześć negatywnych) – wskazywano komisjom rewizyjnym organów stanowiących jst:
 - niedopełnienie obowiązku zaopiniowania wykonania budżetu, o którym mowa w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, w związku ze sformulowaniem wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) lub zarządowi powiatu bez uprzedniego dokonania kompleksowej oceny wykonania budżetu odnoszącej się do całości wykonania planu w rozumieniu art. 211 ust. 1 uofp oraz ustalenia przyczyn powstania odchyłeń, a także ustalenia, czy winą za ich wystąpienie można obciążyć organ wykonujący budżet (w uzasadnieniu pięciu negatywnych opinii o wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium),
 - brak informacji o przeprowadzeniu przez komisję rewizyjną kontroli gospodarki finansowej jednostki w trakcie roku budżetowego,
 - niedopełnienie formalnoprawnych wymogów przedstawienia wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium – wynikających z art. 18a ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 270 ust. 2 uofp, w tym wobec braku sformułowania opinii przez komisję rewizyjną o wykonaniu budżetu przez wójta, przedstawienia organowi stanowiącemu jst wniosku w sprawie absolutorium bez rozpatrzenia wszystkich wymaganych dokumentów, w szczególności sprawozdania z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu, sprawozdania finansowego, informacji o stanie mienia jst, sformułowania wniosku w sprawie udzielenia absolutorium na podstawie nierzetelnego sprawozdania z wykonania budżetu, wystąpienia z wnioskiem absolutoryjnym bez przegłosowania przedmiotu wniosku, odstąpienia przed głosowaniem wniosku od ponownego

- rozpatrzenia sprawozdania pomimo wystąpienia okoliczności zmiany składu osobowego komisji rewizyjnej (w uzasadnieniu trzech negatywnych opinii, w tym dwóch opinii o wniosku w sprawie udzielenia absolutorium),
- sformułowanie wniosku w sprawie udzielenia absolutorium niewłaściwemu podmiotowi, tj. zastępcy wójta zamiast wójtowi, który jest objęty procedurą absolutorijną jako organ wykonujący budżet (opinia negatywna o wniosku w sprawie udzielenia absolutorium),
 - niezachowanie wymogów procedowania absolutorium, w tym określonych w art. 270 ust. 2 i 3 i art. 271 uofp – wobec stawiania zarzutów niezwiązanych z wykonaniem budżetu, w tym dotyczących przyjęcia błędnych założeń w planowaniu, sformułowania wniosku w sprawie udzielenia absolutorium na podstawie nierzetelnego sprawozdania z wykonania budżetu oraz sformułowania (w uzasadnieniu czterech opinii negatywnych),
 - 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** (10 opinii, z tego trzy pozytywne, jedna pozytywna z zastrzeżeniami i sześć negatywnych) składy orzekające izb – po dokonaniu oceny spełnienia wymogów formalnoprawnych, jak też materialnoprawnych przesłanek podjęcia uchwały – zarzuciły organom stanowiącym jst:
 - podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) bez dokonania całościowej oceny wykonania budżetu, tj. wykazania wystarczających merytorycznych przesłanek negatywnej oceny jego wykonania, stanowiących w świetle art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym podstawę udzielenia absolutorium z tego tytułu, w tym z powodu niepodjęcia w trakcie debaty absolutorijnej merytorycznej dyskusji nad oceną wykonania budżetu lub dokonania jedynie wybiórczej oceny jego elementów, w szczególności wykonania zadań inwestycyjnych i pozyskania środków na ich finansowanie – bez uwzględnienia uwarunkowań powstałych rozbieżności oraz wykazania, jakie działania lub zaniechania zostały zawinione,
 - nieudzielenie absolutorium na podstawie zarzutów, które nie dotyczyły wykonania budżetu za 2018 r., w tym odnoszących się do wykonania budżetów lat poprzednich czy ogólnej oceny działalności organu wykonawczego (w trzech negatywnych opiniach),
 - podjęcie uchwały z naruszeniem art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wobec podjęcia decyzji w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi) bez rozstrzygnięcia absolutorium w wyniku głosowania – uchwała w sprawie udzielenia absolutorium nie uzyskała bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady (w trzech negatywnych opiniach);
 - **w opiniach o programach postępowania naprawczego jst** – 11 opinii, z tego dziewięć opinii w sprawie programów i dwie opinie dotyczące zmiany programu (dwie opinie pozytywne, trzy pozytywne z uwagami, trzy pozytywne z zastrzeżeniami i trzy negatywne) przyjętych przez rady gmin (pięć), miast na prawach powiatu (dwa) oraz powiatów (cztery) – składy orzekające izb wskazywały na⁷:
 - niewypełnienie dyspozycji art. 240a ust. 3 pkt 2 i 3 uofp w zakresie określenia przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, zapewniających zachowanie zasad określonych w art. 242–244, w tym przyjęcia założeń dotyczących wzrostu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości bez podwyższenia stawek w tym podatku, nieokreślenia sposobu obliczenia przewidywanego efektu finansowego z tytułu likwidacji zwolnień w podatku od nieruchomości, braku realnych możliwości pozyskania dochodów ze sprzedaży oraz wynajmu nieruchomości, zaplanowania nierealnego zmniejszenia wydatków bieżących, zaniechania przedstawienia działań, których podjęcie jest konieczne z punktu widzenia zapewnienia realizacji obligatoryjnych zadań

⁷ Szerzej o programach postępowania naprawczego w Rozdziale V *Sprawozdania*.

- gminy w zakresie oświaty, błędnego sposobu wyliczenia oszczędności wynikających z rezygnacji z realizacji zadań inwestycyjnych (w trzech negatywnych opiniach),
- ryzyko wynikające z przyjęcia nierealistycznych założeń dotyczących restrukturyzacji zadłużenia, w tym wynikające z niedopełnienia przez jst ustawowo określonych przesłanek ubiegania się o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, o których mowa w art. 224 ust. 1 uofp, oraz wynikające z wyższych kosztów obsługi długu w związku z planowanym okresem karencji w spłacie zobowiązań i wydłużeniem okresu ich spłaty do 2044 r. (w opinii negatywnej i uwagach i zastrzeżeniach w opiniach pozytywnych),
 - brak szczegółowej analizy kondycji finansowej jst, w tym braku pogłębionej analizy podstawowych wskaźników odzwierciedlających sytuację finansową gminy lub brak uwzględnienia wszystkich skutków planowanych do podjęcia działań, w tym przy planowaniu restrukturyzacji zatrudnienia w jednostkach budżetowych gminy – braku zabezpieczenia w budżecie środków na odprawy i inne należne świadczenia dla zwalnianych pracowników, brak możliwości zabezpieczenia w budżecie powiatu środków finansowych na zabezpieczenie roszczeń Skarbu Państwa (w opinii negatywnej i uwagach i zastrzeżeniach w opiniach pozytywnych),
 - nieuwzględnienie – wbrew wymogom art. 240a ust. 4 i 5 uofp – warunków i ograniczeń obowiązujących w okresie realizacji programu, w tym dotyczących możliwości niezachowania relacji określonych w art. 242–244 uofp jedynie w okresie realizacji programu i w odniesieniu do spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu – w uwagach i zastrzeżeniach opinii pozytywnych, w tym w związku z zamiarem wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa w trybie art. 224 uofp.

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 2019 r. do kolegiów izb wniesiono **17 odwołań** od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2018 r. – 27), 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 spłaty zobowiązania, o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych,
- opinii negatywnej o projekcie uchwały budżetowej rok 2020,
- trzech negatywnych opinii o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, z tego jednego projektu na rok 2019 i lata następne i dwóch na rok 2020 i lata następne,
- negatywnej opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na 2019 r.,
- dwóch opinii o informacjach o przebiegu wykonania budżetu gminy za pierwsze półrocze 2019 r. (negatywnej i pozytywnej z uwagami),
- czterech opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za rok 2018 (dwóch opinii negatywnych oraz dwóch opinii pozytywnych z uwagą),
- trzech opinii o wnioskach komisji rewizyjnych rad gmin w sprawie absolutorium (opinii pozytywnej i pozytywnej z uwagami o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium oraz opinii negatywnej o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium),
- dwóch negatywnych opinii o programach postępowania naprawczego.

W 2019 r. kolegia izb rozpatrzyły **18 odwołań** organów jst od uchwał składów orzekających w sprawie opinii (w 2018 r. – 27), z tego pięć odwołań wniesionych w 2018 r. i 13 odwołań wniesionych w 2019 r. W jednym przypadku kolegium izby postanowiło zawiesić postępowanie w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały składu orzekającego w sprawie negatywnej opinii o programie postępowania naprawczego – do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu wydanego w sprawie skargi wniesionej przez gminę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na

uchwałę kolegium izby stwierdzającą nieważność uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego.

Do rozpoznania w 2020 r. pozostały trzy odwołania wniesione pod koniec 2019 r. od opinii w sprawie projektu uchwały budżetowej jst na 2020 r. (jedno) oraz w sprawie projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych na rok 2020 i lata następne (dwa).

Kolegia izb – w wyniku rozpatrzenia 18 odwołań od uchwał składów orzekających w sprawie opinii – postanowiły w 2019 r.:

- **o uwzględnieniu siedmiu odwołań**, w tym dwóch w części, z tego dwóch od opinii o projektach uchwał budżetowych na 2019 r. (od opinii negatywnej i pozytywnej z uwagami), jednego od negatywnej opinii o projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej na rok 2019 i lata następne, dwóch od negatywnych opinii o możliwości sfinansowania deficytu, jednego od opinii pozytywnej z uwagą o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za rok 2018 oraz jednego od negatywnej opinii o programie postępowania naprawczego, Kolegia izb uwzględniły – po zapoznaniu się z przedłożonymi dodatkowymi wyjaśnieniami i dokumentami (w tym ekspertyzą prawnopodatkową i opinią biegłego rewidenta) – odwołania m.in. dotyczące kwoty planowanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, uznanych przez skład orzekający za nierealistyczne, a w przypadku programu postępowania naprawczego – wysokości zaplanowanych dochodów bieżących oraz braku określenia sposobu obliczenia efektów finansowych przedsięwzięć naprawczych dotyczących ograniczenia wydatków bieżących.
- **o oddaleniu ośmiu odwołań**, z tego jednego od negatywnej opinii o projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej na rok 2019 i lata następne, trzech od opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za rok 2018 (od dwóch opinii negatywnych i pozytywnej z uwagą), dwóch od opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r. (od opinii negatywnej i pozytywnej z uwagami), jednego o negatywnej opinii o możliwości spłaty kredytu oraz jednego od opinii pozytywnej z uwagą o możliwości spłaty zobowiązania, o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych. Kolegia izb oddaliły odwołania z uwagi na brak uznania zasadności zarzutów podnoszonych przez odwołujących czy też uznania ich za mające wpływ na podważenie legalności uchwały składu orzekającego i prawidłowość dokonanych w niej ocen. W szczególności kolegia izb podzieliły argumenty zawarte w uchwałach składów orzekających dotyczące: braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, nierzetelnego planowania dochodów majątkowych, niedoszacowania planu wydatków budżetu na 2019 r., błędnej prezentacji sytuacji finansowej gminy w zakresie deficytu budżetowego, sfinansowania wydatków budżetu roku 2018 środkami części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej na styczeń 2019 r., wysokiego poziomu zobowiązań ogółem, w tym zobowiązań wymagalnych.
- **o oddaleniu z przyczyn formalnych (odrzuconiu) trzech odwołań** od opinii o wnioskach komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium (od opinii pozytywnej, pozytywnej z uwagami i negatywnej) wobec stwierdzenia niedopuszczalności wniesienia odwołania przez komisję rewizyjną (w dwóch przypadkach) oraz burmistrza. Kolegia izb wskazały na brak uprawnienia do podejmowania w imieniu organu stanowiącego czynności w przedmiocie wniesienia odwołania od opinii wydanej w sprawach określonych w art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych⁸.

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

Po upływie terminu do wniesienia odwołania – zgodnie z dyspozycją art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – prezesi izb powiadomili właściwych wojewodów i ministra właściwego do spraw finansów publicznych o 17 przypadkach wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst za rok 2018 wraz z przedstawieniem zarzutów sformułowanych w opiniach składów orzekających.

⁸ Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 396/08 i wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2534/10.

Rozdział IV. Działalność kontrolna

1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe

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

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

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

Obowiązujący od 2011 r. ramowy zakres kontroli kompleksowych¹ prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe jest jednolity i obejmuje następujące zagadnienia:

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

W 2019 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 1 120 kontroli, w tym 709 kontroli kompleksowych, zarówno tych, których obowiązek przeprowadzania w każdej jst, co najmniej raz na cztery lata, wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jak również innych kontroli kompleksowych.

W ramach tych kontroli dokonywane było również sprawdzenie sposobu wykonania wniosków pokontrolnych wydanych po przeprowadzonych poprzednio kontrolach.

Kontrola wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, przeprowadzona w formie kontroli problemowych, była realizowana 280 razy.

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

Sprawdzanie wykonania wniosków pokontrolnych realizowano także w formie odrębnych kontroli sprawdzających, których w 2019 r. wykonano 17.

Regionalne izby obrachunkowe w 2019 r. zweryfikowały zasadność łącznie 784 (w 2018 r. – 773) doniesień oraz informacji o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach (w tym m.in. pisma otrzymane od policji, prokuratury, CBA, UZP, Izby Administracji Skarbowej, Urzędu Celno-Skarbowego, rzeczników dyscypliny finansów publicznych, ministrów, wojewodów, posłów, wójtów/burmistrzów, starostów, radnych, a także od innych instytucji, osób prawnych i fizycznych oraz pisma anonimowe).

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

Ponadto tematyka kontroli problemowych związana była z zadaniami określonymi na 2019 r. przez KR RIO². Izby, na podstawie jednolitego programu, przeprowadziły kontrolę koordynowaną dotyczącą zagadnienia pn.: „Finansowanie kultury fizycznej i sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2017–2018” (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze). Ustalenia kontroli koordynowanej zostały przedstawione w pkt 2 niniejszego rozdziału.

Wzorem lat ubiegłych, największy udział w strukturze kontroli wg ich rodzaju stanowiły kontrole kompleksowe – 63,3%. Udział kontroli problemowych wyniósł 25,0% i związany był m.in. z kontrolami koordynowanymi. Kontrole doraźnych związanych z koniecznością weryfikacji bieżąco uzyskiwanych informacji na temat jst, ich jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów podlegających kontroli przeprowadzono 10,2%. Liczba weryfikacji wykonania wniosków pokontrolnych przeprowadzonych jako kontrole stanowiła 1,5% 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 2019 r. według ich rodzajów oraz podmiotów objętych kontrolą

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Ogółem, z tego:	1 120	100,0	709	100,0	280	100,0	114	100,0	17	100,0
Województwa samorządowe	4	0,4	1	0,1	3	1,1	-	x	-	x
Powiaty	37	3,3	33	4,7	1	0,4	1	0,9	2	11,8
Miasta na prawach powiatu	36	3,2	19	2,7	15	5,3	1	0,9	1	5,9
Gminy ogółem:	710	63,4	648	91,4	33	11,8	19	16,6	10	58,8
– miejskie	90	8,0	79	11,1	10	3,6	1	0,9	-	x
– miejsko-wiejskie	200	17,9	177	25,0	11	3,9	10	8,7	2	11,8
– wiejskie	420	37,5	392	55,3	12	4,3	8	7,0	8	47,1
Związki jst ¹⁾	8	0,7	7	1,0	1	0,4	-	x	-	x
Stowarzyszenia jst	2	0,2	-	x	2	0,7	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	323	28,8	1	0,1	225	80,3	93	81,6	4	23,5

¹⁾ Izby: w Olsztynie (1) oraz w Poznaniu (7) sklasyfikowały jako kompleksowe kontrole w związkach jst.

²⁾ Kontrola Związku Międzygminnego EKO 7 z siedzibą w Krotoszynie została wykazana jako kontrola kompleksowa w: jednostki organizacyjne jst i inne.



²⁾ Uchwała Nr 14/2018 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 26 września 2018 r.

W roku 2019, wzorem roku 2018, w jednostkach organizacyjnych jst przeważały kontrole problemowe – 69,7%, doraźne – 28,8%, natomiast sprawdzające stanowiły 1,2% wszystkich kontroli.

Kontrole jednostek organizacyjnych jst, samorządowych osób prawnych i innych jednostek przeprowadzone w 2019 r. według rodzajów kontroli

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:					
			problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Ogółem, z tego:	322	100,0	225	100,0	93	100,0	4	100,0
Jednostki budżetowe	262	81,4	178	79,1	81	87,1	3	75,0
Zakłady budżetowe	11	3,4	7	3,1	3	3,2	1	25,0
Instytucje kultury ¹⁾	45	14,0	38	16,9	7	7,5	-	x
SP ZOZ ¹⁾	1	0,3	1	0,5	-	x	-	x
Pozostałe osoby prawne ¹⁾	2	0,6	1	0,4	1	1,1	-	x
Pozostałe ²⁾	1	0,3	-	x	1	1,1	-	x

¹⁾ Samorządowe osoby prawne.

²⁾ Między innymi beneficjenci dotacji otrzymanych od jst.

Z analizy liczby nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli w poszczególnych kategoriach jednostek w 2019 r. oraz ich ogólnej liczby wynika, iż jednostkami, w których przeciętnie występowało najwięcej popełnianych i wykrywanych w czasie jednej kontroli naruszeń prawa, były związki i stowarzyszenia jst, następnie gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie. Na każdą przeprowadzoną kontrolę w związku i stowarzyszeniu jst przypadało średnio 63,8 nieprawidłowości. Z kolei na każdą z przeprowadzonych kontroli w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich przypadało ich około 13,2–15,3, co stanowiło spadek liczby nieprawidłowości odpowiednio o 10,8% i 3,8%.

Zestawienie liczby nieprawidłowości, przypadających na jedną kontrolę, wg typu jednostki kontrolowanej oraz rodzaju kontroli w 2019 r.

Typ jednostki	Rodzaj kontroli									
	ogółem		kompleksowa		problemowa		doraźna		sprawdzająca	
	Liczba nieprawidłowości									
	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę	ogółem	na jedną kontrolę
Ogółem, z tego:	11 845	10,6	10 483	14,8	977	3,5	351	3,1	34	2,0
Województwa samorządowe	25	6,3	19	19,0	6	2,0	-	x	-	x
Powiaty	355	9,6	349	10,6	4	4,0	1	1,0	1	0,5
Miasta na prawach powiatu	299	12,0	261	13,7	32	2,1	4	4,0	2	2,0
Gminy ogółem:	10 139	14,3	9 833	15,2	139	4,2	136	7,2	31	3,1
– miejskie	1 059	11,8	1 031	13,1	28	2,8	-	x	-	x
– miejsko-wiejskie	2 639	13,2	2 557	14,4	43	3,9	39	3,9	-	x
– wiejskie	6 441	15,3	6 245	15,9	68	5,7	97	12,1	31	3,9
Związki i stowarzyszenia jst	638	63,8	15	2,1	539	179,7	84	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	389	1,2	6	6,0	257	1,1	126	1,4	-	x

Nieprawidłowości dot. Związku Międzygminnego EKO 7 z siedzibą w Krotoszynie zostały wykazane w ramach kontroli kompleksowej w jednostkach organizacyjnych jst i inne.

Regionalne izby obrachunkowe w 2019 r. kontynuowały wymianę doświadczeń polegającą m.in. na wspólnych szkoleniach i warsztatach w zakresie wykorzystywania komputerowych metod analitycznych (CAATs³⁾ w czynnościach

³⁾ CAATs – informatyczne techniki wspomagania audytu.

kontrolnych za pomocą posiadanego programu ACL⁴. Prawie wszystkie kontrolowane przez regionalne izby obrachunkowe jednostki stosują do ewidencji księgowej oprogramowanie komputerowe, zatem zasadne jest posiadanie umiejętności pozyskiwania danych z takich zasobów oraz ich przetwarzania za pomocą technik komputerowych. Wymaga to ciągłego podnoszenia kwalifikacji w tym zakresie. W ramach okresowych spotkań inspektorów kontroli poruszane są zagadnienia w zakresie obsługi ACL nie tylko na poziomie zaawansowanym czy też eksperckim, lecz także podstawowym. Ze względu na fluktuację zatrudnienia pojawia się ciągle grupa nowych osób, która rozpoczyna pracę z tym oprogramowaniem, i w związku z tym corocznie zmienia się sposób oraz skala jego zastosowania w poszczególnych izbach w czynnościach kontrolnych.

Wykorzystanie oprogramowania ACL w czasie czynności kontrolnych w 2019 r.

Wyszczególnienie	Liczba zastosowań programu ACL w kontrolach				
	ogółem	kompleksowe	problemowe	doraźne	sprawdzające
Ogółem, z tego:	446	433	7	-	6
Ustalenia ogólnooorganizacyjne	4	4	-	-	-
Księgowość i sprawozdawczość	179	173	-	-	6
Wykonanie budżetu, w tym:	241	234	7	-	-
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	10	8	2	-	-
– dochody i przychody	21	21	-	-	-
– wydatki i rozchody	210	205	5	-	-
Zamówienia publiczne	3	3	-	-	-
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	4	4	-	-	-
Dług publiczny	5	5	-	-	-
Gospodarka mieniem	4	4	-	-	-
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	6	6	-	-	-

Inspektorzy kontroli wykorzystali w 446 przypadkach możliwości, jakie daje ww. oprogramowanie, w czasie prowadzonych kontroli w 2019 r. Oprogramowanie ACL bazuje na danych elektronicznych (szczególnie numerycznych), dlatego też największe zastosowanie miało przy kontroli zagadnień: wydatki i dochody budżetowe (47,1%) oraz księgowość i sprawozdawczość (40,1%).

1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W rezultacie przeprowadzonych czynności kontrolnych w 2019 r. stwierdzono 11 845 przypadków wystąpienia nieprawidłowości⁵, tj. o 4,5% mniej niż w roku poprzednim.

Nieprawidłowości w 2019 r., analogicznie jak w latach poprzednich, zostały połączone w kilka podstawowych grup zagadnień: ustalenia ogólnooorganizacyjne, księgowość i sprawozdawczość, ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu, dochody budżetowe, wydatki budżetowe, zamówienia publiczne, rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji, dług publiczny, gospodarka mieniem, rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi.

Największy udział w ogólnej liczbie stwierdzonych nieprawidłowości stanowiły nieprawidłowości w zakresie działań związanych z realizacją budżetu – 38,2%, w tym dochodów i przychodów (21,5%) oraz wydatków i rozchodów (12,9%), jak również w zagadnieniach dotyczących księgowości i sprawozdawczości (28,7%), ustaleń ogólnooorganizacyjnych (9,3%), zamówień publicznych (10,1%) oraz gospodarki mieniem (6,8%).

⁴ ACL – Audit Command Language – nowoczesne narzędzie stosowane przez niektóre organy kontroli, a także firmy audytorskie.

⁵ W klasyfikacji nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli przyjmuje się za jedną nieprawidłowość danego rodzaju, bez względu na fakt, czy w danej kontroli ujawniony został jeden taki przypadek, czy więcej tego rodzaju przypadków nieprawidłowości.

Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli regionalnych izb obrachunkowych w latach 2015–2019

Wyszczególnienie	2015		2016		2017		2018		2019	
	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
Ogółem, z tego:	14 156	100,0	14 029	100,0	12 311	100,0	12 404	100,0	11 845	100,0
Ustalenia ogólnooorganizacyjne	1 321	9,3	1 298	9,3	1 210	9,8	1 133	9,1	1 107	9,3
Księgowość i sprawozdawczość	4 264	30,1	4 231	30,1	3 774	30,7	3 642	29,4	3 401	28,7
Wykonanie budżetu, w tym:	5 215	36,8	5 157	36,8	4 550	37,0	4 795	38,7	4 525	38,2
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	490	3,5	519	3,7	417	3,4	479	3,9	449	3,8
– dochody i przychody	3 071	21,6	2 966	21,1	2 650	21,5	2 920	23,5	2 552	21,5
– wydatki i rozchody	1 654	11,7	1 672	11,9	1 483	12,0	1 396	11,3	1 524	12,9
Zamówienia publiczne	1 292	9,1	1 460	10,4	1 194	9,7	1 231	9,9	1 192	10,1
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	676	4,8	624	4,4	524	4,3	530	4,3	587	5,0
Dług publiczny	137	1,0	194	1,4	158	1,3	152	1,2	170	1,4
Gospodarka mieniem	1 158	8,2	982	7,0	848	6,9	839	6,8	804	6,8
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	93	0,7	83	0,6	53	0,4	82	0,7	59	0,5

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 2019 r. wystąpiło 1 107 przypadków nieprawidłowości, stanowiących 9,3% ich łącznej liczby, dotyczących zagadnień z zakresu organizacji jednostek, w tym kontroli zarządczej, do których zaliczały się m.in.:

- niewłaściwe opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (w tym np. zkładowego planu kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera) – 298,
- brak lub nieprzestrzeganie mechanizmów kontroli zarządczej – 167,
- niewykonanie wniosków pokontrolnych – 132,
- nieprzestrzeganie instrukcji kancelaryjnej (np. brak daty wpływu) – 77,
- nieprawidłowości przy zatrudnianiu pracowników samorządowych (m.in. osób pełniących funkcje kierownicze, np. sekretarza, głównego księgowego) – 65,
- nieprawidłowe zorganizowanie wspólnej obsługi finansowo-księgowej – 57,
- zaniechanie bądź nieprawidłowe prowadzenie audytu w jednostce do tego zobowiązanej – 41,
- nieprawidłowości organizacyjne dotyczące instytucji kultury (np. nieprawidłowe prowadzenie rejestru, forma gospodarki finansowej) – 40,
- zatrudnienie na stanowisku skarbnika/głównego księgowego osoby niespełniającej wymagań wynikających z ustawy o finansach publicznych – 6,
- nieokreślenie formy organizacyjno-prawnej jednostek organizacyjnych – 5,
- nieudzielenie kierownikom jednostek organizacyjnych pełnomocnictw do jednoosobowego działania – 1.

W Urzędzie Gminy Zambrów (woj. podlaskie) zatrudniona jest żona wójta tej gminy. W zakresie jej czynności przewidziano bezpośrednią podległość wójtowi. Ponadto w gminie Zambrów od 2000 r. obowiązywała umowa zlecenia na wykonywanie obowiązków komendanta gminnego OSP. W kadencji 2014–2018 osoba będąca na podstawie tej umowy komendantem OSP była jednocześnie radnym, pełniąc dodatkowo funkcję Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Gminy. W 2015 r. aneksem do umowy z 2000 r. wójt zwiększył wynagrodzenie miesięczne zleceniobiorcy z 380,00 zł do 1 000,00 zł.

W gminie Krasnopol (woj. podlaskie) pracownik był zatrudniony jako zastępca wójta (1/4 etatu; nie wskazano godzin pracy) i referent ds. obsługi informatycznej urzędu gminy (1/4 etatu w godz. 7.00–9.00) oraz jako główny księgowy w szkole (na pełen etat). Nie było możliwości uniknięcia sytuacji pełnienia dwóch funkcji w urzędzie w tych samych godzinach pracy z podwójnie pobieranym wynagrodzeniem. Według regulaminu organizacyjnego urzędu do zadań zastępcy wójta należy bowiem wykonywanie zadań wójta podczas jego nieobecności. W każdym przypadku nieobecności wójta w urzędzie pracownik ten, będąc obecny w urzędzie, zobowiązany jest regulaminem do wykonywania zadań wójta. Wystąpienie takich sytuacji potwierdzono w trakcie kontroli. Wykonując obowiązki wójta, zastępca jednocześnie pobierał za ten sam czas wynagrodzenie ze stanowiska referenta.

Trzem pracownikom Urzędu Miasta Suwałki (woj. podlaskie), dwóm zastępcom prezydenta oraz sekretarzowi, prezydent udzielił jednakowych upoważnień do wykonywania w swoim imieniu czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, m.in. powoływania komisji przetargowej, akceptacji specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zatwierdzania wyboru wykonawcy lub unieważnienia postępowania. Stwierdzony stan może istotnie utrudniać ustalenie osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych czynności w postępowaniach, zwłaszcza w sytuacji zaniechania wykonania obowiązków przynależnych zamawiającemu.

Wójt gminy Sicienko (woj. kujawsko-pomorskie) nieprawidłowo nawiązał stosunek pracy z dyrektorem Gminnej Biblioteki Publicznej w Sicienku poprzez zawarcie w dniu 1 sierpnia 2008 r. umowy o pracę zamiast powołania na to stanowisko przez organizatora instytucji kultury.

W Urzędzie Gminy Lisewo (woj. kujawsko-pomorskie) w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości dokonano zmiany zasad wyceny aktywów w trakcie roku, tj. od dnia 31 lipca 2018 r.

Burmistrz miasta i gminy Mrocza (woj. kujawsko-pomorskie) nie zapewnił w 2016 r. skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie wypłaty nagród trzem pracownikom urzędu, w łącznej kwocie 18 000,00 zł, poprzez: wypłacenie z banku środków pieniężnych na nagrody przed sporządzeniem listy płac stanowiącej podstawę do wypłaty nagród. Ponadto ustalono, że pobrane środki nie odpowiadały kwocie wynikającej z następczo sporządzonej listy płac.

W 2018 r. na stanowisko zastępcy wójta gminy Choczewo (woj. pomorskie) powołano osobę, która nie spełnia minimalnego wymagania kwalifikacyjnego dotyczącego wymogu sześcioletniego stażu pracy, oraz nie powołano od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli sekretarza gminy.

W 2018 r. Urząd Gminy w Karsinie (woj. pomorskie) prowadził obsługę kasową Biura Organizacji Oświaty Samorządowej (jednostki budżetowej gminy) oraz samorządowych instytucji kultury (domów kultury w Karsinie, Wielu i Osowie oraz Gminnej Biblioteki Publicznej w Wielu) na podstawie porozumień zawartych pomiędzy wójtem gminy a kierownikami poszczególnych jednostek, mimo że urząd nie był jednostką obsługującą dla tych jednostek.

W 2018 r. Urząd Gminy w Górnicy (woj. świętokrzyskie) prowadził obsługę kasową szkoły podstawowej pomimo niepodjęcia przez radę gminy uchwały wskazującej urząd jako jednostkę obsługującą w tym zakresie.

W gminie Bogoria (woj. świętokrzyskie) w latach 2018 i 2019 nie prowadzono audytu wewnętrznego, pomimo że w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego na rok 2018 i 2019 kwota dochodów i przychodów, a także kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł. Podobną nieprawidłowość stwierdzono w mieście i gminie Głogówek (woj. opolskie).

Urząd Miejski w Krzepicach (woj. śląskie) prowadził obsługę finansowo-księgową gminnych placówek oświatowych, pomimo że Rada Miejska w Krzepicach nie podjęła uchwały w zakresie prowadzenia wspólnej obsługi jednostek oraz nie wskazała urzędu jako jednostki obsługującej w tym zakresie.

W gminie Iwkowa (woj. małopolskie) zawarto w dniu 1 czerwca 2018 r. umowę zlecenia z audytorem wewnętrznym z terminem obowiązywania do dnia 31 grudnia 2018 r. Umowa ta powinna być zawarta na okres co najmniej roku.

W latach 2013–2018 wójt gminy Lanckorona (woj. małopolskie) zaniechał przekazywania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, podejmowanych przez Radę Gminy Lanckorona, uchwał dotyczących systemu

gospodarowania odpadami komunalnymi. Z dziewięciu podjętych w tym okresie uchwał tylko jedna – z dnia 30 listopada 2016 r., dotycząca ustalenia terminu częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, została przesłana do izby.

W gminie Łabunie (woj. lubelskie) zatrudniono na stanowisku sekretarza gminy osobę nieposiadającą wymaganego stażu pracy.

W gminie Modliborzyce (woj. lubelskie) skarbnik gminy zatrudniony był dodatkowo na podstawie umowy o pracę w nadzorowanej przez gminę jednostce.

Urząd Gminy w Ruścu (woj. łódzkie) prowadził w latach 2017–2018 obsługę finansowo-księgową Gminnego Ośrodka Kultury w Ruścu. Natomiast Zespół Szkolno-Przedszkolny w Ruścu prowadził obsługę finansowo-księgową Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Woli Wiązowej. Powyższe miało miejsce mimo braku podjęcia przez radę gminy uchwały stanowiącej podstawę organizowania wspólnej obsługi dla jednostek budżetowych i zawarcia stosownego porozumienia między wójtem gminy (kierownikiem urzędu gminy) i kierownikiem instytucji kultury.

W mieście i gminie Baborów (woj. opolskie) stwierdzono naruszenie wprowadzonych zarządzeniem burmistrza procedur kontroli zarządczej poprzez zaniechanie sporządzania wymaganej dokumentacji potwierdzającej realizację kontroli zarządczej, tj. zestawienia celów komórek organizacyjnych, wykazu celów dla całej jednostki, identyfikacji ryzyk, raportu całorocznego z analizy zidentyfikowanych ryzyk, sprawozdania z reakcji na ryzyko, zestawienia zadań wrażliwych, ankiet z samooceny kierowników jednostek, komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk, oświadczenia burmistrza o stanie kontroli zarządczej, kwestionariuszy zarządzania ryzykiem, rejestru ryzyk oraz matrycy punktowej analizy ryzyka.

Analiza faktycznych zasad wykonywania obsługi przez Centrum Usług Wspólnych Gminy Wydminy (woj. warmińsko-mazurskie) wykazała, że jednostka ta prowadziła księgi rachunkowe budżetu gminy Wydminy (organu).

Z dniem 1 stycznia 2017 r. wprowadzono wspólną obsługę finansowo-księgową, administracyjną i organizacyjną dla jednostek organizacyjnych gminy Gietrzwałd (woj. warmińsko-mazurskie). Mimo zapewnienia przez jednostkę obsługującą realizacji zadań głównego księgowego, w tym m.in. dla Zakładu Gospodarki Komunalnej w Gietrzwałdzie, w wymienionej jednostce obsługiwanej nadal zatrudniano głównego księgowego. W zakładzie prowadzono także obsługę kadrową.

W 2018 r. w budżecie miasta i gminy Swarzędz (woj. wielkopolskie) zaplanowano dochody w kwocie 245 520 716,47 zł, a wydatki w kwocie 256 107 056,47 zł. Zarówno kwota dochodów, jak i kwota wydatków przekroczyły 100 000 tys. zł, zatem burmistrz miasta i gminy Swarzędz zobowiązany był do zatrudnienia audytora wewnętrznego w jednostce.

W gminie Przecław (woj. podkarpackie) w 2018 r. nie prowadzono audytu wewnętrznego pomimo zawartej z audytorem umowy zlecenia na usługowe prowadzenie audytu wewnętrznego. Nie wyegzekwowano od audytora ani obowiązku przeprowadzenia audytu, ani sporządzenia sprawozdania ze stanu audytu w 2018 r. Dodatkowo, wypłacono audytorowi wynagrodzenie w wysokości 15 840,00 zł za usługę wykonania audytu w 2018 r., której faktycznie nie świadczył.

W gminie Krzywca (woj. podkarpackie) ustalono, że nie są wykonane i realizowane na bieżąco wnioski pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z poprzedniej kontroli kompleksowej. Z 50 wniosków pokontrolnych skierowanych do wójta gminy Krzywca nie wykonano i na bieżąco nie realizowano 6 wniosków pokontrolnych, co skutkowało powtarzaniem się nieprawidłowości uprzednio stwierdzonych, szczególnie w zakresie zamówień publicznych i inwentaryzacji.

W gminie i mieście Ulanów (woj. podkarpackie) nie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy w Ulanowie informacji jawnych zawartych w oświadczeniach majątkowych burmistrza gminy i miasta, sekretarza gminy i miasta oraz skarbnika gminy i miasta za lata: 2016, 2017 i 2018.

Zarządzeniami wydanymi w latach 2011 i 2017 burmistrz Pełczyc (woj. zachodniopomorskie) powołał Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, którymi jako jej przewodniczącą wskazał własną osobę. Wskutek powyższego w badanym okresie doszło do naruszenia zakazu wykonywania przez zatrudnionego na podstawie wyboru pracownika samorządowego zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami burmistrza lub mogłyby wywoływać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność. Z tytułu pełnienia funkcji przewodniczącego ww. komisji w latach 2015–2018 burmistrzowi wypłacono wynagrodzenie w łącznej kwocie 764,00 zł brutto.

W latach 2012–2019 wójt gminy Karnice (woj. zachodniopomorskie) wyznaczył nauczycielkę Szkoły Podstawowej w Cerkwicy, będącą jednocześnie radną gminy Karnice kadencji 2010–2014 i 2014–2018, do pełnienia zastępstwa dyrektora szkoły w przypadku jego nieobecności. Odpowiednimi zarządzeniami dyrektor szkoły określił zakres jej obowiązków i uprawnień. Ponadto stwierdzono, że osoba wyznaczona przez organ prowadzący do zastępowania dyrektora nie otrzymała dodatkowego wynagrodzenia z tytułu pełnienia obowiązków kierownika jednostki.

Z dniem 17 grudnia 2018 r. w Urzędzie Gminy i Miasta Sianów (woj. zachodniopomorskie) zatrudniono sekretarza na podstawie porozumienia o przeniesieniu pracownika z urzędu innej jednostki samorządu terytorialnego zamiast w drodze procedury naboru na wolne stanowisko kierownicze.

W gminie Pomiechówek (woj. mazowieckie) audyt wewnętrzny był prowadzony przez usługodawcę, a nie osobę zatrudnioną na podstawie umowy o pracę, pomimo że w uchwale budżetowej gminy ujęto kwoty dochodów i przychodów oraz kwoty wydatków i rozchodów przekraczające 100 000 tys. zł. Podobną nieprawidłowość stwierdzono w mieście i gminie Połczyn-Zdrój (woj. zachodniopomorskie).

W gminie Ciepłowody (woj. dolnośląskie) głównym księgowym Gminnej Biblioteki Publicznej w Ciepłowodach jest osoba, która pełni swoje obowiązki na podstawie umowy zlecenia zawartej w dniu 1 maja 2009 r.

W gminie Słońsk (woj. lubuskie) kontrola w zakresie funkcjonowania instytucji kultury, tj. Gminnej Biblioteki Publicznej w Słońsku, wykazała, że w jednostce od 2015 r. do chwili obecnej organizator instytucji kultury nie powołał osoby na stanowisku dyrektora. Prowadzenie ksiąg rachunkowych, wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi, a także wykonywanie wstępnej kontroli dokumentów księgowych dokonywane jest przez skarbnika gminy. W budżecie gminy nie zaplanowano środków w formie dotacji na finansowanie działalności biblioteki. Środki przeznaczone na funkcjonowanie biblioteki są nieprawidłowo ujęte bezpośrednio w budżecie gminy.

Księgowość i sprawozdawczość

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji stwierdzono 3 401 przypadków działań stanowiących naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przepisów wewnętrznych, co stanowiło 28,7% ich łącznej liczby.

W szczególności nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych lub ich nieprawidłowego prowadzenia (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – 493 przypadki,
- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań – 465,
- inwentaryzacji – 292,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 284,
- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 281,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 235,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki – 156,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 104,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji – 79,
- księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości – 78,
- nieprawidłowej wyceny aktywów lub pasywów (np. nieuprawniona aktualizacja, nieprawidłowe umorzenia) – 77,
- nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych – 71,

- nierzetelnego lub nieprawidłowego ewidencjonowania operacji gotówkowych (niebieżącego, nierzetelnego, niesprawdzalnego prowadzenia raportów kasowych), niesporządzania raportów pomimo występowania obrotu gotówką – 67,
- niesprawdzalnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 66,
- nieujmowania w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki – 54,
- realizowania zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych merytorycznie, rachunkowo, niezatwierdzonych do wypłaty – 51,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont – 51,
- nieujmowania w ewidencji wszystkich należności jednostki – 40,
- niesporządzania wszystkich wymaganych sprawozdań – 36,
- nieterminowego przekazywania sprawozdań – 35,
- poprawiania błędów w dowodach lub zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości – 27,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania chronologii zapisów – 20,
- wypłaty gotówki osobom nieupoważnionym lub bez pokwitowania – 17,
- nieprawidłowej archiwizacji, ochrony dokumentów księgowych, programów komputerowych – 16,
- niezgodności rzeczywistego stanu gotówki ze stanem ewidencyjnym (niedobór lub nadwyżka gotówki w kasie) – 6.

W Urzędzie Gminy Zawady (woj. podlaskie) wbrew zasadzie kasowego ustalania wyniku zawyżono wynik budżetu za 2018 r. o 384 103,06 zł oraz zaniżono za 2017 r. o 211 089,50 zł i za 2019 r. o 173 013,36 zł. Natomiast w ramach konta 860 „Wynik finansowy” utrzymywano powstałe w latach 2013, 2014 i 2017 salda subkont przeniesione z rejestrów projektów, które corocznie (przez kolejne lata) uwzględniano w prezentowanym w sprawozdawczości finansowej wyniku, zamiast zapewnić ich przeniesienie na funduszu w roku powstania. Z kolei w rachunku zysków i strat urzędu za 2018 r. wykazano kwoty odpowiadające obrotom strony Wn kont zespołu 4 zamiast sald przeniesionym z kont zespołu 4 na wynik finansowy. Łącznie zawyżono koszty w rachunku zysków i strat o 168 923,21 zł.

W Urzędzie Gminy Jasionówka (woj. podlaskie) szereg zapisów księgowych było niezgodnych z dekreacją na dowodach; wyciągi bankowe nie miały automatycznych numerów – pracownicy urzędu sami numerowali wyciągi, nie zachowując ciągłości numeracji; wystąpiło wiele nierealnych sald w księgach budżetu na kontach 222, 224 i 240 – skutkowało to m.in. błędnym obliczeniem wolnych środków oraz zaniżeniem wydatków i zawyżeniem dochodów. W sprawozdaniu Rb-27S kwotę 146 080,00 zł wykazano jako nadpłatę, a wykonane dochody z udziałów w PIT i CIT dodatkowo jako należności pozostałe do zapłaty. W ewidencji urzędu powielano (na koncie 139 „Inne rachunki bankowe”) utworzenie lokat ze środków budżetu, zaś na koncie 130 „Rachunek bieżący urzędu” powielano utworzenie lokat ze środków depozytowych z konta 139.

W gminie Kleszczele (woj. podlaskie) stwierdzono niesporządzanie jakichkolwiek sprawozdań jednostkowych, które zawierałyby dane z ewidencji budżetu (Rb-27S, Rb-N, Rb-Z) – dane te wykazywano bezpośrednio w sprawozdaniach zbiorczych. Pozostałe nieprawidłowości to: sporządzenie miesięcznych jednostkowych sprawozdań Rb-27S i Rb-28S urzędu za okres styczeń–grudzień 2018 r. bez podpisów skarbnika i burmistrza, sporządzenie po terminie zbiorczych sprawozdań Rb-27S i Rb-28S za listopad 2018 r. i za marzec 2019 r. oraz sprawozdania Rb-NDS za I kwartał 2019 r.; sporządzenie po terminie bilansu z wykonania budżetu gminy za 2018 r. (z datą 14 czerwca 2019 r.).

W gminie Juchnowiec Kościelny (woj. podlaskie), w wyniku przyjętej metody ewidencji centralnego rozliczenia podatku VAT („netto” i w księgach budżetu), wykazano należności z tytułu dochodów ze zwrotu VAT w kwocie 1 220 895,32 zł jako nierealne zobowiązania w kwocie 928 582,18 zł. Ponadto należność w kwocie 1 220 895,32 zł nie została wykazana w sprawozdaniu Rb-27S; była ona też zdublowana w księgach budżetu i urzędu (analogiczna sytuacja w gminie Gródek (woj. podlaskie) dotyczyła należności na 163 336,00 zł i zobowiązań na 142 006,00 zł). W mieście Grajewo (woj. podlaskie) z ksiąg wynikała zaś należność z VAT w kwocie 8 524,91 zł (wykazana w sprawozdawczości), natomiast według deklaracji VAT-7 miasto miało zobowiązanie z tego tytułu w wysokości 5 234,00 zł. Podobne nierzetelności rozrachunków z tego tytułu na koniec 2018 r. stwierdzono w szeregu jst woj. podlaskiego.

W gminie Lubicz (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono bezpodstawne zaewidencjonowanie w księgach rachunkowych 2017 r., jako kosztu, równowartości dopłaty dla odbiorców wody i usług kanalizacyjnych w łącznej wysokości 400 032,00 zł, która miała zostać przekazana do Spółki z o.o. „Lubickie Wodociągi” w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 marca 2018 r.

W gminie Boniewo (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono niebieżące przyjęcie w 2017 r. na stan majątku środków trwałych pochodzących ze zrealizowanych inwestycji oraz stanowiących nieruchomości nabytą na mocy aktu notarialnego z dnia 1 sierpnia 2017 r. o łącznej wartości 6 334 675,88 zł.

Kontrola w gminie Lisewo (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła nieprawidłowe wykazanie w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/defycytcie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. planu przychodów i rozchodów gminy Lisewo poprzez zawyżenie planowanych kwot przychodów i rozchodów o kwotę 1 015 024,00 zł.

W ewidencji księgowej Urzędu Miasta Słupska (woj. pomorskie) ujęto darowizny otrzymane przez jednostki organizacyjne miasta, tj. w 2017 r. w kwocie 34 269,40 zł oraz w 2018 r. w kwocie 232 263,64 zł, zamiast w księgach rachunkowych jednostek budżetowych, które otrzymały te darowizny. Ponadto w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych urzędu, wg stanu na koniec IV kwartału 2018 r., wykazano należności z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień o łącznej wartości 19 406,09 zł jako należności wymagalnych, mimo że należności takich nie wykazuje się w tym sprawozdaniu.

W mieście Tczew (woj. pomorskie) nieterminowo przekazano w 2019 r. niewykorzystane środki przeznaczone na realizację wydatków niewygasających (których wykaz określiła Rada Miejska w Tczewie w 2018 r.) na rachunek dochodów budżetu miasta Tczewa, a mianowicie:

- środki w kwocie 4 909,00 zł niewykorzystane na realizację zadania: Podział nieruchomości gruntowych położonych przy ul. Tczewskich Saperów oraz placu Patriotów przekazano na rachunek dochodów budżetu miasta w dniu 28 lutego 2019 r. (zgodnie z uchwałą należało je wykorzystać do dnia 31 stycznia 2019 r.) – opóźnienie wyniosło 21 dni,
- środki w kwocie 598 243,00 zł niewykorzystane na realizację zadania: Rewitalizacja-adaptacja budynku przy ul. Elżbiety 19B – Rodzinny Klub Zatorze wraz z nadzorem inwestorskim przekazano na rachunek dochodów budżetu miasta w dniu 24 maja 2019 r. (zgodnie z ww. uchwałą należało je wykorzystać do dnia 30 kwietnia 2019 r.) – opóźnienie wyniosło 17 dni.

W latach 2014–2019 miasto Zabrze (woj. śląskie) zaniechało wykazania w jednostkowych sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń jako kredyty i pożyczki zobowiązań wynikających z umów wsparcia finansowego, tj.:

- wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. kwoty 204 380 000,00 zł,
- wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. kwoty 212 398 880,00 zł,
- wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. kwoty 201 512 563,00 zł,
- wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. kwoty 188 217 763,00 zł,
- wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. kwoty 187 515 323,00 zł,
- wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. kwoty 184 197 693,00 zł.

Zobowiązań tych nie ujęto w ewidencji pozabilansowej Urzędu Miasta Zabrze.

W latach 2016–2019 w Urzędzie Gminy Krzanowice (woj. śląskie) nie wystawiano faktur VAT z tytułu najmu i dzierżawy, a tym samym nie naliczono dłużnikom prawidłowo podatku VAT. Ponadto w bilansie urzędu sporządzonym na dzień 31 grudnia 2018 r. nie wykazano po stronie aktywów kwoty 55 984,00 zł jako wartości gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego przekazanych w użytkowanie wieczyste innym podmiotom.

W latach 2017–2018 zaniechano bieżącego ewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu Miasta Wodzisław Śląski (woj. śląskie) zmian w stanie środków trwałych na koncie 011 „Środki trwałe” w grupie 0 „Grunty”. Dotyczyło to 82 nieruchomości nabytych przez miasto Wodzisław Śląski na podstawie 29 decyzji wojewody śląskiego, jednego aktu notarialnego oraz czterech postanowień Sądu Rejonowego w Gliwicach. Powyższe nieruchomości nabyte przez miasto Wodzisław Śląski zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych z opóźnieniem wynoszącym

od 3 miesięcy do 2 lat. Skutkiem powyższego wartość ww. nieruchomości nie została wykazana w bilansach jednostkowych urzędu wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. w kwocie 390 873,56 zł; wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. w kwocie 1 439 542,41 zł oraz w informacji o stanie mienia komunalnego. Ponadto na dzień 31 grudnia 2017 r. oraz na dzień 31 grudnia 2018 r. zaniechano wyjaśnienia i rozliczenia ujawnionych różnic w księgach rachunkowych w toku inwentaryzacji aktywów i pasywów przeprowadzonej drogą porównania danych ewidencji księgowej z danymi wynikającymi z posiadanej dokumentacji dotyczącej środków trwałych na łączną kwotę 35 664 605,19 zł.

W Urzędzie Miasta Kielce (woj. świętokrzyskie) w kwartalnym jednostkowym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2017 r. wartości depozytów na żądanie nie powiększono o środki w kwocie 194 878,87 zł dotyczące dokonanych przez podległe jednostki budżetowe wpłat nadwyżki podatku VAT należnego nad naliczonym za grudzień 2017 r.

W sprawozdaniu miasta i gminy Staszów (woj. świętokrzyskie) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2018 r. w pozycji pożyczki długoterminowe nie wykazano należności z tytułu sprzedaży składników majątku (sprzedaży nieruchomości, lokali mieszkalnych) rozłożonych na raty z terminem spłaty przypadającym na lata 2019–2027 w kwocie 403 840,00 zł.

W mieście i gminie Zawichost (woj. świętokrzyskie) w latach 2016–2018 zaniechano przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych na ostatni dzień roku obrotowego, do których dostęp jest znacznie utrudniony, takich jak: wodociągi, kanalizacje, drogi, których wartość wynosiła odpowiednio: na dzień 31 grudnia 2016 r. – 12 067 086,35 zł, na dzień 31 grudnia 2017 r. – 12 764 855,97 zł oraz na dzień 31 grudnia 2018 r. – 13 561 498,22 zł.

Dysponowanie przez bank obsługujący budżet gminy Raciechowice (woj. małopolskie) rachunkiem bankowym gminy w celu pobierania spłat odsetek od udzielonych kredytów, umowami zawartymi w dniu 26 marca 2014 r. w kwocie 7 622 334,00 zł oraz w dniu 10 marca 2016 r. w kwocie 2 000 000,00 zł.

W gminie Łapsze Niżne (woj. małopolskie) nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej środków finansowych otrzymanych z dotacji w kwocie 670 619,00 zł na przebudowę drogi gminnej w miejscowości Niedzica-Zamek, z rządowego programu na rzecz rozwoju oraz konkurencyjności regionów, poprzez wsparcie lokalnej infrastruktury drogowej, w sposób wyodrębniający dokonane wydatki z dotacji oraz środki własne gminy, czym nie spełniono wymogów umowy dotacji z dnia 18 grudnia 2018 r.

Niewykazanie w bilansie z wykonania budżetu gminy Gręboszów (woj. małopolskie) sporządzonym na dzień 31 grudnia 2018 r. w pozycji „Zobowiązania finansowe – krótkoterminowe (do 12 miesięcy)” wartości kredytów w łącznej kwocie 592 761,00 zł, które stały się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego.

W sprawozdaniu jednostkowym Rb-N za IV kwartały 2018 r. powiatu lubartowskiego (woj. lubelskie) wykazano należności sporne w wysokości 1 263 240,49 zł oraz nieistniejące należności w wysokości 6 045,30 zł.

W księgach rachunkowych Urzędu Gminy Łęczna (woj. lubelskie) nie ujęto należności w kwocie 47 361,15 zł za okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 maja 2015 r. z tytułu bezumownego korzystania z gruntu.

W mieście Janów Lubelski (woj. lubelskie) stwierdzono, że na dzień 31 grudnia 2018 r. wystąpiła niezgodność ewidencji analitycznej prowadzonej do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” według podziałek klasyfikacji budżetowej z ewidencją szczegółową według dłużników (w zakresie podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości) łącznie o 80 443,90 zł.

W sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za 2017 r. gmina Bełchatów (woj. łódzkie) wykazała w pozycji dotyczącej wykonania przychody z innych źródeł w kwocie 765 586,82 zł (D.17). Na kwotę tę składała się kwota kredytu w wysokości 172 908,82 zł oraz subwencja w wysokości 592 678,00 zł, która wpłynęła w grudniu 2017 r. z przeznaczeniem na 2018 r. Kredyt jako źródło przychodów powinien być wykazywany w sprawozdaniu w pozycji D1. Natomiast subwencja, która wpływa w grudniu z przeznaczeniem na rok następnym, jest dochodem roku następnego i nie stanowi legalnego źródła finansowania deficytu roku bieżącego, w szczególności nie stanowi przychodu. Jednocześnie gmina na dzień 31 grudnia 2017 r. posiadała kredyt zaciągnięty jako krótkoterminowy, a niespłacony do dnia 31 grudnia 2017 r., w wysokości 791 166,14 zł, którego nie wykazała w sprawozdaniu jako przychodu.

Na dzień 30 września 2018 r. saldo debetowe w rachunku bieżącym budżetu miasta Łodzi (woj. łódzkie) wynosiło 24 208 431,53 zł i było zgodne z saldem końcowym Ma konta księgowego 133-01 – Rachunek budżetu – podstawowy w PLN wg stanu na dzień 30 września 2018 r. Kredyt w rachunku bieżącym został wykazany w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec III kwartału 2018 r. Wskazanego kredytu nie wykazano natomiast w wierszu D11 – Kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych, kol. 3 – Wykonanie, w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonego za okres od początku roku do dnia 30 września 2018 r.

W gminie Radłów (woj. opolskie) stwierdzono szereg nieprawidłowości w prowadzonej metodą ręczną ewidencji analitycznej środków trwałych, polegających w szczególności na:

- prowadzeniu części ewidencji metodą ilościowo-wartościową, a pozostałej części tylko ilościową bądź tylko wartościową,
- ujmowaniu w ewidencji łącznej wartości więcej niż jednej działki,
- dokonywaniu korekt błędnych zapisów w księdze inwentarzowej poprzez zamazywanie korektorem, przerabianie oraz przez skreślanie bez zamieszczenia podpisu i daty korekty,
- nieujęciu w ewidencji operacji sprzedaży dwóch działek,
- nieujawnieniu w ewidencji gruntów należących do gminy o powierzchni 159,2929 ha.

W sprawozdaniu finansowym Urzędu Miasta i Gminy Dąbie (woj. wielkopolskie) sporządzonym na dzień 31 grudnia 2018 r. nieprawidłowo wykazano w zestawieniu zmian funduszu jednostki zrealizowane dochody budżetowe w kwocie 27 201 087,70 zł, pomimo że w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych urzędu dochody wykonane wykazano w kwocie 27 286 001,59 zł. Różnica w kwocie 84 913,89 zł powstała na skutek nieprzeksięgowania na konto 800 „Fundusz jednostki” dochodów z tytułu udziałów dotyczących roku 2018, które wpłynęły w styczniu 2019 r., oraz nieuwzględnienia dokonanych zwrotów środków pieniężnych.

W gminie Jarocin (woj. podkarpackie) w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie sporządzonym wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wykazano zarówno po stronie planu, jak i wykonania zaniżoną o kwotę 1 413 008,82 zł wartość wolnych środków, której wysokość ustalona na podstawie bilansu z wykonania budżetu gminy sporządzonego na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiła 1 739 620,16 zł.

W gminie Dydnia (woj. podkarpackie) w sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. nie wykazano w kol. 7 sprawozdania „Zobowiązania ogółem” zobowiązań ewidencjonowanych w działale:

- 700 „Gospodarka mieszkaniowa” – 18 832,24 zł,
- 750 „Administracja publiczna” – 231 917,76 zł,
- 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” – 1 001,02 zł,
- 851 „Ochrona zdrowia” – 252,00 zł,
- 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” – 32 024,94 zł.

W mieście i gminie Międzyzdroje (woj. zachodniopomorskie) w łącznym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec III kwartału 2018 r. nie wykazano depozytów terminowych w wysokości 3 509 577,10 zł, wynikających z jednostkowego sprawozdania miasta i gminy Międzyzdroje.

W wyniku skorygowania deklaracji VAT za lata 2009–2010 o podatek możliwy do odzyskania w poszczególnych obszarach (zadaniach) w 2017 r. miasto i gmina Międzyzdroje (woj. zachodniopomorskie) uzyskała zwrot tego podatku w łącznej kwocie 2 419 355,00 zł. Pomimo otrzymanego w latach 2016 i 2017 zwrotu części poniesionych wydatków nie dokonano rozliczenia uzyskanej nadpłaty podatku VAT w objętych ewidencją księgową nakładach na środek trwały pn. „Hala Sportowa” oraz nie dokonano wyłączenia tych wydatków od dokonanych odpisów amortyzacyjnych.

W Urzędzie Gminy i Miasta Ińsko (woj. zachodniopomorskie) inwentaryzacją przeprowadzoną na koniec roku obrotowego nie objęto:

- na dzień 31 grudnia 2017 r. – należności od podmiotów nieprowadzących ksiąg rachunkowych o łącznej wartości 2 063 124,27 zł, w tym należności budżetu w wysokości 21 413,69 zł i należności jednostki w kwocie 2 041 710,58 zł oraz zobowiązań jednostki o wartości 250 424,16 zł,

- na dzień 31 grudnia 2018 r. – należności od podmiotów nieprowadzących ksiąg rachunkowych o łącznej wartości 1 814 529,61 zł, w tym należności budżetu w wysokości 25 454,99 zł i należności jednostki w kwocie 1 789 074,62 zł oraz zobowiązań jednostki o wartości 620 523,40 zł.

W gminie Repki (woj. mazowieckie) w 2018 r. udzielono zaliczek pracownikom Urzędu Gminy Repki w łącznej kwocie 37 020,00 zł pomimo braku uregulowań w tym zakresie w przepisach wewnętrznych jednostki.

W gminie Mińsk Mazowiecki (woj. mazowieckie) zapłacono ze środków publicznych mandat w kwocie 500,00 zł, wystawiony na wójta gminy.

Do dnia 19 listopada 2019 r. księgi rachunkowe prowadzone w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Jemielnie (woj. dolnośląskie) za lata 2017–2018 nie zostały zamknięte. Ostatecznego zamknięcia dokonano dopiero 20 listopada 2019 r. Ponadto w jednostce nie sporządzono zestawień obrotów i sald na koniec każdego okresu sprawozdawczego i na koniec roku.

W gminie Ziębice (woj. dolnośląskie) zobowiązanie wynikające z porozumienia z Agencją Nieruchomości Rolnych, na dzień 31 grudnia 2015 r. wynoszące 1 338 020,22 zł, na dzień 31 grudnia 2016 r. wynoszące 892 013,48 zł, na dzień 31 grudnia 2017 r. wynoszące 446 006,74 zł, umowano w ewidencji księgowej jedynie w wysokości raty rocznej, tj. 446 006,74 zł, zamiast w pełnej wysokości za dany okres.

Kontrola w mieście Gozdnicza (woj. lubuskie) wykazała, że dochody z najmu lokali mieszkalnych na łączną kwotę 512 344,63 zł ewidencjonowane są w rozdziale 70004 „Różne jednostki obsługi gospodarki mieszkaniowej” w § 0750. „Administrowanie mieszkaniowym zasobem gminy”, a winno być ewidencjonowane w rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”.

W rocznym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu Miasta i Gminy Małomice (woj. lubuskie) za okres od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. w kolumnie „Dochody otrzymane” w wierszu – dział 758, rozdział 75801, wykazano kwotę 3 690 370,00 zł zamiast kwoty 4 000 788,00 zł. Różnicę stanowi kwota 310 418,00 zł, która wpłynęła na rachunek bankowy miasta i gminy w okresie sprawozdawczym i dotyczy I transzy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2019.

Wykonanie budżetu – ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu

W tej kategorii dotyczącej ogólnych zasad planowania i wykonywania budżetu kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały 449 przypadków nieprawidłowości, co stanowiło 3,8% ich łącznej liczby.

Do najczęściej występujących naruszeń prawa należy zaliczyć:

- nieterminowe regulowanie zobowiązań – 198 przypadków,
- niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie planów finansowych, nieaktualizowanie tych planów – 63,
- niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami ZFŚS, depozytowymi) – 40,
- nieprzekazywanie jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu – 22,
- dokonanie zmian w planie finansowym bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia – 9,
- pokrywanie wydatków bezpośrednio z uzyskanych dochodów – 7.

Plan dochodów ze sprzedaży majątku gminy Zawady (woj. podlaskie) na 2018 r. wyniósł 547 059,00 zł – wykonanie 12 140,50 zł (2,22%). Pierwotnie plan wynosił 1 200 000,00 zł; we wrześniu zwiększono go do 1 247 140,00 zł, a w listopadzie i grudniu zmniejszono do kwot 579 209,00 zł i 547 059,00 zł. Dochody miały pochodzić ze zbycia nieruchomości wycenionej na 1 891 000,00 zł. Dwa przetargi w 2018 r. były bezskuteczne (drugi zakończony w lipcu), mimo to we wrześniu zwiększono plan. Zmiany z listopada i grudnia nie służyły urealnieniu planu, tylko jego zmniejszeniu do poziomu zapewniającego rzekome pokrycie limitów wydatków. Na 2019 r. dochody ze sprzedaży, oparte na tej nieruchomości, przewidziano na 1 230 000,00 zł; planu nie zmieniono mimo trzech negatywnych przetargów i wyjaśnienia wójta, że zbycie nie nastąpi w 2019 r., ponieważ pojawił się potencjalny dzierżawca.

W gminie Kołaki Kościelne (woj. podlaskie) jako plan dochodów ze sprzedaży majątku ujęto w budżecie na 2018 r. kwotę 568 953,00 zł, podczas gdy wykonanie dochodów z tego tytułu wyniosło jedynie 32 369,00 zł. Jako podstawę przyjęcia planu na takim poziomie przedstawiono operaty szacunkowe dwóch działek (łącznie 350 000,00 zł) i trzech lokali (łącznie 218 953,00 zł) z lat 2012–2017. Spośród tych nieruchomości w 2018 r. procedurę zbycia wszczęto tylko wobec jednej działki oszacowanej na 50 000,00 zł. Gmina nie miała podstaw do utrzymywania w 2018 r. planu dochodów ze sprzedaży majątku na przedstawionym poziomie. Nieprawidłowość ta była skutkiem nierealizowania wcześniej wydanych wniosków pokontrolnych.

Kontrola zawarcia przez gminę Zambrów (woj. podlaskie) umowy na przebudowę drogi w m. Szeligi-Leśnica, podpisanej w dniu 2 października 2017 r., za wynagrodzeniem w wysokości 1 992 920,75 zł, wykazała, że w dacie zawarcia umowy kwota zabezpieczająca sfinansowanie zamówienia ujęta w wieloletniej prognozie finansowej według wersji uchwalonej w dniu 31 sierpnia 2017 r. przewidywała limit finansowania na 2018 r. w wysokości 1 850 000,00 zł oraz limit zobowiązań w tej samej wysokości. Podpisanie tej umowy 2 października 2017 r. przekraczało zatem limit zobowiązań przyjęty w wieloletniej prognozie finansowej. Zwiększenia limitu zobowiązań na to przedsięwzięcie dokonano dopiero w dniu 30 października 2017 r. Z żadnej z uchwał nie wynikało zaś upoważnienie do podpisania takiej umowy.

W mieście Sejny (woj. podlaskie) do wykazu wydatków niewygasających z końcem 2018 r. ujęto kwotę 142 306,00 zł na realizację zadania, mimo że na dzień podjęcia przez radę miasta uchwały w sprawie ustalenia wykazu wydatków niewygasających gmina nie miała podpisanej umowy z wykonawcą ani wyłonionego wykonawcy w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ostatecznie podpisano umowę na realizację tego zadania w dniu 10 kwietnia 2019 r., za wynagrodzeniem w wysokości 125 609,56 zł. W wyniku bezpodstawnego ustalenia planu wydatków niewygasających zawyżono wydatki budżetu za 2018 r. o 142 306,00 zł.

Kontrola przeprowadzona w Miejsko-Gminnym Zespole Edukacji w Koronowie (woj. kujawsko-pomorskie), będącym jednostką obsługującą jednostki oświatowe, ujawniła zatwierdzanie w 2017 i 2018 r. planów finansowych jednostek oświatowych (będących jednostkami obsługiwanymi) przez dyrektora lub zastępcę dyrektora jednostki obsługującej zamiast przez kierowników tych jednostek.

W mieście Chełmża (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nieterminowe uregulowanie w latach 2017–2019 zobowiązań w łącznej kwocie 11 379 334,76 zł, nieskutkujące zapłatą odsetek za nieterminową spłatę.

Kontrola w gminie Nakło nad Notecią (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała nieuwzględnienie w planach finansowych urzędu, w latach 2017–2018, wydatków w zakresie dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych funkcjonujących na terenie gminy Nakło nad Notecią w wysokości 10 947 652,19 zł (wysokość planu po zmianach), które ujęte były w planach Zespołu Obsługi Oświaty i Rekreacji w Nakle nad Notecią, a w konsekwencji niewykazywanie w ewidencji księgowej urzędu.

W latach 2017–2019 nieprawidłowo ujęto w planie dochodów Urzędu Gminy Popów (woj. śląskie) dochody realizowane przez jednostki oświatowe z tytułu opłat za korzystanie z żywienia w jednostkach realizujących zadania z zakresu wychowania przedszkolnego i szkolnego oraz wpływy z usług. Dochody realizowane przez jednostki organizacyjne były przekazywane na rachunek bankowy urzędu, a następnie wykazywane w sprawozdaniach jednostkowych Rb-27S urzędu. Powyższe dotyczyło zarówno dochodów planowanych, jak i nieplanowanych. W latach 2017–2019 jednostki oświatowe oraz ośrodek pomocy społecznej nie sporządzały planów finansowych w zakresie dochodów budżetowych oraz sprawozdań jednostkowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

W 2018 r. dokonano niedozwolonego finansowania budżetu miasta i gminy Opatowiec (woj. świętokrzyskie) poprzez przelew środków z rachunku bankowego, na którym gromadzone były sumy depozytowe (wadia, zabezpieczenia należytego wykonania umów), na rachunek budżetu gminy w łącznej kwocie 152 088,20 zł.

W gminie Raków (woj. świętokrzyskie) wydatkowano środki w kwocie 131 981,03 zł z części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczonej na styczeń 2019 r. otrzymanej na rachunek bankowy budżetu w 2018 r. Natomiast

w mieście i gminie Łagów (woj. świętokrzyskie) wydatki w 2018 r. zostały sfinansowane ze środków części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczonych na styczeń 2019 r. w kwocie 516 501,00 zł.

W mieście i gminie Łagów (woj. świętokrzyskie) nie dokonano na dzień 31 grudnia 2018 r. spłaty zobowiązania w kwocie 1 564 751,19 zł (saldo ujemne rachunku budżetu) z tytułu zaciągniętego kredytu krótkoterminowego na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu 2018 r. Ponadto udzielone w 2017 r. z budżetu gminy Łagów poręczenie w kwocie 1 344 000,00 zł przekraczało upoważnienie określone przez radę gminy w uchwale w sprawie zmian w budżecie gminy Łagów na 2017 r., w której ustalono maksymalną wysokość poręczeń udzielanych przez wójta na okres nieprzekraczający roku budżetowego do kwoty 100 000,00 zł. Ponadto w 2018 r. miasto i gmina Łagów zawarło umowy na restrukturyzując zadłużenia i przejęcie długu gminy w łącznej kwocie 4 860 418,57 zł. Przekroczono limit zobowiązań na sfinansowanie planowanego deficytu określony w uchwale budżetowej w kwocie 3 755 515,00 zł.

Przygotowanie projektu uchwały w sprawie zmian budżetu gminy Raciechowice (woj. małopolskie) na 2018 r., w której zaplanowano nierealne, niepotwierdzone w możliwościach ich pozyskania dochody budżetowe i odpowiednie wydatki budżetowe. W dniu 14 czerwca 2018 r. rada gminy podjęła uchwałę w sprawie zmian w budżecie na 2018 r., uchwalając budżet niezrównoważony, bez możliwości zabezpieczenia spłat zaplanowanych w nim wydatków. W tym samym dniu wójt gminy podpisał umowę, której przedmiotem było zadanie pn. „Budowa przesyłowej magistrali wodociągowej – etap I” z wynagrodzeniem w kwocie 7 970 400,00 zł oraz terminem realizacji w ramach budżetu na 2018 r., zaciągając zobowiązanie finansowe obciążające budżet gminy, które to zobowiązanie nie miało realnego zabezpieczenia w budżecie. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 7 sierpnia 2018 r. stwierdziło nieważność ww. uchwały rady gminy z dnia 14 czerwca 2018 r. w części dotyczącej zwiększenia planu dochodów majątkowych oraz zwiększenia planu wydatków majątkowych.

Zaplanowanie w uchwale budżetowej gminy Markuszów (woj. lubelskie) na 2018 r. mniejszej o 77 839,32 zł kwoty wydatków niż wynikająca ze zobowiązania zaciągniętego umową z 18 grudnia 2017 r. za cenę ryczałtową 27 948,11 zł brutto za miesiąc usługi (razem 335 377,32 zł).

Gmina Bełchatów (woj. łódzkie) osiągnęła w 2017 r. nadwyżkę dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska nad wydatkami z tego tytułu w kwocie 326 853,79 zł oraz nadwyżkę dochodów z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nad wydatkami na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i programu przeciwdziałania narkomanii w kwocie 17 996,04 zł. Z potwierdzenia sald na dzień 31 grudnia 2017 r. wynikało, że miasto posiadało na rachunku bieżącym saldo zadłużenia w kwocie 791 166,14 zł. Zatem nadwyżka dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska nad wydatkami na ochronę środowiska w kwocie 326 853,79 zł oraz nadwyżka dochodów z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nad wydatkami na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii w kwocie 17 996,04 zł stanowiły nielegalne źródło finansowania budżetu w 2017 r.

Wójt gminy Łukta (woj. warmińsko-mazurskie) nie egzekwował od kierowników podległych samorządowych jednostek budżetowych obowiązku sporządzania planów finansowych jednostek przez dostosowanie projektów planów finansowych samorządowych jednostek budżetowych, w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych, przyjętych w uchwale budżetowej.

W gminie Lasowice Wielkie (woj. opolskie) stwierdzono nieterminowe regulowanie zobowiązań wynikających z umowy o wartości 98 154,00 zł, zawartej pomiędzy gminą a wykonawcą wybranym w trybie zapytania ofertowego, której przedmiotem były usługi geodezyjne dla gminy Lasowice Wielkie w roku 2018. W umowie określono, że zamawiający będzie wypłacał wykonawcy wynagrodzenie za faktycznie wykonany zakres prac w wysokości wynikającej z ilości i umownych cen jednostkowych, a faktury regulowane będą w terminie do 14 dni. Płatności za zdecydowaną większość faktur (16 spośród 19 wystawionych) o łącznej wartości 42 681,00 zł następowały po terminie wskazanym w umowie.

Miasto Ostrów Wielkopolski (woj. wielkopolskie) nie określiło wysokości wynagrodzenia ogółem ani maksymalnej wartości zobowiązań realizowanych na podstawie umowy wykonawczej dotyczącej świadczenia usług publicznych, zawartej w dniu 24 września 2012 r. pomiędzy organizatorami, tj. miastem Ostrów Wielkopolski, gminą i miastem Nowe Skalmierzyce, gminą i miastem Raszków, gminą Ostrów Wielkopolski, gminą Sieroszewice, Związkiem Gmin

Zlewni Górnjej Baryczy z s. w Krotoszynie a Operatorem Regionalnym – Zakładem Zagospodarowania Odpadów spółka z o.o. z Ostrowa Wielkopolskiego, której przedmiotem było określenie zasad wykonywania przez RZZO sp. z o.o. zadań własnych ww. jednostek polegających na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji własnej lub wspólnej z innymi gminami regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów. Umową zobowiązano operatora do zawarcia umów na zagospodarowanie odpadów komunalnych ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady od właścicieli nieruchomości z terenu gmin organizatorów. Wyżej wymienioną umowę zawarto na okres 10 lat, a po zmianie aneksami okres obowiązywania umowy wydłużono do 20 lat, licząc od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie projektu pt. „Rozbudowa Regionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Ostrowie Wielkopolskim”, tj. do 2034 r. W 2018 r. z tytułu realizacji ww. umowy miasto Ostrów Wielkopolski dokonało wydatków w kwocie 6 291 179,35 zł (w tym zobowiązanie z 2017 r. w wysokości 920 383,64 zł). Zobowiązanie wynikające z umowy wykonawczej dotyczącej świadczenia usług publicznych, polegających na zagospodarowaniu odpadów komunalnych, wprowadzono uchwałą rady miejskiej do wykazu przedsięwzięć w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2016–2019, łącznie ze zobowiązaniami zaciągniętymi umową zawartą w dniu 20 czerwca 2016 r. z Konsorcjum MZO KOSZ na okres od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. na odbiór odpadów komunalnych z nieruchomości na terenie miasta. Mimo terminu realizacji umowy wykraczającego poza 2020 r. w wykazie przedsięwzięć wieloletniej prognozy finansowej nie zaplanowano limitów wydatków dla tego przedsięwzięcia w dalszym okresie realizacji.

Miasto i gmina Wronki (woj. wielkopolskie) w 2018 r. uzyskało wpływy z tytułu opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 418 362,93 zł, a na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych wydatkowano kwotę 400 337,36 zł. Różnicy w kwocie 18 025,57 zł nie wykorzystano w roku 2018 i nie wprowadzono do budżetu na rok następny.

W gminie Tryńcza (woj. podkarpackie) ustalono, że nieterminowo regulowane były zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i fundusz pracy, i tak:

- składkę na ubezpieczenie społeczne za luty 2018 r. z terminem płatności do dnia 5 lutego 2018 r. w kwocie 41 258,30 zł odprowadzono po terminie w dniu 13 marca 2018 r.,
- składkę na ubezpieczenie zdrowotne za luty 2018 r. z terminem płatności do dnia 5 lutego 2018 r. w kwocie 11 815,33 zł odprowadzono po terminie w dniu 13 marca 2018 r.,
- składkę na fundusz pracy za luty 2018 r. z terminem płatności do dnia 5 lutego 2018 r. w kwocie 3 065,97 zł odprowadzono po terminie w dniu 13 marca 2018 r.

W mieście i gminie Człopa (woj. zachodniopomorskie) w wyniku rozstrzygnięcia w 2017 r. przetargu nieograniczonego dokonano wyboru wykonawcy zadania polegającego na przebudowie ulic w formule zaprojektuj i wybuduj w ramach operacji „Przebudowa ulicy Rynkowej, Targowej i Kopernika w Człopie wraz z infrastrukturą towarzyszącą”. Umową z dnia 10 kwietnia 2017 r. określono wynagrodzenie ryczałtowe wykonawcy w wysokości 1 223 442,11 zł (brutto) oraz termin realizacji zadania do dnia 20 kwietnia 2018 r. Protokołem z dnia 27 marca 2018 r. strony postanowiły o konieczności realizacji, nieujętych w projekcie wykonania, robót dodatkowych w postaci dodatkowego oświetlenia ulicznego ul. Rynkowej (5 lamp) o ustalonej w wyniku negocjacji wartości 28 280,00 zł brutto. Ugodą zawartą z wykonawcą w dniu 13 listopada 2018 r. zaciągnięto zobowiązanie we wskazanej wartości 28 280,00 zł, z terminem jego zapłaty w 2019 r., przed ustaleniem budżetu miasta i gminy na rok 2019.

Wydatków na realizację zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi zaplanowanych w budżecie gminy Świerżno (woj. zachodniopomorskie) na lata 2016 i 2017 nie zwiększono o środki pozyskane z opłat za gospodarowanie tymi odpadami i w latach 2015 i 2016 niewykorzystanych na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kwotach odpowiednio 69 181,80 zł i 84 410,46 zł.

W gminie Staroźreby (woj. mazowieckie) nie opracowano w formie dokumentu planu finansowego urzędu na 2018 r.

W gminie Policzna (woj. mazowieckie) przyjęto od dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Policznie niekompletny plan finansowy tej jednostki. W planie finansowym nie wyodrębniono należności i zobowiązań na początek i koniec roku oraz stanu środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Wykonanie budżetu – dochody i przychody

W grupie zagadnień dotyczących realizacji dochodów i przychodów regionalne izby obrachunkowe wykazały istotną liczbę nieprawidłowości – 2 552 przypadki, co stanowiło 21,5% ich łącznej liczby.

Do najczęściej popełnianych przez jednostki naruszeń prawa należą:

- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 416 przypadków,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 230,
- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 212,
- niezachowanie zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 185,
- wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych – 177,
- nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 150,
- nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek rolny, podatek od nieruchomości, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 131,
- 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) – 108,
- nieustalanie albo ustalanie lub pobieranie dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami – 88,
- nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku: od nieruchomości, rolnym, leśnym i od środków transportowych – 80,
- nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – 72,
- niepodejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych – 66,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – 63,
- dokonywanie przypisu podatków pomimo niedoręczenia decyzji wymiarowych lub niezłożenia deklaracji podatkowych – 60,
- nieprawidłowości przy pobieraniu innych opłat (np. renty planistycznej, opłaty adiacenckiej) lub ich niepobieranie – 38,
- dopuszczenie do przedawnienia podatkowych dochodów budżetowych – 37,
- nieprawidłowości przy rozliczaniu nadpłat – 37,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłat lokalnych – 36,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie inkasentów z pobranych dochodów – 34,
- dopuszczenie do przedawnienia niepodatkowych dochodów budżetowych – 24,
- nieprawidłowe umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty niepodatkowych należności budżetowych – 19,
- nieprawidłowości w zakresie kar umownych – 11,
- nieprawidłowości przy ustalaniu cen za usługi użyteczności publicznej (dostawa wody, ciepła) – 11,
- niewydawanie decyzji o wygaśnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadkach ustawowych – 10,
- nieprzestrzeganie tajemnicy skarbowej – 10,
- nieujęcie w budżecie wszystkich źródeł dochodów, w tym dotacji – 9,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty skarbowej – 7,
- nieprawidłowości dotyczące dochodów gromadzonych przez jednostki oświatowe na wydzielonym rachunku dochodów – 3.

Kontrola dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych w gminach Miastkowo (woj. podlaskie) i Ciechanowiec (woj. podlaskie) wykazała nieprawidłowości polegające na nieopodatkowaniu nieruchomości, na których wydobywano kopaliny, stawkami przewidzianymi dla przedmiotów opodatkowania zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. W efekcie w gminie Miastkowo zaniżono wymiar podatku od nieruchomości o 147 449,00 zł, natomiast w gminie Ciechanowiec o 45 228,00 zł.

Kontrola dochodów z podatków lokalnych w gminach Juchnowiec Kościelny (woj. podlaskie), Nowe Piekuty (woj. podlaskie) i Zabłudów (woj. podlaskie) wykazała szereg nieprawidłowości polegających m.in. na niewykazaniu do opodatkowania budowli związanych z działalnością gospodarczą, a także innego rodzaju niezgodności między danymi deklaracji i informacji a ewidencją geodezyjną. Działania kontrolne doprowadziły do przypisania podatków na łączną kwotę 95 158,00 zł w gminie Juchnowiec Kościelny, 47 742,00 zł w gminie Nowe Piekuty i 33 096,00 zł w gminie Zabłudów.

W gminie Zabłudów (woj. podlaskie) od najemców lokali mieszkalnych położonych w trzech budynkach pobierano opłaty za centralne ogrzewanie, mające charakter ryczałtowy, nierozliczane z faktycznymi kosztami. Wysokość opłat została ustalona w 2013 r., tymczasem kotłownie, których dotyczyły te opłaty, nie funkcjonują od 2016 r. Obecnie nieruchomości ogrzewane są za pomocą pieców gazowych. Z analizy wnoszonych przez najemców opłat względem ponoszonych przez gminę kosztów dostarczenia ciepła wynika, że łącznie pobrano za dostarczenie ciepła od mieszkańców dwóch budynków o 33 137,77 zł za dużo, natomiast od mieszkańców jednego budynku o 4 965,55 zł za mało.

Przy ustalaniu opłat za zajęcie pasa drogowego w gminie Mały Płock (woj. podlaskie) nie przestrzegano uchwały rady gminy różnicującej opłaty w zależności od położenia drogi (w obszarze zabudowanym) oraz od umieszczenia urządzenia w jezdni lub innym elemencie pasa. W efekcie od wydania wszystkich decyzji do 2019 r. włącznie dochody budżetu z części decyzji zawyżono o 33 348,04 zł, a z części decyzji zaniżono o 2 285,27 zł. Roczne zawyżenie opłat to 6 428,26 zł, zaś roczne zaniżenie – 926,27 zł. Podobne błędy popełniono w gminie Turośl (woj. podlaskie) – zniżenie dochodów z opłat za zajęcie pasa drogowego od wydania badanych decyzji do 2019 r. wyniosło 14 191,84 zł (3 170,68 zł rocznie). W wyniku kontroli dokonano sprostowania nieprawidłowo wyliczonych w decyzjach opłat.

W mieście Nieszawa (woj. kujawsko-pomorskie) w 2018 r. rozłożono na raty zaległości w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi za lata 2013–2017 w łącznej wysokości 700,30 zł na podstawie ugody zamiast w drodze wydania decyzji.

W Samorządowej Administracji Placówek Oświatowych w Rogowie (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono bezpodstawne pobranie (w 2018 r.), od rodziców dzieci, 50% kosztów biletów miesięcznych zakupionych przez Samorządową Administrację Placówek Oświatowo-Kulturalnych w łącznej kwocie 23 448,63 zł.

W gminie Cekcyn (woj. kujawsko-pomorskie) nieprawidłowo wykazano w deklaracjach na podatek od nieruchomości na 2016, 2017 i 2018 rok gminy Cekcyn wartości budowli służących do zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków o łącznej wartości budowli 26 812 439,40 zł (w informacjach o przedmiotach zwolnionych), które zostały oddane w dzierżawę spółce z o.o. na mocy umowy z dnia 20 maja 2015 r.

W gminie Stężycza (woj. pomorskie) wydano w 2018 r. 56 decyzji administracyjnych dotyczących zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do dróg niebędących publicznymi drogami gminnymi.

W mieście Słupsk (woj. pomorskie) zawyżono naliczone w 2018 r. opłaty z tytułu przechowywania pojazdu usuniętego z drogi o łączną kwotę 3 024,40 zł w związku z naliczeniem opłaty za każdą rozpoczętą dobę zamiast za każdą pełną dobę, czym naruszono postanowienia uchwały rady miejskiej z dnia 27 września 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdu usuniętego z drogi oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usuniętego pojazdu w 2018.

W mieście i gminie Czersk (woj. pomorskie) nie zabezpieczono hipoteką przymusową wierzytelności w wysokości 60 330,00 zł powstałej z tytułu rozłożenia na raty opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Miasto Gliwice (woj. śląskie) w latach 2012–2019 zaniechało podjęcia skutecznych działań mających na celu ustalenie, naliczenie oraz wyegzekwowanie należności w łącznej wysokości 356 864,00 zł od podmiotu, który korzystał bezumownie z nieruchomości o powierzchni 850 m² zabudowanej budynkiem.

W gminie Gilowice (woj. śląskie) w latach 2014–2018 nie wszczęto postępowania podatkowego w stosunku do związku międzygminnego, który nie złożył deklaracji w zakresie podatku od nieruchomości – budowli. W deklaracji na podatek od nieruchomości na rok podatkowy 2019 podatnik wykazał do opodatkowania budowle (kanalizacja i wodociąg). Kwota podatku do zapłaty wynosiła 1 442 374,00 zł. W dniu 31 grudnia 2013 r. zawarto umowę dzierżawy pomiędzy związkiem międzygminnym a spółką z o.o. w celu prowadzenia bieżącej obsługi kanalizacji. Spółka dokonywała w latach 2014–2018 wpłat na podatek od nieruchomości. Zawarta przez związek międzygminny umowa dzierżawy nie przenosiła obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości z właściciela na posiadacza zależnego, gdyż związek międzygminny nie jest jednostką samorządu terytorialnego w zakresie tego podatku.

W deklaracji na podatek od nieruchomości miasta i gminy Busko–Zdrój (woj. świętokrzyskie) na 2018 r. nie wykazano i nie opodatkowano gruntów Skarbu Państwa będących w posiadaniu samoistnym gminy, co skutkowało zaniżeniem należnego podatku od nieruchomości za 2018 r. o kwotę 345 428,46 zł.

Samorządowy zakład budżetowy miasta i gminy Zawichost (woj. świętokrzyskie), utworzony do wykonywania zadań własnych gminy m.in. w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, w składanych w latach 2015–2018 deklaracjach na podatek od nieruchomości wykazywał do opodatkowania sieci wodociągowe i kanalizacyjne jako związane z działalnością gospodarczą. Prowadzona przez podatnika działalność nie generowała ani nie generuje zysku oraz nie zakłada jego osiągnięcia, a zatem nie jest działalnością gospodarczą. W konsekwencji budowle wchodzące w skład infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, jako niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Kwota zawyżonego podatku za okres 2015–2018 wyniosła 828 881,00 zł.

W gminie Bolesław (woj. małopolskie) stwierdzono brak rzetelnej weryfikacji deklaracji podatkowych, co skutkowało zaniżeniem dochodów z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2017–2018 o kwotę 85 147,00 zł, w związku z niewykazaniem przez Związek Gmin Bolesław i Mędrzechów z s. w Mędrzechowie w deklaracjach na podatek od nieruchomości na 2017 r. i 2018 r. powierzchni gruntów i budynków oraz wartości budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie oczyszczania i odprowadzania ścieków, a także wykazaniem w ww. deklaracjach zaniżonej o 1 476 476,68 zł wartości budowli w postaci sieci wodociągowej wraz z przyłączami.

Umorzenie przez Wójta Gminy Raciechowice (woj. małopolskie) zaległości podatkowych na łączną kwotę 12 077,00 zł, z rozszerzeniem zakresu wniosku o umorzenie podatku, bez udokumentowania tego rozszerzenia z woli podatnika. Wniosek o umorzenie dotyczył II półrocza 2016 r.

W gminie Kurów (woj. lubelskie) bezpodstawnie opodatkowano w 2017 r. podatkiem od nieruchomości najemców niewyodrębnionych gminnych lokali mieszkalnych na kwotę 89,00 zł.

W gminie Telatyn (woj. lubelskie) nie podejmowano skutecznych czynności mających na celu wyegzekwowanie zaległości za lata 2012–2017 z tytułu opłat za dostarczoną wodę i odbiór ścieków, co skutkowało przedawnieniem roszczeń w kwocie co najmniej 25 273,07 zł. Ponadto w 2018 r. pobrano opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości zawyżonej ogółem o 2 517,84 zł.

Wójt gminy Świnice Warckie (woj. łódzkie) wydał w 2018 r. postanowienie dotyczące zwrotu nadpłaty podatku od nieruchomości na rzecz podatnika w kwocie 107 406,00 zł oraz wpłaconych odsetek w kwocie 64 558,00 zł, obejmując tym postanowieniem także podatek zapłacony przez podatnika na podstawie decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, która pozostawała jako prawomocna w obrocie prawnym. Zwrócono na konto podatnika kwotę wyższą od należnej o 7 261,00 zł.

W gminie Ładzice (woj. łódzkie) stwierdzono liczne przypadki nieprawidłowego opodatkowania gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej polegające na wydobyciu kopaliny, co wynikało m.in. z braku kontroli przez organ podatkowy rzetelności informacji przekazywanych przez podatników. Na podstawie wniosków pokontrolnych skierowanych przez RIO organ podatkowy wyegzekwował od podatników co najmniej 518 009,00 zł należnego podatku od nieruchomości.

W gminie Elbląg (woj. warmińsko-mazurskie) wystawiano upomnienia ze znaczną zwłoką po powstaniu zaległości podatkowej (nawet po 210 dniach), wystawiano kolejne upomnienia na tę samą zaległość, nie wystawiano tytułów wykonawczych mimo tego, że zaległość objęta wcześniej upomnieniem nie została zapłacona, oraz nieterminowo wystawiano tytuły wykonawcze, które przekazywano do urzędu skarbowego po ponad 4 miesiącach od doręczenia podatnikowi upomnienia.

Podczas kontroli w mieście Górowo Iławeckie (woj. warmińsko-mazurskie) ustalono, że podatnik dokonał wpłaty podatku 152 dni po terminie. Organ podatkowy wpłatę w całości zaliczył na poczet zaległości podatkowej, nie pokrywając w pierwszej kolejności kosztów upomnienia i proporcjonalne odsetek.

W gminie Skarbmierz (woj. opolskie) umorzono należności z tytułu podatku od nieruchomości w łącznej wysokości 209 119,00 zł oraz należne odsetki za zwłokę na podstawie decyzji niezawierających wskazania faktów, które organ podatkowy uznał za udowodnione, oraz dowodów, którym dał wiarę w przedmiocie uznania przez organ ważnego interesu publicznego lub ważnego interesu podatnika.

W gminie Dobrzeń Wielki (woj. opolskie) nie zachowano zasady powszechności opodatkowania wobec nieruchomości oraz gruntów rolnych będących w posiadaniu trzech ludowych zespołów sportowych działających na terenie gminy, co skutkowało zaniżeniem dochodów gminy za lata 2014–2018 z tytułu podatku od nieruchomości o kwotę 115 899,00 zł oraz podatku rolnego o kwotę 854,00 zł. Wskazane stowarzyszenia nie wywiązywały się z obowiązku składania deklaracji podatkowych, a organ podatkowy nie wezwał ich do złożenia deklaracji ani też nie żądał wyjaśnień co do przyczyn niezłożenia deklaracji. Ponadto organ podatkowy nie wszczął z urzędu postępowań podatkowych i nie wydał decyzji określających wysokość tych zobowiązań podatkowych. W trakcie trwania kontroli podatnicy złożyli deklaracje na podatek od nieruchomości i podatek rolny za lata 2014–2019.

W mieście i gminie Niemodlin (woj. opolskie) stwierdzono niezachowanie zasady powszechności opodatkowania w stosunku do osoby prawnej będącej podatnikiem podatku od nieruchomości położonej w Niemodlinie poprzez niewezwanie go do złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2006–2018 oraz dopuszczenie do uszczuplenia dochodów podatkowych gminy za lata 2014–2018 w łącznej wysokości 765 855,78 zł, a także utracenia wskutek przedawnienia należnych jej dochodów za lata 2006–2013 w kwocie co najmniej 523 742,39 zł. W okresie od 2006 r. do ustania obowiązku podatkowego podatnik ten nie wywiązywał się z ciążącego na nim obowiązku i nie składał na dany rok podatkowy deklaracji na podatek od nieruchomości oraz nie uiszczał podatku od tej nieruchomości, a organ nie podejmował żadnych przypisanych prawem podatkowym czynności zmierzających do jego opodatkowania.

W gminie Koźminek (woj. wielkopolskie) zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na koniec 2018 r. stanowiły kwotę 112 418,16 zł. Kontrola działań podejmowanych w celu wyegzekwowania od dłużników zaległych kwot z tytułu opłaty wykazała, że wystawiano dłużnikom upomnienia ze znacznym opóźnieniem.

W dniu 29 stycznia 2018 r. do Urzędu Gminy Kołaczkowo (woj. wielkopolskie) wpłynęły deklaracje na podatek od nieruchomości od siedmiu jednostek ochotniczych straży pożarnych, w których nie wykazano żadnych budynków do opodatkowania. Jednostki te zajmowały pomieszczenia będące własnością gminy Kołaczkowo bez tytułu prawnego. W trakcie kontroli podjęto działania polegające na uregulowaniu tytułu prawnego do wynajmowanych pomieszczeń przez ochotniczą straż pożarną poprzez zawarcie umowy bezpłatnego użyczenia zajmowanych pomieszczeń.

W mieście i gminie Jedlicze (woj. podkarpackie) nie zgłoszono sędziemu-komisarzowi masy upadłościowej osoby prawnej, wierzytelności dotyczącej zaległego podatku od nieruchomości od osób prawnych za lata 2014–2017 w kwocie 375 214,00 zł.

W gminie Hyżne (woj. podkarpackie) stwierdzono przypadki opodatkowania w 2018 r. podatników podatku od nieruchomości będących osobami prawnymi lub osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, w zakresie gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wg stawek podatkowych dla gruntów i budynków pozostałych zamiast dla gruntów i budynków związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, co skutkowało zaniżeniem podatku o łączną kwotę 9 345,00 zł.

W gminie Tychowo (woj. zachodniopomorskie) w roku 2018 dowóz uczniów do gminnych jednostek oświatowych wykonywał odpłatnie Gminny Ośrodek Sportu i Gospodarki Komunalnej w Tychowie (jednostka budżetowa), pomimo że zadania te nie były wskazane w jego statucie jako przedmiot działalności. W konsekwencji wynagrodzenie za dowóz uczniów w łącznej kwocie 365 285,97 zł, pobrane przez tę jednostkę od jednostek oświatowych i odprowadzone do budżetu gminy (rozdział 60004 „Lokalny transport zbiorowy”), spowodowało zawyżenie dochodów bieżących jednostki samorządu terytorialnego o wymienioną kwotę.

W gminie Sławno (woj. zachodniopomorskie) w latach 2013–2016 organ podatkowy wystawił nakazy płatnicze w sprawie łącznego zobowiązania pieniężnego za ww. lata w łącznej wysokości 5 066,00 zł dotyczące podatnika, który zmarł w 1999 r.

W mieście Pruszków (woj. mazowieckie) stwierdzono nieterminowe wpłaty z tytułu podatku od środków transportowych w wysokości 5 527,00 zł, które nie pokrywały zaległości podatkowej wraz z odsetkami. Dokonaną wpłatę zaliczono w całości na poczet zaległości.

W gminie Chotcza (woj. mazowieckie) stwierdzono brak udokumentowania dokonanych czynności sprawdzających deklaracji na podatek od nieruchomości, podatek rolny, leśny, podatek od środków transportowych składanych w 2018 r. w łącznej kwocie 5 270 885,00 zł.

Gmina Legnickie Pole (woj. dolnośląskie) w latach 2016–2018 dopłacała do funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a niedobór pomiędzy wpływami a wydatkami wyniósł odpowiednio: w 2016 r. – 157 351,23 zł, w 2017 r. – 165 739,95 zł, w 2018 r. – 499 844,58 zł. W celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu odbioru odpadów komunalnych zachodziła konieczność ponownego skalkulowania stawki opłaty za odbiór i gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W mieście Karpacz (woj. dolnośląskie) w latach 2017–2018 wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przekraczały koszty związane z gospodarką odpadami na terenie miasta Karpacza i wystąpiła nadwyżka z tego tytułu w kwotach odpowiednio: 68 347,20 zł i 145 773,43 zł.

W mieście i gminie Sulęcín (woj. lubuskie) w 2018 r. kontrola podejmowanych przez organ podatkowy czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości w podatku od nieruchomości wykazała, że w 37 przypadkach nieterminowo wysłano upomnienia na łączną kwotę 680 788,49 zł. Zwłoka wynosiła od 33 do 226 dni po upływie terminu płatności rat.

W gminie Kolsko (woj. lubuskie) w 2018 r. nieprawidłowo opodatkowano podatników podatku od nieruchomości będących osobami prawnymi w zakresie gruntów (o pow. 22 586 m²) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wg stawek podatkowych od gruntów pozostałych, co skutkowało zaniżeniem podatku o kwotę 11 970,58 zł.

W mieście Gubin (woj. lubuskie) nieprawidłowo ustalono należności z tytułu czynszu najmu nieruchomości, tj. w kwocie niższej o 5 684,91 zł niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. W wyniku dokonania w 2018 r. błędnego przypisu należności sporządzono fakturę na kwotę 2 842,46 zł zamiast na kwotę 8 527,37 zł.

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

Czynnościami kontrolnymi prowadzonymi przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie realizacji dochodów objęto również prawidłowość wykazywania w sprawozdaniach budżetowych sporządzanych przez jst danych dotyczących skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa⁶.

⁶ 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 wyniku kontroli przeprowadzonych w 2019 r. stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zaniżonych danych w sprawozdaniach w 183 kontrolowanych jednostkach, a w zakresie zawyżonych danych w sprawozdaniach w 144 kontrolowanych jednostkach. Wymiar finansowy różnic przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach za lata 2018 i 2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Wartość danych zaniżonych w sprawozdaniach		Wartość danych zawyżonych w sprawozdaniach	
	2018	2019	2018	2019
Ogółem, z tego:	12 801 848,25	12 191 704,69	13 140 373,50	55 115 738,30
– skutki obniżenia górnych stawek podatków	8 811 203,67	7 711 957,02	5 059 488,94	2 083 607,18
– skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień	3 842 720,02	4 136 173,53	1 004 273,96	49 115 645,52
– skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa	147 924,56	343 574,14	7 076 610,60	3 916 485,60

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.

W gminie Radziejów (woj. kujawsko-pomorskie) kontrola ujawniła nierzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych rocznego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za 2018 r. oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2018 r. poprzez wykazanie w tych sprawozdaniach zawyżonych o kwotę 33 184,20 zł skutków obniżenia górnych stawek podatków w podatku od nieruchomości i zaniżonych o kwotę 100,00 zł skutków umorzenia zaległości podatkowych w podatku rolnym.

Gmina Przystajń (woj. śląskie) w sprawozdaniach Rb-27S oraz rocznym Rb-PDP za rok 2017 wykazała kwotę skutków udzielonych zwolnień w podatku od nieruchomości w zaniżonej wysokości o 5 678,55 zł, a Rb-27S za I kwartał 2019 r. zaniżono kwotę skutków udzielonych zwolnień podatkowych o 220,46 zł.

W mieście i gminie Opatowiec (woj. świętokrzyskie) w sprawozdaniu Rb-PDP za 2018 r. nie wykazano skutków obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości w kwocie 283 496,76 zł oraz nie wykazano skutków umorzenia zaległości podatkowych w podatku rolnym w kwocie 7 057,89 zł.

W mieście Sandomierz (woj. świętokrzyskie) w zakresie prawidłowości wykazywania kwot skutków finansowych w sprawozdaniu Rb-PDP za 2018 r. oraz rocznym sprawozdaniu Rb-27S za 2018 r. stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w kolumnie „Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okresy sprawozdawcze” w podatku od środków transportowych zaniżono skutki o kwotę 34 085,23 zł,
- w kolumnie „rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności, zwolnienie z obowiązku pobrania, ograniczenie poboru” w podatku od środków transportowych wykazano kwotę 17 342,60 zł, zamiast 0,00 zł, ponieważ w wierszu tym bezpodstawnie wykazano dane wynikające z decyzji, która została w 2018 r. wygaszona z mocy prawa, oraz decyzji, której odbiór nastąpił w dniu 3 stycznia 2019 r.

Gmina Laskowa (woj. małopolskie) w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP wykazała:

- skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości zaniżone: za 2017 r. o kwotę 5 457,61 zł i za 2018 r. o kwotę 5 915,82 zł,
- skutki udzielonych ulg i zwolnień za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) zaniżone: za 2017 r. o kwotę 18 348,55 zł i za 2018 r. o kwotę 18 344,56 zł.

Miasto Bochnia (woj. małopolskie) wykazało w sprawozdaniu Rb-PDP i Rb-27S za 2018 r. w podatku od środków transportowych, w kolumnie „Skutki obniżenia górnych stawek podatków” kwotę 0,00 zł, w sytuacji gdy kwotą właściwą jest 266 426,20 zł.

W wyniku przeprowadzonej kontroli gminy Rudniki (woj. opolskie) stwierdzono, że w sprawozdaniu zawyżono wielkość skutków finansowych udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości wynikających z uchwały rady gminy o kwotę 3 906,37 zł przy jednoczesnym zaniżeniu tej wielkości o kwotę 6 934,02 zł. Po skompensowaniu tych kwot wykazane w sprawozdaniu skutki finansowe udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości wynikających z uchwały rady gminy zostały zaniżone o kwotę 3 027,65 zł.

Gmina Stoczek Łukowski (woj. lubelskie) wykazała w sprawozdaniu Rb-PDP za 2018 r. dane w zaokrągleniu do pełnych złotych oraz zaniżyła skutki udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości o 256 992,29 zł.

Gmina Borki (woj. lubelskie) w sprawozdaniu Rb-PDP za 2017 r. zawyżyła skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości co najmniej o 173 258,95 zł, w podatku rolnym o 26,01 zł i w podatku leśnym o 2 510,22 zł w wyniku przyjęcia do ich obliczenia niewłaściwej górnej stawki dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i dla budynków „pozostałych” oraz wyliczenia tych skutków dla przedmiotów zwolnionych ustawowo.

W mieście i gminie Strzyżów (woj. podkarpackie) ustalono, że w sprawozdaniach Rb-PDP oraz Rb-27S za 2018 r. wykazano skutki udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości, w kwocie zawyżonej o 91 923,51 zł, oraz skutki obniżenia górnych stawek podatków w podatku od nieruchomości, w kwocie zawyżonej o 117 678,32 zł. Przyczyną nieprawidłowości było wykazanie w ww. skutkach wartości obniżenia stawek podatku od nieruchomości w 2018 r. zwolnionych ustawowo gruntów i budynków stanowiących własność miasta i gminy Strzyżów.

W gminie Mielec (woj. podkarpackie) wykazano w sprawozdaniu Rb-PDP i Rb-27S za 2017 r. skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości od osób prawnych, w kwocie zawyżonej o 85 363,08 zł, udzielonych przez gminę ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych, w kwocie zawyżonej o 52 983,96 zł oraz za 2018 r. skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości od osób prawnych, w kwocie zawyżonej o 88 474,20 zł oraz udzielonych przez gminę ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych, w kwocie zawyżonej o 53 084,52 zł. Przyczyną nieprawidłowości było wykazanie w ww. skutkach wartości obniżenia stawek podatku od nieruchomości w 2017 r., zwolnionych ustawowo gruntów i budynków stanowiących własność gminy Mielec.

Miasto i gmina Połczyn-Zdrój (woj. zachodniopomorskie) w latach 2014–2015 nie złożyło deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości. Organ podatkowy zaniechał w ww. latach ustalenia i poboru należnych jednostek dochodów z tytułu tego podatku w kwotach odpowiednio 1 302 729,00 zł i 1 370 385,00 zł. Ponadto z powodu nieuwzględnienia ww. należności w podatku od nieruchomości w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP sporządzonych za lata 2014–2015 skutki obniżenia górnych stawek w tym podatku wykazano w kwocie zaniżonej o 553 073,36 zł i 509 537,07 zł. Powyższe zaniechanie skutkowało zawyżeniem części wyrównawczej subwencji ogólnej przyznanej jst w latach 2016–2017 odpowiednio o kwoty 1 410 455,00 zł i 1 428 739,00 zł.

Wskutek niezłożenia przez gminę i miasto Sianów (woj. zachodniopomorskie) w latach 2014–2015 deklaracji na podatek od nieruchomości organ podatkowy zaniechał w ww. latach ustalenia i poboru należnych jednostek dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w kwotach odpowiednio: 1 156 194,13 zł oraz 1 179 293,00 zł. Ponadto, z powodu nieuwzględnienia ww. należności z tytułu podatku od nieruchomości w sprawozdaniach Rb-27 S i Rb-PDP za lata 2014–2015, skutki obniżenia górnych stawek w tym podatku wykazano w kwotach zaniżonych o 217 654,51 zł i 193 477,09 zł. Powyższe zaniechanie skutkowało zawyżeniem części wyrównawczej subwencji ogólnej przyznanej jst w latach 2016–2017 odpowiednio o kwoty 959 729,00 zł i 978 884,00 zł.

Miasto i gmina Piaseczno (woj. mazowieckie) w sprawozdaniu Rb-27S oraz Rb-PDP za 2018 r. wykazało skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości zaniżone o kwotę 629 079,00 zł oraz podatku od środków transportowych w kwocie zaniżonej o 13 673,00 zł na skutek przyjęcia do wyliczenia stawek nieobowiązujących w 2018 r. Wykazano również zawyżone o kwotę 2 922,00 zł skutki wydanych decyzji.

Gmina Lubowidz (woj. mazowieckie) w sprawozdaniach Rb-27S oraz Rb-PDP za 2018 r. wykazała skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości w zakresie osób fizycznych zaniżone o kwotę 344 291,10 zł, jednocześnie zawyżono skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku rolnym w zakresie osób fizycznych o kwotę 276 262,00 zł. Ponadto skutki udzielonych ulg i zwolnień udzielonych przez gminę obliczone

za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku od nieruchomości w zakresie osób prawnych i fizycznych zaniżono o kwotę 243 184,44 zł.

Miasto i gmina Zbąszynek (woj. lubuskie) zawiązały kwoty wykazane w sprawozdaniach Rb-27S oraz Rb-PDP za 2018 r. w zakresie skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości o 12 600,96 zł oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy o 318 776,00 zł.

Wykonanie budżetu – wydatki i rozchody

Regionalne izby obrachunkowe stwierdziły 1 524 przypadki, co stanowiło 12,9% ich łącznej liczby, naruszeń prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych, spośród których najczęściej występujące to:

- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracowników – 411 przypadków,
- przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków (w tym: dokonanie ich bez podstawy prawnej, z przekroczeniem planu) – 145,
- nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 114,
- brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 82,
- przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 82,
- nieprawidłowe naliczanie lub nieterminowe przekazywanie odpisów na ZFŚS – 71,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 68,
- wypłacanie diet radnym lub sołtysom niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym wypłacanie diet radnym mimo niezłożenia wymaganych oświadczeń – 64,
- dokonywanie wydatków na zadania nieobjęte programem profilaktyki – 44,
- nieterminowe opłacanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 41,
- nieprawidłowości związane z funduszem sołeckim – 18,
- wykorzystanie środków ZFŚS niezgodnie z przepisami ustawy lub regulaminem – 13,
- nieprawidłowości przy naliczaniu i wypłacaniu dodatków mieszkaniowych – 1,
- nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków pochodzących z dochodów gromadzonych przez jednostki oświatowe na wydzielonym rachunku dochodów – 1.

W mieście Siemiatycze (woj. podlaskie) wystąpiło szereg nieprawidłowości w przeprowadzeniu analizy średnich wynagrodzeń nauczycieli, co skutkowało tym, iż za 2018 r. suma dodatków uzupełniających wypłaconych nauczycielom stażystom, kontraktowym i dyplomowanym została zawiązana łącznie o 54 351,27 zł, zaś nauczycielom mianowanym została zaniżona o 1 246,52 zł. Z kolei w gminie Jasionówka (woj. podlaskie) stwierdzono nieprawidłowości skutkujące tym, że łącznie zaniżono wypłatę dodatków uzupełniających za 2018 r. o 15 742,38 zł.

W części szkół woj. podlaskiego stwierdzono przyznawanie nauczycielom na stanowiskach kierowniczych zawiązonego tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin względem postanowień uchwały organu stanowiącego określających zasady obniżania pensum; realizowali oni zatem w ramach pensum godziny, które powinny być rozliczone jako ponadwymiarowe. Ustalono, że 16 nauczycielom wypłacono kwoty, które były im należne za wykraczające ponad pensum godziny w łącznej wysokości 51 670,78 zł. Największe kwoty wypłacono dyrektorom szkół podstawowych w Rutce (gmina Wizna) – 9 631,73 zł, Pawłówce (gmina Przerośl) – 7 903,80 zł i Radziszewie Starym (gmina Ciechanowiec) – 5 673,31 zł.

Podczas kontroli gminy Dobrzyniewo Duże (woj. podlaskie) stwierdzono szereg nieprawidłowości w wynagradzaniu nauczycieli, m.in.: wypłacono nauczycielom dodatki motywacyjne za lipiec i sierpień 2018 r., pomimo że dodatki te były przyznane na okres luty–czerwiec 2018 r. – łączne zawiązenie o 20 958,68 zł. Dyrektorowi jednej ze szkół zawiązono wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe o 4 020,26 zł, a dwóm wicedyrektorom za godziny ponadwymiarowe o 4 249,72 zł i 2 226,97 zł. Nienależnie wypłacono dodatkowe wynagrodzenie roczne nauczycielowi stażyście w kwocie 2 005,59 zł, zaś innemu stażyście zaniżono wynagrodzenie na łączną kwotę 3 212,04 zł.

W gminie Łabiszyn (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nieterminowe opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i fundusz pracy w 2018 r. w łącznej kwocie 336 189,04 zł, co skutkowało zapłatą odsetek w kwocie 143,00 zł.

Kontrola przeprowadzona w gminie Sicienko (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała przyznanie dodatków specjalnych w latach 2017–2018 zastępcy wójta, skarbnikowi i sekretarzowi w łącznej wysokości 81 788,50 zł, bez wskazania w pismach przyznających ten dodatek dodatkowych zadań lub zakresu zwiększenia obowiązków służbowych, które pracownicy ci mieli wykonywać.

Prezydent miasta Torunia (woj. kujawsko-pomorskie) przyznał w latach 2017–2019 nagrody dla pracowników urzędu w łącznej kwocie 7 382 300,00 zł brutto na podstawie pism, które nie zawierały uzasadnienia ich przyznania.

W Liceum Ogólnokształcącym im. Stefana Czarnieckiego w Człuchowie (woj. pomorskie) dokonano potrąceń z wynagrodzeń wypłaconych w maju 2019 r. 20 nauczycielom zatrudnionym w placówce za okres strajku, w którym brali udział w okresie od dnia 9 kwietnia 2019 r. do dnia 27 kwietnia 2019 r., w wysokości niższej o 38 046,54 zł od prawidłowo ustalonej.

W gminie Choczewo (woj. pomorskie) ubezpieczono w latach: 2017–2019 członków ochotniczych straży pożarnych z jednostek z terenu gminy od następstw nieszczęśliwych wypadków w „Strażackim Funduszu Wypadkowym” prowadzonym przez Oddział Wojewódzkiego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP w Gdańsku (składka wyniosła 1 600 zł za każdy rok), tj. ubezpieczono ww. osoby w podmiocie (stowarzyszeniu), który nie jest instytucją ubezpieczeniową, przy jednoczesnym braku dokonania przez gminę ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej.

Wydatkowanie przez miasto Tczew (woj. pomorskie) w 2018 r. kwoty 199 774,10 zł na pokrycie kosztów nagród rzeczowych przyznanych parom małżeńskim na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie przyznania parom małżeńskim obchodzącym jubileusz pożycia małżeńskiego nagród rzeczowych. W obowiązującym systemie prawnym brak jest przepisu prawa, na podstawie którego gmina (jak również jej jednostki organizacyjne) mogłyby dokonywać tego rodzaju wydatków.

W latach 2017–2019 nieprawidłowo realizowano umowy o wykonanie usług polegających na zebraniu, odbieraniu i zagospodarowaniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości niezamieszkałych z terenu gminy Węgierska Górka (woj. śląskie), co polegało na tym, że zaniechano zatwierdzenia przez zamawiającego harmonogramu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Harmonogramy odbioru odpadów przedłożone w trakcie kontroli nie posiadały oznaczenia podmiotu ani osoby, która je sporządziła, brak było daty sporządzenia oraz daty wpływu do urzędu gminy. Ponadto zamawiający w umowach nie wskazał terminu, do jakiego wykonawca był zobowiązany przedłożyć harmonogramy odbioru odpadów oraz daty, do jakiej powinny być zatwierdzone. Pomimo tego w umowie zapisano, iż za każdy dzień opóźnienia w dostarczeniu zamawiającemu harmonogramu wywozu odpadów wykonawca zapłaci karę w wysokości 2 000,00 zł brutto. Skutkiem braku określenia w umowach terminu złożenia przez wykonawcę harmonogramu odbioru odpadów komunalnych zamawiający nie mógł skutecznie dochodzić należności z tytułu kar umownych.

W 2018 r. gmina Węgierska Górka (woj. śląskie) udzieliła powiatowi żywieckiemu pomocy finansowej w formie dotacji na dofinansowanie zadania w zakresie budowy chodnika oraz infrastruktury towarzyszącej, pomimo że stwierdzono nieważność uchwały rady gminy Węgierska Górka w sprawie udzielenia tej pomocy finansowej. Uchwałą z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej w postaci dotacji celowej dla powiatu żywieckiego, rada gminy wyraziła wolę udzielenia pomocy finansowej powiatowi żywieckiemu na zadanie pn. „Budowa chodnika dla pieszych wraz z kanalizacją deszczową i przebudową urządzeń obcych w ciągu drogi powiatowej Nr 1434 S Węgierska Górka–Żabnica w km od 0+382 do km 0+692 w m. Węgierska Górka”. Zgodnie z treścią ww. uchwały pomoc miała wynosić nie więcej niż 50 000,00 zł. Na podstawie niniejszej uchwały wójt gminy, przy kontrasygnacie skarbnika, podpisał umowę w dniu 13 lipca 2018 r. z powiatem żywieckim, w której ustalono wysokość pomocy finansowej na kwotę 50 000,00 zł, przeznaczenie oraz zasady rozliczenia pomocy finansowej. Do umowy zawarty został następnie aneks, którym podniesiono koszt wykonania zadania z 250 000,00 zł na 352 077,35 zł. W dniu 25 lipca 2018 r. uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdzono nieważność ww. uchwały rady gminy z powodu istotnego naruszenia prawa, gdyż w uchwale rada nie określiła kwoty udzielonej dotacji, a tylko jej górny limit. Gmina Węgierska Górka otrzymała rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące unieważnienia uchwały w dniu 1 sierpnia 2018 r. Pomimo to nie podjęto działań mających na celu unieważnienie umowy, lecz zawarto aneks zwiększający wysokość dotacji i przekazano dotację z budżetu gminy Węgierska Górka w dniu 27 listopada 2018 r. Decyzję Kolegium Izby

podtrzymał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 10 października 2019 r. Z kolei w dniu 3 grudnia 2019 r. gmina wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W Urzędzie Miejskim w Sędziszowie (woj. świętokrzyskie) w latach 2012–2018 dokonywano naliczania i wypłaty diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w Sędziszowie w wysokościach wyższych niż przysługujące, tj. ustalone przez Radę Miejską. W konsekwencji w ww. okresie zawyżono wypłatę diet Przewodniczącego Rady Miejskiej ogółem o kwotę 36 989,66 zł.

W Urzędzie Miejskim w Sandomierzu (woj. świętokrzyskie) w latach 2017–2019 (do dnia 30 kwietnia 2019 r.) naliczano radnym miasta Sandomierz diety za dany miesiąc w wysokości „100%” maksymalnej wysokości diety, jak dla radnych w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców, zamiast do 75% maksymalnej wysokości diety dla radnych w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców. W okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 30 kwietnia 2019 r. zawyżono wypłaty diet dla radnych z powyższych tytułów o łączną kwotę 168 670,07 zł.

Gmina Bolesław (woj. małopolskie) opłaciła podatek od nieruchomości za lata 2017–2018 w łącznej kwocie 195 598,00 zł za podatnika, na którym ciążył obowiązek podatkowy, tj. Związek Gmin Bolesław i Mędrzechów z s. w Mędrzechowie.

Wójt gminy Trzciana (woj. małopolskie) w latach 2017–2019 przyznał bezpodstawnie dyrektorowi szkoły, który posiadał kwalifikacje nauczyciela, dodatek specjalny w łącznej kwocie 16 173,68 zł.

Ustalenie pracownikowi Urzędu Gminy Łabunie (woj. lubelskie) wynagrodzenia zasadniczego w wysokości przekraczającej maksymalną stawkę przewidzianą dla przyznanej kategorii zaszerogowania w obowiązującym w jednostce regulaminie wynagradzania. W konsekwencji zawyżono wynagrodzenie w latach 2017–2019 o łączną kwotę 16 200,00 zł.

W gminie Siedliszcze (woj. lubelskie) przyjęto do podstawy naliczenia odprawy emerytalnej i ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy kwoty jednorazowo wypłaconego dodatku specjalnego, co skutkowało ich wypłaceniem w zawyżonej wysokości, odpowiednio o 15 360 zł i 3 549,47 zł.

W gminie Mokrsko (woj. łódzkie) do strajku nauczycieli, który odbył się w kwietniu 2019 r., przystąpiło 22 nauczycieli Zespołu Szkoły i Przedszkola w Mokrsku. Potrącenia wynagrodzenia za okres strajku nie dokonano w pełnej wysokości (poza jednym przypadkiem) w następnym miesiącu po wypłacie nienależnego wynagrodzenia. Potrącenia były dokonywane przez okres 4 miesięcy (maj–sierpień 2019 r.). Podobnie w gminie Harasiuki (woj. podkarpackie) nieprawidłowo ustalono odliczenia od wynagrodzeń nauczycieli za czas ich nieobecności w pracy z powodu strajku w 2019 r. poprzez niedokonanie odliczeń od dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego i funkcyjnego łącznie na kwotę 880,18 zł.

Wicestarosta sieradzki (woj. łódzkie) otrzymał w 2017 r. bez podstawy prawnej nagrody uznaniowe w łącznej wysokości 34 250,00 zł, a w 2018 r. w łącznej wysokości 37 000,00 zł. Nagrody zostały przyznane przez starostę sieradzkiego na podstawie wniosków sporządzanych przez skarbnika.

W gminie Kisielice (woj. warmińsko-mazurskie) w trakcie kontroli zakupów urządzeń mobilnych w systemie ratałnym stwierdzono brak kontrasygnaty skarbnika gminy na przedstawionych kontrolującym umowach i aneksach do umów.

Podczas kontroli gminy Chrzęstowice (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przyznaniu skarbnikowi gminy w 2018 r. dodatku specjalnego w wysokości 1 640,00 zł z naruszeniem przesłanek jego przyznawania, gdyż dodatek ten w wysokości 25% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego przyznano skarbnikowi z tytułu dodatkowych prac związanych ze zmianą projektu budżetu na 2019 r. i wieloletniej prognozy finansowej w związku z aneksowaniem terminu zakończenia jednego zadania inwestycyjnego. Natomiast zapisy regulaminu organizacyjnego wskazują, że do zakresu zadań skarbnika gminy należy m.in. opracowywanie projektu budżetu oraz opracowywanie wieloletniej prognozy finansowej.

Podczas kontroli przeprowadzonej w Ośrodku Pomocy Społecznej w Nysie (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zaciągnięciu dwóch zobowiązań pieniężnych w kwocie łącznej 1 480 152,00 zł obciążających plan finansowy roku następnego. Kontrola wykazała, że ówczesny dyrektor OPS w Nysie nie posiadał upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

W trakcie przeprowadzonych w 2019 r. kontroli w 22 jst (woj. wielkopolskie) stwierdzono przypadki dokonywania wydatków ponad limit ustalony w budżecie oraz planie finansowym urzędu, w łącznej kwocie 558 506,56 zł. Największe kwotowo przypadki dokonywania wydatków ponad limit ustalony w budżecie i planie finansowym stwierdzono w następujących jednostkach:

- miasto Ostrów Wielkopolski – 317 364,69 zł,
- miasto i gmina Swarzędz – 98 282,99 zł,
- miasto i gmina Poniec – 30 220,13 zł,
- gmina Wijewo – 27 864,83 zł,
- miasto i gmina Dąbie – 25 601,74 zł,
- miasto i gmina Golina – 13 218,12 zł,
- miasto i gmina Kostrzyn Wielkopolski – 10 928,42 zł,
- gmina Kołaczkowo – 7 810,61 zł,
- miasto i gmina Nekla – 4 107,19 zł,
- miasto i gmina Pleszew – 3 630,40 zł.

W gminie Gorzyce (woj. podkarpackie) sfinansowano w 2018 r. ze środków przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych organizację imprezy plenerowej pn. „W widłach Wisły i Sanu”, nieobjętej programem profilaktyki, na potrzeby której wydano jednorazowe zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa.

Burmistrz miasta i gminy Sieniawa (woj. podkarpackie) zaciągnął w 2018 r. kredyt w rachunku bieżącym gminy, z przeznaczeniem na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu gminy w kwocie 5 000 000,00 zł, z przekroczeniem upoważnienia do zaciągania tego rodzaju zobowiązań oraz limitów ustalonych przez radę miejską.

W gminie Świerżno (woj. zachodniopomorskie) w latach 2015–2017 z budżetu sfinansowano wydatki w łącznej kwocie 197 314,90 zł związane z bieżącą działalnością niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku klubów sportowych, zamiast po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej i sportu.

W gminie Belsk Duży (woj. mazowieckie) stwierdzono niewykonanie zobowiązania na kwotę 231 000,00 zł wynikającego z umowy umorzeniowej zawartej dnia 11 grudnia 2015 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie na dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie Gminy Belsk Duży” w terminie do dnia 30 października 2017 r. Zaniechanie wykonania umowy skutkowało wypowiedzeniem przez WFOŚiGW umowy, postawieniem warunkowo umorzonej kwoty pożyczki w stan wymagalności wraz z należnymi odsetkami karnymi w kwocie 40 251,00 zł. Zapłatą odsetek karnych w dniu 7 sierpnia 2018 r. doprowadzono do uszczuplenia środków budżetu w 2018 r.

Sekretarzowi oraz skarbnikowi gminy Sulików (woj. dolnośląskie) przyznawano dodatek specjalny w sposób nieprzerwany, tj. z naruszeniem zasady okresowości:

- sekretarzowi na następujące okresy: od dnia 1 lutego 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r., następnie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. oraz od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 30 czerwca 2019 r.,
- skarbnikowi na następujące okresy: od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r., od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r., od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. oraz od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 30 czerwca 2019 r.

W okresie od dnia 1 września 2013 r. do dnia 28 lutego 2015 r. wójt gminy Gubin (woj. lubuskie) przyznał i wypłacił ówczesnemu skarbnikowi wynagrodzenie w zawyżonej wysokości łącznie o 10 320,00 zł. Od dnia 1 marca

2015 r. wójt dokonał zmian składników wynagrodzenia skarbnika, obniżając je do właściwego pułapu, jednakże skarbnik gminy nie dokonał zwrotu nienależnie pobranego wynagrodzenia w łącznej wysokości 10 320,00 zł, a wójt nie egzekwował zwrotu tego wynagrodzenia.

W mieście i gminie Międzyrzecz (woj. lubuskie) kontrola w zakresie wypłaty wynagrodzeń osobowych wykazała, że w latach 2014–2018 przyznano zastępcy burmistrza dodatek specjalny bez określenia okresu, za jaki dodatek przysługuje, oraz dokonano jego wypłaty w łącznej wysokości 85 614,00 zł.

Wydatki na wypłatę ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy

W trakcie 576 kontroli przeprowadzanych w 2019 roku wszystkie regionalne izby obrachunkowe w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego kontrolowały zagadnienia związane z wypłatą ekwiwalentów za urlop wypoczynkowy pracowników urzędów. Wspólny temat kontroli takiego zagadnienia był związany z terminarzem wyborów w jednostkach samorządu terytorialnego.

W kontrolowanych jednostkach ustalono, że problem niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych za lata 2015-2018 dotyczył 348 osób (wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów, członków zarządów) z 327 jst (56,8% skontrolowanych jednostek).

W latach 2015–2018 łączna liczba dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego w kontrolowanych jednostkach wynosiła 11 042 dni tj. za lata 2015–2017 pozostało 3 969 dni urlopu a za rok 2018 pozostało 7 073 dni urlopu bieżącego na dzień kontroli.

Łącznie kontrolowane jednostki wypłaciły 4 885 611,12 zł z tytułu ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe na koniec kadencji wójtom, burmistrzom, prezydentom i członkom zarządów jst. Z kwoty tej 1 874 478,54 zł dotyczyło lat 2015–2017 a 3 011 132,58 zł dotyczyło roku 2018.

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

- woj. pomorskim – starosta – łącznie 102 dni urlopu – 49 799,52 zł wypłaconego ekwiwalentu,
- woj. kujawsko-pomorskim – prezydent – łącznie 95 dni urlopu – 49 680,25 zł wypłaconego ekwiwalentu,
- woj. podlaskim – wójt – łącznie 90 dni urlopu – 52 056,00 zł wypłaconego ekwiwalentu,
- woj. śląskim – wójt – łącznie 90 dni urlopu – 43 984,80 zł wypłaconego ekwiwalentu,
- woj. zachodniopomorskim – zastępca burmistrza – łącznie 88 dni urlopu – 35 939,20 zł wypłaconego ekwiwalentu,
- woj. mazowieckim – wójt – łącznie 82 dni urlopu – 37 004,96 zł wypłaconego ekwiwalentu
- woj. małopolskim – wójt – łącznie 80 dni urlopu – 46 272,00 zł wypłaconego ekwiwalentu,
- woj. świętokrzyskim – burmistrz – łącznie 80 dni urlopu – 39 055,86 zł wypłaconego ekwiwalentu,
- woj. podkarpackim – wójt – łącznie 78 dni urlopu – 34 342,64 zł wypłaconego ekwiwalentu,
- woj. lubelskim – prezydent – łącznie 72 dni urlopu – 37 431,53 zł wypłaconego ekwiwalentu,
- woj. wielkopolskim – wójt – łącznie 66 dni urlopu – 32 55,52 zł wypłaconego ekwiwalentu.

Zauważyć również należy, że w 329 jst nie wystąpiły przypadki zaległego urlopu, a w 249 jst nie wypłacono ekwiwalentów za zaległy urlop, np.: wójtom, burmistrzom, którzy zostali wybrani na kolejną kadencję i zawarto z nimi porozumienia w sprawie urlopu. Ponadto ustalono, że 107 osób wykorzystało urlop w całości.

Urlopy niewykorzystane w trakcie kadencji wójta (m.in.: burmistrza, prezydenta miasta), które nie uległy przedawnieniu, przekształcają się w prawo do ekwiwalentu po rozwiązaniu stosunku pracy, co następuje z chwilą wygaśnięcia mandatu. Kwestie związane z zatrudnianiem pracowników samorządowych reguluje ustawa o pracownikach samorządowych oraz przepisy Kodeksu pracy. Z uwagi na to, iż ustawa o pracownikach samorządowych nie określa zasad nabycia i udzielania urlopów, to w odniesieniu do pracowników samorządowych stosuje się w tym zakresie przepisy Kodeksu pracy. W trakcie trwania zatrudnienia pracownicy mają prawo do corocznego urlopu wypoczynkowego, który co do zasady powinien być udzielony w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik nabył do niego prawo. Jeżeli pracownik nie mógł wykorzystać urlopu wypoczynkowego w tym roku, w którym nabył do niego prawo, to pracodawca jest obowiązany udzielić tego urlopu najpóźniej do 30 września następnego roku kalendarzowego.

Problemy związane z wykorzystywaniem urlopów wypoczynkowych pojawiają się w przypadku m.in.: wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów miast). Osoby te są pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie wyboru; nie mają bezpośredniego przełożonego, bowiem sami wykonują obowiązki pracodawcy wobec podległych pracowników. Pracodawcą wójta jest urząd gminy. Czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z nawiązywaniem i rozwiązywaniem stosunku pracy wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności, także związane z udzielaniem urlopu, wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba

zastępująca lub sekretarz gminy. Możliwość zatem wywarcia presji urlopowej jest tu w praktyce żadna, ponieważ to podwładny ma wyegzekwować od przełożonego wykorzystanie zaległego urlopu. Takie rozwiązanie prowadzi do powstawania zaległości, które trzeba rekompensować ekwiwalentem pieniężnym po zakończeniu kadencji.

Zestawienie liczby dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego oraz kwoty wypłaconych ekwiwalentów za urlopy po upływie kadencji w 2018 r.

Województwo	Liczba jst objętych kontrolą	Liczba przypadków, w których wypłacono ekwiwalent		Liczba dni, za które wypłacono ekwiwalent		Wypłacona kwota ekwiwalentu (w zł)		Liczba przypadków, w których nie było zaległego urlopu		Liczba przypadków, w których nie wypłacono ekwiwalentu (np. zawarto porozumienie)		
		jst	osoby	2015 –2017	za 2018 r.	za lata 2015–2017	za 2018 r.	jst	osoby	jst	osoby	dni
Dolnośląskie	42	30	30	373	579	155 255,62	234 571,58	12	12	12	12	-
Kujawsko-Pomorskie	40	23	26	548	554	286 020,82	228 984,79	4	5	17	17	-
Lubelskie	55	44	44	343	1085	157 689,15	422 592,76	33	33	11	11	206
Lubuskie	19	4	4	2	95	963,84	45 401,78	15	15	15	15	-
Łódzkie	40	22	27	101	508	44 294,13	204 536,77	35	40	18	18	.
Mazowieckie	39	23	26	377	508	191 393,74	245 682,72	16	16	16	16	-
Małopolskie	31	26	27	473	676	259 917,88	277 475,70	7	7	5	5	22
Opolskie	18	12	12	11	209	5 971,52	97 633,17	9	9	6	6	-
Podkarpackie	31	9	9	211	179	95 962,63	80 362,79	22	22	22	22	.
Podlaskie	35	24	25	272	686	123 111,83	236 123,62	21	24	11	11	207
Pomorskie	27	17	23	275	399	115 740,27	191 403,77	11	11	10	10	.
Śląskie	45	26	26	226	292	92 458,31	106 526,82	32	32	19	19	136
Świętokrzyskie	29	21	21	242	436	94 661,72	232 362,06	17	17	8	8	-
Warmińsko-Mazurskie	24	4	4	35	96	17 364,86	46 424,16	20	20	20	20	.
Wielkopolskie	67	31	32	263	644	130 233,86	316 915,48	49	50	36	36	.
Zachodniopomorskie	34	11	12	217	127	103 438,36	44 134,61	26	27	23	23	25
ŁĄCZNIE	576	327	348	3 969	7 073	1 874 478,54	3 011 132,58	329	340	249	249	596

Zamówienia publiczne

W 2019 r. w zakresie wydatkowania środków publicznych w następstwie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷ stwierdzono 1 192 przypadki nieprawidłowości, stanowiące 10,1% ich łącznej liczby. Stwierdzone nieprawidłowości występowały na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz ich udzielania. Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- ustalania, pobierania lub zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 148 przypadków,
- nieprawidłowego określenia zasad wnoszenia wadium lub nieprawidłowości w zakresie zwrotu i zatrzymania wadium (np. nieterminowy zwrot, niezatrzymanie lub bezpodstawne zatrzymanie) – 103,
- nieustalenia lub niewłaściwego ustalenia wartości zamówienia – 83,
- niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania – 76,
- nieprawidłowego sporządzenia ogłoszenia (np. niekompletna treść, różnice pomiędzy treścią ogłoszeń zamieszczonych w różnych miejscach) – 50,
- braku lub niewłaściwej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. treść niekompletna lub niezgodna z przepisami ustawy) – 49,
- błędów informowania o wynikach postępowania – 48,
- naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy – 48,
- nieprawidłowości w zakresie dokumentów żądanych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu (np. nieządanie dokumentów, bezpodstawne żądanie dokumentów) – 42,
- nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia – 42,

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

- nieprawidłowego określenia kryteriów oceny oferty – 40,
- niewzywania wykonawców do uzupełnienia dokumentów i pełnomocnictw na zasadach wynikających z art. 26 ust. 3 ustawy – 33,
- warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczanie w ogłoszeniu i specyfikacji warunków opisu sposobu dokonywania oceny ich spełnienia, warunki nieproporcjonalne lub niezwiązane z przedmiotem zamówienia) – 30,
- nieprzestrzegania zasady powszechności stosowania ustawy – 25,
- dokonania zmiany zawartej umowy z naruszeniem przepisów prawa – 24,
- niewłaściwego zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony – 24,
- wypłacania wynagrodzenia za roboty, dostawy lub usługi bez potwierdzenia ich wykonania, protokołu odbioru – 14,
- zawarcia umowy niezgodnej ze specyfikacją i z treścią oferty wybranej w postępowaniu – 11,
- przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzućenie, bezpodstawne odrzucenie) – 15,
- niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub niewyłączenia z postępowania osoby podlegającej wyłączeniu – 15,
- wypłacania wykonawcom robót, dostaw lub usług wynagrodzeń niezgodnie z umową – 14,
- przesłanek wykluczenia wykonawcy (niewykluczenie, bezpodstawne wykluczenie) – 11,
- nieprzestrzegania zasady zakazującej dzielenia zamówienia na części lub zaniżenia jego wartości w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur – 11,
- zmian specyfikacji lub ogłoszenia (np. nieprzedłużenie terminu składania ofert, dokonanie zmian jedynie w specyfikacji) – 10,
- nieuzasadnionego zawarcia umowy na czas dłuższy niż dopuszczony ustawą – 10,
- zawiadomienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – 8,
- dokonywania poprawek w ofercie na zasadach wynikających z art. 87 ust. 2 (niedokonanie, bezpodstawne dokonanie, nieprawidłowe dokonanie) – 8,
- nieprzestrzegania zasady pisemności postępowania – 7,
- nieprzestrzegania terminu zawarcia umowy – 6,
- dokumentów potwierdzających spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego (np. żądanie dokumentów bez opisanie wymogów) – 6,
- niezamieszczenia specyfikacji na stronie internetowej – 6,
- nieuzasadnionego unieważnienia lub nieunieważnienia postępowania w przypadkach przewidzianych ustawą – 4,
- ustalania lub wypłacania zaliczek – 4,
- terminu składania ofert (wyznaczenie krótszego niż minimalny, nieprzedłużenie) – 3,
- prowadzenia negocjacji z oferentem po złożeniu oferty ostatecznej – 1.

Przy udzielaniu zamówień publicznych na kredyty udzielane m.in. przez gminy Zabłudów i Gródek (woj. podlaskie) stwierdzono ograniczenie wagi kryterium ceny do 60% przy jednoczesnym bezzasadnym przyznaniu wagi 40% niemającemu praktycznego znaczenia kryterium liczby dni, po której nastąpi uruchomienie kredytu. W konsekwencji stworzono potencjalną możliwość wyłonienia jako „najkorzystniejszej” oferty droższej w zakresie kosztów kredytu odpowiednio o 926 381,00 zł (Zabłudów) i 390 000,00 zł (Gródek) przy zaoferowaniu uruchomienia kredytu w ciągu 1 dnia, podczas gdy oferta tańsza o te kwoty przewidywałaby uruchomienie kredytu po 2 dniach. Tak określona waga kryteriów nie zapewniała wyboru oferty najkorzystniejszej ani oszczędnego wydatkowania środków.

W Urzędzie Gminy Turośl (woj. podlaskie) w przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów określono jako jedno z kryteriów oceny „ekologiczne spotkania edukacyjne” (waga 20%; liczba spotkań max. 5). Tylko dlatego, że jeden z oferentów zaproponował o blisko 430 000,00 zł tańszą ofertę (przy braku punktacji za „organizację spotkań”), doszło do wyboru jego oferty, a nie oferty, w której wykonawca zaoferował, że zorganizuje 5 spotkań. Różnica w liczbie punktów wynosiła jedynie 3,40 pkt na korzyść oferty tańszej o 428 820,00 zł. Złożenie przez wykonawcę deklarującego spotkania oferty niewiele mniej droższej doprowadziłoby do wyłonienia jego oferty, a jedyną korzyścią dla zamawiającego z tego tytułu byłoby tylko ogólne zadeklarowanie zorganizowania takich spotkań. Przyjęte kryteria nie zapewniały zatem wyboru oferty obiektywnie najkorzystniejszej jako bilansu ceny i innych kryteriów.

Zamawiający jako kryterium o wadze 40% przyjmowali przy robotach budowlanych okres gwarancji bez określenia warunków gwarancji lub przy zawężeniu ich jedynie do usuwania wad. W sytuacji przyjęcia okresu gwarancji

ograniczonego do 5 lat (równego obowiązującej rękąmi za wady nieruchomości) propozycje wykonawców w zakresie tego kryterium nie dawały zamawiającemu praktycznie żadnej korzyści. W Urzędzie Miasta Brańsk (woj. podlaskie) wynik postępowania potwierdził nieprawidłowość tak określanego kryterium gwarancji – oferta z ceną 1 488 300,00 zł i 36 miesiącami gwarancji uzyskała mniej punktów niż oferta z ceną 1 997 188,24 zł i 60 miesiącami gwarancji (oferty te zajęły 2 i 3 miejsce w postępowaniu). Oferta z ceną wyższą o 508 888,24 zł okazała się „bardziej korzystna”, mimo że w zakresie kryterium pozacenowego nie oferowała żadnych realnych korzyści.

W gminie Łysomice (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono wprowadzenie, przed zawarciem umowy w sprawie udzielenia zamówienia na „Dostawę kruszywa w 2017 r.”, istotnej zmiany w zakresie przedmiotu kontraktu w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, polegającej na zmniejszeniu ilości zamawianego kruszywa.

W wyniku działań kontrolnych przeprowadzonych w gminie Łysomice ustalono, że umowa o realizację zamówienia publicznego na „Dostawę kruszywa w 2017 r.” została podpisana w dniu 18 kwietnia 2017 r., natomiast ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 5 lutego 2019 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 1 rok, 9 miesięcy i 18 dni.

Kontrola w gminie Łysomice (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała dokonanie podziału zamówienia na kredyt długoterminowy na sfinansowanie planowanego deficytu gminy Łysomice w 2018 r. na dwa odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości i w konsekwencji przeprowadzenie ww. postępowań w tzw. procedurze krajowej zamiast unijnej.

Kontrola w mieście Toruniu (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała nieprzekazanie Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej sprostowania ogłoszenia o zamówieniu na „Kompleksową dostawę energii elektrycznej”, w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości szacunkowej zamówienia 28 168 822,52 zł w zakresie początkowego terminu realizacji zamówienia, pomimo że w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia termin ten został określony na dzień 1 grudnia 2018 r., a w ogłoszeniu o zamówieniu na dzień 1 stycznia 2019 r. Wskazana nieprawidłowość stanowi przejaw naruszenia zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Podczas kontroli w gminie Nakło nad Notecią (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono udzielenie zamówienia publicznego na termiczne zagospodarowanie odpadów komunalnych wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. W konsekwencji w okresie obowiązywania umowy od dnia 3 lipca 2017 r. do dnia 31 grudnia 2018 r., w związku z jej realizacją, wydatkowano 2 448 097,44 zł, natomiast realizując umowę w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 30 września 2019 r., wydatkowano 1 133 502,66 zł (łącznie 3 581 600,10 zł).

Miasto Sosnowiec (woj. śląskie) przeprowadziło w 2016 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na usługi projektowe dla zadania inwestycyjnego pn.: „Zagłębiowski Park Sportowy w Sosnowcu” w trybie z wolnej ręki, po przeprowadzonym w 2015 r. konkursie na opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej Zagłębiowskiego Parku Sportowego w Sosnowcu. Stwierdzono, że zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej w trybie z wolnej ręki na łączną kwotę 6 350 000,00 zł brutto udzielono pomimo braku zaistnienia przesłanki do zastosowania tego trybu.

W latach 2018–2019 miasto Gliwice (woj. śląskie) dwukrotnie udzieliło zamówień publicznych na usługi pn.: „Świadczenie usług promocyjnych na rzecz Miasta Gliwice w związku z funkcjonowaniem obiektu oraz wydarzeniami organizowanymi w Arenie Gliwice” o łącznej wartości umownej 17 600 000,00 zł brutto w trybie z wolnej ręki, czyli po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą, tj. Arena Operator sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach, pomimo braku zaistnienia ustawowych przesłanek udzielenia zamówień z wolnej ręki.

W latach 2018–2019 gmina Węgierska Górką (woj. śląskie) udzieliła zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki (in house) na zadanie w zakresie gospodarki odpadami spółce Beskid-Ekosystem sp. z o.o. w Cięcinie, nad którą zamawiający nie sprawował kontroli. Przychody uzyskane z usług świadczonych na rzecz gminy Węgierska Górką nie przekraczały 90% działalności ww. spółki. Nie spełniono tym samym jednego z warunków udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, zgodnie z którym zamówienie udzielane jest przez gminę osobie prawnej, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- a) zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jest również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób,
- b) ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w lit. a,
- c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

W gminie Grybów (woj. małopolskie) ustalono wartość szacunkową zamówienia na roboty budowlane w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. „Zaprojektuj i wybuduj przy realizacji inwestycji: Budowa dwutorowego systemu zjazdów linowych wraz z wieżami i ścianą wspinaczkową na terenie Centrum Sportów Zimowych w miejscowości Ptaszkowa” w 2017 r. na podstawie kosztorysów inwestorskich opracowanych wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Powierzenie w latach 2017–2019 przez gminę Lanckorona (woj. małopolskie) usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Wymienione zadanie własne było corocznie powierzane zakładowi budżetowemu gminy Lanckorona. Tytułem realizacji ww. usługi gmina wydatkowała w 2017 r. – 244 914,00 zł, w 2018 r. – 282 000,00 zł, w okresie styczeń–lipiec 2019 r. – 264 000,00 zł.

Kontrola w gminie Karczmiska (woj. lubelskie) wykazała dokonanie istotnych zmian postanowień trzech umów w 2017 r. na kwotę odpowiednio 120 634,22 zł i 295 259,04 zł oraz w 2018 r. na kwotę 269 951,54 zł. Umowy dotyczyły przebudowy/modernizacji dróg, a zmiany do nich wprowadzone polegały na wydłużeniu terminu wykonania robót, w sytuacji gdy zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie przewidział możliwości dokonania zmian w okolicznościach, na które się powołano.

W gminie Rejowiec Fabryczny (woj. lubelskie) nie odrzucono w 2018 r., w postępowaniu na dostawę energii elektrycznej, oferty niezawierającej terminu płatności faktury, który stanowił jedno z kryteriów oceny oferty. Wartość zamówienia – 420 685,06 zł.

Miasto Łódź (woj. łódzkie) udzieliło w 2018 r. dwóch zamówień publicznych w trybie zamówienia z wolnej ręki na rzecz własnej spółki prawa handlowego (tzw. zamówienie wewnętrzne – in house). Z uwagi na brak spełnienia warunku, że ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej powinno dotyczyć wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę. Miasto, w związku z reorganizacją spółki, powołało się na wiarygodną prognozę finansową dla wykonawcy, sporządzoną dla okresu od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. Analizy zawarte w prognozie potwierdziły spełnienie ww. warunku w powołanym okresie. Zamawiający udzielił jednak zamówień publicznych na inny okres niż objęty prognozą (od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 30 czerwca 2021 r.).

W mieście i gminie Węgorzewo (woj. warmińsko-mazurskie), dokonując ustalenia wartości zamówienia na dostawę kruszywa do remontu i bieżącego utrzymania dróg gminnych, przyjęto kwoty z wcześniej prowadzonego postępowania i udzielonego zamówienia na dostawę mieszanki kruszywa i kamienia oraz dowodu zakupu żwiru. Przyjęte do ustalenia wartości zamówienia ceny mieszanki kruszywa, kamienia i żwiru były w dwóch przypadkach kwotą brutto i raz kwotą netto. Było to niezgodne z wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 000 euro w kontrolowanej jednostce.

W gminie Wieliczki (woj. warmińsko-mazurskie), określając wartość zamówienia, którego przedmiotem był wybór banku do obsługi budżetu gminy Wieliczki, przyjęto faktycznie poniesione koszty obsługi bankowej w latach 2016–2018 dla umowy zawieranej na okres 2018–2021, mimo iż podstawą ustalenia wartości zamówienia winno być całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Do wyczerpania całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy należało przyjąć koszty z okresu poprzednich 12 miesięcy lub z poprzedniego roku budżetowego.

Z ustaleń kontroli gminy Dobrzeń Wielki (woj. opolskie) wynika, że dokonano nieuprawnionych zmian w umowie zawartej z wykonawcą poprzez zawarcie aneksu do pierwotnej umowy wyznaczającego nowy termin jej wykonania. Podstawą do tego był „Protokół konieczności”, w którym strony stwierdziły konieczność przesunięcia terminu zakończenia robót z powodu wystąpienia ok. 12 dni z dużymi opadami atmosferycznymi, które uniemożliwiały prowadzenie prac. Długotrwałe opady deszczu uniemożliwiające przez okres co najmniej 14 dni prawidłową realizację robót zostały uwzględnione wśród umownych przesłanek zmiany treści umowy, a maksymalny okres przesunięcia terminu realizacji umowy powinien być równy okresowi przestoju. W przedmiotowej sytuacji wymienione przesłanki nie zostały spełnione, ponieważ okres opadów był krótszy niż 14 dni, a nowy termin zakończenia prac przedłużono o 45 dni.

W mieście i gminie Buk (woj. wielkopolskie) kontrolą objęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej na terenie Miasta i Gminy Buk wraz z montażem odnawialnych źródeł energii”, prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o wartości ustalonej w kosztorysie inwestorskim na kwotę 1 131 720,38 zł bez VAT, co stanowiło równowartość kwoty 308 862,02 euro. Umowa z wybranym w postępowaniu wykonawcą została zawarta w dniu 8 czerwca 2018 r., za wynagrodzeniem ryczałtowym w kwocie 2 046 602,80 zł z VAT, z terminem realizacji do dnia 30 września 2018 r. Aneksami przedłużono termin realizacji przedmiotu zamówienia do dnia 30 listopada 2018 r. W dacie zawarcia umowy w budżecie miasta i gminy Buk w dziale 921, rozdziale 92195 na realizację ww. zadania zabezpieczone zostały środki finansowe w kwocie: 1 819 043,00 zł, tj. poniżej kwoty wynikającej z umowy. W dacie zawarcia umowy burmistrz miasta i gminy Buk nie posiadał upoważnienia do zawarcia umowy na ww. zadanie na kwotę 2 046 602,80 zł z VAT. W uchwale budżetowej na 2018 rok Rada Miasta i Gminy Buk ustaliła sumę, do której burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania w wysokości 2 000 000,00 zł. W 2018 r. na realizację ww. umowy wydatkowano kwotę 1 775 943,50 zł, pozostała kwota w wysokości 270 659,30 zł została zapłacona w lutym 2019 r.

Miasto i gmina Dąbie (woj. wielkopolskie) zamówienia na usługi pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Dąbie” udzieliło na rzecz Spółki Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Dąbju w trybie z wolnej ręki (in house). Postępowanie zostało zakończone podpisaniem w dniu 8 grudnia 2017 r. umowy z PGKiM Sp. z o.o. z siedzibą w Dąbju (w której 100% udziałów posiada miasto i gmina Dąbie) na okres od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. Za wykonanie przedmiotu umowy w okresie jej obowiązywania strony ustaliły wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 592 592,52 zł bez VAT, 639 999,92 zł z VAT.

Kontrola przedłożonej dokumentacji ww. postępowania wykazała, że:

- w informacji o zamiarze zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, zamieszczonej w dniu 23 listopada 2017 r. w BIP gminy Dąbie, zamawiający nie zawarł uzasadnienia wyboru trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki, jak również nie wykazał, iż warunki zezwalające na zastosowanie trybu z wolnej ręki zostały spełnione. Ponadto zamawiający nie wskazał, w jaki sposób sprawuje kontrolę faktyczną nad wykonawcą – PGKiM Sp. z o.o. w Dąbju, jak również nie wykazał, że ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego,
- wykonawca zaproszony do negocjacji nie przedłożył dokumentów potwierdzających spełnienie warunku, że „ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę”.

W aktach sprawy znajdowało się tylko oświadczenie z dnia 9 czerwca 2017 r. Prezesa Zarządu PGKiM Sp. z o.o. w Dąbju, który oświadczył, że ponad 90% działalności wykonawcy dotyczy wykonywania zadań powierzonych mu przez zamawiającego.

W gminie Chłopice (woj. podkarpackie) w postępowaniu o zamówienie publiczne, przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i nie zamieszkałych z terenu Gminy Chłopice...” ustalono wartość szacunkową zamówienia z nienależytą starannością, tj. bez podania jakichkolwiek podstaw wyliczenia podanej kwoty, oraz dokonano opisu przedmiotu zamówienia w sposób nieuwzględniający wszystkich wymagań i okoliczności mających wpływ na sporządzenie oferty, m.in. takich jak usytuowanie nieruchomości niezamieszkałych na terenie gminy.

W gminie Dubiecko (woj. podkarpackie) w postępowaniu o zamówienie publiczne, przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na „Udzielenie kredytu długoterminowego w wysokości 2 369 907,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie deficytu budżetu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek”, udzielonym w 2016 r., nie wezwano wykonawcy do uzupełnienia dokumentów w zakresie informacji z Krajowego Rejestru Karnego.

W gminie Świerzno (woj. zachodniopomorskie) w 2016 r. z wykonawcą wybranym w trybie przetargu nieograniczonego zawarto umowę na realizację zadania publicznego pn. Odbiór odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach zamieszkałych i niezamieszkałych na terenie Gminy Świerzno w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. o wartości szacunkowej 405 552,00 zł (netto). Pomimo że SIWZ oraz ogłoszenie o zamówieniu zawierały sprzeczne informacje o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, zamawiający nie skorzystał z prawa zmiany lub sprostowania ogłoszenia o zamówieniu lub ogłoszenia zmian w ogłoszeniu zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych. Ponadto w protokole postępowania o udzielenie ww. zamówienia nie zamieszczono informacji o kwocie, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie tego zamówienia i podanej bezpośrednio przed otwarciem ofert, o wartości umowy zawartej z wybranym wykonawcą oraz terminie zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Ogłoszenia o udzieleniu w dniu 16 stycznia 2018 r. zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów z terenu gminy Polanów (woj. zachodniopomorskie) w latach 2018–2020 nie wysłano do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

W gminie Garbatka-Letnisko (woj. mazowieckie) nie dokonano w ustawowym terminie zwrotu, wniesionych w pieniądzu, zabezpieczeń należytego wykonania umów wykonawcom, którym powierzono wykonanie zamówień (na kwotę ogółem 29 934,99 zł), pomimo upływu terminu jego zwrotu. Ponadto w gminie Garbatka-Letnisko (woj. mazowieckie) szacunkową wartość zamówienia publicznego dotyczącego „Przebudowy dróg gminnych w Gminy Garbatka Letnisko, tj. ul. Kolejowej i ul. Zofii Sztobryn wraz z budową oświetlenia ulicznego” realizowanego w 2017 r., w wysokości 492 727,92 zł, ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich sporządzonych w latach 2015–2016.

W gminie Legnickie Pole (woj. dolnośląskie) wyboru wykonawcy zamówienia publicznego pn. „Modernizacja kanalizacji deszczowej w miejscowości Gniewomierz, gm. Legnickie Pole” dokonano bezpodstawnie w trybie z wolnej ręki. Umowę podpisano w dniu 17 października 2017 r. i zmieniono aneksem z dnia 8 listopada 2017 r. ustalającym wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 157 460,58 zł brutto. W przypadku przedmiotowego zamówienia zbliżający się koniec roku i konieczność wykorzystania środków finansowych, jak również obawa nieprzystąpienia do kolejnego przetargu żadnego z wykonawców nie stanowią wyjątkowej sytuacji, której nie można było przewidzieć.

W gminie Jemielno (woj. dolnośląskie) wartość zamówienia dotyczącego dowozu uczniów do szkół prowadzonych przez gminę Jemielno, w okresie wrzesień–grudzień 2018 r., została oszacowana na podstawie średniej ceny brutto wynikającej z oferty złożonej w postępowaniu prowadzonym przez gminę Niechlów, która wszczęła postępowanie przetargowe na zakup biletów miesięcznych dla swoich uczniów na okres od dnia 3 września 2018 r. do dnia 21 grudnia 2018 r.

Kontrola gminy Słońsk (woj. lubuskie) wykazała, że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 31 grudnia 2018 r., tj. 193 dni po dniu zawarcia umowy, pomimo że powinno zostać zamieszczone nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji

Naruszenie przepisów regulujących udzielanie i otrzymywanie dotacji przez jednostki oraz ich rozliczanie w 2019 r. miało miejsce w 587 przypadkach stanowiących 4,9% ich łącznej liczby. Do najczęściej występujących uchybień można zaliczyć:

- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów itp.) – 218 przypadków,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 107,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 58,

- nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie otrzymanych dotacji – 34,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom należącym do sektora finansów publicznych – 22,
- nieprawidłowości w zakresie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej – 21,
- wykorzystywanie dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem – 12,
- nieodprowadzenie, nieterminowe odprowadzenie lub odprowadzenie w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych – 11.

Kontrola udzielenia przez gminę Zawady (woj. podlaskie) dotacji na prowadzenie szkoły publicznej z oddziałem przedszkolnym wykazała: zaniechanie ogłoszenia w BIP wszystkich wymaganych informacji; nierzetelność danych przedstawianych przez podmiot dotowany (np. dzieci urodzone w 2010 r. wskazywano jako uczęszczające do kl. 0); dotację na 2018 r. ustalono bez przemnożenia wskaźnikiem zwiększającym, zaś wskaźnik na 2019 r. został wyliczony nieprawidłowo; pominięto 2 uczniów szkoły w roku szkolnym 2018/2019; aktualizacji dotacji dokonano niezgodnie z ustawą; nie zastosowano metody przekazywania dotacji po aktualizacji; dotację na dziecko w oddziale przedszkolnym wyliczono w sposób niemający związku z przepisami ustawy. Zaniżenie dotacji na prowadzenie szkoły w 2018 r. wyniosło 17 656,78 zł, natomiast zawyżenie na oddział przedszkolny – 49 576,85 zł.

Z budżetu gminy Kołaki Kościelne (woj. podlaskie) dotacje otrzymały w 2018 r. m.in.: stowarzyszenie w wysokości 2 000,00 zł oraz Lokalna Grupa Działania w wysokości 6 000,00 zł. Od podmiotów tych nie egzekwowano przedłożenia rozliczenia dotacji do końca stycznia 2019 r. Dopiero w kwietniu 2019 r., na wniosek kontrolującego, wyegzekwowano rozliczenia dotacji od tych podmiotów.

Kontrola zagadnień związanych ze zwrotem dla rolników podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego w Urzędzie Gminy Krasnopol (woj. podlaskie) wykazała przypadek zawyżenia wypłaty o kwotę 119,79 zł – do obliczenia ilości paliwa przyjęto 162,62 l, podczas gdy wartość ta była ceną w złotych, na którą opiewała faktura, a nie liczbą litrów paliwa zakupionego na jej podstawie. Gmina zwróciła dotację w wysokości 119,79 zł. Z kolei w dwóch przypadkach nie było należytego udokumentowania wypłaty na łączną kwotę 85,52 zł z powodu nieczytelności faktur.

Kontrola dotacji przekazanej przez miasto Grajewo (woj. podlaskie) powiatowi grajewskiemu w kwocie 21 974,00 zł na dofinansowanie części kosztów rehabilitacji w Warsztacie Terapii Zajęciowej w Grajewie, nieobjętej dofinansowaniem ze środków PFRON, wykazała, że starosta jako rozliczenie przekazał kserokopię rocznego sprawozdania z wykorzystania dotacji podmiotowej otrzymanej przez WTZ od powiatu w kwocie 110 640 zł (w skład której wchodziła m.in. pomoc przekazana przez miasto Grajewo), złożonego przez kierownika WTZ. Z przedstawionej dokumentacji wynika brak podstawowej informacji istotnej dla rozliczenia dotacji udzielonej z budżetu miasta powiatowi, tj. informacji o liczbie osób z Grajewa uczestniczących w zajęciach (miasto nie wniosło uwag do rozliczenia).

Kontrola przeprowadzona w gminie Rogowo (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała udzielenie w 2018 r. dotacji celowej, w kwocie 8 000,00 zł, Gminnej Spółce Wodnej w Rogowie z naruszeniem zasad udzielania dotacji. Wójt gminy Rogowo zawarł umowę o dotację pomimo tego, że rada gminy nie podjęła stosownej uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, trybu postępowania i sposobu ich rozliczenia, wymaganej obowiązującymi przepisami na dzień zawarcia umowy.

W gminie Papowo Biskupie (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniono udzielenie w 2018 r. z budżetu gminy dwóch dotacji celowych na realizację zadań w zakresie kultury fizycznej w łącznej kwocie 38 000,00 zł z naruszeniem zasad ich udzielania, określonych w ogłoszeniu o otwartym konkursie, poprzez przyjęcie do realizacji ofert: zawierających niezgodny z ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert termin realizacji zadania, tj. od dnia 30 stycznia 2018 r. do dnia 30 listopada 2018 r. (LKS Kasztelan) oraz od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. (KS Ogniwo) w sytuacji, gdy w ogłoszeniu wskazano, iż realizacja zadania może nastąpić od dnia podpisania umowy do dnia 20 listopada 2018 r., jak również niekompletnych, tj. niezawierających: sprawozdań merytorycznego i finansowego z działalności podmiotów za rok 2017 oraz wymaganych danych dotyczących kalkulacji przewidywanych kosztów zadania.

Kontrola w mieście Toruniu (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła zawarcie w dniu 5 lutego 2018 r. aneksu do umowy z dnia 14 kwietnia 2017 r. zmieniającego postanowienia w zakresie finansowania zadania realizowanego

w 2017 r. oraz procentowego udziału środków w stosunku do przekazanej dotacji w kwocie 120 000,00 zł, tj. po terminie realizacji zadania publicznego i złożeniu rozliczenia z wykonania zadania publicznego, z naruszeniem zapisów umownych dotyczących uznania dotacji jako pobranej w nadmiernej wysokości.

Miasto Starogard Gdański (woj. pomorskie) nie ustaliło do zwrotu części dotacji w kwocie 9 000,00 zł udzielonej Starogardzkiemu Klubowi Sportowemu Sportowa Spółka Akcyjna (dotację w kwocie 11 000,00 zł przekazano na mocy umowy w 2017 r. na zadanie: „Udział w fazie rozgrywek play-off w wyniku zajęcia 7 miejsca po sezonie zasadniczym w najwyższej klasie rozgrywkowej w koszykówce mężczyzn Polskiej Ligi Koszykówki S.A. w Polsce”) w związku z wykazaniem, w złożonym przez Klub sprawozdaniu z realizacji zadania, wydatków w kwocie 9 000,00 zł poniesionych z własnych środków Klubu przed dniem zawarcia ww. umowy, tj. przed dniem 31 maja 2017 r.

Zawarcie w 2018 r. przez gminę Stężyca (woj. pomorskie), w ramach realizacji zadań z zakresu rozwoju kultury fizycznej i sportu, 10 umów (zleceń i o dzieło) z osobami fizycznymi na wykonywanie usług związanych z funkcjonowaniem Klubu Sportowego „Radunia” w Stężycy o łącznej wartości 81 035,75 zł.

W latach 2016–2019 w gminie Ujsoly (woj. śląskie) zaniechano ustalenia uchwałą rady gminy stawki jednostkowej dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego. Samorządowemu zakładowi budżetowemu udzielono dotacji przedmiotowej w wysokości:

- w 2016 r. – 66 221,54 zł,
- w 2017 r. – 68 267,03 zł,
- w 2018 r. – 83 057,00 zł,
- na 2019 r. zaplanowano 84 248,00 zł, na dzień 30 września 2019 r. przekazano 63 185,94 zł.

Dotacje przekazane w latach 2016–2017 dotyczyły dowozu młodzieży szkolnej do gimnazjum celem realizacji lokalnego transportu zbiorowego, a w latach 2018–2019 na utrzymanie czystości i porządku na przystankach i placu targowym oraz wykaszanie poboczy dróg gminnych. Zakres i kwoty dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego były corocznie określone przez organ stanowiący w uchwałach budżetowych. Natomiast jednostkowe stawki dotacji przedmiotowej ustalano zarządzeniami wójta gminy.

W gminie Gnojnik (woj. małopolskie) stwierdzono nieprawidłowe dokonanie rozliczenia dotacji wskutek przyjęcia bez uwag sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego pn. „Sport to zdrowie – każdy to powie”, złożonego w dniu 28 stycznia 2019 r. przez stowarzyszenie, któremu udzielono dotacji na podstawie umowy zawartej w 2018 r. poprzez:

- nieuwzględnienie faktu naruszenia przez beneficjenta dotacji zapisu umowy dotyczącego procentowego udziału wkładu osobowego w stosunku do otrzymanej dotacji, który zgodnie z umową miał wynosić 12,50%, natomiast w sprawozdaniu osiągnął wartość 8,44%. Powyższe wynikało z obniżenia wartości wkładu osobowego przeznaczonego przez stowarzyszenie na realizację zadania z kwoty 6 000,00 zł do kwoty 4 050,00 zł, przy zachowaniu pełnej kwoty dotacji wynikającej z umowy, tj. 48 000,00 zł. W konsekwencji doszło do pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, zawyżonej o kwotę 15 600,00 zł,
- przyjęcie do rozliczenia wydatków w kwocie 625,00 zł poniesionych w dniu 18 grudnia 2018 r., tj. po końcowym terminie realizacji wydatków, ustalonym w umowie na dzień 14 grudnia 2018 r.

Tym samym nie ustalono kwoty dotacji podlegającej zwrotowi w łącznej kwocie 16 225,00 zł. W konsekwencji przyjęcia wniosku pokontrolnego do realizacji zostało wszczęte postępowanie administracyjne w przedmiocie zwrotu dotacji.

W gminie Kurów (woj. lubelskie) nieprawidłowo obliczono dotacje na 2018 r. dla niepublicznej szkoły podstawowej i niepublicznego gimnazjum w wyniku powiększenia kwot przewidzianych w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów szkół podstawowych i pomniejszenia kwot przewidzianych na uczniów gimnazjów o wskaźniki już uwzględnione przy ustalaniu kwoty subwencji. Ponadto przyjęto do obliczeń kwot przewidzianych w subwencji niewłaściwy współczynnik korygujący, co skutkowało zaniżeniem dotacji dla szkoły podstawowej o 50 497,33 zł, a dla gimnazjum o 138 775,69 zł.

Gmina Gościeradów (woj. lubelskie) w 2018 r. zawarła dziewięć umów z jednostkami OSP o udzielenie dotacji celowych na kwotę 259 105,00 zł, w których nie określiła celu dotacji.

W trakcie kontroli miasta i gminy Frombork (woj. warmińsko-mazurskie) stwierdzono, że w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zastosowano zapis: „ostateczne rozstrzygnięcie konkursu nastąpi w terminie do 14 dni od daty zakończenia składania ofert”. Powyższy zapis nie wskazywał ściśle terminu otwarcia i wyboru ofert.

Badając prawidłowość sporządzenia i terminowość złożenia sprawozdań z wykonywania zadań publicznych w mieście i gminie Korsze (woj. warmińsko-mazurskie), stwierdzono, że Miejski Klub Sportowy w Korszach złożył sprawozdanie 15 dni po terminie ustalonym w umowie. Sprawozdanie zostało złożone na wezwanie burmistrza.

Podczas kontroli przeprowadzonej w gminie Bierawa (woj. opolskie) stwierdzono naruszanie przepisów w zakresie udzielania i rozliczania dotacji na dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska polegające na dofinansowaniu w latach 2017–2018 kosztów zadań, które zostały poniesione przez beneficjentów dotacji przed dniem podpisania umów dotacyjnych w łącznej kwocie: w 2017 r. w wysokości 58 000,00 zł oraz w 2018 r. w wysokości 61 239,62 zł. Ustalono, że w przypadku 18 z 19 dotacji celowych udzielonych w 2017 r. oraz 19 dotacji celowych udzielonych w 2018 r., które zostały objęte badaniem, miało miejsce dofinansowanie kosztów zadań publicznych na zasadzie refundacji, tj. dofinansowania kosztów inwestycji poniesionych przez beneficjentów dotacji przed dniem zawarcia umów dotacyjnych.

W trakcie kontroli w gminie Skoroszyce (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na rozliczeniu dotacji udzielonej Gminnemu Związkowi „Ludowe Kluby Sportowe” z siedzibą w Skoroszycach na realizację zadania publicznego pn. „Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu wśród mieszkańców Gminy Skoroszyce w 2017 r.” w sposób niezgodny z postanowieniami zawartej w tej sprawie umowy poprzez uznanie za prawidłowe pokrycie z dotacji kosztów w wysokości 6 848,03 zł poniesionych przed zawarciem umowy. W trakcie trwania kontroli wójt gminy Skoroszyce wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o zwrot dotacji do budżetu gminy za 2017 r. i w dniu 11 lipca 2019 r. wydano decyzję, którą zobowiązano do zwrotu do budżetu gminy części dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w kwocie 6 848,03 zł, wraz z należnymi odsetkami.

Kontrola udzielania dotacji na podstawie uchwały Rady Gminy Lubasz (woj. wielkopolskie) w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu wykazała, że uchwała ta została opublikowana w Dz. U. Woj. Wlkp. z 2016 r. poz. 5607 bez załączników stanowiących „Wniosek o przyznanie wsparcia finansowego na realizację zadania z zakresu rozwoju sportu” oraz „Rozliczenie z wykonania zadania w zakresie rozwoju sportu”. Uchwała weszła w życie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Po jej podjęciu przez Radę nie została przekazana organowi nadzoru, tj. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu. Uchwałę przekazano organowi nadzoru dopiero w trakcie kontroli w listopadzie 2019 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu stwierdziło jej nieważność. Na podstawie ww. uchwały w 2018 r. z budżetu Gminy Lubasz zostały udzielone dotacje w łącznej wysokości 105 000,00 zł (w rozdziale 92605 § 2820), dla Uczniowskiego Klubu Sportowego „MINI-MAX” na wsparcie realizacji zadania z zakresu sportu pn. „Organizacja zajęć tenisa stołowego oraz promocja sportowa Gminy Lubasz na terenie Wielkopolski” w kwocie 15 000,00 zł oraz dla Gminnego Klubu Sportowego „Radwan” na wsparcie realizacji zadania z zakresu sportu pn. „Upowszechnianie kultury fizycznej wśród mieszkańców Gminy Lubasz” w kwocie 90 000,00 zł.

W gminie Głogów Małopolski (woj. podkarpackie) ustalono, że dotacja dla kościelnej osoby prawnej, w kwocie 20 000,00 zł, na remont budynku kościoła udzielona została niezgodnie z zasadami jej udzielania określonymi uchwałą rady miejskiej, a w szczególności:

- wniosek o udzielenie dotacji nie zawierał wymaganych dokumentów, tj.: dokumentacji fotograficznej stanu zachowania zabytku, harmonogramu i kosztorysu przewidywanych lub wykonanych prac lub robót, ze wskazaniem źródeł ich finansowania, decyzji właściwego organu ochrony zabytków zezwalającej na przeprowadzenie prac lub robót,
- dotacji udzielono bez przedstawienia przez dotowanego wymaganego udziału środków własnych, co skutkowało tym, iż dotacja została udzielona w wysokości 99,97% zamiast 50% nakładów koniecznych,
- wypłacenie środków dotacji nastąpiło bez dokonania kontroli postępu prac lub robót oraz rozliczenia wydatków, a wykorzystanie środków dotacji po upływie terminu, do którego można je było wydatkować,
- dotację rozliczono pomimo braku protokołu odbioru przeprowadzonych prac dokonanego przez konserwatora zabytków.

Wójt gminy Chłopice (woj. podkarpackie) przekazał z budżetu gminy w 2017 i 2018 r. kwoty dotacji celowej na rozwój sportu wyższe niż przyznane uchwałami rady gminy dla czterech Ludowych Klubów Sportowych działających na terenie gminy. W kontrolowanym przypadku wydatki zrealizowane z naruszeniem przepisów odpowiadają kwocie 82 000,00 zł (kwota pomocy finansowej przekazana ponad kwotę udzielonej dotacji), w tym: 40 000,00 zł w roku 2017 i 42 000,00 zł w roku 2018.

W gminie Chociwel (woj. zachodniopomorskie) w wyniku nierzetelnie przeprowadzonej kontroli wykorzystania dotacji udzielonej klubowi sportowemu, w kwocie 179 000,00 zł tytułem wsparcia realizacji w 2017 r. zadania publicznego z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu, nie stwierdzono, że część tej dotacji w wysokości 23 379,58 zł została przekazana z budżetu gminy w nadmiernej wysokości. Wskutek opisanego zaniechania nie ustalono dotacji pobranej w nadmiernej wysokości i podlegającej zwrotowi.

Gmina Sulików (woj. dolnośląskie) dokonała zwrotu niewykorzystanej części dotacji, przyznanej na zorganizowanie i przeprowadzenie wyborów samorządowych w 2018 r., w wysokości 356,12 zł, tj. po dniu 31 stycznia 2019 r. Delegatura Krajowego Biura Wyborczego nie dokonała naliczenia i nie żądała odsetek karnych z tytułu opóźnienia.

Kontrola wykazała, że wójt gminy Nowa Sól (woj. lubuskie) w dniach 23 października 2018 r. oraz 28 listopada 2018 r. przekazał dotację celową w kwocie 100 000,00 zł na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie remontu kościoła cmentarnego, tj. w wysokości 98,82% zamiast w wysokości nieprzekraczającej 50% tych nakładów przy zabytku wpisanym do rejestru, ustalonych na podstawie kosztorysu robót, który zgodnie z kosztorysem inwestorskim stanowił kwotę 101 189,05 zł.

Ponadto kontrolujący ustalił, że w umowie w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej na dofinansowanie realizacji zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego w wysokości 135 000,00 zł nie określono terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji.

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 170 przypadków nieprawidłowości, w tym m.in.:

- dotyczące wieloletniej prognozy finansowej – 58 przypadków,
- udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst – 26,
- w zakresie poręczeń – 16,
- zaciągnięcie kredytu lub pożyczki bądź wyemitowanie papierów wartościowych bez wymaganej opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych – 13,
- przekroczenie planu rozchodów – 11,
- przekroczenie limitu zadłużenia – 7,
- dotyczące stosowania niestandardowych operacji finansowych – 6,
- przekroczenie wskaźnika dopuszczalnych spłat zadłużenia w roku budżetowym – 3.

Zaciągnięte przez gminę Juchnowiec Kościelny (woj. podlaskie) w grudniu 2018 r. zobowiązania: kredyt w kwocie 5 000 000,00 zł oraz obligacje w kwocie 4 000 000,00 zł miały być przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu wynoszącego 25 562 529,00 zł, którego pokrycie stanowiła nadwyżka z lat ubiegłych i wolne środki – 13 062 529,00 oraz zobowiązania finansowe – 12 500 000,00 zł. W wykonaniu budżet zamknął się deficytem w wysokości 12 936 809,21 zł, który mógł być pokryty w całości nadwyżką z lat ubiegłych i wolnymi środkami. W związku z tym wpływy z zaciągniętych w grudniu 2018 r. zobowiązań zwiększyły jedynie stan wolnych środków wynoszący na koniec 2018 r. 11 422 719,99 zł. Rzeczywista realizacja budżetu za 2018 r. nie wymagała zaciągnięcia w grudniu zobowiązań na kwotę 9 000 000,00 zł, co powinno być stwierdzone przy prawidłowym monitorowaniu.

W gminie Dobryniowo Duże (woj. podlaskie) wykonanie budżetu za 2018 r. zamknęło się deficytem w wysokości 793 526,31 zł, podczas gdy planowany w budżecie deficyt wynosił 4 841 758,00 zł (wykonano niższy o 4 048 231,69 zł). W budżecie zaplanowano kredyt w wysokości 3 500 000,00 zł na pokrycie planowanego deficytu. W dniu 28 grudnia 2018 r. zaciągnięto kredyt w tej wysokości, mimo że faktyczna realizacja budżetu tego nie uzasadniała. Efektem było powstanie na koniec 2018 r. salda środków na rachunku budżetu w wysokości

5 769 493,18 zł. W budżecie na 2019 r. przewidziano rozdysponowanie wolnych środków w wysokości jedynie 2 394 652,00 zł (z posiadanej sumy 5 081 904,53 zł) i przewidziano do zaciągnięcia kolejny kredyt w wysokości 2 450 000,00 zł.

W powiecie zambrowskim (woj. podlaskie) uruchomiono w dniu 27 grudnia 2018 r. transzę kredytu w pełnej wysokości przewidzianej uchwałą budżetową, tj. 6 950 000,00 zł, podczas gdy faktyczne wykonanie budżetu powiatu za 2018 r. zamknęło się deficytem mniejszym od planu o 2 143 499,41 zł. Uruchomienie kredytu w pełnej wysokości było zbędne. W konsekwencji powstała konieczność ponoszenia z budżetu kosztów obsługi zadłużenia, które nie było wykorzystane na finansowanie budżetu.

Kontrola w gminie Łysomice (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała udzielenie w 2017 r. poręczenia Zakładów Usług Komunalnych Łysomice Sp. z o.o. w wysokości 250 000,00 zł, wraz z oprocentowaniem i innymi kosztami, bez upoważnienia rady gminy wyrażonego w uchwale budżetowej

Podczas czynności kontrolnych w gminie Stolno (woj. kujawsko-pomorskie) ustalono, że w dniu 20 lipca 2016 r., w wyniku zawarcia umowy pożyczki, gmina, reprezentowana przez wójta (przy kontrasygnacie skarbnika), udzieliła z budżetu gminy pożyczki w wysokości 10 000,00 zł. Pożyczkobiorca zobowiązał się dokonać spłaty pożyczki w jednej transzy do dnia 31 grudnia 2023 r. Organ stanowiący nie upoważnił wójta gminy do udzielania pożyczek z budżetu gminy.

W gminie Mrocza (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono przekroczenie planu rozchodów budżetu w 2018 r. o kwotę 256 597,82 zł. Plan rozchodów na 2018 r. został określony w wysokości 1 870 352,72 zł. Plan nie uległ zmianie. Stwierdzono, że jednostka dokonała rozchodów w łącznej wysokości 2 126 950,54 zł. Nieprawidłowość powstała w wyniku nieuwzględnienia w kategorii rozchodów spłaty pożyczki zaciągniętej w Banku Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na realizację zadania „Przebudowa drogi gminnej Nr 090128C Izabela–Rajgród”.

Miasto Sopot (woj. pomorskie) nie naliczyło i nie pobrało odsetek z tytułu nieterminowej spłaty dwóch pożyczek udzielonych firmie Hipodrom Sopot spółka z o.o., a mianowicie:

- pożyczka w kwocie 1 000 000,00 zł udzielona na podstawie umowy z dnia 3 marca 2017 r. – termin spłaty 31 grudnia 2017 r. – opóźnienie wyniosło 45 dni. Odsetki należne za ten okres – 7 089,93 zł,
- pożyczka w kwocie 4 000,00 zł udzielona na podstawie umowy z dnia 28 sierpnia 2017 r. – termin spłaty 15 grudnia 2017 r. – opóźnienie wyniosło 14 dni. Odsetki należne za ten okres – 100,70 zł.

W dniu 5 grudnia 2017 r. gmina Panki (woj. śląskie) zawarła umowę pożyczki z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach na kwotę 1 265 500,00 zł z przeznaczeniem na modernizację źródeł ciepła w budynkach indywidualnych realizowaną w ramach „Programu ograniczania niskiej emisji dla Gminy Panki – etap I” bez wcześniejszego uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach o możliwości jej spłaty.

Zaniechano zaliczenia do tytułów dłużnych miasta Sosnowca (woj. śląskie), a tym samym nie wykazano jako długu w kolejnych wieloletnich prognozach finansowych miasta na lata: 2017–2040, 2018–2040, 2019–2040 zobowiązania wynikającego z zawartej umowy wsparcia o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanej z finansowaniem przedsięwzięcia inwestycyjnego realizowanego przez Sosnowiecki Szpital Miejski sp. z o.o., wywołującej skutki podobne do umowy pożyczki lub kredytu. W dniu 27 marca 2017 r. pomiędzy miastem Sosnowiec, Sosnowieckim Szpitalem Miejskim sp. z o.o. i Powszechną Kasą Oszczędności Bankiem Polskim S.A. została zawarta umowa wsparcia, w ramach której miasto Sosnowiec, począwszy od 2018 r. do 2027 r. włącznie, zobowiązało się zabezpieczyć do kwoty 45 000 000,00 zł roszczenia Banku PKO BP S.A. wobec Sosnowieckiego Szpitala Miejskiego sp. z o.o. z tytułu umowy wykupu wierzytelności, zawartej w dniu 8 listopada 2016 r. pomiędzy ww. spółką, ww. bankiem i cedentem (miastem). Miasto Sosnowiec na podstawie umowy zobowiązało się do dofinansowania spółki tytułem podwyższenia kapitału zakładowego (lub dokonania dopłat do kapitału spółki) do łącznej kwoty 45 000 000,00 zł. Dofinansowanie miało nastąpić w okresie od dnia 27 marca 2018 r. do dnia 28 grudnia 2027 r., z kwartalną częstotliwością – nie później niż na 3 dni przed datą spłaty przez spółkę wierzytelności wobec ww. banku. Realizacja podwyższania kapitału zakładowego spółki została uwzględniona w wieloletnich prognozach finansowych

miasta (przedsięwzięcia inwestycyjne), przyjętych uchwałami rady miejskiej w sprawie uchwalenia WPF miasta na lata 2017–2040, następnie na lata 2018–2040 oraz na lata 2019–2040. Zobowiązania wynikające z zawartej umowy wsparcia nie wykazano w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonych na koniec poszczególnych kwartałów 2017, 2018 i 2019 r. (do II kw. 2019 r.). Umowę ze strony miasta podpisał prezydent przy kontrasygnacie skarbnika.

W 2018 r. miasto Wodzisław Śląski (woj. śląskie) zaciągnęło zobowiązanie z tytułu kredytu krótkoterminowego z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu 2019 r. przejściowego deficytu budżetowego, pomimo braku dysponowania, na dzień zawarcia umowy, upoważnieniem oraz limitem zobowiązań na ten cel. Powyższe dotyczyło zobowiązania wynikającego z umowy o kredyt w rachunku bieżącym zaciągniętego w wysokości 15 000 000,00 zł w dniu 20 grudnia 2018 r. z okresem obowiązywania (udostępnienia) od dnia 2 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. Limit zobowiązań krótkoterminowych, jakie prezydent mógł zaciągnąć w 2019 r., wraz z upoważnieniem ustalono dopiero w uchwale budżetowej na rok 2019, która została podjęta uchwałą rady miejskiej w dniu 23 stycznia 2019 r., a ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

Miasto Gliwice (woj. śląskie) w 2016 r. zaciągnęło kredyt w rachunku bankowym na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu do wysokości 60 000 000,00 zł na okres od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zobowiązania te podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. W uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na sfinansowanie przejściowego deficytu, a budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy.

W dniu 22 lutego 2019 r. miasto Zabrze (woj. śląskie) na podstawie aneksu do umowy wsparcia zaciągnęło zobowiązania w wysokości 18 035 570,00 zł zaliczane do tytułu dłużnego, pomimo iż rada miasta w uchwale budżetowej nie określiła limitu zobowiązania oraz nie upoważniła prezydenta do zaciągnięcia tego zobowiązania. Ponadto, przed zaciągnięciem zobowiązania, prezydent nie zwrócił się do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach o opinię o możliwości spłaty tego zobowiązania.

W gminie Opatowiec (woj. świętokrzyskie) wartości ujęte w wieloletniej prognozie finansowej gminy na lata 2019–2037 w zakresie parametrów kluczowych dla ustalenia wskaźnika zadłużenia nie spełniały kryterium realistyczności. Zaplanowano dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje na rok 2020 w kwocie 15 493 000,00 zł, natomiast w trakcie trwania kontroli dokonano zmiany do kwoty 2 000 000,00 zł.

W 2016 r. wójt gmin Raciechowice (woj. małopolskie), bez upoważnienia rady, udzielił poręczenia/gwarancji spłaty pożyczek zaciągniętych przez gminną spółkę komunalną w łącznej kwocie 12 763 463,56 zł. Dotyczyło to podpisanych umów nazwanych umowami wsparcia:

- w dniu 24 marca 2016 r. – dotyczącej spłaty pożyczki zaciągniętej przez spółkę na kwotę 845 764,24 zł,
- w dniu 18 sierpnia 2016 r. – dotyczącej spłaty pożyczki zaciągniętej przez spółkę na kwotę 10 793 708,97 zł wraz z odsetkami, zmienionej aneksem z dnia 30 września 2016 r., którym zwiększono kwotę pożyczki do wysokości 8 771 850,00 zł, oraz aneksem z dnia 15 listopada 2016 r. Na dzień 30 września 2016 r. kwota podlegająca poręczeniu/gwarancji wynosiła 11 917 699,32 zł, a na dzień 15 listopada 2016 r. – 11 922 859,35 zł.

Budżet gminy Raciechowice na 2016 r. został ustalony przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie. Gmina nie uzyskała pozytywnej opinii izby o programie postępowania naprawczego, zatem wójt gminy działający w jej imieniu, udzielając ww. poręczeń/gwarancji, działał bezprawnie.

Zaciągnięcie przez gminę Rzepiennik Strzyżewski (woj. małopolskie) zobowiązania z tytułu kredytu długoterminowego, udzielonego przez bank umową z dnia 14 sierpnia 2017 r. w kwocie 2 828 736,26 zł, bez uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie o możliwości spłaty zobowiązania.

Wykazanie w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Karczmiska (woj. lubelskie) na 2018 r. zawyżonych o 220 000,00 zł kwot wyłączeń stosowanych przy wyliczaniu relacji zadłużenia.

Kredyty krótkoterminowe, przeznaczone na finansowanie przejściowego deficytu, zaciągnięte przez gminę Bełchatów (woj. łódzkie) w 2017 r. i w 2018 r., nie zostały spłacone w roku budżetowym, w którym zostały zaciągnięte. Gmina nie spłaciła kredytu krótkoterminowego odpowiednio: w 2017 r. w wysokości 791 166,14 zł, a w 2018 r. w wysokości 336 898,73 zł, nie podejmując żadnych czynności w celu przekształcenia ww. zobowiązań w długoterminowe.

W latach 2012–2018 gmina Mokrsko (woj. łódzkie) zaciągnęła siedem kredytów długoterminowych na łączną kwotę 8 860 000,00 zł, których nie zaczęła jeszcze spłacać. Kredyty zaciągnięte w 2012 r. planowane są do spłaty dopiero w latach 2023–2024 i 2023–2025, a kredyt zaciągnięty w 2013 r. planowany jest do spłaty w latach 2025–2026. Kredyt zaciągnięty w 2017 r. na kwotę 1 700 000,00 zł ma być spłacany w latach 2026–2028, a kredyt na kwotę 700 000,00 zł, zaciągnięty również w 2017 r., ma zostać spłacony w latach 2027–2028. Ostatni z kredytów, zaciągnięty w 2018 r. na kwotę 760 000,00 zł, planowany jest do spłaty w całości w 2029 r. Uwzględniając potencjał finansowy gminy i stwierdzoną praktykę przesuwania okresów spłaty, należy podkreślić, iż istnieje niewielka szansa, by gmina Mokrsko w latach 2027–2029 spłaciła skumulowany dług, czego konsekwencją może być dalsze rolowanie długu i znaczny wzrost kosztów korzystania z instrumentów dłużnych.

Burmistrz Korsz (woj. warmińsko-mazurskie) pismem z dnia 18 grudnia 2019 r. wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki w wysokości 3 000 000,00 zł. Dnia 28 grudnia 2018 r. zawarto umowę o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym z siedzibą w Warszawie wraz z porozumieniem w sprawie restrukturyzacji zobowiązań. Uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 9 stycznia 2019 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty pożyczki przez gminę Korsze w kwocie 3 000 000,00 zł postanowiono negatywnie zaopiniować możliwość spłaty pożyczki przez wymienioną gminę.

W toku kontroli gminy Łukta (woj. warmińsko-mazurskie) stwierdzono, że zaplanowana w wieloletniej prognozie finansowej gminy na lata 2019–2026 kwota rozchodów była niższa: na 2019 r. o 28 898,48 zł, a na 2020 r. o 194 000,00 zł od kwoty rat kapitałowych wynikających z zawartych umów kredytowych. Ustalono, że w 2019 r. i 2020 r. przychodów nie planowano.

Podczas kontroli przeprowadzonej w gminie Głogówek (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zaciągnięciu zobowiązania z tytułu pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu przed uzyskaniem opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu o możliwości jego spłaty. Ustalono, że Skład Orzekający RIO w Opolu stosowną uchwałą z dnia 7 marca 2018 r. pozytywnie zaopiniował możliwość spłaty przedmiotowej pożyczki do kwoty 190 400,00 zł. Umowa o pożyczkę została zawarta w dniu 28 lutego 2018 r. a więc przed wydaniem opinii o możliwości spłaty pożyczki.

Miasto i gmina Sieniawa (woj. podkarpackie) w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2018–2033 ujęto w latach 2022–2023 kwoty rozchodów budżetu (spłat rat kapitałowych kredytu zaciągniętego w 2014 r. w BS w Rzeszowie) w wysokości niższej niż wynikająca z harmonogramu spłat kredytu o odpowiednio 90 000,00 zł i 70 000,00 zł. Po uwzględnieniu kwoty rozchodów, wynikającej z harmonogramu spłat z tej umowy kredytowej, gmina Sieniawa w 2022 i 2023 r. nie spełnia wskaźnika spłaty zobowiązań stanowiącego:

- w 2022 r. 7,04%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,81%,
- w 2023 r. 7,07%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,87%.

W gminie Stary Dzików (woj. podkarpackie) w 2017 r. zaciągnięto kredyt długoterminowy inwestycyjny w kwocie 1 116 000,00 zł bez uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie o możliwości jego spłaty.

W wieloletniej prognozie finansowej gminy Połczyn-Zdrój (woj. zachodniopomorskie) wykazano podlegające ustawowym wyłączeniom z limitu spłaty zobowiązań wielkości niezgodne z wynikającymi z zawartych umów w sprawie zaciągnięcia pożyczek i kredytów oraz emisji obligacji:

a) w WPF na lata 2018–2033:

- rozchody na spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek – wykonane w roku 2017 zawyżono o 317 568,48 zł – planowane w latach 2018–2019 zawyżono odpowiednio o 1 172 644,65 zł i 1 433 088,01 zł,

- wydatki na obsługę długu – wykonane w roku 2017 zawyżono o 497 870,52 zł – planowane w latach 2018–2019 zawyżono odpowiednio o 498 187,33 zł i 392 523,04 zł,
- potencjalne wydatki z tytułu udzielonych poręczeń, podlegające wyłączeniu w roku 2018 i 2019, ujęto w wysokości 630 555,00 zł i 612 000,00 zł, zamiast w kwocie 0,00 zł.

Wskutek przyjęcia nierzetelnych danych wskaźniki spłaty zobowiązań ustalono:

- wykonany za rok 2017 w wartości 3,46% zamiast w wielkości 4,86% przy dopuszczalnym wskaźniku 4,74%,
- planowany na rok 2018 w wartości 3,55% zamiast w wielkości 7,18% przy dopuszczalnym wskaźniku 4,42%,
- planowany na rok 2019 w wartości 2,23% zamiast w wielkości 3,34% przy dopuszczalnym wskaźniku 2,29%;

b) w WPF na lata 2019–2029:

- rozchody na spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek – wykonane w roku 2018 zawyżono o 1 381 351,64 zł – planowane w latach 2019–2020 zawyżono odpowiednio o 1 228 628,04 zł i 318 847,08 zł,
- wydatki na obsługę długu – wykonane w roku 2018 zawyżono o 87 078,13 zł – planowane w roku 2019 zawyżono odpowiednio o 498 187,33 zł i 392 523,04 zł,
- potencjalne wydatki z tytułu udzielonych poręczeń, podlegające wyłączeniu w roku 2019 i 2020, ujęto w wysokości 139 615,96 zł i 135 115,02 zł, zamiast w kwocie 0,00 zł.

Wskutek przyjęcia nierzetelnych danych wskaźniki spłaty zobowiązań ustalono:

- wykonany za rok 2018 w wartości 3,0% zamiast w wielkości 6,0% przy dopuszczalnym wskaźniku 4,41%,
- planowany na rok 2019 w wartości 1,73% zamiast w wielkości 3,99% przy dopuszczalnym wskaźniku 3,09%,
- planowany na rok 2020 w wartości 3,12% zamiast 3,88% przy dopuszczalnym wskaźniku 4,05%.

Powyższe świadczy o braku realistyczności ww. dokumentów planistycznych.

Kontrola rozchodów budżetu miasta Kostrzyn nad Odrą (woj. lubuskie) z tytułu udzielonych pożyczek wykazała, że burmistrz miasta udzielił pożyczek dwóm wspólnotom mieszkaniowym na łączną kwotę 148 137,52 zł. Następnie zawierając w dniu 11 maja 2018 r. aneks do umowy pożyczki, zwiększył wysokość udzielonych pożyczek o kwotę 30 000,00 zł, tym samym przekroczył o 28 137,52 zł maksymalną kwotę udzielanych pożyczek w wysokości 150 000,00 zł, ustaloną przez radę miasta w uchwale budżetowej.

Kontrola w zakresie długu publicznego wykazała, że planowane rozchody budżetu gminy Nowa Sól (woj. lubuskie) w roku 2027, ujęte w wieloletniej prognozie finansowej gminy na lata 2018–2027 w wysokości 534 301,99 zł, są niezgodne ze stanem faktycznym dotyczącym spłaty rat kapitałowych wynikającym z zaciągniętych zobowiązań. Łączna kwota rozchodów dotycząca roku 2027 i wynikająca z zawartych umów wynosi 808 426,00 zł. Kwota ujęta w WPF została zaniżona o 274 124,01 zł.

Gospodarka mieniem

W trakcie kontroli zagadnień z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym stwierdzono 804 przypadki nieprawidłowości, które naruszały zasadę gospodarowania nimi określoną, w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj. w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, stanowiących 6,8% ich łącznej liczby. Najczęściej nieprawidłowości występowały w poniższych obszarach:

- nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości – 258 przypadków,
- nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysonowaniu mienia komunalnego (najem, dzierżawa, trwały zarząd itp.) – 219,
- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości – 77,
- niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym – 34,
- nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości – 32,
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat, stawki itp.) – 46,
- nieprawidłowe sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego – 20.

W gminie Sidra (woj. podlaskie) w ramach funduszu sołeckiego realizowano budowę budynku. Nabywane w 2017 i 2018 r. materiały (łączny koszt 23 738,50 zł) odnoszono w koszty w momencie zakupu i składowano

w sołectwie przy braku formalnego ich przekazania przez urząd gminy. Fakt ich fizycznego zużycia lub wbudowania nie był w żaden sposób dokumentowany ani formalnie nadzorowany ze strony urzędu. Nie stwierdzono jednocześnie, aby ustanowiono procedury wykonania i odbioru robót z zakupionych materiałów z uwzględnieniem opisu, kto i kiedy wykonywał roboty z tych materiałów i czy zostały one faktycznie wbudowane. Stanu materiałów na koniec poszczególnych lat nie inwentaryzowano. Do dnia kontroli zadanie nie zostało rozliczone i nadal figurowało na saldzie inwestycji rozpoczętych.

W zakresie realizacji przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Stawiskach (woj. podlaskie) zadań dotyczących dostarczania wody stwierdzono, że straty wody w 2018 r. osiągnęły – według sprawozdania M-06 – poziom 30% ogółu pozyskanej wody, tj. 110,4 dcm³. W złożonych wyjaśnieniach stan ten uzasadniano błędami urządzeń pomiarowych. Z kolei w analogicznym sprawozdaniu sporządzonym przez Urząd Gminy Kołaki Kościelne (woj. podlaskie) stwierdzono, że nie wykazano żadnych strat wody, mimo że m.in. informowano o 12 awariach wodociągu. Z kolei w rubryce sprawozdania „woda pobrana na własne cele technologiczne” wykazano 99,3 dcm³, co odpowiada wartości 270 096 zł netto. Wyjaśniono, że „Wskutek niedopatrzenia wartości te nie były rejestrowane i wpisywane w ww. pozycję”.

Kontrola w gminie Białe Błota (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła zaniechanie podania informacji o służebności ciężącej na nieruchomości w ogłoszeniu o ustnym przetargu ograniczonym upublicznionym w dniu 22 maja 2018 r. oraz w protokole z przeprowadzonego przetargu w dniu 26 czerwca 2018 r. sporządzonym przez przewodniczącego komisji przetargowej.

W gminie Strzelno (woj. kujawsko-pomorskie) ustalono bezpodstawne zawarcie w protokołach uzgodnień na sprzedaż nieruchomości w trybie bezprzetargowym w 2017 r. zapisu o obowiązku zapłaty kary umownej w wysokości 500,00 zł za niestawienie się w wyznaczonym terminie na podpisanie aktu notarialnego umowy sprzedaży nieruchomości.

W gminie Zławieś Wielka (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniono nabycie w 2018 r. przez gminę nieruchomości za kwotę 51 200,00 zł bez zgody rady gminy wyrażonej w formie uchwały. Kontrolujący ustalili, że gmina nabyła w dniu 7 czerwca 2018 r. nieruchomość, tj. dwie działki położone w Zaroślu Cienkim, dla których prowadzona była jedna księga wieczysta, za cenę 51 200,00 zł. Powyższą kwotę przekazano na rachunek bankowy sprzedającego w dniu 11 czerwca 2018 r. Zgodnie z uchwałą rady gminy z dnia 24 kwietnia 2014 r. „zgody Rady Gminy, wyrażonej odrębną uchwałą, wymaga nabycie i zbycie nieruchomości, której wartość transakcyjna przekracza kwotę 50 000,00 zł”. Z uwagi zatem na cenę zakupu ww. nieruchomości wójt winien był uzyskać zgodę rady gminy na jej zakup.

W gminie Stężycza (woj. pomorskie) ujmowano środki trwałe w księgach rachunkowych później niż w miesiącu zakończenia prac, zakupu lub ujawnienia na skutek weryfikacji gruntów (w 22 przypadkach na 88 objętych kontrolą opóźnienia wyniosły od 7 do 22 miesięcy).

Kontrola miasta Sopot (woj. pomorskie) ujawniła przypadki ujmowania w latach 2018–2019 środków trwałych w księgach rachunkowych później niż w miesiącu zakończenia prac bądź ich nabycia, a mianowicie:

- w przypadku trzech zakończonych inwestycji opóźnienie wyniosło od 3 do 11 miesięcy,
- w przypadku trzech nabytych składników majątku opóźnienie wyniosło od 4 do 8 miesięcy,
- w przypadku dwóch nabytych urządzeń opóźnienie wyniosło 3 i 21 miesięcy.

W mieście Kościerzyna (woj. pomorskie) stwierdzono zinwentaryzowanie w 2015 r. wartości niematerialnych i prawnych o wartości 381 133,60 zł drogą spisu ich ilości z natury zamiast drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników.

W latach 2017–2019 w mieście Sosnowiec (woj. śląskie) nie przeprowadzono czynności weryfikacyjnych w stosunku do oddanych w użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa, zajętych pod infrastrukturę kolejową, pod kątem ewentualnego zaliczenia tej infrastruktury do nieczynnej lub prywatnej w celu ustalenia, czy istnieją przesłanki do stosowania zwolnienia z opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ww. gruntów. Do dnia 30 grudnia 2016 r. powyższe grunty, jako zajęte pod infrastrukturę kolejową, były zwolnione od opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Z dniem 30 grudnia 2016 r. wyłączono stosowanie zwolnienia gruntów zajętych pod infrastrukturę kolejową od opłat

z tytułu użytkowania wieczystego w przypadku infrastruktury kolejowej, na której zarządca infrastruktury nie dopuścił ruchu kolejowego (infrastruktura nieczynna) i infrastruktury kolejowej wykorzystywanej wyłącznie do realizacji własnych potrzeb jej właściciela lub jej zarządcy innych niż przewóz osób (infrastruktura prywatna). Na czas przeprowadzenia kontroli stosowano zwolnienia od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów wobec 155 działek ewidencyjnych stanowiących własność Skarbu Państwa będących w użytkowaniu wieczystym trzech podmiotów (osób prawnych) – zarządców infrastruktury kolejowej.

W 2016 r. oddano w dzierżawę nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi na rzecz jednostki organizacyjnej miasta Sosnowiec (woj. śląskie) – samorządowego zakładu budżetowego, z naruszeniem zasad prawidłowej gospodarki mieniem Skarbu Państwa, co polegało na ustaleniu w umowach dzierżawy stawek czynszu dzierżawnego za budynki w kwotach niższych od minimalnych stawek czynszu za dzierżawę takich budynków, ustalonych zarządzeniami prezydenta miasta zarówno dla budynków stanowiących własność Skarbu Państwa, jak i własność miasta Sosnowiec.

Miasto Sosnowiec (woj. śląskie) zaniechało naliczenia i dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu najmu budynku o powierzchni użytkowej 280 m² położonej w Sosnowcu. Na podstawie umowy najmu i dzierżawy z dnia 28 czerwca 1995 r., zmienionej aneksami z dnia 11 września 1997 r. oraz z dnia 21 października 1997 r., oddano w dzierżawę grunt o powierzchni 1184 m² oraz oddano w najem budynek o powierzchni użytkowej 280 m². W umowie określono miesięczną stawkę czynszu zarówno z tytułu dzierżawy gruntu – w wysokości 275,52 zł (3% z 8 zł × 1148 m²), jak i z tytułu najmu budynku w wysokości 560,00 zł (2 zł/m² × 280 m²). Aneksem z dnia 21 października 1997 r. ustalono, iż czynsz płatny będzie w okresach kwartalnych. Do dnia zakończenia kontroli na karcie kontowej ww. najemcy/dzierżawcy przypisywano jedynie należności z tytułu czynszu dzierżawnego gruntu na podstawie faktur VAT. Nie wystawiano faktur VAT z tytułu czynszu najmu, dlatego też na karcie kontowej tego podmiotu nie dokonano przypisu należności z tego tytułu. Skutkiem powyższego miasto nie naliczyło i nie dochodziło należności Skarbu Państwa za okres od stycznia 2015 r. od sierpnia 2019 r. w łącznej wysokości 38 572,00 zł.

Gmina Lanckorona (woj. małopolskie) zawarła w dniach: 18 grudnia 2017 r. z Gminną Biblioteką w Lanckoronie, 1 czerwca 2017 r. z Gminną Biblioteką w Lanckoronie – filia w Izdebniku oraz 9 kwietnia 2019 r. z Gminnym Ośrodkiem Kultury w Lanckoronie umowy użyczenia dotyczące nieruchomości gminnych zajętych przez ww. jednostki bez zachowania formy aktu notarialnego.

W gminie Łapsze Niżne (woj. małopolskie) nie objęto inwentaryzacją gruntów wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., tj. 1139 działek o łącznej powierzchni 212,4198 ha, których w konsekwencji nie ujęto w ewidencji księgowej.

W informacji o stanie mienia komunalnego gminy Czastary (woj. łódzkie), według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., nie wykazano danych dotyczących innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach – pomimo że gmina Czastary posiada udziały w Spółce „Oświetlenie Uliczne i Drogowe” sp. z o.o.

Wójt gminy Zduńska Wola (woj. łódzkie) nie sporządził planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, który powinien zawierać w szczególności:

- zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste;
- prognozę: a) dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, b) poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, d) dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości;
- program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

W gminie Biłgoraj (woj. lubelskie) obciążono nabywcę nieruchomości zbytej w drodze bezprzetargowej, poza ceną nieruchomości ustaloną w drodze rokowań, kosztami sporządzenia dokumentacji geodezyjnej i szacunkowej w kwocie 755,00 zł.

W trakcie kontroli gminy Dywity (woj. warmińsko-mazurskie) ustalono, że informację o wyniku przetargu ustnego nieograniczonego na zbycie nieruchomości podano do publicznej wiadomości (na tablicy ogłoszeń urzędu) w dniu 29 marca 2018 r. Dokonano tego jednak przed upływem terminu do wniesienia ewentualnego zaskarżenia czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu.

Podczas kontroli przeprowadzonej w gminie Komprachcice (woj. opolskie) stwierdzono praktykę obciążania przyszłych nabywców nieruchomości komunalnych kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży. W 2018 r. i pierwszym półroczu 2019 r. koszty te wyniosły łącznie 3 215,00 zł. Ustalono, iż w ogłoszeniach o przetargach na sprzedaż nieruchomości zamieszczano informacje o obowiązku pokrycia przez nabywców wydatków poniesionych przez gminę w toku postępowania zmierzającego do zbycia nieruchomości, tj. dotyczących sporządzenia operatów szacunkowych oraz wyrysów i wypisów z ewidencji gruntów.

Podczas kontroli kompleksowej gminy Dobrzeń Wielki (woj. opolskie) ujawniono nieprawidłowość polegającą na niepowiadomieniu najemców gminnych lokali mieszkalnych wniesionych aportem do spółki z o.o., której większościowym udziałowcem jest gmina, o przeznaczeniu tych lokali do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu przedmiotowych lokali pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Mając na uwadze, że wniesienie wkładu do spółki kapitałowej stanowi czynność prawną, w wyniku której ulega przeniesieniu własność przedmiotu wkładu, tj. zbycie, gmina miała obowiązek doręczyć najemcom stosowne zawiadomienia. Wniesienie ww. aportu było poprzedzone prawidłowymi procedurami sprzedaży lokali mieszkalnych najemcom, a do spółki przekazano lokale, których najemcy nie zdecydowali się wcześniej wykupić.

Podczas kontroli przeprowadzonej w gminie Zębowice (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowości związane z niedochodzeniem należności gminnych z tytułu:

- niezapłaconego w latach 2013–2017 czynszu za najem lokalu użytkowego położonego w Zębowicach w łącznej kwocie 14 758,93 zł,
- odsetek od nieterminowych wpłat czynszu w latach 2013–2017 za najem lokalu użytkowego położonego w Zębowicach w łącznej wysokości 3 177,62 zł,
- zwrotu bonifikaty udzielonej pierwotnym nabywcom lokali mieszkalnych na skutek zbycia tych lokali na rzecz osób obcych przed upływem pięcioletniego okresu w łącznej kwocie 34 043,20 zł,
- korzystania przez przedsiębiorcę z gminnego przyłącza energetycznego (nie ustalono kwoty).

Jednostki organizacyjne gminy Kiszkowo (woj. wielkopolskie), w tym nieposiadające osobowości prawnej, władają nieruchomościami gminy bez tytułów prawnych. Nieprawidłowość taka została już stwierdzona w trakcie poprzedniej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej w 2015 r.

Nieprawidłowość polegającą na nieustaleniu prawnych form władania nieruchomościami zajętej przez jednostki organizacyjne stwierdzono także w innych jst (woj. wielkopolskie), m.in. w: gminie Koźminek, mieście i gminie Oborniki, mieście i gminie Jastrowie, mieście i gminie Kobylin, mieście i gminie Kostrzyn Wlkp., mieście i gminie Nekla, mieście i gminie Zagórów, mieście i gminie Zbąszyń.

Podobne ustalenia miały miejsce podczas kontroli w gminie Iwkowa (woj. małopolskie), gdzie wszystkie jednostki oświatowe oraz Gminna Biblioteka Publiczna i Gminny Ośrodek Kultury zajmowały nieruchomości komunalne bez tytułu prawnego.

Na podstawie danych zawartych w ewidencji zasobu nieruchomości gminy Stawiguda (woj. warmińsko-mazurskie) ustalono, że nie została uregulowana forma władania nieruchomościami będącymi w posiadaniu jednostek organizacyjnych gminy przez przekazanie w trwałą zarząd.

W latach 2013–2018 gmina Ryczywół (woj. wielkopolskie) dokonała sprzedaży w drodze bezprzetargowej 5 lokali mieszkalnych na rzecz najemców. Od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych ustalonej na podstawie uchwały rady gminy udzielona została bonifikata w wysokości 80% w przypadku płatności gotówką (3 lokale mieszkalne) lub 70% w przypadku rozłożenia należności na raty (2 lokale mieszkalne). Z ustaleń kontroli wynika, że łącznie ze sprzedażą lokali mieszkalnych gmina sprzedała w drodze bezprzetargowej lokale użytkowe, z których najemcy lokali mieszkalnych korzystali bezumownie i które traktowane były jako pomieszczenia gospodarcze. Również od ceny lokali użytkowych udzielana była na podstawie ww. uchwały bonifikata tej samej wielkości. Brak było podstaw do sprzedaży

bezprzetargowej lokali użytkowych, które były w bezumownym użytkowaniu przez najemców lokali mieszkalnych, gdyż lokale te nie stanowiły pomieszczeń przynależnych do lokali mieszkalnych będących przedmiotem najmu. Tym samym brak było podstaw do udzielenia bonifikaty od ceny lokali użytkowych. Łączna wartość lokali użytkowych, które gmina zbyła w trybie bezprzetargowym wynikająca z operatów szacunkowych wynosiła 190 712,00 zł. Przy sprzedaży ww. lokali udzielona została bonifikata w łącznej kwocie 164 471,40 zł. Po udzieleniu bonifikaty w wysokości 90% w przypadku sprzedaży trzech lokali oraz 80% w jednym przypadku uzyskana cena ze sprzedaży ww. lokali wynosiła 26 240,60 zł.

W gminie Wielopole Skrzyńskie (woj. podkarpackie) dokonano w 2018 r. sprzedaży dwóch gminnych nieruchomości gruntowych w drodze przetargów ustnych nieograniczonych w oparciu o nieaktualne operaty szacunkowe.

W gminie Lubaczów (woj. podkarpackie) stwierdzono nieprawidłowości przy sprzedaży nieruchomości gruntowych gminy, a w szczególności niezamieszczanie w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży informacji dotyczących przeznaczenia nieruchomości oraz sposobu ich zagospodarowania oraz błędne określenie w tym wykazie terminu złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu.

W Urzędzie Miejskim w Międzyzdrojach (woj. zachodniopomorskie) w latach 2015–2018 nie przestrzegano obowiązku bieżącego wprowadzania zmian do ewidencji księgowej środków trwałych, tj. zmniejszenie wartości gruntów o kwotę 4 021 584,00 zł ujęto z opóźnieniem od 3 miesięcy do 9 lat, zwiększenie wartości gruntów o kwotę 225 761,00 zł ujęto po 8 miesiącach od otrzymania informacji o zmianach w danych ewidencyjnych starostwa powiatowego.

W roku 2004 gmina Połczyn-Zdrój (woj. zachodniopomorskie) wniosła aportem do spółki Międzygminne Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami w Wardyniu Górnym nieruchomość o wartości 34 316,00 zł. W zamian objęła 28 udziałów o łącznej wartości 14 000,00 zł. Zgodnie z umową spółki z dnia 29 kwietnia 2004 r. różnica w wysokości 20 316,00 zł miała zostać zwrócona gminie na jej żądanie, co nie nastąpiło do chwili obecnej.

W gminie Radowo Małe (woj. zachodniopomorskie) w roku 2017 oddano w najem bądź dzierżawę pięć nieruchomości w trybie bezprzetargowym, bez sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do najmu bądź dzierżawy.

W gminie Staroźreby (woj. mazowieckie) przeprowadzono postępowanie na sprzedaż działki w drodze przetargu. Nabywca dokonał wpłaty w kwocie 230 000,00 zł tytułem płatności części ceny za działkę, pomimo tego nie została zawarta umowa sprzedaży nieruchomości. Wpłata nabywcy wniesiona bez tytułu prawnego nie została zwrócona.

W mieście i gminie Chocianów (woj. dolnośląskie) przy sprzedaży lokalu mieszkalnego w Chocianowie w dniu 12 sierpnia 2019 r. zastosowano bonifikatę w wysokości 99%. Z postanowień uchwały rady miejskiej w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy wynikało, że aby uzyskać bonifikatę w wysokości 99%, należało spełnić następujące warunki: posiadanie tytułu prawnego do lokalu w postaci umowy zawartej na czas nieoznaczony, lokal powinien być przeznaczony do sprzedaży oraz wniosek o wykup lokalu powinien być złożony do dnia 31 grudnia 2013 r. Kontrola wykazała, że nabywca lokalu został najemcą w styczniu 2014 r., a lokal został przeznaczony do sprzedaży przez burmistrza zarządzeniem z dnia 27 maja 2019 r. Naruszony został zapis uchwały, zgodnie z którym gmina mogła zastosować bonifikatę w wysokości 95%, a nie 99%. Cena lokalu została zaniżona o kwotę 4 192,60 zł.

Prowadzona w gminie Ziębice (woj. dolnośląskie) ewidencja analityczna gruntów uniemożliwiła ustalenie wartości początkowej poszczególnych obiektów środków trwałych – gruntów oraz ustalenie wartości gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego przekazanych w użytkowanie wieczyste innym podmiotom. Ewidencja umożliwiła jedynie wyodrębnienie ich łącznej powierzchni oraz łącznej wartości wg podziału na: wody, użytki rolne, użytki leśne, tereny zabudowane, kopaliny, drogi, tereny różne. Kontrola transakcji sprzedaży mienia komunalnego wykazała, że pomimo zmniejszenia stanu środków trwałych w ewidencji analitycznej dokonywanego w roku, w którym następowała sprzedaż, nie można było ustalić, czy zmniejszenie wartości gruntów ujęte w ewidencji następowało w ich wartości początkowej.

W mieście Gubin (woj. lubuskie) stwierdzono, że informacja o stanie mienia komunalnego wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. została sporządzona niezetelnie poprzez zaniechanie wykazania danych dotyczących innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych (hipoteka), użytkowaniu wieczystym, udziałach w spółkach. W trakcie kontroli ustalono, że należności podatkowe osób fizycznych zabezpieczone hipoteką na dzień 31 grudnia 2018 r. wynosiły 134 088,42 zł (plus odsetki 31 960,00 zł), wartość gruntów w użytkowaniu wieczystym wynosiła 99 169 778,21 zł, udziały w Fundacji Fara Gubińska Centrum Spotkań Polsko-Niemieckich stanowiły wartość 10 000,00 zł.

W zakresie gospodarki nieruchomościami należącymi do miasta i gminy Sulęcín (woj. lubuskie) kontrola wykazała, że w dwóch przypadkach ogłoszenia o przetargu ustnym ograniczonym na łączną kwotę 79 400,00 zł nie zawierały informacji o obciążeniach nieruchomości i zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość.

Rozliczenia jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi

W 2019 r. w zakresie rozliczeń budżetów jednostek samorządu terytorialnego z ich jednostkami organizacyjnymi stwierdzono nieprawidłowości w 27 przypadkach, przy czym największa ich liczba dotyczyła nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań (19 przypadków), które winny stanowić podstawę do dokonania rozliczeń, niedokonywania lub nieterminowego dokonywania wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych zakładów budżetowych (5 przypadków) oraz niezwracania środków finansowych pozostających na wyodrębnionym rachunku dochodów jednostki budżetowej (3 przypadki).

W gminie Kleszczele (woj. podlaskie) stwierdzono przeznaczenie zrealizowanych dochodów urzędu bezpośrednio na wydatki. Według stanu na dzień 30 grudnia 2018 r. sfinansowanie wydatków bezpośrednio z dochodów dotyczyło kwoty 63 033,29 zł. Sytuacja taka miała miejsce również w sierpniu i październiku 2018 r. W celu ukrycia niezgodności obrotów kont 222 i 223 z faktycznymi kwotami zrealizowanych przez urząd dochodów i wydatków dokonano w dniu 31 grudnia 2018 r. zapisów niezgodnych z danymi wyciągów bankowych do rachunków budżetu i urzędu, ponieważ przelew z rachunku urzędu na rachunek budżetu kwoty 41 927,54 zł zaksięgowano w ewidencji budżetu jako rzekomy wpływ dochodów na kwotę 104 960,93 zł oraz rzekome przekazanie środków na wydatki na kwotę 63 033,29 zł.

W ramach kontroli wydatków na profilaktykę przeciwalkoholową w gminie Jasionówka (woj. podlaskie) ustalono m.in., że do wydatków na ten cel zaliczono kwotę 5 000,00 zł przelaną na rachunek Gminnego Ośrodka Kultury Sportu i Turystyki w Jasionówce z opisem „na warsztaty orkiestra – gok”. Nie okazano dowodów poświadczających przeznaczenie przez GOKSiT przelanej z budżetu kwoty na realizację programu przeciwdziałania alkoholizmowi. Brak takiej dokumentacji poświadczyła skarbnik gminy w pisemnym oświadczeniu. Nie potwierdzono zatem, na co konkretnie zostały wydatkowane te środki. Wskazuje to na przekazanie z budżetu środków na bieżącą działalność GOKSiT poza dotacją podmiotową.

Podczas kontroli gminy Jeleniewo (woj. podlaskie) stwierdzono, że rozliczenie się Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Jeleniewie z dotacji przedmiotowej polegało jedynie na przedstawieniu kwoty wykorzystanej dotacji z podziałem na poszczególne usługi. Zastosowana forma opisowa nie informuje o kwestiach istotnych dla rzeczywistego rozliczenia dotacji, takich jak jednostka miary, ilość sprzedanych wyrobów i usług, stawka dotacji, dotacja należna, dotacja otrzymana.

Kontrola przeznaczenia dochodów z opłat za posiłki uczniów i przedszkolaków – w celu stwierdzenia, czy są one przeznaczone wyłącznie na zakup artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania posiłków, wykazała, że w latach 2016–2018 w Przedszkolu w Brańsku (woj. podlaskie) pobrano od rodziców tytułem opłat za żywienie kwotę większą o ponad 58 000,00 zł od wydatków poniesionych na zakup artykułów spożywczych zużywanych do ich przygotowania. Na tej samej zasadzie nadwyżka w Szkole Podstawowej Nr 1 w Siemiatyczach (woj. podlaskie) za 2018 r. wyniosła 14 455,24 zł.

Analiza rozliczeń budżetu gminy Gródek (woj. podlaskie) z komunalnym zakładem budżetowym z tytułu dotacji przedmiotowej wykazała, że zakład przekazał roczne rozliczenie dotacji za 2018 r., z którego wynikała ilość odebranych ścieków uzasadniająca przelanie zakładowi dotacji w kwocie wyższej o 1 521,29 zł od przekazanej. Mimo tego kierownik zakładu w pozycji „Różnica do przekazania” rozliczenia wpisał 0 zł; kwota 1 521,29 zł nie została przekazana zakładowi, nie została też ujęta jako zobowiązanie w księgach urzędu gminy.

W gminie Białe Błota (woj. kujawsko-pomorskie) wójt przyjął nieprawidłowo sporządzone sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych sporządzone za styczeń oraz luty 2017 r. Szkoły Podstawowej im. Juliusza Verne'a w Białych Błotach, w których oprócz danych w zakresie wydatków planowanych oraz wykonanych wykazano również dane w zakresie zaangażowania oraz zobowiązań wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego.

Wójt gminy Czernikowo (woj. kujawsko-pomorskie) nie egzekwował sporządzenia sprawozdań finansowych jednostek oświatowych i zaakceptował nieprawidłowo sporządzone sprawozdanie finansowe Zespołu Obsługi Szkół w Czernikowie za 2017 i 2018 r.

W gminie Stężycza (woj. pomorskie) przyjęto sprawozdania budżetowe za rok 2018:

- gminnych jednostek oświatowych i Gminnej Biblioteki Publicznej podpisane przez księgową ds. oświaty oraz działającego z upoważnienia wójta – naczelnika Wydziału Centrum Usług Wspólnych,
- Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Stężycy podpisane przez księgową ds. społecznych i rodzinnych oraz działającego z upoważnienia wójta – naczelnika Wydziału Centrum Usług Wspólnych.

Przypadki podpisania w 2018 r. przez głównego księgowego oraz (zamiast kierownika jednostki) przez głównego księgowego z upoważnienia Dyrektora Biura Obsługi Placówek Oświatowych sprawozdań budżetowych złożonych przez gminne jednostki oświatowe stwierdzono również w mieście Kościerzyna (woj. pomorskie).

W gminie Herby (woj. śląskie) w latach 2016–2018 przekazywano do zespołów placówek oświatowych w Herbach, w Lisowie i w Olszynie środki finansowe, z których do dnia 31 grudnia każdego roku była dokonywana wypłata dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla nauczycieli, tj. przed nabyciem prawa do tego świadczenia.

Prezydent miasta Sosnowca (woj. śląskie) zaniechał określenia w formie pisemnej szczegółowości rozliczenia wykorzystania dotacji celowych przekazywanych w latach 2016–2018 z budżetu miasta samorządowemu zakładowi budżetowemu, tj. Miejskiemu Zakładowi Zasobów Lokalowych w Sosnowcu. W latach 2016–2018 z budżetu miasta przekazano dotacje celowe w kwocie ogółem 23 744 216,82 zł na realizację zadań inwestycyjnych. Podstawą ujęcia w ewidencji księgowej urzędu rozliczenia ww. dotacji były przekazywane do wydziału finansowego przez wydział gospodarki lokalowej „Zestawienia przekazanych dotacji”. Do wydziału gospodarki lokalowej należał również obowiązek prawidłowego rozliczenia ww. dotacji oraz przechowywania dotyczących tego rozliczenia dokumentów, przy czym dokumentami tymi były sporządzone za poszczególne ww. lata zestawienia tabelaryczne pn.: „Zestawienia dowodów księgowych pokrytych z dotacji celowych (...)”, zawierające takie dane jak: data wydatku, kwota, numer dowodu wydatku, numer księgowy i nazwę zadania. Na ww. zestawieniach widniał podpis głównego księgowego i dyrektora MZZL w Sosnowcu. Powyższe zestawienia nie były oznaczone datą wpływu do urzędu oraz numerem pozycji zarejestrowania w rejestrze korespondencji.

W 2018 r. w powiecie puławskim (woj. lubelskie) zarząd przyjmował od kierowników jednostek organizacyjnych sprawozdania Rb-34S, w których wykazano zrealizowane dochody ze źródeł nieprzewidzianych w uchwale rady powiatu w sprawie utworzenia rachunku dochodów własnych, tj. § 0610 „Wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów” w kwocie 1 562,00 zł.

Podczas kontroli gminy Chrzastowice (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu przez gminę działań skutkujących przedstawieniem przez Gminną Bibliotekę Publiczną w Chrzastowicach szczegółowego rozliczenia dotacji podmiotowej przekazanej przez gminę celem ustalenia niewykorzystanej do dnia 31 grudnia 2018 r. kwoty dotacji podmiotowej podlegającej zwrotowi do budżetu gminy, w sytuacji gdy kwota przekazanej bibliotece dotacji była wyższa od kwoty wykorzystanej przez tę instytucję.

Przy kontroli rozliczeń gminy Lubasz (woj. wielkopolskie) z jej jednostkami organizacyjnymi stwierdzono, że gmina miała trudności z zachowaniem płynności finansowej w regulowaniu bieżących płatności i tych wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Limit zadłużenia w rachunku bieżącym (kredyt w rachunku bieżącym) był niewystarczający na pokrycie wydatków. Skutkiem powyższego zostały podjęte decyzje o wykorzystywaniu jako „krótkotrwałej pożyczki” środków otrzymanych od jednostek organizacyjnych (m.in.: szkół podstawowych, przedszkola, urzędu gminy) w łącznej kwocie 335 715,00 zł. Były to środki gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych, których jst nie była dysponentem, a mianowicie środki Zakładowego Funduszu Świadczeń socjalnych ww. jednostek. Do dnia 28 września 2018 r. środki zostały zwrócone do ww. jednostek organizacyjnych.

W gminie Wojaszówka (woj. podkarpackie) stwierdzono nieprawidłowości przy planowaniu Gminnego Ośrodka Kultury i Rekreacji polegające na:

- nieprzekazaniu przez wójta gminy informacji o planowanej kwocie dotacji ustalonej w projekcie uchwały oraz uchwale budżetowej gminy na 2017 r.,
- sporządzeniu planu finansowego GOKiR na 2017 r. niezawierającego pełnych danych odnośnie do stanu należności i zobowiązań oraz stanu środków pieniężnych na początek i koniec roku,
- niedokonywaniu w urzędzie gminy pełnej rejestracji projektów, planów finansowych i sprawozdań otrzymywanych od GOKiR.

Z budżetu gminy i miasta Ińsko (woj. zachodniopomorskie) nie przekazano środków finansowych przeznaczonych na odpisy należne w latach 2016–2017 na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych jednostki budżetowej w łącznej kwocie 307 694,00 zł. Wskutek powyższego ww. odpisy zostały odprowadzone na wyodrębniony rachunek funduszu z opóźnieniem od 288 do 423 dni za rok 2016 oraz od 47 do 169 dni za rok 2017.

W gminie Świerzno (woj. zachodniopomorskie) w okresie od stycznia 2018 r. do sierpnia 2019 r. czterem samorządowym jednostkom oświatowym nie przekazano zaplanowanych w budżecie środków finansowych umożliwiających dokonanie w obowiązujących terminach:

- wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli w łącznej wysokości 2 267 566,41 zł,
- opłacenia za listopad 2018 r. składek na: ubezpieczenie społeczne w łącznej kwocie 75 416,57 zł, ubezpieczenie zdrowotne w łącznej kwocie 22 886,79 zł i Fundusz Pracy w łącznej kwocie 4 531,55 zł.

Począwszy od dnia 18 września 2015 r., tj. od momentu rozwiązania stosunku pracy z dyrektorem Gminnej Biblioteki Publicznej w Ciepłowodach (w związku przejściem na emeryturę), gmina Ciepłowody (woj. dolnośląskie), będąca organizatorem powyższej instytucji kultury, nie powołała nowego dyrektora. Bibliotekę, na podstawie zarządzenia wójta z dnia 24 września 2015 r., „kierował” pracownik biblioteki zatrudniony na stanowisku bibliotekarza. W trakcie kontroli wójt powierzył z dniem 1 stycznia 2020 r. pracownikowi zatrudnionemu dotychczas na stanowisku bibliotekarza pełnienie obowiązków dyrektora biblioteki do czasu rozstrzygnięcia konkursu i powołania dyrektora tej instytucji, jednak nie dłużej niż do dnia 31 marca 2020 r.

Wójt gminy Jemielno (woj. dolnośląskie) nie zapewnił w okresie od dnia 3 grudnia 2018 r. do dnia 31 stycznia 2019 r. w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Jemielnie osoby sprawującej funkcję kierownika jednostki z powodu zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy w ww. okresie dotychczasowego kierownika będącego w okresie trzymiesięcznego wypowiedzenia umowy o pracę ze skutkiem na dzień 28 lutego 2019 r. Wynikiem powyższych działań było podpisanie przez wójta miesięcznych sprawozdań jednostki organizacyjnej – Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za listopad i grudzień 2018 r.

W mieście i gminie Dobiegniew (woj. lubuskie) prowadzono gminną bibliotekę w ramach zadania referatu urzędu miejskiego.

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 pokontrolnych⁸.

Nieprawidłowości finansowe

W trakcie 1 120 przeprowadzonych w 2019 r. kontroli ujawniono 11 845 różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek, na łączną kwotę 7 571,8 mln zł. Stanowi to spadek wartości wykrytych nieprawidłowości o 16,3% względem roku 2018. Ich struktura, ze względu na rodzaj, przedstawiała się następująco:

- uszczuplenia środków publicznych – 72 mln zł (0,9%),

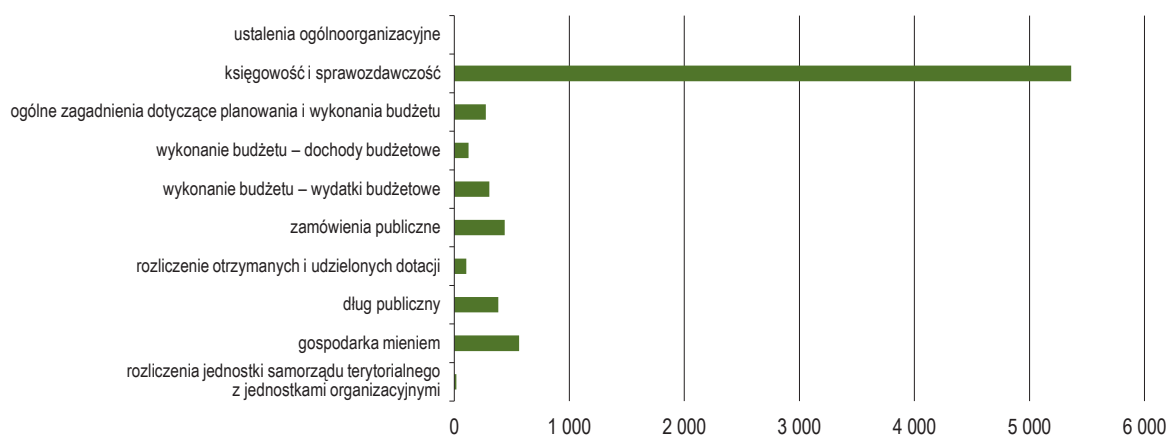
⁸ Uchwała Nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”.

- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 37,8 mln zł (0,5%),
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 486,7 mln zł (6,4%),
- kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 98,9 mln zł (1,3%),
- kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo lub nierzetelnie – 91 mln zł (1,2%),
- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 4 911,3 mln zł (64,9%),
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 1 874,1 mln zł (24,8%).

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2019 r. (w mln zł)

Zagadnienie	Nieprawidłowości	%
Ogółem, z tego:	7 571,8	100,0
– ustalenia ogólnooorganizacyjne	-	x
– księgowość i sprawozdawczość	5 364,3	70,9
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	273,8	3,6
– wykonanie budżetu – dochody budżetowe	123,0	1,6
– wykonanie budżetu – wydatki budżetowe	305,8	4,0
– zamówienia publiczne	437,6	5,8
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	104,2	1,4
– dług publiczny	383,1	5,1
– gospodarka mieniem	563,1	7,4
– rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	16,9	0,2

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2019 r. (w mln zł)



Największą część kwoty nieprawidłowości finansowych, wynoszącą 70,9% ogólnej wartości, stanowiły niezgodności w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej powodujące nierzetelne prezentowanie danych o sytuacji majątkowej i finansowej jednostek na łączną kwotę 5 364,3 mln zł. W porównaniu z wynikami z roku 2018 stanowi to spadek wartości tych nieprawidłowości o 30,4%, tj. o 2 346,0 mln zł.

Analiza poszczególnych przypadków nieprawidłowości wykazuje, iż najczęściej dotyczyło:

- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań – 1 364,9 mln zł,
- nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji – 1 061,5 mln zł,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 688,1 mln zł,
- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych lub nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – 589,2 mln zł,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki – 337,4 mln zł,
- nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych – 262,7 mln zł,
- nieterminowego przekazania sprawozdań – 188,3 mln zł,

- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 160,6 mln zł,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 160,1 mln zł,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, brak przeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych – 94,4 mln zł,
- nieprawidłowej wyceny aktywów lub pasywów (np. nieuprawniona aktualizacja, nieprawidłowe umorzenia) – 65,9 mln zł,
- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 65,7 mln zł,
- księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości – 24,7 mln zł.

Drugą co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z gospodarką mieniem – 563,1 mln zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć:

- nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości – 436,9 mln zł,
- nieprawidłowe sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego – 101,4 mln zł,
- nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości – 18,1 mln zł.

Trzecią co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z zamówieniami publicznymi – 437,6 mln zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć:

- nieprawidłowe określenie przedmiotu zamówienia – 61,9 mln zł,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania, pobierania lub zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 45,5 mln zł,
- naruszenie obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy – 43,9 mln zł,
- dokonanie zmiany zawartej umowy z naruszeniem przepisów prawa – 40,4 mln zł,
- nieprawidłowości w zakresie zmian specyfikacji lub ogłoszenia (np. nieprzedłużenie terminu składania ofert, dokonanie zmian jedynie w specyfikacji) – 38,0 mln zł,
- niewłaściwe zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony – 36,1 mln zł,
- nieprawidłowości w zakresie warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczenie w ogłoszeniu i specyfikacji warunków, opisu sposobu dokonywania oceny ich spełniania, warunki nieproporcjonalne lub niezwiązane z przedmiotem zamówienia) – 23,2 mln zł.

Następną co do wielkości skutków finansowych grupę stanowiły nieprawidłowości związane z długiem publicznym – 383,1 mln zł. Do najliczniej występujących nieprawidłowości finansowych można zaliczyć:

- nieprawidłowości w WPF – 155,7 mln zł,
- nieprawidłowości dotyczące niestandardowych operacji finansowych – 121,6 mln zł,
- nieprawidłowości w zakresie poręczeń – 27,3 mln zł,
- udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst – 19,6 mln zł.

Spośród wydatków budżetowych grupę o najwyższych skutkach finansowych stanowiły nieprawidłowości związane z przekroczeniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań w wysokości 212,3 mln zł, co stanowiło 69,4% wartości nieprawidłowości finansowych wydatków budżetowych.

Korzyści finansowe

Realizacja działań kontrolnych w 2019 r. skutkowała nie tylko ujawnieniem nieprawidłowości w działalności jednostek, lecz również przynosiła korzyści finansowe zarówno jst, jak również ich mieszkańcom. Ogólna kwota uzyskanych korzyści finansowych wyniosła 9 450,9 tys. zł, co stanowi spadek o 77,3% względem 2018 r.

Z uwagi na rodzaj uzyskanych korzyści można je podzielić na:

- oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych/audytowych – 81,4 tys. zł (0,9%),
- pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 7 828,6 tys. zł (82,8%),
- oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 614,7 tys. zł (6,5%),
- inne nieutracone pożytki finansowe – 923,5 tys. zł (9,8%).

Korzyści finansowe najczęściej powstawały w przypadku przyjęcia do realizacji przez kontrolowane jednostki zaleceń w obszarach dotyczących pozyskiwania dochodów (6 512,2 tys. zł), rozliczeń otrzymanych i udzielonych dotacji (1 300,4 tys. zł), realizacji wydatków (787,7 tys. zł), księgowości (538,7 tys. zł) i zamówień publicznych (134,7 tys. zł). Dotyczyło to w szczególności:

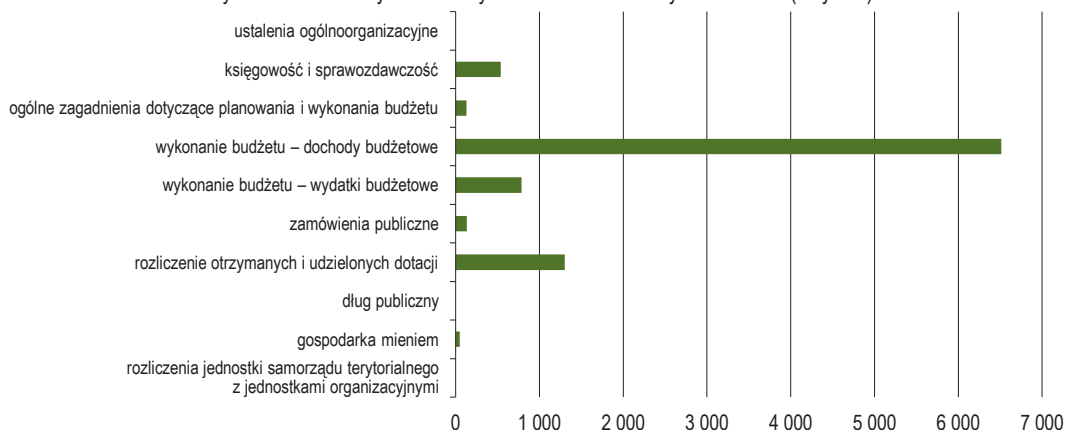
- nieweryfikowania lub nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 3 514,1 tys. zł,

- niezachowania zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od środków transportowych – 2 047,9 tys. zł,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów) – 776,2 tys. zł,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 524,9 tys. zł,
- ustalania lub określania wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – 398,9 zł tys. zł,
- niezgodnego z obowiązującymi przepisami ustalania i wypłacenia wynagrodzeń pracowników – 343 tys. zł,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 314,9 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 154,5 tys. zł.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2019 r. (w tys. zł)

Zagadnienie	Korzyści finansowe	%
Ogółem, z tego:	9 450,9	100,0
– ustalenia ogólnooorganizacyjne	-	x
– księgowość i sprawozdawczość	538,7	5,7
– ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	130,1	1,4
– wykonanie budżetu – dochody budżetowe	6 512,2	68,9
– wykonanie budżetu – wydatki budżetowe	787,7	8,3
– zamówienia publiczne	134,7	1,4
– rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	1 300,4	13,8
– dług publiczny	-	x
– gospodarka mieniem	47,1	0,5
– rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	-	x

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2019 r. (w 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 2019 r. izby wydały ogółem 14 260 wniosków pokontrolnych (w 2018 r. – 13 933).

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych jednostki kontrolowane mogą składać do kolegium regionalnej izby obrachunkowej zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych. W 2019 r. jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia ogółem do 191 wniosków pokontrolnych (w 2018 r. do 139 wniosków), z czego

w całości zastrzeżenia uwzględniono w 8 przypadkach (w 2018 r. w 15 przypadkach), w części w jednym przypadku (w 2018 r. w jednym przypadku), natomiast oddalono zastrzeżenia w 170 przypadkach (w 2018 r. w 125 przypadkach).

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

W 2019 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie 554 zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje do innych organów (w 2018 r. – 581 zawiadomień).

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje		Liczba w 2018 r.	Liczba w 2019 r.
Ogółem, z tego:		581	554
– do ministrów i kierowników urzędów centralnych		61	25
– do wojewodów		27	15
– do organów ścigania – prokuratury i policji		27	41
– do kierowników innych jednostek		52	40
– do rzeczników dyscypliny finansów publicznych	Ogółem	414	433
	wg osób	486	465
	wg czynów	961	1 637

Do ministrów i kierowników urzędów centralnych skierowano 25 zawiadomień, w tym głównie do Ministra Finansów w zakresie nieprawidłowo wykazanych danych w sprawozdaniach Rb-PDP dotyczących skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatkach.

W 15 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 41 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyły one m.in. nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wyludzenia dotacji, przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych, poświadczenia nieprawdy lub fałszowania dokumentów, sfalszowania podpisu oraz działań na szkodę interesu publicznego.

Do kierowników innych jednostek przekazano 40 zawiadomień, w tym m.in. do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, do dyrektora delegatury krajowego biura wyborczego, powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego, Urzędów Skarbowych oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano łącznie 433 zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmujących 1 637 różnego rodzaju czynów, za popełnienie których odpowiedzialność ponosiło 465 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. Wyniki kontroli koordynowanej „Finansowanie kultury fizycznej i sportu z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2018”

2.1. Założenia ogólne

Celem kontroli było zbadanie prawidłowości finansowania zadań w zakresie kultury fizycznej i sportu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2017 i 2018.

Kontrolą objęto podstawowe formy wspierania kultury fizycznej i sportu polegające na udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku na realizację zlecanych zadań. Oprócz tych form wspierania sportu kontrolą objęto finansowanie sportu zidentyfikowane jako umowy nienazwane obejmujące swoim zakresem transfer środków publicznych na zadania kultury fizycznej i sportu,

niejednokrotnie powiązane dodatkowo z zadaniem promocji jednostki samorządu terytorialnego. Niezależnie od możliwości finansowania kultury fizycznej i sportu, w wyżej wymienionych formach sprawdzeniu podlegało wspieranie przez jst spółek prawa handlowego. Realizacja tak zarysowanego celu wymagała udzielenia odpowiedzi na następujące pytania badawcze: jaka jest skala i przeznaczenie środków publicznych wydatkowanych z budżetu jst w ramach strumieni finansowych określonych: ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹, ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹⁰, ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹¹ oraz ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹² (umowy nienazwane), a także, w jakim stopniu rozwiązania przewidziane przez ustawodawcę oraz przyjęte przez jst pozwalają na wspieranie rozwoju kultury fizycznej i sportu przy zachowaniu wszelkich zasad gospodarki finansowej jst.

2.2. Szczegółowe wyniki kontroli

Kontrola koordynowana w zakresie finansowania kultury fizycznej i sportu przez jst w latach 2017–2018 została przeprowadzona przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe. Łącznie skontrolowano 55 jst, w tym 35 gmin (miejskich, wiejskich, miejsko-wiejskich), 17 miast na prawach powiatu oraz trzy województwa.

Jednostki objęte kontrolą



Kontrolą koordynowaną objęto wielkość wydatków jst przeznaczonych na realizację zadań w zakresie kultury fizycznej i sportu w latach 2017–2018, sklasyfikowanych w dziale 926 kultura fizyczna w rozdziałach: 92605 zadania w zakresie kultury fizycznej, 92695 pozostała działalność.

Dane ogólne – wielkości wydatków na kulturę fizyczną i sport

Przepisy prawne wprowadzają dwa odrębne tryby finansowania zadań w zakresie kultury fizycznej i sportu. Dofinansowanie klubów sportowych z budżetu jst może odbywać się na podstawie art. 27 i 28 uosp albo na zasadach i w trybie określonym w art. 11–19a uodppiw.

Klubom sportowym funkcjonującym na terenie danej jst i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku przyznawane były dotacje celowe (art. 28 uosp) na podstawie uchwały, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustawodawca wymaga od organu stanowiącego jst, aby w przypadku decyzji

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 688 z późn. zm.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1468 z późn. zm.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.

o podjęciu uchwały określił warunki i tryb finansowania zadania własnego dotyczącego „tworzenia warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu” oraz wskazał cel publiczny z zakresu kultury fizycznej i sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Na podstawie uchwały w zakresie rozwoju sportu finansowano obszary funkcjonowania sportu, m.in.: realizację programów szkolenia sportowego, zakup sprzętu sportowego, pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach, pokrycie kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego, sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenia kadry szkoleniowej. W przypadku zlecenia realizacji zadania publicznego na podstawie uodpiw przyznanie środków publicznych następowało w drodze otwartego konkursu ofert lub w trybie uproszczonym określonym w art. 19a tej ustawy.

W latach 2017–2018 jst ogółem wydatkowały na kulturę fizyczną i sport (dział 926 „Kultura fizyczna”) kwotę 11 128 085 987 zł, w tym w 2017 r. – 5 078 318 614 zł, a w 2018 r. – 6 049 767 373 zł¹³. W skali całego kraju w 2018 r. jst na dotacje celowe dotyczące kultury fizycznej i sportu (klasyfikowane odpowiednio w paragrafach klasyfikacji budżetowej 2360, 2810–2830 i 6190) wydatkowały łącznie 860 399 527 zł¹⁴, tj. o 7,1% więcej niż w roku poprzednim 2017 r. – 803 363 341 zł. Udziały tych wydatków w wydatkach w dziale 926 „Kultura fizyczna” były jednak niższe niż w 2017 r. i wyniosły 14,2% (2017 r. – 15,8%).

W ramach wydatków realizowanych w dziale 926 „Kultura fizyczna” na stypendia i nagrody (wydatki klasyfikowane odpowiednio w: § 3250 stypendia różne oraz § 3040 nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń i § 4190 nagrody konkursowe) w 2018 r. w skali kraju wydatkowano łącznie 97 664 453 zł¹⁵, (co stanowiło 116,9% wielkości przeznaczanej na te cele w roku poprzednim – 83 579 642 zł), w tym na stypendia – 61 518 608 zł (wzrost o 18,7% w stosunku do 2017 r.). Wydatki na stypendia i nagrody zarówno w 2017 r., jak i w 2018 r. stanowiły 1,6% wydatków poniesionych w dziale 926 „Kultura fizyczna”.

W ramach wydatków realizowanych w dziale 926 „Kultura fizyczna” jst na zakup i objęcie nowych akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego (wydatki majątkowe klasyfikowane w § 6010 i § 6030) przeznaczyły łącznie 803 643 472 zł (w tym w 2017 r. – 406 946 198 zł, w 2018 r. – 396 697 274 zł)¹⁶. Wydatki w tym zakresie stanowiły odpowiednio 8,0% w 2017 r. i 6,6% w 2018 r. wydatków poniesionych w dziale 926. Zaznaczyć należy, że w ramach wydatków poniesionych w dziale 926 „Kultura fizyczna” jst ponosiły również wydatki na dopłaty do spółek prawa handlowego, o których mowa w art. 177 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych¹⁷ (wydatki bieżące klasyfikowane w § 4150 dopłaty w spółkach prawa handlowego). W latach 2017–2018 w skali kraju wydatkowano na ten cel łącznie 83 945 605 zł, w tym w 2017 r. – 37 765 890 zł, w 2018 r. – 46 179 715 zł¹⁸.

Wydatki jst na dotacje celowe, nagrody i stypendia, udziały i akcje oraz dopłaty do spółek prawa handlowego w latach 2017–2018 (w zł)

Wyszczególnienie	2017		2018		Dynamika (2017 = 100%)
	Wydatki (w zł)	Udział w dziale 926 (w %)	Wydatki (w zł)	Udział w dziale 926 (w %)	
Dotacje celowe	803 363 341	15,8	860 399 527	14,2	107,1
Stypendia i nagrody, w tym:	83 579 642	1,6	97 664 453	1,6	116,9
– stypendia	51 846 450	1,0	61 518 608	1,0	118,7
Zakup akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego	406 946 198	8,0	396 697 274	6,6	97,5
Dopłaty do spółek prawa handlowego	37 765 890	0,7	46 179 715	0,8	122,3

Wydatki na zakup i objęcie akcji/udziałów oraz dopłaty w spółkach w kontrolowanych jst

W latach 2017–2018 kontrolowane jst w ramach wydatków realizowanych w dziale 926 „Kultura fizyczna” na zakup i objęcie nowych akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego (wydatki majątkowe klasyfikowane w § 6010 i § 6030) przeznaczyły łącznie 163 721 846 zł (w tym w 2017 r. – 72 236 446 zł, w 2018 r. – 91 485 399 zł). Jednostki samorządu terytorialnego ponosiły również wydatki na dopłaty do spółek prawa handlowego, o których mowa

¹³ Dla porównania: w 2019 r. – 5 991 896 737 zł.

¹⁴ W 2019 r. – 918 504 211 zł.

¹⁵ W 2019 r. – 99 594 747 zł, w tym na stypendia 63 144 202 zł.

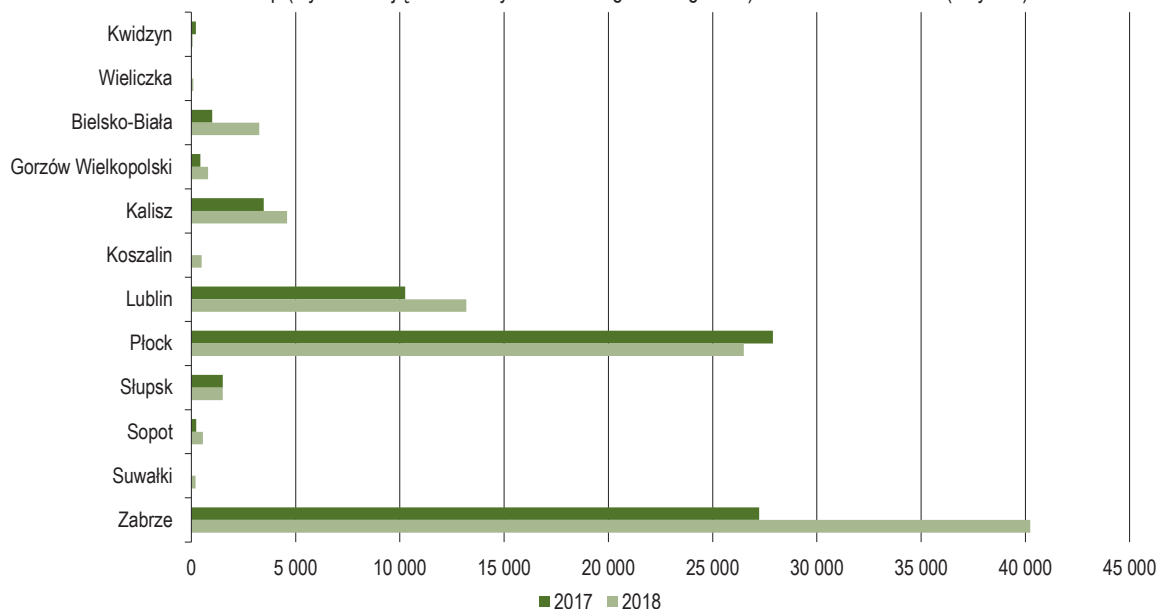
¹⁶ W 2019 r. – 423 926 864 zł.

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 505 z późn. zm.

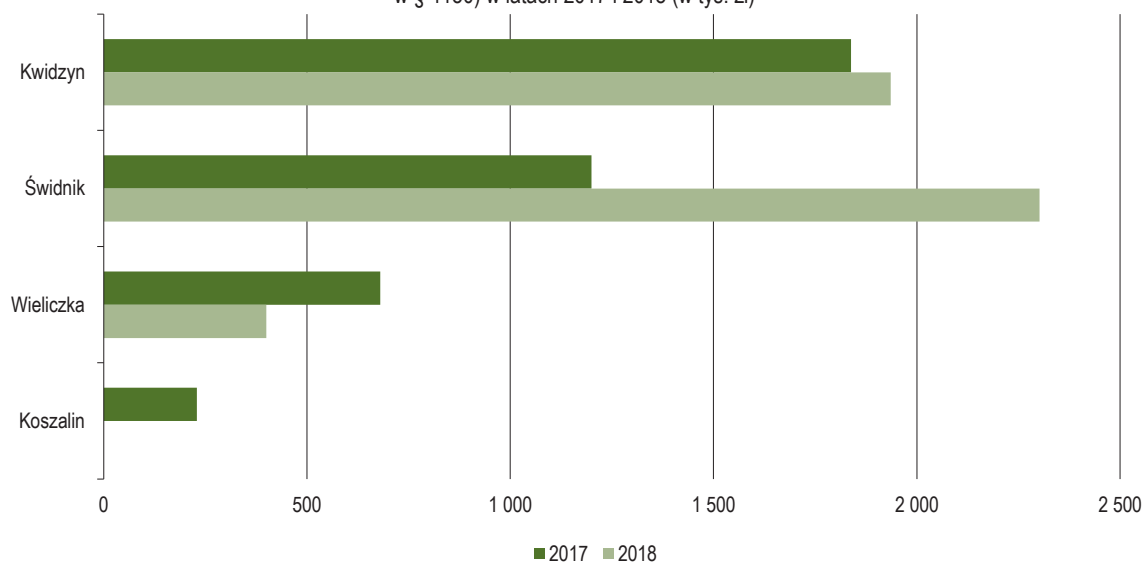
¹⁸ W 2019 r. – 53 598 534 zł.

w art. 177 ksh (wydatki bieżące klasyfikowane w § 4150 dopłaty w spółkach prawa handlowego). W latach 2017–2018 w kontrolowanych jst wydatkowano na ten cel łącznie 8 585 119 zł, w tym w 2017 r. – 3 947 319 zł, w 2018 r. – 4 637 800 zł). W latach 2017–2018 wydatki na powyższe cele poniosło 13 spośród 55 kontrolowanych jst (w tym trzy gminy – Kwidzyn, Wieliczka, Świdnik i 10 miast na prawach powiatu – Bielsko-Biała, Gorzów Wlkp., Kalisz, Koszalin, Lublin, Płock, Słupsk, Sopot, Suwałki, Zabrze).

Wydatki kontrolowanych jst w dziale 926 na zakup i objęcie akcji, udziałów w spółkach prawa handlowego prowadzących działalność w obszarze uosp (wydatki majątkowe klasyfikowane w § 6010 i § 6030) w latach 2017 i 2018 (w tys. zł)



Wydatki kontrolowanych jst w dziale 926 na wniesienie dopłat do spółek prawa handlowego (wydatki bieżące klasyfikowane w § 4150) w latach 2017 i 2018 (w tys. zł)



Wśród 13 skontrolowanych jednostek można wyodrębnić w szczególności osiem jst, które posiadały akcje/udziały w klubach sportowych prowadzonych w formie spółek akcyjnych lub spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

W 2017 r. w siedmiu jednostkach kontrolowanych dokonano zakupu i objęcia akcji i udziałów w spółkach prowadzonych w formie klubu sportowego o łącznej wartości 27 044 000,00 zł oraz w jednej jst dokonano wydatków związanych z wniesieniem dopłat do spółki w łącznej wysokości 1 200 000,00 zł. W 2018 r. kontrolowane jst zakupiły

i objęły akcje/udziały w spółkach akcyjnych lub sp. z o. o. w łącznej wartości 30 267 200,00 zł oraz dokonano wydatków związanych z wniesieniem dopłat do spółki w wysokości ogółem 2 301 600,00 zł.

Ustalenia kontroli wykazują, że jst angażują środki publiczne poprzez podwyższenie kapitału zakładowego na zakup i objęcie akcji i udziałów w tych spółkach albo przez wniesienie dopłat do tych spółek jako dodatkowych źródeł finansowania. Tym samym samorządy stają się współwłaścicielami lub podmiotami finansującymi kluby sportowe, które oprócz uprawnień mają obowiązki właścicielskie, m.in. w zakresie nadzoru nad spółkami. Działania nadzorcze jst nie zapewniają skutecznych mechanizmów nadzoru i kontroli nad spółkami i wydatkowanymi przez nie środkami publicznymi. W polityce nadzoru właścicielskiego czynności nadzorcze ograniczają się do uregulowania zagadnień w zakresie kompetencji, procedur i kryteriów doboru, organizacji i oceny pracy, a także wynagrodzeń członków rad nadzorczych oraz sporządzania corocznie sprawozdań z działalności rad nadzorczych.

Kontrola zidentyfikowała ryzyka związane z odpowiedzialnością jst z tytułu zaangażowania kapitału samorządowego w działalność klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Kluby sportowe, tak jak inni przedsiębiorcy, korzystają z przyznanej im swobody działalności gospodarczej. Tylko w dwóch przypadkach (Suwalski Klub Sportowy Wigry S.A., Miejski Klub Sportowy Kalisz sp. z o.o.) działalność zarobkowa prowadzona przez kluby służy wyłącznie realizacji celów statutowych spółki.

Spółki z udziałem jst posiadają możliwość prowadzenia działalności gospodarczej nie tylko sportowej. Przedmiot działalności gospodarczej podejmowany przez kluby sportowe ma różnicowany charakter. W ramach prowadzonej przez nich działalności świadczą usługi restauracyjne i inne gastronomiczne, zajmują się sprzedażą detaliczną prowadzoną w niewyspecjalizowanych sklepach, sprzedają detaliczną sprzętu sportowego prowadzoną w wyspecjalizowanych sklepach, pośrednictwem w sprzedaży miejsc na cele reklamowe w mediach (w tym Internecie). Świadczą również usługi wydawnicze gazet, czasopism i innych periodyków. W zależności od posiadanej przez nich infrastruktury (stadiony lub inne obiekty sportowe) prowadzą działalność w zakresie obiektów sportowych, wynajmu i zarządzania posiadanymi nieruchomościami, a także sprzedaż biletów na organizowane widowiska sportowe.

W okresie objętym kontrolą w 10 przypadkach, tj. pięć miast: Rzeszów, Lublin, Kalisz, Płock oraz Suwałki, udzieliło dotacji klubom sportowym działającym w formie spółki akcyjnej i spółki z o.o., w których są akcjonariuszami lub udziałowcami. Jednostki samorządowe wspierały zatem finansowo ze środków publicznych w sposób legalny kluby sportowe jako wspólnik czy akcjonariusz, dokonując dopłat czy zakupu akcji/udziałów w kapitale zakładowym spółki, dodatkowo przekazując dotacje celowe tym klubom.

Zgodnie z ksh spółka akcyjna czy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może powstać w każdym celu prawnie dopuszczalnym, nie tylko w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Specyfika i złożoność spółek kapitałowych prowadzących działalność klubu sportowego przejawia się w tym, że działalność sportowa jest prowadzona jako działalność główna z możliwością prowadzenia działalności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności. Co do zasady zysk osiągnięty przez klub sportowy jest wypłacany na rzecz akcjonariuszy/udziałowców i nie ma obowiązku przeznaczenia go na działalność statutową.

Przepisy uodppiw oraz innych ustaw nie regulują instrumentów kontroli spełnienia ww. obowiązku przez spółki. Ustalenie, czy spółka z o.o. lub spółka akcyjna zostały utworzone w celach zarobkowych, czy również w innym celu gospodarczo dopuszczalnym, wymaga analizy statutu lub umowy spółki. W przypadku spółki z o.o. umowa powinna określać cel jej powstania, natomiast w przypadku spółki akcyjnej statut powinien określać przedmiot jej działalności.

Ustawodawca nie przewidział obowiązku wskazania – przez podmioty tworzące spółki z o.o. i akcyjne w umowie lub w statucie – jaka część działalności spółki i w jakim obszarze nie ma charakteru zarobkowego oraz obowiązku zamieszczenia ww. dokumentach zobowiązania, że całość dochodów z działalności niezarobkowej tych podmiotów będzie przeznaczona na cele statutowe oraz że zysk z części tej działalności nie będzie dzielony pomiędzy odpowiednio udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

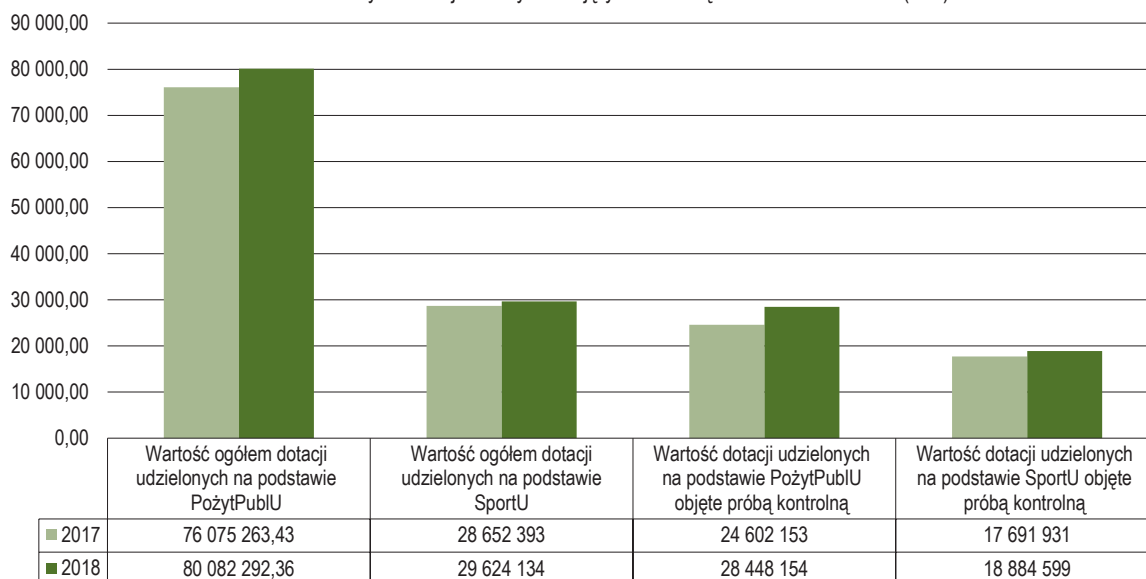
Dotacje celowe

W kontrolowanych jst wydatki na dotacje celowe dotyczące kultury fizycznej i uosp (w latach 2017–2018) wyniosły łącznie 221 002 368 zł, w tym w 2017 r. – 106 436 759 zł, w 2018 r. – 114 565 609 zł.

Jednostki samorządu terytorialnego zlecały realizację zadań publicznych najczęściej na zasadach określonych w uodppiw. W kontrolowanym okresie jst zawarły na podstawie uodppiw łącznie 5 185 umów, natomiast na zasadach określonych w uchwale podjętej na podstawie uosp zawarły łącznie 832 umowy.

Kontrolą objęto udzielone dotacje o łącznej wartości 89 624 836,00 zł.

Wartość udzielonych dotacji celowych i objętych kontrolą w latach 2017 i 2018 (w zł)



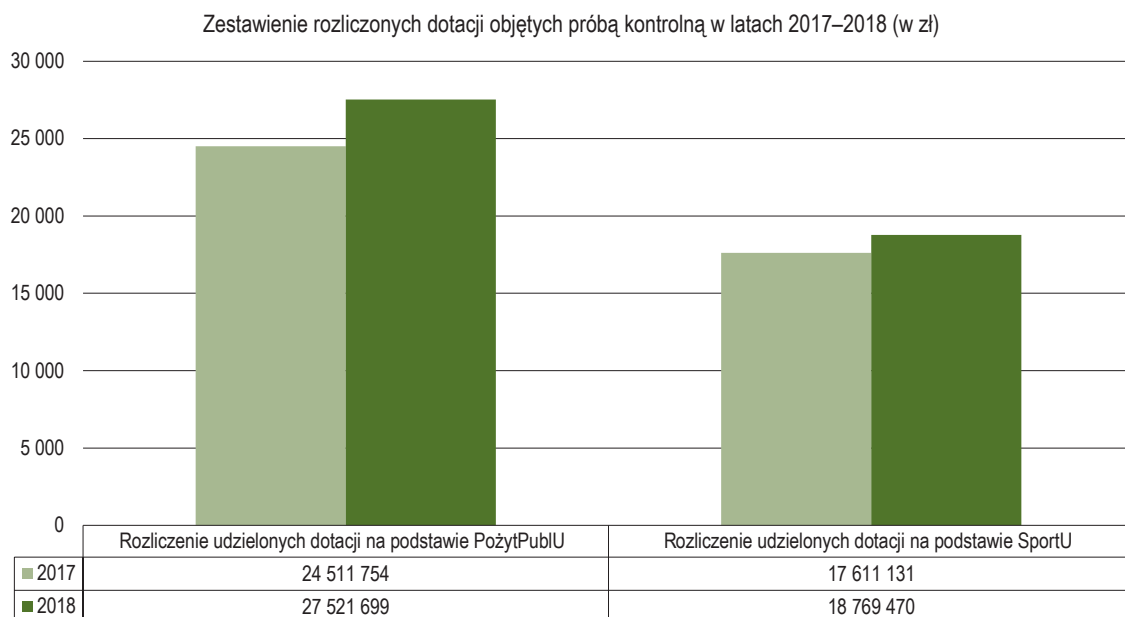
Kontrola ujawniła 285 nieprawidłowości w 44 kontrolowanych jednostkach. Nieprawidłowości stwierdzone przy zawieraniu umów o udzielenie dotacji dla organizacji pozarządowych przez jst na finansowanie kultury fizycznej i sportu w latach 2017–2018 polegały na przyznaniu dotacji w wysokości innej niż wnioskowana, niezłożeniu aktualizacji kosztorysu przed zawarciem umowy, udzieleniu dotacji klubom sportowym w trybie pozakonkursowym, na realizację zadań, na które gmina udzieliła już wcześniej tym samym klubom dotacji w ramach otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu. Stwierdzano również przypadki dotyczące niezachowania staranności, tj. braku prawidłowej reprezentacji oferenta lub niedołączenia oświadczenia o niedziałaniu w celu osiągnięcia zysku oraz zawarcia umowy o dotację przed upływem 7-dniowego terminu od zamieszczenia oferty w BIP.

W gminie miejsko-wiejskiej Suchań (woj. zachodniopomorskie) zadania publiczne z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, zlecone do realizacji podmiotom niepublicznym niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku, sfinansowano, ponosząc bezpośrednio z budżetu wydatki w łącznej kwocie 128 346,04 zł, bez przeprowadzania otwartego konkursu ofert na ich wykonanie.

Burmistrz Sieniawy (woj. podkarpackie) udzielił i przekazał w 2017 r. w kwocie 81 500 zł i w 2018 r. w kwocie 280 000 zł dotacje celowe dla klubów sportowych na realizację przedsięwzięć o charakterze sportowym, na podstawie wniosków składanych w trakcie roku budżetowego, z naruszeniem trybu udzielenia dotacji określonych w uchwale Nr XVI.130.2012 Rady Miejskiej w Sieniawie z dnia 3 lutego 2012 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu.

Gmina wiejska Stężycza (woj. pomorskie) w ramach realizacji zadań z zakresu rozwoju kultury fizycznej i sportu zawarła 10 umów (zleceń i o dzieło) z osobami fizycznymi na wykonywanie usług związanych z funkcjonowaniem Klubu Sportowego „Radunia” w Stężycy o łącznej wartości 81 035,75 zł.

W 15 kontrolowanych jednostkach na 55 objętych kontrolą ujawniono nieprawidłowe rozliczenie przekazanych dotacji, których łączna kwota wyniosła 3 062 682,52 zł.



Stwierdzono nieprawidłowości m.in. w zakresie:

- przekazania kolejnej transzy dotacji pomimo niezłożenia wymaganego sprawozdania częściowego (obowiązek ten został przewidziany w umowie),
- rozliczenia dotacji bez uwag na podstawie sprawozdania końcowego z realizacji zadania obarczonego nieprawidłowościami – sfinansowanie z dotacji wydatków w wysokości wyższej niż określona w umowie (ofercie),
- rozliczenia udzielonych dotacji pomimo braku akceptacji przez osobę upoważnioną,
- nieprzeprowadzania kontroli zadań zleconych bądź przeprowadzenia kontroli w sposób nierzetelny,
- przekazania środków publicznych w postaci dotacji pomimo niezrealizowania zleconego zadania,
- zaniechania wzywania zleceniobiorców do złożenia sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego pomimo niezłożenia go w terminie określonym w zawartej umowie,
- wydatkowania środków z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, tj. niezgodnie z przedłożonymi ofertami, zawartymi umowami oraz przyjętymi zasadami w ogłoszeniu,
- dokonania wyższych przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztów, określonymi w kalkulacji, przyjęcia bez uwag rozliczenia dotacji na podstawie sprawozdania końcowego z realizacji zadania.

W gminie miejsko-wiejskiej Żmigród (woj. dolnośląskie) nastąpiło wykorzystanie dotacji w wysokości 43 964,98 zł niezgodnie z przeznaczeniem, co nie zostało stwierdzone przez dotującego w wyniku rozliczenia końcowego sprawozdania z realizacji zadania.

W kontrolowanym okresie w 17 jednostkach objętych próbą podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych pobrały dotacje w nadmiernej wysokości lub nienależnie oraz wykorzystały dotacje niezgodnie z przeznaczeniem w łącznej kwocie 707 921,07 zł. Wskazane przypadki związane były z poniesieniem wydatków przed dniem zawarcia umowy, tj. przed datą udzielenia dotacji, przyjęcia bez uwag sprawozdania końcowego lub rozliczenia z dotacji wydatków na pokrycie kosztów, które nie zostały wykazane w kosztorysie.

W gminie miejsko-wiejskiej Brzeg Dolny (woj. dolnośląskie) doszło do pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, w łącznej kwocie 82 169,33 zł, przez zwiększenie poszczególnych pozycji z wydatków finansowanych z dotacji o więcej niż 20% w stosunku do odpowiedniej pozycji kosztu finansowego określonego w kosztorysie.

Stwierdzono wykorzystanie przez kluby sportowe dotacji udzielonej przez gminę Brzeg Dolny niezgodnie z przeznaczeniem, w łącznej kwocie 12 709,37 zł, ponieważ Klub Avasatare Poland Brzeg Dolny oraz Miejski Klub Sportowy Rokita w Brzegu Dolnym rozliczyły z dotacji wydatki odpowiednio na łączną kwotę 9 058,23 zł oraz kwotę 3 651,14 zł na pokrycie kosztów, które nie zostały wykazane w kosztorysie stanowiącym integralną część umów.

W gminie miejsko-wiejskiej Sieniawa (woj. podkarpackie) uwzględniono w rozliczeniu dotacji udzielonej MKS „SOKÓŁ” w Sieniawie, na „Szkolenie sportowe, doskonalenie uzdolnień i sprawności fizycznej Mieszkańców gminy Sieniawa”, wydatki w kwocie 9 205 zł w 2017 r. i 30 361 zł w 2018 r. poniesione przez klub na transfery zawodników i opłaty związane z tymi transferami, czym naruszono postanowienia uchwały Nr XVI.130.2012 Rady Miejskiej w Sieniawie z dnia 3 lutego 2012 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu.

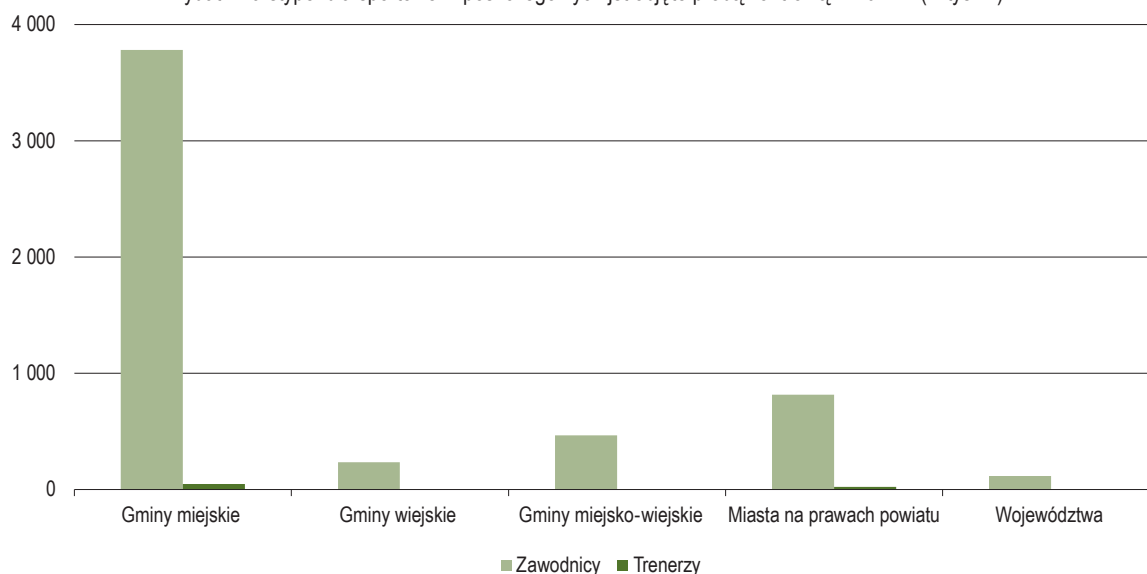
Stypendia sportowe, nagrody i wyróżnienia

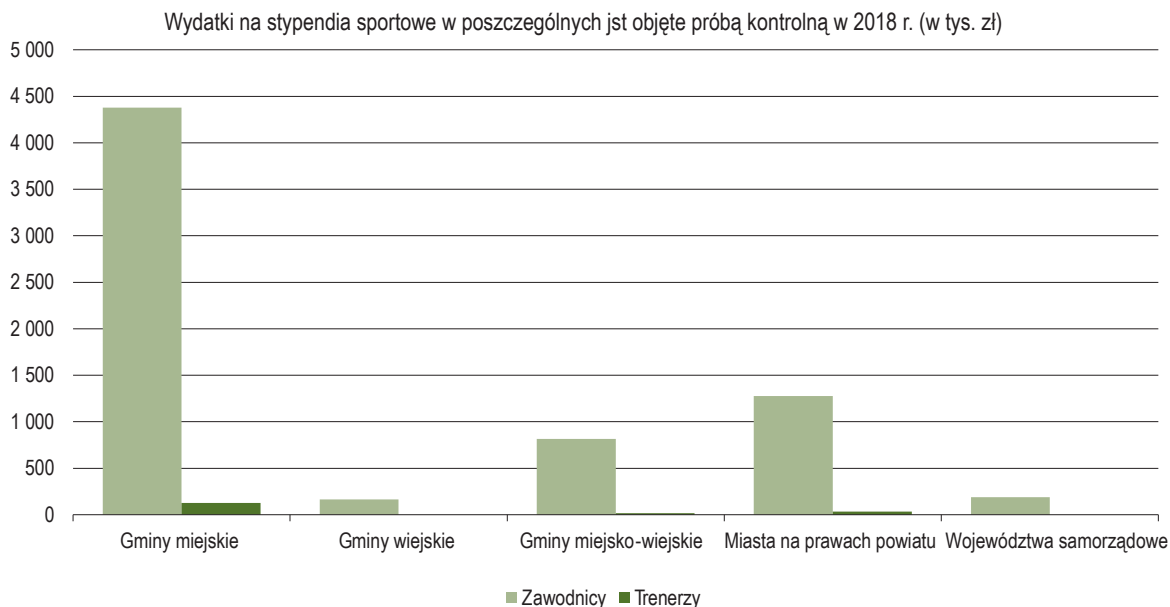
Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dwóch upoważnień zawartych w art. 31 ust. 1–3 uosp i w art. 35 ust. 5 i 6 tego aktu prawnego korzystały z możliwości swobodnego wyboru wprowadzenia lub nie na swoim terenie systemu gratyfikacji osób fizycznych realizujących działalność sportową. Zgodnie z art. 31 ust. 3 uosp „organ stanowiący jest określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jst oraz osiągnięty wynik sportowy”. Zakres osób uprawnionych do otrzymania tych świadczeń został wyznaczony przepisami uosp. Stosownie do art. 31 ust. 1 i 2 uosp jest mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe, przy czym przyjąć należy, że regulacja ta dotyczy zawodników oraz stypendiów i nagród dla trenerów szkolących zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe. Ponadto na podstawie art. 35 ust. 5 i 6 uosp możliwe jest ustanawianie wyróżnień i nagród pieniężnych dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w dziedzinie sportu. Organ stanowiący jest, w drodze uchwały, określi warunki i tryb przyznawania wyróżnień i nagród pieniężnych oraz rodzaje wyróżnień i wysokość nagród pieniężnych, biorąc pod uwagę znaczenie osiągnięć dla danej społeczności lokalnej.

W analizowanym okresie w kontrolowanej grupie jest na wydatki dotyczące nagród i stypendiów w dziale 926 „Kultura fizyczna” przeznaczono łącznie 32 809 873 zł (w tym na stypendia – 25 117 270 zł). W 2017 r. wydatki z tego tytułu wyniosły łącznie 14 730 347 zł (w tym stypendia – 10 995 210 zł), natomiast w 2018 r. – 18 079 526 zł (w tym stypendia – 14 122 060 zł).

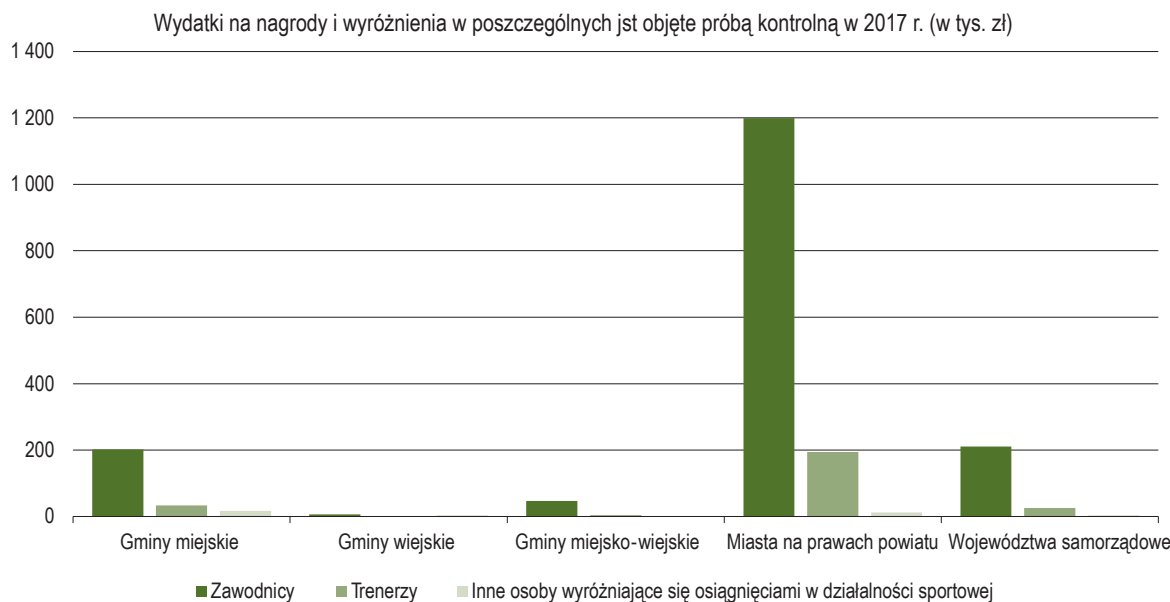
Próbą kontrolną objęto 1 419 stypendiów sportowych na łączną kwotę 12 483 550,57 zł (w 2017 r. – 650 stypendiów w łącznej kwocie 5 484 118,59 zł, w 2018 r. – 769 stypendiów w łącznej kwocie 6 999 431,98 zł).

Wydatki na stypendia sportowe w poszczególnych jst objęte próbą kontrolną w 2017 r. (w tys. zł)

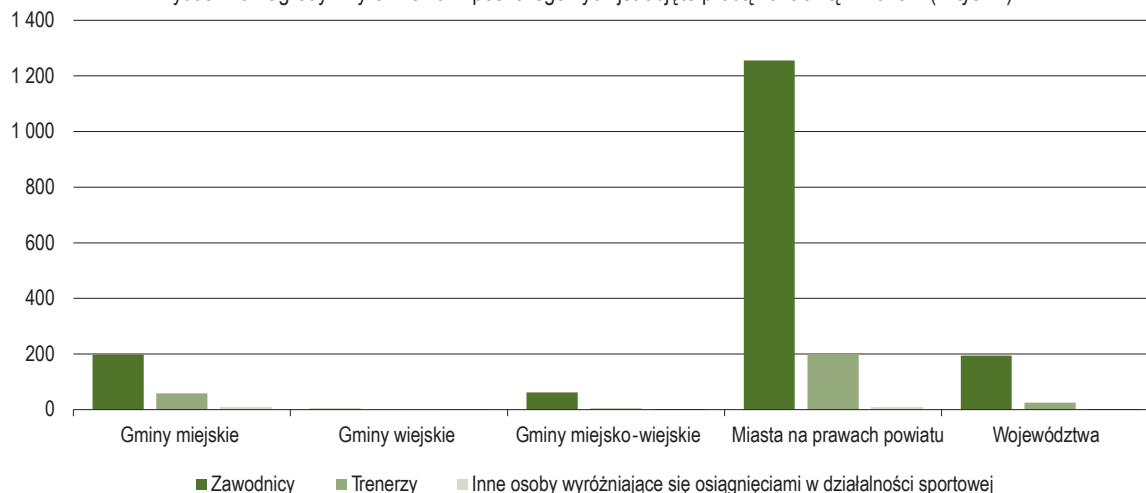




Próba kontrolną objęto przyznawanie i wypłatę 2 306 nagród i wyróżnień na łączną kwotę 3 984 299,69 zł (w 2017 r. – 1 223 nagrody i wyróżnienia w łącznej kwocie 1 959 291,85 zł, w 2018 r. – 1 083 nagrody i wyróżnienia w łącznej kwocie 2 025 007,84 zł).



Wydatki na nagrody i wyróżnienia w poszczególnych jst objęte próbą kontrolną w 2018 r. (w tys. zł)



Kontrola wykazała, że Prezydent Zielonej Góry (woj. lubuskie) ośmiu zawodnikom zespołu koszykówki Sportowej Spółki Akcyjnej „GRONO” z siedzibą w Zielonej Górze wypłacił w 2018 r. środki publiczne w wysokości 40 000,00 zł przyznane w ramach drugiej nagrody sportowej miasta Zielona Góra za 2017 r., co było niezgodne z zasadami przewidzianymi wypłacanie zawodnikowi tylko jednej nagrody za dany rok.

Gmina miejsko-wiejska Kozienice (woj. mazowieckie) dokonała wydatków w 2017 r. w łącznej kwocie 353 924,41 zł i w 2018 r. w łącznej kwocie 389 054,21 zł tytułem wypłaty stypendiów sportowych i nagród pieniężnych dla zawodników i trenerów z pominięciem przepisów uosp.

Promocja jst poprzez sport

Wydatki na kulturę fizyczną i sport realizowane są również w ramach zadań własnych dotyczących promocji jst. W skali kraju latach 2017–2018 jst na promocję wydatkowały łącznie 1 582 006 tys. zł (w tym 2017 r. – 718 812 tys. zł, w 2018 r. – 863 194 tys. zł)¹⁹. Najwyższe wydatki poniosły gminy – łącznie 667 442 tys. zł (w 2017 r. – 311 064 tys. zł, w 2018 r. – 356 378 tys. zł), najniższe powiaty – łącznie 124 428 tys. zł (w 2017 r. – 57 409 tys. zł, w 2018 r. – 67 019 tys. zł). Miasta na prawach powiatu (z uwzględnieniem m.st. Warszawa) wydatkowały na promocję 557 500 tys. zł (w tym w 2017 r. – 257 870 tys. zł, w 2018 r. – 299 630 tys. zł), zaś województwa – 232 637 tys. zł (w tym w 2017 r. – 92 470 tys. zł, w 2018 r. – 140 167 tys. zł). W roku 2018 wydatki w rozdziale 75075 „Promocja jst” były wyższe o 20,1% od wydatków poniesionych w 2017 r. Najwyższy wzrost odnotowano w grupie województw (o 51,6%), najniższy w gminach (o 14,6%). We wszystkich typach jst dynamika wydatków poniesionych na promocję była wyższa od wzrostu wydatków ogółem.

W latach 2017–2018 wg poszczególnych typów jst objętych kontrolą wydatki na promocję, ujmowane w rozdziale 75075, przedstawiały się w następujący sposób:

¹⁹ Dla porównania w 2019 r. – 831 065 961 zł.

Wydatki w rozdziale 75075 na promocję jst objętych kontrolą w latach 2017–2018

Nazwa jst	Wydatki w rozdziale 75075 „Promocja jst”		Wydatki w rozdziale 75075 „Promocja jst”		Dynamika wydatków na promocję (2017 = 100%)
	2017 r.		2018 r.		
	wydatki (w zł)	udział w wydatkach ogółem (w %)	wydatki (w zł)	udział w wydatkach ogółem (w %)	
Jst ogółem, w tym:	86 998 356	0,4	117 095 682	0,5	134,6
– gminy, w tym:	14 857 801	0,4	16 743 271	0,4	112,7
– gminy miejskie	7 397 087	0,4	8 178 656	0,3	110,6
– gminy miejsko-wiejskie	6 123 235	0,5	6 104 820	0,4	99,7
– gminy wiejskie	1 337 479	0,2	2 459 795	0,4	183,9
– miasta na prawach powiatu	41 587 924	0,3	51 291 709	0,3	123,3
– województwa samorządowe	30 552 631	1,3	49 060 702	1,8	160,6

W grupie kontrolowanych jednostek, które dokonały wydatków na promocję jst, w 2017 r. 29 jednostek i w 2018 r. 33 jednostki – poniosły wydatki na promocję poprzez sport w rozdziale 75075. Poniższa tabela przedstawia wydatki na promocję jst poprzez sport w jednostkach objętych próbą kontrolną w latach 2017 i 2018.

Zestawienie liczby jednostek i wydatków na promocję jst poprzez sport objętych próbą kontrolną w latach 2017 i 2018

Nazwa jst	Wydatki na zakup usług promocja poprzez sport w rozdziale 75075 objęte kontrolą				Jst objęte kontrolą	
	2017 r.		2018 r.		2017 r.	2018 r.
	wydatki (w zł)	liczba umów	wydatki (w zł)	liczba umów	liczba	liczba
Ogółem, w tym:	11 303 626,27	91	17 668 724	110	29	33
– gminy, w tym:	2 667 595,67	38	3 501 533	50	13	18
– gminy miejskie	1 865 227	14	1 835 590	17	5	5
– gminy miejsko-wiejskie	368 524,39	18	483 547	24	5	8
– gminy wiejskie	433 844,28	6	1 182 396	9	3	5
– miasta na prawach powiatu	8 385 781	44	10 942 081	49	14	12
– województwa samorządowe	250 249,3	9	3 225 110	11	2	3

Izby wykazały, że w praktyce działalności jst mamy do czynienia z łączeniem zadania w zakresie działań promocyjnych jst z zadaniami z zakresu rozwoju kultury fizycznej i sportu. Ustawodawca od lat konsekwentnie umieszcza finansowanie sportu wśród zadań publicznych. W zakresie działań promocyjnych pozostawiono samorządom swobodę w decydowaniu o wysokości wydatków i kierowaniu na ich realizację środków pieniężnych. Coraz częściej jst zaspokajają w szerszym zakresie potrzeby swoich mieszkańców, których oczekiwania ukierunkowane są na rozwój usług w sferze użyteczności publicznej, w tym sportu.

W trakcie kontroli stwierdzono 74 przypadki w 15 jst finansowania zamówień publicznych nie tylko niezgodnie z zawartą umową, której przedmiotem były usługi promocji poprzez sport, lecz także niezgodnie z zasadami gospodarki finansowej samorządu terytorialnego.

Gmina wiejska Stężycza (woj. pomorskie) w 2017 r. zawarła 16 umów zleceń z piłkarzami Klubu Sportowego „Radunia” w Stężycy na „zapewnienie możliwości promocji gminy podczas trwania rozgrywek i zawodów sportowych”, których okres realizacji wykraczał poza dany rok budżetowy, co spowodowało obciążenie przyszłych budżetów lat 2018–2020 zobowiązaniami finansowymi w łącznej wysokości 510 493,38 zł, czym przekroczono zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań określony w uchwale Rady Gminy Stężycza w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy na lata 2017–2022 w zw. z art. 228 ust. 1 pkt 2 uofp poprzez zaciągnięcie zobowiązań z tytułu zawarcia ww. umów, których realizacja w latach następnych nie była niezbędna do zapewnienia ciągłości działalności jednostki.

W latach 2017–2018 gmina miejsko-wiejska Żmigród (woj. dolnośląskie) zawarła z Miejskim Klubem Sportowym Piast Żmigród trzy umowy sponsoringu na łączną kwotę 120 000 zł. Przedmiotem umów było określenie praw i obowiązków sponsora i sponsorowanego, działań reklamowych i promocyjnych na rzecz sponsora podczas meczów rozgrywanych przez Miejski Klub Sportowy Piast Żmigród. Klub w ramach umowy zobowiązał się do następujących działań promocyjnych na rzecz sponsora, tj. określenie sponsora mianem sponsora głównego, umieszczenie widocznego banera reklamowego sponsora na stronie internetowej klubu www.piastr-zmigrod.pl, umieszczenie logo gminy Żmigród na przedniej części koszulek zawodników i zespołu Piasta Żmigród, umieszczenie logo gminy Żmigród na papierze firmowym sponsorowanego oraz na plakatach przedmeczowych, wykorzystanie wizerunku drużyny Miejskiego Klubu Sportowego Piast Żmigród do celów reklamowych i marketingowych prowadzonych przez gminę Żmigród, uczestnictwo w imprezach organizowanych i wskazanych przez sponsora mających na celu reklamę i promocję sponsora oraz eksponowanie nazwy i logo sponsora w mediach lokalnych. Działania te pokrywały się z działaniami, do których realizacji klub był zobowiązany w ramach zawieranych w ww. okresie umów dotacji, na podstawie których gmina wspierała działalność sportową klubu w realizacji zadania publicznego w zakresie „Organizacji przez Miejski Klub Sportowy PIAST Żmigród systematycznych zajęć sportowo-rekreacyjnych dla piłkarzy zrzeszonych w Klubie”. Okres realizacji działań promocyjnych i reklamowych wykonywanych w ramach umowy dotacji pokrywał się z okresem określonym w umowie sponsoringu. Burmistrz nie zabezpieczył interesów gminy w przypadku niewykonania przez klub działań reklamowych i promocyjnych.

Analiza materiału kontrolnego wskazuje, że przy zamówieniu usług dotyczących promocji jst poprzez sport nie są wykorzystywane tryby konkurencyjne. Większość jednostek objętych kontrolą ograniczała się do rozeznania rynku z uwagi na wsparcie lokalnych klubów sportowych w danej dyscyplinie albo zorganizowania na zamówienie jst imprezy sportowej do 30 000 euro. Zamówienia do kwoty 30 000 euro (w 2018 r. wartość takiego zamówienia wynosiła 129 351,00 zł), mimo że są najmniej znaczące na konkurencyjnym rynku zamówień publicznych, to w stosunku do udziału w ponoszonych wydatkach budżetowych jst znaczące. W kontrolowanym okresie na 201 zawartych umów tylko pięć umów (w 2017 r. – trzy umowy na łączną kwotę 3 393 600 zł i w 2018 r. – dwie umowy na łączną kwotę 5 300 000 zł) realizowane były po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego.

Gmina miejsko-wiejska Wieliczka (woj. małopolskie) w 2018 r. udzieliła stowarzyszeniu zamówienia publicznego na usługi promocyjne podczas meczów I Ligi Piłki Siatkowej Kobiet w trybie z wolnej ręki na podstawie umów na łączną kwotę 250 000 zł, podczas gdy z przedstawionych w toku kontroli dokumentów nie wynikało, że usługa promocyjna (...) może być wykonana tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną posiadanych przez niego praw wyłącznych. W szczególności nie przedłożono dowodów wskazujących na posiadanie przez stowarzyszenie praw, które przesądzałyby o wyłącznej możliwości promowania przez nie gminy Wieliczka. Zamawiający nie wykazał również, że na rynku nie istnieją rozsądne rozwiązania alternatywne lub zastępcze do opisanego w przedmiocie zamówienia, które odpowiadałyby jego potrzebom, a sam opis nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia, w tym dlatego gmina Wieliczka nie może być promowana przez inny klub uczestniczący w rozgrywkach I Ligi Piłki Siatkowej Kobiet. Istnienie tylko jednego wykonawcy zdolnego do realizacji zamówienia z uwagi na posiadane prawa wyłączne musi być oczywiste i wynikać z obiektywnych, niebudzących wątpliwości faktów, nie zaś z subiektywnego przekonania zamawiającego.

Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku działań kontrolnych finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 32 614 185,00 zł, z tego: finansowe skutki nieprawidłowości na kwotę 30 516 712 zł stanowiącą uszczuplenie środków publicznych, kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa oraz kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji księgowej lub sprawozdawczości.

Realizacja działań kontrolnych również przyniosła korzyści finansowe, które powstały w związku z podjętymi działaniami przez kontrolowane jednostki w celu uzyskania efektów finansowych w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów. Ogólna kwota uzyskanych korzyści stanowi 2 097 473 zł.

2.3. Działania pokontrolne

W wyniku kontroli koordynowanej, przeprowadzonej w zakresie finansowania kultury fizycznej i sportu w latach 2017–2018, regionalne izby obrachunkowe skierowały do kontrolowanych jednostek 147 wniosków pokontrolnych. Z informacji przekazanych przez izby wynika, że z prawa do wniesienia zastrzeżenia w zakresie wniosków

pokontrolnych w wyniku przedmiotowej kontroli skorzystało pięć jednostek kontrolowanych. Zastrzeżenia dotyczyły 11 wniosków pokontrolnych, które we wszystkich przypadkach zostały oddalone. Pozostałe jednostki objęte kontrolą nie wniosły zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych. Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że adresaci wystąpień zrealizowali 139 wniosków, a osiem było w fazie realizacji. W wyniku kontroli jest stwierdzono nieprawidłowości stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano łącznie 19 zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obejmujących popełnienie 23 czynów, które zarzucono 20 osobom. W jednym przypadku skierowano zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Trzebnicy o możliwości popełniania przestępstwa z art. 231 § 1 kk, polegającego na działaniu na szkodę jednostki przez zawarcie czynności pozornych świadczenia usług sponsoringu ujawnionych podczas kontroli koordynowanej przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie.

2.4. Podsumowanie

Wyniki omawianej kontroli koordynowanej w zakresie finansowania kultury fizycznej i sportu przez jst w latach 2017–2018 można analizować na wielu płaszczyznach.

Na najbardziej elementarnym poziomie badania legalności kontrola tego obszaru ujawniła relatywnie dużo nieprawidłowości, w tym również o istotnym ciężarze gatunkowym i wymiarze finansowym. Na podstawie analizy statystycznej rezultatów kontroli można by stwierdzić, że na każdą spośród 55 skontrolowanych jednostek przypadają trzy wnioski pokontrolne, a z kolei w co trzeciej jednostce kontrola skutkowałą złożeniem zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Te wyniki mogą zaskakiwać, ponieważ sfera wydatków na kulturę fizyczną i sport to sfera, w której samorządy posiadają swobodę decyzji zarówno co do zakresu finansowanych zadań, jak i form prawnych ich finansowania, co więcej w wielu przypadkach samorządy same określają te formy prawne. Stosunkowo liczne nieprawidłowości mogą oznaczać, że obszar wydatkowania środków na sport nie był poddany należytej kontroli wewnętrznej. Warto podkreślić także, że kontrola ujawniła szereg problemów proceduralnych związanych z finansowaniem sportu, które mogłyby być rozwiązane ingerencją ustawodawcy. Niebagatelne są również rezultaty finansowe kontroli, a w szczególności uzyskane korzyści finansowe. Ogólna kwota efektów finansowych w postaci należnych środków publicznych (lub innych aktywów) osiągnęła 2 097 473 zł, co stanowiło 22% korzyści wypracowanych przez izby we wszystkich 1 120 kontrolach przeprowadzonych w 2019 r.

Jednak ustalone nieprawidłowości to nie jedyny ani może nawet nie najważniejszy wynik kontroli. W toku kontroli zgromadzono bowiem liczne dane o charakterze finansowym, począwszy od danych ogólnych dostępnych w sprawozdaniach budżetowych, które ubogacono danymi pozyskanymi bezpośrednio w toku kontroli w jednostkach. Zbiorcze dane z całego kraju pokazują przede wszystkim, że wydatki na sport i kulturę fizyczną stanowią istotną pozycję w budżetach samorządowych. Łączna kwota wydatków jst na te cele przekroczyła w 2018 r. 6 mld zł. Z tej kwoty aż 37% wydatków przypadło na miasta na prawach powiatu, mimo że udział tych jednostek w wydatkach jst ogółem stanowi tylko 27%. Środki te rozłożone są na kilka strumieni, bynajmniej nie równomiernie. Analiza tych strumieni prowadzi do nieoczywistych konstatacji. Oprócz wydatków bezpośrednio ponoszonych przez samorządy na koszty stworzenia i funkcjonowania bazy sportowej, wynagrodzenia pracowników oraz nagrody i stypendia dla zawodników i trenerów, istotną pozycję stanowią wydatki o charakterze transferów. Te transfery to przede wszystkim dotacje udzielane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o sporcie, ale także wydatki kapitałowe. W szczególności zwraca uwagę poziom wydatków na finansowanie spółek prowadzących działalność sportową, przeznaczanych zarówno na zakup i objęcie udziałów, jak i wniesienie dopłat. Mimo że wydatki te występują tylko w niewielkiej części jst, poniesione nakłady na działalność sportową w tej formie w 2018 r. aż czterokrotnie przewyższały środki wydane na stypendia i nagrody. Analiza wydatków na zakup i objęcie akcji i udziałów badanej próby wskazuje przykładowo, że wydatki kapitałowe tylko czterech miast na prawach powiatu (Zabrze, Płock, Lublin, Kalisz) w roku 2018 sięgnęły 84 mln zł i tym samym przekroczyły łączną kwotę dotacji udzielonych w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie podmiotom prowadzącym działalność w zakresie sportu przez wszystkie kontrolowane jednostki (55 jst).

Finansowanie działalności sportowej poprzez wydatki kapitałowe, choć zupełnie legalne w świetle obowiązujących przepisów, budzi o tyle zastrzeżenia z punktu widzenia organu kontroli, że wydatkowane w ten sposób środki nie są tak łatwo kontrolowalne i rozliczalne jak dotacje. Podkreślić także należy, że część spośród wydatków stanowią nakłady w spółkach prowadzonych w formie klubu sportowego, które z kolei w większości przypadków prowadzą szeroką działalność gospodarczą, w tym hotelarską, restauracyjną czy wydawniczą. Samorząd często nie posiada instrumentów, by taką działalność właściwie nadzorować. Podkreślić należy również, że spółki takie nie podlegają kontroli sprawowanej przez komisję rewizyjną jst, a te, w których udział samorządu jest mniejszościowy, nie

podlegają również kontroli regionalnych izb obrachunkowych. Rozliczalność środków publicznych stoi pod znakiem zapytania w szczególności w sytuacji, gdy spółki prowadzące działalność sportową wspierane kapitałowo otrzymują dodatkowo dotacje na swoją działalność, a takie sytuacje ustalono w trakcie kontroli.

Kolejnym interesującym ustaleniem kontroli są zgromadzone dane o finansowaniu podmiotów prowadzących działalność sportową w ramach promocji jst. Informacje w tym zakresie są o tyle istotne, że te wydatki nie są identyfikowalne na poziomie klasyfikacji budżetowej, zatem nie można ich uzyskać na podstawie analizy sprawozdań budżetowych, a konieczna jest kontrola na miejscu w jednostce. Warto zauważyć, że łączenie działalności sportowej z promocją jst jest zjawiskiem dynamicznym, wydatki na ten cel szybko rosną, w ramach badanej próby z 11,3 mln zł w 2017 r. do 17,7 mln zł w roku 2018. Rośnie również liczba jednostek, w których to zjawisko występuje. Podobnie jak w przypadku finansowania spółek kapitałowych, wątpliwości budzić może kwestia rozliczalności efektów takich wydatków, w szczególności w zestawieniu z regułami jawności, jakiej wymaga procedura rozliczania dotacji udzielonych na podstawie udppiw.

Reasumując, wyniki kontroli koordynowanej potwierdziły hipotezę o licznych formułach wspierania działalności sportowej z budżetów jst i ich wzajemnej konkurencji. Z punktu widzenia organu kontroli niepokój może budzić fakt, że w ramach strumieni finansowania sportu coraz większe znaczenie praktyczne uzyskuje finansowanie kapitałowe oraz w ramach promocji jst, które to metody cechują się relatywnie niską rozliczalnością. Jakkolwiek ustawodawca w dziedzinie sportu zdecydował o pozostawieniu jst dużej swobody w zakresie wyboru sposobów finansowania sportu, to ze względu na niebagatelny wymiar finansowy tych wydatków celowe byłoby wprowadzenie ustawowych ram w tym zakresie. Z uwagi na skomplikowanie i obszerność tych zagadnień wnioski w tej sprawie zostaną przedstawione w odrębnym dokumencie, wraz z kompletnymi ustaleniami kontroli.

3. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Zgodnie z przepisem art. 9a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym kwartalne sprawozdania z wykonania budżetów jst oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej.

Rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań z wykonania budżetów jst, z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych oraz wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie – Prawo oświatowe regulują przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Formę i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań i należności jednostek samorządu terytorialnego określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

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

W 2019 r. izby skontrolowały łącznie **116 697 sprawozdań z wykonania budżetów jst**, z tego 84 777 sprawozdań budżetowych i 31 920 sprawozdań w zakresie operacji finansowych. W wyniku weryfikacji pod względem formalnym i rachunkowym, na wniosek izb i Ministerstwa Finansów, jak również z własnej inicjatywy, jst sporządziły 22 585 korekt sprawozdań, co stanowiło 19,4% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań. W 2019 r. jst przekazały o 297 (o 0,3%) sprawozdań mniej niż w 2018 r., przy czym liczba korekt wzrosła o 776 (o 3,6%).

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2018 i 2019 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych jst skontrolowane w latach 2018 i 2019

2018			2019		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
116 994	21 809	18,6	116 697	22 585	19,4

Stwierdzone przez izby w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- wykazania planu lub wykonania dotacji i subwencji niezgodnie z informacją dysponenta,

- niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S w zakresie dochodów budżetowych pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz jst w kolumnach „Należności”, „Dochody wykonane” i „zaległości netto” z danymi wykazanymi w informacjach zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów,
- niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S w zakresie udziałów jst w podatku dochodowym od osób fizycznych (w kolumnach „Należności”, „Dochody wykonane”, „zaległości netto” i „nadpłaty”) oraz prawnych (w kolumnach „Należności” i „Dochody wykonane”) z danymi wykazanymi w informacjach zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów,
- braku bilansowania należności i dochodów w sprawozdaniu Rb-27S, tj. niespełnieniu następującej reguły: należności – potrącenia – dochody wykonane = należności pozostałe do zapłaty ogółem – nadpłaty,
- niewypełnienia lub błędnego wypełnienia kolumny dotyczącej „dochodów otrzymanych”, w tym w zakresie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i części oświatowej subwencji ogólnej,
- błędnego wykazania skutków obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień oraz decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa,
- niewykazania w sprawozdaniu Rb-PDP kwot spłaconych w okresie sprawozdawczym wynikających z wydanych w latach poprzednich decyzji o rozłożeniu na raty, odroczeniu terminu płatności,
- niewykazania lub błędnego wykazania w rocznym sprawozdaniu Rb-28S wydatków niewygasających oraz wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego,
- wykazania zaangażowania wydatków lub zobowiązań w nieprawidłowej wysokości,
- nieprawidłowego wykazania wydatków w sprawozdaniu Rb-28NWS, w tym niezgodnie z uchwałą organu stanowiącego jst w sprawie wydatków, które nie wygasają z upływem roku lub niezgodnie ze sprawozdaniem Rb-28S z roku poprzedniego,
- niewykazania przychodów lub rozchodów z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji lub nieprawidłowego ich wykazania,
- wykazania błędnych kwot nadwyżki i wolnych środków po stronie wykonania w sprawozdaniu Rb-NDS lub wykazania ich w nieprawidłowej pozycji sprawozdania,
- błędnego wykazania lub niewykazania kwoty środków na pokrycie deficytu, a także źródeł sfinansowania deficytu w części E sprawozdania Rb-NDS,
- błędnego wypełnienia danych w części F sprawozdania Rb-NDS w zakresie wyłączeń, o których mowa w art. 243 uofp, oraz zobowiązań związku współtworzonego przez jst,
- braku wykazania danych uzupełniających o przychodach i rozchodach z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp,
- błędnego ujęcia stanu środków na rachunku bankowym w sprawozdaniu Rb-ST, w tym stanu środków na rachunku wydatków niewygasających,
- wykazania w sprawozdaniu Rb-30S po stronie przychodów dotacji na inwestycje i wydatków inwestycyjnych nimi sfinansowanych po stronie kosztów, wykazania dotacji przedmiotowej w kwocie brutto, błędnego ujmowania danych dotyczących odpisów amortyzacyjnych, niewykazania zobowiązań wymagalnych,
- braku bilansowania przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego,
- wykazania nieprawidłowej kwoty długu w sprawozdaniu Rb-Z, w tym braku wykazania zobowiązań wynikających z umów leasingu finansowego, umów sprzedaży, których cena jest płatna w ratach, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu,
- nieprawidłowego ujęcia zobowiązań w sprawozdaniu Rb-Z w układzie podmiotowym (wg grup dłużników), jak też przedmiotowym (wg tytułów dłużnych), w tym niezaliczenia do kategorii „kredytów i pożyczek” papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona,
- niewykazania lub błędnego wykazania danych w zakresie udzielonych poręczeń oraz gwarancji,
- niewykazania lub błędnego wykazania numerów REGON w części F sprawozdania Rb-Z „Lista jednostek sporządzających sprawozdania”,
- niewłaściwego przedstawienia kwot zobowiązań w części C sprawozdania Rb-UZ w zakresie pierwotnego oraz pozostałego terminu zapadalności,
- niewykazania należności z tytułu udzielonych pożyczek oraz należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w przypadku spłat dokonanych przez jst w okresie sprawozdawczym za dłużników,
- wykazania gotówki i depozytów w niewłaściwych grupach podmiotów w sprawozdaniu Rb-N,
- nieprawidłowego ujęcia należności w sprawozdaniu Rb-N w układzie podmiotowym lub przedmiotowym,

- braku spójności między sprawozdaniami, w tym m.in. w zakresie dochodów, wydatków, zobowiązań wymagalnych, należności wymagalnych i pozostałych należności, zadłużenia,
- niezgodności planu z uchwałą budżetową po zmianach,
- błędów klasyfikacyjnych, rachunkowych i formalnych.

W 2019 r. regionalne izby obrachunkowe skontrolowały pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowość sporządzonych **czterech wniosków (w tym jednej korekty) o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych** i przekazały je do Ministerstwa Finansów. Sposób ustalania i tryb przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej, wzór wniosku oraz termin jego składania określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych²⁰. 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 2018 r. przysługiwała dwóm gminom²¹ z województwa dolnośląskiego. Oprócz jednostek uprawnionych wnioskiem oraz jego negatywną korektę złożyła jedna gmina z obszaru województwa podkarpackiego.

W 2019 r. izby, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sporządzały **zbiorcze sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych będących samorządowymi osobami prawnymi (kwartalne Rb-Z i Rb-N oraz roczne Rb-UZ i Rb-UN)**.

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

W 2019 r. izby otrzymały i skontrolowały **44 765** sprawozdań w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych będących samorządowymi osobami prawnymi (w tym 1 375 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 2019 r. izby otrzymały i przekazały do Ministerstwa Finansów **5 642** sprawozdania SP-1 w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (w tym 725 korekt), sporządzane przez jst na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²² 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 leśnego²³.

Na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁴, izby pośredniczyły w przekazywaniu sporządzanych przez jst plików sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we

²⁰ Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.

²¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2018 (Dz. U. poz. 2298).

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.

²³ Dz. U. poz. 2455.

²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 362 z późn. zm.

wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych. Zgodnie z zapisami wyżej wymienionej ustawy izby przyjmują – od objętych nadzorem jst – sprawozdania w formie dokumentu elektronicznego i przekazują je drogą elektroniczną do Ministerstwa Finansów.

Ponadto w 2019 r. izby realizowały, na podstawie art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela²⁵, obowiązek gromadzenia sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2018 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) **2 959** sprawozdań przekazanych do izb przez jst (wraz z korektami).

Izby w 2019 r. otrzymały także, do wiadomości w systemie zarządzania budżetami jst BeSTi@, 61 153 sprawozdania dotyczące realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (wraz z korektami), z tego 47 859 sprawozdań Rb-50 i 13 294 sprawozdania 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 Polskiej²⁶ izby przekazały do Ministerstwa Finansów w 2019 r. w formie elektronicznej **3 113 skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego** (wraz z korektami).

W 2019 r. zarządy jst przekazały po raz pierwszy sprawozdania finansowe sporządzone za rok 2018 wyłącznie w postaci dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W 2019 r. zostało przedłożonych 17 438 sprawozdań (wraz z korektami), w tym 3 372 bilanse z wykonania budżetu jst.

4. 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 2018 r. z uwzględnieniem korekt złożonych do końca czerwca 2019 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej na rok 2020. 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 2019 r. nieprawidłowościach były wysyłane przez izby do Ministerstwa Finansów. Dotyczyły one nieprawidłowo sporządzonych w latach 2014–2018 sprawozdań Rb-PDP w 181 gminach (w 2018 r. – 177) i zawierały dane z 181 korekt tych sprawozdań (w 2018 r. – 190).

Na podstawie przeprowadzonych w 2019 r. przez izby kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa, w tym w zakresie:

- 1) nieuprawnionego ubiegania się o zwrot z budżetu państwa części wydatków poniesionych przez gminy w 2018 r. w ramach funduszu sołeckiego:
 - nieprawidłowości przejawiające się w przyjęciu wniosków niespełniających wymogów ustawy o funduszu sołeckim, a przez to brakiem podstaw do ujęcia ich we wniosku o częściowy zwrot wydatków z budżetu państwa, takie jak m.in.: ponoszenie wydatków w ramach funduszu sołeckiego na podstawie wniosków, pomimo iż z protokołów zebrań wiejskich złożonych przez sołectwa, wynika że nie była obecna wymagana statutami liczba mieszkańców; przyjęcie do realizacji wniosku sołectwa, w treści którego podano

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2215.

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

szacowane koszty wyższe od kwoty przypadającej sołectwu na 2018 r., czy też przyjęcie wniosku sołectwa zawierającego przedsięwzięcie dotyczące nakładów na nieruchomość poza obszarem sołectwa, pomimo iż nie był to wydatek realizowany w ramach przedsięwzięcia wspólnego, o którym mowa w art. 6 ustawy o funduszu sołeckim;

- 2) zwrotu z budżetu państwa podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej poprzez:
 - przyjęcie do obliczenia rocznego limitu zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej gruntów niebędących użytkami rolnymi; przyjęcie do obliczenia kwoty zwrotu nieprawidłowej (zawyżonej) ilości oleju; przyjęcie do obliczenia kwoty zwrotu podatku akcyzowego niewłaściwej powierzchni użytków rolnych oraz faktur z niewłaściwego okresu; nieterminowe wypłaty zwrotu podatku akcyzowego; zawyżenie należnej kwoty zwrotu podatku akcyzowego, co doprowadziło do nieprawidłowego naliczenia i wypłacenia zwrotu podatku akcyzowego w zawyżonej wysokości;
- 3) w pozostałych przypadkach – nieterminowe dokonanie zwrotów niewykorzystanych dotacji celowych dysponentowi środków budżetu państwa.

Rozdział V.

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

Instytucja programów postępowania naprawczego została wprowadzona nowelizacją ustawy o finansach publicznych na mocy zapisów ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz innych ustaw¹. Dodany wówczas art. 240a uofp stanowi, że w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jst, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jst kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jst do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu w celu zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Organ stanowiący jst uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych, z uwzględnieniem wymagań formalnych i ograniczeń związanych z realizacją programu postępowania naprawczego wskazanych w tym przepisie. Konsekwencją nieuchwalenia programu postępowania naprawczego lub negatywnego zaopiniowania go przez regionalną izbę obrachunkową jest ustalenie budżetu jednostki przez izbę, przy czym budżet taki może być ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242–244. Istotna zmiana dotycząca programów postępowania naprawczego została wprowadzona z dniem 1 stycznia 2019 r. przez art. 1 pkt 9 lit. d ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie uofp oraz niektórych innych ustaw. Dodano wówczas ust. 11 do art. 240a uofp, zgodnie z którym w przypadku nieopracowania przez jst programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu w jst można zawiesić jej organy i ustanowić zarząd komisaryczny, w trybie i na zasadach określonych w ustawach ustrojowych, z wyłączeniem wezwania organów jednostki do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji. W tym przypadku program postępowania naprawczego jest niezwłocznie opracowywany i przedstawiany do zaopiniowania regionalnej izbie obrachunkowej przez komisarza rządowego.

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

W 2019 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały do 10 jst (pięciu gmin, trzech powiatów i dwóch miast na prawach powiatu) łącznie 10 wezwań do opracowania programów postępowania naprawczego, z tego jedna jst (gmina) opracowała i przedstawiła izbie program postępowania naprawczego na lata 2020–2022. W pozostałych dziewięciu przypadkach organ stanowiący jst przekazał wymaganą uchwałę w terminie, w tym jedna gmina została wezwana w grudniu 2019 r., co spowodowało, że czynności opiniodawcze i nadzorcze izba wykonywała w 2020 r. Ogółem w 2019 r. do izb wpłynęło dziewięć programów postępowania naprawczego (z czterech gmin, w tym jeden dotyczył programu postępowania naprawczego na lata 2020–2022, trzech powiatów i dwóch miast na prawach powiatu), oraz cztery uchwały (z trzech gmin i jednego powiatu) w sprawie zmian opracowanego programu postępowania naprawczego. W tym jedna gmina przekazała uchwałę w przedmiocie zmiany opracowanego programu postępowania naprawczego 30 grudnia 2019 r., więc działania izby zostały podjęte w 2020 r.

Regionalne izby obrachunkowe w 2019 r. wydały 11 opinii w tym przedmiocie (pięć w gminach, w tym jedna dotyczyła programu postępowania naprawczego na lata 2020–2022, cztery w powiatach i dwie w miastach na prawach powiatu). Składy orzekające wydały:

- dwie opinie pozytywne (w jednym powiecie i jednej gminie);
- trzy opinie pozytywne z uwagami (w dwóch gminach i jednym powiecie);
- trzy opinie pozytywne z zastrzeżeniami (w dwóch powiatach, jednym mieście na prawach powiatu);
- trzy opinie negatywne (w jednej gminie, jednym mieście na prawach powiatu, w jednej gminie została wydana opinia negatywna o programie postępowania naprawczego na lata 2020–2022, którą po odwołaniu gminy zamieniono na pozytywną z zastrzeżeniami).

Jedna gmina w okresie miesiąca przedłożyła do izby zarówno program postępowania naprawczego, jak i jego zmiany, izba wydała w tym przedmiocie tylko jedną opinię.

W lipcu 2019 r. jeden z powiatów przekazał do izby program postępowania naprawczego, zaś w październiku zmiany programu. Opinie zostały wydane w stosunku do obu uchwał jst.

¹ Dz. U. poz. 1646.

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

Składy orzekające izb, opiniując przedłożone programy postępowań naprawczych, zwracały uwagę na szereg wad formalnych, na niewypełnienie dyspozycji art. 240a ust. 3 uofp, zarówno w zakresie dokonanej analizy stanu finansów jst i wskazanych przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych (szczególnie w odniesieniu do stanu i przyczyn zadłużenia), jak i w określeniu przedsięwzięć naprawczych (w tym brak skonkretyzowanych przedsięwzięć naprawczych, przyjęcie działań naprawczych obciążonych dużym ryzykiem), przewidywanych efektów finansowych oraz sposobu ich obliczania (w tym przyjęcie nierealistycznych do pozyskania oszczędności, brak sposobu, w jaki oszacowano źródła dochodów).

1. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu gmin

Z nadesłanych w 2019 r. przez jst na szczeblu gmin czterech programów postępowań naprawczych oraz trzech zmian opracowanych programów postępowań naprawczych wynika, że głównymi przyczynami powodującymi zagrożenie realizacji zadań publicznych są: wzrost poziomu zadłużenia, brak płynności finansowej oraz rosnące zobowiązania wymagalne.

Na pogarszającą się sytuację finansową gmin miały wpływ różne czynniki: wzrastająca liczba realizowanych przez gminę zadań, duże uzależnienie budżetu od subwencji i dotacji z budżetu państwa, znaczny wzrost kosztów realizacji inwestycji, konieczność zwrotu dotacji do budżetu państwa, niedostosowanie harmonogramów spłaty zobowiązań do możliwości finansowych gminy. Jedna z gmin musiała zwrócić do budżetu państwa nienależnie pobraną subwencję oświatową za lata ubiegłe w bardzo wysokiej wysokości, co miało bezpośredni wpływ na płynność finansową gminy. Podobna sytuacja dotyczyła także innej gminy. Przedsięwzięcia mogące mieć wpływ i powodujące poprawę sytuacji, skutkującą spełnianiem ustawowych relacji określonych art. 242–244 uofp, można podzielić na dwie grupy, tj. działania przynoszące dochody oraz minimalizujące wydatki.

Wśród działań polepszających stronę dochodową budżetów w okresie realizacji postępowań naprawczych gminy wskazywały w znacznej mierze na: podwyższanie stawek podatków i opłat lokalnych, optymalizację stawek opłat za najem i dzierżawę, intensyfikację windykacji należności oraz wzrost dochodów ze sprzedaży majątku.

Do przedsięwzięć mających na celu ograniczanie wydatków jst zaliczały najczęściej zmniejszenie wydatków na inwestycje oraz bieżące zakupy i remonty, restrukturyzację wydatków w administracji, w tym redukcję zatrudnienia. Gminy planowały ograniczanie wydatków dotacyjnych, stypendiów. W związku z tym, że wydatki na zadania oświatowe stanowią często znaczne obciążenie budżetów gmin, programy postępowań naprawczych często zakładały ograniczenie wydatków w tym zakresie, choć jak podkreślano, obniżenie wydatków w oświacie jest bardzo trudne i niepewne (np. likwidacja szkoły wymaga zgody Ministerstwa Edukacji Narodowej).

Niemalże wszystkie gminy planowały restrukturyzację zadłużenia i wskazywały pożyczkę z budżetu państwa jako przedsięwzięcie naprawcze.

2. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu powiatów

W 2019 r. regionalne izby obrachunkowe zbadały trzy programy postępowania naprawczego oraz jedną zmianę opracowanego programu postępowania naprawczego przedłożone przez powiaty. Powiaty jako przyczynę niestabilności finansowej podawały głównie wysoki poziom zadłużenia skutkujący wysokimi wydatkami na jego obsługę. Jeden z powiatów, który opracował w 2019 r. program postępowania naprawczego oraz jego zmianę, jako przyczynę pogorszenia sytuacji finansowej wskazał zajęcie przez Urząd Skarbowy dochodów ze sprzedaży majątku na poczet posiadanych tytułów wykonawczych w związku z nieprzekazanymi przez powiat dochodami z opłat eksploatacyjnych na terenach po byłym Terminalu Towarowych Odpraw Celnych za lata 2010–2011, co spowodowało niespełnienie relacji z art. 242 oraz 243 uofp. Jeden z powiatów wskazał, iż na stabilność finansową wpłynęła konieczność realizacji inwestycji polegającej na przebudowie szpitala powiatowego oraz nieprzewidziane wydatki związane z naprawianiem szkód wyrządzonych przez nawalnicę, które wymusiły zaciągnięcie kredytu na naprawę dróg powiatowych. Wśród przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych powiaty wskazywały ponadto: wzrastającą

liczbę realizowanych zadań, niewielki majątek, niewielkie możliwości wpływu na wysokość dochodów własnych, duży udział w wydatkach oświatowych.

W związku z tym, że powiaty nie mają zbyt wielkich możliwości pozyskiwania dochodów własnych działania naprawcze oparły przede wszystkim na minimalizowaniu wydatków. Wśród przedsięwzięć naprawczych powiaty wskazywały: ograniczenie wydatków ponoszonych na inwestycje, zmniejszenie wydatków na zakupy materiałów i wyposażenia, redukcję zatrudnienia w starostwie i powiatowych jednostkach organizacyjnych, ograniczenie wydatków na remonty, ograniczenie wydatków związanych z udzielaniem dotacji. Jeden z powiatów w celu poprawy sytuacji finansowej przewidział likwidację stołówki w Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego oraz przeniesienie działalności z wdzierżawionych pomieszczeń do pomieszczeń własnych powiatu.

Duże znaczenie w programach postępowania naprawczego powiaty przypisywały restrukturyzacji zadłużenia. Tylko jeden program postępowania naprawczego zakładał pożyczkę z budżetu państwa jako przedsięwzięcie naprawcze.

3. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu miast na prawach powiatu

W 2019 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęły dwa programy postępowania naprawczego przedłożone przez miasta na prawach powiatu. W jednym z nich jako główne przyczyny pogorszenia sytuacji finansowej wskazano ponoszenie we wcześniejszych latach zbyt wysokich wydatków na realizację zadań związanych z ochroną zdrowia oraz niekorzystny wyrok sądowy z dnia 26 czerwca 2019 r., na mocy którego miasto zostało zobowiązane do wypłaty na rzecz wykonawców pierwszego etapu inwestycji odszkodowania w wysokości powyżej 10 mln zł. W kolejnym programie postępowania naprawczego miasta na prawach powiatu jako główne przyczyny powodujące zagrożenie realizacji zadań publicznych wskazano brak źródeł finansowania założonych wydatków majątkowych oraz narastające z roku na rok zobowiązania wymagalne.

Podobnie jak w przypadku gmin, przedsięwzięcia powodujące poprawę sytuacji skutkującą spełnianiem ustawowych relacji określonych w art. 242–244 uofp można podzielić na dwie grupy, tj. działania przynoszące dochody oraz minimalizujące wydatki.

Wśród działań polepszających stronę dochodową budżetów w okresie realizacji postępowań naprawczych jst wskazywały podwyższenie stawek podatków i opłat lokalnych oraz wzrost dochodów ze sprzedaży majątku. Jeden program postępowania naprawczego zakładał aktualizację cen usług miejskiego ośrodka rekreacji i wypoczynku, wzrost cen biletów komunikacji miejskiej oraz sprzedaż udziałów w spółkach komunalnych.

Przedsięwzięcia naprawcze obniżające wydatki, na jakie wskazały miasta na prawach powiatu, to przede wszystkim ograniczenie inwestycji i reorganizacja urzędu oraz jednostek organizacyjnych miasta, w tym redukcja zatrudnienia, zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia. Wśród przedsięwzięć naprawczych jedno miasto na prawach powiatu wskazało przekształcenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę kapitałową.

Duże znaczenie w programach postępowania naprawczego oba miasta na prawach powiatu przypisały pozyskaniu pożyczki z budżetu państwa.

Rozdział VI. Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Poprzez wprowadzenie zmian do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹ przyznano izbom zadanie w zakresie sporządzania raportu o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z postanowieniami art. 10a ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izba przedstawia raport w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości bądź zagrożenia niewykonania ustawowych zadań.

O sporządzeniu raportu decyduje kolegium izby, podejmując stosowną uchwałę, w której określa jego zakres i termin, wyznaczając członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu raportu. 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 (gminy, powiatu, województwa samorządowego lub związku samorządowego), ocenę sytuacji majątkowej, wyniki działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej izby oraz podsumowania i wnioski.

Po przyjęciu raportu przez kolegium, prezes izby przekazuje raport organom właściwej jednostki samorządu terytorialnego. W praktyce raporty przekazywane były również do Prezesa Rady Ministrów, wojewodów, Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do sporządzonego raportu organy jednostki samorządu terytorialnego mogą wnieść zastrzeżenia do kolegium izby w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Kolegium izby, rozpatrując zastrzeżenia, może je oddalić bądź uwzględnić i zmienić raport. Raport podlega ogłoszeniu w systemie teleinformatycznym. Obowiązek ten izby realizują, umieszczając raporty na swoich stronach internetowych (BIP).

Przepisy stosuje się odpowiednio do związków jednostek samorządu terytorialnego.

Od wejścia w życie przepisu art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby sporządziły 77 raportów (dla 53 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
Łącznie w latach 2004–2019	53	3	18	1	2	77

W 2019 r. regionalne izby obrachunkowe sporządziły pięć raportów o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, z tego trzy dotyczyły gmin, jeden miasta na prawach powiatu i jeden powiatu.

¹ Ustawa z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzenia w państwowej strefie budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 149, poz. 1454).

Do sporządzonych raportów żadna z jednostek nie wniosła zastrzeżeń.

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

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

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

Miasto na prawach powiatu Grudziądz³

Raport o stanie gospodarki finansowej miasta Grudziądz został sporządzony w związku z ubieganiem się przez jednostkę o pożyczkę z budżetu państwa. Celem sporządzenia raportu było dokonanie bieżącej oceny sytuacji finansowej miasta w okresie od II półrocza 2016 r. do końca III kwartału 2019 r. i dopełnienie opracowanego w 2016 r. raportu o stanie gospodarki finansowej miasta Grudziądz, obejmującego swym zakresem okres od 2012 r. do I półrocza 2016 r.

W okresie objętym raportem trudna sytuacja finansowa miasta związana była z pogarszającym się stanem ekonomiczno-finansowym Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu. Pogorszenie tej sytuacji przejawiało się zmniejszaniem od kilku lat wartości funduszu własnego, zwiększaniem straty bilansowej, wzrostem zobowiązań oraz kosztów ich finansowania. W ostatnich latach szpital uzyskiwał ujemne wyniki finansowe, które, zgodnie z przepisami art. 59 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁴, powinien pokryć podmiot tworzący. W 2017 r. szpital przyniósł stratę w wysokości 48 992,7 tys. zł, której miasto Grudziądz do końca III kwartału 2019 r. nie pokryło. W latach objętych raportem miasto Grudziądz nie zaciągało nowych zobowiązań, a zadłużenie obsługiwane bezpośrednio przez miasto wykazywało tendencję malejącą i nie stanowiło zagrożenia dla realizacji zadań własnych jednostki. Natomiast sytuacja finansowa i poziom zadłużenia szpitala (wg Rb-Z na dzień 30 czerwca 2019 r. – 386 049,2 tys. zł), wraz ze zobowiązaniami Grudziądzkich Inwestycji Medycznych Sp. z o.o., takie zagrożenie już stanowiły.

Miasto Grudziądz z powodu braku możliwości uchwalenia budżetu na 2020 r., zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 uofp, uwzględniającego kwotę na pokrycie straty finansowej szpitala za 2017 r. i ograniczającego planowane wydatki budżetu do niezbędnego minimum, dla zachowania zasady zrównoważonego budżetu i opracowania wieloletniej prognozy finansowej, uwzględniającej planowane koszty utrzymania lub likwidacji szpitala, na podstawie art. 240a ust. 1 uofp, zostało przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zobligowane do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Program postępowania naprawczego miasta Grudziądz na lata 2019–2021 został przez Skład Orzekający Regionalnej Izby w Bydgoszczy

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

³ Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy. Raport o stanie gospodarki finansowej Miasta Grudziądz, <http://bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/?c=841> [dostęp: 29 listopada 2019 r.].

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 295 z późn. zm.

zaopiniowany pozytywnie z zastrzeżeniami. W programie zawarto przedsięwzięcia mające przyczynić się do uzyskania oszczędności i zapewnienia płynności finansowej miasta. Założono także przekształcenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę kapitałową, sprzedaż udziałów w spółkach komunalnych – Grudziądzki Holding Komunalny S.A. i pozyskanie pożyczki z budżetu państwa w kwocie 304 535 328 zł na pokrycie planowanego deficytu oraz 15 464 672 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Miasto Grudziądz nie otrzymało pożyczki z budżetu państwa.

Gmina Lubsko⁵

Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Lubsko został opracowany w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa. Raport obejmuje ocenę gospodarki finansowej jednostki w 2018 r. i I półroczu 2019 r. i jest kolejnym raportem (poprzedni sporządzono w 2018 r.). Celem sporządzenia raportu było dokonanie bieżącej oceny sytuacji finansowej.

O pogarszającej się sytuacji finansowej gminy oraz zagrożeniu płynności finansowej i zdolności do terminowego regulowania zobowiązań świadczyło: utrzymujące się na wysokim poziomie zadłużenie gminy (przekraczające 80% wykonanych dochodów w każdym z lat w okresie 2016–2018), obciążenie kolejnych lat spłatą zaciągniętych wcześniej zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wraz z kosztami ich obsługi, a także rosnące zobowiązania wymagalne (na koniec 2017 r. – 141 977 zł, na dzień 31 grudnia 2018 r. – 2 527 123 zł) oraz nieprawidłowe finansowanie deficytu budżetu w 2017 r. ze środków niewykorzystanych dotacji w 2017 r. i z subwencji oświatowej otrzymanej w grudniu na styczeń 2018 r.

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

Wskazane wyżej przyczyny, brak możliwości uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej wskutek niedochowania relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 uofp, na co wskazywały także ustalenia kontroli kompleksowej, a w szczególności dotyczące nieprawidłowości w stosowaniu wyłączeń z limitu spłat zobowiązań, były powodem wezwania przez Kolegium Izby gminy Lubsko do uchwalenia programu postępowania naprawczego. Program postępowania naprawczego gminy Lubsko przewidywał pozyskanie nowego dofinansowania zewnętrznego, koniecznego do przeprowadzenia restrukturyzacji istniejącego zadłużenia i dostosowania harmonogramu spłat do możliwości gminy po wdrożeniu działań naprawczych.

Pismem z dnia 13 grudnia 2019 r. (znak DGI.4780.8.2019) odmówiono gminie Lubsko udzielenia pożyczki z budżetu państwa. W uzasadnieniu podano, że gmina Lubsko nie wypełniła określonych ustawowo przesłanek warunkujących udzielenie pożyczki z budżetu państwa.

Gmina Strzelno⁶

Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Strzelno został opracowany w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa. Raport obejmuje ocenę gospodarki finansowej jednostki w 2018 r. i I kwartale 2019 r. i jest uzupełnieniem raportu opracowanego w 2018 r. Celem sporządzenia raportu było wskazanie organom gminy zagrożenia niewykonywania ustawowych zadań.

W całym okresie objętym raportem trudna sytuacja finansowa gminy ulegała systematycznemu pogarszaniu. Regułą było nieterminowe regulowanie zobowiązań gminy, o czym świadczyło występowanie we wszystkich latach objętych raportem zobowiązań wymagalnych, wynikających z tytułu dostaw towarów i usług i nieterminowego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy. Brak środków pieniężnych na regulowanie bieżących płatności gminy występował pomimo wykorzystywania pozanormatywnych źródeł finansowania deficytu bieżącego, tj. subwencji oświatowej w części dotyczącej dochodów roku przyszedłego.

⁵ Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze. Raport o stanie gospodarki finansowej Miasta i Gminy Lubsko, <http://www.bip.zielonagora.rio.gov.pl/index.php?d=9> [dostęp: 25 września 2019 r.].

⁶ Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy. Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Strzelno, <http://bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/?a=1463> [dostęp: 28 maja 2019 r.].

Począwszy od 2013 r., gmina zaciągała zobowiązania w instytucjach finansowych niebędących bankami, i co ważne, bez uzyskania opinii izby o możliwości ich spłaty. Zobowiązania te, pomimo ich negatywnego wpływu na sytuację finansową gminy, sukcesywnie wzrastały w kolejnych latach budżetowych.

Znaczący udział zobowiązań wymagalnych, wzrost zobowiązań w instytucjach parabankowych, stosowanie pozanormatywnych źródeł pokrycia deficytu przejściowego przy jednoczesnym zawyżaniu dochodów budżetowych (ujawnionych w audytach Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy) wskazywał jednoznacznie na brak środków na finansowanie działalności gminy.

Na podstawie ustaleń Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy Minister Rozwoju i Finansów zobowiązał gminę Strzelno do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2013–2015 (łącznie w kwocie 4 288,6 tys. zł). Zobowiązań tych, łącznie z nienależnie uzyskaną kwotą części oświatowej subwencji ogólnej za 2016 r. w kwocie 688,7 tys. zł, nie uwzględniono przy uchwalaniu budżetu gminy Strzelno na 2019 r., a także Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno na lata 2019–2034. Ich uwzględnienie spowoduje naruszenie przepisów art. 242–244 uofp. Wobec zagrożenia wykonywania zadań publicznych Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy wezwała gminę Strzelno do uchwalenia programu naprawczego, który został przez jednostkę opracowany i uzyskał pozytywną opinię Składu Orzekającego Izby.

Gmina Strzelno otrzymała pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 13 761 353,73 zł.

Powiat kluczborski⁷

Raport o stanie gospodarki finansowej powiatu kluczborskiego został opracowany w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa. Celem sporządzenia raportu obejmującego 2018 r. i I kwartał 2019 r. było dokonanie oceny zagrożenia realizacji zadań publicznych poprzez utratę płynności finansowej.

Trudna sytuacja powiatu wynikała z wysokiego zadłużenia oraz związanych z nim kosztów obsługi i jednocześnie z braku zdolności do wypracowania nadwyżek operacyjnych na poziomie zabezpieczającym spłatę zadłużenia zgodnie z przepisami uofp. Zadłużenie powiatu wynikało z nadmiernych wydatków (w tym inwestycyjnych) w latach poprzednich, nieznajdujących pokrycia w osiągniętych dochodach. Na koniec 2018 r. zadłużenie powiatu kluczborskiego z tytułu kredytów i pożyczek wyniosło 53 785 tys. zł (63% wykonanych dochodów). Po uwzględnieniu zobowiązań z tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp, w sprawozdaniu Rb-Z sporządzonym za I kwartał 2019 r. wykazano dług w kwocie 80 445 tys. zł. W trakcie przeprowadzonej kontroli kompleksowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu stwierdzono m.in. nieterminowe regulowanie zobowiązań oraz zawarcie umów, których przedmiotem była restrukturyzacja zadłużenia i przejęcie długu powiatu, a które skutkowały znacznym zwiększeniem wydatków z tytułu obsługi zadłużenia. Negatywny wpływ na sytuację powiatu miał niski poziom realizacji dochodów ze sprzedaży majątku, które mają istotny wpływ na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp. Wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia w 2018 r. w kwocie 34,4 tys. zł (przy planowanych w kwocie 4 445,9 tys. zł) i planowanie dochodów z tego tytułu w 2019 r. w kwocie 1 800 tys. zł, a także powyższe ustalenia były przyczyną orzeczenia przez kolegium izby nieważności uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej z powodu naruszenia art. 243, w związku z art. 226 ust.1 uofp.

Wobec braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej i zagrożeniem realizacji zadań publicznych poprzez utratę płynności finansowej Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu wezwało powiat kluczborski do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Program postępowania naprawczego powiatu kluczborskiego został przez Skład Orzekający Regionalnej Izby w Opolu zaopiniowany pozytywnie z zastrzeżeniami.

Powiat kluczborski otrzymał pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 62 473 000 zł, odzyskał płynność finansową i zmniejszył swoje obciążenia z tytułu odsetek od zaciągniętych zobowiązań.

Raporty opracowane przez izbę w związku z trudną sytuacją finansową jednostki

Gmina Staroźreby⁸

Przesłanką do opracowania raportu w 2019 r. była pogarszająca się sytuacja finansowa gminy oraz zagrożenie płynności finansowej. Raport obejmował lata 2017–2018 i I półrocze 2019 r.

⁷ Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu. Raport o stanie gospodarki finansowej Powiatu Kluczborskiego, <http://bip.rio.opole.pl/download/attachment/7049/powiat-kluczborski-raportpdf> [dostęp: 26 lipca 2019 r.].

⁸ Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie. Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Staroźreby, <http://www.bip.warszwa.rio.gov.pl/?a=36313> [dostęp: 26 września 2019 r.].

O pogarszającej się sytuacji finansowej gminy oraz zagrożeniu płynności finansowej i zdolności do terminowego regulowania zobowiązań świadczyło: utrzymujące się na wysokim poziomie zadłużenie gminy (na koniec 2017 r. 19 168 521 zł i 22 755 403 zł na koniec 2018 r., stanowiące odpowiednio 59,71% i 57,98% wykonanych dochodów), w tym rosnące zobowiązania wymagalne (na koniec 2017 r. – 1 075 899 zł, na koniec 2018 r. – 3 059 983 zł, w tym wobec ZUS w kwocie 2 172 155 zł) oraz nieprawidłowe finansowanie deficytu budżetu w 2017 r. ze środków subwencji oświatowej, otrzymanej w grudniu na styczeń 2018 r.

Gmina posiada ograniczone możliwości wypracowania nadwyżek operacyjnych zabezpieczającym spłatę zadłużenia, co obrazuje struktura dochodów. Najważniejsze źródło dochodów gminy Staroźreby stanowią wpływy z CIT i PIT oraz transfery z budżetu państwa, na które składają się dotacje i subwencje. Dochody ze wskazanych tytułów stanowiły w latach 2017–2018 odpowiednio 81,41% i 83,95% wykonanych dochodów oraz 79,70% w II kwartale 2019 r. Wojewoda Mazowiecki decyzją nr 45 z dnia 31 maja 2019 r. określił przypadającą do zwrotu przez gminę Staroźreby dotację w kwocie 5 676 546,00 zł udzieloną gminie w roku 2018. Konsekwencją ujęcia zwrotu dotacji i spłat, wynikających z obowiązujących umów (wobec braku zgody banków na ich aneksowanie), w wieloletniej prognozie finansowej sporządzonej na dzień 28 czerwca 2019 r. było przekroczenie relacji, o której mowa w art. 243 uofp dla lat 2019, 2020 i 2021.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w związku z orzeczeniem o nieważności uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej oraz mając na uwadze wysoki poziom zadłużenia, pogarszającą się sytuację finansową gminy oraz wyniki przeprowadzonej w 2019 r. kontroli kompleksowej, wezwało gminę Staroźreby do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Rozdział VII.

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

Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika należy do ustawowych zadań izb i wynika z art. 13 pkt 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Rozpatrywanie powiadomień należy do właściwości komisji powołanej spośród członków kolegium przez prezesa izby, który wyznacza również jej przewodniczącego.

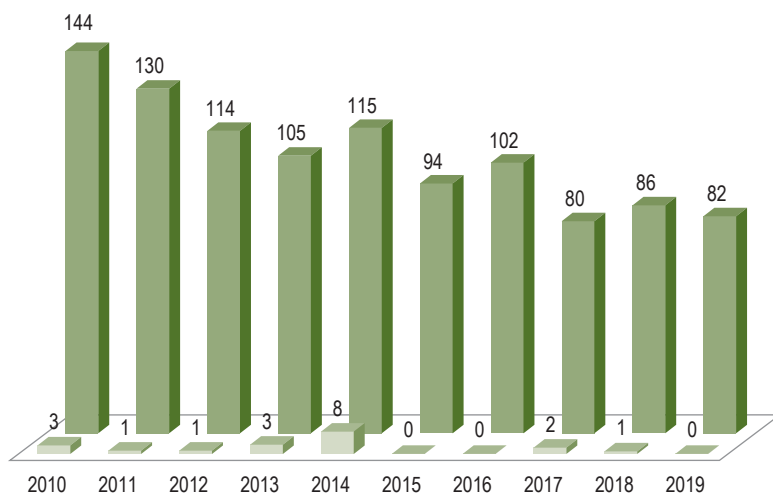
Obowiązek kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej wynika z ustaw ustrojowych¹ i dotyczy tych czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych dla jst. O kontrasygnacie skarbnika stanowią również przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Kontrasygnata stanowi potwierdzenie, że jednostka samorządu terytorialnego dysponuje środkami finansowymi koniecznymi do wykonania planowanego do zaciągnięcia przez tę jednostkę zobowiązania.

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

W 2019 r. do izb nie wpłynęły powiadomienia o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby w 2019 r., podobnie jak w latach poprzednich, wskazują na nieprzedkładanie skarbnikom umów do kontrasygnaty i tym samym realizację umów nieposiadających kontrasygnaty skarbnika.



- Liczba powiadomień rto przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jst) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika
- Liczba stwierdzonych w toku kontroli przypadków braku kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach

¹ Art. 46 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713); art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920); art. 57 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512 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. 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 2019 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 389 skarg dotyczących zadań lub działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Wniesione skargi zawierały zarzuty w zakresie naruszenia przez organy jst praworządności lub interesów skarżących, nienależyte wykonywanie zadań przez organy gmin, powiatów i województw samorządowych albo przez pracowników zatrudnionych w tych jednostkach.

Spośród ogólnej liczby wniesionych skarg 203 skargi odnosiły się do zadań lub działalności organów stanowiących jst. Działając w ramach swojej właściwości, regionalne izby obrachunkowe rozpatrzyły i załatwiły 186 skarg w sprawach finansowych, dotyczących podjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwał objętych nadzorem sprawowanym przez izby. W 17 przypadkach, w których regionalne izby obrachunkowe nie były właściwe do rozpatrzenia otrzymanych skarg, przekazały je do właściwych organów, zawiadamiając o tym skarżących, albo wskazały podmiotom wnoszącym skargi organy właściwe do ich rozpatrzenia.

Zarzuty podnoszone w rozpatrywanych przez regionalne izby obrachunkowe skargach dotyczyły:

- 1) naruszenia trybu podejmowania uchwał (43), w tym w zakresie:
 - niezgodnego z prawem dokonania zmiany porządku obrad sesji rady gminy, w tym wprowadzenia uchwały do porządku obrad bez przedstawienia wcześniej radnym projektu uchwały,
 - podjęcia uchwał, które nie były objęte porządkiem obrad i zaproszeniem na sesję,
 - nieprzekazania radnym wraz z zawiadomieniem o zwołaniu sesji projektów uchwał,
 - naruszenia art. 25a ustawy o samorządzie gminnym poprzez niewyłączenie radnych z głosowania nad uchwałą, która dotyczy interesu prawnego tych radnych,
 - zmiany terminu sesji absolutoryjnej w stosunku do terminu zaplanowanego pierwotnie w planie pracy organu stanowiącego,
 - braku zaopiniowania przed sesją projektu uchwały przez właściwe komisje stałe rady,
 - zaopiniowania projektu budżetu gminy przez komisje, których członków wybrano na podstawie unieważnionych uchwał,
 - braku omówienia projektu budżetu i projektu wieloletniej prognozy finansowej na sesji rady,
 - niedopuszczenia do dyskusji nad projektem uchwały w sprawie budżetu i projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej,
 - naruszenia terminów procedowania budżetu, określonych w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
 - podjęcia uchwał na sesji nadzwyczajnej zwołanej z naruszeniem prawa;
- 2) uchwał w sprawie:
 - a) budżetu i jego zmian (24), w tym w zakresie:
 - naruszenia wyłącznej inicjatywy organu wykonawczego do dokonywania zmian uchwały budżetowej poprzez wprowadzenie zmian na wniosek radnych pomimo sprzeciwu burmistrza,
 - przekroczenia kompetencji rady gminy poprzez dokonanie innych niż zaproponowane przez wójta zmian w uchwale budżetowej,
 - uchwalenia wydatków bieżących w wysokości, która uniemożliwia działalność gminy w podstawowym zakresie,
 - niezaplanowania w budżecie wydatków na zapłatę zobowiązania finansowego wynikającego z wyroku sądu,
 - zamieszczenia w uchwale budżetowej niezgodnego z prawem upoważnienia dla wójta do zaciągania zobowiązań,
 - zaplanowania w budżecie dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w nieprawidłowej wysokości,

- braku realistyczności dochodów zaplanowanych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych,
- niewłaściwej daty wejścia w życie uchwały budżetowej;
- b) zaciągania zobowiązań (6), w tym w zakresie:
 - zaciągnięcia kredytu długoterminowego pomimo braku uchwalenia budżetu na rok następny z zaplanowanymi przychodami z tego tytułu,
 - zaciągnięcia nowych kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
 - nadmiernego wzrostu zadłużenia wskutek zaciągnięcia nowych kredytów i pożyczek na spłatę wcześniejszych,
 - emisji obligacji;
- c) określania zasad udzielania i wysokości dotacji (11), w tym w zakresie:
 - podjęcia uchwały w sprawie przyznania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki z pominięciem dotacji dla dziennych opiekunów,
 - występowania nieprawidłowości w uchwale w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu gminy dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego,
 - podjęcia uchwały w sprawie zasad udzielenia dotacji zamiast w sprawie ustalenia trybu udzielania dotacji,
 - określenie dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych,
 - podjęcia uchwały w sprawie udzielenia dotacji na renowację zabytkowego domu jednorodzinnego, pomimo niespełnienia wymogów formalnych,
 - procedury uzyskania dotacji na modernizację ogrzewania;
- d) podatków i opłat lokalnych (79), w tym w zakresie:
 - rażącego wzrostu stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - sposobu ustalenia wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz uchwały w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty w zakresie ryczałtowych rocznych stawek od domków letniskowych,
 - nieuwzględnienia nieruchomości z domkami letniskowymi w uchwale w sprawie metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawki tej opłaty, niezgodności z prawem uchwały w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty poprzez brak *vacatio legis*,
 - zróżnicowania stawek opłaty w zależności od liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość,
 - określenia metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od ilości zużytej wody z danej nieruchomości,
 - braku zwolnienia z części opłaty właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym,
 - pokrywania wydatków gminy związanych z gospodarką odpadami komunalnymi jedynie z opłat uiszczanych przez mieszkańców,
 - nieprawidłowego obliczenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
 - braku rzetelnej kalkulacji uzasadniającej drastyczny wzrost stawki opłaty za gospodarowanie odpadami,
 - wysokości stawek podatku od nieruchomości,
 - zmiany uchwały w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości,
 - niezgodnego z prawem wprowadzenia zwolnienia od podatku od nieruchomości,
 - obniżenia średniej ceny skupu żyta dla celów podatku rolnego,
 - wysokości ustalonych stawek opłaty targowej,
 - opłaty targowej, w tym wysokości stawek opłaty i wydłużonego *vacatio legis*,
 - wysokości stawek podatku od środków transportowych,
 - zarządzenia poboru podatków w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów;

- e) absolutorium (3), w tym w zakresie:
- braku rozstrzygnięcia przez komisję rewizyjną, jakiej treści wniosek w sprawie absolutorium ma zostać przedstawiony radzie miasta,
 - nadużycia prawa przez wójta w zakresie finansowania prywatnej nieruchomości ze środków publicznych i niepoinformowanie o tym fakcie organu nadzoru w celu uzyskania pozytywnej opinii absolutoryjnej,
 - nieuprawnionej modyfikacji wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium;
- f) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (5), w tym w zakresie:
- braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w związku z niezaplanowaniem wydatków na zapłatę zobowiązania finansowego,
 - zaplanowania przedsięwzięć, które mają zostać sfinansowane z nierealistycznych dochodów,
 - nieuprawnionej zmiany nazwy przedsięwzięcia ujętego w wieloletniej prognozie finansowej,
 - wprowadzenia zmian na wniosek radnych do wieloletniej prognozy finansowej przy sprzeciwie organu wykonawczego;
- g) uchwał w innych sprawach (15), w tym w zakresie:
- zatwierdzenia sprawozdania finansowego gminy,
 - przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu,
 - udzielenia pomocy finansowej dla powiatu,
 - uchylenia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki,
 - dopłat do grup taryfowych odbiorców usług kanalizacyjnych i wody z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Skargi dotyczące uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w latach 2018 i 2019

Skargi w sprawie	2018		2019		Dynamika % (4:2)
	Liczba skarg	Struktura %	Liczba skarg	Struktura %	
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	149	100,0	186	100,0	124,8
– trybu podejmowania uchwał	27	18,1	43	23,1	159,3
– procedury uchwalania budżetu	2	1,3	-	x	x
– budżetu i jego zmian	40	26,8	24	12,9	60,0
– zaciągania zobowiązań	5	3,4	6	3,2	120,0
– określania zasad udzielania i wysokości dotacji	18	12,1	11	5,9	61,1
– podatków i opłat lokalnych	18	12,1	79	42,5	438,9
– absolutorium	14	9,4	3	1,6	21,4
– wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	6	4,0	5	2,7	83,3
– inne	19	12,8	15	8,1	78,9

W roku 2019, w relacji do roku poprzedniego, wzrosła o 24,8% liczba rozpatrzonych przez regionalne izby obrachunkowe skarg na uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego objęte nadzorem izb. Najbardziej zwiększyła się liczba skarg na uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych – przeszło czterokrotnie. W największym stopniu przyczynił się do tego napływ licznych skarg na podejmowane przez rady gmin uchwały w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co było konsekwencją znaczących podwyżek wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które odnotowano w IV kwartale 2019 r. Znacząco wzrosła również liczba zarzutów ukierunkowanych na uchybienia związane z trybem podejmowania uchwał. Natomiast najbardziej widoczny spadek liczby wnoszonych skarg wystąpił w przypadku skarg dotyczących uchwał w sprawach absolutorium, uchwał budżetowych, a także uchwał dotyczących określania zasad udzielania i wysokości dotacji.

Najwięcej skarg na działalność organów stanowiących wnoszą 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 25 przypadkach orzekły o nieważności uchwał, a trzykrotnie stwierdziły nieistotne naruszenie prawa. Podmioty, które wnoszą skargi, są informowane o wyniku postępowania nadzorczego w ramach czynności związanych z załatwianiem skarg.

W 2019 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło także 186 skarg dotyczących zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Skargi te, zgodnie z wymogiem określonym przez art. 231 kpa, zostały przekazane do właściwych organów, względnie skarżącym wskazano organy właściwe do ich rozpatrzenia, poza przypadkami skarg anonimowych, niezawierających danych podmiotów wnoszących skargi.

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

Rozdział IX. Działalność informacyjna i szkoleniowa

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

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

1. Działalność szkoleniowa

W 2019 r. izby zorganizowały 150 szkoleń, w których wzięło udział 14 281 osób. Uczestnikami szkoleń byli m.in. skarbnicy gmin, powiatów i województw, główni księgowi związków gminnych, powiatowo-gminnych i powiatowych, pracownicy referatów finansowo-księgowych, radni, radcowie prawni, audytorzy wewnętrzni, przedstawiciele organów wykonawczych, sekretarze, pracownicy zajmujący się dochodzeniem należności cywilnoprawnych, należności podatkowych, wymiarem i przygotowaniem uchwał podatkowych, kierownicy i główni księgowi 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, 2018 i 2019

Lata	Ogółem		z tego szkolenia przeprowadzone:			
			samodzielnie		z innymi podmiotami	
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1993	174	9 715	142	8 015	32	1 700
2018	157	15 024	146	14 170	11	854
2019	150	14 281	132	12 873	18	1 408

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

- projekt uchwały budżetowej na 2020 r. oraz projekt wieloletniej prognozy finansowej na 2020 r. i lata następne,
- Wieloletnia Prognoza Finansowa w systemie BeSTi@ – techniczne zagadnienia,
- elektroniczne przekazywanie uchwał i zarządzeń do nadzoru (e-Nadzór),
- zamknięcie ksiąg rachunkowych za 2018 r., nowe wzory sprawozdań finansowych,
- ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego,
- ewidencja środków trwałych oraz innych składników majątku i ich inwentaryzacja – wybrane problemy, przykłady nieprawidłowości,
- uprawnienia i obowiązki wójta (burmistrza, prezydenta) w zakresie gospodarki finansowej gminy,
- zasady działalności i rola komisji rewizyjnej w procesie udzielania absolutorium,
- nadzór regionalnej izby obrachunkowej w zakresie spraw finansowych,
- działalność kontrolna izby – prawa i obowiązki kontrolowanego,
- rozliczanie dotacji najczęściej udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – warsztaty praktyczne,
- opłata za przedszkole i wyżywienie w przedszkolu – praktyka i teoria,
- opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi po nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (stan prawny na dzień 6 września 2019 r.),
- podatki i opłaty lokalne 2020 r. – uchwały podatkowe, zmiany w przepisach, bieżące problemy,
- warsztaty dla księgowych podatkowych, czyli skuteczne wygasanie zobowiązań podatkowych i publicznoprawnych,
- fundusz sołecki w 2019 r.,
- RODO a udostępnianie informacji publicznej,

- podstawowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez jst; prawa i obowiązki radnego w kontekście zmian ustrojowych wprowadzonych do ustaw samorządowych,
- odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- zamówienia publiczne w roku 2019 – aspekty praktyczne,
- nowe wzory ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań publicznoprawnych na gruncie ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie.

Prowadzącymi szkolenia byli m.in.: pracownicy izb, eksperci z zakresu różnych dziedzin gospodarki finansowej jst, pracownicy naukowcy wyższych uczelni, radcy prawni, przedstawiciele Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także pracownicy samorządowi.

Szkolenia były prowadzone metodą wykładów i warsztatów, z wykorzystaniem technik multimedialnych. Uczestnikom zapewniano materiały szkoleniowe obejmujące kompendium wiedzy z zakresu przedmiotu szkolenia.

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 2019 r. izby udzieliły 912 pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień dotyczących m.in.:

- **podatków i opłat lokalnych**, w tym: wskazania podatnika podatku od nieruchomości od wieży telefonii komórkowej, wybudowanej przez spółkę z o.o. na gruncie należącym do osoby fizycznej (art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), możliwości dofinansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), zgodności z prawem znacznego wzrostu stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), uzyskania ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym w związku z zakupem i montażem paneli fotowoltaicznych, które będą stanowiły elektrownię odnawialnych źródeł energii (art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o podatku rolnym);
- **kompetencji organów jst i komisji stałych organów stanowiących jst**, w tym: uprawnień organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do aneksowania istniejących umów zawartych w trybie pozakonkursowym i po rozstrzygniętym naborze wniosków oraz rozdysponowywania środków finansowych na dotacje celowe dla klubów sportowych (art. 27 ust. 2 i 3 oraz art. 28 ustawy z dnia 5 czerwca 2010 r. o sporcie), możliwości przedkładania na sesję rady więcej niż jednego projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej (art. 233 ustawy o finansach publicznych), podpisywania sprawozdań finansowych i bilansów skonsolidowanych przez wszystkich członków zarządu związku gmin (§ 33 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i 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 i art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości);
- **klasyfikacji budżetowej**, w tym: klasyfikowania środków europejskich otrzymanych jako refundacja poniesionych wydatków w roku poprzednim na realizację inwestycji (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w zw. z art. 39 ust. 1 oraz art. 127 ust. 2 pkt 5 uofp), klasyfikowania wydatków związanych z warsztatami terapii zajęciowej (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w zw. art. 39 uofp oraz art. 10b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych), klasyfikowania środków trwałych o wartości do 10 000 zł (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w zw. z art. 39 ust. 4 pkt 1 uofp);

- **zasad gospodarowania mieniem komunalnym**, w tym: rozliczania nakładów poniesionych przez stowarzyszenia na infrastrukturę rekreacyjno-sportową wybudowaną na nieruchomości stanowiącej własność gminy uprzednio używanej danemu stowarzyszeniu przez gminę (art. 44 uofp, art. 48 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny), spełnienia przez gminę przedawnionego roszczenia w świetle uznania, że przedawnienie nie powoduje wygaśnięcia roszczenia i nie pozbawia go przymiotu zaskarżalności (art. 117 Kodeksu cywilnego), ujęcia w księgach rachunkowych operacji związanych z wyłączeniem z eksploatacji składowiska odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości);
- **zaciągania zobowiązań**, w tym: zaciągania długoterminowego kredytu konsolidacyjnego na sfinansowanie spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów (art. 89, art. 212 ust. 1 uofp), zaliczania zobowiązań zaciąganych na modernizację oświetlenia, spłacanego z oszczędności energetycznych, do długu publicznego (art. 72 w zw. z art. 89 uofp), możliwości złożenia kontrasygnaty na umowie kredytowej przez osobę upoważnioną przez skarbnika np. zastępcę skarbnika (art. 262 ust. 1 uofp, art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminy), ujmowania umowy leasingu operacyjnego koparki zakupionej na potrzeby zakładu budżetowego w wieloletniej prognozie finansowej z uwagi na kilkuletni okres realizacji zadania (§ 3 rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego);
- **zamówień publicznych**, w tym: możliwości zawarcia umowy na konserwację oświetlenia ulicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy – Prawo zamówień publicznych), możliwości udzielenia zamówienia z wolnej ręki na odbiór odpadów komunalnych innemu podmiotowi niż Związek na okres nieprzekraczający 60 dni (art. 67 ust. 1 pkt 3 – Prawo zamówień publicznych), obliczania szacunkowej wartości zamówienia w przypadku planowania postępowań o udzielenie zamówienia w zakresie zakupu i dostaw dla mieszkańców DPS (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych), trybu zamówienia publicznego na usługę oświetlenia dróg wraz z wykorzystaniem majątku wykonawcy (art. 3 pkt 22 i art. 18 ustawy – Prawo energetyczne, art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy – Prawo zamówień publicznych, art. 72 ust. 1a uofp);
- **sprawozdawczości jst**, w tym: poprawności wykazywania w sprawozdaniu Rb-27S danych w kolumnie „dochody otrzymane” w ciągu roku budżetowego (§ 3 ust. 2 pkt 1 lit. c zał. Nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej), wykazywania w kwartalnym sprawozdaniu Rb-27S w kolumnie 10 „saldo końcowe”, „należności pozostałe do zapłaty”, „w tym zaległości netto” zaległości podatników w upadłości, od których termin zapłaty minął, ale które w myśl art. 146 ustawy – Prawo upadłościowe nie mogą być egzekwowane (§ 3 ust. 1 pkt 7 zał. Nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej), sposobu prezentacji w sprawozdaniu Rb-NDS kredytów/ pożyczek na finansowanie przejściowego deficytu budżetu jednostek samorządu terytorialnego (§ 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej), wykazywania w sprawozdaniu Rb-Z zobowiązań spornych wierzycieli (art. 41 ust. 5 uofp w zw. z § 2 ust. 1 pkt 4 zał. Nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych);
- **pracowników samorządowych**, w tym: dopuszczalności wypłaty przez samorzady wynagrodzeń za czas strajku pracownikom oświaty, którzy w tym strajku uczestniczą lub uczestniczyli, obliczenie wynagrodzenia nauczycieli za okresy nieświadczenia pracy, rozłożenie na raty spłaty nadpłaconego wynagrodzenia dla nauczycieli za okres nieobecności w pracy (art. 80, art. 87 § 7 ustawy – Kodeks pracy, art. 17 ust. 1, art. 23 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, art. 30 ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela), wypłacania diet za udział w sesjach osobom, które jednocześnie pełnią funkcje radnego i sołtysa (art. 25 ust. 4, art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), możliwości wprowadzenia w regulaminie dodatku motywacyjnego (art. 36–39 ustawy o pracownikach samorządowych, art. 5 ustawy – Kodeks pracy, art. 44 ust. 3 uofp), możliwości podpisywania dokumentów przez wójta przebywającego na urlopie wypoczynkowym oraz sytuacji, gdy w powyższym przypadku brak jest zastępcy wójta bądź osoby przez niego upoważnionej (art. 28g i art. 46 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawa – Kodeks pracy), możliwości wydawania przez przewodniczącego rady dyspozycji pracownikom urzędu do zaciągania zobowiązań na zakup materiałów niezbędnych w jego ocenie do reprezentowania rady na zewnątrz (art. 19 ust. 2, art. 21a oraz art. 60 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 247 ust. 1 uofp);
- **placówek oświatowych**, w tym: możliwości dokonywania zakupów miesięcznych biletów autobusowych dla uczniów przez szkoły niepubliczne prowadzone przez stowarzyszenie z dotacji otrzymywanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 39 ustawy – Prawo oświatowe), udzielania, przeznaczania i rozliczania dotacji dla niesamorządowych placówek, szkół i przedszkoli oraz aktualizowania kwot dotacji (art. 10, art. 15, art. 17, art. 26, art. 29, art. 34, art. 35, art. 39 i art. 43 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych), ustalenia właściwej najbliższej

- gminy, niezbędnej do określenia kwoty dotacji przypadającej przedszkolu niepublicznemu działającemu na terenie gminy (art. 16 ust. 1, art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych);
- **zasad i form finansowania zadań jst**, w tym: możliwości udzielania przez samorząd województwa pomocy finansowej dla gmin, w formie dotacji, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań własnych gmin związanych z profilaktyką ASF na terenach wiejskich (art. 8a, art. 18 pkt 20 ustawy o samorządzie województwa, art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 uofp), finansowania z budżetu gminy, w ramach promocji gminy, wydatków związanych z energią elektryczną, zużyta w celu oświetlenia zewnętrznego zabytkowych kościołów parafialnych (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym), możliwości przekazania ochotniczej straży pożarnej, działającej w formie stowarzyszenia, dotacji celowej z budżetu gminy na dofinansowanie zakupu samochodu ratowniczo-gaśniczego (art. 32 ust. 3b ustawy o ochronie przeciwpożarowej), możliwości finansowania wyjazdów mieszkańców sołectwa na basen oraz wycieczek edukacyjno-krajobrazowych w ramach funduszu sołeckiego, wyodrębnionego w budżecie gminy (art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

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 2018 r.*, które zaopatrzone zostało w kod QR.

Publikacje pracowników zamieszczane były przede wszystkim na łamach miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych „Finanse Komunalne”. Artykuły pracowników izb ukazywały się również w miesięczniku „Finanse Publiczne” oraz opracowaniach naukowych. Pracownicy izb wygłaszali referaty na różnych konferencjach i seminariach.

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

W 2019 r. na stronach internetowych izb oraz na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, jak również na stronie regionalnych izb obrachunkowych *www.rio.gov.pl* prezentowano m.in. sprawozdania z działalności izb, interpretacje Ministerstwa Finansów, analizy tematyczne, wyjaśnienia izb dotyczące stosowania przepisów, zmiany w obowiązujących przepisach prawa, komunikaty o aktualnie organizowanych szkoleniach oraz o aktualizacjach programów sprawozdawczych.

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

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało zagwarantowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. W myśl przepisu art. 61 Konstytucji każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności regionalnych izb obrachunkowych.

Regionalne izby obrachunkowe w 2019 r., podobnie jak w latach poprzednich, realizowały obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej polegające na udostępnianiu dokumentów:

- w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP),
- na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów,
- w siedzibach izb i zespołów zamiejscowych poprzez wyłożenie lub wywieszenie.

Zamieszczanie dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej

W serwisie BIP w 2019 r. izby udostępniały zarówno informacje (dokumenty) wytworzone przez izby, jak i wytworzone przez podmioty zewnętrzne.

Na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej udostępniano dokumenty na zasadach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej. Prezentowano dane dotyczące adresów i godzin pracy. Udostępniano

informacje dotyczące organizacji izb, przedmiotu działalności, kompetencji organów i osób sprawujących w nich funkcje oraz majątku, którym dysponują (teksty lub wykazy ustaw oraz rozporządzeń stanowiących podstawy prawne działania izb; mapki o zasięgu terytorialnym; regulaminy organizacyjne; schematy organizacyjne; krótkie informacje zawierające opis realizowanych zadań w ramach działalności nadzorczej, opiniodawczej, kontrolnej, szkoleniowej i informacyjnej; informacje o osobach pełniących kluczowe funkcje, w tym o prezesach izb oraz ich zastępcach, członkach kolegiów izb, rzecznikach dyscypliny finansów publicznych i ich kompetencjach). Informacje publikowano w formie tekstowej bądź tabelarycznej. Zamieszczano także dokumenty dotyczące realizacji zadań określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych, jak np. plany pracy, w tym plany kontroli; informacje o planowanych szkoleniach; sprawozdania z wykonania planu pracy oraz z wykonania planów finansowych.

W serwisie BIP zamieszczano również informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw, w tym udzielania wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych wraz ze wzorem wniosku o udzielenie wyjaśnienia. Ponadto izby zamieszczały informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach. Publikowane były także komunikaty dotyczące m.in. sposobu i terminów przedkładania sprawozdań, naboru kandydatów na wolne stanowiska, terminów prowadzonych przez izbę szkoleń.

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

W ramach działalności nadzorczej i opiniodawczej w BIP publikowane były uchwały kolegiów izb, programy posiedzeń kolegiów izb wraz z wynikami oceny legalności uchwał i zarządzeń przedkładanych przez organy jst. Zamieszczano także opinie wydawane przez składy orzekające na podstawie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w tym opinie o projekcie uchwały budżetowej, o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, o prawidłowości planowanej kwoty długu jst oraz o możliwości sfinansowania deficytu. Wyniki związane z realizacją działalności opiniodawczej przedstawiano w formie opisowej i tabelarycznej. Zamieszczano również, przekazane przez izby organom stanowiącym i wykonawczym właściwej jednostki samorządu terytorialnego, raporty o stanie gospodarki finansowej sporządzane na podstawie przepisu art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a także podejmowane przez kolegia izb uchwały, na podstawie art. 240a ust. 1 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 zawierające podsumowania przeprowadzanych kontroli, wnoszone przez organy jst zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych wraz z uchwałami kolegiów izb w sprawie rozpatrzenia tych zastrzeżeń.

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

Niektóre z dokumentów i informacje zamieszczane były przez izby na odrębnych serwisach własnych, z odesłaniem (link) do Biuletynu Informacji Publicznej. Na stronach internetowych izby zamieszczały m.in. informacje o terminach posiedzeń kolegiów izb, planowanych szkoleniach oraz aktualizacjach oprogramowania do sporządzania sprawozdań.

Na stronie internetowej regionalnych izb obrachunkowych www.rio.gov.pl zamieszczone zostały m.in. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku*, informacja o wynikach kontroli koordynowanych przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe oraz informacje dotyczące systemów sprawozdawczych.

Udostępnianie informacji na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów

Regionalne izby obrachunkowe w 2019 r. udostępniały w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej informacje publiczne na wniosek osób fizycznych i prawnych. Na stronach podmiotowych BIP wszystkich izb zamieszczano informację dotyczącą sposobu dostępu do informacji publicznych nieudostępnionych w BIP.

W 2019 r. wpłynęło do izb 475 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, z których 63,6% stanowiły wnioski od osób fizycznych (302), a pozostała część – 36,4% (173) została złożona przez inne podmioty, m.in. fundacje, uczelnie wyższe, firmy prywatne, przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe, portale internetowe, redakcje czasopism i wydawnictwa.

Wyniki analizy wniosków, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym, wskazują, że największe zainteresowanie budziły:

- wyniki działalności nadzorczej, w tym rozstrzygnięcia nadzorcze wraz z uzasadnieniami dotyczące instytucji inicjatywy lokalnej określonej w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz dotyczące uchwał podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- opinie składów orzekających,
- informacje wynikające z protokołów kontroli,
- wystąpienia pokontrolne, dokumenty związane z przeprowadzonymi kontrolami, wykaz jst objętych planem kontroli,
- dane dotyczące wykonania budżetów jst, w tym dane o zadłużeniu,
- materiały dotyczące niestandardowych instrumentów finansowych,
- informacje o podatkach lokalnych w gminach,
- wydatki na OSP i ochronę przeciwpożarową,
- sprawozdania budżetowe i z operacji finansowych,
- raporty o stanie gospodarki, programy postępowania naprawczego,
- udzielane wyjaśnienia w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych oraz przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych,
- organizacja wewnętrzna regionalnych izb obrachunkowych, plany finansowe, wiek i wykształcenie członków kolegium, wynagrodzenia pracowników, wydatki na szkolenia, testy wiedzy (wraz z wykazem odpowiedzi) z konkursów na członków Kolegium Izby przeprowadzonych w latach wcześniejszych.

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.

Wobec trzech wniosków podjęto decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej – w dwóch przypadkach informacje, których żądał wnioskodawca, nie należały do kategorii informacji publicznych, natomiast w jednym przypadku podjęto decyzję o odmowie, powołując się na naruszenie tajemnicy postępowania przygotowawczego nadzorowanego przez prokuraturę.

Wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych

Podobnie jak w latach poprzednich, regionalne izby obrachunkowe w 2019 r. udostępniały informacje publiczne także poprzez wyłożenie lub wywieszenie ich w siedzibach izb oraz zespołów zamiejscowych. W powyższy sposób udostępniano zarówno dokumenty zamieszczane na stronach podmiotowych BIP, jak i dokumenty tam niezamieszczane, w tym m.in. informacje o wynikach konkursu na członka kolegium, ogłoszenia o naborze pracowników oraz dotyczące zamówień publicznych.

Rozdział X.

Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych powstała na mocy przepisu art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (wprowadzonego ustawą z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin¹). Rozpoczęła działalność w styczniu 1998 r. Do zadań KR RIO należy:

- reprezentowanie izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa,
- przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową,
- przedkładanie właściwemu dysponentowi części budżetowej wniosków do projektu budżetu państwa w części obejmującej izby,
- upowszechnianie dorobku i doświadczeń izb,
- uzgadnianie planów i programów szkoleń pracowników izb,
- koordynowanie planów i programów kontroli,
- przedkładanie Sejmowi i Senatowi, corocznie w terminie do dnia 30 czerwca, sprawozdań z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

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

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

W Krajowej Radzie funkcjonuje pięć stałych Komisji:

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

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

Od dnia 20 lutego 2014 r. funkcję Przewodniczącej KR RIO pełni Grażyna Wróblewska, Prezes RIO w Poznaniu (poznan@rio.gov.pl). Zastępcami przewodniczącej są: Lucyna Hanus, Prezes RIO we Wrocławiu (wroclaw@rio.gov.pl) i Ryszard Zajączkowski, Prezes RIO w Zielonej Górze (zielonagora@rio.gov.pl).

W 2019 r. odbyły się cztery posiedzenia KR RIO. Wśród zagadnień poruszanych podczas obrad znalazły się m.in.:

- projekt wystąpienia do Ministerstwa Finansów w sprawie zintensyfikowania prac nad rozporządzeniem w sprawie wzoru wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- ocena sytuacji finansowej jst na podstawie opracowanych przez Ministerstwo Finansów wskaźników dla lat 2015–2017,
- budżet obywatelski – nadzór nad uchwałami w sprawie budżetu obywatelskiego,
- raport o stanie gminy i uchwały w sprawie votum zaufania dla organu wykonawczego (organ nadzoru),
- szczególne zasady wykonywania budżetu – art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych po zmianach,
- zagadnienia dotyczące wypłaty wynagrodzeń nauczycielom za czas strajku,
- zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- dotychczasowe doświadczenia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych w zakresie oceny zgodności z prawem uchwał (podlegających nadzorowi rio) podejmowanych przez organy stanowiące gmin na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – wprowadzonych ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie innych ustaw – w zakresie, w jakim weszły w życie z dniem 6 września br.,

¹ Dz. U. Nr 113, poz. 734.

- umowa powierzenia wykonywania zadań własnych jst i rekompensata dla spółki komunalnej z tytułu świadczenia usług publicznych – aspekty prawne i finansowe instytucji,
- zaciągnięcie kredytu przez spółkę komunalną, którego podstawę stanowi zawarta z miastem umowa powierzenia zadania publicznego i jej wpływ na dług miasta – na przykładzie gminy miasto Szczecin,
- zaciąganie zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki” (innych niż kredyt i pożyczka) oraz klasyfikacja wydatków na spłatę tych zobowiązań.

W toku dyskusji omawiano także zagadnienia dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (w tym w instytucjach parabankowych) i postępowania w sprawach programów naprawczych.

Krajowa Rada przyjęła, jak co roku, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku*, które przedkłada się Sejmowi i Senatowi RP. W sprawozdaniu tym KR RIO zasygnalizowała konieczność zmiany szeregu przepisów regulujących komunalną gospodarkę finansową. Wnioski te przygotowała Komisja Legislacji i Orzecznictwa KR RIO i zostały przyjęte przez Krajową Radę uchwałą KR RIO Nr 5/2019 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia wniosków *de lege ferenda*.

Tematykę obrad plenarnych KR RIO uzupełniały zagadnienia o wewnętrznym charakterze związane z bieżącą działalnością izb, a w szczególności planowanie środków finansowych na 2020 r. niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania izb i realizacji zadań, wykonanie budżetu zadaniowego, obowiązki informacyjno-sprawozdawcze izb, ustalenie tematów kontroli koordynowanych w 2020 r.

Krajowa Rada prowadziła również działalność bieżącą związaną z reprezentowaniem izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa.

Przewodnicząca oraz przedstawiciele KR RIO brali udział w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich, na których omawiane były m.in.:

- wykonanie budżetu państwa w zakresie części 80 – regionalne izby obrachunkowe,
- rozpatrzenie *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku*.

Na posiedzeniu sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w dniu 12 marca 2019 r. zostały przedstawione wyniki kontroli zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego.

Krajowa Rada w 2019 r., wzorem lat ubiegłych, zaopiniowała i wniosła szereg uwag do przesłanych jej projektów aktów normatywnych, m.in. projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, projektów rozporządzeń Ministra Finansów zmieniających rozporządzenia w sprawie: wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz sprawozdawczości budżetowej, projektów rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników oraz w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe w 2020 r.

Od początku swej działalności KR RIO ściśle współpracuje z Ministerstwem Finansów, w tym z Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego, w zakresie sprawozdawczości budżetowej i bieżących spraw związanych z ustawą o finansach publicznych. Realizuje zadania wynikające z ustawowych obowiązków w zakresie przekazywania i weryfikacji danych sprawozdawczych z jednostek samorządu terytorialnego do Ministerstwa Finansów. Współpracuje z Ministerstwem Finansów w zakresie analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

W 2019 r. izby współpracowały również z Ministerstwem Finansów przy opracowaniu dokumentu pn. „Wieloletnia Prognoza Finansowa Jednostki Samorządu Terytorialnego. Metodologia – aktualizacja”.

Podobnie jak w latach ubiegłych, KR RIO współpracowała z Najwyższą Izbą Kontroli, Ministerstwem Edukacji Narodowej, Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz Głównym Urzędem Statystycznym.

W dniu 25 stycznia 2019 r. zawarte zostało porozumienie o współpracy pomiędzy Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych a Najwyższą Izbą Kontroli w celu lepszej kontroli jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki podjętej współpracy regionalne izby obrachunkowe i NIK mogą na bieżąco dzielić się informacjami o najważniejszych zagrożeniach i wspólnie opracowywać tematykę wybranych kontroli. Izby i NIK zobowiązały się m.in. do:

- wymiany informacji o przeprowadzonych i planowanych kontrolach,
- podejmowania uzgodnionych kontroli zgodnie ze wspólnie opracowaną tematyką i metodyką,
- uczestniczenia przedstawicieli regionalnych izb obrachunkowych i NIK w panelach ekspertów organizowanych w związku z prowadzonymi kontrolami,
- ujednolicenia interpretacji przepisów obowiązujących samorządy,
- wspólnego opracowania propozycji zmian w prawie.

W dniu 7 lutego 2019 r. przedstawiciele KR RIO uczestniczyli w gali z okazji 100-lecia NIK.

W ramach współpracy z MEN w 2019 r. opracowano i udostępniono m.in. sporządzoną na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek samorządu terytorialnego zbiorczą informację o wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jst w 2018 r.

W dniach 8–9 kwietnia 2019 r. w Krakowie odbył się V Europejski Kongres Samorządów. Przedstawiciele izb wzięli udział w panelu „Ranking Finansowy Samorządu Terytorialnego w Polsce” oraz w warsztatach „Finanse pod kontrolą – warsztaty dla skarbników – zmiany w ustawie o finansach publicznych, Regionalne Programy Operacyjne, Samorząd terytorialny w świetle sprawozdań”.

Przedstawiciele izb uczestniczyli w II Krajowym Kongresie Forów Skarbników w dniach 21–22 maja 2019 r., poświęconym zmianom w ustawie o finansach publicznych, ordynacji podatkowej, finansowaniu inwestycji oraz raportowi o stanie gminy.

W dniu 27 maja 2019 r. prezesi izb uczestniczyli w uroczystości z okazji Dnia Samorządu Terytorialnego, która została zorganizowana przez Kancelarię Prezydenta RP.

- Przedstawiciele KR RIO oraz izb uczestniczyli także w uroczystościach z okazji:
- XXV-lecia Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 12 września 2019 r. w Warszawie,
 - XXX-lecia Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w dniu 19 września 2019 r. w Warszawie.

W dniu 10 czerwca 2019 r. w Warszawie odbyła się XI Konferencja „Finansów Komunalnych” – miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych, przy współpracy Wydawnictwa Wolters Kluwer – poświęcona finansowaniu oświaty i gospodarki komunalnej przez samorzady. Redaktorem merytorycznym konferencji był Ryszard P. Krawczyk, Prezes RIO w Łodzi.

Przedstawiciele izb wzięli również udział w XVI Konferencji Banku Gospodarstwa Krajowego dla jednostek samorządu terytorialnego w dniach 12–13 września 2019 r. w Warszawie, poświęconej finansowaniu inwestycji samorządowych.

W dniu 18 lutego 2019 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyła się narada przedstawicieli Komitetu ds. Pożytku Publicznego, z udziałem przedstawicieli KR RIO oraz izb, na temat współpracy między organizacjami społecznymi, samorządami oraz regionalnymi izbami obrachunkowymi w celu ujednoczenia zasad rozliczania realizacji zadań publicznych.

W 2019 r. kontynuowana była współpraca międzynarodowa KR RIO i poszczególnych izb z Europejską Organizacją Zrzeszającą Regionalne Instytucje Audytu Zewnętrznych Środków Publicznych (EURORAI). W 2019 r. przedstawiciele regionalnych izb obrachunkowych reprezentowali Polskę na dwóch seminariach EURORAI. Organizatorem pierwszego z nich, które odbyło się w Warszawie, poświęconego tematyce audytu długu publicznego, były KR RIO oraz Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie. Przedstawiciele izb uczestniczyli również w seminarium w Linzu, podczas którego prezentowano doświadczenia w zakresie audytu instytucji edukacyjnych.

Koszty działalności KR RIO w 2019 r. wyniosły 90 000 zł. W kwocie tej, podobnie jak w latach ubiegłych, największą pozycję stanowiły wydatki poligraficzne na sporządzenie *Sprawozdania* dla Sejmu i Senatu.

W skład Krajowej Rady w 2019 r. wchodził: Stanisław Srocki, Dariusz Renczyński i Ewa Czołpińska (RIO w Białymstoku), Daniel Jurewicz i Halina Strzelecka (RIO w Bydgoszczy), Luiza Budner-Iwanicka i Roman Fandrejewski (RIO w Gdańsku), Daniel Kołodziej i Mirosław Cer (RIO w Katowicach), Zbigniew Rękas i Wojciech Czerw (RIO w Kielcach), Mirosław Legutko i Gabriela Brol-Stanek (RIO w Krakowie), Jacek Grządka i Alina Smagała (RIO w Lublinie), Ryszard Paweł Krawczyk i Paweł Dobrzyński (RIO w Łodzi), Iwona Bendorf-Bundorf i Bogdan Gaber (RIO w Olsztynie), Jan Uksik i Grzegorz Czarnocki (RIO w Opolu), Grażyna Wróblewska i Zofia Ligocka (RIO w Poznaniu), Zbigniew K. Wójcik i Piotr Świątek (RIO w Rzeszowie), Bogusław Staszewski i Dawid Czesyk (RIO w Szczecinie), Wojciech Tarnowski i Witold Kaczkowski (RIO w Warszawie), Lucyna Hanus i Ewa Pudło (RIO we Wrocławiu) oraz Ryszard Zajączkowski i Jarosław Kotowski (RIO w Zielonej Górze).

Sekretariat KR RIO działa przy Przewodniczącej KR RIO (ul. Zielona 8, 61-851 Poznań; poznan@rio.gov.pl; krio@poznan.rio.gov.pl).

2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2019 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 regionalnych izb obrachunkowych.

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 2019 r. odbyły się dwa spotkania 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 2019 r. przedstawiciele Zespołu bardzo aktywnie uczestniczyli w dostosowaniu systemu BeSTi@ do obsługi nowego wzoru wieloletniej prognozy finansowej wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju zmieniającym rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego z dnia 1 października 2019 r.² Brali również udział w stworzeniu „Metodologii opracowywania wieloletniej prognozy finansowej” – opracowania zawierającego zalecenia, rekomendacje oraz praktyczne wskazówki ułatwiające przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 grudnia 2018 r.³, z uwzględnieniem aktualnej klasyfikacji budżetowej. Dokument ten został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

W 2019 r. przedstawiciele Zespołu ds. Rozwoju Technologii Informatycznych przy KR RIO kontynuowali rozpoczętą w IV kwartale 2017 r. współpracę z Ministerstwem Finansów nad opracowaniem wizji modernizacji systemu BeSTi@ w ramach nowego projektu „System BeSTi@ – modernizacja”. Celem nowego projektu jest w szczególności modernizacja istniejących systemów, tj. BeSTi@ i SJO BeSTi@, w zakresie zmiany technologii i architektury przy zachowaniu obecnie użytkowanych funkcjonalności, z zapewnieniem płynnego, bezawaryjnego przejścia użytkowników na nowe zmodyfikowane rozwiązanie. Projekt zakłada także wdrożenie nowych funkcjonalności uzgodnionych z przedstawicielami użytkowników, a także zbudowanie i wdrożenie hurtowni danych dla potrzeb Ministerstwa Finansów, regionalnych izb obrachunkowych oraz wybranych przedstawicieli jst. Wbrew oczekiwaniom zainteresowanych do końca 2019 r. projekt ten nie wszedł w fazę realizacji.

Na wniosek przedstawicieli Zespołu wprowadzono do systemu BeSTi@ szereg usprawnień dotyczących w szczególności obsługi wieloletniej prognozy finansowej jst, wydruków załączników budżetowych oraz reguł kontrolnych weryfikujących dane sprawozdawcze. W ramach tych prac przedstawiciele Zespołu opracowali i przekazali Ministerstwu Finansów do udostępnienia wszystkim użytkownikom systemu (w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego) narzędzie do analizy wieloletnich prognoz finansowych ułatwiające weryfikację błędów, analizę dynamiki wybranych prognozowanych wielkości, wybrane wskaźniki ekonomiczne wynikające z prognozy.

Ponadto wybrani członkowie Zespołu brali aktywny udział w testach akceptacyjnych kolejnych aktualizacji obu systemów. Przetestowano łącznie 21 nowych wersji systemów, spośród których dziewięć edycji trafiło do wszystkich użytkowników.

Infrastruktura internetowa

Serwer internetowy izb

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

Pod adresem www.rio.gov.pl prowadzony był w dotychczasowym kształcie serwis internetowy regionalnych izb obrachunkowych, na którym zamieszczane były pisma i interpretacje oraz informacje o nowych aktach prawnych.

W 2019 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

² Dz. U. z 2019 r. poz. 1903.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2500.

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, realizując ustawowe zadanie przedstawiania wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową, wskazuje we wnioskach *de lege ferenda* na potrzebę dokonania zmian w obowiązujących przepisach prawa lub uregulowania pojawiających się problemów. Niektóre wnioski, mimo że były już zgłaszane w *Sprawozdaniach...* z ubiegłych lat, dotyczące problemów nadal budzących poważne wątpliwości interpretacyjne, zostały powtórzone również w tym *Sprawozdaniu*.

1. Możliwość upoważnienia zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta) do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jst (z innych powodów niż wymienione enumeratywnie w art. 28g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym)¹.

Krajowa Rada RIO postuluje dodanie ust. 3 w art. 60 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu:

„3. Wójt, burmistrz, prezydent miasta może upoważnić swojego zastępcę, powołanego zgodnie z art. 26a, do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, o których mowa w art. 257 i 258 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”.

Z postanowień art. 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² wynikają uprawnienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu. Przepisy prawa przewidują także sytuacje, gdy z powodu czasowej przeszkody w wykonywaniu mandatu przez wójta – spowodowanej jedną z okoliczności wymienionych w art. 28g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ – jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca (pierwszy zastępca).

W orzecznictwie sądów administracyjnych spotyka się rozbieżne interpretacje możliwości delegowania uprawnień organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie na inne osoby, w tym na zastępcę (patrz: wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 273/16, w którego ocenie nie przewidziano możliwości scedowania uprawnień organu wykonawczego na inne osoby, w tym zastępcę, oraz wyroki WSA w Poznaniu z dnia 5 listopada 2015 r. i NSA z dnia 7 marca 2019 r. sygn. akt I GSK 1153/18 uznającego, że nie ma przeszkód, by w ramach dekoncentracji zadań wydane w tym zakresie zarządzenie zostało podpisane przez zastępcę wójta w ramach udzielonego mu pełnomocnictwa na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

2. Wniosek o skreślenie w art. 258 ustawy o finansach publicznych w ustępie 1 pkt 3.

Mając na uwadze przejrzystość układu przepisów w ustawie o finansach publicznych, wnioskuje się o skreślenie pkt 3, ust. 1 w art. 258.

W ustawie o finansach publicznych, w art. 258 regulującym upoważnienia dla zarządu jst, związane z wykonywaniem uchwały budżetowej, znajduje się – w ust. 1 pkt 3 – delegacja dla organu stanowiącego upoważniająca zarząd do przekazania uprawnień do zaciągania zobowiązań innym jednostkom organizacyjnym jst z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Upoważnienie to wynika również z art. 228 ust. 2 uofp, zawierającego m.in. delegację dla organu stanowiącego upoważniająca zarząd do przekazania uprawnień do zaciągania takich samych zobowiązań kierownikom innych jednostek organizacyjnych, poszerzonych – po ostatniej nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. – o zobowiązania, z których wynikają zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W konsekwencji tego zdarza się, że uchwała budżetowa i uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego zawierają takie same upoważnienia dla zarządu: do przekazania upoważnień do zaciągania zobowiązań kierownikom innych jednostek organizacyjnych (uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej) lub innym jednostkom organizacyjnym danej jednostki samorządu terytorialnego (uchwała budżetowa).

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 713.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

Artykuł 258 ustawodawca umieścił w rozdziale 4 „Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego”. Zawiera on przede wszystkim upoważnienia dla zarządu do dokonywania zmian w budżecie. Natomiast przepisy dotyczące upoważnienia do zaciągania zobowiązań przekraczających okres realizacji budżetu powinny się znajdować wśród przepisów regulujących uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jak to ma miejsce obecnie w art. 228 ust. 2.

3. Zniesienie obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości i w podatku leśnym w stosunku do gmin

Krajowa Rada wnioskuje o dokonanie zmiany przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, zgodnie z którymi obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości i podatku leśnego nie będzie dotyczył gmin.

Krajowa Rada postuluje o wprowadzanie następujących zmian legislacyjnych we wskazanym zakresie:

- 1) W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wnioskuje o dodanie art. 3a w brzmieniu: *„art. 3a Obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 3, nie dotyczy gmin”*.
- 2) W ustawie z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym dodanie art. 2a w brzmieniu: *„art. 2a Obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 2, nie dotyczy gmin”*.

Gmina jako osoba prawna – co do zasady – uznawana jest za podatnika podatku od nieruchomości w sytuacji, gdy jest właścicielem nieruchomości lub obiektów budowlanych podlegających opodatkowaniu (art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) oraz podatnika podatku leśnego – gdy jest właścicielem lasu (art. 2 ustawy o podatku leśnym).

Taka konstrukcja przepisów podatkowych powoduje, że zobowiązanie podatkowe gminy polega na obowiązku zapłacenia, na swoją rzecz, podatku z mienia stanowiącego jej własność. Uznając, że jest to rozwiązanie niecelowe, Krajowa Rada w *Sprawozdaniach...* za lata 2012–2014 zgłaszała – szeroko uzasadniony – wniosek, aby analogicznie, jak to przyjęto w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, znieść obowiązek podatkowy w stosunku do gmin, w podatku będącym jej dochodem.

Z dniem 1 stycznia 2016 r. wszedł w życie art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dodany przez art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który wprowadził zwolnienia z podatku od nieruchomości dla – będących w posiadaniu gmin i niezajętych na działalność gospodarczą – gruntów i budynków lub ich części, stanowiących własność gmin. Rozwiązanie to nie spełniło jednak postulatów zgłaszanych przez Krajową Radę oraz środowiska samorządowe. Pozostała m.in. konieczność wypełniania i składania przez gminy deklaracji podatkowych, a także ich korekt. Nie została również rozwiązana kwestia podatku leśnego, który gmina zobowiązana jest płacić sama sobie.

4. Doprowadzenie do zgodności przepisów dotyczących obowiązków jednostek samorządu terytorialnego i regionalnych izb obrachunkowych w procedurze absolutoryjnej

Obowiązki organów stanowiących i wykonawczych jst oraz organów nadzoru w postępowaniu absolutoryjnym określają samorządowe ustawy ustrojowe, ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz ustawa o finansach publicznych. Aktualnie obowiązujące przepisy prawa nie wykazują wzajemnej zgodności, a także się nie uzupełniają. Stąd Krajowa Rada wnioskuje o dokonanie zmiany w ustawie o finansach publicznych polegającej na dodaniu w art. 271 ust. 1 pkt 7 w brzmieniu:

„7) opinią regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej, o którym mowa w art. 270 ust. 3”.

Ponadto Krajowa Rada wnioskuje o dokonanie zmian w art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym poprzez nadanie ust. 1a brzmienia:

„1a. Uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia zarządowi absolutorium rada powiatu zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 16 ust. 3”.

Analogicznie do powyższego wniosku, w celu zapewnienia zbieżności przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, Krajowa Rada wnioskuje o zmianę ust. 1a w art. 34 ustawy o samorządzie województwa i nadanie mu brzmienia:

„1a. Uchwałę w sprawie absolutorium sejmik województwa podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia zarządowi absolutorium sejmik województwa zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 30 ust. 3”.

Szczegółowe uregulowanie w ustawie o finansach publicznych trybu postępowania absolutoryjnego, nieuwzględniające postanowień pozostałych ustaw (lub bez dokonania w nich stosownych zmian), doprowadziło m.in. do sytuacji, że regionalne izby obrachunkowe mają obowiązek opiniowania wskazanych w ustawie dokumentów (informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego – art. 13 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych), których organ wykonawczy jst nie ma obowiązku przedstawienia izbom (art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Podobna rozbieżność ma miejsce przy opiniowaniu przez regionalne izby obrachunkowe wniosku komisji rewizyjnej. Ustawy ustrojowe stanowią, że wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 30 ust. 3 o samorządzie województwa), a rada gminy zobowiązana jest – przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium – do zapoznania się z wnioskiem komisji rewizyjnej oraz opinią o nim regionalnej izby obrachunkowej (art. 28a ustawy o samorządzie gminnym); takiego obowiązku nie wprowadza ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych do zadań izby zalicza również opiniowanie wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (art. 13 pkt 8), natomiast w art. 271 uofp opinia izby o wniosku komisji rewizyjnej nie została wymieniona jako obowiązujący dokument, z którym powinien zapoznać się organ stanowiący jst przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium. Taka niezgodność przepisów odnoszących się do tego samego zagadnienia stwarza u podmiotów zobowiązanych do ich przestrzegania uzasadnione wątpliwości co do sposobu stosowania tych przepisów.

Krajowa Rada wnioskuje po raz kolejny o jednoznaczne określenie przez ustawodawcę obowiązków jst oraz organu nadzoru w tym zakresie poprzez dostosowanie postanowień ustaw ustrojowych do uregulowanego w ustawie o finansach publicznych trybu postępowania absolutoryjnego oraz określenia w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych kategorii spraw, w których izby obowiązane są do wydania (na wniosek lub z urzędu) opinii o dokumentach przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawowo nałożonych obowiązków.

5. Dofinansowanie powiatowych straży pożarnych przez powiaty

Proponuje się zmianę w treści art. 19g pkt 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej:

„2) komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej lub nadzorowanych przez nich komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej – są przychodami funduszy wojewódzkich, z wyjątkiem środków pochodzących od powiatów, które odpowiednio zwiększają plany finansowe komend powiatowych”.

Krajowa Rada wnioskuje o zmianę przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej regulujących zasady finansowania Państwowej Straży Pożarnej. Z postanowień tej ustawy wynika, że w pokrywaniu części kosztów jej funkcjonowania mogą uczestniczyć gminy, powiaty oraz samorządy województw (art. 19b). W myśl art. 19g pkt 2 ustawy środki jednostek samorządu terytorialnego pozyskiwane przez Państwową Straż Pożarną w trybie i na warunkach określonych w art. 19b–19d, zgodnie z zawartymi umowami lub porozumieniami przez komendantów wojewódzkich lub nadzorowanych przez nich komendantów powiatowych (miejskich) – są przychodami wojewódzkich Funduszy Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Oznacza to, że pomoc finansowa samorządów przeznaczona dla Państwowej Straży Pożarnej, zgodnie z tymi postanowieniami, może być dokonywana tylko za pośrednictwem wojewódzkich Funduszy Wsparcia. Ten sposób przekazywania środków finansowych nie stwarza większych problemów dla gmin i województw, natomiast dla powiatów jest to rozwiązanie nieracjonalne. Powiatowe komendy PSP są bowiem – stosownie do postanowień art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym – jednostkami budżetowymi powiatu. Chcąc wspomóc powiatową komendę PSP, powiat jest zmuszony przekazać dotację do Funduszu, którą następnie otrzymuje jako dotację z państwowego funduszu celowego. To zbędne przekazywanie (krążenie) środków powoduje także przekłamanie statystyczne, zwyżając dochody powiatu. W odniesieniu do uchwał powiatów, w których ustawowe zasady nie są przestrzegane, regionalne izby obrachunkowe stwierdzają istotne naruszenie prawa. Wojewódzkie sądy administracyjne wobec zaskarżanych rozstrzygnięć nadzorczych w tych sprawach zajmują rozbieżne stanowiska. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Rz 35/12 stwierdził, że dofinansowanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez wpłatę środków na Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej szczebla wojewódzkiego, poprzedzone zawarciem umowy (porozumienia) z komendantem wojewódzkim lub powiatowym PSP, nie odnosi się do jednostek samorządu szczebla powiatowego, których jednostkami budżetowymi są właściwe komendy PSP, uczestniczących w pokrywaniu części kosztów ich funkcjonowania. Natomiast dokładnie przeciwne tezy są zawarte w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Po 834/12.

Jednocześnie Krajowa Rada przedstawia nowe wnioski płynące z doświadczeń wynikających z działań nadzorczych i kontrolnych wykonywanych w 2019 r.

6. Informacja o stanie zobowiązań spółek, których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w art. 266 ust. 1 po pkt 3 KR RIO proponuje dodanie pkt 4 w brzmieniu:

„4) informacje o stanie należności i zobowiązań spółek prawa handlowego, których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego.”.

Przedmiotowy wniosek dotyczy dodania do sprawozdania z wykonania budżetu, przedkładanego organowi stanowiącemu jst oraz regionalnej izbie obrachunkowych informacji o stanie należności i zobowiązań spółek prawa handlowego, których organem założycielskim jest jst. W ostatnim czasie, przede wszystkim w miastach wzrostowi uległa tendencja tworzenia spółek prawa handlowego i zaciągania przez nie zobowiązań, których przedmiotem działalności jest realizacja zadań publicznych. Biorąc pod uwagę, iż spółki prawa handlowego nie są zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych, nie znajdują do nich zastosowania reguły zaciągania zobowiązań określone w przepisach ustawy o finansach publicznych. A zatem zaciąganie zobowiązań przez spółki, których organem kreującym są jst, nie jest w żaden sposób limitowane, co umożliwia zawieranie umów o udzielenie kredytu, pożyczki bez ustawowych ograniczeń. Jednocześnie w obrocie prawnym pojawiły się instrumenty, np. umowy wsparcia, powierzenia, których przedmiotem jest realizowanie przez spółkę komunalną zadań publicznych, przy udziale środków zwrotnych oraz przy potencjalnym wsparciu jst. Wskazane umowy w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego nie stanowią umowy poręczenia ani gwarancji, stanowią więc umowy o charakterze nienazwanym.

Wejście w życie proponowanego rozwiązania pozwoli na poznanie skali zaciągania przez spółki komunalne zobowiązań i podjęcie ewentualnych działań legislacyjnych zmierzających do limitowania w przyszłości poziomu długu spółek z kapitałem jst.

7. Dodatek funkcyjny dla koordynatora zespołu zamiejscowego regionalnej izby obrachunkowej

W załączniku Nr 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, zasad wynagradzania pracowników regionalnych izb obrachunkowych, wymaganych kwalifikacji oraz zasad ustalania ryczałtu, diet i zwrotu kosztów podróży pozaetatowych członków kolegiów izb⁴ Krajowa Rada proponuje dodanie stanowiska – koordynatora zespołu zamiejscowego, określając jednocześnie w kolumnie dodatek funkcyjny oraz jego wysokość – 0,2–0,4.

Powyższy wniosek dotyczy usankcjonowania w przepisach prawa dodatku za realizację zadań koordynatorów zespołów zamiejscowych regionalnych izb obrachunkowych, którzy realizują zadania organizacyjne w Zespole, zaś obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują wprost wynagrodzenia z tego tytułu.

8. Dostosowanie przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁵ do rozwiązań pozostałych samorządowych ustaw ustrojowych

W związku z dokonaniem w 2018 r. zmian w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, a także przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zachodzi konieczność dostosowania przyjętych rozwiązań w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, tak by zapewnić spójność w obowiązującym porządku prawnym.

Krajowa Rada proponuje w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim wprowadzić następujące zmiany:

1) *Artykuł 23 pkt 8 lit c otrzymuje brzmienie:*

„c) zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.)”.

2) *W art. 51 po pkt 11 dodać pkt 12–15 w brzmieniu:*

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1284.

⁵ Dz. U. poz. 730.

- „12) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
 13) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
 14) środki z funduszy celowych, pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów;
 15) dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie odrębnych przepisów.”.

Na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁶ dotychczasowe wyłączne kompetencje organu stanowiącego gminy, powiatu i województwa do zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek rozszerzono, ujmując je jako kompetencję zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp. Zastosowana zmiana legislacyjna poszerza katalog zobowiązań o charakterze dłużnym również o instrumenty, o których mowa w art. 72 ust. 1a, tj. zobowiązania, które posiadają cechy podobne do umowy kredytu lub pożyczki i zaliczane są do kategorii tytułów dłużnych. W drodze wskazanej powyżej nowelizacji dokonano zmiany ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, pomijając przy tym ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Powyższe sprawia, że system prawny w zakresie samorządowych ustaw ustrojowych jest niespójny, co może powodować problemy w zakresie zaciągania zobowiązań długoterminowych o charakterze podobnym do umowy kredytu lub pożyczki, jak również utrudniać właściwe sprawowanie nadzoru i kontroli zadłużenia metropolii śląskiej.

9. Doprowadzenie do przestrzegania zasad zupełności i jedności budżetu jst poprzez wprowadzenie do budżetu jst środków przekazywanych z funduszy celowych

Krajowa Rada postuluje:

- zmianę art. 10 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych⁷, nadając mu brzmienie:

„art. 10. Do środków przekazanych z Funduszu jednostkom samorządu terytorialnego stosuje się art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸”.

Jednocześnie Krajowa Rada wnioskuje o dodanie analogicznego przepisu do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych⁹, ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych¹⁰.

Dotychczas obowiązujące regulacje dotyczące przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego środków z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jak również Funduszu Dróg Samorządowych wyłączały je z reżimu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie brak zapisu dotyczącego zaliczenia tych środków do dochodów jednostek samorządu terytorialnego łamie zasady zupełności i jedności budżetu jst. Powyższe powoduje, że do wymienionych środków nie mają w pełnym zakresie zastosowania regulacje mające podstawowe znaczenie dla prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej jst, kontroli, rzetelnego ujmowania w ewidencji księgowej operacji finansowych i zachowania norm ostrożnościowych, określonych przepisami prawa, jak np.:

- podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa;
- wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- na podstawie art. 52 uofp ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych: dochody oraz przychody – stanowią prognozy ich wielkości, zaś wydatki oraz łączne rozchody – stanowią nieprzekraczalny limit;

⁶ Dz. U. poz. 2500.

⁷ Dz. U. poz. 2192 z późn. zm.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1530 i 2161.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 426 z późn. zm.

¹⁰ Dz. U. poz. 2161 z późn. zm.

- naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia (art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych);

W związku z nowelizacją ustawy o finansach publicznych dokonaną ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, a w szczególności zmianą indywidualnego wskaźnika zadłużenia jst i wyłączenia z niego m.in. dotacji i finansowanych nimi wydatki bieżących, nie ma już powodów, żeby te środki były ujmowane poza budżetem.

Zasadne jest zatem rozważenie zmiany przepisów ustawowych, aby środkom przekazywanym jednostkom samorządu terytorialnego z funduszy nadać charakter dotacji lub innych środków, do których znajdą zastosowanie przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

10. Propozycja zmian w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹

Na mocy nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 19 lipca 2019 r.¹² dokonano zmiany brzmienia art. 6j ust. 3b ustawy, który odnosi się do opłaty naliczanej od nieruchomości o charakterze letniskowym i rekreacyjnym. Przed nowelizacją organ stanowiący gminy ustalał stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. A zatem przedmiot opłaty odnosił się do świadczenia usług odbioru i utylizacji odpadów komunalnych gromadzonych w domku letniskowym (jednym) lub innej niż domek letniskowy nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (np. działka rekreacyjna – nieruchomość gruntowa). W wyniku zmiany przepisu zmianie uległ przedmiot ustalenia stawki opłaty. W aktualnym stanie prawnym rada gminy ustala stawkę opłaty za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Powyższa zmiana budzi wątpliwości interpretacyjne dotyczące ustalenia wysokości opłaty od nieruchomości, na których znajduje się więcej niż jeden domek letniskowy. W związku ze zmianą przedmiotu opłaty, tj. domek letniskowy zastąpiono nieruchomością, na której znajduje się domek letniskowy, nie wiadomo, w jaki sposób traktowane są nieruchomości, na których zlokalizowanych jest kilka domków letniskowych.

W ocenie Krajowej Rady zmiana art. 6j ust. 3b powoduje brak możliwości różnicowania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku posiadania kilku domków letniskowych na danej nieruchomości. Tym samym Krajowa Rada postuluje dokonanie zmiany brzmienia art. 6j ust. 3b w kształcie obowiązującym przed nowelizacją ustawy z dnia 19 lipca 2019 r.

W drodze wskazanej powyżej nowelizacji ustawy w art. 6k ust. 2a dodano pkt 5 określający maksymalne stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemniki i worki o określonej pojemności, które mają zastosowanie dla nieruchomości niezamieszkałych, wymienionych w art. 6c ust. 2 ustawy. Wprowadzony przez ustawodawcę algorytm ustalania maksymalnej stawki opłaty budzi wątpliwości z uwagi na brak możliwości określenia stawki umożliwiającej osiągnięcie dochodów pozwalających na pokrycie z opłaty kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów z nieruchomości, w których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady. Co więcej, wprowadzenie odmiennego algorytmu dla pojemników i worków spowodowało, że stawka opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z pojemnika o takiej samej pojemności jak worek jest prawie trzykrotnie niższa. Z informacji przekazanych przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego wynika, że ustalenie maksymalnej stawki opłaty uniemożliwia pokrycie rzeczywistych kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że odbiór odpadów z nieruchomości niezamieszkałych jest zadaniem fakultatywnym. Deficyt dochodów z opłaty od właścicieli wskazanych powyżej nieruchomości może powodować przerzucenie kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami na właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Rada proponuje zmianę brzmienia art. 6k ust. 2a pkt 5 w sposób umożliwiający ustalenie stawki maksymalnej zapewniającej dochody z tytułu opłaty adekwatne do ponoszonych kosztów z tego rodzaju nieruchomości.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.

¹² Dz. U. poz. 1579.

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2019 r.

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Wyniki badania nadzorczego										
		Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń					z tego:					
		ogółem w 2018 r.	ogółem w 2019 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	nieważne w części	nieważne w całości	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1	budżetu	2 950	2 989	x	2 776	213	68	135	10	8	2	
2	zmian budżetu	104 721	108 298	73 178	107 088	1 210	557	444	103	71	32	
3	wieloletniej prognozy finansowej i zmian	27 526	27 212	3 451	26 544	668	348	173	139	54	85	
4	procedury uchwalania budżetu	205	230	12	210	20	3	7	10	6	4	
5	emitowania obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	822	743	6	714	29	4	11	14	3	11	
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący	780	895	x	854	41	1	27	13	-	13	
7	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	4 007	2 791	517	2 703	88	7	28	52	12	40	
8	udzielania pożyczek	237	220	123	210	10	-	1	9	1	8	
9	udzielania poręczeń	127	116	37	104	12	-	3	9	-	9	
10	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	194	181	105	178	3	-	1	2	-	2	
11	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego	13 053	9 721	42	9 177	544	14	113	416	218	198	
12	podatków i opłat lokalnych, w tym:	7 578	14 494	1	13 175	1 319	117	243	947	631	316	
	- opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	1 318	5 218	x	4 465	753	69	128	551	355	196	
13	absolutorium	2 847	2 937	x	2 915	22	3	5	14	1	13	
14	pozostałe uchwały i zarządzenia	10 705	9 821	1 549	9 660	161	18	29	114	41	73	
Ogółem		175 752	180 648	79 021	176 308	4 340 ¹⁾	1 140	1 220	1 852	1 046	806	

¹⁾ W tym: 36 uchwał i 21 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2018 r., a zbadanych w 2019 r.; 17 uchwał z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jest usunięta nieprawidłowości we własnym zakresie); 16 uchwał i 37 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 2019 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
2018	175 752	171 786	97,7	3 966	2,3	1 081	0,6	1 186	0,7	1 592	0,9	937	0,5	655	0,4
2019	180 648	176 308	97,6	4 340¹⁾	2,4	1 140	0,6	1 220	0,7	1 852	1,0	1 046	0,6	806	0,4
z tego:															
- gminy	150 172	146 327	97,4	3 845	2,6	998	0,7	1 075	0,7	1 667	1,1	949	0,6	718	0,5
- powiaty	18 073	17 813	98,6	260	1,4	92	0,5	86	0,5	65	0,4	28	0,2	37	0,2
- miasta na prawach powiatu	8 613	8 433	97,9	180	2,1	31	0,4	54	0,6	94	1,1	53	0,6	41	0,5
- województwa samorządowe	2 125	2 116	99,6	9	0,4	2	0,1	-	x	5	0,2	3	0,1	2	0,1
- związki jst	1 610	1 565	97,2	45	2,8	17	1,1	5	0,3	20	1,2	13	0,8	7	0,4
- związek metropolitalny	55	54	98,2	1	1,8	-	x	-	x	1	1,8	-	x	1	1,8

¹⁾ W tym: 36 uchwał i 21 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2018 r., a zbadanych w 2019 r.; 17 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 16 uchwał i 37 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 2019 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
2018	2 950	2 760	93,6	190	6,4	69	2,3	112	3,8	8	0,3	7	0,2	1	0
2019	2 989	2 776	92,9	213	7,1	68	2,3	135	4,5	10	0,3	8	0,3	2	0,1
z tego:															
- gminy	2 432	2 252	92,6	180	7,4	58	2,4	114	4,7	8	0,3	6	0,2	2	0,1
- powiaty	319	300	94,0	19	6,0	6	1,9	13	4,1	-	x	-	x	-	x
- miasta na prawach powiatu	67	60	89,6	7	10,4	3	4,5	4	6,0	-	x	-	x	-	x
- województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki jst	154	147	95,5	7	4,5	1	0,6	4	2,6	2	1,3	2	1,3	-	x
- związek metropolitalny	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2019 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
2018	104 721	103 531	98,9	1 190	1,1	505	0,5	481	0,5	116	0,1	78	0,1	38	0,0
2019	108 298	107 088	98,9	1 210¹⁾	1,1	557	0,5	444	0,4	103	0,1	71	0,1	32	0,0
z tego:															
- gminy	88 818	87 771	98,8	1 047	1,2	492	0,6	389	0,4	78	0,1	56	0,1	22	0,0
- powiaty	11 660	11 550	99,1	110	0,9	45	0,4	39	0,3	12	0,1	7	0,1	5	0,0
- miasta na prawach powiatu	5 993	5 957	99,4	36	0,6	11	0,2	16	0,3	8	0,1	5	0,1	3	0,1
- województwa samorządowe	1 194	1 192	99,8	2	0,2	1	0,1	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki jst	617	602	97,6	15	2,4	8	1,3	-	x	5	0,8	3	0,5	2	0,3
- związek metropolitalny	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ W tym: 36 uchwał i 21 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2018 r., a zbadanych w 2019 r.; 12 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 2 uchwały i 35 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 2019 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2010	10	9	90,0	1	10,0	-	x	-	x	1	10,0	-	x	1	10,0
2018	27 526	26 751	97,2	775	2,8	421	1,5	177	0,6	168	0,6	101	0,4	67	0,2
2019	27 212	26 544	97,5	668¹⁾	2,5	348	1,3	173	0,6	139	0,5	54	0,2	85	0,3
z tego:															
- gminy	22 567	22 002	97,5	565	2,5	296	1,3	151	0,7	113	0,5	48	0,2	65	0,3
- powiaty	3 106	3 044	98,0	62	2,0	34	1,1	12	0,4	14	0,5	4	0,1	10	0,3
- miasta na prawach powiatu	892	860	96,4	32	3,6	13	1,5	9	1,0	10	1,1	-	x	10	1,1
- województwa samorządowe	238	237	99,6	1	0,4	-	x	-	x	1	0,4	1	0,4	-	x
- związki jst	401	393	98,0	8	2,0	5	1,2	1	0,2	1	0,2	1	0,2	-	x
- związek metropolitalny	8	8	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa bez orzekania o jej nieważności; 5 uchwał i 2 zarządzenia 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 2019 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993 - ogółem ¹⁾ z tego:	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	.	x	.	x
- udzielenie	-	x	x	-	x	-	x	-	x	-	x	.	x	.	x
- nieudzielenie	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	.	x	.	x
2018 - ogółem z tego:	2 847	2 817	98,9	30	1,1	1	0,0	1	0,0	28	1,0	-	x	28	1,0
- udzielenie	2 815	2 808	99,8	7	0,2	1	0,0	1	0,0	5	0,2	-	x	5	0,2
- nieudzielenie	32	9	28,1	23	71,9	-	x	-	x	23	71,9	-	x	23	71,9
2019 - ogółem z tego:	2 937	2 915	99,3	22	0,7	3	0,1	5	0,2	14	0,5	1	0,0	13	0,4
- udzielenie	2 923	2 911	99,6	12	0,4	3	0,1	5	0,2	4	0,1	1	0,0	3	0,1
- nieudzielenie	14	4	28,6	10	71,4	-	x	-	x	10	71,4	-	x	10	71,4
z tego:															
- gminy															
- ogółem z tego:	2 387	2 372	99,4	15	0,6	2	0,1	4	0,2	9	0,4	-	x	9	0,4
- udzielenie	2 378	2 369	99,6	9	0,4	2	0,1	4	0,2	3	0,1	-	x	3	0,1
- nieudzielenie	9	3	33,3	6	66,7	-	x	-	x	6	66,7	-	x	6	66,7
- powiaty															
- ogółem z tego:	314	311	99,0	3	1,0	-	x	1	0,3	2	0,6	-	x	2	0,6
- udzielenie	311	310	99,7	1	0,3	-	x	1	0,3	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	3	1	33,3	2	66,7	-	x	-	x	2	66,7	-	x	2	66,7
- miasta na prawach powiatu															
- ogółem z tego:	65	62	95,4	3	4,6	-	x	-	x	3	4,6	1	1,5	2	3,1
- udzielenie	63	62	98,4	1	1,6	-	x	-	x	1	1,6	1	1,6	-	x
- nieudzielenie	2	-	x	2	100,0	-	x	-	x	2	100,0	-	x	2	100,0
- województwa samorządowe															
- ogółem z tego:	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki jst															
- ogółem z tego:	154	153	99,4	1	0,6	1	0,6	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	154	153	99,4	1	0,6	1	0,6	-	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

¹⁾ Dotyczy również sejmików samorządowych.

Tabela 7. Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2019 r.

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z nieistotnym naruszeniem prawa	z tego:										
					% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w szczególności postępowania umorzono	w tym:		z tego:				
									% 7:2	z nieistotnym naruszeniem prawa	z naruszeniem prawa	% 9:2	nieważne	nieważne w całości	nieważne w części
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
2018	37 708	35 927	95,3	1 781	4,7	85	0,2	415	1,1	1 272	3,4	751	2,0	521	1,4
2019	39 212	36 985	94,3	2 227¹⁾	5,7	164	0,4	463	1,2	1 586	4,0	912	2,3	674	1,7
z tego:															
- gminy	33 968	31 930	94,0	2 038	6,0	150	0,4	417	1,2	1 459	4,3	839	2,5	620	1,8
- powiaty	2 674	2 608	97,5	66	2,5	7	0,3	21	0,8	37	1,4	17	0,6	20	0,7
- miasta na prawach powiatu	1 596	1 494	93,6	102	6,4	4	0,3	25	1,6	73	4,6	47	2,9	26	1,6
- województwa samorządowe	661	655	99,1	6	0,9	1	0	0	0	4	0,6	2	0	2	0,3
- związki międzygminne	284	270	95,1	14	4,9	2	0,7	0	0,0	12	4,2	7	2,5	5	1,8
- związki metropolitalny	29	28	96,6	1	3	-	x	-	x	1	3,4	-	x	1	3,4

¹⁾ W tym: 4 uchwały z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 9 uchwał z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jest usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).

Tabela dotyczy uchwał zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie:

- procedury uchwalania budżetu
- emitowania obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów
- zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną 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
 - wyrażenia / nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki
 - ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym
 - udzielenia dotacji na sfinansowanie prac przy zabyciu wpisanym do rejestru zabytków
 - przyjęcia programu postępowania naprawczego jest
- rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu
- zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze oraz informacji o kształtowaniu się wpl
- udzielania pomocy innej jednostce samorządu terytorialnego
- zabezpieczenia środków finansowych w budżecie
- wydzieleniu rachunku dochodów gromadzonych przez jednostki budżetowe prowadzące działalność oświatową

Tabela 8. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2019 r.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2018	2019
1	2	3	4
I.	Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:	175 752	180 648
	- uznane za nieważne	1 592	1 852
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 081	1 140
II.	Liczba skarg skierowanych do WSA, w tym:	43	57
	- na uchwały kolegiów izb skierowane przez jednostki samorządu terytorialnego	37	52
	- na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego skierowane przez izby	5	5
III.	Liczba wydanych przez WSA orzeczeń dotyczących skarg na uchwały kolegiów izb skierowane przez jednostki samorządu terytorialnego	34	52
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego	24	35
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	3	4
	- w części oddalających skargi i w części uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	-	3
	- umarzających postępowanie	1	4
	- inne rozstrzygnięcia (np. odrzucenie skargi)	6	6
IV.	Liczba wydanych przez WSA orzeczeń dotyczących skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego skierowane przez izby	4	3
	- oddalających skargi regionalnych izb obrachunkowych	2	1
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego	2	1
	- umarzających postępowanie	-	1
	- inne rozstrzygnięcia (naruszenie prawa bez stwierdzenia nieważności)	-	-
V.	Liczba spraw nierozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia	14	15

Tabela 9. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2019 r.

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii				
		Razem	z tego:			
			pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
1	2	3	4	5	6	7
1	1993 r. - ogółem:	4 030	3 067	793	.	170
	a) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	495	357	95	.	43
	b) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	130	129	0	.	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	2018 r. - ogółem:	26 338	22 428	3 067	650	193
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 953	2 089	725	106	33
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 957	2 076	700	139	42
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	1 911	1 722	121	44	24
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 691	2 537	95	53	6
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 901	2 610	205	80	6
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	3 435	3 116	218	94	7
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	561	497	47	14	3
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 968	2 519	392	50	7
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 971	2 506	402	54	9
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 958	2 747	159	12	40
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	26	6	2	2	16
	l) programu postępowania naprawczego.	6	3	1	2	-
3	2019 r. - ogółem:	24 925	20 672	3 474	615	164
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 969	2 015	821	107	26
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 973	2 028	772	133	40
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	2 072	1 819	178	57	18
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	2 307	2 169	100	30	8
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 921	2 564	276	69	12
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	2 350	2 091	185	62	12
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	417	354	44	15	4
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 966	2 459	441	60	6
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 967	2 405	477	68	17
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	2 962	2 763	177	10	12
	- o udzielenie absolutorium,	2 939	2 757	170	6	6
	- o nieudzielenie absolutorium,	23	6	7	4	6
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	10	3	-	1	6
l) programu postępowania naprawczego.	11	2	3	3	3	













ciąg dalszy tabeli 9. ...

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii				
		Razem	z tego:			
			pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
1	2	3	4	5	6	7
z tego:						
4	2019 r. - gminy	20 674	17 022	3 003	513	136
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	2 415	1 581	728	83	23
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 419	1 603	672	110	34
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	1 737	1 517	155	49	16
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	1 927	1 810	84	27	6
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 471	2 160	239	62	10
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	2 109	1 880	165	54	10
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	350	299	36	11	4
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 411	1 993	364	51	3
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 412	1 926	415	58	13
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	2 410	2 250	143	7	10
	– o udzielenie absolutorium,	2 393	2 244	140	4	5
	– o nieudzielenie absolutorium,	17	6	3	3	5
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	8	2	-	1	5
l) programu postępowania naprawczego.	5	1	2	-	2	
5	2019 r. - powiaty	2 483	2 133	294	46	10
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	316	248	57	9	2
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	316	234	70	10	2
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	201	183	14	2	2
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	212	201	9	1	1
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	316	286	25	4	1
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	130	115	10	5	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	47	38	7	2	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	314	261	46	7	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	314	272	37	4	1
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	312	293	18	-	1
	– o udzielenie absolutorium,	310	293	17	-	-
	– o nieudzielenie absolutorium,	2	-	1	-	1
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	1	1	-	-	-
l) programu postępowania naprawczego.	4	1	1	2	-	
6	2019 r. - miasta na prawach powiatu	627	494	85	37	11
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	67	40	16	10	1
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	67	40	16	8	3
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	58	49	5	4	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	64	58	4	1	1
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	72	60	9	2	1
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	80	69	8	3	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	18	15	1	2	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	66	54	10	-	2
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	66	51	11	3	1
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	66	58	5	3	-
	– o udzielenie absolutorium,	62	58	2	2	-
	– o nieudzielenie absolutorium,	4	-	3	1	-
	k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	1	-	-	-	1
l) programu postępowania naprawczego.	2	-	-	1	1	

ciąg dalszy tabeli 9. ...

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii				
		Razem	z tego:			
			pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
1	2	3	4	5	6	7
7	2019 r. - województwa samorządowe	147	135	12	-	-
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	15	13	2	-	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	15	14	1	-	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	15	15	-	-	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	16	16	-	-	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	18	16	2	-	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	19	17	2	-	-
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	1	1	-	-	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	16	13	3	-	-
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	16	14	2	-	-
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	16	16	-	-	-
	- o udzielenie absolutorium,	16	16	-	-	-
	- o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-	
l) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-	
8	2019 r. - związki jednostek samorządu terytorialnego	988	884	78	19	7
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	155	133	17	5	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	155	136	13	5	1
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	61	55	4	2	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	88	84	3	1	-
	e) prawidłowości planowanej kwoty długu,	43	41	1	1	-
	f) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek oraz innych zobowiązań zaliczanych do tego tytułu dłużnego,	12	10	-	-	2
	g) możliwości wykupu papierów wartościowych,	1	1	-	-	-
	h) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	158	137	18	2	1
	i) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	158	142	11	3	2
	j) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, z tego:	157	145	11	-	1
	- o udzielenie absolutorium,	157	145	11	-	1
	- o nieudzielenie absolutorium,	-	-	-	-	-
k) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-	
11	2019 r. - związki metropolitalne	6	4	2	-	-
	a) projektów uchwał budżetowych jst,	1	-	1	-	-
	b) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	1	1	-	-	-
	c) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	-	-	-	-	-
	d) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	-	-	-	-	-
	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 2019 ROKU

-  *Uchwalanie budżetu i jego zmiany*
-  *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego*
-  *Wykonanie budżetów przez gminy*
-  *Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa*
-  *Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu*
-  *Wykonanie budżetów przez powiaty*
-  *Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe*
-  *Wykonanie budżetów przez związki komunalne*
-  *Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp*
-  *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca*
-  *Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie*
-  *Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego – synteza*

Rozdział I. Uchwalanie budżetu i jego zmiany

1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Projekty budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2019 r. zostały opracowane według zasad określonych w Dziale V Rozdział 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹. Zgodnie z brzmieniem art. 238 uofp organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – oraz organowi stanowiącemu, do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234 uofp. Ustawowego terminu przedłożenia regionalnym izbom obrachunkowym projektów uchwał budżetowych na 2019 r. dochowało 79,3% jst (w 2018 r. – 82,6%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2019 r.

Wyszczególnienie	Liczba przedłożonych projektów budżetów na 2019 r.				
	Ogółem	do 15.11.2018 r.	w %	po 15.11.2018 r.	w %
Ogółem, z tego:	2 966	2 351	79,3	615	20,7
– gminy	2 411	1 887	78,3	524	21,7
– miasta na prawach powiatu	66	58	87,9	8	12,1
– powiaty	314	262	83,4	52	16,6
– województwa samorządowe	16	15	93,8	1	6,2
– związki jst	158	128	81,0	30	19,0
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x

Składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych, zgodnie z przepisem art. 13 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych², wydają opinie o przedłożonych przez jednostki samorządu terytorialnego projektach budżetów. Oceniając projekty budżetów na 2019 r. (bez względu na datę wydania opinii), składy orzekające wydały 2 966 opinii, z tego 2 113 opinii pozytywnych, 711 opinii pozytywnych z uwagami, 105 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami i 37 opinii negatywnych. W stosunku do roku ubiegłego liczba opinii pozytywnych zmniejszyła się z 2 135 do 2 113, zaś opinii pozytywnych z zastrzeżeniami z 110 do 105. W porównaniu z rokiem ubiegłym zwiększyła się liczba opinii pozytywnych z uwagami (z 703 do 711) i negatywnych z 21 do 37. Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na 2019 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2019 r.

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:							
		pozytywne	w %	pozytywne z uwagami	w %	pozytywne z zastrzeżeniami	w %	negatywne	w %
Ogółem, z tego:	2 966	2 113	71,3	711	24,0	105	3,5	37	1,2
– gminy	2 411	1 680	69,7	611	25,3	91	3,8	29	1,2
– miasta na prawach powiatu	66	46	69,8	15	22,7	3	4,5	2	3,0
– powiaty	314	248	79,0	55	17,5	8	2,5	3	1,0
– województwa samorządowe	16	14	87,5	2	12,5	-	x	-	x
– związki jst	158	124	78,5	28	17,7	3	1,9	3	1,9
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x

Nieprawidłowości wskazane w opiniach wydanych przez składy orzekające omówiono w części I. rozdziale III. pkt 2 *Sprawozdania*.

¹ Podstawowym aktem regulującym przebieg procesów finansowych w jednostkach sektora finansów publicznych jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137).

Zgodnie z art. 239 uofp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jst, o którym mowa w art. 238 ust. 1 uofp.

Z ogólnej liczby budżetów 79,0% samorządów uchwaliło budżety na 2019 r. do 31 grudnia 2018 r. (w 2018 r. – 89,7%), do 31 stycznia 2019 r. budżety uchwaliło 20,6% jednostek (w 2018 r. – 10,1%). Ponadto 4 jst uchwaliły budżety po 31 stycznia 2019 r. na podstawie art. 240a ust. 4 uofp, uzyskując pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej o programie postępowania naprawczego. Na 2019 r., podobnie jak na 2018 r., regionalne izby obrachunkowe ustaliły budżety dla 7 jst.

Zgodnie z przepisem art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych jst, które nie zachowały relacji określonej w art. 242–244 uofp, a opracowały program postępowania naprawczego i uzyskały pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, mają możliwość uchwalenia budżetu. Na 2019 r. 4 jednostki samorządu terytorialnego uchwaliły budżet po 31 stycznia 2019 r. na podstawie wskazanego przepisu, natomiast w myśl przepisu art. 240a ust. 8, w przypadku nieopracowania programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu, budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa. Na 2019 r. budżety dla 2 jst zostały ustalone przez regionalną izbę obrachunkową (w 2018 r. – 1 budżet jst). Przyczyną ustalenia budżetu na podstawie art. 240a ust. 8 uofp w jednym przypadku był brak pozytywnej opinii regionalnej izby o programie postępowania naprawczego, natomiast w drugiej sytuacji nieopracowanie programu postępowania naprawczego. Ponadto w 2019 r. regionalne izby obrachunkowe ustaliły dla 2 jst budżety na podstawie art. 240b ust. 1 uofp i dla 3 jst budżety na podstawie art. 240 ust. 3 uofp.

Terminy uchwalenia budżetów na 2019 r.

Wyszczególnienie	Liczba budżetów	Liczba uchwalonych budżetów						Liczba budżetów ustalonych przez rio					
		do 31.12.2018 r.	w %	do 31.01.2019 r.	w %	po 31.01.2019 r. (art. 240a ust. 4 uofp)	w %	na podstawie art. 240 ust. 3 uofp	w %	na podstawie art. 240a ust. 8 uofp	w %	na podstawie art. 240b ust. 1 uofp	w %
Ogółem, z tego:	2 966	2 344	79,0	611	20,6	4	0,1	3	0,1	2	0,1	2	0,1
– gminy	2 411	1 986	82,5	420	17,4	1	0,0 ¹⁾	1	0,0 ²⁾	2	0,1	1	0,0 ³⁾
– miasta na prawach powiatu	66	48	72,7	18	27,3	-	x	-	x	-	x	-	x
– powiaty	314	231	73,6	81	25,8	1	0,3	-	x	-	x	1	0,3
– województwa samorządowe	16	9	56,2	7	43,8	-	x	-	x	-	x	-	x
– związki jst	158	69	43,6	85	53,8	2	1,3	2	1,3	-	x	-	x
– związki metropolitalne	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ Wartość procentowa budżetów uchwalonych w gminach na podstawie art. 240a ust. 4 uofp wynosi 0,04%, co w wyniku zaokrąglenia daje 0,0%.

²⁾ Wartość procentowa budżetów ustalonych w gminach na podstawie art. 240 ust. 3 uofp wynosi 0,04%, co w wyniku zaokrąglenia daje 0,0%.

³⁾ Wartość procentowa budżetów ustalonych w gminach na podstawie art. 240b ust. 1 uofp wynosi 0,04%, co w wyniku zaokrąglenia daje 0,0%.

2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian

Uchwalanie budżetu, zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych³, należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie budżetu jest zadaniem zarządu powiatu lub województwa, a w gminach wójta (burmistrza, prezydenta). W ciągu roku budżetowego jst dokonują zmian budżetów

³ Art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920), art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512).

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 tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp oraz do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie określonym w art. 258 uofp.

Samorządy korzystały w szczególności z upoważnienia dającego organowi wykonawczemu możliwość dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, związanych ze zmianą lub uzyskaniem kwot dotacji z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych.

Zmianę budżetu stanowią zmiany w uchwale budżetowej, które skutkują zmniejszeniem lub zwiększeniem kwoty uchwalonego budżetu. Wymienić tu należy przede wszystkim zmiany w planach dochodów i wydatków, w tym z tytułu zmiany kwot subwencji oraz dotacji celowych. Natomiast zmiany dokonywane w budżecie to przeniesienia wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, dysponowanie rezerwami oraz inne niemające wpływu na ogólną wielkość ustalonych dochodów i wydatków oraz wynik budżetu.

Dokonywanie zmian budżetu i w budżecie było efektem zarówno działań zewnętrznych polegających na wprowadzaniu kwot dotacji celowych, subwencji ogólnej, środków otrzymanych ze źródeł pozabudżetowych czy też wprowadzaniu do budżetu wydatków finansowanych z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, jak i wewnętrznych wynikających z konieczności prawidłowej realizacji budżetu oraz zapobiegania i przeciwdziałania naruszeniom dyscypliny finansów publicznych. Dotyczyło to głównie przenoszenia środków finansowych między zadaniami w paragrafach, rozdziałach i działach klasyfikacji budżetowej. Wymienione zmiany należały do najczęściej dokonywanych zmian w budżetach jst.

3. Zmiany w uchwałach budżetowych

W 2019 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst i zbadanych przez izby, wyniosła 108 298 i była o 3,4% wyższa niż w 2018 r. (104 721 uchwał i zarządzeń).

Zmiany wprowadzone w budżetach na 2019 r. spowodowały wzrost planowanych wydatków ogółem o 5,7%, w tym wydatków bieżących o 10,5%, oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 9,8% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

Zmiany budżetów jst w 2019 r.

Wyszczególnienie	Plan budżetu (w tys. zł)		Struktura planowana (w %)		Wzrost (w %) 3:2
	początkowy	po zmianach	początkowa	po zmianach	
Dochody ogółem, z tego:	263 019 453,7	281 292 138,4	100,0	100,0	106,9
– dochody własne	129 061 237,8	134 173 389,7	49,0	47,7	104,0
– dotacje celowe	74 047 099,8	85 414 406,5	28,2	30,4	115,4
– subwencja ogólna	59 966 216,2	61 704 342,2	22,8	21,9	102,9
Wydatki ogółem, z tego:	283 479 676,0	299 725 206,0	100,0	100,0	105,7
– wydatki bieżące	216 575 509,4	239 397 332,7	76,4	79,9	110,5
– wydatki majątkowe	66 904 166,6	60 327 873,3	23,6	20,1	90,2
Deficyt budżetu	20 460 222,3	18 433 067,6	x	x	90,1

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 263 uofp 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.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego podjęły w 2019 r. – 848 uchwał o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, na kwotę 1 574 079 tys. zł (w 2018 r. – 823 uchwały na kwotę

1 512 548 tys. zł). Środki finansowe przeznaczone na realizację wydatków niewygasających, zgodnie z obowiązującymi przepisami, powinny być gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego. Po upływie terminu określonego przez organ stanowiący niewykorzystane środki finansowe podlegały przekazaniu na dochody budżetu danej jednostki. W 2019 r. część jednostek, które podjęły uchwały w sprawie wydatków niewygasłych z upływem roku budżetowego, nie przekazała środków na wyodrębniony rachunek budżetu w pełnej wysokości lub wykonała wydatek w roku 2019, dlatego też na wyodrębnione rachunki wydatków niewygasających została przekazana kwota 1 567 741 tys. zł.

Wydatki niewygasające dotyczyły głównie zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (np. przedłużającej się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych⁴), 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 remonty obiektów użyteczności publicznej, budynków komunalnych, sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego).

W przypadku stwierdzenia niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków czy naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 254 uofp, organ wykonawczy może, na podstawie art. 260 uofp, podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Blokowanie planowanych wydatków budżetowych oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków albo wstrzymanie przekazywania środków na realizację zadań finansowanych z budżetu jst. W 2019 r. podjęto dwa zarządzenia o blokowaniu planowanych wydatków (w 2018 r. – cztery).

W związku z nadmiarem posiadanych środków oraz naruszeniem zasad gospodarności, o których mowa w art. 254 uofp, zablokowano wydatki w łącznej kwocie 642 tys. zł, w tym 80 tys. zł wydatków majątkowych. W pierwszym przypadku decyzją wojewody zostały zablokowane wydatki budżetu państwa na dotacje celowe na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone do realizacji ustawami, co spowodowało konieczność objęcia blokowaniem przez organ wykonawczy wydatków w zakresie pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów. W drugiej sytuacji zarządzeniem organu wykonawczego blokowaniem objęto wydatki gminnych jednostek oświatowych, urzędu miejskiego, straży miejskiej, ośrodka pomocy społecznej, żłobka miejskiego i ośrodka sportu i rekreacji. Z zablokowanych środków utworzono rezerwę celową z przeniesienia zablokowanych wydatków budżetowych na podstawie art. 260 uofp. Wyżej wymieniona rezerwa celowa została przeznaczona m.in. na pokrycie ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, dowożenie uczniów do szkół czy zakup energii.

4. Poprawność dokonywanych zmian

Nieprawidłowości stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz w uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżety w 2019 r. nie odbiegają 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 2019 r. bez naruszenia prawa podjęto 98,9% uchwał i zarządzeń zmieniających budżet (w 2018 r. – 98,9%). Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w części I. rozdziale II. pkt 2 *Sprawozdania*.

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).

Rozdział II. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

Jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r. gromadziły środki finansowe na cele publiczne zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹ oraz dysponowały nimi w granicach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustawa o dochodach jst określa źródła pozyskiwanych dochodów samorządowych, zasady ich ustalania i gromadzenia oraz przekazywania dochodów transferowych z budżetu państwa w formie subwencji ogólnej oraz dotacji celowych.

W 2019 r. dochody budżetowe jst zaplanowane na poziomie 281 292 138 tys. zł zostały zrealizowane w 99,0%. Na niepełne wykonanie planu dochodów ogółem wpływ miało niższe o 5,2% wykonanie dochodów z tytułu dotacji celowych. Pozostałe grupy dochodów charakteryzowały się wyższym, w zasadzie zgodnym z planem, wykonaniem.

Od II kwartału 2016 r. samorzady realizują rządowy program „Rodzina 500+”² stanowiący pomoc w wychowywaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych³, których celem jest wsparcie dla polskich rodzin w częściowym pokryciu wydatków związanych z wychowaniem dziecka, w tym opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Czynności te są zadaniem zleconym przez administrację rządową, a koszty działań pokrywane są ze środków budżetu państwa. Rok 2019 był trzecim pełnym okresem rozdysponowywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków z budżetu państwa na wypłatę beneficjentom świadczeń wychowawczych. Wcześniej, przez ponad 3 lata trwania programu, świadczenie było wypłacane tylko na drugie i kolejne dziecko. Jedynie rodziny spełniające kryterium dochodowe mogły otrzymać wsparcie również na pierwsze dziecko lub na jedynaka. Nowelizacja ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci⁴, która wprowadziła zmiany w programie „Rodzina 500 +”, weszła w życie w dniu 1 lipca 2019 r. Od tej daty świadczenie wychowawcze, w wysokości 500 zł miesięcznie, przysługuje na wszystkie dzieci do 18 roku życia, bez względu na dochody uzyskiwane przez rodzinę.

Planowane dochody budżetowe jst zostały wykonane na poziomie nieznacznie wyższym niż w roku poprzednim. W skali kraju większość samorządów (82,0%) zrealizowała dochody na poziomie 95–105% dochodów planowanych, wystąpiły jednak przypadki (23 gminy i miasto na prawach powiatu – Świnoujście) wykonania dochodów ogółem na poziomie niższym niż 80% planu. W odniesieniu do typów jst w 2019 r. dochody wyższe, niż zaplanowano, zostały wykonane przez m.st. Warszawa (100,7%) i powiaty (100,3%).

Dochody budżetowe jst w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Dochody ogółem, z tego:	229 878 740,9	251 846 418,6	278 507 047,0	98,6	98,5	99,0
Dochody własne	113 244 212,9	124 040 015,8	135 766 846,4	100,9	102,0	101,2
Dotacje celowe, w tym:	62 353 778,6	71 376 673,4	80 994 652,3	93,7	92,1	94,8
– na zadania zlecone, w tym:	43 832 525,9	43 828 245,0	53 080 453,0	98,8	98,6	99,3
– program „Rodzina 500+”	23 766 647,5	22 757 864,9	31 162 638,4	99,1	99,0	99,6
Subwencja ogólna	54 280 749,5	56 429 729,4	61 745 548,4	100,0	100,1	100,1

Szczególny rodzaj dochodów samorządowych stanowią dochody własne. Przesądzają one o stopniu i zakresie samodzielności finansowej jednostek. Dochody te zostały zrealizowane w stopniu zbliżonym do lat 2017 i 2018,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 23 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407 z późn. zm.), która weszła w życie 1 kwietnia 2016 r.

³ Od 1 stycznia 2018 r. zadania związane z realizacją świadczenia rodzinnego i świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego realizują wojewodowie poszczególnych województw, a nie jak w latach poprzednich województwa samorządowe.

⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 924).

tj. na poziomie 101,2% planu. Podobnie jak w latach poprzednich, nie osiągnięto w pełni zaplanowanych kwot dotacji celowych, pomimo że 59,9% jednostek wykonało je na poziomie 95–100% dochodów planowanych. Wśród głównych źródeł dochodów samorządowych wskaźnik wykonania dotacji celowych był niższy niż zaplanowany. W grupie dotacji celowych, w stopniu zbliżonym do założonych wielkości, jest pozyskały środki na zadania zlecone (w tym związane z programem „Rodzina 500+”), na poziomie 95–100% planu otrzymało je 99,0% samorządów.

Regułą jest, że subwencja ogólna wpływa na rachunki jst w zaplanowanej wielkości – w 2019 r. kwoty w pełni zgodne z zaplanowanymi otrzymało 90,3% jst.

Począwszy od 2008 r., dochody gromadzone przez jst obligatoryjnie ujmowane są w podziale na dochody bieżące i majątkowe⁵. Do dochodów majątkowych zaliczane są dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody pochodzące ze sprzedaży majątku oraz dochody otrzymywane w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi stanowią dochody bieżące. Cechą dochodów bieżących jest cykliczny wpływ do budżetów oraz istotny stopień przewidywalności ich wysokości, natomiast wielkości dochodów majątkowych są trudne do oszacowania.

W budżetach jst dochody bieżące, stanowiące zdecydowaną większość dochodów ogółem, zostały wykonane na poziomie 100,2% planu. W granicach 95–105% wykonało je 96,4% wszystkich jst.

Realizacja dochodów majątkowych w 2019 r. kształtowała się korzystniej niż w roku poprzednim – wskaźnik zwiększył się o 9,1 punktu procentowego w stosunku do ubiegłego roku i wyniósł 88,6%. Dochody te w przedziale 90–100% planu osiągnęło 27,2% jednostek, mniej niż 70% planu – 20,0% jst (w tym 34 jednostki na poziomie niższym niż 20% planu). Z kolei wyższe niż zaplanowane dochody majątkowe uzyskało 27,5% samorządów. Dochodów ze sprzedaży majątku nie zaplanowało w swoich budżetach 251 jst (231 gmin i 20 powiatów), spośród których 89 jednostek ostatecznie uzyskało dochody z tego tytułu. Natomiast 55 gminom, które zaplanowały dochody ze sprzedaży majątku, nie udało się ich pozyskać.

Dochody budżetowe jst w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Dochody ogółem, z tego:	229 878 740,9	251 846 418,6	278 507 047,0	98,6	98,5	99,0
Dochody bieżące, z tego:	216 130 148,3	229 630 341,2	253 312 302,6	100,3	100,9	100,2
Dochody własne, w tym:	108 550 782,0	118 632 465,7	127 605 212,0	101,7	103,0	101,2
– PIT, CIT	53 266 533,7	60 605 553,5	67 041 913,6	102,3	105,4	101,7
Dotacje celowe, w tym:	53 579 866,3	54 859 297,0	64 246 404,9	97,7	97,3	98,3
– na zadania zlecone, w tym:	43 534 654,1	43 699 664,5	52 908 617,2	98,9	98,7	99,3
– program „Rodzina 500+”	23 766 106,9	22 757 712,7	31 161 774,6	99,1	99,0	99,6
Subwencja ogólna	53 999 500,0	56 138 578,5	61 460 685,7	100,0	100,1	100,1
Dochody majątkowe, z tego:	13 748 592,6	22 216 077,4	25 194 744,4	78,4	79,5	88,6
Dochody własne, w tym:	4 693 430,9	5 407 550,1	8 158 186,5	84,2	83,3	100,5
– dochody ze sprzedaży majątku	3 525 321,7	3 757 810,4	3 140 183,1	85,2	84,1	83,8
Dotacje celowe, w tym:	8 773 912,3	16 517 376,4	16 748 247,3	75,1	78,0	83,6
– na zadania zlecone, w tym:	297 871,8	128 580,5	171 835,8	94,8	90,2	97,0
– program „Rodzina 500+”	540,6	152,2	863,8	90,1	99,7	98,3
Subwencja ogólna	281 249,5	291 150,9	284 862,7	100,0	99,9	100,7

Podobnie jak w latach ubiegłych, jst uzyskały ponadplanowe dochody własne na zadania bieżące (101,2%). Na wskaźnik ten miało wpływ uzyskanie wyższych, niż planowano, dochodów z udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), stanowiących łącznie 52,5% zrealizowanych bieżących dochodów własnych. W 2019 r. większość jst (86,9% ogółu) uzyskała dochody z tytułu udziału w podatkach dochodowych na poziomie 100–105% planu.

⁵ Art. 1 pkt 51 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832).

Plan dochodów majątkowych został wykonany na wyższym poziomie niż w ubiegłych latach. W przeciwieństwie do dwóch poprzednich lat własne dochody majątkowe zostały przez samorządy zrealizowane w kwotach planowanych, mimo malejącego wskaźnika wykonania dochodów pochodzących ze sprzedaży majątku.

W 2019 r. dochody pochodzące ze środków zewnętrznych – z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z innych źródeł zagranicznych – wykonane zostały na poziomie 83,1% planu i stanowiły 6,8% wykonanych dochodów ogółem. Dotacje i środki bieżące to 1,7% uzyskanych dochodów bieżących i 1,5% dochodów ogółem, natomiast wśród dochodów majątkowych 58,3% to środki zewnętrzne, stanowiące 5,3% dochodów ogółem.

Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych¹⁾ w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Dochody ogółem, w tym:	229 878 740,9	251 846 418,6	278 507 047,0	98,6	98,5	99,0
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	8 894 283,0	16 820 909,6	18 863 717,3	71,9	75,9	83,1
Dochody bieżące, w tym:	216 130 148,3	229 630 341,2	253 312 302,6	100,3	100,9	100,2
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	2 954 120,5	3 908 655,5	4 183 225,4	82,1	84,0	87,5
Dochody majątkowe, w tym:	13 748 592,6	22 216 077,4	25 194 744,4	78,4	79,5	88,6
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	5 940 162,5	12 912 254,1	14 680 491,8	67,8	73,8	81,9

¹⁾ Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono rozdział XI *Sprawozdania*.

Potencjalne dochody podatkowe

Gminy, miasta na prawach powiatu i m.st. Warszawa uzyskują zaliczane do dochodów własnych bieżące dochody z podatków i opłat lokalnych. Podjęte przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych spowodowały, że dochody jst były w 2019 r. o 3 431 411 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania, co stanowiło 2,5% kwoty wykonanych dochodów własnych.

Największe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły podatku od nieruchomości – 67,7% ogółu tych skutków. Stawki tego podatku zostały obniżone przez organy stanowiące jst w nieco większym stopniu niż w ubiegłym roku. Samorządy wykonały dochody niższe o 8,8% od możliwych do uzyskania (w 2018 r. skutki obniżenia stawek tego podatku wyniosły 8,6%).

Dochody podatkowe¹⁾ gmin i miast na prawach powiatu oraz m.st. Warszawy możliwe do uzyskania w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania					
	2017	2018	2019	wykonanie	z tego:	
					skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	68 817 704,9	75 171 264,8	80 647 815,3	76 287 428,6	3 431 410,9	928 975,9
– PIT, CIT	36 654 443,7	41 654 015,1	46 019 831,0	46 019 831,0	-	-
– podatek rolny	1 612 291,0	1 606 344,5	1 678 930,4	1 536 598,3	130 901,8	11 430,3
– podatek od nieruchomości	24 795 946,2	25 751 734,6	26 529 186,1	23 299 278,1	2 323 966,7	905 941,4
– podatek leśny	297 276,9	306 682,5	300 557,1	298 027,2	1 705,0	825,0
– podatek od środków transportowych	1 918 666,3	2 094 793,4	2 153 842,5	1 169 811,6	974 837,4	9 193,5
– pozostałe podatki i opłaty	3 539 080,8	3 757 694,7	3 965 468,2	3 963 882,4	-	1 585,8

¹⁾ Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin, miast na prawach powiatu i m.st. Warszawy.

W 2019 r. rady gmin i miast na prawach powiatu częściej niż w latach poprzednich rezygnowały z wpływów na skutek obniżenia stawek podatku rolnego. Jednostki te wykonały dochody z tego tytułu niższe o 7,8% od możliwych do uzyskania (w latach 2017 i 2018 wskaźniki te wynosiły odpowiednio 7,2% i 6,9%).

Wydane przez organy podatkowe decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń obniżyły o 928 976 tys. zł wpływy do budżetów jst. Ubytek dochodów własnych z tego powodu stanowił 0,7%. Podobnie jak w przypadku obniżenia górnych stawek podatkowych, największe znaczenie miały decyzje dotyczące podatku od nieruchomości (97,5%). Łączne skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń wyniosły 4 360 387 zł, co stanowiło 3,2% dochodów własnych jst i 1,6% dochodów ogółem zrealizowanych przez samorządy.

1.2. Wykonanie planu wydatków

Wydatki budżetowe jst ogółem – podobnie jak w latach wcześniejszych – w 2019 r. nie zostały wykonane w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości ich realizacja wyniosła 93,5% i była bardzo zbliżona do poziomu roku poprzedniego (93,2%).

Powyżej średniej wydatki wykonane zostały w m.st. Warszawa (94,8%), miastach na prawach powiatu (94,3%), natomiast poniżej – w województwach samorządowych (93,2%), gminach (93,0%) oraz w powiatach (92,9%).

Spośród 2 806⁶ jst:

- zdecydowana większość jst (81,9%) wykonała wydatki w przedziale 90–100% planu,
- żadna jednostka nie przekroczyła planu wydatków ogółem (najwyższy stopień wykonania wyniósł 99,5%),
- 8 jst (0,3%) osiągnęło poziom realizacji wydatków poniżej 70% planu (najniższy poziom wykonania wydatków wyniósł 63,4%).

Powtarzające się zjawisko trafniejszego planowania przez jst wielkości wydatków bieżących niż majątkowych wystąpiło również w 2019 r. Wydatki bieżące, do których zalicza się wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, dotacje przekazane innym samorządom, wydatki związane z obsługą długu publicznego oraz udzielanymi poręczeniami i gwarancjami, a także pozostałe wydatki związane z funkcjonowaniem jst i jednostek im podległych – zostały zrealizowane przez jst w 95,7% (w 2018 r. – 95,8%), podczas gdy majątkowe, do których zalicza się inwestycje, zakupy inwestycyjne, dotacje inwestycyjne oraz wydatki kapitałowe – w 84,6% (w 2018 r. – 84,2%). Na niższy poziom realizacji wydatków majątkowych, zwłaszcza inwestycyjnych bezpośredni, wpływ mają poziom i struktura dochodów jst, które warunkują aktywność inwestycyjną samorządów.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Wydatki ogółem, z tego:	230 166 344,2	259 386 268,0	280 209 014,7	93,5	93,2	93,5
Wydatki bieżące, z tego:	194 951 708,5	206 508 330,5	229 156 651,3	95,8	95,8	95,7
– wydatki jednostek budżetowych, z tego:	129 360 027,1	137 997 835,7	149 020 383,1	95,5	95,6	95,2
– wynagrodzenia i pochodne	75 955 302,6	81 336 689,5	88 372 891,5	98,1	98,0	97,7
– pozostałe bieżące	53 404 724,5	56 661 146,2	60 647 491,6	92,0	92,3	91,7
– świadczenia na rzecz osób fizycznych	41 957 037,9	41 975 479,3	50 633 516,6	98,3	98,1	98,7
– dotacje	18 796 699,3	20 627 017,4	23 201 126,0	98,0	98,2	98,2
– wydatki na poręczenia i gwarancje	24 413,5	25 965,6	32 845,6	14,2	16,0	17,9
– wydatki na obsługę długu	1 858 575,4	1 859 721,9	2 035 143,3	88,5	89,6	88,0
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uopf	2 954 955,2	4 022 310,8	4 233 636,7	74,3	77,1	78,7
Wydatki majątkowe, w tym:	35 214 635,7	52 877 937,4	51 052 363,4	82,5	84,2	84,6
– wydatki inwestycyjne, w tym:	33 484 015,3	51 075 048,1	48 973 867,9	81,9	83,9	84,2
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uopf	10 014 656,6	21 459 536,6	21 017 309,2	74,1	81,1	83,4

⁶ Gmina Boguszów-Gorce nie złożyła sprawozdań za 2019 r.

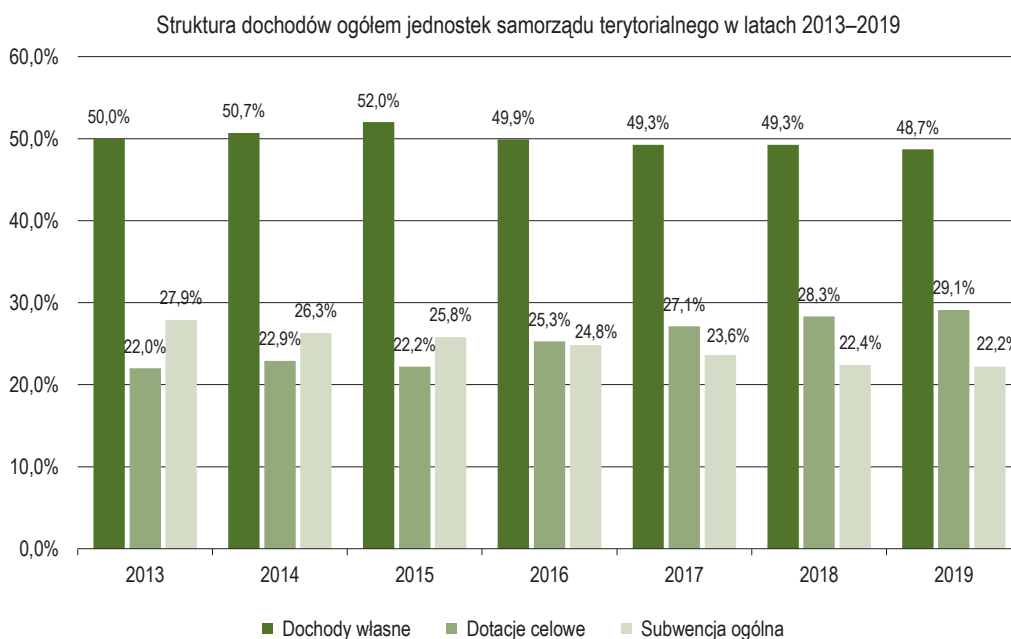
Spośród wydatków bieżących wysoki stopień realizacji wykazały wydatki przeznaczane przez jst na świadczenia na rzecz osób fizycznych (98,7%), na dotacje dla innych podmiotów (98,2%) oraz wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (97,7%). Najniższe wykonanie planu w tej grupie wydatków dotyczyło środków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków pomocowych, na które samorządy przeznaczyły 78,7% zaplanowanych na ten cel środków. Poziom wykonania w tej grupie wydatków był wyższy niż w roku poprzednim zaledwie o 1,6 punktu procentowego, a w stosunku do 2017 r. o 4,4 punktu procentowego.

Poziom zrealizowanych wydatków majątkowych (w tym inwestycyjnych), choć niższy niż bieżących, nieznacznie przekroczył wskaźnik wykonania z roku ubiegłego – wyniósł on 84,6% (wzrost o 0,4 punktu procentowego, a w stosunku do 2017 r. o 2,1 punktu procentowego). Zaplanowane wydatki inwestycyjne 68,4% samorządów wykonało w co najmniej 80% (w 2018 r. – 72,8%, w 2017 r. – 67,5%), 6,0% jst zrealizowało mniej niż połowę planowanych inwestycji (w 2018 r. – 4,6%, w 2017 r. – 7,1%), w 0,2% (5 jednostek) nie przekroczyło 10%. Najniższy poziom realizacji wydatków inwestycyjnych wyniósł 2,8%.

2. Struktura dochodów i wydatków

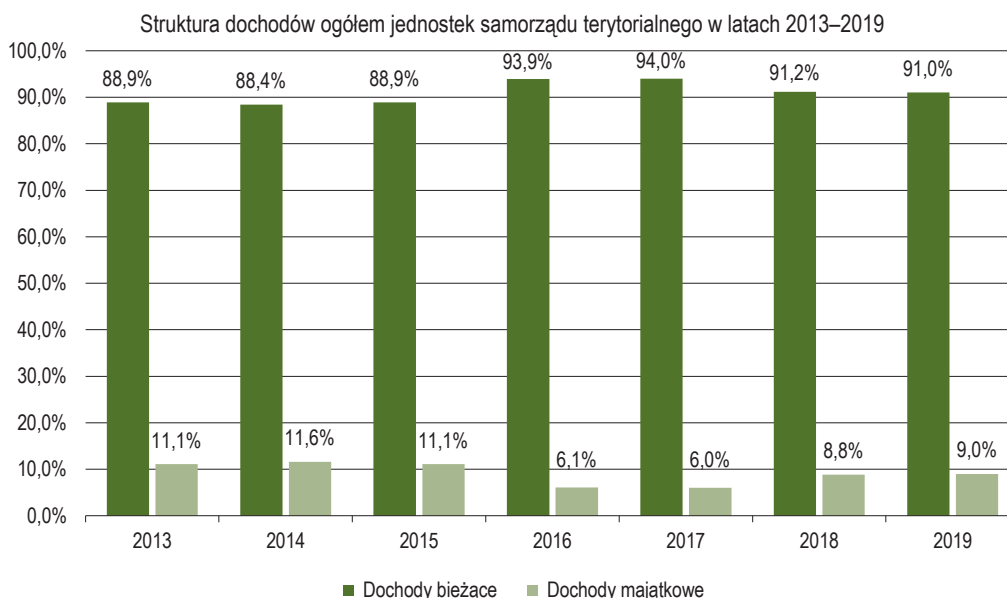
W 2019 r. budżety jst w połowie (51,3%) opierały się na dotacjach i subwencji ogólnej przekazywanych z budżetu państwa, natomiast pozostałe 48,7% dochodów ogółem stanowiły własne dochody budżetowe będące szczególnym rodzajem dochodów świadczących o poziomie samodzielności finansowej samorządu. Wśród wszystkich samorządów wysoką samodzielność finansową, mierzoną wskaźnikiem osiągniętego przez nie udziału dochodów własnych na poziomie przekraczającym 70,0% zrealizowanych dochodów, zanotowały tylko 23 samorządy – 19 gmin, miasto na prawach powiatu Sopot, m.st. Warszawa i dwa województwa samorządowe (dolnośląskie i mazowieckie). W gronie najbardziej niesamodzielnych finansowo samorządów znalazły się 3 gminy (Ropa – woj. małopolskie, Dzikowiec – woj. podkarpackie i Janowiec Kościelny – woj. warmińsko-mazurskie) – w ich budżetach udział dochodów własnych stanowił mniej niż 15%, co skutkowało uzależnieniem tych jednostek od dochodów przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych lub subwencji ogólnej.

Pełniące uzupełniającą rolę dochody transferowe przekazywane w formie dotacji celowych osiągnęły wyższy poziom udziału w strukturze dochodów niż w poprzednich latach, a udział subwencji w ogólnej kwocie dochodów w porównaniu z ubiegłymi latami sukcesywnie się obniża.



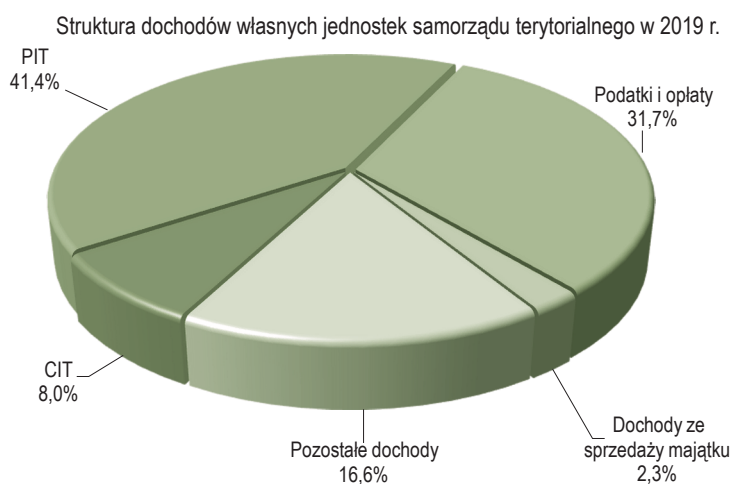
W uzyskanych przez jst dochodach niezmiennie dominowały dochody bieżące, kształtując się na poziomie 91,0%, natomiast udział dochodów majątkowych wyniósł 9,0%. W 2019 r. w 65,9% samorządów dochody bieżące stanowiły od 90 do 100% dochodów ogółem. Tyle samo jst (65,9%) uzyskało dochody majątkowe na poziomie nieprzekraczającym 10% ogólnej kwoty dochodów (w tym w budżetach 31,2% jednostek stanowiły one mniej niż 5% wszystkich zrealizowanych

dochodów, a do dwóch gmin takie dochody nie wpłynęły). W dwóch samorządach (gmina Krynica Morska – woj. pomorskie i powiat wysokomazowiecki) udział dochodów majątkowych był wyższy niż 50% dochodów wykonanych⁷.



W dochodach uzyskanych przez jst w 2019 r. dochody własne stanowiły 48,7%, z czego dochody bieżące 45,8% (w tym udziały w podatkach dochodowych – 24,1%, podatki i opłaty – 15,4%, pozostałe własne dochody bieżące – 6,3%), natomiast własne dochody majątkowe – 2,9% (w tym dochody ze sprzedaży majątku – 1,1% dochodów ogółem, które dla ponad 2/3 jst (68,8%) nie stanowiły w budżecie nawet 1%, a 216 jst nie zrealizowało żadnych dochodów z tego źródła).

W strukturze wszystkich zrealizowanych dochodów dla 4/5 samorządów (80,3%) udział własnych dochodów bieżących nie przekroczył 45%, a w 18,8% jst osiągnął poziom od 45 do 65%. Jedynie dla czterech samorządów (gminy Kleszczów i Rzaśnia – woj. łódzkie, Rewal – woj. zachodniopomorskie i mazowieckie województwo samorządowe) dochody te miały znaczny udział w strukturze dochodów ogółem – powyżej 75%. Większość bieżących dochodów własnych stanowią podatki i opłaty, w tym udziały w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych. Dla 55,7% jst wskaźnik udziału w podatkach dochodowych wyniósł poniżej 15%, a dla ponad 1/3 (35,2%) udziały te mieściły się w przedziale 15–25% dochodów ogółem. Pozostałe podatki i opłaty w budżetach 65,7% jst stanowiły 10–25% dochodów ogółem, a 1/4 jednostek (25,6%) odnotowała je na poziomie nieprzekraczającym 10%. W przypadku 9 gmin (0,3% ogółu jst) dochody z tytułu podatków i opłat stanowiły ponad 50% dochodów ogółem.

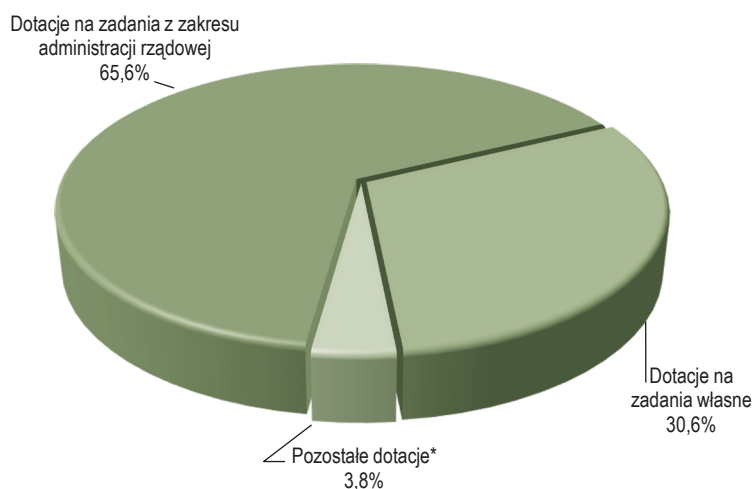


⁷ W gminie Krynica Morska udział dochodów majątkowych był najwyższy w kraju i osiągnął poziom 52,8% wykonanych dochodów ogółem.

W dochodach własnych największe znaczenie miały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (41,4%). Istotnym źródłem dochodów własnych były także wpływy z podatku od nieruchomości (17,2%), stanowiącego najbardziej efektywny i najważniejszy podatek lokalny, natomiast niewielkie znaczenie miały dochody ze sprzedaży majątku (2,3%).

Dotacje celowe na realizację zadań zleconych lub dofinansowanie zadań własnych samorządu stanowiły w 2019 r. – 29,1% dochodów ogółem jst, z tego dotacje na zadania bieżące – 23,1% i majątkowe – 6,0%.

Struktura dotacji celowych jednostek samorządu terytorialnego w 2019 r.



* Dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych

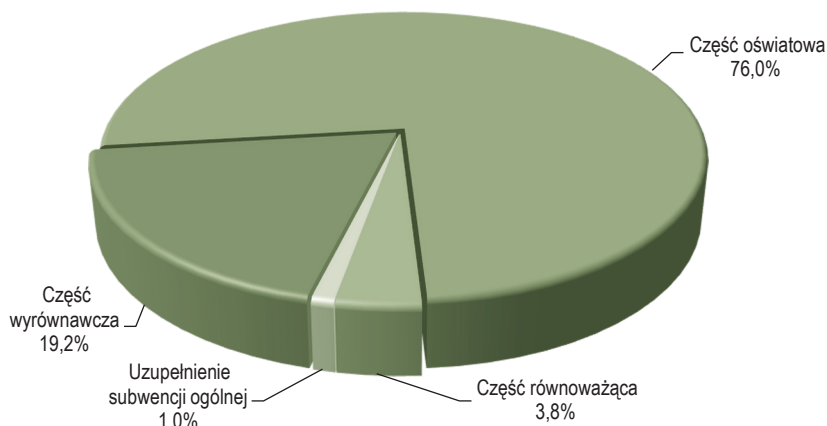
W uzyskanych przez samorzady kwotach dotacji przeważały środki otrzymane na realizację zadań bieżących – 79,3%, a 20,7% dotacji miało przeznaczenie inwestycyjne (udział dotacji bieżących wzrósł, a majątkowych zmniejszył się o 2,4 punktu procentowego).

Analogicznie jak w trzech poprzednich latach, w 2019 r. w ramach otrzymywanych dotacji celowych jst większe środki otrzymały na dofinansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej niż zadań własnych. Różnica między ich udziałem w kwocie otrzymanych dotacji ogółem wynosiła 35,0 punktów procentowych. Jest to związane z przekazywaniem samorządom środków na wypłatę świadczeń wychowawczych w ramach rządowego programu „Rodzina 500+”. W 2019 r. wpływy z tego tytułu stanowiły 58,7% dotacji na zadania zlecone oraz ponad 1/3 (38,5%) ogólnej kwoty otrzymanych dotacji celowych. Dla ponad 3/4 samorządów (78,9%) dochody otrzymane na wypłatę świadczenia wychowawczego i obsługę programu mieściły się w przedziale 10–20% wszystkich zrealizowanych dochodów.

W strukturze dochodów ogółem zwiększyło się znaczenie dotacji na zadania bieżące (o 1,3 punktu procentowego), natomiast dotacje na zadania inwestycyjne zmniejszyły się o 0,6 punktu procentowego. Dochody otrzymane z tytułu dotacji celowych na zadania bieżące w prawie połowie samorządów (48,8%) ukształtowały się na poziomie 30–40% ogółu dochodów, a dla 37 gmin stanowiły ponad 40% dochodów. W zdecydowanej większości jst (96,3%) udział dochodów z tytułu dotacji celowych na inwestycje był niższy niż 1/5 dochodów ogółem, z tego 38,4% samorządów otrzymało je w przedziale stanowiącym 5–20%, a ponad połowa jednostek (58,0%) na poziomie niższym niż 5%. Ponadto 31 gmin nie uzyskało dochodów z tytułu dotacji celowych na inwestycje.

W 2019 r. w strukturze wszystkich samorządowych dochodów udział środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej kształtował się na poziomie 22,2% (w tym zdecydowana większość to część bieżąca – 22,1%). Dla 60,5% samorządów udział dochodów z tego źródła był niższy niż 30% dochodów ogółem, w przedziale od 30 do 50% znalazło się 38,5% jst, a w pozostałej części jednostek (25 powiatów) subwencja ogólna przekroczyła 50% zrealizowanych dochodów.

W kwocie otrzymanych przez jst środków pochodzących z subwencji ogólnej niezmiennie największe znaczenie ma jej część oświatowa stanowiąca w 2019 r. 3/4 dochodów zrealizowanych z tego źródła i prawie 1/5 (16,8%) kwoty dochodów ogółem wykonanych przez samorzady.

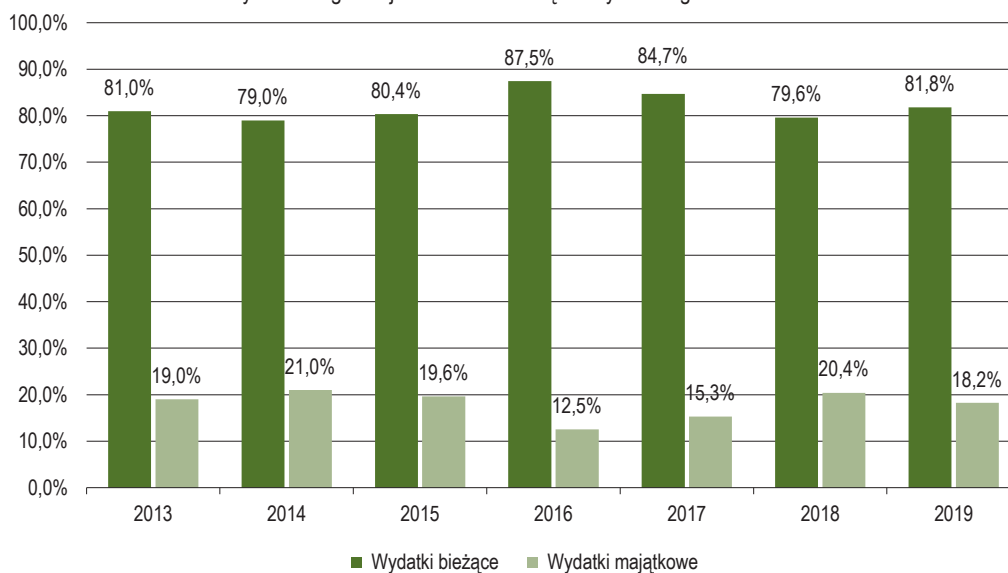
Struktura subwencji ogólnej¹⁾ jednostek samorządu terytorialnego w 2019 r.

¹⁾ Na wykresie nie ujęto części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej w strukturze 0,00014%.

Regułą jest, że główną część zadań samorządowych realizują gminy i miasta na prawach powiatu. Ich udział w ogólnej kwocie dochodów jest wyniósł odpowiednio 48,5% i 27,2%. Największą samodzielność ekonomiczną, czyli możliwość kształtowania wielkości pozyskiwanych dochodów i określania kierunków ich wykorzystania, posiadały m.st. Warszawa i miasta na prawach powiatu. Jednostki te zanotowały największy udział dochodów własnych w strukturze zrealizowanych przez nie dochodów, na poziomie 72,0% i 55,5%, uzupełniające znaczenie miały natomiast dochody pochodzące z dotacji celowych i subwencji ogólnej. Dochody otrzymane z tytułu dotacji celowych odegrały istotną rolę w budżetach gmin – 34,2% (w tym 16,2% zrealizowanych dochodów pochodziło z dotacji na realizację programu „Rodzina 500+”) i województw samorządowych – 33,5% (w tym ponad połowa miała przeznaczenie inwestycyjne – 18,3%). Przekazana z budżetu państwa subwencja ogólna w najwyższym stopniu wpłynęła na strukturę dochodów powiatów, stanowiąc najważniejszy składnik ich wpływów – 38,0%.

W strukturze wydatków – w stosunku do 2018 r. – zaszły zmiany polegające na wzroście udziału wydatków bieżących i spadku udziału wydatków majątkowych o 2,2 punktu procentowego. Udział części bieżącej wyniósł 81,8%, natomiast udział wydatków majątkowych wyniósł 18,2% (w całości był to spadek udziału wydatków inwestycyjnych do poziomu 17,5%). Liderem w przeznaczaniu znacznej części swoich budżetów na zadania inwestycyjne były województwa samorządowe – 36,3%, natomiast w jednostkach pozostałych typów udział ten nie przekraczał 20% (powiaty – 17,6%, gminy – 16,6%, miasta na prawach powiatu – 15,8%, m.st. Warszawa – 12,4%). Udział środków w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 w 2019 r. wyniósł 7,5% i zmniejszył się o 0,8 punktu procentowego.

Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2013–2019



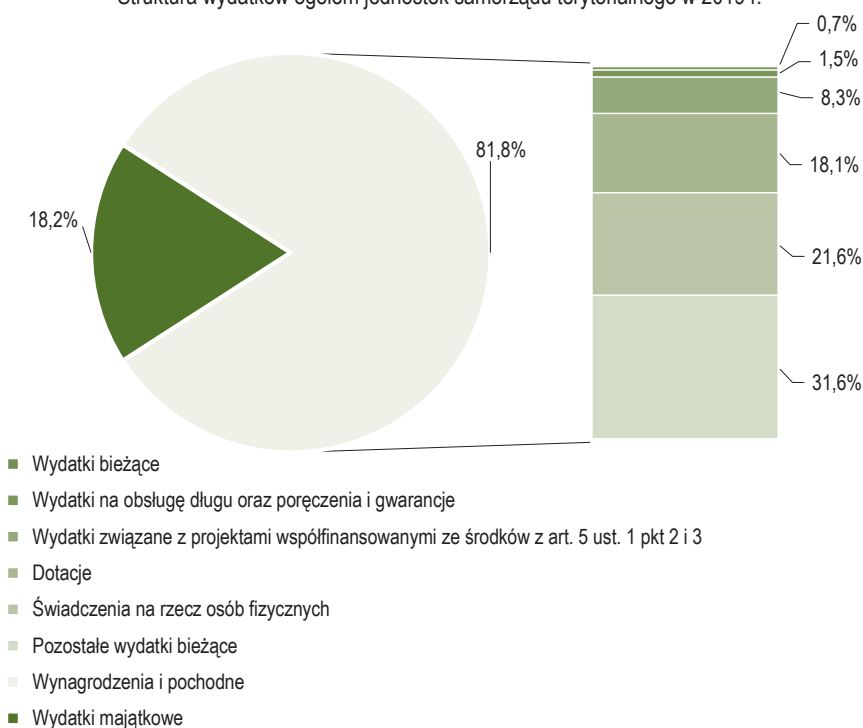
Spadek poziomu inwestycji znalazł odzwierciedlenie w zmianie struktury wydatków w całym kraju. Do 25,5% ogółu jst zmniejszyła się liczba jednostek, w których udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem nie przekraczał 10% (w 2018 r. – 13,7%), w 67,5% kształtował się w granicach 10–30% (w 2018 r. – 73,1%), a w pozostałych 7,0% oscylował w przedziale 30–50% (w 2018 r. – 12,9%). Ponad połowę swoich wydatków na inwestycje przeznaczyły 3 jst – województwo podlaskie – 63,0%, gmina Uniejów – 56,1% i województwo świętokrzyskie – 50,6%.

W 2019 r. zmniejszyła się liczba jst, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi – jednostki takie stanowiły 90,1% ogółu jst, podczas gdy w 2018 r. odsetek ten wyniósł 92,5%.

Finansowanie przez jst poszczególnych grup wydatków bieżących było zbliżone do poziomu z roku ubiegłego. W dalszym ciągu najwyższy był udział wydatków przeznaczanych przez samorządy na wynagrodzenia i pochodne – 31,5% (z 3 do 5 wzrosła liczba jednostek, w których udział ten przekraczał 65% wydatków ogółem). Tak jak w poprzednich latach, największą część budżetu na wynagrodzenia przeznaczają powiaty (50,3%) – po dwóch kolejnych latach spadku rok 2019 przyniósł wzrost o 2,7 punktu procentowego. Udział tej grupy wydatków wzrósł także w gminach – 0,4 punktu procentowego (30,5%), natomiast w pozostałych grupach jst uległ nieznacznemu zmniejszeniu – w województwach samorządowych i w miastach na prawach powiatu analogicznie o 0,6 punktu procentowego oraz w m.st. Warszawa – 0,1.

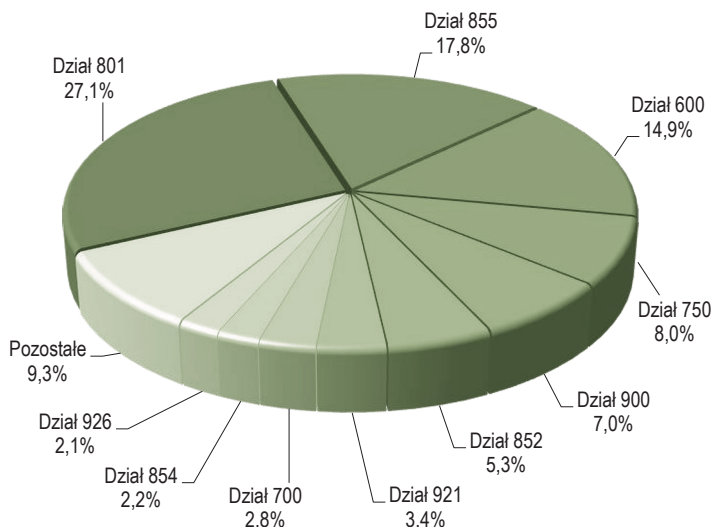
Na wydatki na świadczenia społeczne jst przeznaczyły 18,1% ogółu wydatków – 1,9 punktu procentowego więcej niż w roku ubiegłym, nieznacznie zwiększyła się wielkość dotacji udzielanych przez jst z 8,0% do 8,3%, natomiast udział wydatków na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje utrzymał się na tym samym poziomie i wyniósł 0,7%. Wydatki bieżące związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych stanowiły w 2019 r. – 1,5% wydatków ogółem.

Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w 2019 r.



Niezmiennie od wielu lat wydatki jst koncentrowały się głównie w następujących działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie (27,1%), Rodzina (17,8%), Transport i łączność (14,9%), Administracja publiczna (8,0%), Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (7,0%) oraz Pomoc społeczna (5,3%).

Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.

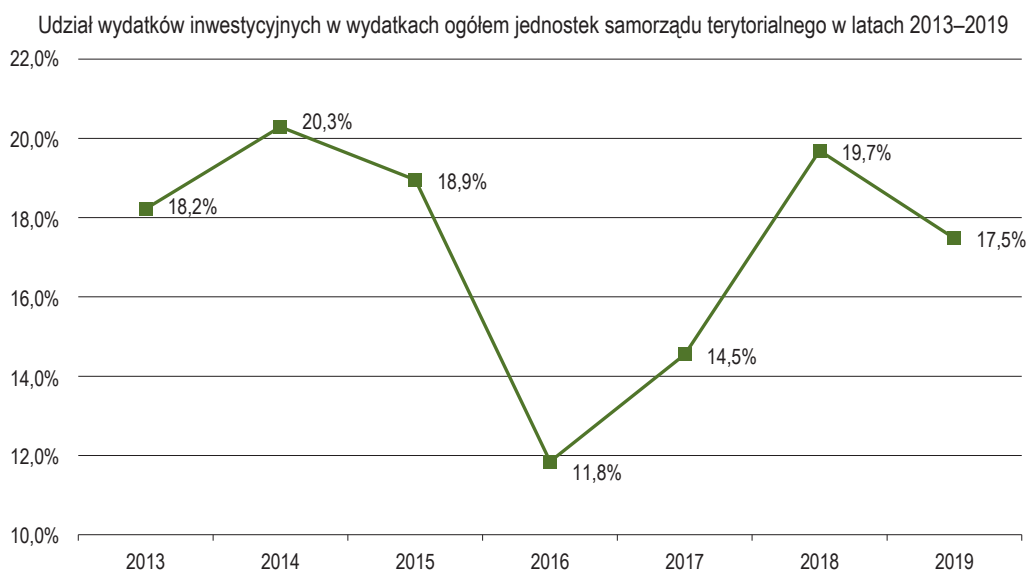


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 926 – Kultura fizyczna.

Na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem najczęściej ze swoich budżetów przeznaczały gminy i powiaty (po 29,3%) oraz miasta na prawach powiatu (28,6%). Wydatki w dziale Rodzina w największym stopniu obciążały budżety gmin (24,9%) i miast na prawach powiatu (16,0%) w związku z wypłatą świadczeń wychowawczych (program „Rodzina 500+”). Na zadania z zakresu pomocy społecznej – podobnie jak rok wcześniej – najczęściej środków wydatkowały powiaty – przeznaczyły na ten cel 10,3% swoich wydatków. Wydatki w zakresie transportu stanowiły najpoważniejszą część wydatków województw samorządowych (47,6%) i m.st. Warszawy (25,0%), natomiast na zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska najczęściej swoich wydatków przeznaczyły gminy (9,3%) i miasta na prawach powiatu (7,3%). Wydatki w dziale Administracja publiczna w największym stopniu obciążały budżety powiatów (10,9%) i województw samorządowych (10,7%).

W skali całego kraju zdecydowaną część zadań samorządowych realizowały gminy (48,3%). Wydatki miast na prawach powiatu stanowiły 27,9% wszystkich wydatków samorządowych, powiatów – 10,6%, a udział wydatków m.st. Warszawy i województw samorządowych nie przekroczył 10% (odpowiednio 6,7% i 6,6%).

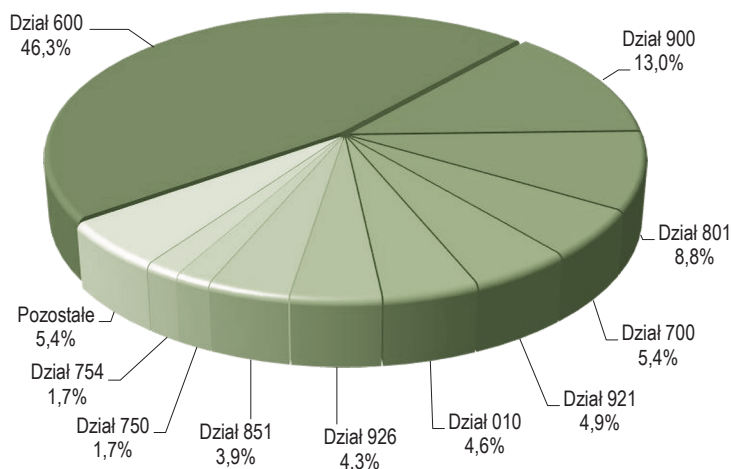
W 2019 r. udział wydatków inwestycyjnych był niższy w porównaniu do roku 2018 o 2,2 punktu procentowego i stanowił 17,5% wydatków ogółem jst. Największą część tych wydatków zrealizowały gminy (45,8%) oraz miasta na prawach powiatu (25,2%).



Główne kierunki inwestowania samorządów nie zmieniają się od lat. W 2019 r. wydatki przeznaczane przez jst na budowę i modernizację dróg – choć ich udział w inwestycjach ogółem spadł w stosunku do roku ubiegłego – osiągnęły najwyższy poziom, stanowiąc blisko połowę wszystkich samorządowych wydatków inwestycyjnych (46,3%). Najwięcej inwestycji drogowych zrealizowały gminy – 31,8%, miasta na prawach powiatu – 27,3% i województwa samorządowe – 20,6%.

Kolejnymi dziedzinami inwestowania, choć już nie tak znaczącymi, były zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska (13,0%) oraz oświatą (8,8%), w których dominowały gminy, realizując odpowiednio 75,3% i 48,9% poziomu inwestycji w tych dziedzinach.

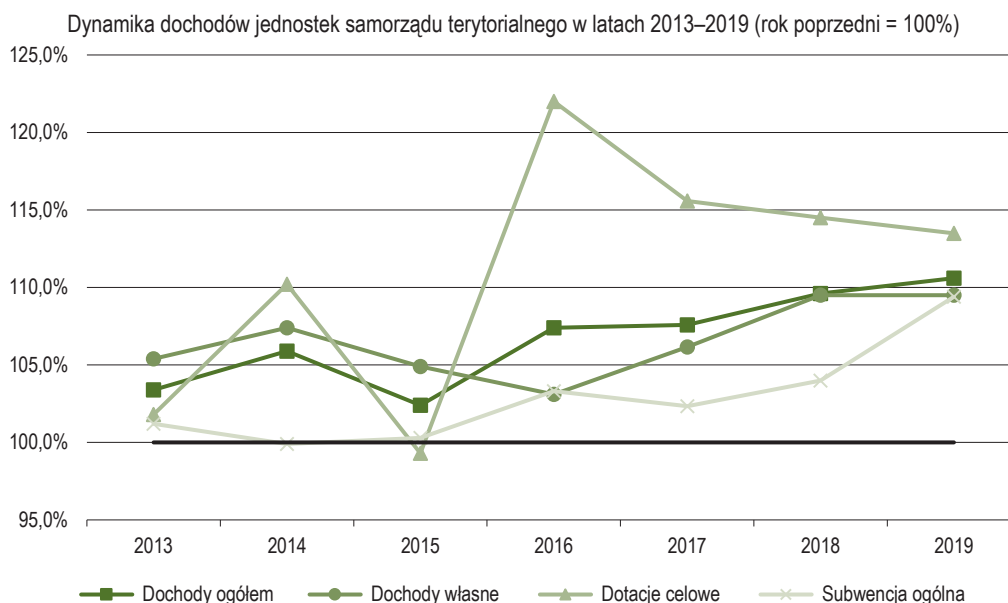
Struktura wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

3. Dynamika dochodów i wydatków

Dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrastają rok do roku. Wynik osiągnięty w 2019 r. był nieco wyższy od dynamiki z lat 2017 i 2018, wynoszącej odpowiednio 107,6% i 109,6%. W 2019 r. sektor samorządowy wykonał dochody ogółem wyższe o 10,6% w porównaniu z dochodami roku poprzedniego, na co wpływ miał wzrost dochodów uzyskiwanych z tytułu dotacji celowych (o 13,5%). Dochody własne i subwencja ogólna wzrosły odpowiednio o 9,5% i 9,4%.



Wzrost wskaźnika dochodów ogółem odnotowano we wszystkich typach samorządów: miasta na prawach powiatu i województwa samorządowe zwiększyły dochody o 10,6%, powiaty – o 9,8%, a m.st. Warszawa – o 6,5%. Najwyższy wzrost wskaźnika dochodów odnotowano w gminach (o 11,3%), przede wszystkim wskutek zrealizowania wyższych dochodów z tytułu dotacji celowych, na poziomie 114,1% dochodów roku ubiegłego, w tym dotacje celowe na zadania zlecone wzrosły o 19,2%, z tego przeznaczone na realizację rządowego programu „Rodzina 500+” o 31,2%.

Wzrost dochodów ogółem na poziomie niższym niż 20% odnotowano w 3/4 wszystkich samorządów (75,1%). W 14,4% jst (405) wzrost był wyższy, w tym w 10 jednostkach (7 gmin oraz powiaty: grudziądzki, rycki i wysokomazowiecki) o więcej niż połowę dochodów zrealizowanych rok wcześniej (maksymalnie w gminie Krynica Morska z woj. pomorskiego – o 70,3%). Spadek dochodów ogółem poniżej dochodów roku poprzedniego dotyczył 10,4% samorządów, z tego w 231 samorządach nie był niższy niż 10%.

Podstawową grupę dochodów jst, od których uzależniona jest samodzielność finansowa jednostek, stanowią dochody własne. Ich poziom wyniósł 109,5% dochodów roku ubiegłego. Dochody bieżące z tego źródła zwiększyły się o 7,6%. W ramach własnych dochodów bieżących kolejny rok z rządu utrzymuje się tendencja wzrostowa dynamiki dochodów z tytułu udziału jst we wpływach z podatków dochodowych – wzrost o 10,6% (w latach 2017 i 2018 odpowiednio o 9,7% i 13,8%), w tym dochody z tytułu udziału jst w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) o 12,4%, natomiast od osób fizycznych (PIT) o 10,3%. Zwiększyły się także wpływy z podatków i opłat samorządowych – o 4,7% (w 2018 r. wzrost dochodów z tego źródła wyniósł 3,9%).

Własne dochody majątkowe samorządów były wyższe o 50,9% niż w 2018 r. (w którym wzrosły o 15,2% w stosunku do roku poprzedniego). Sprzedaż majątku w 2019 r. przyniosła spadek dochodów o 16,4%, natomiast w latach 2017 i 2018 dochody z tego tytułu wyniosły odpowiednio 104,3% i 106,6% dochodów ubiegłorocznych.

W stosunku do roku ubiegłego swoją samodzielność finansową zwiększyło ponad 4/5 jst (89,3%), uzyskując wzrost dochodów własnych, wśród nich 797 jednostek (28,4%) na poziomie zbliżonym do ubiegłorocznego (dynamika nieprzekraczająca 110%). W 95 samorządach dynamika tego źródła dochodów była wyższa niż 50%.

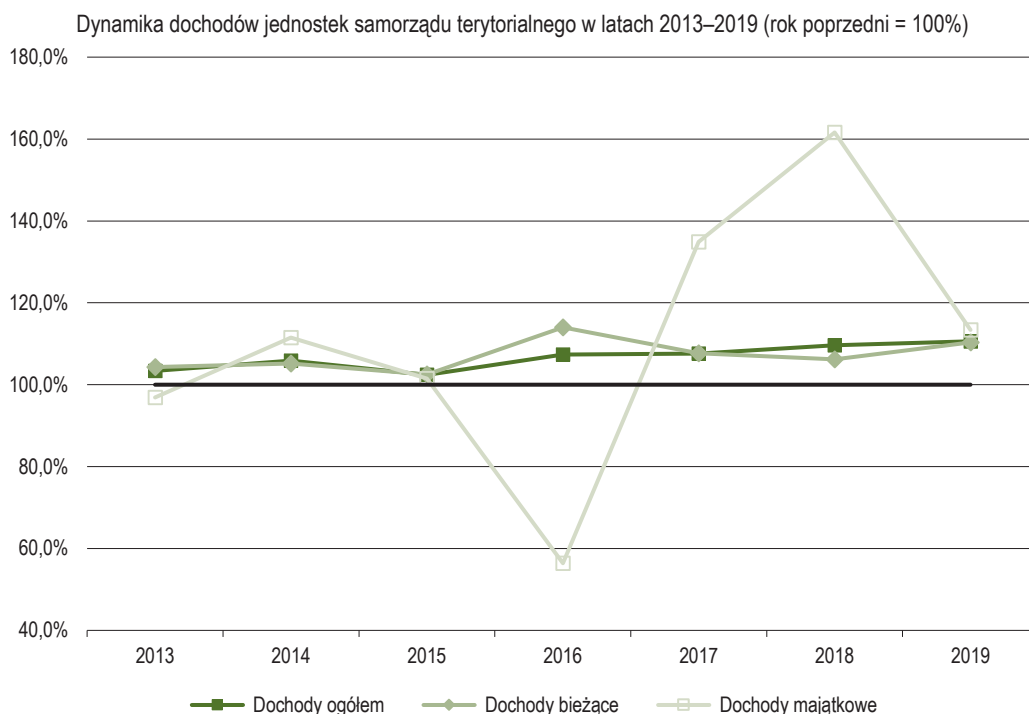
W relacji do roku poprzedniego otrzymywane przez jst środki w formie dotacji celowych zwiększyły się o 13,5%. W prawie 3/4 samorządów (73,3%) dochody z tytułu dotacji celowych wzrosły, ale istotne zwiększenie, na poziomie przekraczającym 60%, zanotowało tylko 75 jednostek. Na wzrost ogólnej kwoty dochodów pochodzących z dotacji celowych wpływ miało zwiększenie dotacji bieżących do poziomu 117,1%, w tym dotacje na zadania własne wzrosły o 1,4%, a na zadania zlecone – o 21,1% w związku z przekazaniem samorządom środków w ramach finansowania programu „Rodzina 500+” (136,9% dochodów roku ubiegłego).

Przekazanie gminom i miastom na prawach powiatu, które w największym zakresie realizują zadanie zlecone z tytułu pomocy państwa w wychowaniu dzieci, środków finansowych na ten cel przełożyło się na dynamikę bieżących dotacji celowych w tych jednostkach, która wyniosła odpowiednio 116,7% i 123,5% dochodów roku ubiegłego, a ogólna kwota dotacji celowych była wyższa w przypadku gmin o 14,1%, a miast na prawach powiatu – o 21,7%.

Zdecydowanie mniejszy niż w przypadku bieżących dotacji celowych wzrost dochodów samorządowych odnotowano we wpływach z tytułu dotacji celowych na inwestycje. Samorzady zrealizowały je na poziomie 101,4% dochodów roku ubiegłego (wzrost dotacji na zadania własne o 3,5%, a dotacji na zadania zlecone o 33,6% w odniesieniu do dochodów ubiegłego roku).

Najwyższy wzrost środków przekazywanych samorządom z tytułu dotacji celowych na inwestycje odnotowano w miastach na prawach powiatu i województwach samorządowych (zwiększenie odpowiednio o 15,4% i 14,2% w porównaniu z dochodami poprzedniego roku), co przełożyło się na dynamikę dochodów majątkowych w tych jednostkach, która wyniosła 113,6% w województwach samorządowych, a w miastach na prawach powiatu – 110,8%.

Dochody jst uzyskiwane z tytułu subwencji ogólnej od lat wykazują dużą stabilność. W 2019 r. samorządom przekazano wyższe środki, niż wpłynęły w roku ubiegłym, na poziomie 109,4%. Wzrost dochodów dotyczył zdecydowanej większości jednostek (94,0%), ale w 64,8% z nich nie był wyższy niż 10%. W 820 samorządach (29,2%) wystąpił wzrost przekraczający 10%, z kolei spadek dochodów z tego tytułu odnotowało 5,9% jst (166 jednostek). Na poprawę dynamiki subwencji ogólnej miało wpływ zwiększenie o 10,8% części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminy, powiaty i województwa, które charakteryzuje niższy poziom dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w porównaniu do średniej krajowej.



W porównaniu z ubiegłym rokiem dochody bieżące wzrosły o 10,3%, natomiast majątkowe wyniosły 113,4% dochodów poprzedniego roku głównie wskutek zrealizowania przez jednostki wyższych o 50,9% własnych dochodów majątkowych.

Dynamika dochodów bieżących na poziomie niższym niż 10% dotyczyła prawie połowy jednostek (47,1%), natomiast w przedziale 10–30% znalazły się 1 404 jednostki (50,0%), a w trzech gminach (Cyców – woj. lubelskie, Nowe Miasto n. Pilicą – woj. mazowieckie i Mszana – woj. śląskie) i powiecie lubińskim (woj. dolnośląskie) wzrost wyniósł ponad 30%. W 2019 r. na wzrost dochodów bieżących wpływ miało przekazanie samorządom wyższych o 17,1% środków z tytułu bieżących dotacji celowych.

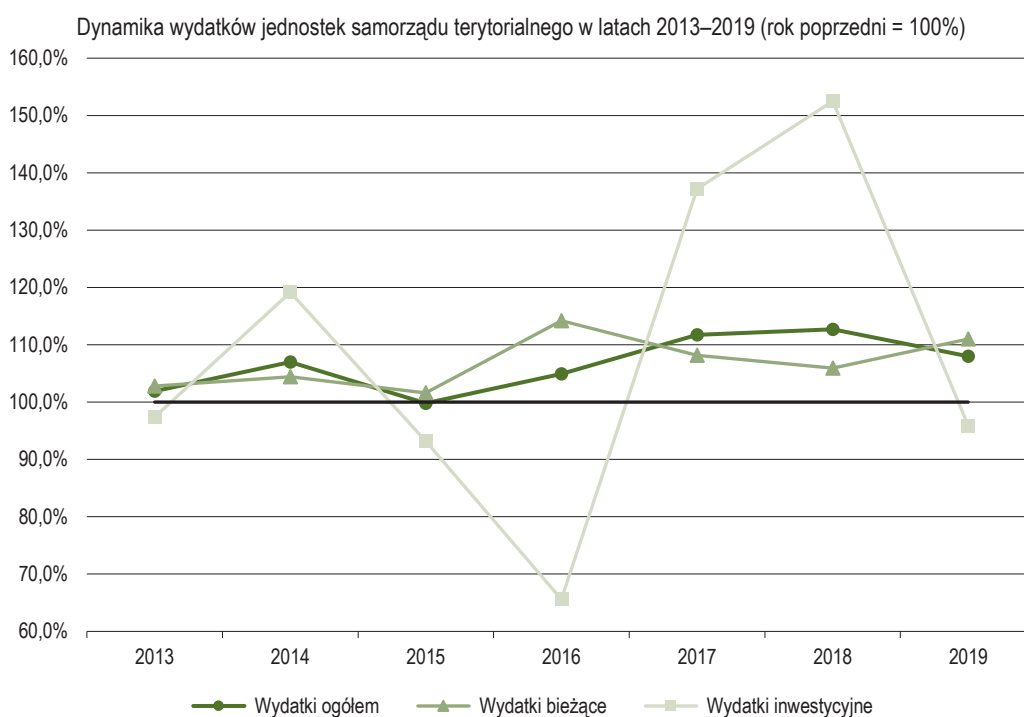
Dochody majątkowe samorządy zrealizowały na poziomie 113,4% ubiegłego roku. Nieprzekraczający 10% wzrost dochodów majątkowych odnotowało tylko 4,6% samorządów. Wyższy wskaźnik dotyczył 54,3% jst, w tym najliczniejsza grupa – 1 036 jednostek (36,9%) uzyskała wskaźnik dynamiki ponad 60%. Spadek dochodów z tego tytułu zanotowano w 41,0% jst, w tym w 451 jednostkach dochody te były niższe niż połowa dochodów poprzedniego roku.

Wydatki jst wszystkich typów zwiększyły się w mniejszym stopniu niż dochody, wskaźnik wzrostu wydatków był niższy niż dochodów o 2,6 punktu procentowego. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 8,0%, natomiast rok wcześniej o 12,7%. Większe wydatki niż w roku poprzednim zrealizowało prawie 3/4 jednostek (70,5%). W większości z nich (59,6%) wzrost ten nie przekraczał 120% poziomu roku ubiegłego. Maksymalny wskaźnik dynamiki wydatków ogółem wyniósł 190,8%, natomiast minimalny 45,3%. W największym stopniu wzrosły wydatki m.st. Warszawy (o 12,6%), miast na prawach powiatu (o 11,0%), województw samorządowych (o 10,8%), gmin (o 6,4%), a w najmniejszym powiatów (o 3,4%).

Rok 2019 r. przyniósł spadek dynamiki wydatków inwestycyjnych o 4,1% – wskaźnik dynamiki wyniósł 95,9%. Ponad połowa jst (60,2%) nie zrealizowała wydatków inwestycyjnych osiągniętych w roku poprzednim, z czego w 45,6% z nich poziom ten nie przekroczył 1/5 ubiegłorocznych inwestycji. Wskaźnik dynamiki powyżej 130% odnotowano w 24,4% ogółu jst. Największy spadek dynamiki tych wydatków wystąpił w gminach – o 13,2% (wskaźnik 86,8%) oraz w powiatach – o 12,1% (wskaźnik 87,9%) – jednostki te nie osiągnęły poziomu wydatków inwestycyjnych roku ubiegłego. W dużej mierze wiązało się to z zakończeniem wydatkowania środków z perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020 – wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych przeznaczanych przez samorządy na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp, wyniósł 97,9% (w 2018 r. – 214,3%).

Przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w jst w kraju wyniosło 11,0% i było wyższe niż rok wcześniej o 5,1 punktu procentowego. Najwyższy wzrost wydatków bieżących odnotowano w m.st. Warszawa – 13,2%.

Wzrost dynamiki wydatków bieżących miał wpływ na poszczególne grupy wydatków. W największym stopniu wzrosła część przeznaczana przez jst na wydatki na poręczenia i gwarancje – o 26,5%. Zwiększyły się również wydatki wypłacane przez jst na świadczenia na rzecz osób fizycznych – o 20,6% oraz wydatki na dotacje – o 12,5%. Wzrosły również koszty obsługi zadłużenia – o 9,4% (w 2018 r. – o 0,1%). Na wynagrodzenia i pochodne samorzady przeznaczyły średnio 8,7% środków więcej niż rok wcześniej. Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp wzrosły o 5,3% (w 2018 r. ta grupa wydatków wykazała największy wzrost – o 36,1% w stosunku do roku poprzedniego).



4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

W latach 2008–2014 *per saldo* jst zamykały budżety deficytem, w kolejnych dwóch latach samorzady zakończyły rok budżetowy dodatnim wynikiem finansowym, natomiast od 2017 r. sektor samorządowy realizował wydatki budżetowe wyższe od dochodów.

W 2019 r. samorzady planowały deficyt budżetowy w kwocie 18 433 068 tys. zł stanowiący 6,5% planowanych dochodów. Realizacja dochodów na poziomie 99,0% i wydatków w 93,5% planu spowodowała, że ostatecznie deficyt był dziesięciokrotnie niższy, niż planowano, i stanowił tylko 0,6% w relacji do osiągniętych przez nie dochodów.

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody w latach 2017–2019

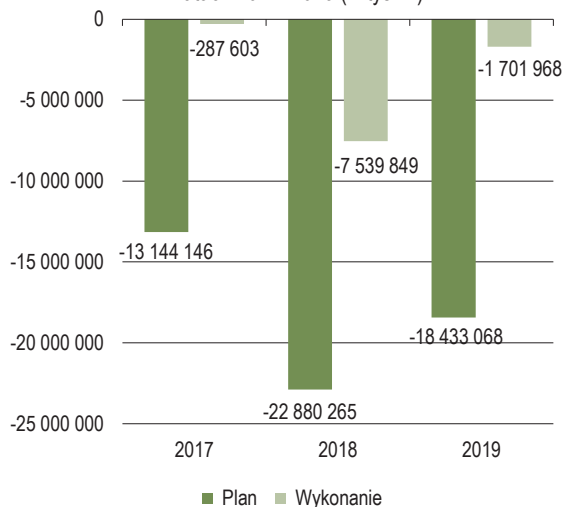
Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		
	2017	2018	2019
Wynik budżetu	-287 603,3	-7 539 849,4	-1 701 967,7
– nadwyżka	3 986 703,7	2 771 126,4	5 312 291,6
– deficyt	-4 274 307,0	-10 310 975,8	-7 014 259,3
Przychody ogółem, w tym:	27 439 515,9	35 085 317,2	33 097 535,0
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	8 415 338,6	16 217 343,7	14 444 745,9
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	794 202,1	1 994 995,3	1 772 935,7
– wolne środki i nadwyżka	18 853 121,8	18 440 384,6	18 299 110,4
Rozchody ogółem, w tym:	12 015 018,4	11 321 865,0	11 298 426,0
– spłata długu zwrotnego, w tym:	8 472 860,4	8 746 783,6	10 022 958,3
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	596 232,6	866 570,5	985 074,8

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

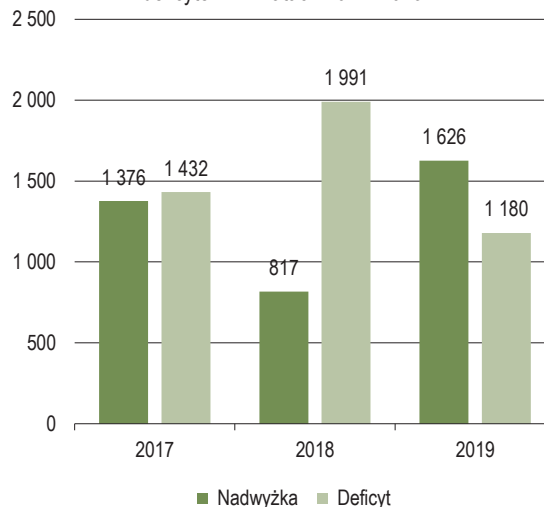
W relacji do poprzedniego roku liczba jednostek, które osiągnęły dodatni wynik finansowy, zwiększyła się dwukrotnie – w 2019 r. stanowiły one 57,9% ogółu jst. Najwyższy odsetek jst z nadwyżką budżetową wystąpił w powiatach – 75,5%. Dodatni wynik finansowy osiągnęło także 11 województw samorządowych i ponad połowa gmin (56,4%), natomiast najwięcej jednostek z ujemnym wynikiem finansowym (66,2%) odnotowano w miastach na prawach powiatu.

Poziom nadwyżki do dochodów wykonanych nie przekroczył 35% (w przedziale 30–35% znalazła się jedna gmina), a najliczniejszą grupę stanowiły samorzady o relacji nadwyżki do dochodów poniżej 10%. Ich udział w grupie jednostek „nadwyżkowych” wyniósł 90,0%. Deficytem budżetowym zamknęły się budżety 42,1% ogółu jst, w tym ponad 4/5 z nich osiągnęło deficyt na poziomie nieprzekraczającym 10% dochodów.

Wynik budżetu (*per saldo*) jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2019 (w tys. zł)

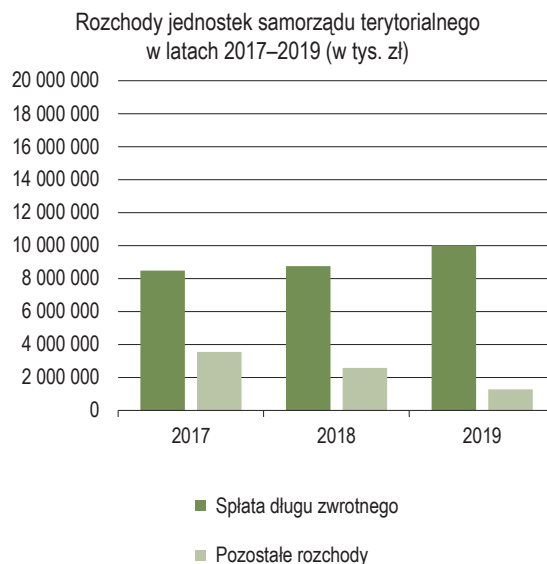
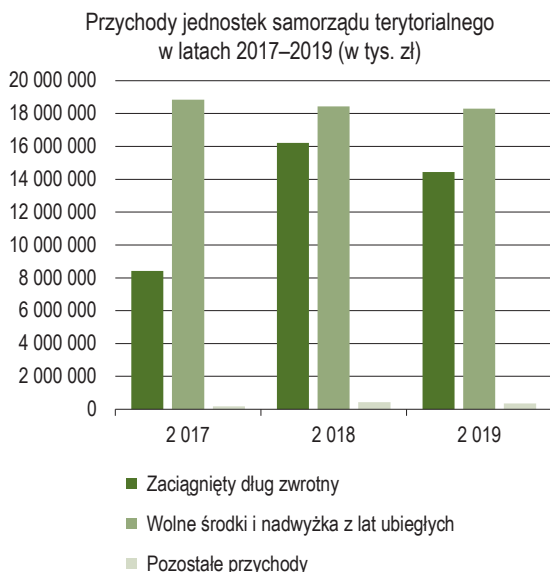


Liczba jednostek samorządu terytorialnego z nadwyżką i deficytem z w latach 2017–2019



Jednostki, które zrealizowały dochody niższe od wydatków, sfinansowały niedobór budżetowy środkami pochodzącymi głównie z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (72,0%). Udział wolnych środków w finansowaniu deficytu stanowił 25,1%, mniejsze znaczenie – na poziomie 2,8% – miała nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych.

Zaplanowane przychody zrealizowano w kwocie 33 097 535 tys. zł, a rozchody – 11 298 426 tys. zł.



Ogółem, w porównaniu z 2018 r., jst zaciągnęły o 10,9% mniej przychodów zwrotnych, w tym przychody na realizację projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych były niższe o 11,1%. Przychody z wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych zmniejszyły się łącznie o 0,8%.

Łączna kwota rozchodów sektora samorządowego praktycznie nie różniła się od rozchodów ubiegłego roku. Na spłatę długu zwrotnego jednostki przeznaczyły o 14,6% więcej środków, w tym spłata krajowych kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wzrosły o 14,7%, a spłata długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych zwiększyła się o 13,7% i stanowiła 9,8% kwoty spłaconego długu.

W strukturze przychodów ogółem wolne środki pochodzące z wcześniej zaciągniętych, a niewykorzystanych kredytów i pożyczek oraz nadwyżki budżetowe stanowiły w 2019 r. o 11,7 punktów procentowych wyższy udział niż zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz emitowane papiery wartościowe (odpowiednio 55,3% i 43,6%). Przychody pozyskane na realizację programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych stanowiły 12,3% ogólnej kwoty zaciągniętych w 2019 r. kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. W przypadku rozchodów dominowała spłata długu zwrotnego (88,7%), w tym spłata zobowiązań krajowych była dziewięciokrotnie wyższa niż zaciągniętych na zadania dofinansowywane środkami zagranicznymi.

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Do zobowiązań wliczanych do państwowego długu publicznego zalicza się kwoty zobowiązań z tytułu niespłaconych kredytów i pożyczek, niewykupionych papierów wartościowych wyemitowanych przez jst oraz przyjętych i wykorzystanych w budżecie tych jednostek depozytów. Uwzględnia się również zobowiązania publiczne i cywilnoprawne, których termin płatności minął, co przesądza o ich wymagalnym charakterze. Do kategorii kredyty i pożyczki zalicza się – obok kredytu i pożyczki *sensu stricto* – również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu⁸.

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

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego zaliczane do długu publicznego w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)		
	2017	2018	2019	2018	2019	2017	2018	2019
Kwota długu, w tym:	68 926 076,4	76 115 797,8	82 036 038,3	110,4	107,8	100,0	100,0	100,0
– kredyty, pożyczki, obligacje	68 849 411,1	75 984 645,2	81 973 602,3	110,4	107,9	99,9	99,8	99,9
– zobowiązania wymagalne	76 665,3	131 152,6	62 436,0	171,1	47,6	0,1	0,2	0,1
Relacja zobowiązań do dochodów	30,0%	30,2%	29,5%	x	x	x	x	x
Należności ogółem, w tym:	21 389 492,0	25 671 223,8	23 406 902,4	120,0	91,2	100,0	100,0	100,0
– należności wymagalne	20 155 340,1	24 461 367,4	22 037 632,7	121,4	90,1	94,2	95,3	94,2

Rok 2019 był drugim rokiem, w którym utrzymała się tendencja wzrostu kwoty długu jst. Wpływ na to miało zwiększenie przez samorządy zaciągania zwrotnych źródeł finansowania zadań – zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 7,9%, natomiast zobowiązania wymagalne zmniejszyły się o 52,4% w stosunku do roku poprzedniego. Zjawiska te sprawiły, że wielkość zadłużenia ogółem zwiększyła się w stosunku do ubiegłego roku o 7,8%. Rokrocznie wyższa dynamika dochodów niż długu przekłada się na wciąż malejący poziom relacji zobowiązań do dochodów – w 2019 r. poziom relacji zobowiązań do dochodów wynosił 29,5% i był niższy niż rok wcześniej o 0,7 punktu procentowego.

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jst w 78,2% miały charakter krajowy. Podobnie jak w latach poprzednich, główną grupą wierzycieli były banki (70,0% zadłużenia jst), zobowiązania wobec sektora finansów publicznych stanowiły 4,7% ogólnej kwoty wliczonych do długu publicznego zobowiązań jst. Proporcje te pozostają niezmiennie od 2005 r. Zobowiązania na poziomie roku ubiegłego utrzymało 21 jednostek, wzrost kwoty zobowiązań wystąpił w 1 335 jst (47,5% przy 65,6% w 2018 r.), przy czym w 261 przekroczył poziom 50% (w 2018 r. – 609). Spadek zadłużenia odnotowano w 1 399 jst (49,8%), nieznacznie spadła liczba niezadłużonych jst – z 75 w 2018 r. (70 gmin i 5 powiatów) do 73 (68 gmin i 5 powiatów).

Kwota należności jst w 2019 r. spadła w stosunku do roku ubiegłego o 8,8%, w tym należności wymagalne zmniejszyły się o 9,9% i na koniec roku wyniosły 22 037 633 tys. zł. Podobnie jak w roku ubiegłym, najwięcej, bo aż 70,1%, należności wymagalnych generowały gospodarstwa domowe.

W 2019 r. samorządy udzieliły o 5,6% więcej poręczeń i gwarancji niż rok wcześniej – kwota poręczonych zobowiązań zaciągniętych przez inne podmioty wyniosła 338 564 tys. zł. Zwiększyła się (o 9 277 tys. zł) wartość niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń (do poziomu 4 659 234 tys. zł), zmalała natomiast wartość wymagalnych zobowiązań z tego tytułu (do poziomu 3 109 tys. zł). Należności z tytułu udzielonych poręczeń, czyli kwoty zapłacone przez jednostki za dłużników (beneficjentów poręczenia) i jeszcze od nich niewyegzekwowane, były wyższe niż rok wcześniej i wyniosły na koniec 2019 r. – 31 659 tys. zł. Większe były również kwoty odzyskanych od beneficjentów poręczeń, które wyniosły 5 123 tys. zł.

Tabela 2.1. Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego w latach 2017–2019 (w mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		2019		Wskaźnik dynamiki (w %)		Wykonanie (w %)
		2017	2018	Plan	Wykonanie	4:3	6:4	6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I. Budżet państwa								
1.	Dochody	350 499	380 077	387 735	400 535	108,4	105,4	103,3
2.	Wydatki	375 868	390 495	416 235	414 273	103,9	106,1	99,5
II. Zbiorczy budżet jst								
1.	Dochody	229 879	251 846	281 292	278 507	109,6	110,6	99,0
2.	Wydatki	230 166	259 386	299 725	280 209	112,7	108,0	93,5
3.	Dochody jst do dochodów budżetu państwa (w %)	65,6	66,3	72,5	69,5	x	x	x
4.	Wydatki jst do wydatków budżetu państwa (w %)	61,2	66,4	72,0	67,6	x	x	x
III. Budżet gmin								
1.	Dochody	111 189	121 426	137 116	135 161	109,2	111,3	98,6
2.	Wydatki	111 984	127 133	145 490	135 317	113,5	106,4	93,0
3.	Dochody gmin do dochodów jst (w %)	48,4	48,2	48,7	48,5	x	x	x
4.	Wydatki gmin do wydatków jst (w %)	48,7	49,0	48,5	48,3	x	x	x
IV. Budżet Warszawy								
1.	Dochody	15 477	17 005	17 985	18 109	109,9	106,5	100,7
2.	Wydatki	15 272	16 622	19 750	18 715	108,8	112,6	94,8
3.	Dochody Warszawy do dochodów jst (w %)	6,7	6,8	6,4	6,5	x	x	x
4.	Wydatki Warszawy do wydatków jst (w %)	6,6	6,4	6,6	6,7	x	x	x
V. Budżety miast na prawach powiatów								
1.	Dochody	63 053	68 503	76 771	75 785	108,6	110,6	98,7
2.	Wydatki	63 232	70 392	82 872	78 170	111,3	111,0	94,3
3.	Dochody miast na prawach powiatów do dochodów jst (w %)	27,4	27,2	27,3	27,2	x	x	x
4.	Wydatki miast na prawach powiatów do wydatków jst (w %)	27,5	27,1	27,6	27,9	x	x	x
VI. Budżety powiatów								
1.	Dochody	25 389	27 959	30 608	30 696	110,1	109,8	100,3
2.	Wydatki	25 360	28 657	31 886	29 631	113,0	103,4	92,9
3.	Dochody powiatów do dochodów jst (w %)	11,0	11,1	10,9	11,0	x	x	x
4.	Wydatki powiatów do wydatków jst (w %)	11,0	11,0	10,6	10,6	x	x	x
VII. Budżety samorządów województwa								
1.	Dochody	14 771	16 954	18 811	18 755	114,8	110,6	99,7
2.	Wydatki	14 317	16 582	19 727	18 376	115,8	110,8	93,2
3.	Dochody samorządów województwa do dochodów jst (w %)	6,4	6,7	6,7	6,7	x	x	x
4.	Wydatki samorządów województwa do wydatków jst (w %)	6,2	6,4	6,6	6,6	x	x	x

Tabela 2.2. Dochody, wydatki, wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego według województw w 2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	P O L S K A w tym:	281 292 138	278 507 047	99,0	299 725 206	280 209 015	93,5	-18 433 068	-1 701 968
2	gminy	137 116 470	135 161 458	98,6	145 489 933	135 316 895	93,0	-8 373 463	-155 437
3	m.st. Warszawa	17 985 110	18 109 407	100,7	19 749 762	18 715 019	94,8	-1 764 652	-605 612
4	miasta na prawach powiatu	76 771 442	75 784 964	98,7	82 872 441	78 170 437	94,3	-6 100 999	-2 385 473
5	powiaty	30 608 086	30 696 261	100,3	31 886 028	29 630 700	92,9	-1 277 942	1 065 560
6	województwa samorządowe	18 811 030	18 754 957	99,7	19 727 042	18 375 964	93,2	-916 012	378 994
7	Dolnośląskie w tym:	20 976 519	20 867 606	99,5	22 058 762	20 737 935	94,0	-1 082 242	129 671
8	gminy	10 673 786	10 477 774	98,2	11 331 737	10 477 055	92,5	-657 951	719
9	miasta na prawach powiatu	6 741 822	6 806 125	101,0	7 139 634	6 848 258	95,9	-397 811	-42 133
10	powiaty	2 413 874	2 403 409	99,6	2 454 675	2 297 990	93,6	-40 802	105 419
11	województwo samorządowe	1 147 037	1 180 298	102,9	1 132 716	1 114 631	98,4	14 321	65 667
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	14 626 313	14 468 835	98,9	15 454 137	14 594 551	94,4	-827 824	-125 716
13	gminy	7 002 467	6 930 872	99,0	7 419 686	6 938 804	93,5	-417 218	-7 932
14	miasta na prawach powiatu	5 054 708	5 031 227	99,5	5 367 551	5 204 860	97,0	-312 843	-173 633
15	powiaty	1 617 140	1 609 350	99,5	1 666 102	1 555 839	93,4	-48 962	53 511
16	województwo samorządowe	951 997	897 386	94,3	1 000 797	895 048	89,4	-48 800	2 338
17	Lubelskie w tym:	15 154 380	14 718 189	97,1	15 909 479	14 723 269	92,5	-755 099	-5 081
18	gminy	8 153 103	7 889 229	96,8	8 546 083	7 877 303	92,2	-392 980	11 927
19	miasta na prawach powiatu	3 760 148	3 598 518	95,7	3 932 896	3 658 500	93,0	-172 748	-59 982
20	powiaty	2 011 069	2 021 353	100,5	2 082 436	1 953 310	93,8	-71 367	68 044
21	województwo samorządowe	1 230 059	1 209 088	98,3	1 348 063	1 234 157	91,6	-118 004	-25 069
22	Lubuskie w tym:	7 180 902	7 100 719	98,9	7 667 036	7 075 247	92,3	-486 135	25 472
23	gminy	3 884 485	3 853 641	99,2	4 081 477	3 802 741	93,2	-196 992	50 900
24	miasta na prawach powiatu	1 941 188	1 889 166	97,3	2 144 517	1 906 375	88,9	-203 330	-17 209
25	powiaty	865 861	868 772	100,3	899 758	841 029	93,5	-33 897	27 743
26	województwo samorządowe	489 368	489 140	100,0	541 284	525 103	97,0	-51 916	-35 963

ciąg dalszy tabeli 2.2. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
27	Łódzkie w tym:	17 138 202	16 798 793	98,0	18 428 219	17 053 844	92,5	-1 290 017	-255 051
28	gminy	8 706 755	8 643 468	99,3	9 403 180	8 759 067	93,2	-696 425	-115 599
29	miasta na prawach powiatu	5 570 014	5 309 069	95,3	5 994 184	5 491 859	91,6	-424 170	-182 791
30	powiaty	1 869 207	1 867 868	99,9	1 965 795	1 846 035	93,9	-96 589	21 833
31	województwo samorządowe	992 227	978 388	98,6	1 065 060	956 883	89,8	-72 833	21 505
32	Małopolskie w tym:	23 935 580	23 802 206	99,4	25 377 806	24 071 564	94,9	-1 442 226	-269 358
33	gminy	12 710 576	12 532 691	98,6	13 431 695	12 642 599	94,1	-721 119	-109 908
34	miasta na prawach powiatu	7 420 568	7 352 516	99,1	7 999 080	7 700 598	96,3	-578 512	-348 082
35	powiaty	2 454 044	2 499 485	101,9	2 559 823	2 394 602	93,5	-105 780	104 883
36	województwo samorządowe	1 350 392	1 417 515	105,0	1 387 207	1 333 766	96,1	-36 815	83 749
37	Mazowieckie w tym:	46 478 767	46 406 243	99,8	49 638 157	46 942 974	94,6	-3 159 390	-536 731
38	gminy	17 769 869	17 667 884	99,4	18 964 580	17 795 461	93,8	-1 194 711	-127 578
39	m.st. Warszawa	17 985 110	18 109 407	100,7	19 749 762	18 715 019	94,8	-1 764 652	-605 612
40	miasta na prawach powiatu	3 406 068	3 363 484	98,7	3 524 248	3 426 823	97,2	-118 181	-63 339
41	powiaty	3 892 312	3 946 062	101,4	4 035 484	3 778 177	93,6	-143 171	167 885
42	województwo samorządowe	3 425 408	3 319 406	96,9	3 364 082	3 227 494	95,9	61 326	91 912
43	Opolskie w tym:	6 673 018	6 665 327	99,9	7 174 347	6 778 399	94,5	-501 329	-113 072
44	gminy	4 069 696	4 037 113	99,2	4 384 256	4 109 712	93,7	-314 560	-72 599
45	miasta na prawach powiatu	1 118 247	1 141 372	102,1	1 238 128	1 181 431	95,4	-119 881	-40 059
46	powiaty	938 469	936 010	99,7	1 021 596	977 034	95,6	-83 126	-41 024
47	województwo samorządowe	546 605	550 832	100,8	530 368	510 222	96,2	16 237	40 610
48	Podkarpackie w tym:	15 076 505	14 913 548	98,9	16 012 807	14 804 610	92,5	-936 302	108 938
49	gminy	9 295 823	9 116 551	98,1	9 924 761	9 171 608	92,4	-628 938	-55 057
50	miasta na prawach powiatu	2 593 321	2 585 180	99,7	2 758 380	2 601 550	94,3	-165 059	-16 370
51	powiaty	2 030 012	2 053 487	101,2	2 121 025	1 974 616	93,1	-91 013	78 871
52	województwo samorządowe	1 157 349	1 158 330	100,1	1 208 641	1 056 835	87,4	-51 292	101 494
53	Podlaskie w tym:	8 953 350	8 906 280	99,5	9 636 259	9 003 196	93,4	-682 909	-96 916
54	gminy	3 870 256	3 881 823	100,3	4 092 267	3 791 360	92,6	-222 012	90 463
55	miasta na prawach powiatu	3 165 172	3 117 651	98,5	3 430 200	3 274 080	95,4	-265 028	-156 429
56	powiaty	980 994	1 022 506	104,2	1 041 136	951 084	91,4	-60 141	71 422
57	województwo samorządowe	936 928	884 299	94,4	1 072 656	986 671	92,0	-135 728	-102 372
58	Pomorskie w tym:	18 467 576	18 082 300	97,9	19 900 412	18 402 059	92,5	-1 432 836	-319 759
59	gminy	8 664 907	8 536 297	98,5	9 260 959	8 584 237	92,7	-596 052	-47 940
60	miasta na prawach powiatu	6 605 271	6 428 589	97,3	7 236 389	6 671 596	92,2	-631 119	-243 007
61	powiaty	1 861 097	1 830 463	98,4	1 985 449	1 828 558	92,1	-124 351	1 905
62	województwo samorządowe	1 336 301	1 286 950	96,3	1 417 615	1 317 668	92,9	-81 315	-30 718
63	Śląskie w tym:	30 315 596	30 070 314	99,2	32 490 184	30 262 945	93,1	-2 174 588	-192 631
64	gminy	10 305 823	10 098 401	98,0	10 930 103	10 086 168	92,3	-624 280	12 233
65	miasta na prawach powiatu	16 468 577	16 225 554	98,5	17 810 652	16 657 999	93,5	-1 342 075	-432 445
66	powiaty	2 061 604	2 082 909	101,0	2 155 235	2 025 198	94,0	-93 631	57 711
67	województwo samorządowe	1 479 592	1 663 450	112,4	1 594 194	1 493 580	93,7	-114 603	169 870
68	Świętokrzyskie w tym:	8 839 298	8 655 137	97,9	9 411 271	8 527 105	90,6	-571 973	128 032
69	gminy	5 323 234	5 156 626	96,9	5 651 989	5 099 815	90,2	-328 755	56 811
70	miasta na prawach powiatu	1 476 618	1 491 106	101,0	1 633 993	1 544 716	94,5	-157 375	-53 610
71	powiaty	1 316 969	1 307 219	99,3	1 347 829	1 196 691	88,8	-30 859	110 528
72	województwo samorządowe	722 477	700 186	96,9	777 461	685 883	88,2	-54 983	14 303
73	Warmińsko-mazurskie w tym:	10 326 585	10 140 011	98,2	10 970 474	10 152 848	92,5	-643 889	-12 836
74	gminy	6 082 003	5 885 436	96,8	6 417 003	5 906 683	92,0	-335 000	-21 247
75	miasta na prawach powiatu	1 951 211	2 010 376	103,0	2 103 500	2 006 214	95,4	-152 289	4 162
76	powiaty	1 589 967	1 569 929	98,7	1 687 949	1 566 359	92,8	-97 982	3 570
77	województwo samorządowe	703 405	674 269	95,9	762 022	673 592	88,4	-58 617	678
78	Wielkopolskie w tym:	24 780 106	24 822 769	100,2	26 217 615	24 685 962	94,2	-1 437 509	136 807
79	gminy	14 408 528	14 345 571	99,6	15 149 315	14 248 311	94,1	-740 787	97 260
80	miasta na prawach powiatu	5 718 568	5 803 321	101,5	6 172 954	5 916 616	95,8	-454 387	-113 292
81	powiaty	3 108 872	3 125 003	100,5	3 211 408	2 943 691	91,7	-102 536	181 316
82	województwo samorządowe	1 544 138	1 548 874	100,3	1 683 938	1 577 343	93,7	-139 800	-28 469
83	Zachodniopomorskie w tym:	12 369 442	12 088 770	97,7	13 378 241	12 392 507	92,6	-1 008 798	-303 737
84	gminy	6 195 159	6 108 081	98,6	6 500 843	6 025 971	92,7	-305 683	82 111
85	miasta na prawach powiatu	3 779 943	3 631 709	96,1	4 386 133	4 078 961	93,0	-606 190	-447 252
86	powiaty	1 596 594	1 552 435	97,2	1 650 328	1 500 489	90,9	-53 735	51 947
87	województwo samorządowe	797 746	796 544	99,8	840 936	787 087	93,6	-43 190	9 457

Tabela 2.3. Wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu jednostek samorządu terytorialnego według województw w 2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	P O L S K A w tym:	-1 701 968	5 312 292	1 626	7 014 259	1 180	161 338	4 885 870	-	194 276	1 758 765
2	gminy	-155 437	3 047 427	1 356	3 202 864	1 054	131 371	2 279 569	-	180 613	597 217
3	m.st. Warszawa	-605 612	-	-	605 612	1	-	-	-	-	605 612
4	miasta na prawach powiatu	-2 385 473	305 778	22	2 691 251	43	15 793	2 219 016	-	3 207	453 317
5	powiaty	1 065 560	1 357 503	237	291 942	77	14 174	193 303	-	3 988	80 477
6	województwa samorządowe	378 994	601 584	11	222 590	5	-	193 981	-	6 469	22 141
7	Dolnośląskie w tym:	129 671	466 414	107	336 743	88	-	233 968	-	13 901	87 194
8	gminy	719	251 268	83	250 549	81	-	172 494	-	13 901	62 474
9	miasta na prawach powiatu	-42 133	34 315	2	76 448	2	-	54 179	-	-	22 269
10	powiaty	105 419	115 164	21	9 746	5	-	7 295	-	-	2 450
11	województwo samorządowe	65 667	65 667	1	-	-	-	-	-	-	-
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	-125 716	246 645	87	372 361	77	19 431	319 565	-	7 933	25 094
13	gminy	-7 932	149 759	72	157 692	68	17 331	119 918	-	7 288	12 734
14	miasta na prawach powiatu	-173 633	19 190	1	192 822	3	-	184 210	-	-	8 696
15	powiaty	53 511	75 358	13	21 847	6	2 100	15 437	-	645	3 664
16	województwo samorządowe	2 338	2 338	1	-	-	-	-	-	-	-
17	Lubelskie w tym:	-5 081	313 152	136	318 233	98	15 793	242 307	-	26 576	32 890
18	gminy	11 927	197 464	121	185 537	88	-	135 202	-	26 576	23 093
19	miasta na prawach powiatu	-59 982	26 854	2	86 836	2	15 793	71 044	-	-	-
20	powiaty	68 044	88 834	13	20 790	7	-	10 993	-	-	9 797
21	województwo samorządowe	-25 069	-	-	25 069	1	-	25 069	-	-	-
22	Lubuskie w tym:	25 472	194 489	59	169 017	36	3 183	140 662	-	-	20 940
23	gminy	50 900	135 083	49	84 183	31	3 183	55 828	-	-	20 940
24	miasta na prawach powiatu	-17 209	20 909	1	38 117	1	-	38 117	-	-	-
25	powiaty	27 743	38 497	9	10 754	3	-	10 754	-	-	-
26	województwo samorządowe	-35 963	-	-	35 963	1	-	35 963	-	-	-
27	Łódzkie w tym:	-255 051	255 441	121	510 493	78	44 407	408 233	-	1 838	55 981
28	gminy	-115 599	181 839	103	297 438	71	44 407	222 468	-	1 838	28 692
29	miasta na prawach powiatu	-182 791	11 239	1	194 029	2	-	174 371	-	-	19 658
30	powiaty	21 833	40 858	16	19 025	5	-	11 394	-	-	7 631
31	województwo samorządowe	21 505	21 505	1	-	-	-	-	-	-	-
32	Małopolskie w tym:	-269 358	396 338	102	665 696	100	-	562 750	-	17 645	85 981
33	gminy	-109 908	197 801	83	307 709	96	-	249 519	-	17 645	41 224
34	miasta na prawach powiatu	-348 082	5 465	1	353 547	2	-	312 752	-	-	40 795
35	powiaty	104 883	109 323	17	4 441	2	-	479	-	-	3 962
36	województwo samorządowe	83 749	83 749	1	-	-	-	-	-	-	-
37	Mazowieckie w tym:	-536 731	593 198	205	1 129 929	147	18 000	379 031	-	32 732	707 092
38	gminy	-127 578	293 842	175	421 419	134	18 000	291 793	-	32 732	85 821
39	m.st. Warszawa	-605 612	-	-	605 612	1	-	-	-	-	605 612
40	miasta na prawach powiatu	-63 339	20 312	2	83 651	2	-	73 856	-	-	9 795
41	powiaty	167 885	187 132	27	19 247	10	-	13 383	-	-	5 864
42	województwo samorządowe	91 912	91 912	1	-	-	-	-	-	-	-
43	Opolskie w tym:	-113 072	116 053	39	229 125	44	-	155 790	-	6 566	66 770
44	gminy	-72 599	64 988	33	137 588	37	-	97 320	-	6 566	33 702
45	miasta na prawach powiatu	-40 059	-	-	40 059	1	-	14 585	-	-	25 474
46	powiaty	-41 024	10 455	5	51 479	6	-	43 885	-	-	7 594
47	województwo samorządowe	40 610	40 610	1	-	-	-	-	-	-	-
48	Podkarpackie w tym:	108 938	437 461	115	328 523	67	-	254 180	-	7 261	59 667
49	gminy	-55 057	189 977	93	245 034	63	-	174 512	-	6 931	56 177
50	miasta na prawach powiatu	-16 370	48 171	3	64 542	1	-	64 542	-	-	-
51	powiaty	78 871	97 818	18	18 947	3	-	15 126	-	330	3 490
52	województwo samorządowe	101 494	101 494	1	-	-	-	-	-	-	-
53	Podlaskie w tym:	-96 916	240 230	93	337 146	40	-	245 886	-	11 942	84 166
54	gminy	90 463	149 054	80	58 591	35	-	53 720	-	2 586	7 134
55	miasta na prawach powiatu	-156 429	11 441	1	167 870	2	-	112 090	-	-	55 781
56	powiaty	71 422	79 735	12	8 313	2	-	0	-	2 888	5 425
57	województwo samorządowe	-102 372	-	-	102 372	1	-	80 077	-	6 469	15 826
58	Pomorskie w tym:	-319 759	230 970	68	550 730	72	-	407 079	-	16 231	127 419
59	gminy	-47 940	171 539	59	219 479	60	-	149 533	-	16 231	53 715
60	miasta na prawach powiatu	-243 007	24 582	1	267 589	3	-	220 133	-	-	47 456
61	powiaty	1 905	34 849	8	32 944	8	-	13 010	-	-	19 934
62	województwo samorządowe	-30 718	-	-	30 718	1	-	24 403	-	-	6 315

ciąg dalszy tabeli 2.3. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
63	Śląskie w tym:	-192 631	528 258	102	720 889	83	-	505 209	-	25 418	190 070
64	gminy	12 233	207 265	84	195 032	64	-	130 837	-	23 175	40 828
65	miasta na prawach powiatu	-432 445	79 137	5	511 582	14	-	361 016	-	2 119	148 448
66	powiaty	57 711	71 986	12	14 275	5	-	13 357	-	124	794
67	województwo samorządowe	169 870	169 870	1	-	-	-	-	-	-	-
68	Świętokrzyskie w tym:	128 032	280 343	72	152 311	44	-	102 051	-	702	40 912
69	gminy	56 811	155 338	59	98 527	42	-	75 285	-	702	13 893
70	miasta na prawach powiatu	-53 610	-	-	53 610	1	-	26 765	-	-	26 845
71	powiaty	110 528	110 702	12	174	1	-	-	-	-	174
72	województwo samorządowe	14 303	14 303	1	-	-	-	-	-	-	-
73	Warmińsko-mazurskie w tym:	-12 836	183 889	79	196 725	57	55 677	104 295	-	7 798	26 309
74	gminy	-21 247	133 826	62	155 073	52	43 603	80 871	-	7 798	20 155
75	miasta na prawach powiatu	4 162	4 162	2	-	-	-	-	-	-	-
76	powiaty	3 570	45 223	14	41 652	5	12 074	23 424	-	-	6 154
77	województwo samorządowe	678	678	1	-	-	-	-	-	-	-
78	Wielkopolskie w tym:	136 807	573 654	155	436 848	103	-	339 586	-	12 585	84 765
79	gminy	97 260	377 921	130	280 661	92	-	210 595	-	12 585	57 570
80	miasta na prawach powiatu	-113 296	-	-	113 296	4	-	87 418	-	-	25 877
81	powiaty	181 312	195 733	25	14 422	6	-	13 103	-	-	1 318
82	województwo samorządowe	-28 469	-	-	28 469	1	-	28 469	-	-	-
83	Zachodniopomorskie w tym:	-303 737	255 754	86	559 491	46	4 847	485 278	-	5 148	63 514
84	gminy	82 111	190 462	70	108 351	40	4 847	59 675	-	4 059	39 066
85	miasta na prawach powiatu	-447 252	-	-	447 252	3	-	423 940	-	1 089	22 223
86	powiaty	51 947	55 835	15	3 888	3	-	1 663	-	-	2 225
87	województwo samorządowe	9 457	9 457	1	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 2.4. Struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów z podziałem na jednostki w 2019 r. (w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:									
			Dochody bieżące	z tego:				subwencja ogólna	dotacje celowe	Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat	dochody ze sprzedaży majątku				dotacje celowe	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1	POLSKA w tym:	278 507 047	91,0	45,8	24,1	15,4	22,1	23,1	9,0	1,1	6,0	
2	gminy	135 161 458	91,6	40,0	18,0	18,1	22,5	29,1	8,4	1,2	5,2	
3	m.st. Warszawa	18 109 407	96,3	71,4	40,2	17,4	12,5	12,4	3,7	0,3	3,1	
4	miasta na prawach powiatu	75 784 964	92,2	52,9	26,6	18,2	19,4	19,9	7,8	1,8	5,1	
5	powiaty	30 696 261	88,3	35,0	21,1	3,9	37,6	15,7	11,7	0,4	6,2	
6	województwa samorządowe	18 754 957	80,4	51,9	47,1	1,6	13,4	15,2	19,6	0,4	18,3	
7	Dolnośląskie w tym:	20 867 606	91,0	51,5	26,0	18,5	18,4	21,1	9,0	2,2	5,5	
8	gminy	10 477 774	90,8	48,2	20,4	23,6	17,6	25,1	9,2	2,0	5,5	
9	miasta na prawach powiatu	6 806 125	92,1	59,1	29,6	18,5	15,9	17,1	7,9	3,0	4,4	
10	powiaty	2 403 409	91,7	38,0	23,8	3,6	35,3	18,4	8,3	0,5	6,4	
11	województwo samorządowe	1 180 298	85,6	64,9	58,9	3,2	5,4	15,3	14,4	2,4	9,2	
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	14 468 835	91,8	41,0	20,2	14,8	25,0	25,9	8,2	1,2	4,7	
13	gminy	6 930 872	93,0	37,0	15,9	17,2	24,0	32,0	7,0	0,9	3,0	
14	miasta na prawach powiatu	5 031 227	91,6	49,0	23,3	17,4	21,2	21,4	8,4	2,0	5,6	
15	powiaty	1 609 350	88,7	32,1	18,3	3,5	39,8	16,8	11,3	0,5	6,5	
16	województwo samorządowe	897 386	89,4	42,4	39,3	1,5	26,9	20,1	10,6	0,1	9,2	
17	Lubelskie w tym:	14 718 189	86,5	32,7	16,1	11,7	28,2	25,6	13,5	0,6	9,8	
18	gminy	7 889 229	89,1	29,9	13,2	13,7	28,3	31,0	10,9	0,5	7,9	
19	miasta na prawach powiatu	3 598 518	92,4	45,7	22,5	15,7	24,3	22,4	7,6	1,3	5,3	
20	powiaty	2 021 353	77,9	26,0	13,7	3,2	37,2	14,7	22,1	0,3	12,4	
21	województwo samorządowe	1 209 088	66,4	24,1	20,1	0,9	24,4	17,9	33,6	0,0	31,7	
22	Lubuskie w tym:	7 100 719	88,8	41,6	20,2	16,0	21,9	25,3	11,2	1,8	7,3	
23	gminy	3 853 641	91,0	42,2	17,0	20,8	19,8	28,9	9,0	2,3	4,2	
24	miasta na prawach powiatu	1 889 166	86,3	45,2	24,8	15,3	19,9	21,1	13,7	2,0	10,4	
25	powiaty	868 772	90,8	36,1	20,1	4,3	35,6	19,1	9,2	0,1	5,9	
26	województwo samorządowe	489 140	77,4	32,1	28,4	1,2	21,0	24,3	22,6	0,0	22,0	
27	Łódzkie w tym:	16 798 793	92,4	48,1	23,6	18,1	20,8	23,6	7,6	1,1	4,7	
28	gminy	8 643 468	91,9	43,4	18,3	20,5	20,7	27,7	8,1	0,8	5,0	
29	miasta na prawach powiatu	5 309 069	95,8	58,4	28,1	21,9	16,9	20,5	4,2	1,9	1,8	
30	powiaty	1 867 868	91,1	38,3	22,6	4,4	35,4	17,3	8,9	0,8	4,7	
31	województwo samorządowe	978 388	81,8	52,0	47,2	2,3	14,9	14,9	18,2	0,4	17,8	

ciąg dalszy tabeli 2.4. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:									
			Dochody bieżące	z tego:				subwencja ogólna	dotacje celowe	Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		dochody ze sprzedaży majątku				dotacje celowe	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
32	Małopolskie w tym:	23 802 206	92,3	44,3	24,0	13,9	23,7	24,4	7,7	0,6	5,4	
33	gminy	12 532 691	92,1	36,0	17,5	14,4	25,5	30,5	7,9	0,7	5,9	
34	miasta na prawach powiatu	7 352 516	95,4	59,1	30,5	18,8	18,4	18,0	4,6	0,6	2,9	
35	powiaty	2 499 485	89,0	36,3	23,4	3,7	38,0	14,7	11,0	0,1	5,7	
36	województwo samorządowe	1 417 515	84,8	54,4	49,6	1,7	10,2	20,1	15,2	1,4	12,8	
37	Mazowieckie w tym:	46 406 243	94,1	57,1	33,9	15,3	18,1	18,8	5,9	0,6	4,0	
38	gminy	17 667 884	93,3	43,2	22,1	17,5	21,8	28,2	6,7	0,8	4,2	
39	m.st. Warszawa	18 109 407	96,3	71,4	40,2	17,4	12,5	12,4	3,7	0,3	3,1	
40	miasta na prawach powiatu	3 363 484	94,6	47,7	24,0	18,9	24,6	22,3	5,4	0,7	3,6	
41	powiaty	3 946 062	88,1	39,1	26,4	4,1	35,1	13,9	11,9	0,3	6,3	
42	województwo samorządowe	3 319 406	93,3	84,0	81,2	1,1	2,7	6,6	6,7	0,4	5,9	
43	Opolskie w tym:	6 665 327	88,3	41,8	19,7	16,4	23,6	22,9	11,7	1,6	8,7	
44	gminy	4 037 113	91,4	42,7	18,0	20,9	22,6	26,1	8,6	2,1	4,9	
45	miasta na prawach powiatu	1 141 372	83,8	50,1	22,4	18,5	17,9	15,8	16,2	1,3	14,6	
46	powiaty	936 010	90,6	36,0	20,7	3,3	38,0	16,7	9,4	0,3	5,8	
47	województwo samorządowe	550 832	70,5	28,0	24,8	1,1	18,3	24,1	29,5	0,2	28,7	
48	Podkarpackie w tym:	14 913 548	87,9	32,8	16,0	11,8	28,6	26,5	12,1	0,8	8,5	
49	gminy	9 116 551	89,1	31,6	13,8	13,8	26,8	30,6	10,9	1,0	7,3	
50	miasta na prawach powiatu	2 585 180	90,7	42,9	20,7	15,6	26,3	21,5	9,3	0,7	6,6	
51	powiaty	2 053 487	88,3	28,3	16,4	3,6	42,1	17,9	11,7	0,6	5,4	
52	województwo samorządowe	1 158 330	72,2	27,7	22,1	1,7	23,8	20,7	27,8	0,1	27,3	
53	Podlaskie w tym:	8 906 280	82,3	34,0	16,1	12,5	24,2	24,1	17,7	1,4	11,4	
54	gminy	3 881 823	88,2	33,5	13,6	16,5	24,7	30,0	11,8	0,8	5,6	
55	miasta na prawach powiatu	3 117 651	86,0	42,0	20,4	13,9	22,4	21,6	14,0	2,5	9,3	
56	powiaty	1 022 506	75,9	25,6	13,8	3,5	31,9	18,4	24,1	0,7	8,7	
57	województwo samorządowe	884 299	50,8	17,9	14,6	0,5	19,4	13,4	49,2	0,2	47,5	
58	Pomorskie w tym:	18 082 300	89,6	45,7	23,2	16,0	20,9	23,1	10,4	1,9	7,1	
59	gminy	8 536 297	91,4	37,7	16,0	18,0	22,6	31,1	8,6	1,8	5,1	
60	miasta na prawach powiatu	6 428 589	90,6	57,9	29,0	20,0	15,4	17,3	9,4	2,7	6,0	
61	powiaty	1 830 463	90,8	36,1	19,9	3,9	41,2	13,5	9,2	0,3	5,5	
62	województwo samorządowe	1 286 950	71,7	51,6	46,7	1,1	8,0	12,1	28,3	0,4	27,7	
63	Śląskie w tym:	30 070 314	91,9	50,5	27,5	17,1	20,0	21,5	8,1	1,4	5,5	
64	gminy	10 098 401	91,9	46,4	22,4	19,6	20,0	25,5	8,1	1,2	5,7	
65	miasta na prawach powiatu	16 225 554	92,5	52,2	26,9	18,9	19,5	20,8	7,5	1,8	4,8	
66	powiaty	2 082 909	89,6	42,0	29,0	3,9	31,7	15,8	10,4	0,1	6,0	
67	województwo samorządowe	1 663 450	89,4	69,0	62,0	0,9	9,3	11,1	10,6	0,0	10,3	
68	Świętokrzyskie w tym:	8 655 137	87,3	35,2	16,7	12,1	27,0	25,2	12,7	0,6	9,8	
69	gminy	5 156 626	89,4	34,4	14,8	15,5	24,9	30,0	10,6	0,7	7,6	
70	miasta na prawach powiatu	1 491 106	86,4	45,1	22,0	13,3	21,1	20,2	13,6	0,7	12,3	
71	powiaty	1 307 219	90,5	31,2	15,6	3,5	42,7	16,6	9,5	0,3	5,2	
72	województwo samorządowe	700 186	68,1	26,4	21,2	0,5	25,7	15,9	31,9	0,0	30,1	
73	Warmińsko-mazurskie w tym:	10 140 011	90,3	35,4	16,7	13,6	27,3	27,7	9,7	1,1	5,6	
74	gminy	5 885 436	91,4	34,8	14,2	16,8	23,8	32,8	8,6	1,2	4,2	
75	miasta na prawach powiatu	2 010 376	91,0	46,4	23,8	16,8	21,8	22,7	9,0	2,1	6,2	
76	powiaty	1 569 929	89,5	28,2	14,3	3,3	45,4	15,9	10,5	0,2	4,7	
77	województwo samorządowe	674 269	80,6	24,2	21,8	0,9	31,4	25,0	19,4	0,0	18,3	
78	Wielkopolskie w tym:	24 822 769	92,2	46,9	25,5	16,0	21,1	24,1	7,8	0,9	4,8	
79	gminy	14 345 571	93,4	42,8	20,2	19,1	20,8	29,9	6,6	0,9	3,7	
80	miasta na prawach powiatu	5 803 321	94,8	57,5	31,1	17,4	18,6	18,7	5,2	1,5	2,8	
81	powiaty	3 125 003	87,7	38,8	24,7	4,8	35,5	13,4	12,3	0,3	6,1	
82	województwo samorządowe	1 548 874	79,3	62,3	55,2	3,8	4,2	12,8	20,7	0,1	20,3	
83	Zachodniopomorskie w tym:	12 088 770	91,3	46,3	20,0	19,0	21,9	23,1	8,7	1,7	5,1	
84	gminy	6 108 081	92,2	46,1	16,4	25,0	18,7	27,3	7,8	2,1	3,7	
85	miasta na prawach powiatu	3 631 709	91,9	53,9	25,2	19,0	18,7	19,4	8,1	1,7	5,3	
86	powiaty	1 552 435	91,0	33,9	17,3	4,2	41,9	15,2	9,0	0,6	3,9	
87	województwo samorządowe	796 544	82,2	38,2	29,7	2,2	20,8	23,2	17,8	0,1	17,3	

Tabela 2.5. Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów z podziałem na jednostki w 2019 r. (w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	POLSKA w tym:	280 209 015	81,8	31,5	18,1	8,3	0,7	18,2	17,5
2	gminy	135 316 895	83,1	30,5	26,2	5,9	0,6	16,9	16,6
3	m.st. Warszawa	18 715 019	87,3	28,0	10,1	7,8	1,0	12,7	12,4
4	miasta na prawach powiatu	78 170 437	82,7	31,6	15,6	9,7	0,9	17,3	15,8
5	powiaty	29 630 700	82,1	50,3	3,6	6,1	0,6	17,9	17,6
6	województwa samorządowe	18 375 964	62,1	12,0	0,3	23,6	0,8	37,9	36,3
7	Dolnośląskie w tym:	20 737 935	83,1	30,9	16,4	9,2	1,0	16,9	15,5
8	gminy	10 477 055	82,0	28,9	22,4	6,9	0,9	18,0	17,1
9	miasta na prawach powiatu	6 848 258	85,0	29,2	13,8	10,3	1,2	15,0	12,8
10	powiaty	2 297 990	87,9	53,1	4,4	6,6	0,9	12,1	12,0
11	województwo samorządowe	1 114 631	71,8	14,5	0,3	29,1	1,5	28,2	25,2
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	14 594 551	81,5	31,6	20,0	7,0	0,8	18,5	16,9
13	gminy	6 938 804	85,0	30,7	28,4	4,6	0,6	15,0	14,8
14	miasta na prawach powiatu	5 204 860	79,6	29,9	16,9	8,2	1,1	20,4	17,8
15	powiaty	1 555 839	81,4	50,6	4,0	4,6	0,4	18,6	18,2
16	województwo samorządowe	895 048	66,5	15,6	0,3	21,8	0,8	33,5	25,4
17	Lubelskie w tym:	14 723 269	78,6	32,8	19,2	6,8	0,8	21,4	20,9
18	gminy	7 877 303	81,2	31,6	27,3	4,8	0,6	18,8	18,7
19	miasta na prawach powiatu	3 658 500	86,2	35,3	17,0	10,1	1,2	13,8	12,9
20	powiaty	1 953 310	72,2	46,4	3,0	3,5	0,6	27,8	27,7
21	województwo samorządowe	1 234 157	50,2	11,4	0,3	15,5	1,6	49,8	47,6
22	Lubuskie w tym:	7 075 247	81,7	33,5	19,4	7,9	0,7	18,3	18,0
23	gminy	3 802 741	84,2	31,2	26,5	5,2	0,7	15,8	15,6
24	miasta na prawach powiatu	1 906 375	80,4	33,3	16,8	10,7	0,6	19,6	19,2
25	powiaty	841 029	85,6	55,0	4,5	4,0	1,0	14,4	13,9
26	województwo samorządowe	525 103	61,9	15,4	0,6	23,3	1,1	38,1	38,1
27	Łódzkie w tym:	17 053 844	82,0	32,4	18,1	6,9	0,8	18,0	17,1
28	gminy	8 759 067	81,0	30,8	24,5	4,5	0,5	19,0	18,9
29	miasta na prawach powiatu	5 491 859	85,2	31,0	16,0	7,9	1,3	14,8	12,7
30	powiaty	1 846 035	84,9	54,4	3,6	4,3	0,6	15,1	15,1
31	województwo samorządowe	956 883	67,5	13,0	0,3	27,0	0,9	32,5	29,9
32	Małopolskie w tym:	24 071 564	83,0	31,3	19,0	9,3	0,8	17,0	16,6
33	gminy	12 642 599	83,2	30,3	27,5	6,1	0,7	16,8	16,5
34	miasta na prawach powiatu	7 700 598	85,4	30,5	13,4	11,4	1,1	14,6	13,7
35	powiaty	2 394 602	81,7	49,1	2,7	8,1	0,6	18,3	18,3
36	województwo samorządowe	1 333 766	69,6	13,1	0,3	29,0	0,4	30,4	30,4
37	Mazowieckie w tym:	46 942 974	83,8	30,2	15,3	8,2	0,8	16,2	15,7
38	gminy	17 795 461	83,4	30,7	25,5	6,3	0,5	16,6	16,3
39	m.st. Warszawa	18 715 019	87,3	28,0	10,1	7,8	1,0	12,7	12,4
40	miasta na prawach powiatu	3 426 823	85,4	37,9	18,3	7,6	1,2	14,6	11,8
41	powiaty	3 778 177	80,6	48,0	3,2	6,9	0,7	19,4	19,2
42	województwo samorządowe	3 227 494	68,0	10,7	0,1	22,7	0,8	32,0	31,3
43	Opolskie w tym:	6 778 399	80,0	34,1	16,2	7,3	0,6	20,0	19,4
44	gminy	4 109 712	83,1	33,3	22,8	5,6	0,6	16,9	16,2
45	miasta na prawach powiatu	1 181 431	76,0	31,9	10,8	8,2	0,6	24,0	23,1
46	powiaty	977 034	81,9	52,2	3,7	5,5	0,8	18,1	17,9
47	województwo samorządowe	510 222	60,4	10,7	0,3	22,5	0,7	39,6	39,3
48	Podkarpackie w tym:	14 804 610	80,3	33,3	20,4	7,2	0,6	19,7	19,5
49	gminy	9 171 608	81,4	31,1	27,6	5,6	0,6	18,6	18,4
50	miasta na prawach powiatu	2 601 550	84,5	36,4	16,4	8,9	1,1	15,5	15,3
51	powiaty	1 974 616	81,8	50,2	2,6	6,4	0,5	18,2	18,2
52	województwo samorządowe	1 056 835	56,8	12,7	0,3	19,1	0,5	43,2	41,2
53	Podlaskie w tym:	9 003 196	73,6	29,8	17,6	6,7	0,6	26,4	26,2
54	gminy	3 791 360	80,8	30,7	26,4	4,2	0,5	19,2	19,1
55	miasta na prawach powiatu	3 274 080	77,2	32,0	16,8	8,7	0,8	22,8	22,6
56	powiaty	951 084	71,2	41,3	2,9	3,5	0,3	28,8	28,7
57	województwo samorządowe	986 671	36,3	8,1	0,2	12,5	0,3	63,7	63,0
58	Pomorskie w tym:	18 402 059	80,0	29,0	18,7	8,8	0,6	20,0	19,0
59	gminy	8 584 237	82,8	28,3	28,5	6,4	0,7	17,2	16,7
60	miasta na prawach powiatu	6 671 596	81,1	27,9	13,7	9,2	0,6	18,9	17,2
61	powiaty	1 828 558	82,5	50,6	4,7	6,7	0,6	17,5	17,2
62	województwo samorządowe	1 317 668	52,4	9,0	0,2	25,7	0,5	47,6	45,6

ciąg dalszy tabeli 2.5. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
63	Śląskie w tym:	30 262 945	82,6	33,1	17,6	10,0	0,6	17,4	16,2
64	gminy	10 086 168	83,7	32,8	23,7	6,8	0,5	16,3	16,0
65	miasta na prawach powiatu	16 657 999	82,8	33,0	17,1	10,4	0,6	17,2	15,4
66	powiaty	2 025 198	83,2	48,5	3,6	8,0	0,4	16,8	16,4
67	województwo samorządowe	1 493 580	73,2	14,4	0,3	29,7	0,9	26,8	25,6
68	Świętokrzyskie w tym:	8 527 105	79,7	32,9	19,8	7,0	0,9	20,3	20,1
69	gminy	5 099 815	81,9	30,9	27,2	5,3	0,7	18,1	17,9
70	miasta na prawach powiatu	1 544 716	79,8	31,6	16,9	8,4	1,5	20,2	20,1
71	powiaty	1 196 691	87,7	55,3	3,1	6,9	0,8	12,3	12,0
72	województwo samorządowe	685 883	49,4	11,5	0,3	16,3	0,5	50,6	50,6
73	Warmińsko-mazurskie w tym:	10 152 848	83,3	32,1	21,0	8,1	0,8	16,7	16,0
74	gminy	5 906 683	84,5	29,3	29,0	5,7	0,7	15,5	15,2
75	miasta na prawach powiatu	2 006 214	86,7	33,0	17,3	11,7	0,9	13,3	11,6
76	powiaty	1 566 359	80,9	49,7	4,2	5,9	0,7	19,1	18,9
77	województwo samorządowe	673 592	68,2	14,1	0,2	23,9	1,2	31,8	28,9
78	Wielkopolskie w tym:	24 685 962	82,4	31,2	19,8	9,0	0,6	17,6	16,9
79	gminy	14 248 311	84,6	29,6	27,4	7,0	0,6	15,4	15,0
80	miasta na prawach powiatu	5 916 616	83,1	30,4	14,8	10,8	0,6	16,9	15,8
81	powiaty	2 943 691	83,1	51,2	3,6	5,6	0,7	16,9	16,4
82	województwo samorządowe	1 577 343	59,1	10,2	0,3	26,1	0,7	40,9	39,7
83	Zachodniopomorskie w tym:	12 392 507	81,4	31,6	17,0	8,3	0,8	18,6	17,7
84	gminy	6 025 971	85,8	30,8	24,4	6,3	0,7	14,2	13,5
85	miasta na prawach powiatu	4 078 961	75,8	28,7	14,0	7,7	0,9	24,2	22,9
86	powiaty	1 500 489	87,3	52,9	4,5	7,8	0,7	12,7	12,2
87	województwo samorządowe	787 087	66,1	12,1	0,3	28,7	0,7	33,9	33,6

Tabela 2.6. Dynamika dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów z podziałem na jednostki w 2019 r. (2018 r. = 100%)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
		nominalnie	realnie*	Dochody bieżące	z tego:				Dochody majątkowe	w tym:		
					dochody własne	w tym:		subwencja ogólna		dotacje celowe	dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	P O L S K A w tym:	110,6	108,3	110,3	107,6	110,6	104,7	109,5	117,1	113,4	83,6	101,4
2	gminy	111,3	109,0	110,8	108,9	111,1	106,5	107,3	116,7	116,9	89,3	101,4
3	m.st. Warszawa	106,5	104,2	107,1	101,9	109,5	97,2	112,4	141,2	93,9	65,9	94,6
4	miasta na prawach powiatu	110,6	108,3	110,6	106,4	109,7	103,7	110,6	123,5	110,8	83,9	115,4
5	powiaty	109,8	107,5	109,6	110,4	111,0	102,8	111,9	103,0	111,3	51,7	71,0
6	województwa samorządowe	110,6	108,3	109,9	110,0	111,9	93,8	117,3	103,9	113,6	67,4	114,2
7	Dolnośląskie w tym:	108,9	106,6	109,9	106,8	109,0	103,2	108,4	119,9	99,8	90,1	91,4
8	gminy	108,5	106,2	110,0	106,6	109,5	105,6	105,9	120,8	95,5	106,0	79,8
9	miasta na prawach powiatu	112,0	109,7	111,4	106,7	110,3	99,0	112,3	129,7	120,7	85,6	157,9
10	powiaty	110,4	108,1	110,7	110,8	110,1	102,5	113,7	105,2	107,0	84,0	94,3
11	województwo samorządowe	94,1	91,8	99,0	103,8	102,9	96,8	69,5	94,7	72,5	53,0	63,6
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	111,3	109,0	110,7	108,5	112,8	103,9	109,6	115,6	118,3	92,3	101,5
13	gminy	111,2	108,9	110,4	108,6	114,0	105,1	106,7	115,5	124,4	99,5	90,6
14	miasta na prawach powiatu	110,9	108,6	110,2	106,1	109,0	102,7	110,0	121,2	119,5	92,3	136,6
15	powiaty	111,9	109,6	111,0	111,2	113,3	101,2	112,2	107,8	118,8	90,0	76,6
16	województwo samorządowe	113,2	110,9	116,6	121,7	123,1	96,8	123,3	100,3	90,6	15,9	86,6
17	Lubelskie w tym:	112,8	110,5	110,4	109,0	110,5	107,2	110,3	112,3	131,0	90,0	110,6
18	gminy	110,5	108,2	109,5	108,4	110,6	106,8	108,6	111,4	120,1	80,2	106,1
19	miasta na prawach powiatu	108,8	106,5	112,0	109,0	109,3	108,4	111,1	119,9	80,8	125,9	63,4
20	powiaty	116,2	113,9	109,1	107,6	110,3	102,1	112,6	103,4	151,0	35,8	96,1
21	województwo samorządowe	139,6	137,3	114,6	115,7	114,7	109,8	116,6	110,6	245,2	42,1	237,8
22	Lubuskie w tym:	111,3	109,0	109,4	107,3	108,0	105,0	108,4	113,9	129,0	118,6	123,1
23	gminy	111,4	109,1	109,5	107,1	109,4	104,9	105,9	115,8	135,8	138,9	105,1
24	miasta na prawach powiatu	112,5	110,2	112,1	108,4	108,7	106,2	111,5	121,6	114,7	98,4	139,3
25	powiaty	107,0	104,7	105,1	109,3	109,3	99,5	108,1	93,6	129,4	17,2	97,5
26	województwo samorządowe	114,3	112,0	107,0	100,1	98,3	101,8	118,4	107,9	148,8	116,2	148,9

ciąg dalszy tabeli 2.6. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
				Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
		dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe	dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe				
			udziały w podatku dochodowym						wpływy z podatków i opłat			
nominalnie	realnie*	5	6	7	8	9	10	11	12	13		
27	Łódzkie w tym:	111,9	109,6	111,3	109,1	110,0	108,9	108,7	118,6	119,6	90,4	108,1
28	gminy	112,1	109,8	111,0	109,1	110,6	107,6	105,9	118,5	125,9	78,6	116,1
29	miasta na prawach powiatu	111,1	108,8	112,3	109,1	109,5	111,0	110,0	125,0	88,7	86,0	81,3
30	powiaty	110,3	108,0	109,8	108,9	110,4	108,2	111,0	109,5	115,7	465,7	65,7
31	województwo samorządowe	117,9	115,6	111,0	109,8	109,4	110,3	130,1	100,2	163,9	551,2	162,4
32	Małopolskie w tym:	111,9	109,6	111,4	109,5	111,8	106,1	109,1	117,3	118,3	66,4	111,1
33	gminy	113,2	110,9	111,4	111,1	111,5	107,7	106,9	115,9	138,5	73,0	139,7
34	miasta na prawach powiatu	111,0	108,7	111,4	107,7	111,5	104,2	111,1	125,8	103,7	42,0	125,2
35	powiaty	113,0	110,7	110,5	111,1	111,3	102,3	112,2	105,0	138,1	43,8	82,8
36	województwo samorządowe	103,7	101,4	112,5	108,7	114,4	110,5	123,6	118,1	72,4	2 225,1	65,6
37	Mazowieckie w tym:	109,4	107,1	109,8	105,9	110,5	102,9	109,9	123,5	102,3	74,1	89,2
38	gminy	112,3	110,0	112,8	110,8	111,6	110,0	107,6	120,6	105,8	88,5	87,9
39	m.st. Warszawa	106,5	104,2	107,1	101,9	109,5	97,2	112,4	141,2	93,9	65,9	94,6
40	miasta na prawach powiatu	106,8	104,5	110,4	107,0	113,2	102,9	110,9	117,6	68,2	84,0	55,8
41	powiaty	110,3	108,0	110,3	110,5	111,3	102,8	112,4	104,8	110,5	47,2	72,5
42	województwo samorządowe	112,0	109,7	109,7	109,8	110,5	82,6	105,4	110,3	156,8	40,7	204,1
43	Opolskie w tym:	110,8	108,5	110,3	106,7	108,2	104,9	111,3	116,5	114,4	91,1	106,6
44	gminy	111,5	109,2	110,8	107,2	109,5	105,4	109,8	118,4	119,1	92,4	107,2
45	miasta na prawach powiatu	115,6	113,3	110,4	104,9	108,1	103,1	114,6	126,0	153,2	94,8	162,1
46	powiaty	105,1	102,8	107,3	107,6	109,3	101,5	109,0	102,7	88,3	61,1	62,4
47	województwo samorządowe	106,0	103,7	111,9	105,7	101,0	111,2	127,9	108,9	94,2	63,7	94,6
48	Podkarpackie w tym:	108,5	106,2	110,1	108,6	109,6	108,3	110,1	111,8	98,1	74,2	85,3
49	gminy	109,9	107,6	110,0	109,9	111,1	108,2	107,7	112,2	109,5	79,4	98,5
50	miasta na prawach powiatu	111,2	108,9	113,9	110,1	109,7	109,9	113,1	123,5	90,5	66,6	75,2
51	powiaty	106,2	103,9	109,7	110,9	111,0	102,1	113,1	100,9	85,4	59,3	51,9
52	województwo samorządowe	96,7	94,4	102,0	91,4	101,3	105,0	116,9	102,6	85,4	30,5	86,6
53	Podlaskie w tym:	112,4	110,1	109,5	105,5	110,4	105,0	109,3	116,0	127,8	98,5	97,9
54	gminy	113,0	110,7	109,6	108,5	112,2	105,7	106,5	113,6	147,0	94,4	87,6
55	miasta na prawach powiatu	107,6	105,3	109,3	102,1	109,1	103,8	110,6	124,7	98,4	120,6	79,0
56	powiaty	115,4	113,1	110,5	110,2	112,0	105,4	109,6	112,3	134,5	34,2	64,0
57	województwo samorządowe	125,1	122,8	109,0	103,7	108,1	122,1	121,1	101,1	147,5	88,8	148,0
58	Pomorskie w tym:	110,7	108,4	111,2	111,2	113,8	107,1	108,8	113,4	106,6	59,1	118,8
59	gminy	109,6	107,3	110,7	110,1	111,9	107,2	107,3	114,0	99,3	67,5	92,0
60	miasta na prawach powiatu	111,5	109,2	111,4	109,1	111,3	107,0	109,5	121,7	112,9	53,2	242,6
61	powiaty	105,0	102,7	108,9	112,5	111,5	107,2	111,2	95,0	77,5	43,2	53,3
62	województwo samorządowe	123,6	121,3	118,6	129,5	129,2	107,0	112,9	89,5	138,5	174,2	139,9
63	Śląskie w tym:	110,3	108,0	110,0	106,5	109,9	102,8	109,5	119,6	113,9	94,1	107,4
64	gminy	112,8	110,5	111,6	107,5	110,1	103,9	108,8	122,4	128,8	97,6	132,3
65	miasta na prawach powiatu	109,7	107,4	109,2	104,8	108,3	102,4	109,5	121,8	116,5	96,1	114,1
66	powiaty	107,5	105,2	108,8	109,3	109,7	96,5	112,4	101,2	96,8	44,0	61,6
67	województwo samorządowe	105,1	102,8	109,9	114,2	116,6	87,3	108,2	89,8	77,1	8,4	78,5
68	Świętokrzyskie w tym:	112,9	110,6	110,9	111,4	111,5	105,9	110,5	110,5	128,8	118,7	110,5
69	gminy	113,3	111,0	110,7	112,1	111,8	107,7	107,4	111,8	142,1	151,4	112,9
70	miasta na prawach powiatu	116,9	114,6	109,1	104,1	108,5	100,4	113,5	116,9	216,7	84,4	254,0
71	powiaty	110,1	107,8	111,9	118,0	111,4	102,6	112,2	101,3	95,2	58,9	56,7
72	województwo samorządowe	106,7	104,4	115,4	120,9	117,6	75,4	124,0	97,1	91,9	29,7	90,1
73	Warmińsko-mazurskie w tym:	110,0	107,7	110,5	108,4	108,4	108,2	110,5	113,5	105,7	66,2	90,4
74	gminy	109,5	107,2	109,9	109,1	110,1	107,8	107,5	112,7	105,1	68,9	83,7
75	miasta na prawach powiatu	109,4	107,1	111,8	105,8	107,0	110,0	111,8	126,3	90,0	72,1	88,6
76	powiaty	109,7	107,4	110,1	112,7	109,9	105,5	111,4	102,5	106,5	21,6	70,0
77	województwo samorządowe	118,2	115,9	113,7	103,5	101,6	113,0	127,0	109,6	141,9	18,9	139,5
78	Wielkopolskie w tym:	112,7	110,4	111,0	108,4	112,1	104,9	108,7	119,0	135,8	99,1	115,8
79	gminy	112,6	110,3	111,9	109,0	112,7	106,1	107,2	120,3	124,4	89,9	104,0
80	miasta na prawach powiatu	111,4	109,1	110,9	106,8	110,6	104,4	110,5	126,4	121,7	166,1	101,6
81	powiaty	109,4	107,1	108,6	109,4	112,5	102,5	111,3	100,3	115,5	26,3	69,4
82	województwo samorządowe	125,3	123,0	107,9	109,3	112,8	76,7	105,9	102,1	328,7	95,8	353,9
83	Zachodniopomorskie w tym:	106,7	104,4	107,7	103,2	109,7	99,0	109,0	116,7	97,4	95,6	78,9
84	gminy	107,8	105,5	107,7	104,8	110,0	101,8	105,5	114,9	108,1	97,9	86,6
85	miasta na prawach powiatu	110,9	108,6	107,3	100,6	108,9	92,8	109,5	128,3	179,9	113,3	217,2
86	powiaty	107,6	105,3	108,3	108,1	109,8	104,3	111,8	100,0	101,2	40,3	62,1
87	województwo samorządowe	84,6	82,3	108,5	97,7	111,0	108,7	122,4	117,8	42,0	92,0	41,2

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2019 r. (2,3%)

Tabela 2.7. Dynamika wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów z podziałem na jednostki w 2019 r. (2018 r. = 100%)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
		nominalnie	realnie*	Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
					wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	P O L S K A w tym:	108,0	105,7	111,0	108,7	120,6	112,5	109,7	96,5	95,9
2	gminy	106,4	104,1	111,4	108,1	117,9	112,9	118,1	87,3	86,8
3	m.st. Warszawa	112,6	110,3	113,2	111,9	146,6	109,4	88,4	108,5	111,0
4	miasta na prawach powiatu	111,0	108,7	111,7	108,8	127,3	117,2	109,4	108,1	106,7
5	powiaty	103,4	101,1	107,4	109,3	105,4	108,3	117,2	88,4	87,9
6	województwa samorządowe	110,8	108,5	107,3	105,4	110,6	107,0	92,9	117,1	117,9
7	Dolnośląskie w tym:	103,8	101,5	110,9	108,7	124,9	108,4	109,7	78,8	76,1
8	gminy	101,4	99,1	111,3	106,9	122,4	109,0	119,0	72,0	70,5
9	miasta na prawach powiatu	109,3	107,0	113,1	110,4	134,6	112,2	107,0	91,9	85,8
10	powiaty	103,0	100,7	109,5	111,5	103,8	104,4	104,9	72,2	71,4
11	województwo samorządowe	96,9	94,6	97,4	102,0	93,3	101,4	86,2	95,7	97,3
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	108,9	106,6	110,3	108,2	117,0	109,0	111,7	103,3	100,3
13	gminy	105,4	103,1	111,1	108,0	114,8	109,8	124,8	82,0	81,5
14	miasta na prawach powiatu	114,9	112,6	111,0	108,2	123,4	110,1	104,9	133,4	129,9
15	powiaty	105,7	103,4	108,0	109,8	105,0	108,0	111,8	96,8	96,9
16	województwo samorządowe	109,7	107,4	103,4	104,0	103,8	105,6	100,1	124,7	119,8
17	Lubelskie w tym:	108,2	105,9	109,2	107,9	114,0	106,7	115,4	104,7	104,8
18	gminy	105,8	103,5	109,4	107,8	112,1	109,5	120,0	92,6	92,3
19	miasta na prawach powiatu	106,8	104,5	111,1	107,8	121,9	104,4	111,5	86,0	86,4
20	powiaty	108,4	106,1	105,5	109,0	105,0	100,4	122,2	116,8	116,3
21	województwo samorządowe	131,9	129,6	105,9	104,8	105,5	108,4	111,2	175,3	179,5
22	Lubuskie w tym:	106,3	104,0	110,2	108,6	119,0	111,2	111,4	91,8	91,6
23	gminy	106,2	103,9	110,6	107,0	117,0	113,8	114,8	87,6	88,1
24	miasta na prawach powiatu	105,1	102,8	114,2	112,9	128,5	110,7	128,2	79,3	78,0
25	powiaty	103,8	101,5	102,5	107,7	103,1	109,5	95,3	112,6	112,6
26	województwo samorządowe	116,0	113,7	106,3	104,2	118,6	108,4	98,5	136,1	136,1
27	Łódzkie w tym:	111,2	108,9	111,3	108,0	119,6	109,3	111,2	110,8	108,9
28	gminy	109,3	107,0	110,9	107,6	117,5	109,1	121,6	103,1	103,0
29	miasta na prawach powiatu	114,6	112,3	112,5	108,3	126,9	108,7	104,8	128,5	124,3
30	powiaty	107,0	104,7	109,0	108,9	101,8	109,6	119,1	97,4	97,2
31	województwo samorządowe	119,1	116,8	113,6	106,2	103,0	110,6	112,9	132,4	128,2
32	Małopolskie w tym:	109,2	106,9	111,0	109,0	121,4	112,4	110,6	101,1	101,3
33	gminy	109,8	107,5	111,8	108,6	118,8	113,3	112,6	100,8	100,6
34	miasta na prawach powiatu	110,4	108,1	110,6	109,3	132,5	113,3	109,0	109,5	110,7
35	powiaty	106,3	104,0	108,5	109,6	104,8	110,5	113,1	97,4	97,7
36	województwo samorządowe	101,6	99,3	109,2	109,8	159,9	109,4	99,0	87,6	88,5
37	Mazowieckie w tym:	109,9	107,6	112,9	109,9	126,3	110,0	97,1	96,5	96,7
38	gminy	107,6	105,3	114,1	109,1	120,8	113,0	119,2	83,6	83,0
39	m.st. Warszawa	112,6	110,3	113,2	111,9	146,6	109,4	88,4	108,5	111,0
40	miasta na prawach powiatu	105,2	102,9	109,8	106,7	120,0	107,6	110,2	84,6	77,9
41	powiaty	103,6	101,3	108,3	109,9	105,6	110,1	131,2	87,7	87,5
42	województwo samorządowe	122,3	120,0	114,5	104,4	96,5	107,7	66,4	142,9	148,3
43	Opolskie w tym:	108,9	106,6	110,6	108,0	121,9	107,0	119,9	102,6	105,5
44	gminy	108,6	106,3	111,2	107,8	120,9	110,3	114,9	97,1	100,8
45	miasta na prawach powiatu	115,6	113,3	112,2	109,8	136,5	109,0	122,8	127,6	134,2
46	powiaty	106,4	104,1	107,6	107,0	107,0	104,4	166,4	101,3	101,9
47	województwo samorządowe	102,5	100,2	107,1	107,6	101,7	100,7	86,3	96,1	95,5
48	Podkarpackie w tym:	104,6	102,3	110,9	109,1	115,8	110,7	113,6	85,1	84,7
49	gminy	105,8	103,5	111,1	109,0	114,3	113,3	121,8	87,8	87,5
50	miasta na prawach powiatu	108,7	106,4	115,0	110,0	127,5	113,7	110,2	83,7	83,8
51	powiaty	101,5	99,2	108,4	109,5	105,9	106,4	106,3	79,1	79,1
52	województwo samorządowe	92,5	90,2	102,2	103,1	107,8	104,3	84,6	82,1	80,4
53	Podlaskie w tym:	106,5	104,2	110,3	108,2	115,3	110,2	135,0	97,1	97,1
54	gminy	103,7	101,4	110,1	108,1	111,6	109,5	129,9	83,3	83,4
55	miasta na prawach powiatu	106,8	104,5	111,7	108,6	123,5	108,7	123,9	93,1	93,3
56	powiaty	101,4	99,1	108,8	107,6	104,4	104,5	186,1	86,8	86,9
57	województwo samorządowe	124,1	121,8	106,0	107,0	116,6	116,7	418,2	137,5	136,8
58	Pomorskie w tym:	108,8	106,5	111,4	108,6	121,4	113,5	113,5	99,6	98,8
59	gminy	104,0	101,7	110,6	108,2	117,4	111,6	125,3	81,1	79,8
60	miasta na prawach powiatu	114,7	112,4	113,7	108,8	134,0	115,1	100,9	119,2	121,7
61	powiaty	101,4	99,1	107,4	109,4	116,6	116,0	118,0	80,4	80,4
62	województwo samorządowe	126,1	123,8	110,5	107,4	101,1	113,1	102,4	149,3	146,9

ciąg dalszy tabeli 2.7. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
		nominalnie	realnie*	Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
					wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
63	Śląskie w tym:	109,5	107,2	110,9	108,6	124,9	130,9	108,6	103,6	102,3
64	gminy	110,4	108,1	112,5	108,0	125,5	129,7	112,2	100,9	100,7
65	miasta na prawach powiatu	110,3	108,0	110,4	108,7	125,1	144,4	110,5	109,9	107,9
66	powiaty	104,8	102,5	109,1	110,0	103,3	104,4	102,0	87,6	86,5
67	województwo samorządowe	102,8	100,5	108,0	108,0	114,6	103,9	88,8	90,9	90,7
68	Świętokrzyskie w tym:	106,2	103,9	108,3	106,5	114,5	110,8	111,5	98,6	98,4
69	gminy	107,1	104,8	109,5	107,3	113,6	110,8	113,3	97,5	97,2
70	miasta na prawach powiatu	112,4	110,1	106,9	103,7	121,1	114,1	112,8	141,6	142,4
71	powiaty	100,5	98,2	106,0	107,3	102,5	112,5	110,0	73,4	71,9
72	województwo samorządowe	97,6	95,3	107,1	101,1	175,5	106,1	92,1	89,8	90,0
73	Warmińsko-mazurskie w tym:	105,7	103,4	110,1	108,4	114,0	107,4	110,8	87,9	88,4
74	gminy	104,4	102,1	109,9	108,0	112,4	110,4	117,9	82,2	81,9
75	miasta na prawach powiatu	105,8	103,5	112,2	109,0	125,5	108,6	101,4	77,1	71,7
76	powiaty	108,4	106,1	107,2	109,0	102,8	104,8	93,2	114,0	114,8
77	województwo samorządowe	109,9	107,6	113,5	107,3	101,3	101,4	128,7	103,1	124,8
78	Wielkopolskie w tym:	107,4	105,1	110,8	108,6	121,8	112,0	119,8	93,9	93,4
79	gminy	105,9	103,6	112,5	108,4	120,8	114,0	123,2	80,1	79,6
80	miasta na prawach powiatu	114,7	112,4	112,5	108,6	128,9	111,5	105,9	126,9	129,5
81	powiaty	94,7	92,4	103,2	109,2	106,6	112,1	148,6	67,5	65,7
82	województwo samorządowe	124,2	121,9	101,2	107,7	104,7	108,0	106,3	184,3	185,0
83	Zachodniopomorskie w tym:	106,4	104,1	109,7	108,3	119,6	108,3	112,6	94,0	93,0
84	gminy	104,8	102,5	109,2	107,5	116,4	107,6	102,4	83,9	82,1
85	miasta na prawach powiatu	116,2	113,9	113,1	109,2	130,9	110,2	127,4	127,3	129,2
86	powiaty	104,3	102,0	107,6	109,5	105,4	108,7	108,2	86,6	83,9
87	województwo samorządowe	82,7	80,4	100,2	101,2	102,0	106,6	113,3	61,6	61,7

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2019 r. (2,3%)

Tabela 2.8. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	POLSKA w tym:	82 036 038	3 163 873	78 809 729	-	62 436	42 522	29,5
2	gminy	32 369 253	448 047	31 884 942	-	36 264	24 952	23,9
3	m.st. Warszawa	3 895 705	999 411	2 895 904	-	390	-	21,5
4	miasta na prawach powiatu	33 205 282	1 531 420	31 652 563	-	21 300	17 276	43,8
5	powiaty	6 580 247	73 745	6 502 806	-	3 697	69	21,4
6	województwa samorządowe	5 985 550	111 250	5 873 514	-	786	225	31,9
7	Dolnośląskie w tym:	8 124 598	97 000	8 014 154	-	13 444	6 516	38,9
8	gminy	3 300 349	-	3 290 802	-	9 546	5 980	31,5
9	miasta na prawach powiatu	3 687 804	97 000	3 588 955	-	1 849	527	54,2
10	powiaty	606 287	-	604 257	-	2 030	8	25,2
11	województwo samorządowe	530 158	-	530 140	-	18	-	44,9
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	4 673 016	100 175	4 569 190	-	3 651	1 996	32,3
13	gminy	1 626 193	35 100	1 589 132	-	1 961	1 585	23,5
14	miasta na prawach powiatu	2 532 977	50 000	2 481 630	-	1 347	411	50,3
15	powiaty	243 452	15 075	228 377	-	-	-	15,1
16	województwo samorządowe	270 395	-	270 051	-	343	-	30,1
17	Lubelskie w tym:	4 697 978	70 000	4 624 015	-	3 963	3 637	31,9
18	gminy	1 654 447	-	1 650 500	-	3 948	3 633	21,0
19	miasta na prawach powiatu	1 888 947	70 000	1 818 947	-	-	-	52,5
20	powiaty	449 339	-	449 324	-	15	4	22,2
21	województwo samorządowe	705 245	-	705 245	-	-	-	58,3
22	Lubuskie w tym:	1 990 590	18 800	1 970 975	-	816	614	28,0
23	gminy	927 466	-	927 065	-	401	401	24,1
24	miasta na prawach powiatu	575 833	-	575 833	-	-	-	30,5
25	powiaty	273 643	18 800	254 840	-	3	1	31,5
26	województwo samorządowe	213 648	-	213 237	-	411	212	43,7

ciąg dalszy tabeli 2.8. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
27	Łódzkie w tym:	6 669 782	51 500	6 618 141	-	141	39	39,7
28	gminy	1 893 046	51 500	1 841 490	-	56	39	21,9
29	miasta na prawach powiatu	3 780 827	-	3 780 827	-	-	-	71,2
30	powiaty	374 926	-	374 842	-	84	-	20,1
31	województwo samorządowe	620 982	-	620 982	-	-	-	63,5
32	Małopolskie w tym:	7 740 607	845 182	6 892 950	-	2 475	547	32,5
33	gminy	3 234 329	40 182	3 193 483	-	664	497	25,8
34	miasta na prawach powiatu	3 565 962	720 000	2 844 253	-	1 710	-	48,5
35	powiaty	568 623	-	568 522	-	101	50	22,7
36	województwo samorządowe	371 693	85 000	286 693	-	0	0	26,2
37	Mazowieckie w tym:	11 027 892	1 328 851	9 697 472	-	1 569	623	23,8
38	gminy	3 988 814	18 340	3 969 305	-	1 169	617	22,6
39	m.st. Warszawa	3 895 705	999 411	2 895 904	-	390	-	21,5
40	miasta na prawach powiatu	1 538 157	311 100	1 227 052	-	5	-	45,7
41	powiaty	803 439	-	803 434	-	6	5	20,4
42	województwo samorządowe	801 776	-	801 776	-	-	-	24,2
43	Opolskie w tym:	1 747 938	26 250	1 721 683	-	5	4	26,2
44	gminy	1 039 983	-	1 039 978	-	5	4	25,8
45	miasta na prawach powiatu	346 308	-	346 308	-	-	-	30,3
46	powiaty	262 796	-	262 796	-	-	-	28,1
47	województwo samorządowe	98 850	26 250	72 600	-	-	-	17,9
48	Podkarpackie w tym:	3 839 143	84 935	3 750 942	-	3 266	1 268	25,7
49	gminy	1 986 718	60 515	1 923 274	-	2 929	988	21,8
50	miasta na prawach powiatu	1 278 842	24 420	1 254 136	-	286	280	49,5
51	powiaty	361 223	-	361 173	-	50	-	17,6
52	województwo samorządowe	212 360	-	212 360	-	-	-	18,3
53	Podlaskie w tym:	2 379 871	30 567	2 348 481	-	822	478	26,7
54	gminy	770 369	30 567	738 988	-	814	475	19,8
55	miasta na prawach powiatu	1 274 700	-	1 274 698	-	3	-	40,9
56	powiaty	117 699	-	117 696	-	3	-	11,5
57	województwo samorządowe	217 103	-	217 100	-	3	3	24,6
58	Pomorskie w tym:	5 000 908	-	4 997 302	-	3 606	2 664	27,7
59	gminy	2 285 884	-	2 282 663	-	3 221	2 309	26,8
60	miasta na prawach powiatu	2 022 434	-	2 022 079	-	354	354	31,5
61	powiaty	424 590	-	424 560	-	30	-	23,2
62	województwo samorządowe	268 000	-	268 000	-	-	-	20,8
63	Śląskie w tym:	7 589 845	132 900	7 442 775	-	14 170	12 621	25,2
64	gminy	1 916 294	-	1 916 039	-	256	8	19,0
65	miasta na prawach powiatu	4 914 106	132 900	4 768 567	-	12 640	12 610	30,3
66	powiaty	271 356	-	270 084	-	1 272	-	13,0
67	województwo samorządowe	488 089	-	488 086	-	3	3	29,3
68	Świętokrzyskie w tym:	2 794 957	-	2 792 335	-	2 622	1 948	32,3
69	gminy	1 368 049	-	1 365 427	-	2 622	1 948	26,5
70	miasta na prawach powiatu	975 093	-	975 093	-	-	-	65,4
71	powiaty	317 175	-	317 175	-	-	-	24,3
72	województwo samorządowe	134 641	-	134 641	-	-	-	19,2
73	Warmińsko-mazurskie w tym:	2 989 290	272 713	2 707 080	-	9 497	7 800	29,5
74	gminy	1 618 878	134 843	1 477 601	-	6 434	4 744	27,5
75	miasta na prawach powiatu	635 428	126 000	506 374	-	3 054	3 054	31,6
76	powiaty	372 750	11 870	360 874	-	6	-	23,7
77	województwo samorządowe	362 234	-	362 232	-	2	2	53,7
78	Wielkopolskie w tym:	6 417 991	68 000	6 348 595	-	1 396	1 009	25,9
79	gminy	3 362 045	68 000	3 292 706	-	1 339	964	23,4
80	miasta na prawach powiatu	1 815 605	-	1 815 553	-	52	39	31,3
81	powiaty	798 832	-	798 832	-	-	-	25,6
82	województwo samorządowe	441 508	-	441 503	-	6	6	28,5
83	Zachodniopomorskie w tym:	4 351 633	37 000	4 313 639	-	995	758	36,0
84	gminy	1 396 389	9 000	1 386 490	-	899	758	22,9
85	miasta na prawach powiatu	2 372 258	-	2 372 258	-	-	-	65,3
86	powiaty	334 118	28 000	306 022	-	95	-	21,5
87	województwo samorządowe	248 869	-	248 869	-	-	-	31,2

Rozdział III. Wykonanie budżetów przez gminy

Jedna jednostka z woj. dolnośląskiego nie złożyła sprawozdań za 2019 r.¹

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

Wykonane przez gminy w 2019 r. dochody ogółem w wysokości 135 161 458 tys. zł stanowiły 98,6% planu (w 2018 r. – 97,9%). Prawie 1/3 gmin (789 jednostek) zrealizowała dochody wyższe od planowanych i również prawie 1/3 (777 jednostek) zrealizowała 98–100% planowanych dochodów.

Dochody gmin w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018		2019		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	121 425 597,4	135 161 458,3	98,6	111,3	100,0
Dochody własne	52 529 209,6	58 482 654,5	100,8	111,3	43,3
Dotacje celowe, w tym:	40 537 117,0	46 258 738,2	95,0	114,1	34,2
– na zadania zlecone, w tym:	29 113 294,2	34 715 915,9	99,3	119,2	25,7
– program „Rodzina 500+”	16 696 699,3	21 910 362,4	99,6	131,2	16,2
Subwencja ogólna	28 359 270,8	30 420 065,5	100,1	107,3	22,5

Kolejny rok z rzędu gminy wykonały dochody własne wyższe od planowanych (100,9% w 2018 r. i 100,8% w 2019 r.). Ponadplanowe dochody własne zrealizowało 54,2% gmin (1 306 jednostek), w tym 6 jednostek uzyskało więcej niż 150% planu, natomiast w 3 jednostkach nie udało się zrealizować nawet 50% zaplanowanych wartości. O wysokości wskaźnika wykonania planu tej grupy dochodów zdecydowało, tak jak i w latach ubiegłych, wykonanie jednego z największych źródeł tych dochodów, tj. udziału w podatkach PIT i CIT – 101,1% (w 2018 r. – 105,5%). W 228 jednostkach (w 2018 r. w 50) dochody z tych tytułów były niższe od zaplanowanych, natomiast w ponad 90% gmin (2 182 jednostkach) przewyższały plan. O wysokości wskaźnika wykonania planu dochodów własnych zdecydowało również uzyskanie przez prawie 52% gmin ponadplanowych dochodów z tytułu podatków i opłat.

Zaplanowane przez gminy dotacje celowe zostały wykonane w 95,0% (w 2018 r. – 92,9%), a niska realizacja planu miała wpływ na wysokość wskaźnika wykonania dochodów ogółem (98,6%). W prawie 30% gmin (714 jednostkach) wskaźnik wykonania planu dotacji nie osiągnął 95%, natomiast w 190 jednostkach otrzymane dotacje były wyższe od planowanych (w większości) z powodu nieurealnienia budżetów. Przeciętny wskaźnik wykonania planu dotacji na zadania zlecone wyniósł 99,3%, w tym na program „Rodzina 500+” 99,6% i był wyższy od wartości z roku ubiegłego (odpowiednio 98,6% i 99,0%). Tylko dla 9% gmin (ponad 25% w 2018 r.) stopień wykonania planu dotacji na zadania zlecone był niższy i nie przekroczył 98%.

Subwencja ogólna została wykonana w 100,1% planu. Jednostek, które nie wprowadziły do budżetów zmian planu subwencji ogólnej, wynikających z decyzji Ministerstwa Finansów, było 194 (w 2018 r. – 132).

¹ W całym rozdziale III. *Sprawozdania* nie uwzględniono danych za 2019 r. wynikających ze sprawozdawczości dotyczących gminy Boguszków-Gorce (woj. dolnośląskie) z uwagi na ich brak.

Dochody gmin w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	121 425 597,4	135 161 458,3	98,6	111,3	100,0
Dochody bieżące, z tego:	111 705 533,6	123 796 490,8	100,0	110,8	91,6
Dochody własne, z tego:	49 688 279,0	54 094 783,3	100,8	108,9	40,0
– PIT	20 873 383,5	23 225 486,4	101,0	111,3	17,2
– CIT	956 726,7	1 037 104,1	102,8	108,4	0,8
– podatki i opłaty	23 035 302,7	24 530 186,1	100,5	106,5	18,1
– pozostałe	4 822 866,1	5 302 006,6	100,3	109,9	3,9
Dotacje celowe, w tym:	33 657 983,8	39 281 642,0	98,8	116,7	29,1
– na zadania zlecone, w tym:	29 103 465,1	34 698 341,3	99,3	119,2	25,7
– program „Rodzina 500+”	16 696 670,2	21 910 186,4	99,6	131,2	16,2
– na zadania własne	4 142 899,0	4 162 079,5	94,7	100,5	3,1
Subwencja ogólna, w tym:	28 359 270,8	30 420 065,5	100,1	107,3	22,5
– oświatowa	20 622 388,9	21 971 950,8	100,0	106,5	16,3
– wyrównawcza	7 306 443,6	7 947 738,0	100,0	108,8	5,9
Dochody majątkowe, z tego:	9 720 063,9	11 364 967,5	85,7	116,9	8,4
Dochody własne, w tym:	2 840 930,6	4 387 871,3	100,6	154,5	3,2
– dochody ze sprzedaży majątku	1 743 751,4	1 556 298,2	85,6	89,3	1,2
Dotacje celowe, w tym:	6 879 133,3	6 977 096,2	78,4	101,4	5,2
– na zadania zlecone, w tym:	9 829,1	17 574,6	98,3	178,8	0,0
– program „Rodzina 500+”	29,1	176,0	97,2	604,8	0,0
– na zadania własne	6 055 873,8	6 219 813,8	77,1	102,7	4,6
Subwencja ogólna	-	-	x	x	x

Planowane dochody bieżące w 2019 r. zostały wykonane w 100%. W latach ubiegłych wskaźnik ten kształtował się na podobnym poziomie: 100,1% w 2017 r. i 100,4% w 2018 r. O jego wysokości decydował poziom wykonania dochodów własnych (100,8%) oraz dotacji celowych (98,8%). Ponadplanowe dochody bieżące uzyskało 1 058 jednostek, a w 339 jednostkach stopień wykonania planu nie przekroczył 98%.

Spośród głównych źródeł dochodów bieżących wykonanie planu dotacji celowych na zadania bieżące pozostaje w ostatnich latach na zbliżonym poziomie: 98,4% w 2017 r., 98,1% w 2018 r. i 98,8% w 2019 r. W większości gmin, tj. w 71,8% ogółu gmin (w 1 730 jednostkach) stopień realizacji przekroczył 98% planu, a dotacje wyższe od planu uzyskało 115 gmin (65 w 2018 r.), natomiast wykonanie niższe niż 98% odnotowano w 565 jednostkach. Kolejny rok z rzędu plan dotacji bieżących na zadania własne został zrealizowany na niskim poziomie 94,7% (w 2018 r. – 94,4%).

W ostatnich dwóch latach gminy realizowały około 3/4 zaplanowanych dochodów majątkowych, w 2019 r. zrealizowały je na poziomie 85,7% planu. Jednakże w 202 (w 2018 r. w 381) jednostkach wskaźnik wykonania dochodów majątkowych nie osiągnął 50%, natomiast 633 jednostki miały ponadplanowe dochody, w tym w 106 jednostkach były one powyżej 150%.

Wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku stanowiło 85,6% planu (w 2018 r. – 83,9%) i było zbliżone do wskaźnika wykonania planu dochodów majątkowych (85,7%). W 469 gminach wykonanie tego źródła dochodów nie przekroczyło 50% planu, natomiast w 146 jednostkach (w 2018 r. w 31) wystąpiła 100-procentowa realizacja planu, a 139 jednostek zrealizowało plan powyżej 150%.

Na wysokość wskaźnika wykonania planu dochodów majątkowych od kilku już lat wpływa niski poziom realizacji planu dotacji na zadania inwestycyjne. Wskaźnik ten w ostatnich latach oscylował: od 68,3% w 2017 r. przez 73,8% w 2018 r. do 78,4% w 2019 r. Dla ponad 75% gmin (1 824 jednostek) wykonanie dotacji było niższe od planu, w tym w 297 jednostkach wskaźnik wykonania planu nie osiągnął 50%. Do 264 jednostek (w 2018 r. – 231) trafiły w wysokości zaplanowanej, z kolei 27 jednostek w ogóle nie planowało tego typu dotacji.

Spośród dochodów majątkowych dotacje na zadania własne inwestycyjne notowały w ostatnich latach najniższe wykonanie planu, w 2017 r. było na poziomie 63,1%, w roku następnym wskaźnik wzrósł o 8,8 punktu procentowego, a w 2019 r. pomimo wzrostu o 5,2 punktu procentowego był nadal niski – 77,1% planu.

Do budżetów gmin w 2019 r. wpłynęło o 956 569 tys. zł (w 2018 r. o 3 906 551 tys. zł) więcej, w stosunku do roku ubiegłego, bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, wskaźnik dynamiki wyniósł 115,5% (w 2018 r. wyniósł aż 272,8%). W strukturze dochodów ogółem ich udział wzrósł nieznacznie o 0,2 punktu procentowego (w 2018 r. o 3,1). Plan tych dochodów został zrealizowany na niskim poziomie 76,9% (w 2018 r. – 69,5%). Środki zagraniczne zasilają (podobnie było w latach poprzednich) głównie dochody majątkowe gmin i stanowiły 54,4% ich wartości (w 2018 r. – 54,7%), natomiast ich udział w dochodach bieżących wyniósł zaledwie 0,7% (w 2018 r. – 0,7%).

Dochody gmin na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych¹⁾ w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018		2019		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	121 425 597,4	135 161 458,3	98,6	111,3	100,0
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	6 167 914,4	7 124 483,3	76,9	115,5	5,3
Dochody bieżące, w tym:	111 705 533,6	123 796 490,8	100,0	110,8	91,6
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	848 019,4	939 499,2	85,7	110,8	0,7
Dochody majątkowe, w tym:	9 720 063,9	11 364 967,5	85,7	116,9	8,4
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	5 319 895,0	6 184 984,1	75,8	116,3	4,6

¹⁾ Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania*.

Potencjalne dochody podatkowe

W 2019 r. organy stanowiące gmin uchwaliły stawki podatków niższe od maksymalnych, co spowodowało potencjalne obniżenie dochodów podatkowych o 2 891 640 tys. zł, czyli o 6,2% możliwych do uzyskania dochodów ogółem (o 4,0 punkty procentowe więcej w porównaniu z 2019 r.). Kwota dochodów, o którą zostały uszczuplone z tego tytułu gminne budżety, była o 4,2% wyższa w porównaniu z poprzednim rokiem (w 2018 r. była wyższa o 10,3%).

Udzielone przez organy podatkowe gmin ulgi, odroczenia, umorzenia i zwolnienia w podatkach wyniosły 764 543 tys. zł i spowodowały, że zrealizowane dochody ogółem były niższe o 1,6% od możliwych do uzyskania (więcej o 1,0 punkt procentowy). Kwota dochodów, które na skutek udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień nie wpłynęły do gmin, była o 0,7% niższa niż w poprzednim roku (w 2018 r. była niższa o 1,2%).

Dochody podatkowe¹⁾ gmin możliwe do uzyskania w latach 2018 i 2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania				
	2018	2019	z tego:		
			wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	43 536 172,0	46 790 866,4	43 134 683,6	2 891 640,0	764 542,8
– PIT, CIT	21 830 110,3	24 262 590,5	24 262 590,5	-	-
– podatek rolny	1 583 984,6	1 656 385,8	1 514 911,7	130 138,5	11 335,6
– podatek od nieruchomości	16 508 757,0	17 059 570,6	14 275 896,2	2 040 032,8	743 641,6
– podatek leśny	301 923,9	295 933,6	293 432,7	1 699,5	801,4
– podatek od środków transportowych	1 496 741,7	1 544 844,6	817 327,2	719 769,2	7 748,2
– pozostałe podatki i opłaty	1 814 654,5	1 971 541,3	1 970 525,3	-	1 016,0

¹⁾ Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin.

Łączna kwota skutków obniżenia maksymalnych stawek oraz udzielonych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych wyniosła 3 656 183 tys. zł i wzrosła o 3,1% w stosunku do 2018 r. (mniej o 4,5 punktu procentowego niż w poprzednim

roku). Największe skutki finansowe uchwalenia niższych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg i zwolnień, podobnie jak w poprzednich latach, dotyczyły podatków: od nieruchomości, od środków transportowych oraz rolnego.

W ogólnej kwocie skutków obniżenia maksymalnych stawek oraz udzielonych ulg:

- 76,1% dotyczyło podatku od nieruchomości (spadek o 0,3 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego roku) – zrealizowane dochody z tego tytułu stanowiły 83,7% możliwych do uzyskania (wzrost o 0,1 punktu procentowego). Ulgi we wpłatach podatku od nieruchomości wynikające z uchwalenia niższych stawek oraz wprowadzone na podstawie decyzji organów wykonawczych były w 2019 r. na poziomie zbliżonym do udzielonych w 2018 r. Uchwały podjęte w sprawie obniżenia stawek podatkowych uszczupliły dochody z tego źródła o 12,0% (w 2018 r. o 11,9%), a udzielone ulgi, odroczenia, umorzenia i zwolnienia stanowiły 4,3% dochodów możliwych do uzyskania (w poprzednim roku 4,5%);
- 19,9% dotyczyło podatku od środków transportowych (spadek o 0,1 punktu procentowego) – do gminnych budżetów wpłynęło 52,9% możliwych do uzyskania dochodów z tego tytułu (więcej o 0,4 punktu procentowego w porównaniu z poprzednim rokiem). Udzielone przez organy stanowiące i wykonawcze gmin ulgi w podatku od środków transportowych były na poziomie podobnym do udzielonych w 2018 r. Na skutek obniżenia maksymalnych stawek podatkowych potencjalne dochody były niższe o 46,6% (spadek o 0,3 punktu procentowego), natomiast udzielone ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiły 0,5% możliwych do uzyskania dochodów z tego tytułu (spadek o 0,1 punktu procentowego);
- 3,9% dotyczyło podatku rolnego (wzrost o 0,4 punktu procentowego) – dochody gmin osiągnięte w 2019 r. z tytułu podatku rolnego stanowiły 91,5% możliwych do uzyskania (mniej w stosunku do 2018 r. o 0,7 punktu procentowego). Obniżenie maksymalnych stawek spowodowało, że do gminnych budżetów nie wpłynęło 7,8% możliwych do uzyskania środków z tego tytułu (o 0,8 punktu procentowego więcej w porównaniu z poprzednim rokiem), a udzielone ulgi wyniosły 0,7% możliwych do uzyskania dochodów z tego tytułu i były na poziomie zbliżonym do udzielonych w poprzednim roku (mniej o 0,1 punktu procentowego).

W związku z uchwaleniem niższych niż maksymalne stawek podatkowych oraz na skutek udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień kwota obniżenia dochodów gmin była wyższa o 110 013 tys. zł w porównaniu z 2018 r. Statystyczna gmina w 2019 r. zrealizowała dochody podatkowe niższe o 1 517 tys. zł od możliwych do uzyskania (o 47 tys. zł więcej niż w 2018 r.).

1.2. Wykonanie planu wydatków

W 2019 r. gminy zrealizowały 93,0% planowanych wydatków ogółem (w 2018 r. – 93,1%). Wykonały 95,3% zaplanowanych wydatków bieżących (w 2018 r. – 95,4%) i 83,3% wydatków majątkowych (w 2018 r. – 85,2%).

Wydatki gmin w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018		2019		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	127 132 774,1	135 316 895,4	93,0	106,4	100,0
Wydatki bieżące, z tego:	100 890 845,0	112 419 615,8	95,3	111,4	83,1
– wydatki jednostek budżetowych, z tego:	62 223 890,4	67 230 755,7	93,8	108,0	49,7
– wynagrodzenia i pochodne	38 233 014,3	41 338 510,6	96,9	108,1	30,5
– pozostałe bieżące	23 990 876,1	25 892 245,1	89,4	107,9	19,1
– świadczenia na rzecz osób fizycznych	30 028 944,6	35 406 289,1	98,6	117,9	26,2
– dotacje	7 119 057,1	8 034 828,2	97,8	112,9	5,9
– wydatki na poręczenia i gwarancje	5 987,9	5 631,8	8,4	94,1	0,0
– wydatki na obsługę długu	701 980,0	830 291,7	88,1	118,3	0,6
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	810 985,1	911 819,3	73,7	112,4	0,7
Wydatki majątkowe, w tym:	26 241 929,0	22 897 279,6	83,3	87,3	16,9
– wydatki inwestycyjne, w tym:	25 822 265,9	22 425 855,7	83,1	86,8	16,6
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	10 176 183,2	8 807 886,0	80,6	86,6	6,5

Przeciętny wskaźnik wykonania planu wydatków bieżących był dość wysoki i w zdecydowanej większości gmin (2 362 jednostki) plan zrealizowano w co najmniej 90%, natomiast w 48 jednostkach wykonano mniej niż 90% zaplanowanych wydatków bieżących (w tym w czterech gminach poniżej 85%).

Śród głównych kategorii wydatków bieżących najwyższy stopień realizacji planu – 98,6% – dotyczył wypłaconych świadczeń na rzecz osób fizycznych. Zdecydowana większość gmin (2 366 jednostek) zrealizowała ponad 95,0% planowanych wydatków w tym zakresie.

Plan wydatków przeznaczonych na dotacje na zadania bieżące przekazywane zarówno własnym jednostkom organizacyjnym, jak i jednostkom spoza sektora finansów publicznych, a także innym jednostkom samorządu terytorialnego realizującym zadania gminy na podstawie zawartej umowy czy porozumienia, wykonany został w 97,8% – jednakże w 41 gminach stopień wykonania planu był dużo niższy i nie przekroczył 85,0%.

W nieco niższym stopniu (96,9%) gminy wykonały plan wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. W 471 jednostkach wskaźnik wykonania planu nie przekroczył 95%, w tym w 41 gminach nie przekroczył 90%.

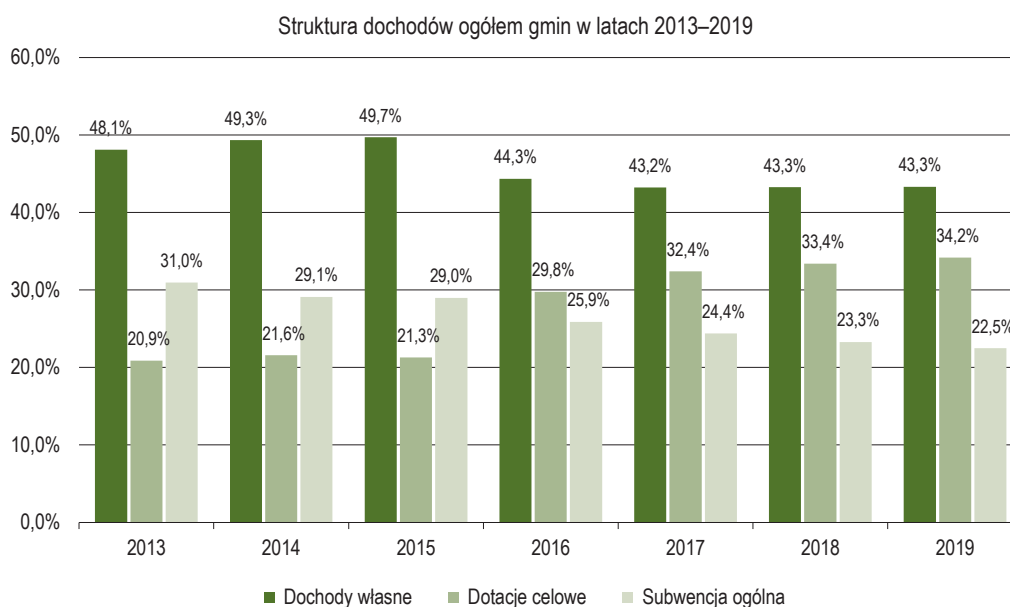
W 2019 r. wydatki związane z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami wystąpiły w 13 gminach i łącznie wyniosły 5 632 tys. zł. Potencjalne wydatki z tego tytułu ujęte były na koniec 2019 r. w planie wydatków budżetowych w 324 jednostkach na łączną kwotę 67 253 tys. zł.

Wydatki majątkowe gmin to głównie wydatki inwestycyjne. Stopień wykonania planu wydatków inwestycyjnych wyniósł 83,1% (o 1,9 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim). W 154 gminach wskaźnik wykonania planu nie osiągnął poziomu 50%. Z kolei ponad 90-procentowy stopień realizacji planu uzyskały 1 062 gminy.

2. Struktura dochodów i wydatków

W strukturze dochodów gmin w ostatnich latach nastąpiły istotne zmiany wynikające z realizacji programu „Rodzina 500+” finansowanego dotacjami celowymi z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom. Udział dotacji celowych w strukturze dochodów w 2017 r. wzrósł o 11,1 punktu procentowego do poziomu 32,4%, w 2018 r. wzrost był niewielki – o 1 punkt procentowy, natomiast w 2019 r. udział ten wzrósł o kolejne 1,8 punktu procentowego i wyniósł 34,2%, a tym samym udział subwencji ogólnej obniżył się o 1,8 punktu procentowego do poziomu 22,5%.

Udział dochodów własnych w 2019 r. pozostał na tym samym poziomie 43,3% co w roku poprzednim, nieco niższy (o 0,1 punktu procentowego) był w 2017 r. Dla 67,5% gmin dochody własne stanowiły mniej niż 43% dochodów ogółem, a tylko dla niecałych 2% gmin udział dochodów własnych był dużo bardziej znaczący i wyniósł powyżej 65%² dochodów ogółem.



² Dla gminy Kleszczów (woj. łódzkie) dochody własne w 2019 r. stanowiły 90,3% dochodów ogółem.

Istotne znaczenie dla finansów gmin stanowią dochody z podatków i opłat, a dla większości gmin ich udział w dochodach ogółem decyduje o zamożności danej jednostki. Od kilku lat systematycznie maleje udział dochodów z podatków i opłat w dochodach ogółem – z 19,9% w 2017 r. do 18,1% w 2019 r. (łącznie o 1,8 punktu procentowego). Kolejny rok z rzędu zwiększyła się też liczba gmin, dla których podatki i opłaty stanowiły mniej niż 20% dochodów ogółem (z 1 635 w 2017 r. do 1 732 w 2018 r. i 1 822 w 2019 r.). Tylko dla 105 (144 w 2018 r.) jednostek dochody te stanowiły więcej niż 30%³. Gminy województwa zachodniopomorskiego od kilku już lat notują najwyższy ich udział – 25,0% (w 2018 r. – 26,5%), w gminach województwa lubelskiego w 2019 r. odnotowano najniższy udział – 13,7% dochodów ogółem.

Zmiany ustawowe w podatkach i opłatach lokalnych, a przede wszystkim nowe ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości sprawiły, że maleją wpływy z tego źródła dochodów, które od wielu lat stanowi zasadniczą część – 58,2% (w 2018 r. – 59,9%) dochodów z podatków i opłat. Również ich udział w strukturze dochodów ogółem obniżył się z 11,4% w 2018 r. do 10,6% w 2019 r. Dla 1 126 (46,7%) gmin wpływy z podatku od nieruchomości stanowiły od 5 do 11% dochodów ogółem, natomiast dla 11,7% gmin (281 jednostek) stanowiły więcej niż 15%⁴.

W ostatnich miesiącach 2019 r. w wyniku reformy podatkowej obniżono stawkę podstawową PIT z 18 do 17%, podwojono koszty uzyskania przychodów oraz wprowadzono tzw. PIT zerowy dla młodych (do 26. roku życia). Wpływy z tytułu udziałów w podatkach PIT i CIT są dla gmin bardzo cennym źródłem dochodów. W 2019 r. ich udział w dochodach ogółem w stosunku do roku ubiegłego pozostał na tym samym poziomie co w 2018 r. i stanowił 18,0% (w 2017 r. wynosił – 17,2%), zaś w dochodach własnych bieżących ich udział wzrósł o 1,0 punkt procentowy w stosunku do 2018 r., w którym wzrost i wyniósł 2,0 punkty procentowe. Dla 620 jednostek udział wpływów z PIT i CIT w strukturze dochodów ogółem stanowił mniej niż 10% dochodów ogółem, dla prawie 68% gmin – od 10 do 25%, natomiast dla 160 jednostek stanowił więcej niż 25% dochodów⁵.

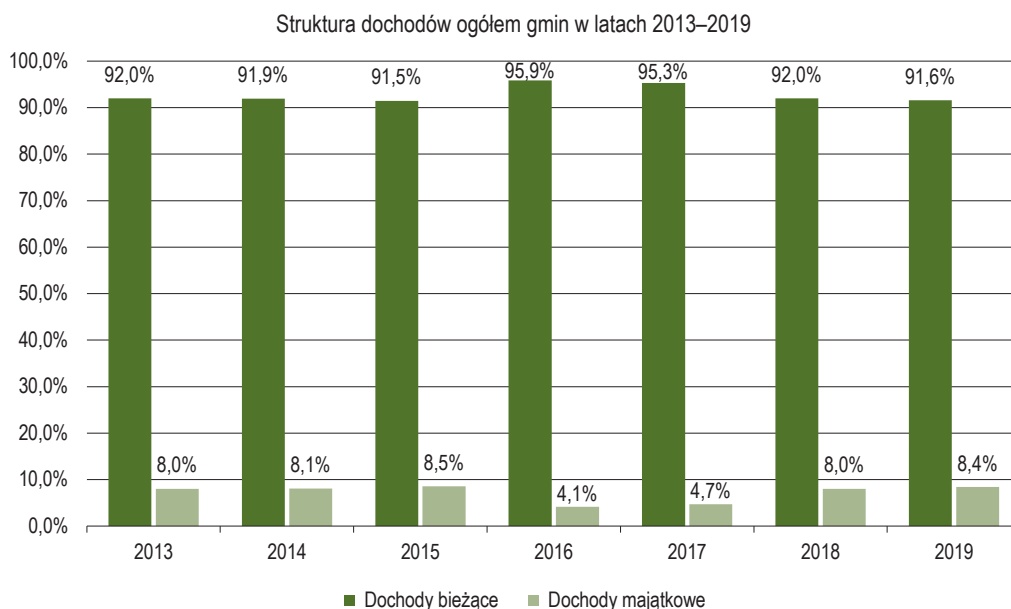
W 2019 r. w ramach programu „Rodzina 500+” (zmieniono zasady przyznawania świadczenia) gminy otrzymały o 5 213 663 tys. zł (tj. o 31,2%) więcej środków w stosunku do roku ubiegłego, a ich udział zwiększył się o 2,4 punktu procentowego i stanowił 16,2% dochodów ogółem. Zwiększył się też (o 5,7 punktu procentowego) udział dotacji na program „Rodzina 500+” w dotacjach na zadania zlecone – z 57,4% w 2018 r. do 63,1% w 2019 r. Dla 1 595 gmin dochody z tego tytułu stanowiły od 12 do 18% dochodów ogółem, natomiast dla 191 jednostek były wyższe niż 20% (w 2018 r. dla 57). Również udział dotacji celowych bieżących, w tym dotacji celowych na zadania zlecone, w strukturze dochodów ogółem w stosunku do 2018 r. uległ zwiększeniu odpowiednio o 1,4 i o 1,7 punktu procentowego i w 2019 r. wyniósł odpowiednio: 29,1% i 25,7%. W gminach województwa warmińsko-mazurskiego udział dotacji celowych bieżących był najwyższy – 32,8%, a w gminach województwa dolnośląskiego najniższy – 25,1%. Udział dotacji na zadania własne bieżące w dochodach ogółem obniżył się z poziomu 3,5% w 2017 r. do 3,1% w 2019 r.

W ostatnich latach, w związku ze wzrostem dochodów z tytułu dotacji, zmniejszyło się znaczenie finansowania zadań gmin opartego na redystrybucji środków finansowych z budżetu państwa w formie subwencji ogólnej, a przede wszystkim jej części oświatowej. Udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem gmin zmniejszył się z 24,4% w 2017 r. do 23,4% w 2018 r. i do 22,5% w 2019 r. (spadek o 1,9 punktu procentowego w ciągu dwóch lat). Dla prawie 39% gmin przekazana subwencja ogólna stanowiła od 20 do 30% ich dochodów ogółem, natomiast dla 26% gmin udział ten był mniejszy niż 20%. Część oświatowa subwencji ogólnej to ponad 72% kwoty subwencji ogólnej otrzymanej przez gminy. Udział jej w dochodach ogółem obniżył się z 17,9% w 2017 r. do 16,3% w 2019 r. (spadek o 1,6 punktu procentowego). Dla prawie 84% gmin (w 2018 r. ponad 76%) część oświatowa subwencji ogólnej stanowiła istotne źródło dochodów, a jej udział wyniósł od 10 do 20% ich dochodów ogółem.

³ W gminach Rząśnia i Kleszczów (woj. łódzkie) dochody z podatków i opłat stanowiły 71,5% i 71,9% ich dochodów ogółem.

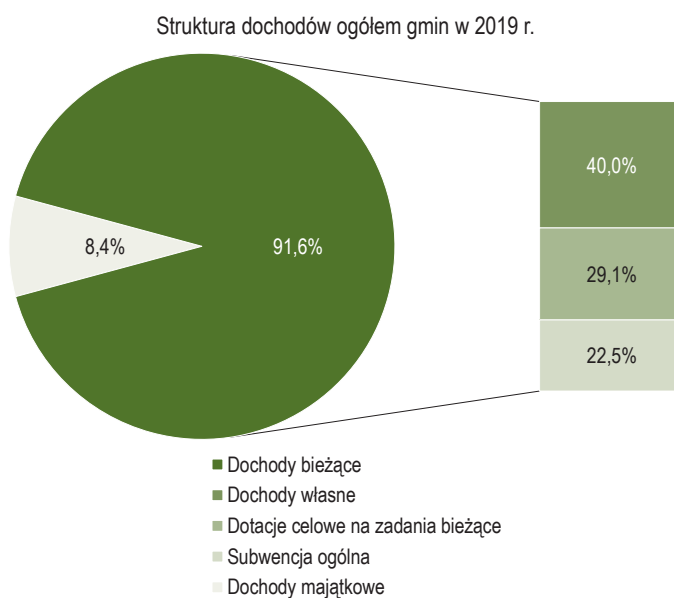
⁴ W gminie Mielnik (woj. podlaskie) wpływy z podatku od nieruchomości stanowiły 52,5% (w 2018 r. – 54,9%).

⁵ W gminie Konstancin-Jeziorna (woj. mazowieckie) udziały z wpływów podatków PIT i CIT stanowiły 52,3% (w 2018 r. – 54,9%) dochodów ogółem.



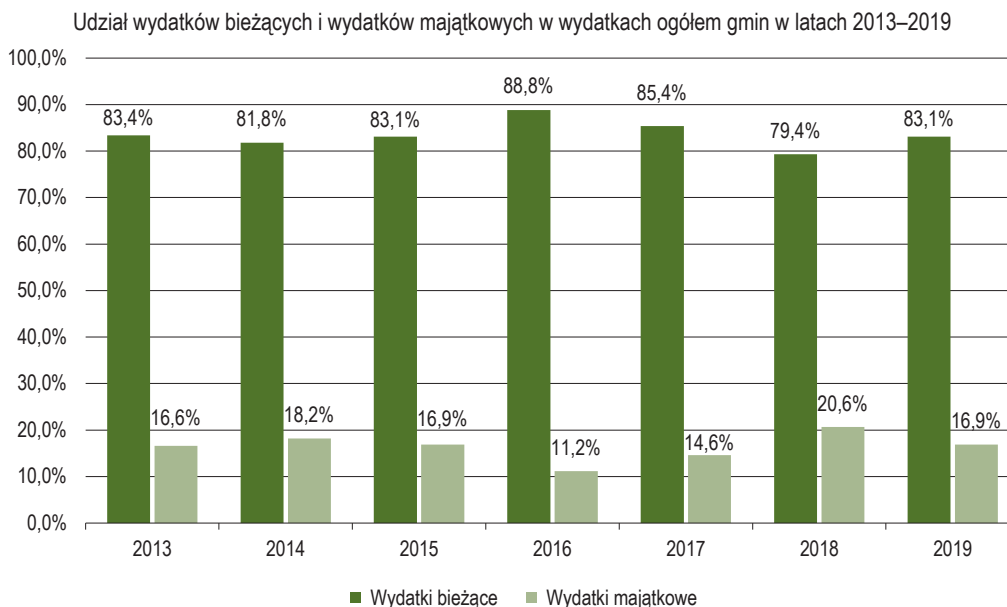
W latach 2016–2017 udział dochodów bieżących i dochodów majątkowych w strukturze dochodów ogółem pozostawał na podobnym poziomie. W latach 2018 i 2019 w wyniku wysokiej dynamiki dochodów majątkowych znacznie zwiększył się ich udział w dochodach ogółem i wyniósł odpowiednio 8,0% i 8,4%. W 2019 r. dla prawie 57% gmin dochody z tego tytułu stanowiły mniej niż 8% dochodów ogółem, a dla prawie 5% gmin, podobnie jak w roku ubiegłym, udział ten stanowił więcej niż 20% dochodów.

W strukturze dochodów majątkowych gmin w 2019 r. zaszły korzystne zmiany, w wyniku których zwiększył się udział dochodów własnych o 9,4 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego i wyniósł 38,6%, natomiast zmniejszył się (o 7,6 punktu procentowego) udział dotacji na zadania własne inwestycyjne do 54,7% dochodów majątkowych. Gminy otrzymały w ramach nowej perspektywy UE środki bezzwrotne, które w 99,4% (w 2018 r. w 87,8%) stanowiły dotacje na zadania własne inwestycyjne, a tym samym zwiększyły potencjał finansowy gmin przeznaczony na zadania inwestycyjne. Nieznacznie (o 0,5 punktu procentowego) w stosunku do 2018 r. obniżył się udział dotacji celowych na inwestycje w dochodach ogółem i wyniósł 5,2%. Dla prawie 59% gmin dotacje na zadania inwestycyjne stanowiły mniej niż 5% ich dochodów ogółem, natomiast 31 gmin (w 2018 r. – 36) nie otrzymało żadnych dotacji na inwestycje.



W stosunku do roku ubiegłego udział dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem obniżył się o 0,2 punktu procentowego i wyniósł 1,2%, natomiast w dochodach majątkowych stanowił 13,7% (mniej o 4,2 punktu procentowego). Dla 1 618 gmin (w 2018 r. – 1 548) udział dochodów ze sprzedaży majątku stanowił mniej niż 1% dochodów ogółem, natomiast 212 jednostek (w 2018 r. – 201) nie uzyskało dochodów z tego tytułu.

W strukturze wydatków gmin w 2019 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, o 3,7 punktu procentowego obniżył się udział wydatków majątkowych, a tym samym wzrósł udział wydatków bieżących (w dwóch poprzednich latach udział wydatków majątkowych wzrastał – w 2017 r. o 3,4 punktu procentowego, w 2018 r. o 6,0 punktów procentowych). Wydatki majątkowe gmin to w 97,9% wydatki inwestycyjne.

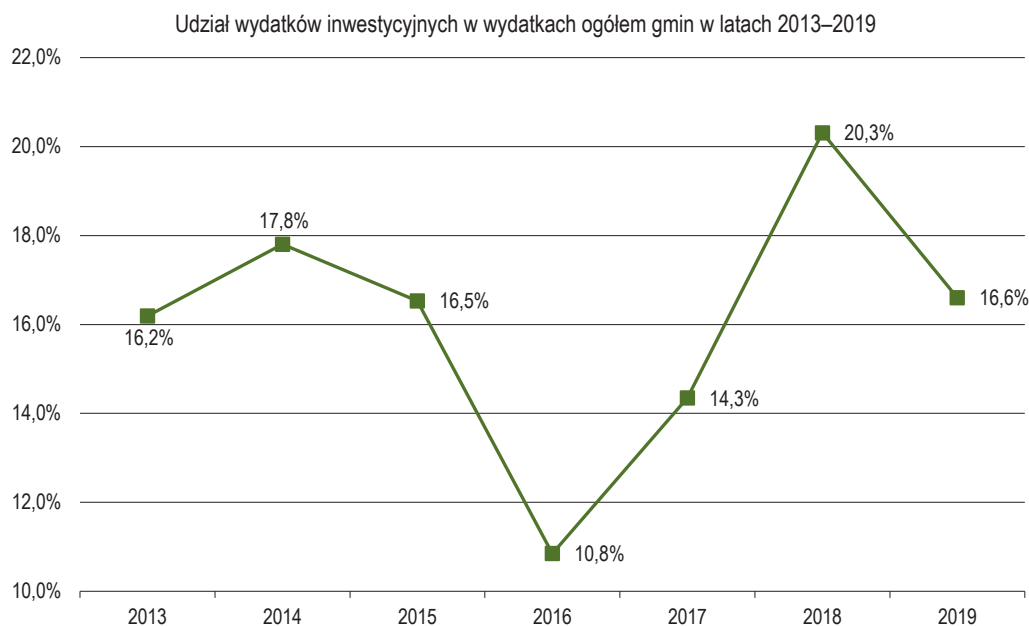


W strukturze wydatków bieżących o 1,1 punktu procentowego obniżył się udział wydatków na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń – do 36,8%. Udział tych wydatków w wydatkach ogółem wzrósł o 0,4 punktu procentowego – do 30,5%. W 1 552 gminach wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły ponad 30,0% wydatków budżetowych, w tym w 71 jednostkach ponad 40,0%. Z kolei w 23 gminach nie przekroczyły 20% wydatków budżetowych.

Znaczącą pozycją w budżetach gmin są świadczenia wypłacane na rzecz osób fizycznych. W 2019 r. stanowiły one 31,5% wydatków bieżących (wzrost o 1,7 punktu procentowego) oraz 26,2% wydatków ogółem (o 2,6 punktu procentowego więcej niż w 2018 r.). W 739 gminach wypłacone świadczenia stanowiły ponad 30,0% wydatków budżetowych, najwięcej – 40,8% – w jednej z gmin województwa warmińsko-mazurskiego.

Udział wydatków gmin na obsługę długu w wydatkach bieżących, a także w wydatkach ogółem nie zmienił się i wyniósł odpowiednio 0,7% i 0,6%. W 59 gminach nie poniesiono żadnych wydatków związanych z obsługą długu. W przeważającej większości gmin (2 000 jednostek) wydatki na obsługę długu nie przekroczyły 1% wydatków ogółem, z kolei w czterech gminach ich udział wyniósł nieco ponad 3% (są to jednocześnie gminy z wysokim poziomem zadłużenia w relacji do dochodów).

W latach 2017–2018, w konsekwencji wysokiego tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych, rósł ich udział w wydatkach gmin odpowiednio o 3,5 i 6,0 punktów procentowych – do 20,3%. Dzięki zwiększonemu wykorzystaniu środków ze źródeł zagranicznych w latach 2017–2018 rósł również udział inwestycji współfinansowanych tymi środkami w wydatkach inwestycyjnych gmin – odpowiednio o 18,1 i 14,5 punktu procentowego. W 2019 r. wydatki inwestycyjne gmin były niższe o 13,2% w porównaniu do poprzedniego roku, co spowodowało spadek ich udziału w wydatkach ogółem o 3,7 punktu procentowego – do 16,6%.



W 2019 r. zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w poszczególnych gminach było bardzo duże:

- w 642 gminach udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem nie przekroczył 10,0%, w tym w 166 gminach wydatki inwestycyjne nie przekroczyły 5,0% wydatków ogółem,
- w 1 097 gminach udział wydatków inwestycyjnych mieścił się w przedziale od 10,0 do 20,0%,
- z kolei 671 gmin realizowało wydatki inwestycyjne stanowiące więcej niż 20,0% wydatków ogółem, w tym 21 gmin – co najmniej 40% wszystkich wydatków (od 40,1 do 56,1%)⁶ przeznaczyło na inwestycje.

W porównaniu z poprzednim rokiem w 2019 r. o 1,4 punktu procentowego obniżył się udział wydatków gmin, związanych z projektami współfinansowanymi ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp, i wyniósł 7,2% wydatków ogółem (w latach 2017–2018 r. udział ten wzrastał w porównaniu z poprzednim rokiem – odpowiednio o 3,3 i 4,4 punktu procentowego). Wydatki na zadania bieżące, wykonywane w ramach tych projektów, stanowiły 0,8% wszystkich wydatków bieżących gmin (identycznie jak w roku poprzednim), natomiast projekty inwestycyjne realizowane przy udziale tych środków w wydatkach inwestycyjnych gmin stanowiły 39,3% (w 2017 r. – 24,9%, w 2018 r. – 39,4%)⁷.

W 2019 r. największy udział – 29,3% (spadek o 0,1 punktu procentowego) – w wydatkach budżetowych gmin miały wydatki w dziale Oświata i wychowanie. Drugą pozycję zajęły wydatki w dziale Rodzina z udziałem 24,9% (wzrost o 2,9 punktu procentowego), na które gminy wydatkowały o 5 683 375 tys. zł więcej środków (tj. o 20,3% więcej) niż w roku poprzednim⁸.

W 2018 r. za sprawą wysokiej dynamiki wydatków w dziale Transport i łączność (wzrost w porównaniu z 2017 r. o 3 137 781 tys. zł, tj. o 34,0%) o 1,5 punktu procentowego zwiększył się ich udział w wydatkach ogółem – do 9,7%. W 2019 r. wydatki w tym dziale były niższe o 1 838 397 tys. zł, tj. o 14,9% w stosunku 2018 r., co przyczyniło się do spadku ich udziału w wydatkach gmin o 1,9 punktu procentowego – do 7,8%.

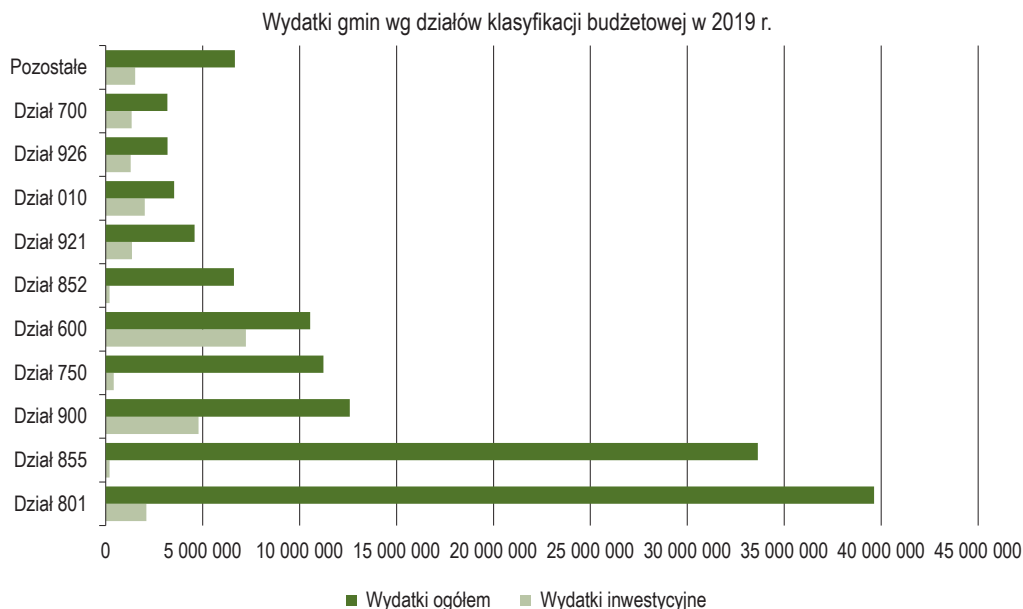
Więcej niż na drogi publiczne gminy wydały w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (9,3% wydatków ogółem) i w dziale Administracja publiczna (8,3% wydatków ogółem). Kwota wydatków gmin w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska wzrosła o 924 200 tys. zł (o 7,9%), a ich udział w wydatkach gmin wzrósł o 0,1 punktu procentowego. Pomimo wyższej o 438 664 tys. zł kwoty wydatków na administrację publiczną ich udział obniżył się o 0,2 punktu procentowego.

⁶ Największą część wydatków przeznaczyły na inwestycje gminy: Uniejów (woj. łódzkie) – 56,1%, Poddębice (woj. łódzkie) – 49,5%, Daszyna (woj. łódzkie) – 48,1%, Lubomia (woj. śląskie) – 47,1%, Łopiennik Górny (woj. lubelskie) – 47,1%, Rzgów (woj. łódzkie) – 46,0%.

⁷ W gminie Poddębice (woj. łódzkie) i w gminie Gozdnicza (woj. lubuskie) 99,5% wydatków inwestycyjnych realizowanych było w ramach projektów unijnych.

⁸ Z dniem 1 lipca 2019 r. przepisy rozszerzyły zakres pomocy w ramach programu „Rodzina 500+”.

Dość znaczący wzrost wydatków gmin nastąpił w dziale Pomoc społeczna (o 312 447 tys. zł, tj. o 5,0%) i stanowiły one 4,9% wszystkich wydatków gmin.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa.

Biorąc pod uwagę kierunki inwestowania w 2019 r., najwięcej środków, podobnie jak w roku poprzednim, angażowanych było przez gminy w rozwój infrastruktury transportowej – 32,2%⁹ wydatków inwestycyjnych (spadek o 3,1 punktu procentowego). Wydatki inwestycyjne stanowiły 68,6% wydatków tego działu (w 2018 r. było to 73,8%). Kwota wydatków gmin na inwestycje drogowe była jednak znacznie niższa niż w roku poprzednim – o 1 905 840 tys. zł, tj. o 20,9%.

Drugą pozycję zajęły inwestycje w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska z udziałem 21,3%¹⁰ (wzrost o 2,1 punktu procentowego)¹¹ przed wydatkami inwestycyjnymi na zadania związane z oświatą i wychowaniem – 9,4%¹² (spadek o 1,7 punktu procentowego) oraz inwestycjami realizowanymi w dziale Rolnictwo i łowiectwo – z udziałem 9,0% (wzrost o 0,8 punktu procentowego). We wszystkich trzech wymienionych działach kwota wydatków na inwestycje również była niższa niż w roku poprzednim: o 758 651 tys. zł, tj. o 26,5%, w dziale Oświata i wychowanie, o 182 981 tys. zł, tj. o 3,7%, w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska i o 115 895 tys. zł, tj. o 5,4%, w dziale Rolnictwo i łowiectwo.

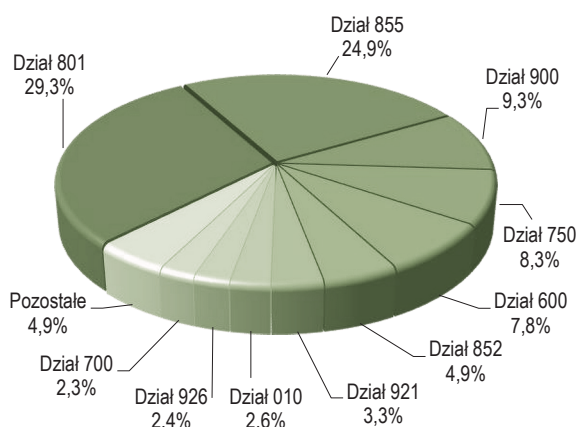
⁹ W 2019 r., najwyższy udział wydatków na inwestycje drogowe w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowały gminy województwa kujawsko-pomorskiego – 45,8%, podlaskiego – 43,2% i warmińsko-mazurskiego – 40,1%. Najniższy udział – gminy województwa świętokrzyskiego – 18,1%, podkarpackiego – 22,9% i małopolskiego – 24,5%.

¹⁰ Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa podkarpackiego – 37,8%, świętokrzyskiego – 27,6% i lubelskiego – 27,5%, a najniższy w gminach województwa warmińsko-mazurskiego – 13,6%, pomorskiego – 14,9% i kujawsko-pomorskiego – 15,6%.

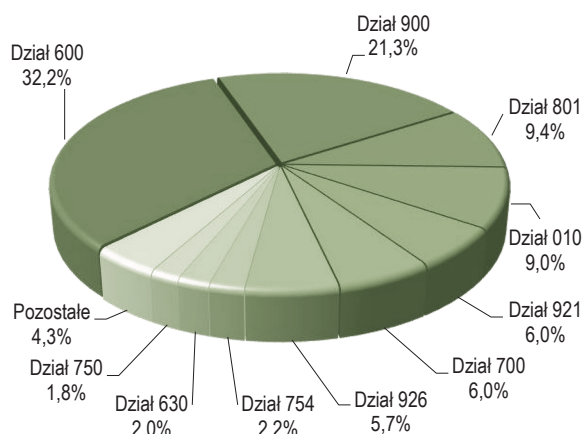
¹¹ W dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska wydatki inwestycyjne stanowiły 38,0% (spadek o 4,6 punktu procentowego).

¹² Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w dziale 801 – Oświata i wychowanie w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowały gminy województwa mazowieckiego – 13,6%, zachodniopomorskiego – 12,2% i śląskiego – 12,0%, a najniższy udział – gminy województwa podkarpackiego – 5,6%, podlaskiego – 5,9% i warmińsko-mazurskiego – 6,1%. W dziale Oświata i wychowanie wydatki inwestycyjne stanowiły 5,3% (spadek o 2,3 punktu procentowego) wydatków tego działu w gminach.

Struktura wydatków ogółem gmin wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych gmin wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.

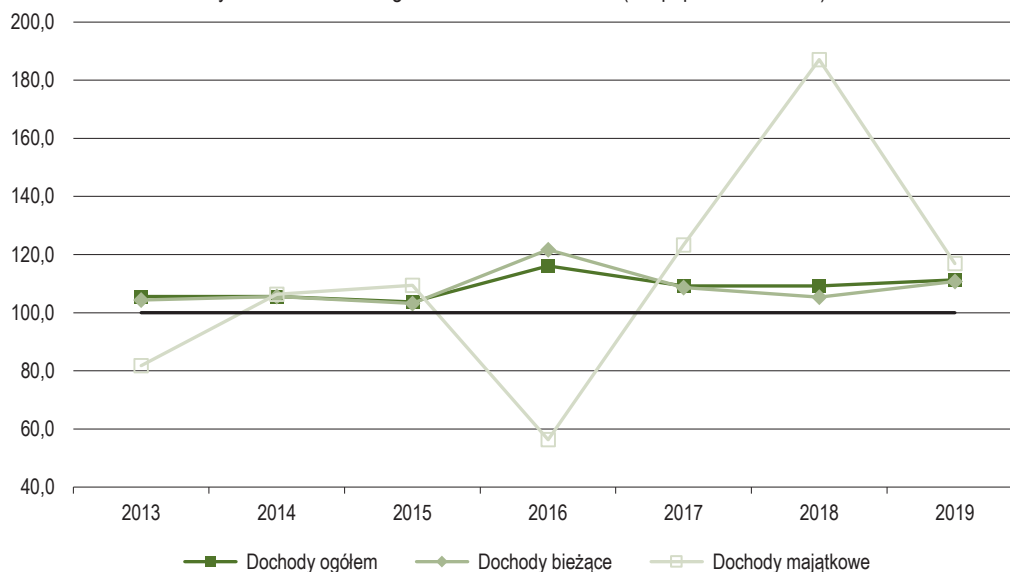


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 630 – Turystyka.

3. Dynamika dochodów i wydatków

Dochody ogółem gmin w 2019 r. wzrosły o 11,3% w stosunku do poprzedniego roku (zarówno w 2017, jak i w 2018 r. wzrosły o 9,2%). Spośród głównych źródeł dochodów gmin tempo wzrostu dochodów z dotacji celowych było największe (12,5% w 2018 r. i 14,1% w 2019 r.), a subwencji ogólnej najmniejsze (4,8% w 2018 r. i 7,3% w 2019 r.). Największy wzrost dochodów ogółem w stosunku do roku ubiegłego odnotowały gminy województwa świętokrzyskiego – o 13,3% oraz małopolskiego – o 13,2%, a najniższy gminy województwa zachodniopomorskiego – o 7,8% i dolnośląskiego – o 8,5%.

Dynamika dochodów gmin w latach 2013–2019 (rok poprzedni = 100%)



Dochody własne gmin w 2019 r. kolejny raz zanotowały dość wysokie tempo wzrostu – 11,3% (6,5% w 2017 r., 9,3% w 2018 r.). Na wysokość wskaźnika dynamiki dochodów własnych duży wpływ miał 54-procentowy wzrost dochodów własnych majątkowych. Dla większości gmin (2 125 jednostek) dochody własne były wyższe od

ubiegłorocznych, w tym dla 272 gmin (w 2018 r. – 134) wzrosły o więcej niż 30%, z kolei 285 gmin uzyskało dochody własne niższe od ubiegłorocznych¹³.

Na tempo wzrostu dochodów własnych decydujący wpływ miała również dynamika udziałów w podatku PIT, które wzrosły w 2019 r. o 11,3% (w 2018 r. o 14,1%). Dochody z tytułu udziałów w podatku CIT wzrosły w 2019 r. tylko o 8,4% (o 11,0% w 2018 r.). W stosunku do roku ubiegłego łączne dochody z PIT i CIT w 1 253 jednostkach (w 2018 r. było ich o 280 więcej) wzrosły od 10 do 20%, natomiast tylko w 75 gminach (w 2018 r. w 70) były niższe. Wpływy z podatków i opłat stanowiły istotne źródło dochodów własnych – 45,3%. Wskaźnik dynamiki dla nich w 2019 r. wyniósł 106,5% (w 2018 r. – 104,0%) i prawie 87% gmin zrealizowało dochody z tego tytułu wyższe od ubiegłorocznych, a tylko 313 jednostek niższe. Najniższy wzrost dochodów ogółem (o 7,8%) i wpływów z podatków i opłat (o 1,8%) w stosunku do poprzedniego roku odnotowały gminy województwa zachodniopomorskiego, natomiast najwięcej (o 10,0%) wzrosły wpływy z podatków i opłat w gminach województwa mazowieckiego. Dochody z podatku od nieruchomości (60-procentowy udział we wpływach z podatków i opłat) wzrosły o 3,4% w 2019 r. (o 3,2% w 2018 r.). W 550 gminach podatek od nieruchomości przyniósł wpływy niższe niż w roku poprzednim. Spośród 1 860 gmin (77,2% ogółu gmin), w których wpływy z podatku od nieruchomości wzrosły, w 702 jednostkach dochody te wzrosły maksymalnie o 4% w stosunku do roku ubiegłego, a z kolei w 139 jednostkach wzrosły o co najmniej 20% (w tym w 16 jednostkach o ponad 60%).

W 2019 r. znacznie wzrosły (o 16,7%) dotacje celowe na zadania bieżące, w 2018 r. wzrost był niewielki i wyniósł 1,4%. Powodem tak znacznego wzrostu była wysoka dynamika (131,2%) dotacji na realizację programu „Rodzina 500+”. Największy wzrost dotacji celowych na zadania bieżące w stosunku do roku ubiegłego wystąpił w gminach województwa śląskiego – o 22,4%, a najniższy w gminach województwa lubelskiego – o 11,4%. Dotacje te niższe od ubiegłorocznych otrzymało tylko 50 gmin, natomiast prawie 98% gmin otrzymało tych dotacji więcej niż w roku ubiegłym¹⁴.

W związku z przekazaniem gminom nowych zadań z zakresu administracji rządowej, zwłaszcza w dziedzinie polityki społecznej, gminy w 2019 r. otrzymały o 19,2% (tj. o 5 594 876 tys. zł) więcej dotacji na zadania zlecone bieżące niż w roku ubiegłym. Na realizację programu „Rodzina 500+” wpłynęło o 31,2% więcej środków w stosunku do roku ubiegłego (w 2018 r. wskaźnik dynamiki wyniósł 95,4%) i wszystkim gminom przekazano ich więcej niż w roku poprzednim, natomiast 829 z nich otrzymało więcej niż 130% kwoty tych dotacji z roku ubiegłego¹⁵. Natomiast dotacji na zadania własne bieżące w 2019 r. gminy otrzymały tylko o 19 181 tys. zł (tj. o 0,5%) więcej w stosunku do roku ubiegłego, w którym tempo wzrostu było znacznie wyższe (5,9%).

Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem gmin systematycznie obniżał się na rzecz dotacji celowych, a wzrost (o 7,3%) w stosunku do roku ubiegłego był najniższy wśród głównych źródeł dochodów gmin (w 2018 r. wzrost o 4,8%). W 152 gminach (w 2018 r. w 349) otrzymana subwencja ogólna była niższa w porównaniu z rokiem ubiegłym, natomiast w 584 (w 2018 r. w 385) gminach była wyższa o więcej niż 10%¹⁶. Dochody z tytułu subwencji ogólnej najbardziej wzrosły w stosunku do 2018 r. w gminach województwa opolskiego – o 9,8% (w roku poprzednim najwyższy wzrost o 7,9%), śląskiego – o 8,9% i lubelskiego – o 8,6%, a najniższy wzrost odnotowały gminy województw zachodniopomorskiego – o 5,5%, dolnośląskiego, lubuskiego i łódzkiego – o 5,9%.

W strukturze dochodów gmin maleje również udział najważniejszego składnika subwencji ogólnej – części oświatowej, która stanowiła w 2018 r. – 17,0% wykonanych dochodów ogółem, natomiast w 2019 r. – 16,3%. Pomimo to w stosunku do roku ubiegłego kwota przekazanej części oświatowej subwencji ogólnej wzrosła o 6,5%. Do 159 jednostek (w 2018 r. – 538) trafiło mniej części oświatowej subwencji ogólnej w porównaniu z rokiem ubiegłym, a z kolei do 21 gmin wpłynęło więcej o ponad 20%¹⁷. Część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowiła ponad 26% subwencji ogólnej, gminy otrzymały jej o 641 294 tys. zł (o 8,8%) więcej niż w roku ubiegłym. Gmin, które nie otrzymały części wyrównawczej subwencji ogólnej, było 279 (w 2018 r. – 275).

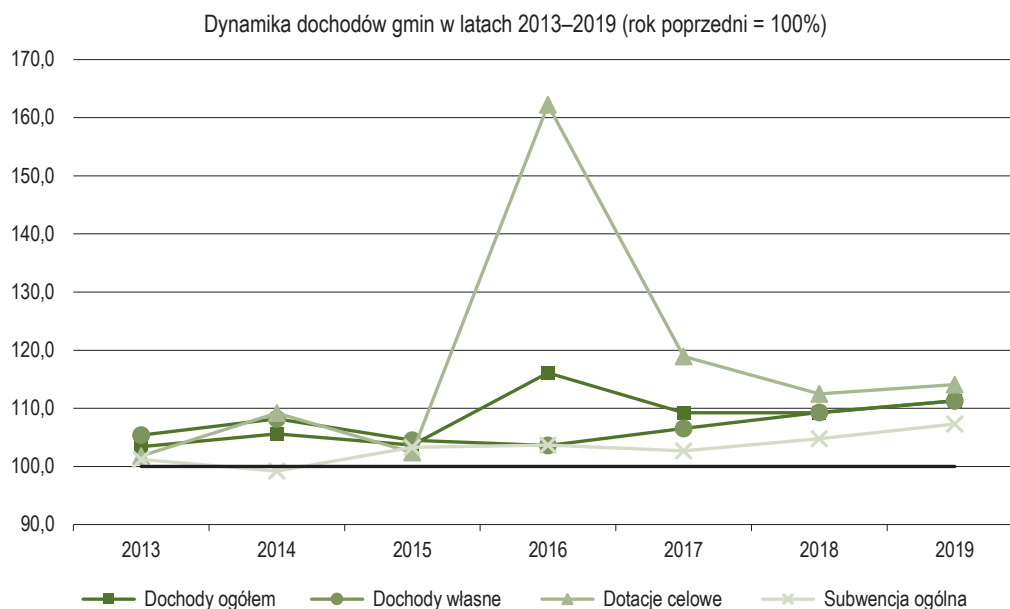
¹³ W 2019 r. w gminie Buczyna (woj. opolskie) i gminie Słupia (woj. łódzkie) dochody własne obniżyły się o 48,7% i o 48,8% w stosunku do roku ubiegłego.

¹⁴ Gmina Korycin (woj. podlaskie) otrzymała w 2019 r. o 71,4% więcej dotacji celowych na zadania bieżące niż w roku poprzednim.

¹⁵ Gminy Siechnice i Długoleś (woj. dolnośląskie) otrzymały w 2019 r. odpowiednio o 82,5% i o 84,0% więcej dotacji na program „Rodzina 500+” w stosunku do roku poprzedniego.

¹⁶ Gminy Łanięta (woj. łódzkie) i Sieraków (woj. wielkopolskie) otrzymały w 2019 r. odpowiednio o 39,4% i o 39,6% więcej subwencji ogólnej niż w roku ubiegłym.

¹⁷ Gmina Sieraków (woj. wielkopolskie) otrzymała w 2019 r. o 54,1% więcej części oświatowej subwencji ogólnej niż w roku ubiegłym.

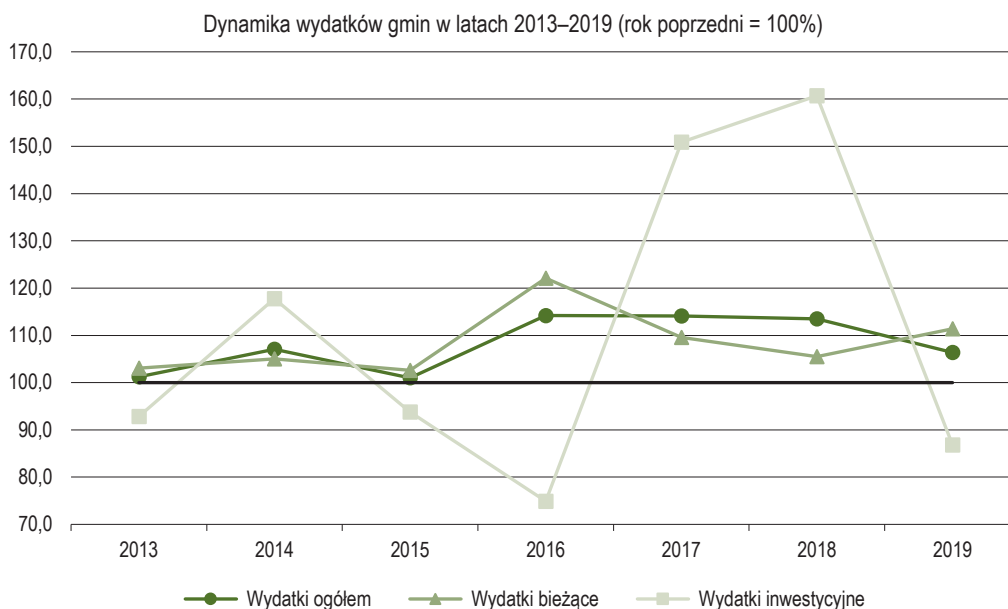


Dochody bieżące gmin wzrosły o 10,8% w 2019 r. (w 2018 r. o 5,4%), natomiast dochody majątkowe w stosunku do poprzedniego roku wzrosły o 16,9% (w 2018 o 87,1%). Dla 761 gmin dochody majątkowe były wyższe o ponad 90% w stosunku do roku ubiegłego, natomiast dla 989 jednostek były niższe od ubiegłorocznych. Największy wzrost tych dochodów odnotowano w gminach województwa podlaskiego – o 47,0% i świętokrzyskiego – o 42,1%, a gminy dwóch województw – dolnośląskiego i pomorskiego nie uzyskały dochodów z roku ubiegłego (wskaźnik dynamiki odpowiednio 95,5% i 99,3%).

W roku 2018 gminy otrzymały w stosunku do roku 2017 więcej o 140,6% dotacji celowych inwestycyjnych, w tym o 180,8% dotacji na zadania własne inwestycyjne, natomiast w 2019 r. wzrosły one tylko odpowiednio o 1,4% i o 2,7%. W prawie 50% gmin w kraju dotacje celowe inwestycyjne były niższe od ubiegłorocznych, w tym w 120 jednostkach były niższe o ponad 90% (w 31 jednostkach nie wystąpiły w ogóle). Gminy dwóch województw otrzymały więcej dotacji inwestycyjnych niż w roku poprzednim – małopolskiego (o 39,7%) i śląskiego (o 32,3%), natomiast gminy ośmiu województw nie otrzymały kwot dotacji nawet na poziomie z roku ubiegłego. Najmniej dotacji wpłynęło w gminach województw dolnośląskiego – 79,8% i warmińsko-mazurskiego – 83,7% kwot ubiegłorocznych.

Wpływ do budżetów gmin znacznie większej kwoty dochodów majątkowych własnych o 1 546 941 tys. zł (tj. o 54,5%) zdecydował o wysokości w 2019 r. wskaźnika dynamiki dochodów majątkowych (116,9%), pomimo że dochodów ze sprzedaży majątku w 2019 r. wpłynęło o 10,7% mniej w stosunku do roku ubiegłego. W 1 194 jednostkach dochody ze sprzedaży majątku były niższe od ubiegłorocznych, w tym w 169 jednostkach nawet o 90%, natomiast dla 1 126 jednostek dochody te były wyższe od ubiegłorocznych, a w tym dla 587 jednostek o ponad 90% od osiągniętych w roku poprzednim (212 jednostek nie uzyskało dochodów z tego źródła).

W latach 2014–2019 wydatki ogółem gmin systematycznie rosły, przy czym w latach 2015, 2016 i 2019 pomimo spadku wydatków inwestycyjnych, a w latach 2014, 2017 i 2018 przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących i inwestycyjnych. W 2019 r. wydatki ogółem wzrosły o 6,4%, przy czym wydatki bieżące wzrosły o 11,4%, a wydatki majątkowe obniżyły się o 12,7%.



W ostatnich kilku latach na dynamikę wydatków bieżących gmin istotny wpływ miała realizacja programu „Rodzina 500+” finansowanego dotacjami celowymi z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom. W 2016 r., kiedy program wprowadzono i realizowano przez 9 miesięcy, tj. od 1 kwietnia – wydatki bieżące wzrosły o 22,1%, a w 2017 r. o 9,6%. W 2019 r. wprowadzono od 1 lipca nowelizację ww. ustawy rozszerzającą zakres pomocy w ramach programu, co również wpłynęło na zwiększenie wydatków bieżących gmin.

W 2019 r. wydatki bieżące gmin wzrosły o 11,4%, przy czym:

- w 25 gminach obniżyły się w stosunku do 2018 r. (o 0,1–12,3%),
- w zdecydowanej większości gmin (2 082 jednostki) wzrost nie przekroczył 15,0% wydatków roku poprzedniego,
- w 303 gminach wydatki na zadania bieżące wzrosły co najmniej o 15,0%, w tym w dwóch gminach o ponad 30,0% (o 31,9% i o 35,1%).

W latach 2016–2017 ze względu na wprowadzony program „Rodzina 500+” znacznie wzrosły wydatki gmin na wypłacane świadczenia na rzecz osób fizycznych (w 2016 r. o 119,1%, w 2017 r. o 18,3%). W 2018 r. nastąpiło niewielkie (o 0,6%) obniżenie w stosunku do poprzedniego roku łącznej kwoty wypłaconych przez gminy świadczeń. W 2019 r. kwota wypłaconych przez gminy świadczeń na rzecz osób fizycznych wzrosła o 5 377 345 tys. zł, tj. o 17,9%, na co wpływ miała realizacja od 1 lipca nowelizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (rozszerzenie programu „Rodzina 500+” na każde dziecko). W 580 gminach wydatki te wzrosły co najmniej o 20,0%, w tym w 141 jednostkach co najmniej o 30,0%. Z kolei w 6 gminach wydatki te były mniejsze (o 0,5–3,5%).

Łączna kwota poniesionych przez gminy w 2019 r. wydatków związanych z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami była niższa o 5,9% w stosunku do poprzedniego roku.

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń gminy zwiększyły o 8,1% (w 2018 r. tempo wzrostu wyniosło 7,9% i było znacznie wyższe niż w latach poprzednich: w 2015 r. wyniosło 3,8%, w 2016 r. – 3,2%, w 2017 r. – 4,3%). Jedynie w 47 gminach (w 2018 r. w 41) wydatki te były niższe w porównaniu z poprzednim rokiem, w tym w dwóch gminach odnotowano spadek o więcej niż 10% (o 11,5% i o 14,2%).

W 2018 r. – po raz pierwszy od kilku lat – łączne wydatki gmin na obsługę długu były wyższe (o 5,9%) w stosunku do poprzedniego roku. W 2019 r. wydatki te ponownie wzrosły – tym razem o 18,3%, przy czym w 776 gminach były niższe (w tym w 53 gminach odnotowano spadek o ponad 50%). W 59 gminach wydatki związane z obsługą długu nie wystąpiły (w 2018 r. w 61 gminach).

Kwota wydatków bieżących realizowanych przez gminy w ramach projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych była o 12,4% wyższa niż w 2018 r., przy czym 327 gmin nie korzystało z tych środków w celu finansowania zadań bieżących (w 2018 r. – 444 gminy).

W dwóch poprzednich latach wydatki inwestycyjne gmin charakteryzowały się wysokim tempem wzrostu. W 2017 r. na wysoki wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych (150,9%) miała wpływ niska podstawa wskaźnika z 2016 r. oraz fakt wejścia w fazę realizacji projektów finansowanych z funduszy unijnych. W 2018 r. wydatki na

inwestycje realizowane w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych były 2,5-krotnie wyższe w stosunku do 2017 r., co przyczyniło się do wzrostu wydatków inwestycyjnych o 60,7%.

W 2019 r. wydatki inwestycyjne gmin były niższe w porównaniu z rokiem poprzednim o 3 396 410 tys. zł, tj. o 13,2%, przy czym:

- 1 458 gmin (60,5% ogółu gmin) ograniczyło wydatki na inwestycje, z tego w 153 spośród nich spadek nie przekroczył 10,0% wydatków roku poprzedniego, w kolejnych 771 gminach tempo spadku wydatków inwestycyjnych kształtowało się w przedziale 10–50%, a w pozostałych 534 gminach wydatki na inwestycje były niższe o co najmniej 50,0%;

- 952 gminy zwiększyły wydatki inwestycyjne, w tym w 228 jednostkach odnotowano wzrost co najmniej dwukrotny.

W 2019 r. wydatki gmin na inwestycje realizowane w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych były o 13,4% niższe w stosunku do 2018 r. Spośród 2 410 gmin, które realizowały wydatki inwestycyjne, jedynie 257 nie korzystało z dofinansowania środków zagranicznych.

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

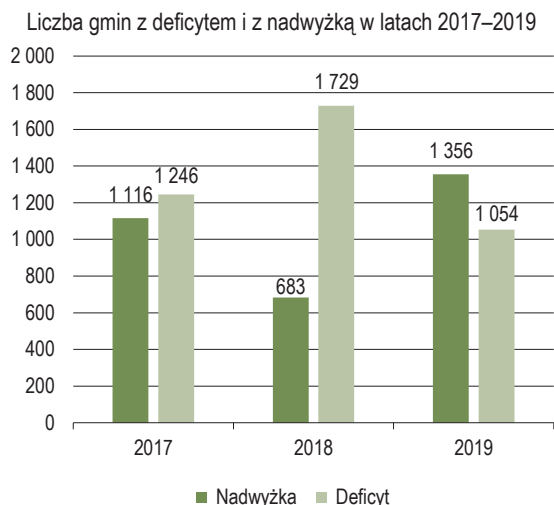
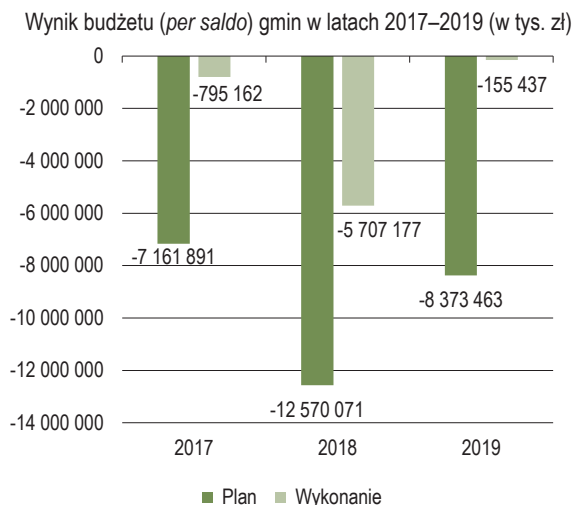
Zaplanowane w budżetach gmin na 2019 r. dochody były o 8 373 463 tys. zł niższe od planowanych wydatków. Planowany łączny deficyt stanowił 6,1% planowanych dochodów (o 4,0 punkty procentowe mniej w porównaniu z 2018 r.). Realizacja planu dochodów na poziomie 98,6% oraz wydatków na poziomie 93,0% spowodowała, że 2019 r. gminy zakończyły stosunkowo niewielkim deficytem w kwocie 155 437 tys. zł, stanowiącym 0,1% wykonanych dochodów. Poprzedni rok budżetowy gminy zakończyły również deficytem, który wyniósł 5 707 177 tys. zł i stanowił 4,7% zrealizowanych dochodów.

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody gmin w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wynik budżetu	-5 707 176,6	-155 437,1	x	x
– nadwyżka	1 012 045,5	3 047 426,6	x	x
– deficyt	-6 719 222,1	-3 202 863,7	x	x
Przychody ogółem, w tym:	17 807 275,3	15 171 199,5	85,2	100,0
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	9 275 260,4	7 137 874,7	77,0	47,0
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 271 761,2	923 455,5	72,6	6,1
– wolne środki i nadwyżka	8 207 261,8	7 765 582,0	94,6	51,2
Rozchody ogółem, w tym:	4 883 519,0	5 678 929,9	116,3	100,0
– spłata długu zwrotnego, w tym:	3 981 760,9	4 760 771,2	119,6	83,8
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	529 243,7	660 057,7	124,7	11,6

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Zdecydowana większość gmin – 82,8% (1 996 jednostek) planowała zakończyć 2019 r. deficytem budżetowym. Nadwyżkę planowały 394 gminy (16,4% ogółu gmin), a 20 gmin planowało budżet zrównoważony. Rok budżetowy 2019 nadwyżką zakończyło 1 356 gmin (56,3% wszystkich gmin), a deficytem 1 054 jednostki (43,7%). W porównaniu z poprzednim rokiem o 673 jednostki zwiększyła się liczba gmin, które zakończyły rok budżetowy nadwyżką. Spośród gmin, które zakończyły 2019 r. nadwyżką budżetową, 949 jednostek (70,0% gmin z nadwyżką) planowało na koniec roku deficyt, 388 gmin (28,6%) planowało nadwyżkę dochodów nad wydatkami, a pozostałe 19 jednostek planowało budżet zrównoważony. Wśród gmin, które zakończyły rok budżetowy 2019 nadwyżką, 411 jednostek również 2018 r. zamknęło dodatnim wynikiem, a 945 jednostek zakończyło poprzedni rok deficytem budżetowym.



Spośród 1 054 gmin, których wydatki w 2019 r. były wyższe od osiągniętych dochodów, 1 047 (99,3% gmin z deficytem) planowało na koniec roku deficyt, budżet zrównoważony planowała jedna gmina, a nadwyżkowy pozostałych sześć gmin.

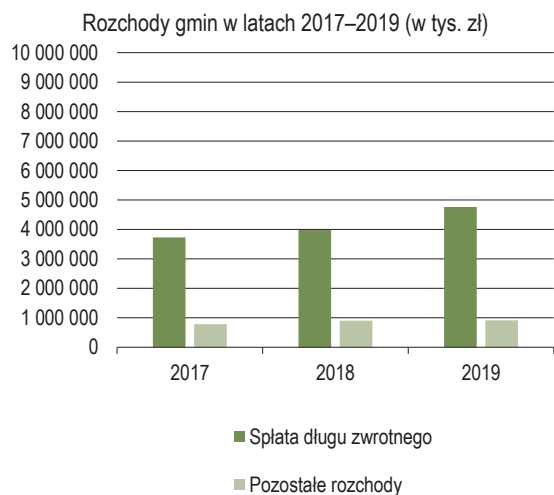
W 2019 r.:

- o 155 jednostek, do 783, obniżyła się liczba gmin z deficytem, które również poprzedni rok budżetowy zakończyły ujemnym wynikiem,
- o 520 jednostek, do 271, zmniejszyła się liczba gmin, które zakończyły rok budżetowy deficytem, a na koniec poprzedniego roku osiągnęły nadwyżkę.

Gminy planowały w 2019 r. pokrycie planowanego deficytu budżetu w 63,3% zaciągniętymi kredytami i pożyczkami oraz wyemitowanymi obligacjami (o 2,2 punktu procentowego mniej w porównaniu z 2018 r.), w 29,3% wolnymi środkami (wzrost o 4,7 punktu procentowego) oraz w 7,4% nadwyżką budżetową z lat ubiegłych (obniżenie o 2,5 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego roku).

Analiza wykonania budżetów gmin wskazuje, że podobnie jak w poprzednich latach, przychody ze źródeł zwrotnych stanowiły główne źródło finansowania deficytu budżetowego – 75,6% wartości deficytu (wzrost w porównaniu z 2018 r. o 1,7 punktu procentowego). Przychodami z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych gminy sfinansowały 5,7% kwoty deficytu (spadek o 2,3 punktu procentowego), a wolne środki pokryły 18,7% wartości deficytu (wzrost o 0,6 punktu procentowego).

Zrealizowane przez gminy w 2019 r. przychody budżetowe w kwocie 15 171 200 tys. zł były niższe o 14,8% w porównaniu z poprzednim rokiem (w 2018 r. wzrosły o 38,9%), natomiast rozchody w wysokości 5 678 930 tys. zł były o 16,3% wyższe niż w 2018 r. (w 2018 r. wzrosły o 8,2%). Z przychodów budżetowych nie korzystało 26 gmin (wzrost o 14 jednostek). W 70 gminach nie wystąpiły rozchody budżetowe, a w 47 z nich nie wystąpiły również w 2018 r.



Po odnotowanych w dwóch poprzednich latach wysokich wzrostach wartości zaciągniętych przez gminy kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych (w 2017 r. – wzrost o 89,2%, w 2018 r. – wzrost o 98,8%) w 2019 r., w konsekwencji spadku wydatków inwestycyjnych, wartość zaciągniętych przychodów zwrotnych obniżyła się o 23,0%. Z analizy złożonych przez gminy sprawozdań za 2019 r. wynika, że 841 jednostek (wzrost o 287) nie zaciągnęło kredytów lub pożyczek ani nie emitowało obligacji komunalnych. W tej liczbie 492 gminy w 2018 r. korzystały ze zwrotnych źródeł przychodów. Spośród 1 569 gmin, które w 2019 r. zaciągnęły kredyty i pożyczki lub wyemitowały obligacje, w połowie jednostek (48,8%) zrealizowane przychody zwrotne były niższe od zaciągniętych w poprzednim roku.

Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych oraz inne bezzwrotne przychody, w tym z tytułu wolnych środków, były w 2019 r. o 6,2% niższe w porównaniu z poprzednim rokiem (w 2017 r. wzrosły w o 35,6% a w 2018 r. o 4,5%). Do 95 jednostek wzrosła liczba gmin, które nie dysponowały tego rodzaju źródłem przychodów. W poprzednim roku takich gmin było 71. Spośród gmin, które w 2019 r. nie zasiłały swoich budżetów przychodami ze źródeł bezzwrotnych, 28 jednostek również w poprzednim roku takich przychodów nie posiadało.

Na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych gminy przeznaczyły o 19,6% więcej środków niż w roku poprzednim. Jedynie 85 gmin nie spłacało w 2019 r. zadłużenia z tych tytułów (2018 r. – 102).

Spośród gmin, które spłacały raty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz dokonywały wykupu obligacji:

- w 1 383 jednostkach zrealizowane rozchody były wyższe od poniesionych w roku poprzednim,
- w 794 gminach były niższe od ubiegłorocznych,
- w 148 gminach dokonane spłaty były w tej samej wysokości co w roku poprzednim.

Planowane na 2019 r. przychody z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz papierów wartościowych wyemitowanych na ten cel stanowiły 86,5% zrealizowanych w poprzednim roku (zaplanowane w 2018 r. przychody zwrotne na realizację tych projektów były o 219,2% wyższe od wykonania w 2017 r.).

Na skutek obniżenia w 2019 r. wydatków na inwestycje współfinansowane środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych zaciągnięte w tym celu przychody ze źródeł zwrotnych stanowiły 72,6% wartości z 2018 r. (w 2018 r. były o 172,6% wyższe w stosunku do roku poprzedniego, a w 2017 r. wzrost był niemal sześciokrotny). Poziom przychodów związanych z realizacją projektów współfinansowanych za środków zagranicznych w ogólnej kwocie przychodów zwrotnych obniżył się o 0,8 punktu procentowego, do 12,9%.

Zaplanowane rozchody związane ze spłatą kredytów, pożyczek i wykupem papierów wartościowych wyemitowanych na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych były o 35,7% wyższe od zrealizowanych w 2018 r. (planowane na 2018 r. były wyższe od zrealizowanych w 2017 r. o 112,9%). Kwota rozchodów związanych ze spłatą zadłużenia zaciągniętego na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych była o 24,7% wyższa od poniesionej w poprzednim roku. Spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wyemitowanych w związku z realizacją projektów zagranicznych stanowiły 13,9% kwoty spłaconego przez gminy długu (o 0,6 punktu procentowego więcej niż w poprzednim roku).

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

W 2019 r. łączna kwota długu gmin wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim o 2 273 740 tys. zł, tj. o 7,6%. Dług wzrósł w 1 155 gminach, w tym w 22 jednostkach, które nie były zadłużone na koniec 2018 r. (w 41 gminach zadłużenie wzrosło co najmniej trzykrotnie). W 2019 r. 1 192 gminy zredukowały swoje zadłużenie, w tym 19 jednostek spłaciło swoje zobowiązania w całości. Liczba gmin, które na koniec roku budżetowego nie były zadłużone, zmniejszyła się o 3 jednostki (do 67) – wśród nich było 48 gmin, które nie miały długu także na koniec 2018 r.

Zobowiązania wymagalne gmin w latach 2014–2018 z roku na rok były coraz niższe. W 2018 r. wzrosły o 32 640 tys. zł (tj. o 58,0%) w stosunku do poprzedniego roku, w wyniku czego nastąpił niewielki wzrost ich udziału w kwocie długu z 0,2% do 0,3%. Według stanu na koniec 2019 r. zobowiązania wymagalne gmin były niższe o 52 652 tys. zł, tj. o 59,2% w stosunku do stanu na koniec poprzedniego roku. Tym samym ich udział w kwocie długu zmniejszył się do 0,1%.

Zobowiązania gmin zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	Stan na 31 grudnia (w tys. zł)		Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Kwota długu, w tym:	30 095 513,2	32 369 253,1	121,2	107,6	100,0	100,0
– kredyty, pożyczki, obligacje	30 006 597,1	32 332 989,1	121,1	107,8	99,7	99,9
– zobowiązania wymagalne	88 916,1	36 264,0	158,0	40,8	0,3	0,1
Relacja zobowiązań do dochodów (w %)	24,8	23,9	x	x	x	x
Należności ogółem, w tym:	11 733 021,2	9 043 825,2	142,2	77,1	100,0	100,0
– należności wymagalne	11 425 880,1	8 674 376,5	143,6	75,9	97,4	95,9

Spośród 314¹⁸ gmin, które na koniec 2019 r. wykazały zobowiązania wymagalne, w 215 jednostkach kwota zobowiązań wymagalnych wzrosła w stosunku do poprzedniego roku (w tym w 141 gminach, które nie posiadały zobowiązań wymagalnych na koniec 2018 r.), w 5 gminach pozostała na niezmiennym poziomie, a w 94 gminach była niższa niż rok wcześniej. Niższy w stosunku do poprzedniego roku stan zobowiązań wymagalnych wykazało 279 gmin, w tym 185 jednostek spłaciło je całkowicie.

Ze względu na wzrost w stosunku do poprzedniego roku kwoty dochodów gmin, przewyższający tempo wzrostu kwoty długu, nastąpiło obniżenie relacji zadłużenia gmin w stosunku do osiągniętych dochodów o 0,9 punktu procentowego – do 23,9%.

Począwszy od 2012 r. do 2016 r., systematycznie obniżała się wartość niewymagalnych zobowiązań gmin z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Z kolei od 2017 r. systematycznie wzrastała: w 2017 r. o 1,4%, w 2018 r. o 2,0%, w 2019 r. o 3,8%. Na koniec 2019 r. niewymagalne zobowiązania gmin z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wynosiły 1 093 647 tys. zł.

W 2019 r. gminy wykazały należności ogółem w kwocie 9 043 825 tys. zł, tj. o 22,9% niższej niż w roku poprzednim. Należności gmin to w 95,9% należności wymagalne. W poprzednich latach z roku na rok należności wymagalne gmin wzrastały, w 2019 r. uległy obniżeniu o 24,1% i wyniosły 8 674 377 tys. zł, z czego w 76,0% dłużnikami były gospodarstwa domowe.

¹⁸ W 2018 r. 359 gmin wykazało na koniec roku zobowiązania wymagalne.

Tabela 3.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin według województw w 2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4-3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7-6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	P O L S K A w tym gminy:	137 116 470	135 161 458	98,6	145 489 933	135 316 895	93,0	-8 373 463	-155 437
2	miejskie	30 267 837	29 818 355	98,5	32 138 320	29 950 115	93,2	-1 870 482	-131 760
3	miejsko-wiejskie	47 267 796	46 719 655	98,8	50 109 317	46 809 700	93,4	-2 841 521	-90 045
4	wiejskie	59 580 837	58 623 449	98,4	63 242 297	58 557 081	92,6	-3 661 460	66 368
5	Dolnośląskie w tym gminy:	10 673 786	10 477 774	98,2	11 331 737	10 477 055	92,5	-657 951	719
6	miejskie	3 291 731	3 199 849	97,2	3 492 719	3 188 258	91,3	-200 987	11 591
7	miejsko-wiejskie	4 001 712	3 923 831	98,1	4 264 637	3 978 997	93,3	-262 925	-55 167
8	wiejskie	3 380 342	3 354 094	99,2	3 574 382	3 309 799	92,6	-194 039	44 295
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	7 002 467	6 930 872	99,0	7 419 686	6 938 804	93,5	-417 218	-7 932
10	miejskie	1 159 094	1 136 297	98,0	1 204 118	1 139 282	94,6	-45 023	-2 985
11	miejsko-wiejskie	2 461 198	2 451 858	99,6	2 612 256	2 446 989	93,7	-151 058	4 869
12	wiejskie	3 382 175	3 342 717	98,8	3 603 312	3 352 534	93,0	-221 138	-9 817
13	Lubelskie w tym gminy:	8 153 103	7 889 229	96,8	8 546 083	7 877 303	92,2	-392 980	11 927
14	miejskie	1 643 740	1 600 617	97,4	1 768 652	1 642 968	92,9	-124 912	-42 350
15	miejsko-wiejskie	1 338 286	1 288 088	96,2	1 400 831	1 281 315	91,5	-62 545	6 773
16	wiejskie	5 171 077	5 000 524	96,7	5 376 600	4 953 020	92,1	-205 523	47 504
17	Lubuskie w tym gminy:	3 884 485	3 853 641	99,2	4 081 477	3 802 741	93,2	-196 992	50 900
18	miejskie	721 704	728 445	100,9	766 385	715 379	93,3	-44 681	13 066
19	miejsko-wiejskie	2 111 925	2 084 622	98,7	2 208 990	2 072 826	93,8	-97 065	11 796
20	wiejskie	1 050 857	1 040 575	99,0	1 106 102	1 014 536	91,7	-55 245	26 038
21	Łódzkie w tym gminy:	8 706 755	8 643 468	99,3	9 403 180	8 759 067	93,2	-696 425	-115 599
22	miejskie	2 549 874	2 518 461	98,8	2 746 651	2 586 483	94,2	-196 777	-68 022
23	miejsko-wiejskie	1 997 237	1 970 692	98,7	2 214 746	2 051 883	92,6	-217 508	-81 191
24	wiejskie	4 159 644	4 154 315	99,9	4 441 784	4 120 701	92,8	-282 140	33 614
25	Małopolskie w tym gminy:	12 710 576	12 532 691	98,6	13 431 695	12 642 599	94,1	-721 119	-109 908
26	miejskie	1 153 758	1 138 927	98,7	1 220 781	1 148 827	94,1	-67 023	-9 901
27	miejsko-wiejskie	5 252 815	5 211 859	99,2	5 518 658	5 209 653	94,4	-265 843	2 206
28	wiejskie	6 304 002	6 181 905	98,1	6 692 256	6 284 118	93,9	-388 254	-102 213
29	Mazowieckie w tym gminy:	17 769 869	17 667 884	99,4	18 964 580	17 795 461	93,8	-1 194 711	-127 578
30	miejskie	4 247 763	4 217 147	99,3	4 520 806	4 218 045	93,3	-273 043	-897
31	miejsko-wiejskie	5 184 793	5 170 432	99,7	5 522 660	5 221 325	94,5	-337 867	-50 894
32	wiejskie	8 337 312	8 280 305	99,3	8 921 114	8 356 092	93,7	-583 802	-75 787
33	Opolskie w tym gminy:	4 069 696	4 037 113	99,2	4 384 256	4 109 712	93,7	-314 560	-72 599
34	miejskie	502 353	514 131	102,3	551 128	523 966	95,1	-48 775	-9 835
35	miejsko-wiejskie	2 466 598	2 451 436	99,4	2 684 259	2 537 704	94,5	-217 661	-86 268
36	wiejskie	1 100 745	1 071 545	97,3	1 148 870	1 048 042	91,2	-48 125	23 503
37	Podkarpackie w tym gminy:	9 295 823	9 116 551	98,1	9 924 761	9 171 608	92,4	-628 938	-55 057
38	miejskie	1 844 182	1 807 352	98,0	1 971 619	1 833 800	93,0	-127 437	-26 448
39	miejsko-wiejskie	2 690 878	2 617 747	97,3	2 900 542	2 670 114	92,1	-209 663	-52 367
40	wiejskie	4 760 762	4 691 452	98,5	5 052 600	4 667 694	92,4	-291 838	23 758
41	Podlaskie w tym gminy:	3 870 256	3 881 823	100,3	4 092 267	3 791 360	92,6	-222 012	90 463
42	miejskie	796 879	791 771	99,4	864 035	805 367	93,2	-67 155	-13 596
43	miejsko-wiejskie	1 195 629	1 199 776	100,3	1 257 693	1 164 448	92,6	-62 063	35 328
44	wiejskie	1 877 747	1 890 277	100,7	1 970 540	1 821 545	92,4	-92 793	68 732
45	Pomorskie w tym gminy:	8 664 907	8 536 297	98,5	9 260 959	8 584 237	92,7	-596 052	-47 940
46	miejskie	2 653 953	2 607 585	98,3	2 831 281	2 626 794	92,8	-177 328	-19 210
47	miejsko-wiejskie	1 777 621	1 763 078	99,2	1 872 250	1 745 670	93,2	-94 629	17 408
48	wiejskie	4 233 334	4 165 635	98,4	4 557 428	4 211 773	92,4	-324 095	-46 138
49	Śląskie w tym gminy:	10 305 823	10 098 401	98,0	10 930 103	10 086 168	92,3	-624 280	12 233
50	miejskie	3 876 930	3 794 483	97,9	4 131 111	3 815 415	92,4	-254 182	-20 933
51	miejsko-wiejskie	1 818 638	1 807 522	99,4	1 937 048	1 828 632	94,4	-118 410	-21 110
52	wiejskie	4 610 255	4 496 396	97,5	4 861 944	4 442 120	91,4	-251 689	54 276
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	5 323 234	5 156 626	96,9	5 651 989	5 099 815	90,2	-328 755	56 811
54	miejskie	841 845	838 806	99,6	849 963	786 764	92,6	-8 118	52 042
55	miejsko-wiejskie	2 323 531	2 265 136	97,5	2 488 606	2 245 776	90,2	-165 075	19 360
56	wiejskie	2 157 857	2 052 684	95,1	2 313 419	2 067 275	89,4	-155 562	-14 590
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	6 082 003	5 885 436	96,8	6 417 003	5 906 683	92,0	-335 000	-21 247
58	miejskie	1 665 627	1 614 019	96,9	1 757 165	1 629 192	92,7	-91 538	-15 173
59	miejsko-wiejskie	2 078 219	2 023 143	97,3	2 189 269	2 030 641	92,8	-111 050	-7 499
60	wiejskie	2 338 157	2 248 274	96,2	2 470 569	2 246 850	90,9	-132 412	1 425
61	Wielkopolskie w tym gminy:	14 408 528	14 345 571	99,6	15 149 315	14 248 311	94,1	-740 787	97 260
62	miejskie	2 094 289	2 087 811	99,7	2 186 211	2 089 022	95,6	-91 922	-1 211
63	miejsko-wiejskie	7 283 342	7 255 090	99,6	7 616 677	7 136 339	93,7	-333 335	118 751
64	wiejskie	5 030 897	5 002 669	99,4	5 346 427	5 022 950	93,9	-315 530	-20 281
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	6 195 159	6 108 081	98,6	6 500 843	6 025 971	92,7	-305 683	82 111
66	miejskie	1 224 114	1 222 656	99,9	1 275 696	1 200 553	94,1	-51 582	22 103
67	miejsko-wiejskie	3 285 372	3 235 345	98,5	3 420 197	3 187 385	93,2	-134 825	47 959
68	wiejskie	1 685 674	1 650 081	97,9	1 804 950	1 638 032	90,8	-119 277	12 048

Tabela 3.2. Wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu gmin według województw w 2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	P O L S K A w tym gminy:	-155 437	3 047 427	1 356	3 202 864	1 054	131 371	2 279 569	-	180 613	597 217
2	miejskie	-131 760	518 099	111	649 859	124	56 042	420 981	-	28 757	136 095
3	miejsko-wiejskie	-90 045	981 151	354	1 071 196	285	57 671	759 773	-	43 785	211 508
4	wiejskie	66 368	1 548 177	891	1 481 809	645	17 658	1 098 815	-	108 070	249 614
5	Dolnośląskie w tym gminy:	719	251 268	83	250 549	81	-	172 494	-	13 901	62 474
6	miejskie	11 591	83 618	16	72 027	14	-	52 987	-	1 360	17 680
7	miejsko-wiejskie	-55 167	57 293	26	112 460	30	-	73 782	-	4 048	33 999
8	wiejskie	44 295	110 356	41	66 062	37	-	45 725	-	8 492	10 795
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	-7 932	149 759	72	157 692	68	17 331	119 918	-	7 288	12 734
10	miejskie	-2 985	11 949	6	14 934	7	116	13 499	-	-	1 319
11	miejsko-wiejskie	4 869	73 075	18	68 206	17	14 986	47 972	-	1 395	3 853
12	wiejskie	-9 817	64 735	48	74 552	44	2 229	58 447	-	5 893	7 562
13	Lubelskie w tym gminy:	11 927	197 464	121	185 537	88	-	135 202	-	26 576	23 093
14	miejskie	-42 350	18 094	9	60 444	7	-	44 845	-	12 112	3 487
15	miejsko-wiejskie	6 773	28 839	16	22 066	12	-	15 966	-	-	6 100
16	wiejskie	47 504	150 531	96	103 027	69	-	74 390	-	14 464	13 505
17	Lubuskie w tym gminy:	50 900	135 083	49	84 183	31	3 183	55 828	-	-	20 940
18	miejskie	13 066	26 933	4	13 867	3	-	4 274	-	-	9 593
19	miejsko-wiejskie	11 796	57 799	21	46 003	13	3 183	35 987	-	-	6 833
20	wiejskie	26 038	50 351	24	24 313	15	-	15 567	-	-	4 513
21	Łódzkie w tym gminy:	-115 599	181 839	103	297 438	71	44 407	222 468	-	1 838	28 692
22	miejskie	-68 022	15 088	6	83 111	9	39 274	37 289	-	-	6 547
23	miejsko-wiejskie	-81 191	28 261	12	109 452	14	5 133	89 352	-	-	14 935
24	wiejskie	33 614	138 490	85	104 876	48	-	95 828	-	1 838	7 210
25	Małopolskie w tym gminy:	-109 908	197 801	83	307 709	96	-	249 519	-	17 645	41 224
26	miejskie	-9 901	19 874	3	29 775	8	-	27 097	-	-	3 296
27	miejsko-wiejskie	2 206	101 591	22	99 385	27	-	78 219	-	7 921	13 246
28	wiejskie	-102 213	76 336	58	178 549	61	-	144 203	-	9 724	24 683
29	Mazowieckie w tym gminy:	-127 578	293 842	175	421 419	134	18 000	291 793	-	32 732	85 821
30	miejskie	-897	63 850	17	64 747	13	-	48 086	-	-	16 661
31	miejsko-wiejskie	-50 894	67 092	31	117 986	22	18 000	60 206	-	6 383	32 806
32	wiejskie	-75 787	162 900	127	238 687	99	-	183 500	-	26 349	36 354
33	Opolskie w tym gminy:	-72 599	64 988	33	137 588	37	-	97 320	-	6 566	33 702
34	miejskie	-9 835	-	-	9 835	2	-	994	-	-	8 841
35	miejsko-wiejskie	-86 268	28 588	13	114 856	20	-	86 306	-	5 584	22 966
36	wiejskie	23 503	36 400	20	12 897	15	-	10 019	-	982	1 895
37	Podkarpackie w tym gminy:	-55 057	189 977	93	245 034	63	-	174 512	-	6 931	56 177
38	miejskie	-26 448	28 185	4	54 633	8	-	33 476	-	1 776	10 777
39	miejsko-wiejskie	-52 367	37 151	14	89 518	21	-	66 848	-	1 109	21 483
40	wiejskie	23 758	124 642	75	100 884	34	-	74 188	-	4 046	23 917
41	Podlaskie w tym gminy:	90 463	149 054	80	58 591	35	-	53 720	-	2 586	7 134
42	miejskie	-13 596	10 986	5	24 582	5	-	21 417	-	2 355	810
43	miejsko-wiejskie	35 328	42 464	20	7 136	7	-	6 666	-	66	405
44	wiejskie	68 732	95 604	55	26 873	23	-	25 637	-	165	5 919
45	Pomorskie w tym gminy:	-47 940	171 539	59	219 479	60	-	149 533	-	16 231	53 715
46	miejskie	-19 210	47 615	7	66 824	11	-	37 065	-	9 759	20 000
47	miejsko-wiejskie	17 408	33 726	13	16 319	7	-	9 822	-	3 236	3 260
48	wiejskie	-46 138	90 198	39	136 336	42	-	102 646	-	3 236	30 454
49	Śląskie w tym gminy:	12 233	207 265	84	195 032	64	-	130 837	-	23 175	40 828
50	miejskie	-20 933	48 097	13	69 030	17	-	50 514	-	-	18 516
51	miejsko-wiejskie	-21 110	22 482	10	43 592	12	-	31 148	-	6 551	5 893
52	wiejskie	54 276	136 686	61	82 410	35	-	49 175	-	16 624	16 418
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	56 811	155 338	59	98 527	42	-	75 285	-	702	13 893
54	miejskie	52 042	59 879	3	7 837	1	-	2 500	-	-	5 337
55	miejsko-wiejskie	19 360	49 668	23	30 308	15	-	29 341	-	-	3 751
56	wiejskie	-14 590	45 791	33	60 381	26	-	43 444	-	702	4 805
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	-21 247	133 826	62	155 073	52	43 603	80 871	-	7 798	20 155
58	miejskie	-15 173	15 338	5	30 511	9	16 652	12 684	-	-	1 176
59	miejsko-wiejskie	-7 499	57 504	16	65 003	18	11 522	32 669	-	6 385	14 427
60	wiejskie	1 425	60 983	41	59 559	25	15 429	35 518	-	1 413	4 552
61	Wielkopolskie w tym gminy:	97 260	377 921	130	280 661	92	-	210 595	-	12 585	57 570
62	miejskie	-1 211	33 466	7	34 677	8	-	29 146	-	1 395	4 137
63	miejsko-wiejskie	118 751	209 921	58	91 170	36	-	79 024	-	922	11 312
64	wiejskie	-20 281	134 534	65	154 815	48	-	102 425	-	10 269	42 121
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	82 111	190 462	70	108 351	40	4 847	59 675	-	4 059	39 066
66	miejskie	22 103	35 128	6	13 024	2	-	5 109	-	-	7 916
67	miejsko-wiejskie	47 959	85 697	41	37 737	14	4 847	16 464	-	186	16 240
68	wiejskie	12 048	69 638	23	57 589	24	-	38 102	-	3 873	14 910

Tabela 3.3. Struktura dochodów budżetów gmin w 2019 r. (w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	z tego:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA w tym gminy:	135 161 458	91,6	40,0	18,0	18,1	22,5	29,1	8,4	1,2	5,2
2	miejskie	29 818 355	90,6	47,9	22,9	20,1	16,2	26,6	9,4	2,3	4,9
3	miejsko-wiejskie	46 719 655	92,1	41,3	18,3	19,3	21,7	29,1	7,9	1,1	4,8
4	wiejskie	58 623 449	91,7	35,1	15,2	16,2	26,4	30,3	8,3	0,6	5,6
5	Dolnośląskie w tym gminy:	10 477 774	90,8	48,2	20,4	23,6	17,6	25,1	9,2	2,0	5,5
6	miejskie	3 199 849	90,7	51,5	23,8	22,2	15,3	23,9	9,3	3,3	4,7
7	miejsko-wiejskie	3 923 831	90,6	46,2	18,9	23,7	18,7	25,7	9,4	1,6	6,0
8	wiejskie	3 354 094	91,2	47,4	19,0	24,8	18,4	25,4	8,8	1,4	5,8
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	6 930 872	93,0	37,0	15,9	17,2	24,0	32,0	7,0	0,9	3,0
10	miejskie	1 136 297	91,9	43,6	19,6	18,4	17,9	30,4	8,1	1,2	1,7
11	miejsko-wiejskie	2 451 858	93,4	38,2	15,7	19,1	23,5	31,7	6,6	1,2	2,9
12	wiejskie	3 342 717	93,2	34,0	14,8	15,5	26,5	32,7	6,8	0,5	3,6
13	Lubelskie w tym gminy:	7 889 229	89,1	29,9	13,2	13,7	28,3	31,0	10,9	0,5	7,9
14	miejskie	1 600 617	88,7	42,6	20,3	18,8	19,1	26,9	11,3	1,3	7,9
15	miejsko-wiejskie	1 288 088	90,8	30,2	14,0	13,9	28,8	31,8	9,2	0,3	6,5
16	wiejskie	5 000 524	88,9	25,7	10,7	12,0	31,1	32,1	11,1	0,2	8,2
17	Lubuskie w tym gminy:	3 853 641	91,0	42,2	17,0	20,8	19,8	28,9	9,0	2,3	4,2
18	miejskie	728 445	87,8	46,8	19,7	22,2	15,2	25,7	12,2	6,2	3,6
19	miejsko-wiejskie	2 084 622	92,3	42,5	17,0	21,3	20,1	29,7	7,7	1,5	4,0
20	wiejskie	1 040 575	90,5	38,5	15,1	18,9	22,5	29,5	9,5	1,1	5,1
21	Łódzkie w tym gminy:	8 643 468	91,9	43,4	18,3	20,5	20,7	27,7	8,1	0,8	5,0
22	miejskie	2 518 461	92,4	49,7	24,9	19,9	15,0	27,6	7,6	1,5	4,2
23	miejsko-wiejskie	1 970 692	91,4	42,6	19,1	20,1	20,3	28,5	8,6	0,8	5,7
24	wiejskie	4 154 315	91,8	40,0	14,0	21,2	24,3	27,5	8,2	0,3	5,1
25	Małopolskie w tym gminy:	12 532 691	92,1	36,0	17,5	14,4	25,5	30,5	7,9	0,7	5,9
26	miejskie	1 138 927	90,8	50,9	20,3	24,2	14,3	25,5	9,2	1,8	5,7
27	miejsko-wiejskie	5 211 859	91,8	40,8	19,9	16,0	22,1	28,9	8,2	0,9	5,8
28	wiejskie	6 181 905	92,6	29,3	14,9	11,1	30,4	32,8	7,4	0,3	6,0
29	Mazowieckie w tym gminy:	17 667 884	93,3	43,2	22,1	17,5	21,8	28,2	6,7	0,8	4,2
30	miejskie	4 217 147	90,9	49,5	27,7	17,6	15,6	25,8	9,1	1,5	5,2
31	miejsko-wiejskie	5 170 432	94,1	48,3	24,8	20,1	19,1	26,7	5,9	1,1	3,5
32	wiejskie	8 280 305	93,9	36,9	17,6	15,8	26,7	30,3	6,1	0,3	4,1
33	Opolskie w tym gminy:	4 037 113	91,4	42,7	18,0	20,9	22,6	26,1	8,6	2,1	4,9
34	miejskie	514 131	85,8	50,6	21,0	23,3	13,5	21,7	14,2	7,0	5,6
35	miejsko-wiejskie	2 451 436	92,1	43,4	18,0	21,6	21,8	26,9	7,9	1,7	4,8
36	wiejskie	1 071 545	92,6	37,5	16,7	18,3	28,6	26,5	7,4	0,8	4,8
37	Podkarpackie w tym gminy:	9 116 551	89,1	31,6	13,8	13,8	26,8	30,6	10,9	1,0	7,3
38	miejskie	1 807 352	89,5	47,7	20,1	21,5	16,3	25,5	10,5	1,9	4,8
39	miejsko-wiejskie	2 617 747	89,1	29,8	13,2	13,2	27,8	31,6	10,9	0,6	7,8
40	wiejskie	4 691 452	88,9	26,4	11,7	11,2	30,3	32,1	11,1	1,0	8,1
41	Podlaskie w tym gminy:	3 881 823	88,2	33,5	13,6	16,5	24,7	30,0	11,8	0,8	5,6
42	miejskie	791 771	87,8	41,5	20,1	18,1	18,3	28,0	12,2	2,4	5,5
43	miejsko-wiejskie	1 199 776	87,8	33,6	14,4	16,4	24,0	30,2	12,2	0,5	5,6
44	wiejskie	1 890 277	88,7	30,1	10,3	15,9	27,8	30,8	11,3	0,4	5,7
45	Pomorskie w tym gminy:	8 536 297	91,4	37,7	16,0	18,0	22,6	31,1	8,6	1,8	5,1
46	miejskie	2 607 585	89,2	41,7	20,6	17,4	18,3	29,2	10,8	3,5	5,9
47	miejsko-wiejskie	1 763 078	92,5	36,9	15,1	18,0	23,5	32,1	7,5	1,1	4,9
48	wiejskie	4 165 635	92,2	35,5	13,5	18,3	24,8	31,9	7,8	1,0	4,7
49	Śląskie w tym gminy:	10 098 401	91,9	46,4	22,4	19,6	20,0	25,5	8,1	1,2	5,7
50	miejskie	3 794 483	91,8	52,9	24,3	23,2	14,6	24,2	8,2	2,1	4,8
51	miejsko-wiejskie	1 807 522	92,7	44,5	22,6	18,4	21,0	27,1	7,3	0,8	5,3
52	wiejskie	4 496 396	91,7	41,6	20,7	17,0	24,1	26,0	8,3	0,7	6,6
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	5 156 626	89,4	34,4	14,8	15,5	24,9	30,0	10,6	0,7	7,6
54	miejskie	838 806	90,8	47,2	21,1	21,7	14,7	29,0	9,2	2,4	3,5
55	miejsko-wiejskie	2 265 136	89,2	36,1	15,2	16,7	23,6	29,5	10,8	0,6	8,1
56	wiejskie	2 052 684	89,0	27,4	11,8	11,6	30,5	31,1	11,0	0,3	8,6
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	5 885 436	91,4	34,8	14,2	16,8	23,8	32,8	8,6	1,2	4,2
58	miejskie	1 614 019	90,4	40,0	19,6	15,8	20,0	30,4	9,6	1,9	5,3
59	miejsko-wiejskie	2 023 143	91,4	33,8	12,9	17,6	24,5	33,2	8,6	1,2	4,1
60	wiejskie	2 248 274	92,1	32,0	11,7	16,7	26,0	34,1	7,9	0,7	3,5
61	Wielkopolskie w tym gminy:	14 345 571	93,4	42,8	20,2	19,1	20,8	29,9	6,6	0,9	3,7
62	miejskie	2 087 811	91,4	47,7	24,3	18,5	16,1	27,6	8,6	1,6	4,5
63	miejsko-wiejskie	7 255 090	94,0	43,0	20,0	20,0	20,3	30,6	6,0	1,1	3,1
64	wiejskie	5 002 669	93,6	40,3	18,8	18,2	23,5	29,7	6,4	0,4	4,3
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	6 108 081	92,2	46,1	16,4	25,0	18,7	27,3	7,8	2,1	3,7
66	miejskie	1 222 656	91,8	48,9	20,4	22,9	15,6	27,3	8,2	3,1	3,0
67	miejsko-wiejskie	3 235 345	93,0	45,3	15,4	25,2	20,1	27,5	7,0	2,1	3,2
68	wiejskie	1 650 081	90,9	45,4	15,4	26,2	18,4	27,1	9,1	1,5	5,2

Tabela 3.4. Struktura wydatków budżetów gmin w 2019 r. (w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
			Wydatki bieżące	w tym:						
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	P O L S K A w tym gminy:	135 316 895	83,1	30,5	26,2	5,9	0,6	16,9	16,6	
2	miejskie	29 950 115	84,0	30,9	23,9	7,8	0,6	16,0	15,4	
3	miejsko-wiejskie	46 809 700	83,8	30,5	26,2	6,3	0,7	16,2	15,7	
4	wiejskie	58 557 081	82,0	30,4	27,3	4,7	0,6	18,0	17,8	
5	Dołnośląskie w tym gminy:	10 477 055	82,0	28,9	22,4	6,9	0,9	18,0	17,1	
6	miejskie	3 188 258	84,2	29,5	21,2	8,8	0,9	15,8	14,7	
7	miejsko-wiejskie	3 978 997	82,2	29,1	22,7	6,5	1,0	17,8	16,8	
8	wiejskie	3 309 799	79,7	28,0	23,3	5,5	0,7	20,3	19,9	
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	6 938 804	85,0	30,7	28,4	4,6	0,6	15,0	14,8	
10	miejskie	1 139 282	86,1	30,5	27,4	7,3	0,6	13,9	13,6	
11	miejsko-wiejskie	2 446 989	86,1	31,1	28,3	4,7	0,6	13,9	13,6	
12	wiejskie	3 352 534	83,7	30,6	28,7	3,7	0,6	16,3	16,2	
13	Lubelskie w tym gminy:	7 877 303	81,2	31,6	27,3	4,8	0,6	18,8	18,7	
14	miejskie	1 642 968	80,1	33,5	23,4	6,2	0,6	19,9	19,3	
15	miejsko-wiejskie	1 281 315	83,5	32,7	27,9	5,4	0,7	16,5	16,3	
16	wiejskie	4 953 020	80,9	30,8	28,4	4,2	0,5	19,1	19,1	
17	Lubuskie w tym gminy:	3 802 741	84,2	31,2	26,5	5,2	0,7	15,8	15,6	
18	miejskie	715 379	82,7	30,3	23,8	7,4	0,6	17,3	16,8	
19	miejsko-wiejskie	2 072 826	85,3	31,7	27,0	5,1	0,8	14,7	14,5	
20	wiejskie	1 014 536	82,9	31,0	27,4	3,8	0,5	17,1	17,1	
21	Łódzkie w tym gminy:	8 759 067	81,0	30,8	24,5	4,5	0,5	19,0	18,9	
22	miejskie	2 586 483	84,7	32,9	24,4	5,6	0,5	15,3	15,0	
23	miejsko-wiejskie	2 051 883	78,1	29,2	24,5	5,0	0,5	21,9	21,8	
24	wiejskie	4 120 701	80,1	30,3	24,6	3,6	0,4	19,9	19,9	
25	Małopolskie w tym gminy:	12 642 599	83,2	30,3	27,5	6,1	0,7	16,8	16,5	
26	miejskie	1 148 827	81,5	29,1	22,2	7,7	0,7	18,5	18,2	
27	miejsko-wiejskie	5 209 653	83,6	30,7	26,3	7,0	0,8	16,4	16,1	
28	wiejskie	6 284 118	83,2	30,2	29,5	5,0	0,6	16,8	16,6	
29	Mazowieckie w tym gminy:	17 795 461	83,4	30,7	25,5	6,3	0,5	16,6	16,3	
30	miejskie	4 218 045	83,8	30,6	23,6	9,1	0,6	16,2	15,8	
31	miejsko-wiejskie	5 221 325	83,0	29,3	24,4	7,7	0,6	17,0	16,6	
32	wiejskie	8 356 092	83,5	31,7	27,1	4,1	0,5	16,5	16,4	
33	Opolskie w tym gminy:	4 109 712	83,1	33,3	22,8	5,6	0,6	16,9	16,2	
34	miejskie	523 966	78,6	32,3	19,9	4,5	0,7	21,4	21,4	
35	miejsko-wiejskie	2 537 704	83,3	33,1	23,0	5,8	0,6	16,7	15,6	
36	wiejskie	1 048 042	84,8	34,3	23,6	5,7	0,4	15,2	15,1	
37	Podkarpackie w tym gminy:	9 171 608	81,4	31,1	27,6	5,6	0,6	18,6	18,4	
38	miejskie	1 833 800	83,1	32,4	22,5	7,2	0,7	16,9	16,7	
39	miejsko-wiejskie	2 670 114	80,5	31,1	27,9	5,6	0,6	19,5	19,3	
40	wiejskie	4 667 694	81,2	30,6	29,5	4,9	0,4	18,8	18,6	
41	Podlaskie w tym gminy:	3 791 360	80,8	30,7	26,4	4,2	0,5	19,2	19,1	
42	miejskie	805 367	80,5	33,1	24,9	6,1	0,4	19,5	19,3	
43	miejsko-wiejskie	1 164 448	80,4	29,7	27,0	4,5	0,6	19,6	19,5	
44	wiejskie	1 821 545	81,2	30,3	26,7	3,1	0,5	18,8	18,8	
45	Pomorskie w tym gminy:	8 584 237	82,8	28,3	28,5	6,4	0,7	17,2	16,7	
46	miejskie	2 626 794	83,4	27,3	26,8	9,7	0,6	16,6	15,5	
47	miejsko-wiejskie	1 745 670	85,0	28,8	29,7	5,8	0,7	15,0	14,4	
48	wiejskie	4 211 773	81,4	28,6	29,1	4,5	0,7	18,6	18,4	
49	Śląskie w tym gminy:	10 086 168	83,7	32,8	23,7	6,8	0,5	16,3	16,0	
50	miejskie	3 815 415	84,5	32,5	22,1	7,9	0,5	15,5	15,1	
51	miejsko-wiejskie	1 828 632	84,3	33,1	24,9	6,4	0,4	15,7	15,2	
52	wiejskie	4 442 120	82,7	33,0	24,6	6,0	0,5	17,3	17,2	
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	5 099 815	81,9	30,9	27,2	5,3	0,7	18,1	17,9	
54	miejskie	786 764	89,6	32,2	27,1	6,6	0,8	10,4	9,8	
55	miejsko-wiejskie	2 245 776	81,1	30,9	26,7	5,4	0,8	18,9	18,8	
56	wiejskie	2 067 275	79,8	30,4	27,8	4,7	0,6	20,2	20,2	
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	5 906 683	84,5	29,3	29,0	5,7	0,7	15,5	15,2	
58	miejskie	1 629 192	84,6	30,7	27,1	7,3	0,6	15,4	15,2	
59	miejsko-wiejskie	2 030 641	84,8	28,9	29,6	5,8	0,8	15,2	14,7	
60	wiejskie	2 246 850	84,1	28,5	30,0	4,4	0,7	15,9	15,7	
61	Wielkopolskie w tym gminy:	14 248 311	84,6	29,6	27,4	7,0	0,6	15,4	15,0	
62	miejskie	2 089 022	85,3	30,3	25,3	8,5	0,6	14,7	14,2	
63	miejsko-wiejskie	7 136 339	86,1	29,9	28,2	7,2	0,6	13,9	13,2	
64	wiejskie	5 022 950	82,0	29,0	27,0	6,2	0,5	18,0	17,8	
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	6 025 971	85,8	30,8	24,4	6,3	0,7	14,2	13,5	
66	miejskie	1 200 553	88,8	30,4	24,1	8,7	0,4	11,2	10,1	
67	miejsko-wiejskie	3 187 385	87,5	32,2	24,8	6,0	0,7	12,5	11,7	
68	wiejskie	1 638 032	80,4	28,2	23,9	5,0	0,7	19,6	19,5	

Tabela 3.5. Dynamika dochodów budżetów gmin w 2019 r. (2018 r. = 100%)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
				Dochody bieżące	z tego:				Dochody majątkowe	w tym:		
		nominalnie	realnie*		dochody własne	w tym:		subwencja ogólna		dotacje celowe	dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
						udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	POLSKA w tym gminy:	111,3	109,0	110,8	108,9	111,1	106,5	107,3	116,7	116,9	89,3	101,4
2	miejskie	110,8	108,5	110,4	106,2	108,1	105,0	107,4	120,9	115,5	95,7	101,5
3	miejsko-wiejskie	112,2	109,9	111,7	109,5	111,7	107,0	108,3	117,9	117,3	88,3	99,8
4	wiejskie	110,9	108,6	110,3	110,2	113,1	107,0	106,5	114,1	117,5	79,7	102,5
5	Dolnośląskie w tym gminy:	108,5	106,2	110,0	106,6	109,5	105,6	105,9	120,8	95,5	106,0	79,8
6	miejskie	104,6	102,3	106,6	103,2	105,8	104,2	99,7	120,4	88,2	111,1	67,6
7	miejsko-wiejskie	108,9	106,6	110,6	106,9	110,1	104,7	108,3	119,8	94,9	105,0	79,3
8	wiejskie	112,1	109,8	112,8	109,8	113,7	107,9	108,5	122,4	105,1	96,9	93,4
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	111,2	108,9	110,4	108,6	114,0	105,1	106,7	115,5	124,4	99,5	90,6
10	miejskie	111,5	109,2	108,2	105,1	109,7	103,1	105,3	115,0	170,4	131,9	109,3
11	miejsko-wiejskie	110,8	108,5	110,7	109,7	116,6	105,5	107,0	114,9	111,9	98,0	80,2
12	wiejskie	111,5	109,2	110,9	109,3	114,0	105,5	106,8	116,1	120,8	84,2	95,4
13	Lubelskie w tym gminy:	110,5	108,2	109,5	108,4	110,6	106,8	108,6	111,4	120,1	80,2	106,1
14	miejskie	115,7	113,4	109,3	104,9	107,4	104,0	110,3	116,4	213,0	117,1	208,3
15	miejsko-wiejskie	109,4	107,1	109,3	106,8	109,5	105,9	109,5	111,6	110,6	37,3	96,4
16	wiejskie	109,3	107,0	109,6	110,9	113,0	108,5	108,0	110,0	106,9	68,5	93,9
17	Lubuskie w tym gminy:	111,4	109,1	109,5	107,1	109,4	104,9	105,9	115,8	135,8	138,9	105,1
18	miejskie	111,3	109,0	109,8	105,1	104,4	106,1	107,1	121,4	123,5	277,1	50,0
19	miejsko-wiejskie	111,0	108,7	109,6	107,8	110,2	106,9	105,6	115,2	130,8	82,9	123,9
20	wiejskie	112,4	110,1	109,0	107,4	112,4	99,9	105,8	113,7	160,0	131,3	149,8
21	Łódzkie w tym gminy:	112,1	109,8	111,0	109,1	110,6	107,6	105,9	118,5	125,9	78,6	116,1
22	miejskie	109,0	106,7	110,2	105,8	107,4	105,5	106,6	121,5	96,3	77,1	92,4
23	miejsko-wiejskie	115,6	113,3	112,5	111,6	112,3	109,7	107,4	117,7	165,1	81,0	174,7
24	wiejskie	112,4	110,1	110,8	110,5	113,2	107,9	105,1	117,0	133,3	80,0	110,6
25	Małopolskie w tym gminy:	113,2	110,9	111,4	111,1	111,5	107,7	106,9	115,9	138,5	73,0	139,7
26	miejskie	111,0	108,7	111,0	108,1	107,8	108,5	108,3	119,3	111,2	61,8	122,7
27	miejsko-wiejskie	114,3	112,0	112,1	109,6	110,7	104,5	107,6	119,8	146,9	81,3	145,6
28	wiejskie	112,6	110,3	111,0	113,9	113,3	111,7	106,5	112,8	138,9	69,0	138,6
29	Mazowieckie w tym gminy:	112,3	110,0	112,8	110,8	111,6	110,0	107,6	120,6	105,8	88,5	87,9
30	miejskie	113,6	111,3	114,5	110,3	110,8	109,2	108,6	127,9	105,9	64,0	95,5
31	miejsko-wiejskie	113,9	111,6	114,6	111,4	110,5	112,5	109,4	125,3	103,6	127,9	84,2
32	wiejskie	110,6	108,3	110,9	110,6	113,1	108,4	106,5	115,3	107,1	121,5	85,6
33	Opolskie w tym gminy:	111,5	109,2	110,8	107,2	109,5	105,4	109,8	118,4	119,1	92,4	107,2
34	miejskie	114,1	111,8	108,2	102,7	105,2	102,5	109,9	122,1	171,1	68,8	77,4
35	miejsko-wiejskie	110,4	108,1	111,3	107,8	109,4	106,3	110,6	118,0	101,0	51,9	118,2
36	wiejskie	112,9	110,6	111,0	108,6	112,6	104,9	108,5	117,8	142,2	117,3	107,7
37	Podkarpackie w tym gminy:	109,9	107,6	110,0	109,9	111,1	108,2	107,7	112,2	109,5	79,4	98,5
38	miejskie	108,8	106,5	110,4	107,6	107,2	107,7	108,5	117,6	96,8	114,1	61,9
39	miejsko-wiejskie	110,4	108,1	110,2	110,3	110,2	108,1	108,0	112,0	112,8	69,7	100,3
40	wiejskie	110,1	107,8	109,7	111,3	114,5	108,7	107,3	110,7	113,1	67,3	112,7
41	Podlaskie w tym gminy:	113,0	110,7	109,6	108,5	112,2	105,7	106,5	113,6	147,0	94,4	87,6
42	miejskie	115,5	113,2	109,1	104,2	107,1	102,6	107,8	118,3	199,5	116,1	146,9
43	miejsko-wiejskie	112,1	109,8	110,2	108,9	113,3	104,9	106,9	114,5	127,8	71,8	69,8
44	wiejskie	112,6	110,3	109,5	111,0	115,6	107,7	106,0	111,4	144,7	78,9	87,2
45	Pomorskie w tym gminy:	109,6	107,3	110,7	110,1	111,9	107,2	107,3	114,0	99,3	67,5	92,0
46	miejskie	109,1	106,8	110,7	106,7	110,0	104,7	107,4	119,4	97,3	61,7	121,3
47	miejsko-wiejskie	108,4	106,1	109,1	110,5	111,2	106,7	105,6	110,2	100,2	67,1	88,9
48	wiejskie	110,4	108,1	111,3	112,6	114,1	109,0	107,9	112,7	100,8	86,2	78,4
49	Śląskie w tym gminy:	112,8	110,5	111,6	107,5	110,1	103,9	108,8	122,4	128,8	97,6	132,3
50	miejskie	112,7	110,4	109,6	104,2	107,7	101,2	108,6	124,4	164,5	114,8	197,3
51	miejsko-wiejskie	111,6	109,3	111,6	107,6	110,0	104,4	109,7	120,6	111,8	74,9	108,7
52	wiejskie	113,3	111,0	113,2	111,2	112,6	106,9	108,5	121,7	114,3	78,3	116,8
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	113,3	111,0	110,7	112,1	111,8	107,7	107,4	111,8	142,1	151,4	112,9
54	miejskie	115,2	112,9	110,5	107,2	105,7	108,6	110,3	116,4	197,6	231,9	106,0
55	miejsko-wiejskie	125,7	123,4	122,4	122,2	121,5	113,4	120,6	124,3	161,7	90,7	138,8
56	wiejskie	101,6	99,3	100,1	103,0	104,3	99,3	97,9	99,9	115,8	213,2	95,3
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	109,5	107,2	109,9	109,1	110,1	107,8	107,5	112,7	105,1	68,9	83,7
58	miejskie	110,4	108,1	111,5	107,9	108,8	105,2	109,4	118,1	101,4	96,5	98,7
59	miejsko-wiejskie	111,3	109,0	110,8	109,7	110,4	110,4	108,2	114,1	116,8	80,0	82,4
60	wiejskie	107,2	104,9	108,0	109,6	111,3	107,1	105,9	108,3	98,6	38,5	73,0
61	Wielkopolskie w tym gminy:	112,6	110,3	111,9	109,0	112,7	106,1	107,2	120,3	124,4	89,9	104,0
62	miejskie	113,0	110,7	111,2	106,6	108,9	104,2	108,4	122,0	136,2	79,2	149,5
63	miejsko-wiejskie	112,4	110,1	111,9	109,1	113,1	106,4	106,9	119,9	120,2	107,0	86,7
64	wiejskie	112,9	110,6	112,2	109,9	114,2	106,5	107,2	120,1	124,4	66,0	112,0
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	107,8	105,5	107,7	104,8	110,0	101,8	105,5	114,9	108,1	97,9	86,6
66	miejskie	106,1	103,8	110,2	105,7	107,3	105,0	110,7	119,2	74,6	80,1	46,4
67	miejsko-wiejskie	108,2	105,9	108,5	106,5	110,9	103,6	105,9	114,0	104,6	114,2	76,1
68	wiejskie	108,3	106,0	104,6	101,0	111,0	96,8	101,8	113,5	167,1	92,2	183,0

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2019 r. (2,3%)

Tabela 3.6. Dynamika wydatków budżetów gmin w 2019 r. (2018 r. = 100%)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	z tego:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
		nominalnie	realnie*		w tym:					
					wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	P O L S K A w tym gminy:	106,4	104,1	111,4	108,1	117,9	112,9	118,1	87,3	86,8
2	miejskie	107,3	105,0	111,8	107,4	122,2	112,8	114,4	88,7	87,9
3	miejsko-wiejskie	107,1	104,8	112,3	108,8	119,0	112,8	118,9	86,5	85,9
4	wiejskie	105,5	103,2	110,6	107,9	115,3	113,0	119,3	87,2	87,0
5	Dolnośląskie w tym gminy:	101,4	99,1	111,3	106,9	122,4	109,0	119,0	72,0	70,5
6	miejskie	99,8	97,5	107,7	102,4	121,3	108,1	107,6	71,7	69,4
7	miejsko-wiejskie	101,5	99,2	112,1	108,5	121,5	108,4	125,1	70,5	68,9
8	wiejskie	102,8	100,5	114,1	109,7	124,5	111,5	124,9	74,0	73,2
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	105,4	103,1	111,1	108,0	114,8	109,8	124,8	82,0	81,5
10	miejskie	106,2	103,9	110,2	107,5	115,8	111,1	117,2	86,6	84,5
11	miejsko-wiejskie	105,9	103,6	111,1	107,3	114,0	109,7	122,3	81,9	81,5
12	wiejskie	104,9	102,6	111,3	108,7	115,0	109,1	129,6	80,7	80,7
13	Lubelskie w tym gminy:	105,8	103,5	109,4	107,8	112,1	109,5	120,0	92,6	92,3
14	miejskie	114,7	112,4	110,6	108,0	117,8	110,9	118,3	135,2	135,9
15	miejsko-wiejskie	104,6	102,3	109,2	107,5	112,3	108,6	117,3	86,0	85,1
16	wiejskie	103,5	101,2	109,1	107,9	110,7	109,1	121,4	84,8	84,8
17	Lubuskie w tym gminy:	106,2	103,9	110,6	107,0	117,0	113,8	114,8	87,6	88,1
18	miejskie	104,4	102,1	112,0	107,4	120,8	112,8	131,4	78,9	82,2
19	miejsko-wiejskie	107,8	105,5	109,8	106,7	116,5	110,1	108,4	97,8	97,2
20	wiejskie	104,2	101,9	111,4	107,5	115,6	126,9	124,7	79,3	79,3
21	Łódzkie w tym gminy:	109,3	107,0	110,9	107,6	117,5	109,1	121,6	103,1	103,0
22	miejskie	111,5	109,2	111,7	107,6	121,7	109,6	108,6	110,3	110,1
23	miejsko-wiejskie	116,5	114,2	112,0	108,3	116,9	109,6	130,9	135,8	136,1
24	wiejskie	104,8	102,5	109,7	107,4	115,3	108,1	127,1	88,6	88,6
25	Małopolskie w tym gminy:	109,8	107,5	111,8	108,6	118,8	113,3	112,6	100,8	100,6
26	miejskie	107,0	104,7	109,8	106,7	120,8	111,1	110,9	96,1	96,0
27	miejsko-wiejskie	110,8	108,5	113,2	109,2	122,1	114,5	108,8	100,1	99,7
28	wiejskie	109,6	107,3	111,1	108,4	116,2	112,5	117,6	102,5	102,3
29	Mazowieckie w tym gminy:	107,6	105,3	114,1	109,1	120,8	113,0	119,2	83,6	83,0
30	miejskie	107,7	105,4	116,2	109,4	129,3	112,0	123,0	78,0	78,0
31	miejsko-wiejskie	110,9	108,6	116,0	110,0	125,4	114,9	116,4	91,3	89,8
32	wiejskie	105,5	103,2	111,8	108,4	115,2	112,1	119,3	82,1	81,7
33	Opolskie w tym gminy:	108,6	106,3	111,2	107,8	120,9	110,3	114,9	97,1	100,8
34	miejskie	108,7	106,4	110,3	108,4	125,3	108,1	127,5	103,1	103,1
35	miejsko-wiejskie	109,4	107,1	111,6	107,7	119,9	110,5	114,3	99,6	106,3
36	wiejskie	106,5	104,2	110,7	107,8	121,3	110,8	107,4	87,9	88,1
37	Podkarpackie w tym gminy:	105,8	103,5	111,1	109,0	114,3	113,3	121,8	87,8	87,5
38	miejskie	102,2	99,9	112,3	108,1	120,3	112,4	137,7	71,0	70,7
39	miejsko-wiejskie	107,3	105,0	111,0	108,8	113,5	114,3	122,3	94,5	94,5
40	wiejskie	106,5	104,2	110,6	109,4	113,0	113,2	113,2	91,6	91,1
41	Podlaskie w tym gminy:	103,7	101,4	110,1	108,1	111,6	109,5	129,9	83,3	83,4
42	miejskie	112,7	110,4	111,1	107,9	118,6	106,8	114,7	119,8	120,3
43	miejsko-wiejskie	100,4	98,1	110,8	108,0	112,8	110,8	144,8	72,4	72,9
44	wiejskie	102,2	99,9	109,2	108,2	108,3	110,7	125,1	80,1	80,0
45	Pomorskie w tym gminy:	104,0	101,7	110,6	108,2	117,4	111,6	125,3	81,1	79,8
46	miejskie	106,7	104,4	112,4	107,4	121,7	112,8	114,8	85,0	80,9
47	miejsko-wiejskie	98,8	96,5	109,1	108,3	115,3	109,8	132,3	64,3	63,7
48	wiejskie	104,7	102,4	110,1	108,6	116,0	110,8	129,0	86,4	86,3
49	Śląskie w tym gminy:	110,4	108,1	112,5	108,0	125,5	129,7	112,2	100,9	100,7
50	miejskie	111,6	109,3	111,6	107,1	126,7	132,6	113,2	111,5	111,5
51	miejsko-wiejskie	109,8	107,5	112,4	108,1	124,7	115,3	118,3	97,8	97,0
52	wiejskie	109,6	107,3	113,3	108,7	124,9	133,7	109,7	95,1	95,1
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	107,1	104,8	109,5	107,3	113,6	110,8	113,3	97,5	97,2
54	miejskie	106,0	103,7	110,3	105,4	115,8	107,1	101,0	79,3	75,1
55	miejsko-wiejskie	118,7	116,4	120,4	117,4	125,7	122,8	130,3	111,6	112,0
56	wiejskie	97,2	94,9	99,2	98,7	102,5	100,4	101,4	90,0	90,1
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	104,4	102,1	109,9	108,0	112,4	110,4	117,9	82,2	81,9
58	miejskie	105,0	102,7	113,0	109,5	118,1	114,1	114,4	75,6	75,2
59	miejsko-wiejskie	105,3	103,0	110,9	109,3	113,5	109,4	121,2	82,5	82,0
60	wiejskie	103,2	100,9	106,9	105,6	108,1	107,3	116,8	87,4	87,4
61	Wielkopolskie w tym gminy:	105,9	103,6	112,5	108,4	120,8	114,0	123,2	80,1	79,6
62	miejskie	110,6	108,3	112,1	107,9	122,8	108,8	107,7	102,8	103,8
63	miejsko-wiejskie	103,3	101,0	112,0	108,4	120,5	115,1	126,6	69,7	68,4
64	wiejskie	107,8	105,5	113,6	108,7	120,4	115,5	125,4	87,7	88,0
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	104,8	102,5	109,2	107,5	116,4	107,6	102,4	83,9	82,1
66	miejskie	103,4	101,1	111,0	108,7	121,8	103,6	102,6	67,1	65,3
67	miejsko-wiejskie	105,0	102,7	109,3	107,7	115,1	109,4	100,2	82,0	78,6
68	wiejskie	105,3	103,0	107,6	106,2	115,4	108,5	107,5	96,9	96,7

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2019 r. (2,3%)

Tabela 3.7. Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	POLSKA w tym gminy:	32 369 253	448 047	31 884 942	-	36 264	24 952	23,9
2	miejskie	7 268 893	224 715	7 035 574	-	8 604	6 551	24,4
3	miejsko-wiejskie	12 353 486	105 982	12 237 846	-	9 658	6 144	26,4
4	wiejskie	12 746 874	117 350	12 611 522	-	18 002	12 258	21,7
5	Dolnośląskie w tym gminy:	3 300 349	-	3 290 802	-	9 546	5 980	31,5
6	miejskie	1 032 658	-	1 028 157	-	4 501	3 717	32,3
7	miejsko-wiejskie	1 419 895	-	1 415 585	-	4 310	1 665	36,2
8	wiejskie	847 796	-	847 061	-	735	598	25,3
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	1 626 193	35 100	1 589 132	-	1 961	1 585	23,5
10	miejskie	269 751	12 700	256 449	-	602	266	23,7
11	miejsko-wiejskie	588 547	22 400	564 861	-	1 286	1 275	24,0
12	wiejskie	767 895	-	767 822	-	73	44	23,0
13	Lubelskie w tym gminy:	1 654 447	-	1 650 500	-	3 948	3 633	21,0
14	miejskie	406 811	-	406 523	-	288	285	25,4
15	miejsko-wiejskie	298 903	-	298 686	-	217	16	23,2
16	wiejskie	948 734	-	945 291	-	3 443	3 331	19,0
17	Lubuskie w tym gminy:	927 466	-	927 065	-	401	401	24,1
18	miejskie	155 733	-	155 732	-	1	1	21,4
19	miejsko-wiejskie	571 470	-	571 197	-	273	273	27,4
20	wiejskie	200 263	-	200 136	-	127	127	19,2
21	Łódzkie w tym gminy:	1 893 046	51 500	1 841 490	-	56	39	21,9
22	miejskie	562 242	51 500	510 741	-	1	-	22,3
23	miejsko-wiejskie	528 047	-	528 034	-	13	13	26,8
24	wiejskie	802 757	-	802 715	-	42	26	19,3
25	Małopolskie w tym gminy:	3 234 329	40 182	3 193 483	-	664	497	25,8
26	miejskie	345 046	-	345 042	-	4	4	30,3
27	miejsko-wiejskie	1 473 852	25 400	1 448 352	-	100	36	28,3
28	wiejskie	1 415 431	14 782	1 400 089	-	560	458	22,9
29	Mazowieckie w tym gminy:	3 988 814	18 340	3 969 305	-	1 169	617	22,6
30	miejskie	985 622	-	985 380	-	242	158	23,4
31	miejsko-wiejskie	1 195 584	18 000	1 177 512	-	72	41	23,1
32	wiejskie	1 807 608	340	1 806 413	-	855	418	21,8
33	Opolskie w tym gminy:	1 039 983	-	1 039 978	-	5	4	25,8
34	miejskie	167 559	-	167 559	-	-	-	32,6
35	miejsko-wiejskie	702 303	-	702 302	-	1	1	28,6
36	wiejskie	170 121	-	170 117	-	4	3	15,9
37	Podkarpackie w tym gminy:	1 986 718	60 515	1 923 274	-	2 929	988	21,8
38	miejskie	512 682	60 515	451 992	-	175	168	28,4
39	miejsko-wiejskie	679 733	-	679 529	-	204	152	26,0
40	wiejskie	794 303	-	791 753	-	2 549	669	16,9
41	Podlaskie w tym gminy:	770 369	30 567	738 988	-	814	475	19,8
42	miejskie	156 927	-	156 918	-	8	-	19,8
43	miejsko-wiejskie	285 674	13 682	271 515	-	477	366	23,8
44	wiejskie	327 768	16 885	310 554	-	329	110	17,3
45	Pomorskie w tym gminy:	2 285 884	-	2 282 663	-	3 221	2 309	26,8
46	miejskie	637 324	-	637 197	-	127	127	24,4
47	miejsko-wiejskie	485 268	-	485 266	-	2	2	27,5
48	wiejskie	1 163 292	-	1 160 200	-	3 091	2 180	27,9
49	Śląskie w tym gminy:	1 916 294	-	1 916 039	-	256	8	19,0
50	miejskie	755 756	-	755 517	-	239	3	19,9
51	miejsko-wiejskie	304 196	-	304 194	-	1	1	16,8
52	wiejskie	856 343	-	856 328	-	15	4	19,0
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	1 368 049	-	1 365 427	-	2 622	1 948	26,5
54	miejskie	176 625	-	176 625	-	-	-	21,1
55	miejsko-wiejskie	646 242	-	646 237	-	5	4	28,5
56	wiejskie	545 182	-	542 565	-	2 616	1 944	26,6
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	1 618 878	134 843	1 477 601	-	6 434	4 744	27,5
58	miejskie	417 183	32 000	382 879	-	2 304	1 807	25,8
59	miejsko-wiejskie	603 400	26 500	575 871	-	1 029	1 029	29,8
60	wiejskie	598 295	76 343	518 851	-	3 101	1 908	26,6
61	Wielkopolskie w tym gminy:	3 362 045	68 000	3 292 706	-	1 339	964	23,4
62	miejskie	490 441	68 000	422 380	-	61	-	23,5
63	miejsko-wiejskie	1 775 985	-	1 774 882	-	1 103	799	24,5
64	wiejskie	1 095 619	-	1 095 445	-	174	165	21,9
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	1 396 389	9 000	1 386 490	-	899	758	22,9
66	miejskie	196 533	-	196 484	-	49	14	16,1
67	miejsko-wiejskie	794 387	-	793 824	-	563	471	24,6
68	wiejskie	405 469	9 000	396 182	-	288	274	24,6

Rozdział IV.

Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa (funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹) jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu z wyodrębnionymi 18 dzielnicami jako jednostkami pomocniczymi. Dzielnice mają własny organ stanowiący – radę, wybraną w wyborach powszechnych, oraz organ wykonawczy – zarząd, wybierany przez radnych dzielnicy.

Konstrukcja budżetu m.st. Warszawy ma także swoją specyfikę, gdyż ustawa ustrojowa przewiduje, że uchwała budżetowa miasta zawiera obligatoryjne załączniki dzielnicowe, w oparciu o które dzielnice prowadzą odrębną gospodarkę finansową².

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

W uchwale budżetowej miasta stołecznego Warszawy na 2019 r. pierwotnie zaplanowano dochody w wysokości 17 196 164 tys. zł, w wyniku dokonywanych zmian na koniec roku budżetowego plan zakładał uzyskanie dochodów w kwocie 17 985 110 tys. zł. Ostatecznie wykonano dochody w wysokości 18 109 407 tys. zł, tj. 100,7% planu po zmianach. Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 17 432 326 tys. zł (100,0% planu), a dochody majątkowe w kwocie 677 080 tys. zł – o 21% wyższe niż planowano.

Dochody m.st. Warszawy w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	17 004 591,9	18 109 406,6	100,7	106,5	100,0
Dochody własne	12 805 533,0	13 031 875,5	99,4	101,8	72,0
Dotacje celowe, w tym:	2 174 578,2	2 798 594,7	108,1	128,7	15,5
– na zadania zlecone, w tym:	1 297 741,0	1 926 100,4	99,6	148,4	10,6
– program „Rodzina 500+”	796 147,4	1 391 823,8	99,9	174,8	7,7
Subwencja ogólna	2 024 480,7	2 278 936,4	100,0	112,6	12,5

Wykonanie dochodów własnych m.st. Warszawy było niższe od zaplanowanych kwot i wyniosło 99,4% (103,6% w 2018 r.). Dotacje celowe zostały wykonane w 108,1% planu, w tym dotacje na zadania zlecone wykonano w 99,6% planu (dotacje na realizację programu „Rodzina 500+” wykonano w 99,9%). Subwencja ogólna zrealizowana została jak w roku poprzednim w 100% planowanych wielkości.

Dochody bieżące w 2019 r. zostały wykonane w wysokości 100,0% planu (103,6% w 2018 r.), natomiast dochody majątkowe zrealizowano na poziomie 121,0% zaplanowanych wielkości, tj. o 28,5 punktu procentowego więcej niż w 2018 r. Podobnie jak w roku ubiegłym, dobry wskaźnik wykonania dochodów bieżących, w tym dochodów własnych (100,1%), uzyskany został przede wszystkim dzięki wysokiemu wykonaniu dochodów z tytułu udziałów w podatku PIT – 100,9% (106,4% w 2018 r.). Najwyższy wskaźnik wykonania planu odnotowano w przypadku dochodów z tytułu udziałów w podatku CIT – 113,4% (122,4% w 2018 r.).

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1817.

² Do zakresu działania dzielnicy należą sprawy lokalne (utrzymanie i eksploatacja zasobów lokalowych, obiektów administracyjnych, działania na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy oraz zadania wynikające ze statutu i uchwał Rady m.st. Warszawy). Załączniki dzielnicowe do uchwały budżetowej określają środki przeznaczone na te zadania – vide art. 11 i art. 12 ustawy.

Dochody m.st. Warszawy w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018		2019		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	17 004 591,9	18 109 406,6	100,7	106,5	100,0
Dochody bieżące, z tego:	16 283 604,4	17 432 326,2	100,0	107,1	96,3
Dochody własne, z tego:	12 681 751,5	12 924 567,4	100,1	101,9	71,4
– PIT	5 751 908,9	6 314 034,9	100,9	109,8	34,9
– CIT	906 070,7	974 817,3	113,4	107,6	5,4
– podatki i opłaty	3 246 584,0	3 154 483,5	96,1	97,2	17,4
– pozostałe	2 777 187,9	2 481 231,8	98,9	89,3	13,7
Dotacje celowe, w tym:	1 590 649,1	2 246 245,7	99,5	141,2	12,4
– na zadania zlecone, w tym:	1 297 502,4	1 926 067,2	99,6	148,4	10,6
– program „Rodzina 500+”	796 147,4	1 391 823,8	99,9	174,8	7,7
– na zadania własne	213 122,9	226 481,1	94,9	106,3	1,3
Subwencja ogólna, w tym:	2 011 203,9	2 261 513,1	100,0	112,4	12,5
– oświatowa	1 812 995,6	2 039 918,6	100,0	112,5	11,3
– wyrównawcza	-	-	x	x	x
Dochody majątkowe, z tego:	720 987,5	677 080,4	121,0	93,9	3,7
Dochody własne, w tym:	123 781,6	107 308,1	51,0	86,7	0,6
– dochody ze sprzedaży majątku	95 883,5	63 158,5	49,8	65,9	0,3
Dotacje celowe, w tym:	583 929,1	552 349,0	166,4	94,6	3,1
– na zadania zlecone, w tym:	238,6	33,2	100,0	13,9	0,0
– program „Rodzina 500+”	-	-	x	x	x
– na zadania własne	583 500,5	552 252,3	166,5	94,6	3,0
Subwencja ogólna	13 276,8	17 423,3	100,0	131,2	0,1

Spośród podstawowych źródeł dochodów bieżących najniższy wskaźnik wykonania planu odnotowano w przypadku dotacji celowych – 99,5% (98,6% w 2018 r.), w tym na poziomie 94,9% planu zrealizowano dotacje na zadania własne.

Subwencja ogólna otrzymana przez miasto w 2019 r. została wykonana w 100,0% planu.

Na wyższy poziom wykonania dochodów majątkowych miały wpływ dotacje celowe, które zostały zrealizowane na wysokim poziomie 166,4% planu (118,8% w 2018 r.). Zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku zostały wykonane w 49,8% planu (39,5% w 2018 r.).

Dochody m.st. Warszawy na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych¹⁾ w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018		2019		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	17 004 591,9	18 109 406,6	100,7	106,5	100,0
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	614 432,3	594 045,3	152,2	96,7	3,3
Dochody bieżące, w tym:	16 283 604,4	17 432 326,2	100,0	107,1	96,3
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	37 793,1	46 478,3	79,3	123,0	0,3
Dochody majątkowe, w tym:	720 987,5	677 080,4	121,0	93,9	3,7
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	576 639,3	547 567,1	165,0	95,0	3,0

¹⁾ Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania*.

W 2019 r. do budżetu m.st. Warszawy wpłynęło o 3,3% mniej bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niż w roku poprzednim. Dochody te wykonane zostały na poziomie 152,2% (117,2% w 2018 r.).

Podkreślić należy fakt, że podobnie jak w latach poprzednich, dochody majątkowe m.st. Warszawy pochodziły przede wszystkim ze środków zagranicznych. W 2019 r. środki zagraniczne stanowiły 80,9% dochodów majątkowych.

Potencjalne dochody podatkowe

W 2019 r. Rada Miasta Warszawy uchwaliła stawki podatków niższe od maksymalnych, co spowodowało potencjalne obniżenie dochodów podatkowych o 9 667 tys. zł (wielkość ta stanowiła 0,1% możliwych do uzyskania dochodów podatkowych). Niższe stawki w większości (80,7%) dotyczyły podatku od środków transportowych.

Udzielone przez organ podatkowy m.st. Warszawy ulgi, odroczenia i zwolnienia w podatkach wyniosły 824 tys. zł i w przeważającej części (91,5%) dotyczyły dochodów z tytułu podatku od nieruchomości.

Łączna kwota skutków obniżenia maksymalnych stawek oraz udzielonych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych wyniosła 10 491 tys. zł, stanowiąc 0,1% dochodów własnych.

Dochody podatkowe¹⁾ m.st. Warszawy możliwe do uzyskania w latach 2018 i 2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania				
	2018	2019	z tego:		
			wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	7 242 343,9	7 776 839,9	7 766 349,0	9 666,6	824,4
– PIT, CIT	5 279 152,9	5 781 481,5	5 781 481,5	-	-
– podatek rolny	1 085,8	1 012,1	1 012,1	-	-
– podatek od nieruchomości	1 236 730,8	1 267 813,5	1 265 197,5	1 861,5	754,5
– podatek leśny	282,9	276,2	276,2	-	-
– podatek od środków transportowych	40 256,3	37 346,1	29 471,1	7 805,1	69,9
– pozostałe podatki i opłaty	684 835,2	688 910,6	688 910,6	-	-

¹⁾ Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP m.st. Warszawy.

1.2. Wykonanie planu wydatków

Wydatki m.st. Warszawy związane z realizacją zadań publicznych zostały zaplanowane w wysokości 19 218 159 tys. zł. W wyniku wprowadzanych zmian plan wydatków został ustalony w wysokości 19 749 762 tys. zł i wykonany w 94,8%, tj. 18 715 019 tys. zł.

Wydatki m.st. Warszawy w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	16 622 272,6	18 715 018,7	94,8	112,6	100,0
Wydatki bieżące, z tego:	14 433 199,3	16 339 960,8	95,8	113,2	87,3
– wydatki jednostek budżetowych, z tego:	11 565 862,3	12 765 432,3	95,6	110,4	68,2
– wynagrodzenia i pochodne	4 677 374,9	5 231 645,6	98,6	111,9	28,0
– pozostałe bieżące	6 888 487,4	7 533 786,7	93,6	109,4	40,3
– świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 292 642,4	1 895 531,4	99,4	146,6	10,1
– dotacje	1 327 359,6	1 452 277,3	98,0	109,4	7,8
– wydatki na poręczenia i gwarancje	-	-	x	x	x
– wydatki na obsługę długu	204 427,3	180 801,8	73,8	88,4	1,0
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	42 907,7	45 917,8	70,7	107,0	0,2
Wydatki majątkowe, w tym:	2 189 073,3	2 375 058,0	88,3	108,5	12,7
– wydatki inwestycyjne, w tym:	2 094 521,3	2 325 471,0	88,1	111,0	12,4
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	701 828,4	905 492,6	95,1	129,0	4,8

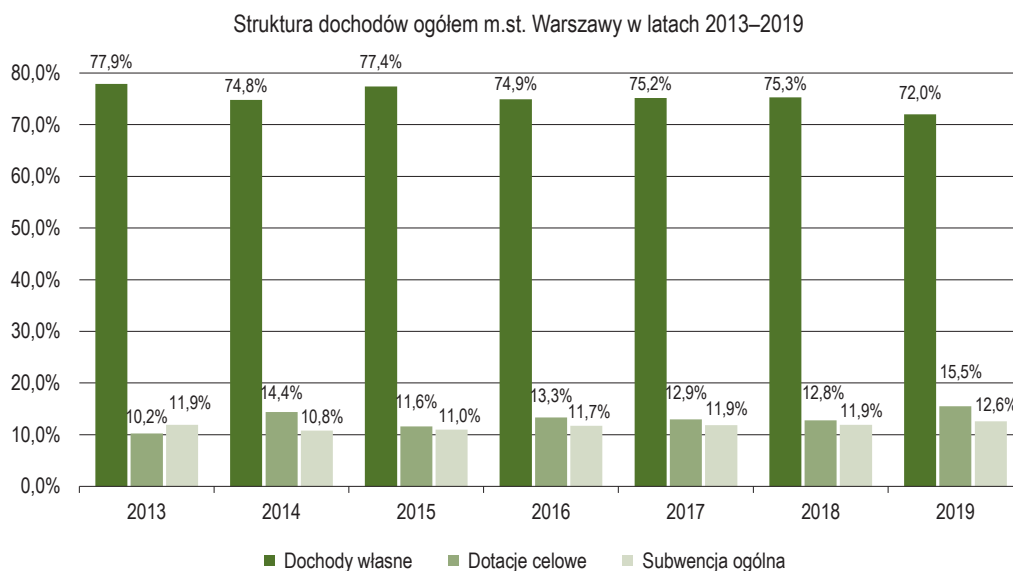
Wykonanie wydatków bieżących, podobnie jak w latach poprzednich, nie osiągnęło zaplanowanych wartości i wyniosło 95,8% (95,8% w 2018 r.). Najwyższy stopień realizacji planu – 99,4% – dotyczył wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych (w tym w ramach programu „Rodzina 500+”). Plan wydatków przeznaczonych na dotacje został wykonany w 98,0%, a w 98,6% zostały zrealizowane wydatki na wynagrodzenia i pochodne.

W 2019 r. w budżecie m.st. Warszawy nie było wydatków związanych z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami, natomiast zostały zaplanowane wydatki na obsługę długu i wykonane w 73,8%. Najniższe wykonanie wydatków na poziomie 70,7% planu miasto odnotowało z tytułu wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych.

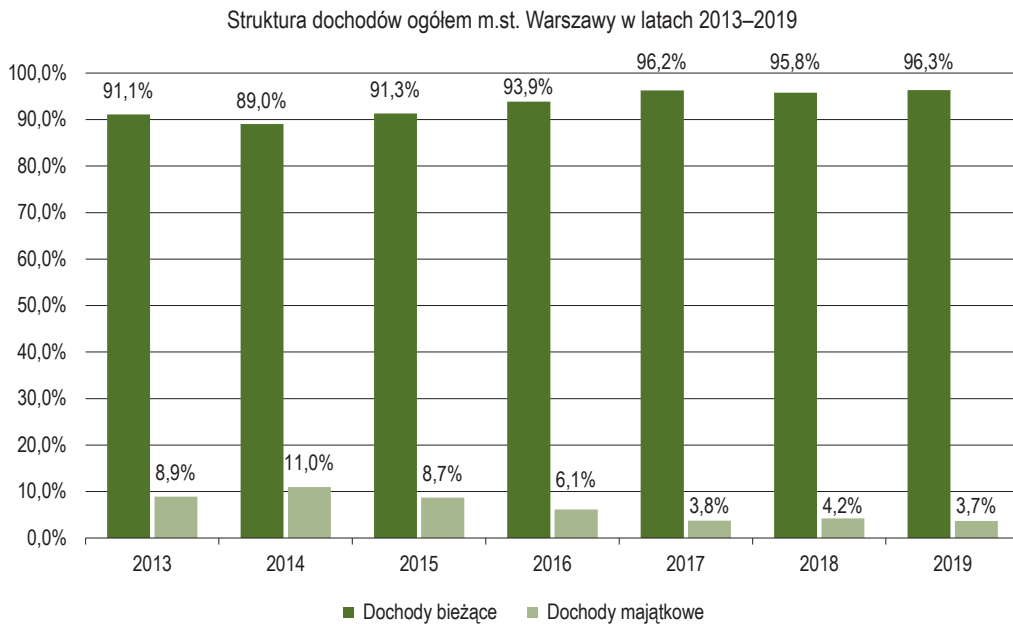
Wydatki majątkowe m.st. Warszawy to głównie wydatki inwestycyjne (97,9%). Plan wydatków inwestycyjnych zrealizowano w 88,1% – na znacznie wyższym poziomie niż w roku poprzednim (72,1%).

2. Struktura dochodów i wydatków

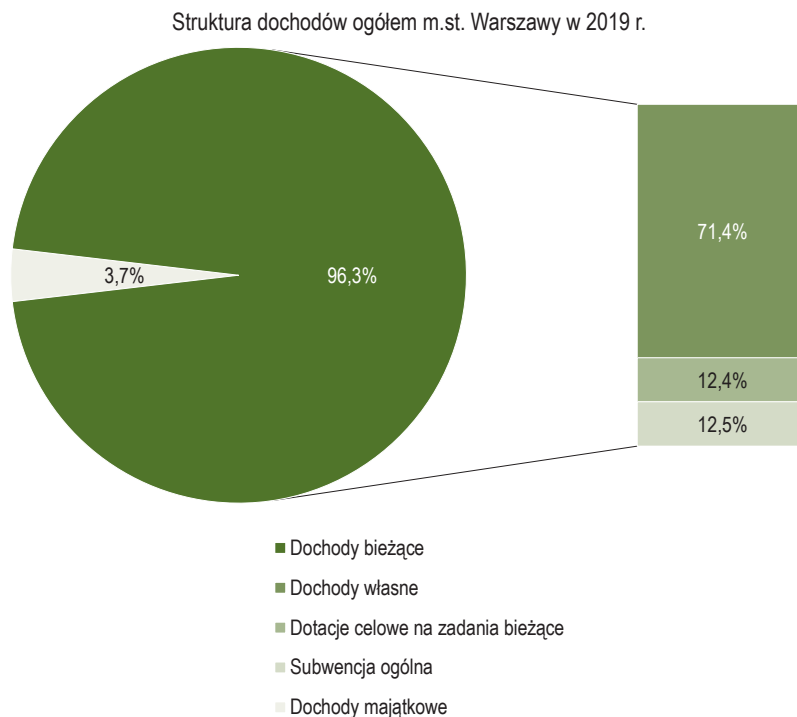
Struktura dochodów m.st. Warszawy od wielu lat nie ulega większym zmianom – zdecydowanie przeważają dochody własne (72,0% dochodów ogółem), dotacje stanowią 15,5% oraz subwencja ogólna 12,5%.



W 2019 r. w strukturze dochodów ogółem udział dochodów własnych wyniósł 72,0%, dotacji celowych – 15,5%, natomiast subwencja ogólna, tak jak w roku ubiegłym, stanowiła 12,5% dochodów ogółem.



W strukturze dochodów ogółem w 2019 r. o 0,5 punktu procentowego zmniejszył się udział dochodów majątkowych na korzyść dochodów bieżących, które stanowiły 96,3%. Udział dochodów majątkowych w strukturze dochodów ogółem od 2013 r. systematycznie spadał (z wyjątkiem 2014 r.).

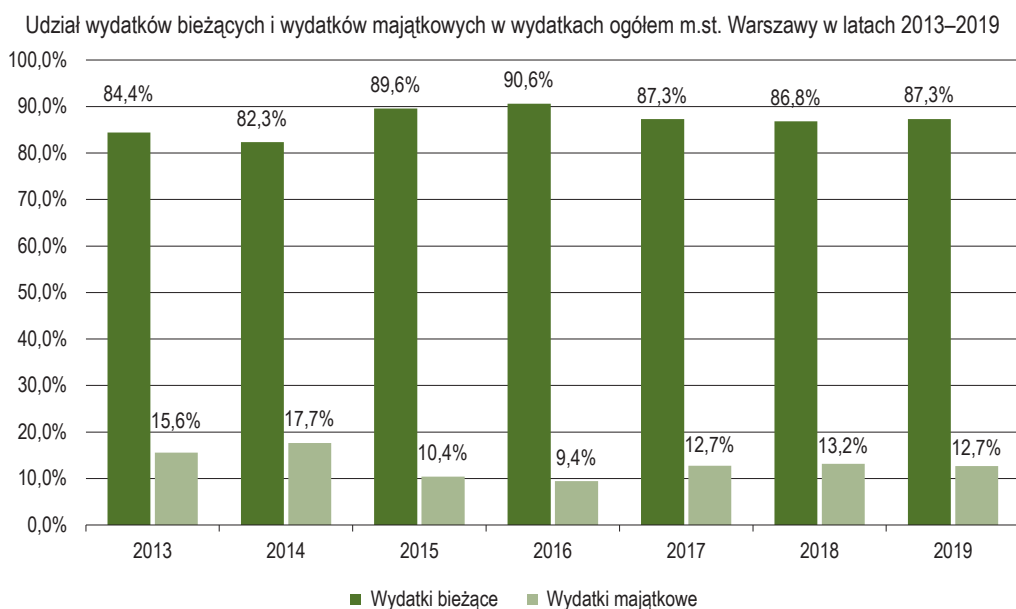


Największy udział w dochodach bieżących miały dochody własne, na które składały się głównie wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych – 34,9% dochodów ogółem (w 2018 r. – 33,8%) oraz dochody z tytułu podatków i opłat – 17,4% (w 2018 r. – 19,1%). Najmniejszą zaś część stanowiły dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych – 5,4% (w 2018 r. – 5,3%).

Dotacje celowe na zadania bieżące w strukturze dochodów ogółem w 2019 r. stanowiły 12,4%, w tym dotacje celowe na zadania zlecone 10,6% (wzrost o 3,0 punkty procentowe). Dotacje na realizację programu „Rodzina 500+” stanowiły 7,7% dochodów.

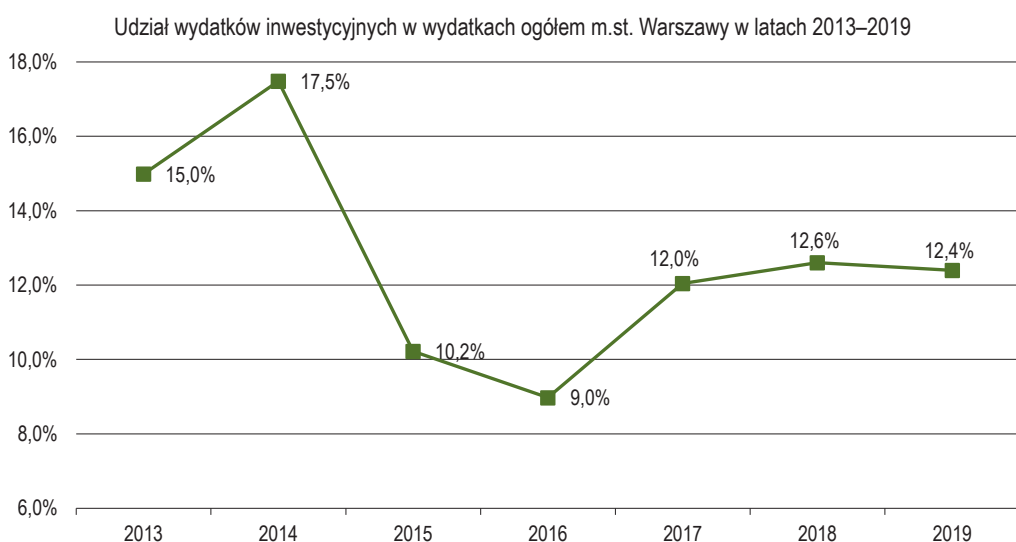
Dochody majątkowe miasta pochodzą głównie z dotacji celowych – 3,1% dochodów ogółem i są przeznaczone na zadania własne oraz zadania zlecone. Udział dochodów ze sprzedaży majątku wyniósł 0,3% (w 2018 r. stanowił 0,6% dochodów ogółem).

W strukturze wydatków m.st. Warszawy w 2019 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, o 0,5 punktu procentowego (do 12,7%) zmniejszył się udział wydatków majątkowych, a wzrósł (do 87,3%) udział wydatków bieżących.



Największą część wydatków bieżących stanowiły wydatki jednostek budżetowych – 68,2% wydatków ogółem, w tym pozostałe wydatki bieżące – 40,3% oraz wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 28,0%. Najmniejszy udział miały wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych – 0,2% wydatków ogółem oraz wydatki na obsługę długu – 1,0%. Dotacje stanowiły 7,8%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 10,1% wydatków ogółem.

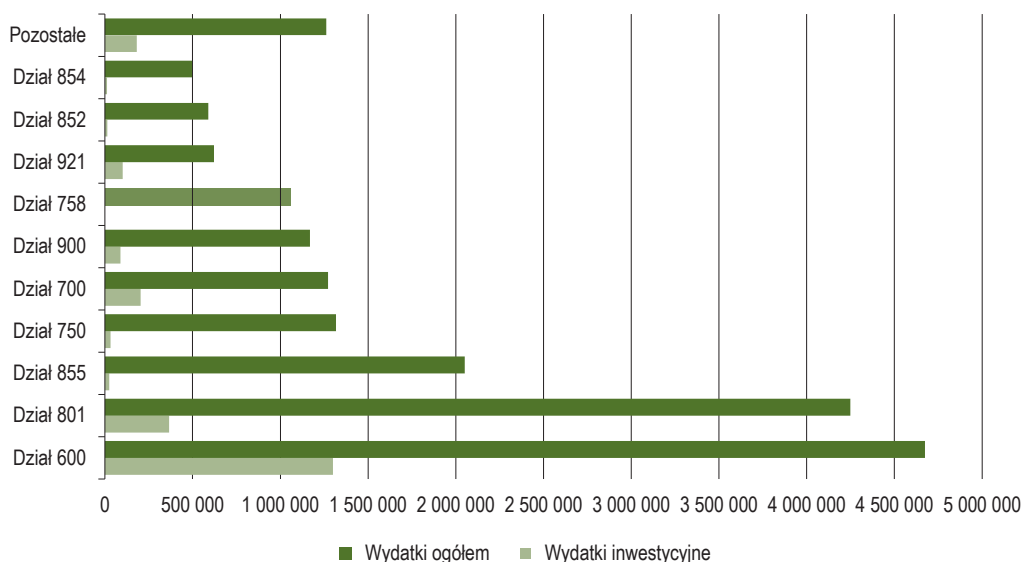
W roku 2015 nastąpił znaczny spadek udziału wydatków majątkowych w strukturze wydatków m.st. Warszawy – o 7,3 punktu procentowego do 10,4%. W 2016 r. ponownie nastąpił spadek tego udziału – do 9,4%, a od 2017 r. udział ten systematycznie wzrastał, aż do 2019 r. gdy nastąpił spadek o 0,5 punktu procentowego.



W latach 2013–2016 (z wyjątkiem 2014 r.) obniżał się udział wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem. W roku 2017 tendencja spadkowa została zahamowana i udział wzrósł o 3,0 punktu procentowe – do 12,0%. W 2018 r. wydatki na inwestycje stanowiły 12,6% wydatków miasta. W 2019 r. nastąpił ponownie regres i wydatki

na inwestycje zmalały o 0,2 punktu procentowego, przy czym 38,9% wydatków inwestycyjnych było związanych z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych.

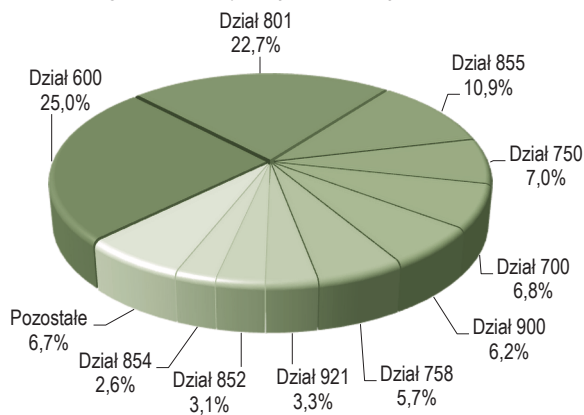
Wydatki m.st. Warszawy wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.



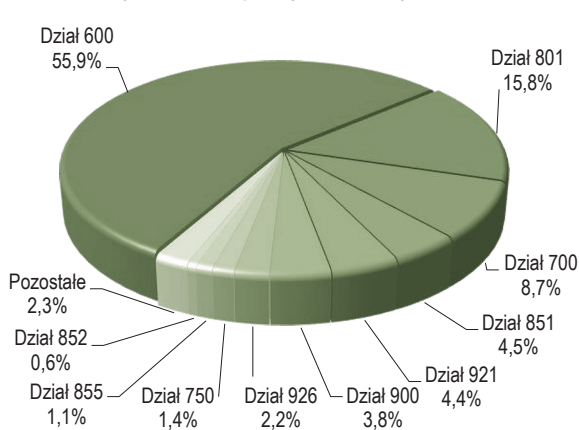
Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

Miasto stołeczne Warszawa najwięcej środków budżetowych kierowało na realizację zadań w dziale Transport i łączność – 25,0%. Drugą pozycję zajęły wydatki w dziale Oświata i wychowanie z udziałem 22,7%, następnie w dziale Rodzina z udziałem 10,9%. Nie bez znaczenia były również wydatki w działach Gospodarka mieszkaniowa – 6,8%, Administracja publiczna – 7,0% oraz Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 6,2%.

Struktura wydatków ogółem m.st. Warszawy wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych m.st. Warszawy wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.



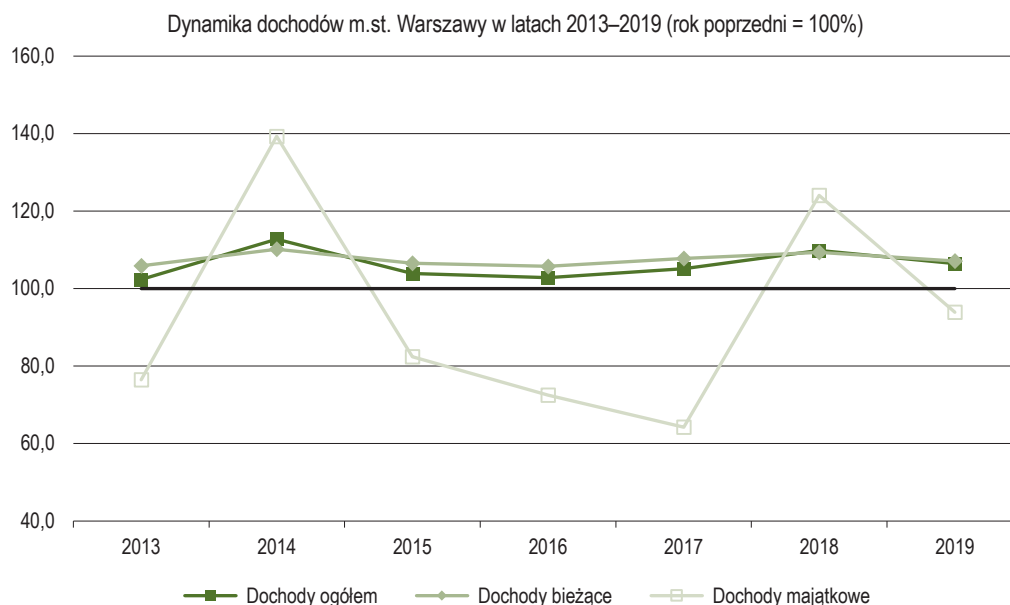
Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 926 – Kultura fizyczna.

Największa część wydatków inwestycyjnych, po raz kolejny, została zrealizowana w dziale Transport i łączność, stanowiąc 55,9% wszystkich wydatków inwestycyjnych (53,1% w 2018 r.). Drugą pozycję zajęły inwestycje w dziale Oświata i wychowanie z udziałem 15,8% (13,3% w 2018 r.), wyprzedzając wydatki inwestycyjne na zadania związane z gospodarką mieszkaniową z udziałem 8,7% (7,7% w 2018 r.). Głównymi inwestycjami w 2019 r. były projekt i budowa II linii metra, przebudowa ul. Wał Miedzeszyński, modernizacja ciągu ulic Marsa–Żołnierska odcinek węzeł

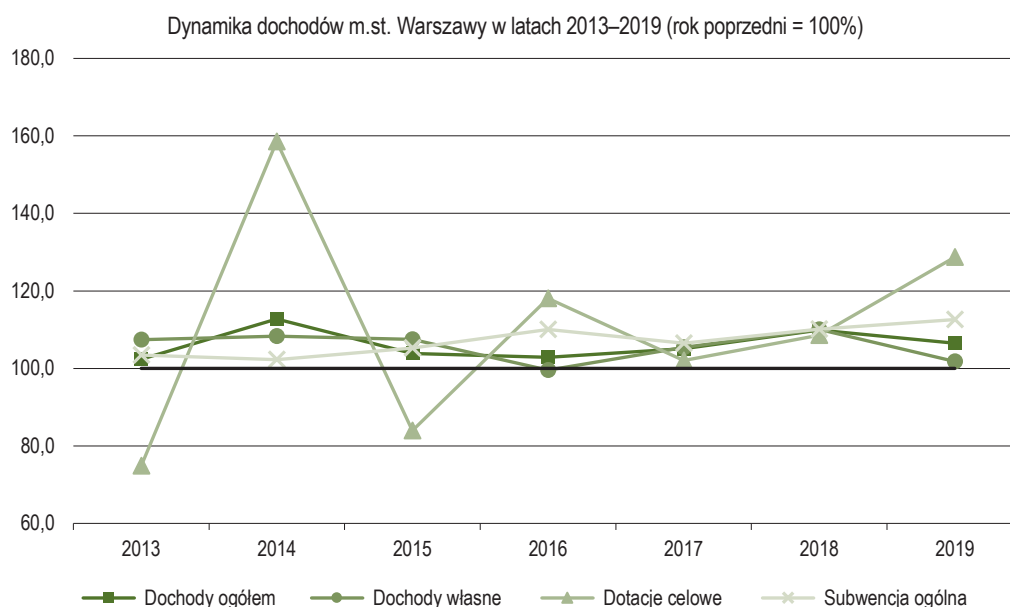
Marsa – granica miasta, przebudowa (rozbudowa) ul. Głębockiej, przebudowa ul. Trakt Lubelski, budowa Szpitala Południowego, a także budowa Muzeum Sztuki Nowoczesnej.

3. Dynamika dochodów i wydatków

W 2019 r. dochody ogółem m.st. Warszawy wzrosły o 6,5%, przy czym dochody bieżące wzrosły o 7,1%, a dochody majątkowe zmniejszyły się w stosunku do roku poprzedniego o 6,1%.



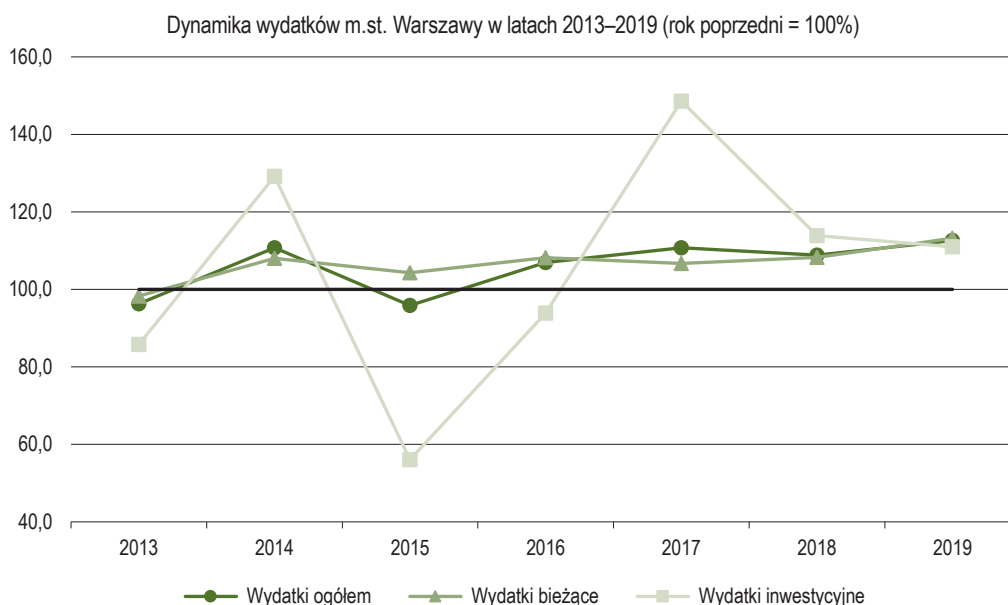
Od 2013 r. utrzymuje się tendencja wzrostowa dochodów ogółem i dochodów bieżących m.st. Warszawy (ze znaczącym wzrostem w 2014 r. odpowiednio o 12,7% i o 10,2%). Z kolei dochody majątkowe m.st. Warszawy od 2013 r. mają tendencję spadkową (z wyjątkiem 2014 r., kiedy wzrosły o 39,3% oraz 2018 r., kiedy wzrosły o 24,0%). W 2019 r. odnotowano spadek dochodów majątkowych o 6,1%.



Dochody własne w 2019 r. wzrosły o 1,8% (w 2018 r. wzrost o 10,1%). W dochodach własnych najlepszą dynamikę zanotowały udziały w podatku CIT, które wzrosły o 7,6% (w 2018 r. wzrosły o 25,1%), oraz PIT o 9,8%

(o 14,1% w 2018 r.). Dotacje celowe na zadania bieżące zanotowały znaczący wzrost o 41,2% w stosunku do 2018 r., przy czym dotacje na zadania zlecone o 48,4%. Subwencja ogólna była wyższa o 12,6%.

W 2019 r. wydatki ogółem m.st. Warszawy wzrosły o 12,6%, przy czym wydatki bieżące o 13,2%, natomiast wydatki majątkowe o 8,5%.



W roku 2013 wydatki inwestycyjne m.st. Warszawy charakteryzowały się ujemną dynamiką, nastąpił spadek o 14,2%. W 2014 r. m.st. Warszawa przeznaczyło na inwestycje o 29,2% więcej środków niż w roku poprzednim, a w 2015 r. nastąpiło znaczne obniżenie – o 43,9%. W 2016 r. utrzymała się ujemna dynamika – spadek o 6,1%, natomiast w 2017 r. nastąpił znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych – o 48,6%. W 2018 r. wydatki na inwestycje miasta były wyższe o 13,9% w stosunku do poprzedniego roku. Również w 2019 r. wydatki inwestycyjne charakteryzowały się wzrostem dynamiki o 11,0%.

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

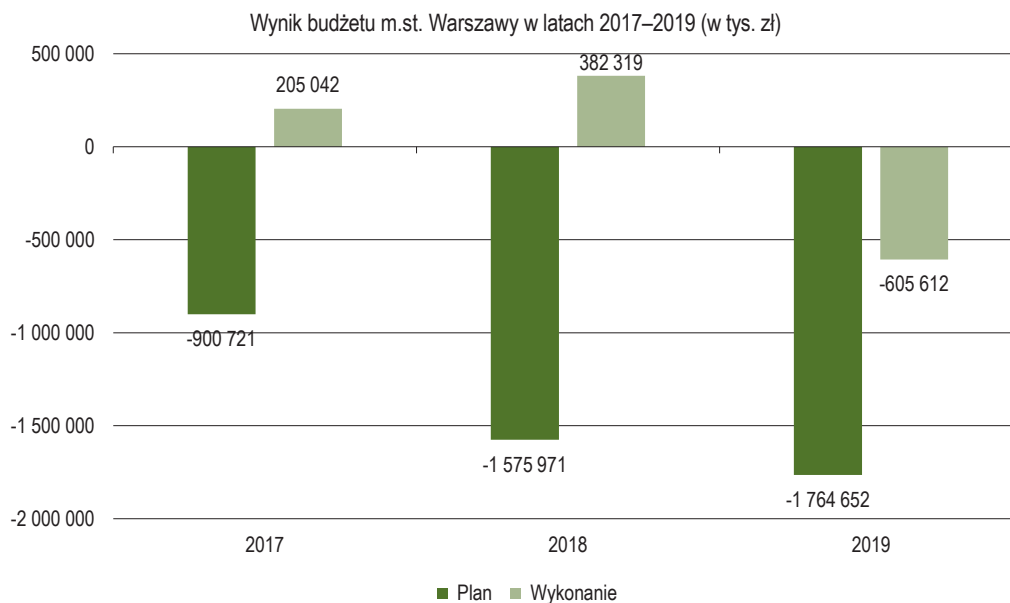
W uchwale budżetowej miasta stołecznego Warszawy na 2019 r. zaplanowano deficyt w wysokości 2 021 995 tys. zł. Po wprowadzeniu zmian w budżecie planowany deficyt został obniżony do kwoty 1 764 652 tys. zł. Ostatecznie rok budżetowy zamknął się deficytem w wysokości 605 612 tys. zł.

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody w latach 2018 i 2019

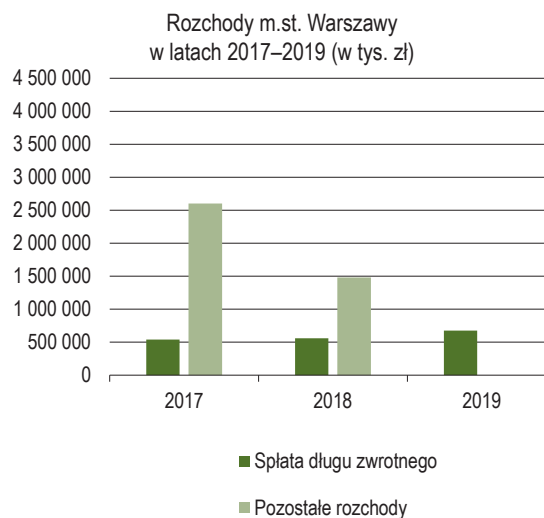
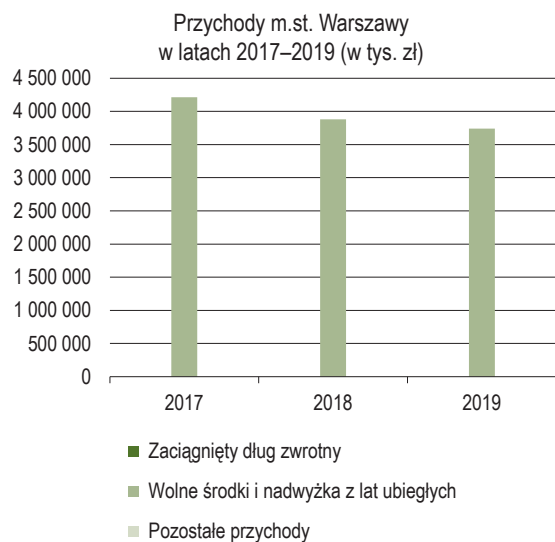
Wyszczególnienie	2018	2019		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wynik budżetu	382 319,3	-605 612,1	x	x
– nadwyżka	382 319,3	-	x	x
– deficyt	-	-605 612,1	x	x
Przychody ogółem, w tym:	3 878 977,9	3 741 094,7	96,4	100,0
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	-	-	x	x
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	-	-	x	x
– wolne środki i nadwyżka	3 878 977,9	3 741 094,7	96,4	100,0
Rozchody ogółem, w tym:	2 039 430,7	673 764,9	33,0	100,0
– spłata długu zwrotnego, w tym:	556 930,7	673 764,9	121,0	100,0
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	446,4	35,8	8,0	0,0

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

W latach 2017–2018 m.st. Warszawa w uchwale budżetowej zaplanowała deficyt, natomiast uzyskane dochody w ciągu roku były wyższe od zrealizowanych wydatków i ostatecznie budżety zamknęły się nadwyżką budżetową. W 2019 r. zaplanowano deficyt budżetowy, przy czym rok budżetowy zamknął się deficytem niższym niż zakładany.



Przychody zrealizowane przez miasto w 2019 r. były niższe o 3,6% w porównaniu z 2018 r. i składały się tylko z wolnych środków jako nadwyżki środków na rachunku bieżącym jednostki wynikających z rozliczenia kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji z lat ubiegłych.



Rozchody w porównaniu z 2018 r. również obniżyły się – o 67,0% i w całości związane były ze spłatą zaciągniętych kredytów, pożyczek, wykupem obligacji oraz rozchodami z tytułu różnic kursowych. Rozchody z tego tytułu wzrosły o 21,0% w stosunku do 2018 r.

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Zobowiązania m.st. Warszawy wg tytułów dłużnych na koniec 2019 r. wyniosły 3 895 705 tys. zł (21,5% w relacji do wykonanych dochodów), z czego zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek 2 895 904 tys. zł oraz papierów wartościowych 999 411 tys. zł. Kwotę 390 tys. zł stanowiły zobowiązania wymagalne.

Zobowiązania m.st. Warszawy zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	Stan na 31 grudnia (w tys. zł)		Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Kwota długu, w tym:	4 569 258,5	3 895 705,3	89,1	85,3	100,0	100,0
– kredyty, pożyczki, obligacje	4 569 080,3	3 895 315,5	89,1	85,3	100,0	100,0
– zobowiązania wymagalne	178,2	389,8	1 840,7	218,7	0,0	0,0
Relacja zobowiązań do dochodów (w %)	26,9	21,5	x	x	x	x
Należności ogółem, w tym:	2 233 125,1	2 241 446,2	115,2	100,4	100,0	100,0
– należności wymagalne	2 231 634,7	2 240 098,7	115,2	100,4	99,9	99,9

W stosunku do 2018 r. zobowiązania zaliczane do długu publicznego zmniejszyły się o 14,7%. W strukturze zadłużenia kredyty i pożyczki stanowiły 74,3%, natomiast papiery wartościowe 25,7%. Zobowiązania wymagalne wzrosły 2-krotnie i na koniec 2019 r. wyniosły 390 tys. zł – wynikają one głównie z prawomocnych orzeczeń sądu, nieodebrania przygotowanego świadczenia pieniężnego, a także zajęcia pasa drogowego.

W 2019 r. niewymagalne zobowiązania m.st. Warszawy z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji jak w roku poprzednim wyniosły 8 000 tys. zł.

Należności m.st. Warszawy na koniec 2019 r. wyniosły 2 241 446 tys. zł, a należności wymagalne wyniosły 2 240 099 tys. zł (wzrost o 0,4%) i stanowiły 12,4% wykonanych dochodów.

Rozdział V. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie) funkcjonują od 1999 r. Ze względu na specyfikę ustrojową realizują zarówno zadania przypisane gminom, jak i zadania należące do powiatów. W konsekwencji na gospodarkę finansową powiatów grodzkich mają wpływ unormowania odnoszące się zarówno do gmin, jak i do powiatów.

Miasta na prawach powiatu uzyskują dochody zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (określającej źródła dochodów oraz zasady ich ustalania i gromadzenia, a także zasady ustalania i przekazywania środków z budżetu państwa), a gospodarka finansowa miast jest prowadzona w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych.

Niniejsza część *Sprawozdania* odnosi się do 65 powiatów grodzkich (bez miasta stołecznego Warszawy¹).

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

W 2019 r. dochody budżetów miast na prawach powiatu zostały zaplanowane na poziomie 76 771 442 tys. zł, a zrealizowane w wysokości 75 784 964 tys. zł. Wskaźnik wykonania dochodów ogółem w relacji do planu wyniósł 98,7% i jest niemal identyczny jak w roku 2018 (98,8%). Był to kolejny rok z rządu, w którym nie w pełni zrealizowano zaplanowane wielkości dochodów.

Dochody miast na prawach powiatu w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	68 503 198,5	75 784 964,1	98,7	110,6	100,0
Dochody własne	39 604 748,2	42 028 798,3	100,6	106,1	55,4
Dotacje celowe, w tym:	15 539 390,6	18 917 067,8	93,8	121,7	25,0
– na zadania zlecone, w tym:	9 913 079,2	12 732 658,3	99,3	128,4	16,8
– program „Rodzina 500+”	5 076 328,9	7 649 845,3	99,6	150,7	10,1
Subwencja ogólna	13 359 059,7	14 839 098,0	100,0	111,1	19,6

Dochody z tytułu dotacji celowych, tak jak w roku poprzednim, zrealizowano na najniższym poziomie w stosunku do pozostałych grup dochodów. Wykonanie dochodów z tego tytułu wyniosło 18 917 068 tys. zł, a wskaźnik realizacji wyniósł 93,8% i był wyższy w stosunku do roku ubiegłego o 2,5 punktu procentowego.

Wykonanie dotacji celowych na zadania o charakterze bieżącym z zakresu administracji rządowej ukształtowało się na poziomie 99,3%.

Kolejny rok z rządu miasta na prawach powiatu zrealizowały w pełnym zakresie zaplanowane dochody własne. Wskaźnik wykonania tej grupy dochodów wyniósł 100,6%, jednak jest niższy niż rok wcześniej o 1,2 punktu procentowego.

Na bardzo dobre wykonanie dochodów własnych wpłynęły w głównym stopniu dochody z udziałów we wpływach z podatków dochodowych, których plan zrealizowano w 101,4%.

Realizacja przez miasta na prawach powiatu dochodów z tytułu subwencji ogólnej nie odbiegała od ostatecznie ukształtowanego planu. Wzrost dochodów z tytułu subwencji ogólnej wyniósł 11,1%, podczas gdy w roku ubiegłym wzrost wyniósł 2,9%.

¹ Miastu stołecznemu Warszawa poświęcono rozdział IV. części II. *Sprawozdania*.

Dochody miast na prawach powiatu w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	68 503 198,5	75 784 964,1	98,7	110,6	100,0
Dochody bieżące, z tego:	63 189 543,0	69 898 772,5	100,2	110,6	92,2
Dochody własne, z tego:	37 688 685,5	40 119 409,6	101,1	106,4	52,9
– PIT	17 015 124,2	18 547 250,3	100,7	109,0	24,5
– CIT	1 378 329,5	1 639 481,1	110,6	118,9	2,2
– podatki i opłaty	13 316 462,1	13 812 657,6	100,7	103,7	18,2
– pozostałe	5 978 769,7	6 120 020,6	101,0	102,4	8,1
Dotacje celowe, w tym:	12 189 906,5	15 051 174,5	98,2	123,5	19,9
– na zadania zlecone, w tym:	9 866 029,7	12 657 955,4	99,3	128,3	16,7
– program „Rodzina 500+”	5 076 205,8	7 649 157,5	99,6	150,7	10,1
– na zadania własne	1 988 543,8	2 032 129,0	92,3	102,2	2,7
Subwencja ogólna, w tym:	13 310 951,0	14 728 188,4	100,0	110,6	19,4
– oświatowa	12 412 138,4	13 713 303,1	100,0	110,5	18,1
– wyrównawcza	217 184,1	268 400,6	100,0	123,6	0,4
Dochody majątkowe, z tego:	5 313 655,5	5 886 191,7	83,7	110,8	7,8
Dochody własne, w tym:	1 916 062,7	1 909 388,7	91,6	99,7	2,5
– dochody ze sprzedaży majątku	1 587 279,9	1 331 490,6	84,9	83,9	1,8
Dotacje celowe, w tym:	3 349 484,1	3 865 893,3	79,9	115,4	5,1
– na zadania zlecone, w tym:	47 049,5	74 702,9	99,3	158,8	0,1
– program „Rodzina 500+”	123,1	687,8	98,7	558,6	0,0
– na zadania własne	3 107 360,3	3 642 689,1	79,4	117,2	4,8
Subwencja ogólna	48 108,7	110 909,6	101,8	230,5	0,1

W roku 2019, podobnie jak w latach wcześniejszych, utrzymał się zdecydowanie większy stopień wykonania dochodów bieżących niż dochodów majątkowych. Dochody majątkowe w budżetach miast na prawach powiatu zostały wykonane w kwocie 5 886 192 tys. zł (wskaźnik wykonania dochodów majątkowych w relacji do planu wyniósł 83,7%), natomiast dochody bieżące wykonano w kwocie 69 898 772 tys. zł (wskaźnik wykonania dochodów bieżących w relacji do planu wyniósł 100,2%).

Wartość wskaźnika wykonania dochodów majątkowych w stosunku do roku 2018 wzrosła o 4,4 punktu procentowego. Ogólny udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem to 7,8%.

Dochody miast na prawach powiatu na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych¹⁾ w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	68 503 198,5	75 784 964,1	98,7	110,6	100,0
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	3 687 786,3	4 308 292,9	79,6	116,8	5,7
Dochody bieżące, w tym:	63 189 543,0	69 898 772,5	100,2	110,6	92,2
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	654 094,9	714 212,0	82,4	109,2	0,9
Dochody majątkowe, w tym:	5 313 655,5	5 886 191,7	83,7	110,8	7,8
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	3 033 691,4	3 594 080,9	79,0	118,5	4,7

¹⁾ Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania*.

W trakcie 2019 r. miasta na prawach powiatu pozyskały bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych w łącznej kwocie 4 308 293 tys. zł, co stanowiło kwotę znacząco odbiegającą od zaplanowanych 5 414 227 tys. zł. Na poziom realizacji dochodów ze źródeł zagranicznych (wskaźnik wykonania wyniósł 79,6%) miało wpływ wysoce odbiegające od planu wykonanie tych dochodów ze źródeł zagranicznych o charakterze majątkowym (79,0%), jak i stosunkowo niskie wykonanie dochodów bieżących (82,4%). Dochody majątkowe ze wskazanego źródła zasilily budżety miast kwotą 3 594 081 tys. zł, a dochody bieżące kwotą 714 212 tys. zł.

Spośród miast na prawach powiatu najwyższy poziom wykonania dochodów ogółem w relacji do planu osiągnęły Olsztyn (104,1%) i Poznań (103,3%). Natomiast w najniższym stopniu plan dochodów zrealizowały miasta Świnoujście (70,0%), Chełm (84,0%) i Żory (90,5%). Średni wskaźnik wykonania planu dochodów w skali całego kraju wyniósł 98,1%. Spośród 65 miast na prawach powiatu 23 jednostek zrealizowało zaplanowane dochody w 100% i więcej (w roku 2018 ponad stu procentowe wykonanie wystąpiło w 20 miastach).

Potencjonalne dochody podatkowe

Podjęte przez organy stanowiące miast na prawach powiatu uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych spowodowały, że dochody z tytułu podatków i opłat były w 2019 r. o 530 104 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim niższe o 490 930 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 163 609 tys. zł (w roku poprzednim o 171 485 tys. zł).

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 693 713 tys. zł (wobec 662 415 tys. zł w 2018 r.).

Dochody podatkowe¹⁾ miast na prawach powiatu możliwe do uzyskania w latach 2018 i 2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody podatkowe możliwe do uzyskania				
	2018	2019	z tego:		
			wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
Dochody podatkowe ogółem, z tego:	24 392 749,0	26 080 108,9	25 386 396,0	530 104,2	163 608,7
– PIT, CIT	14 544 752,0	15 975 759,0	15 975 759,0	-	-
– podatek rolny	21 274,1	21 532,5	20 674,6	763,2	94,7
– podatek od nieruchomości	8 006 246,7	8 201 802,0	7 758 184,3	282 072,4	161 545,2
– podatek leśny	4 475,7	4 347,4	4 318,3	5,5	23,6
– podatek od środków transportowych	557 795,3	571 651,8	323 013,2	247 263,1	1 375,4
– pozostałe podatki i opłaty	1 258 205,0	1 305 016,3	1 304 446,5	-	569,8

¹⁾ Dochody podatkowe, o których mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP miast na prawach powiatu.

1.2. Wykonanie planu wydatków

Wydatki miast na prawach powiatu w 2019 r. zostały zrealizowane w wysokości 78 170 437 tys. zł, najwyższej od czasu utworzenia jednostek samorządu terytorialnego tego szczebla. Należy podkreślić różnice w wielkości budżetów powiatów grodzkich i zarazem realizowanych wydatków przez poszczególne miasta. Najwyższą kwotę wykonanych wydatków w tej grupie samorządów wykazał Kraków – 6 211 896 tys. zł, a najniższą, 25-krotnie mniejszą Świętochłowice – 247 913 tys. zł. Zrealizowane wydatki przekroczyły kwotę 2 000 000 tys. zł w 10 jednostkach, a w 19 miastach były na poziomie poniżej 500 000 tys. zł, co podkreśla zróżnicowanie tej grupy jednostek (rysunek 5.2.).

Wydatki miast na prawach powiatu w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	70 392 339,2	78 170 436,8	94,3	111,0	100,0
Wydatki bieżące, z tego:	57 877 860,9	64 647 763,3	96,9	111,7	82,7
– wydatki jednostek budżetowych, z tego:	40 538 210,7	43 451 972,7	96,9	107,2	55,6
– wynagrodzenia i pochodne	22 698 094,3	24 687 658,1	98,7	108,8	31,6
– pozostałe bieżące	17 840 116,4	18 764 314,5	94,6	105,2	24,0
– świadczenia na rzecz osób fizycznych	9 608 819,0	12 227 517,8	98,9	127,3	15,6
– dotacje	6 445 348,1	7 554 352,9	98,7	117,2	9,7
– wydatki na poręczenia i gwarancje	5 083,9	9 177,8	16,3	180,5	0,0
– wydatki na obsługę długu	647 628,5	704 826,2	90,5	108,8	0,9
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uoip	632 770,7	699 915,8	71,4	110,6	0,9
Wydatki majątkowe, w tym:	12 514 478,3	13 522 673,6	83,5	108,1	17,3
– wydatki inwestycyjne, w tym:	11 564 936,8	12 337 676,5	82,4	106,7	15,8
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uoip	5 335 061,7	5 660 785,6	81,4	106,1	7,2

Podobnie jak w latach poprzednich, miasta na prawach powiatu nie osiągnęły zaplanowanych wydatków, a średni poziom ich realizacji wyniósł 94,3% planu. Zbliżony poziom wykonania wydatków ogółem jest notowany od 2014 r. Realizacja wydatków ogółem w 2019 r. mieściła się w przedziale od 78,6% w Świnoujściu² do 98,5% w Radomiu. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w tabeli 5.1. Spośród 65 miast tylko 7 zrealizowało wydatki ogółem poniżej 90% planowanych wielkości. Również w poprzednich trzech latach żaden powiat grodzki nie zrealizował zaplanowanych wydatków.

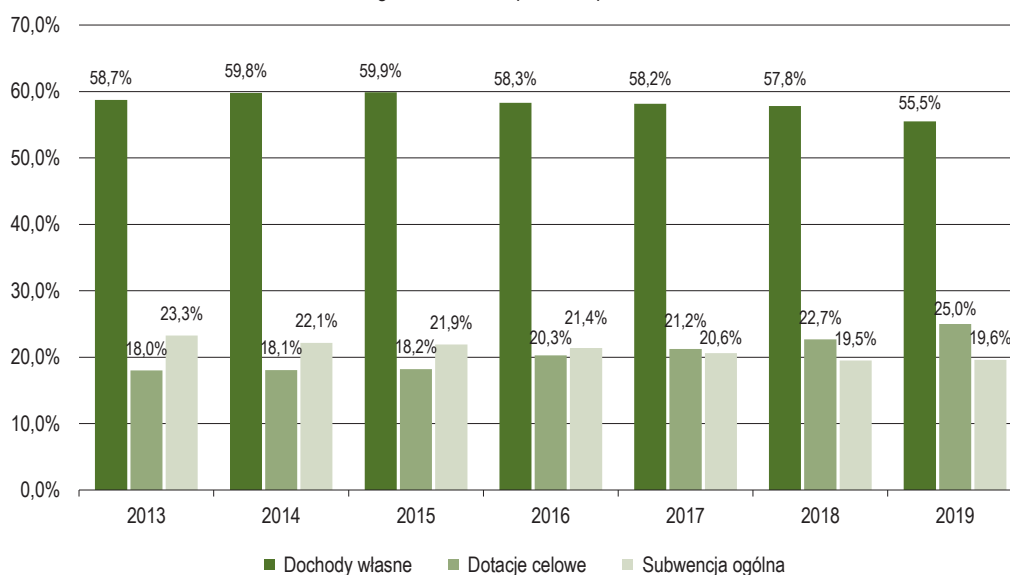
Wydatki bieżące wyniosły 64 647 763 tys. zł i zostały zrealizowane na poziomie zbliżonym do uzyskiwanych w ostatnich latach, tj. 96,9% planu. Wskaźniki wykonania planu wydatków majątkowych i wydatków inwestycyjnych osiągnęły w 2019 r. odpowiednio: 83,5% oraz 82,4% planowanych wielkości. Są to wielkości zbliżone do odpowiednich wskaźników osiągniętych w 2018 r. Miasta na prawach powiatu osiągnęły w 2019 r. najniższy spośród wszystkich typów samorządów poziom wskaźnika realizacji zaplanowanych wydatków inwestycyjnych, które zamknęły się kwotą 12 337 677 tys. zł.

2. Struktura dochodów i wydatków

Jak w latach poprzednich, tak i w 2019 r. dochody własne, przez swój dominujący udział w dochodach ogółem, zapewniają dużą samodzielność i elastyczność w kształtowaniu kierunków ich wykorzystania.

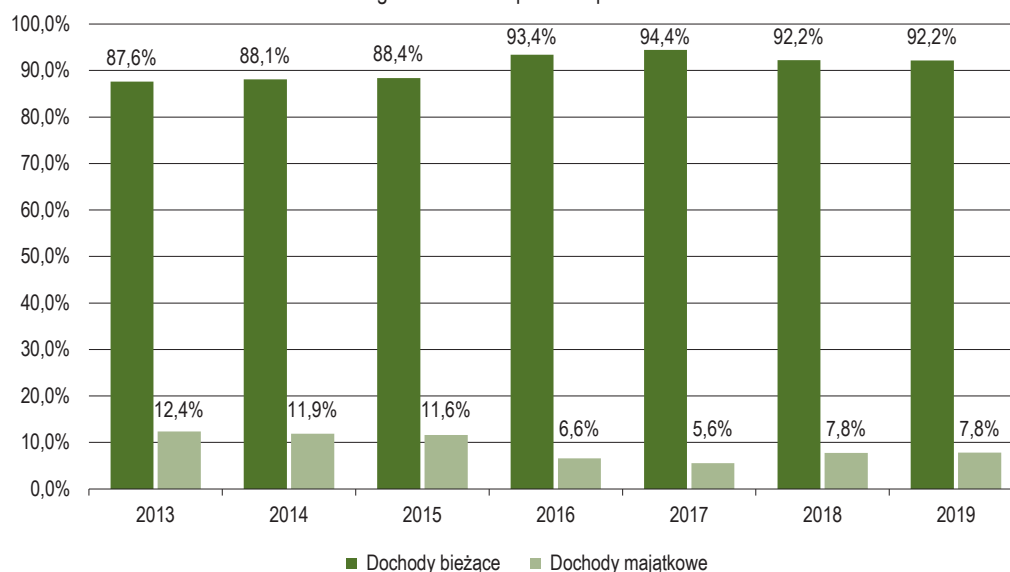
² Niski wskaźnik realizacji planu wydatków ogółem (78,6%) w Świnoujściu w 2019 r. wynika z bardzo niskiego stopnia wykonania planowanych wydatków majątkowych (66,9%), przy stosunkowo wysokim udziale tych wydatków w wydatkach ogółem (45,3%) – realizacja szeregu dużych inwestycji. Dodatkowo wydatki bieżące miasta Świnoujście nie zostały zrealizowane na planowanym poziomie i osiągnęły 92,1% planu.

Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2013–2019



Na dochody ogółem składają się dochody bieżące oraz dochody majątkowe. Udział dochodów bieżących w roku 2019 wyniósł 92,2%, natomiast dochody majątkowe stanowiły 7,8% dochodów ogółem.

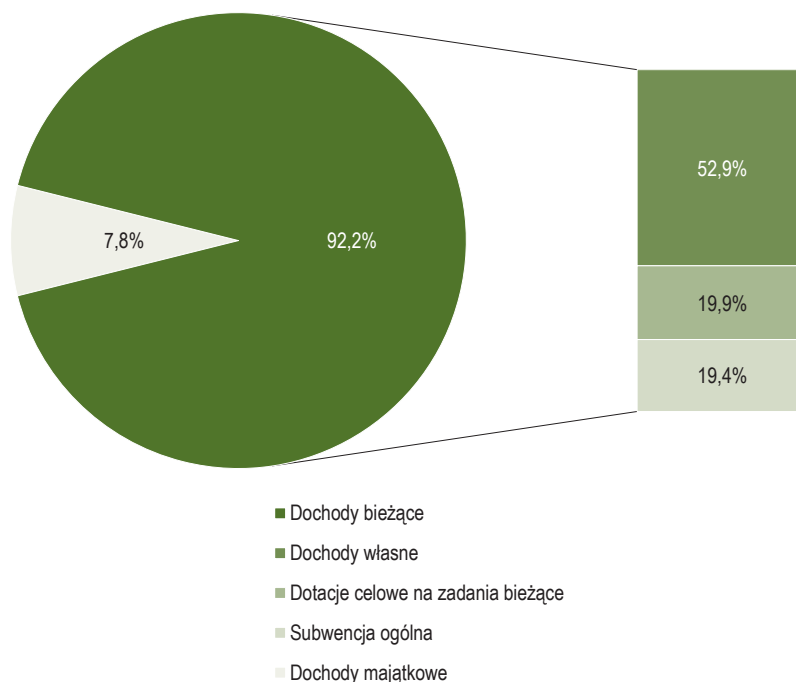
Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2013–2019



Udział dochodów bieżących w budżetach poszczególnych miastach mieścił się w przedziale od 79,6% (Wałbrzych) do 98,1% (Siedlce), przy czym w 49 spośród 65 miast na prawach powiatu ponad 90,0% dochodów budżetowych miało charakter dochodów bieżących (w 2018 r. takich miast było 50). W skali kraju dochody bieżące stanowiły 92,2% dochodów ogółem. Dochody majątkowe wyniosły 7,8% dochodów ogółem. Identyczne relacje wystąpiły w roku 2018.

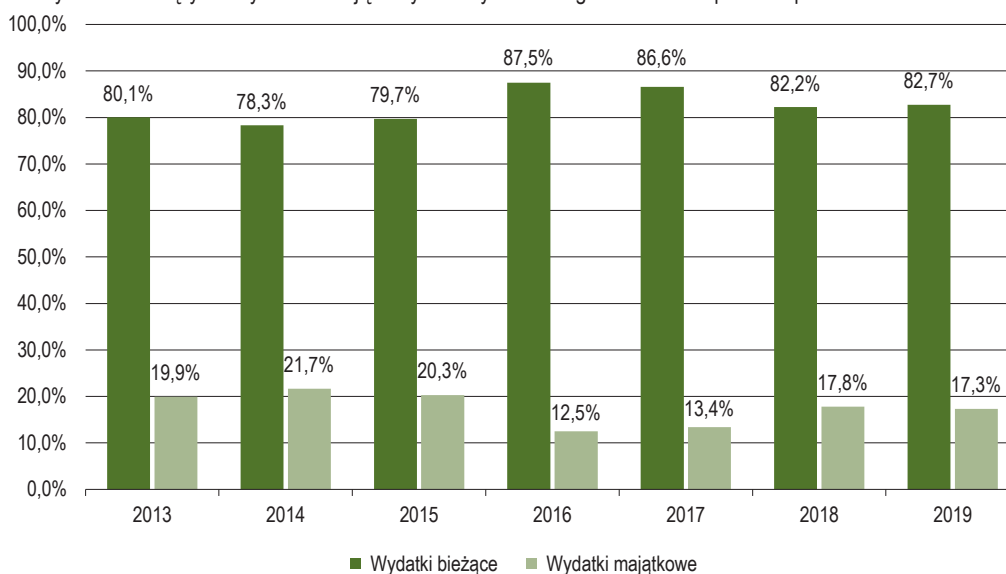
W strukturze dochodów bieżących (wykres kołowy) największy udział posiadały dochody własne (52,9%). Pozostałe dochody to dochody z dotacji celowych na zadania bieżące (19,9%) oraz dochody z tytułu subwencji ogólnej (19,4%).

Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w 2019 r.



W 2019 r. w zakresie struktury wydatków miast na prawach powiatu nie odnotowano istotnych zmian. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem obniżył się z 17,8% w roku poprzednim do 17,3%. Jest to znacznie powyżej poziomu udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w latach 2016 i 2017 (odpowiednio 12,5% i 13,4%), ale nadal udział ten jest poniżej 20%, jak wykazywały to powiaty grodzkie w latach 2006–2015.

Udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych w wydatkach ogółem miast na prawach powiatu w latach 2013–2019

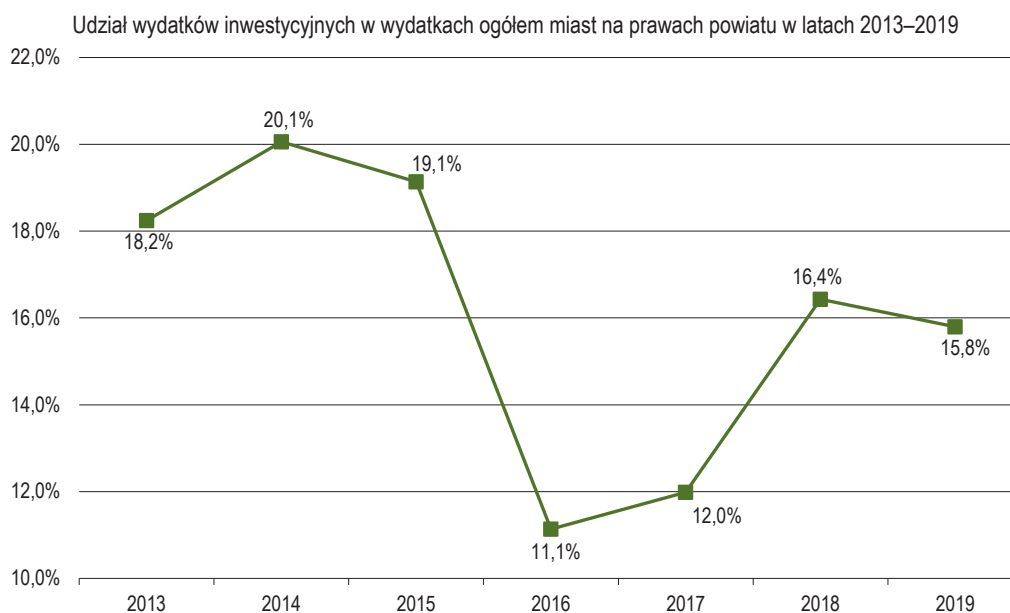


Analogiczne zmiany wystąpiły w przypadku wydatków inwestycyjnych, które objęły 15,8% wydatków ogółem, podczas gdy w roku poprzednim 16,4%.

Powiaty grodzkie w 2019 r. łącznie zrealizowały ponad jedną czwartą (25,2%) wartości wszystkich samorządowych inwestycji w kraju. W latach poprzednich udział ten wyniósł: w 2018 r. i w 2017 r. – 22,6%, w 2016 r. – 26,5%, a w 2015 r. – 29,3%.

Nieznaczny spadek udziału wydatków majątkowych (w tym inwestycyjnych) spowodował analogiczny wzrost udziału wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań bieżących – o 0,5 punktu procentowego do poziomu

82,7% wydatków ogółem. Podstawową część wydatków bieżących powiatów grodzkich stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 31,6% (o 0,7 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim). Wydatki te drugi rok z rzędu stanowiły mniej niż jedną trzecią wydatków ogółem. Zauważyć należy, że tak niski udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne został odnotowany po raz pierwszy od początku działania miast na prawach powiatu. Świadczenia na rzecz osób fizycznych, po wdrożeniu w 2016 r. programu „Rodzina 500+”, obejmują znaczną część wydatków miast na prawach powiatu: w 2019 r. – 15,6%, a w 2018 r. – 13,7%, podczas gdy przed 2016 r. ich udział w wydatkach ogółem nie przekraczał 8%. W 13 miastach świadczenia te objęły ponad jedną piątą zrealizowanych wydatków, a w Świętochłowicach stanowiły aż 25,0% wydatków ogółem. W 2019 r. wzrósł o 0,5 punktu procentowego udział dotacji udzielanych z budżetów powiatów grodzkich, który objął 9,7% wydatków ogółem. Na poziomie zbliżonym do wykazywanego w latach wcześniejszych pozostał udział wydatków na obsługę długu – 0,9% wydatków ogółem miast na prawach powiatu. Spośród 65 miast w 27 poziom wydatków na obsługę długu przekroczył średnią dla tej grupy jednostek.



Dane dotyczące struktury wydatków miast na prawach powiatu w 2019 r., przedstawione w **tabeli 5.3.**, wskazują na znaczne zróżnicowanie w tym zakresie. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem mieścił się w przedziale od 4,2% w Świętochłowicach do 43,9% w Świnoujściu. W 2019 r., tak samo jak w roku poprzednim, w 12 spośród 65 miast na inwestycje przeznaczono ponad 20% wydatków. Oznacza to korzystną zmianę w odniesieniu do poprzednich dwóch lat, w których wydatki inwestycyjne stanowiące ponad 20% łącznych wydatków wykazały dwa miasta w 2017 r. i jedno w 2016 r. Podkreślić należy, że w latach 2010–2015 liczba takich miast mieściła się w przedziale między 15 a 37. Z kolei w 2019 r. w 13 jednostkach na inwestycje przeznaczono mniej niż 10% zrealizowanych wydatków.

Podobne zróżnicowanie wystąpiło w udziale wydatków bieżących w wydatkach ogółem powiatów grodzkich – od 54,7% w Świnoujściu do 95,6% w Świętochłowicach, przy czym średni poziom przekroczyło 56,9% (37 miast). W 2019 r. 40 powiatów grodzkich na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przeznaczyło ponad jedną trzecią wydatkowanych środków, podczas gdy rok wcześniej jednostek takich było 42. Z analizy danych jednostkowych wynika, że udział tych wydatków był mocno zróżnicowany od 23,8% w Świnoujściu do 45,8% w Ostrołęce. Kolejną znaczącą pozycję wśród grup wydatków bieżących stanowiły wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych, a średni ich udział w wydatkach ogółem miast w 2019 r. wyniósł 15,6% (o 1,9 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim).

Na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych miasta na prawach powiatu w 2019 r. wydatkowały 6 360 701 tys. zł, co stanowiło 8,1% wydatków budżetowych ogółem (o 0,4 punktu procentowego mniej niż rok wcześniej). Wydatki inwestycyjne związane z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych objęły 7,2% łącznej kwoty wydatków miast (5 660 786 tys. zł) i wzrosły o 6,1% w odniesieniu do roku poprzedniego.

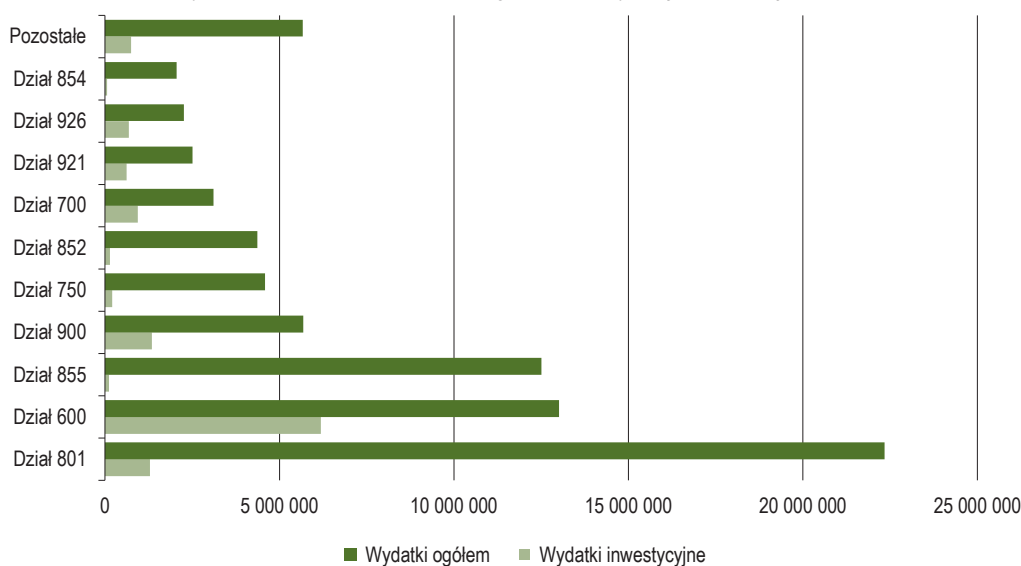
Z analizy struktury wydatków powiatów grodzkich wg **działów klasyfikacji budżetowej** wynika, że nadal podstawowym kierunkiem wydatkowania środków budżetowych było finansowanie placówek oświatowych. W 2019 r. mimo wzrostu o 9,0% wydatków poniesionych na oświatę, ich udział w wydatkach ogółem obniżył się, osiągając poziom 28,6%. Podkreślić należy, że po raz pierwszy od początku funkcjonowania powiatów grodzkich wydatki na cele oświatowe stanowiły mniej niż 29% łącznej kwoty zrealizowanych wydatków. W latach poprzednich udział wydatków na finansowanie oświaty w wydatkach ogółem osiągał wartości mieszczące się w przedziale od 29,1% w 2018 r. do 37,8% w 1999 r.

Kolejne miejsce w strukturze wydatków poniesionych przez miasta na prawach powiatu zajęły wydatki na transport i łączność, które objęły 16,6% ogółu wydatków, a kwota tych wydatków w odniesieniu do roku poprzedniego wzrosła o 10,0%. Podobnie jak przed rokiem, trzecią pozycję pod względem wielkości udziału w wydatkach ogółem stanowiły wydatki poniesione na świadczenia związane z realizacją rządowego programu „Rodzina 500 +”, związane z Kartą Dużej Rodziny czy ponoszonych na tworzenie i funkcjonowanie żłobków, klubów dziecięcych, ujmowane w dziale – Rodzina, które objęły 16,0% wydatków ogółem. W odniesieniu do roku poprzedniego kwoty tych wydatków wzrosły o 29,1%, a ich udział w wydatkach ogółem wzrósł o 2,2 punktu procentowego.

Następne w kolejności działy klasyfikacji budżetowej o znaczącym udziale w strukturze wydatków miast na prawach powiatu to: Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 7,3%, Administracja publiczna – 5,9% oraz Pomoc społeczna – 5,6%. Wydatki w pozostałych działach klasyfikacji budżetowej w 2019 r. stanowiły mniej niż 5,0% poniesionych wydatków.

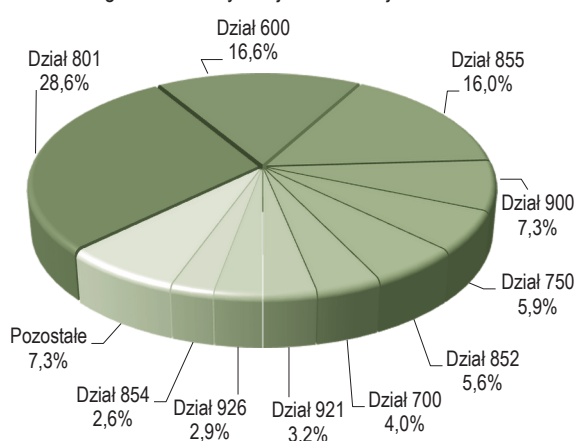
Dynamika wydatków powiatów grodzkich w pozostałych działach kształtowała się następująco: Ochrona zdrowia – wzrost o 11,8%; Obsługa długu publicznego – wzrost o 9,8%; Edukacyjna opieka wychowawcza – wzrost o 8,7% oraz Gospodarka mieszkaniowa – wzrost o 8,6%. Wydatki zrealizowane w kolejnych działach również nieznacznie wzrosły w stosunku do roku poprzedniego z wyjątkiem wydatków na Rolnictwo i łowiectwo, które odnotowały 18-procentowy spadek.

Wydatki miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.

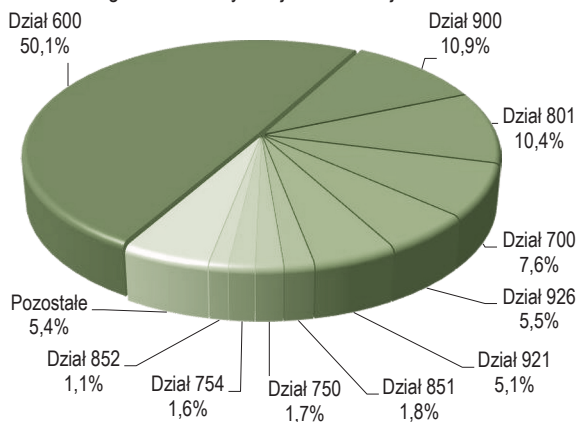


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.

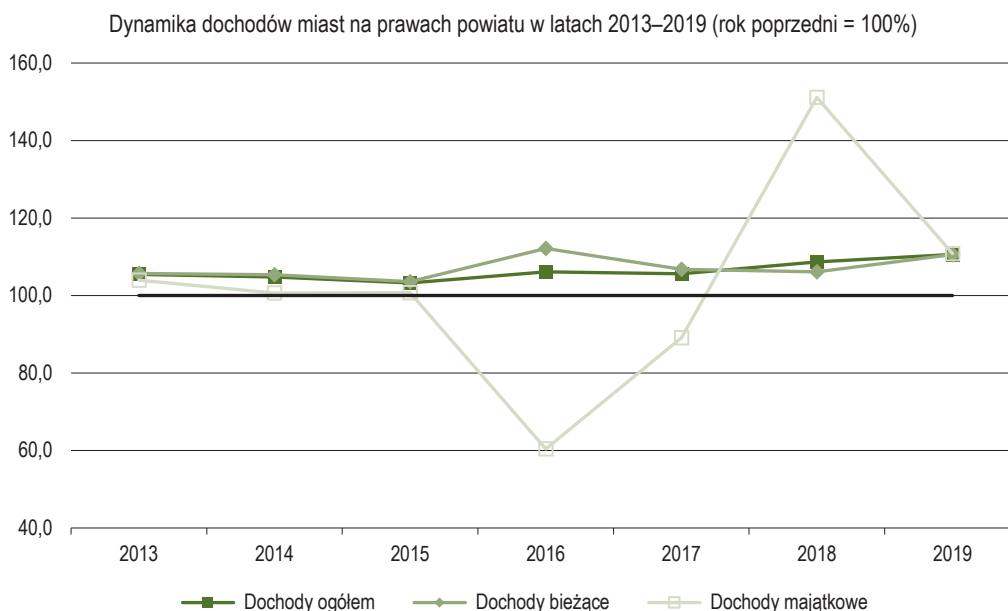


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 855 – Rodzina, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 851 – Ochrona zdrowia.

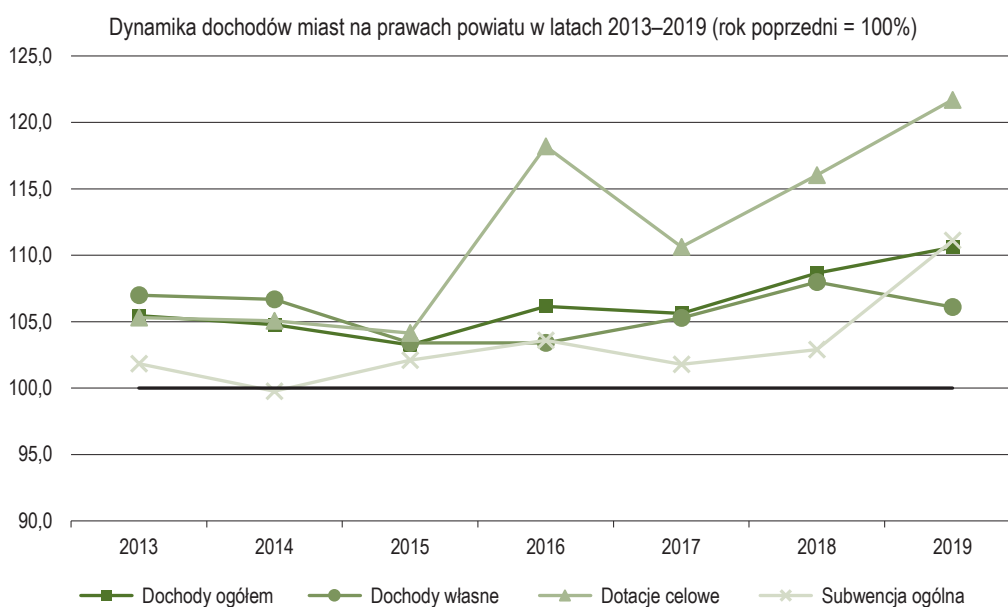
W 2019 r. w porównaniu do roku poprzedniego miasta na prawach powiatu przeznaczyły na inwestycje o 6,7% więcej wydatków. Ponad połowę (50,1%) wydatków inwestycyjnych tej grupy jednostek przeznaczono na inwestycje drogowe. Znaczący udział w łącznej kwocie wydatków poniesionych na inwestycje były realizowane także w działach: Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 10,9% wydatków ogółem powiatów grodzkich, Oświata i wychowanie – 10,4% oraz Gospodarka mieszkaniowa – 7,6%. Najwyższy wzrost kwot przeznaczonych przez miasta na inwestycje wykazano w dziale Edukacyjna opieka wychowawcza (o 32,4% w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych w roku poprzednim), a także w działach Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (o 19,7%) oraz Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (o 12,4%). Z porównania kwot przeznaczonych na inwestycje w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej wynika, że największą część wydatków ogółem na wydatki inwestycyjne w 2019 r. miasta na prawach powiatu przeznaczyły w działach: Rolnictwo i łowiectwo (65,4%), Transport i łączność (47,6%), Kultura fizyczna i sport (30,2%) oraz Gospodarka mieszkaniowa (30,0%).

3. Dynamika dochodów i wydatków

Wskaźnik dynamiki dochodów ogółem w roku 2019 wyniósł 110,6% i był wyższy od roku poprzedniego o 2,0 punkty procentowe. Kolejny rok z rzędu dochody ogółem miast na prawach powiatu wykazały dynamikę wzrostową (poza jednym przypadkiem). Ponad 20-procentowy wzrost dochodów ogółem zanotowały Krosno (o 28,0%) i Wałbrzych (o 24,8%). Spadek dochodów ogółem wystąpił w Świnoujściu, gdzie wskaźnik dynamiki wyniósł 85,5%.



Na odnotowany w 2019 r. wzrost dochodów ogółem wpłynął przyrost zarówno dochodów bieżących (o 10,6%), jak i dochodów majątkowych (o 10,8%). Mimo iż dochody majątkowe ogółem wzrosły, to należy zaznaczyć spadek dochodów ze sprzedaży majątku. Dynamika dochodów z tego tytułu wyniosła 83,9%.

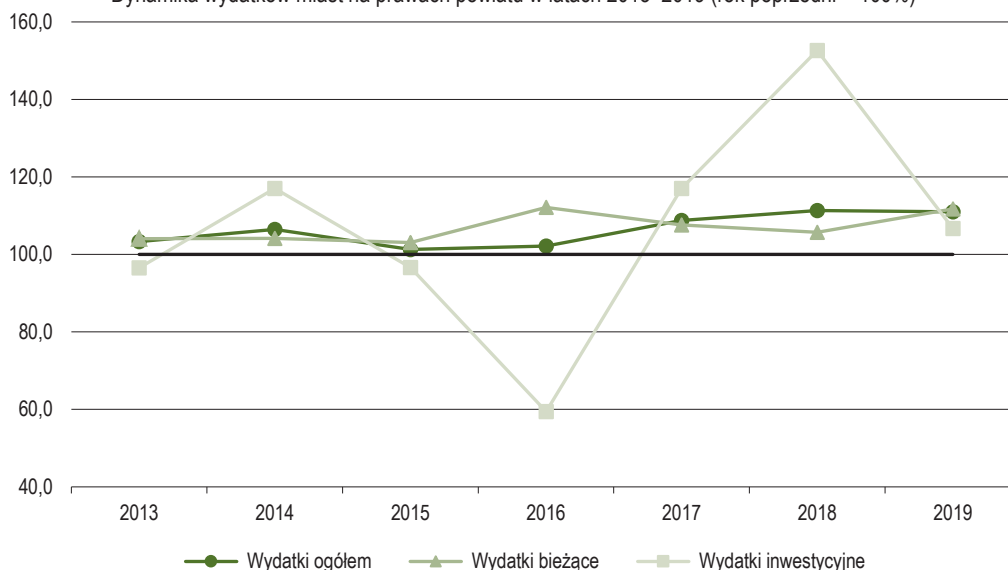


Spośród poszczególnych grup dochodów w najwyższym stopniu wzrosły, podobnie jak rok wcześniej, dochody z tytułu dotacji celowych. Wskaźnik dynamiki dotacji celowych wyniósł w 2019 r. 121,7% i wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 5,7 punktu procentowego. Dynamika dochodów własnych wyniosła 106,1% i była niższa niż w roku poprzednim o 1,7 punktu procentowego.

Wzrost dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym wyniósł – 9,7%.

Trzeci rok z rzędu wskaźnik wzrostu wydatków miast na prawach powiatu przewyższył wskaźnik wzrostu dochodów, w 2019 r. wyniosły odpowiednio: 111,0% i 110,6%. Podobny poziom wzrostu wydatków miast odnotowano w roku poprzednim, tj. o 11,3%, i były to pierwsze dwa lata, w których wzrost wydatków przekraczał 10-procentowy próg, tak jak w latach 2004–2009. Uwzględniając wskaźnik inflacji, wydatki miast na prawach powiatu wzrosły realnie o 8,7%. Na wzrost ogólnej kwoty wydatków miały wpływ głównie wzrost wydatków bieżących o 11,7% oraz wzrost wydatków majątkowych o 8,1% (w tym wydatków inwestycyjnych o 6,7%).

Dynamika wydatków miast na prawach powiatu w latach 2013–2019 (rok poprzedni = 100%)



Podkreślić należy, że wzrost wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich o 6,7% jest liczony w odniesieniu do kwot po wysokim wzroście tych wydatków w roku 2018 (tj. o 52,6%). Wskaźnik dynamiki wydatków na inwestycje realizowanych w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych w 2019 r. wyniósł 106,1%, podczas gdy w roku poprzednim – 237,9%.

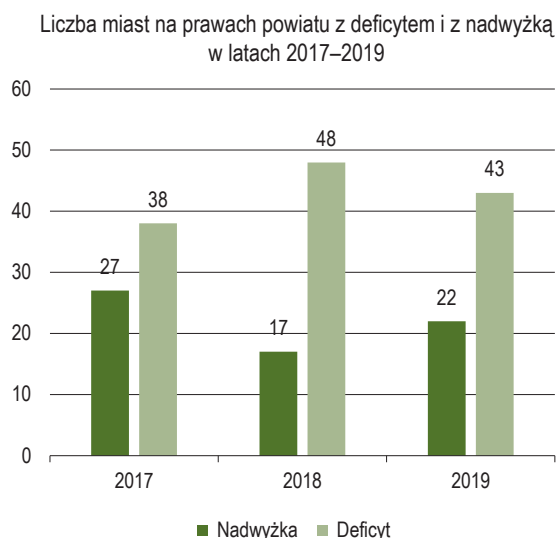
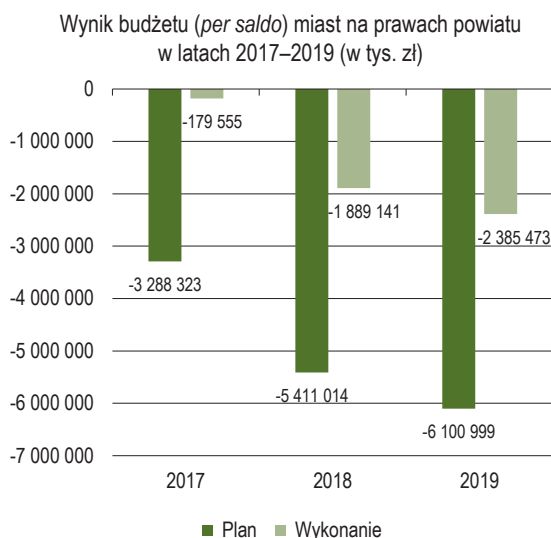
Wzrost wydatków bieżących miast na prawach powiatu spowodowany był głównie wzrostem kwot świadczeń na rzecz osób fizycznych o 27,3%, wydatków z tytułu udzielanych dotacji o 17,2% oraz wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń o 8,8%. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły głównie ze względu na wprowadzone od 1 lipca 2019 r. świadczenie na pierwsze dziecko związane z realizacją rządowego programu „Rodzina 500 +”. Wśród wydatków bieżących najwyższy wskaźnik dynamiki wykazały wydatki na poręczenia i gwarancje – 180,5%, a w dalszej kolejności wydatki bieżące realizowane w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych – 110,6% i wydatki na obsługę długu – 108,8%, ale ich kwoty stanowią znikome wielkości wydatków powiatów grodzkich.

Wzrost wydatków ogółem w 2019 r. wykazało ponad 95% miast na prawach powiatu (tabela 5.5.). Najwyższy wskaźnik dynamiki wydatków ogółem odnotowano w Świnoujściu (128,8%), a najniższy w Płocku (96,3%) i w Siedlcach (96,8%). Wydatki bieżące wzrosły we wszystkich 65 powiatach grodzkich, a najwyższą dynamikę w tym zakresie wykazały miasta Rzeszów (118,4%) i Żory (117,3%).

Zróżnicowana sytuacja finansowa i cykliczny charakter działań inwestycyjnych powodują dużą rozpiętość wskaźników dynamiki wydatków majątkowych i inwestycyjnych. W 2019 r. był to przedział od spadku wydatków inwestycyjnych o 66,7% w Siedlcach do wzrostu o 77,3% w Gdyni. W poprzednich dwóch latach wydatki inwestycyjne wzrosły odpowiednio w 49 i 60 miastach, natomiast w 2019 r. wzrost tych wydatków wykazało 36 spośród 65 powiatów grodzkich.

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

Powiaty grodzkie zaplanowały w 2019 r. zamknąć swoje budżety wysoką łączną kwotą deficytu – 6 100 999 tys. zł, stanowiącą 7,9% planowanych dochodów. Realizacja planu dochodów i wydatków odpowiednio na poziomie 98,7% i 94,3% spowodowała, że ostatecznie budżety miast zamknęły się *per saldo* deficytem w wysokości 2 385 473 tys. zł, który stanowił 3,1% uzyskanych dochodów. Mimo niższego poziomu deficytu, niż zakładano, jest to najwyższa kwota łącznego deficytu, jaki odnotowano w tej grupie jednostek od siedmiu lat.



W porównaniu z rokiem poprzednim w 2019 r. zmniejszyła się z 48 do 43 liczba miast deficytowych. Wydatki tych jednostek przewyższyły dochody łącznie o kwotę 2 691 251 tys. zł, a deficyt stanowił 4,3% osiągniętych przez te miasta dochodów. Odnotowany deficyt najbardziej obciążył budżety Świnoujścia i Szczecina, które wyniosły odpowiednio 47,6% i 10,7% w relacji do zrealizowanych dochodów. Spośród pozostałych deficytowych jednostek w 15 miastach deficyt przekroczył poziom 5,0% zrealizowanych dochodów.

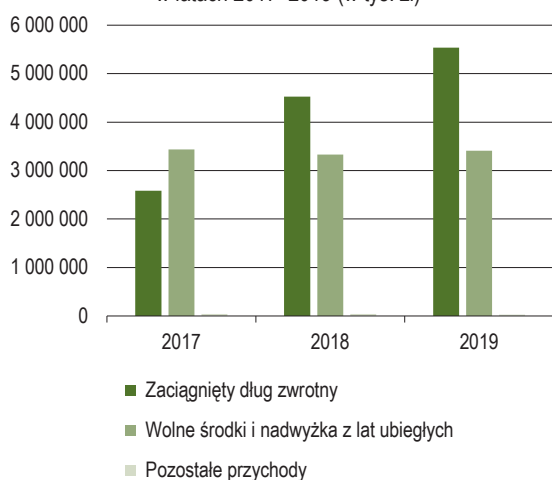
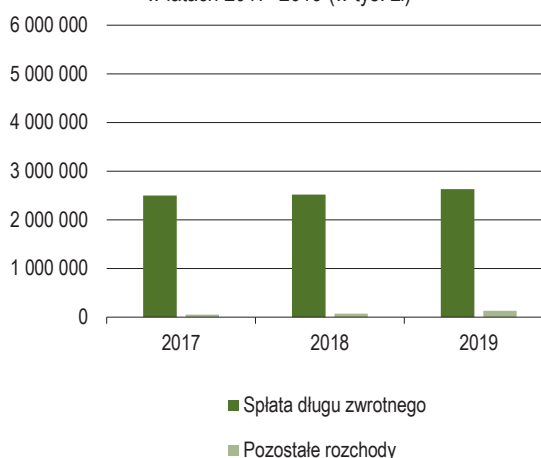
Z kolei dodatni wynik budżetu zrealizowało 22 spośród 65 miast na prawach powiatu, tj. o 5 więcej niż w roku ubiegłym. Łączna kwota nadwyżki w wysokości 305 778 tys. zł stanowiła 2,3% dochodów miast z nadwyżką (w 2018 r. wskaźnik ten wyniósł 2,2%). Najwyższy poziom nadwyżki w relacji do uzyskanych dochodów został osiągnięty w Krośnie – 7,0%, w Sopocie – 6,5% i w Białej Podlaskiej – 5,1%, w pozostałych przypadkach nie przekroczył 5,0%.

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wynik budżetu	-1 889 140,7	-2 385 472,7	x	x
– nadwyżka	384 019,9	305 778,0	x	x
– deficyt	-2 273 160,6	-2 691 250,7	x	x
Przychody ogółem, w tym:	7 897 461,9	8 972 571,4	113,6	100,0
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	4 523 699,8	5 534 680,5	122,3	61,7
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	443 974,2	606 728,8	136,7	6,8
– wolne środki i nadwyżka	3 332 808,0	3 409 304,3	102,3	38,0
Rozchody ogółem, w tym:	2 589 444,9	2 759 883,6	106,6	100,0
– spłata długu zwrotnego, w tym:	2 516 726,4	2 629 478,0	104,5	95,3
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	145 165,5	166 067,0	114,4	6,0

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Kolejny rok z rządu odnotowano wzrost przychodów miast na prawach powiatu w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost ten wyniósł 13,6% (w 2018 r. – 30,3%). Ostatecznie przychody zamknęły się w kwocie 8 972 571 tys. zł. W strukturze przychodów dominowały przychody o charakterze zwrotnym (pochodzące z zaciąganych kredytów i pożyczek), które stanowiły 61,7% przychodów ogółem (w 2018 r. – 57,3% przychodów ogółem). Udział przychodów z tytułu wolnych środków oraz nadwyżki z lat ubiegłych w strukturze przychodów zmniejszył się kolejny rok z rządu do poziomu 38,0% (w 2018 r. – 42,2% ogółu przychodów, w 2017 r. – 56,7% ogółu przychodów).

Przychody miast na prawach powiatu
w latach 2017–2019 (w tys. zł)Rozchody miast na prawach powiatu
w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Rozchody miast na prawach powiatu wzrosły o 6,6%, podczas gdy w roku 2018 wzrost ten wyniósł 1,6%. Ostatecznie rozchody zamknęły się kwotą 2 759 884 tys. zł. Rozchody jednostek, podobnie jak w roku poprzednim, w 95,3% przeznaczano przede wszystkim na spłatę kredytów i pożyczek, tj. kwotę 2 629 478 tys. zł (w 2018 r. – 97,2%).

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Dług powiatów grodzkich w zadłużeniu całego sektora samorządowego odgrywa znaczącą rolę. W 2019 r. zobowiązania miast na prawach powiatu stanowiły 40,5% zobowiązań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce³. Kwota zobowiązań zaciągniętych w 2019 r. przez miasta na prawach powiatu mocno wzrosła (o 14,5%) w odniesieniu do roku poprzedniego, uzyskując poziom 33 205 282 tys. zł. Wskaźnik zadłużenia miast na prawach powiatu, liczony jako udział zobowiązań ogółem w zrealizowanych dochodach, w 2019 r. osiągnął poziom 43,8% i był wyższy niż w roku poprzednim o 1,5 punktu procentowego. Spośród wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego wskaźnik ten jest najwyższy i znacznie przekracza średni poziom zadłużenia polskich samorządów, który w relacji do uzyskanych dochodów w 2019 r. wyniósł 29,5%.

Zobowiązania miast na prawach powiatu zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	Stan na 31 grudnia (w tys. zł)		Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Kwota długu, w tym:	29 000 009,6	33 205 282,2	106,5	114,5	100,0	100,0
– kredyty, pożyczki, obligacje	28 963 153,9	33 183 982,5	106,4	114,6	99,9	99,9
– zobowiązania wymagalne	36 855,7	21 299,7	282,9	57,8	0,1	0,1
Relacja zobowiązań do dochodów (w %)	42,3	43,8	x	x	x	x
Należności ogółem, w tym:	9 069 779,2	9 360 869,5	102,7	103,2	100,0	100,0
– należności wymagalne	8 341 928,7	8 895 655,1	103,4	103,1	95,1	95,0

W porównaniu do roku poprzedniego kwota zobowiązań wzrosła w 48 spośród 65 miast, natomiast wskaźnik zadłużenia wzrósł w 27 jednostkach. Poziom zadłużenia poszczególnych miast na koniec 2019 r. (tabela 5.6.) był mocno zróżnicowany – od 5,9% w Jastrzębiu-Zdroju do 85,9% w Żorach⁴ i 82,7% w Toruniu⁵. W 8 powiatach grodzkich zaciągnięte zobowiązania przekroczyły 60% uzyskanych dochodów. Od 2009 r. odwróciły się proporcje liczby miast

³ W latach 2014–2018 udział ten stanowił odpowiednio: 36,6%; 38,2%; 39,3%; 39,5% i 38,1%.

⁴ Indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia miasta Żory spełnia warunki określone w art. 243 ust. 1 uofp, przy uwzględnieniu ustawowych wyłączeń.

⁵ Indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia miasta Toruń spełnia warunki określone w art. 243 ust. 1 uofp.

o wysokich i niskich wskaźnikach zadłużenia. W latach 1999–2001 zadłużenie poniżej 20% wykazywało odpowiednio: 56, 50 i 41 jednostek, a w latach 2017–2019 takich miast było odpowiednio: 10, 8 i 6. Natomiast zobowiązań na poziomie przekraczającym 50% uzyskanych dochodów nie odnotowano w pierwszych trzech latach działania miast na prawach powiatu, a w ostatnich trzech latach takich jednostek była jednakowa liczba – 15.

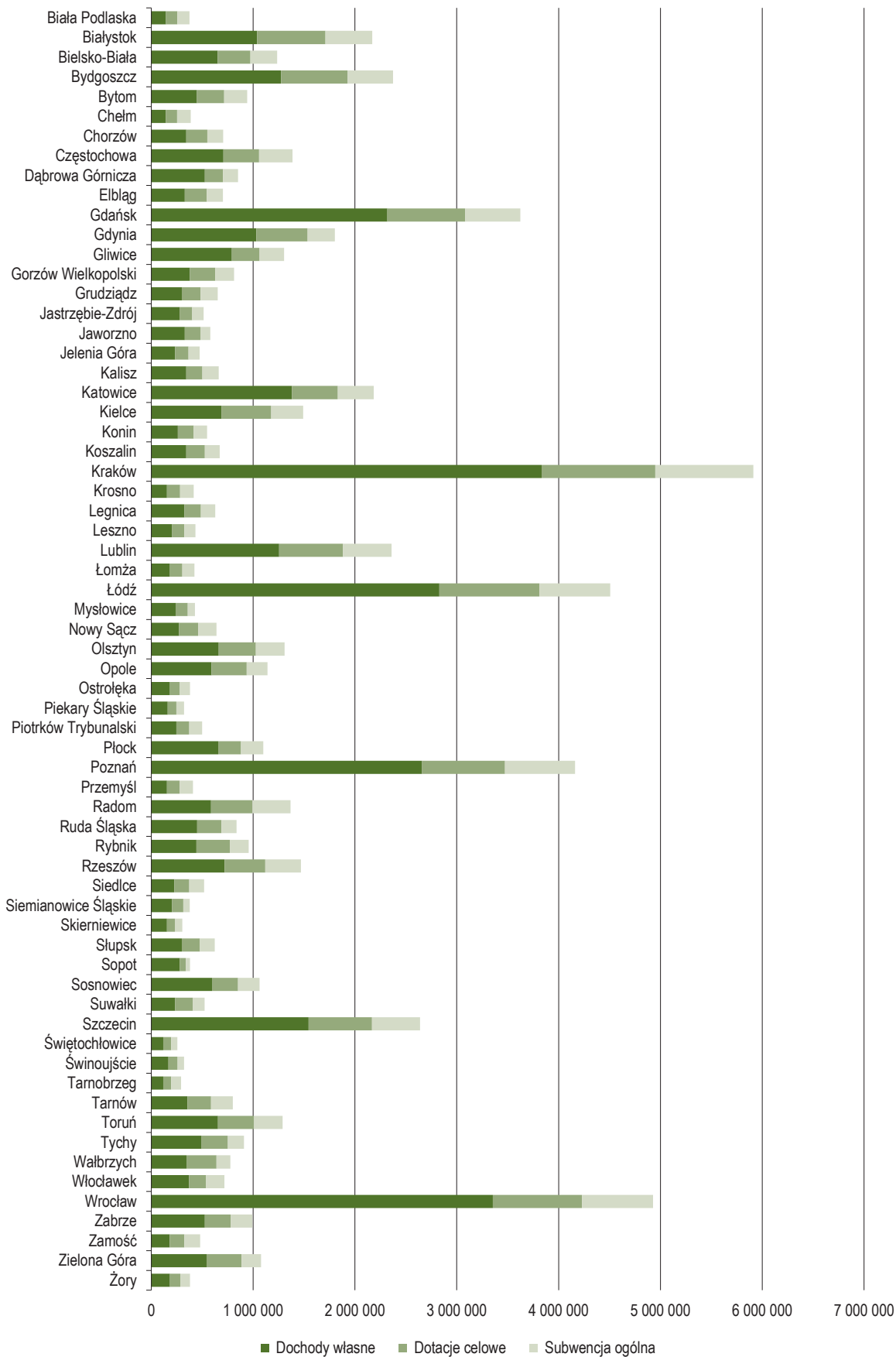
Struktura zadłużenia powiatów grodzkich od wielu lat pozostaje niemal niezmienna. Dominującą grupę w 2019 r. stanowiły zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, które obejmowały 95,3% zaciągniętych zobowiązań ogółem. Zobowiązania wynikające z wyemitowanych papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu zorganizowanego w zobowiązaniach ogółem stanowiły 4,6%. Zobowiązania z tytułu emisji obligacji w 2019 r. wykazało 11 miast na prawach powiatu na łączną kwotę 1 531 420 tys. zł. Wymagalne zobowiązania obniżyły swój poziom o 42,2% i nie stanowią realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego miast, a w łącznej kwocie stanowią 0,1%. Żaden powiat grodzki nie wykazał zobowiązań wynikających z przyjętych depozytów, które byłyby ujmowane w ich planach finansowych.

Podobnie jak w latach poprzednich, zobowiązania miast na prawach powiatu zaliczane do długu publicznego miały głównie charakter krajowy (60,6% łącznej kwoty zobowiązań). Podstawową grupę wierzycieli stanowiły banki z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a zaciągnięte w nich kredyty objęły 53,8% zobowiązań tej grupy jednostek. Jednocześnie miasta na prawach powiatu coraz szerzej korzystają z zagranicznych źródeł pozyskiwania środków zwrotnych. Na koniec 2019 r. 39,4% długu stanowiły zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych i wynikały one głównie ze zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w których obowiązującym środkiem płatniczym jest euro (w latach 2016–2018 było to odpowiednio: 35,5%; 36,9% i 38,8%).

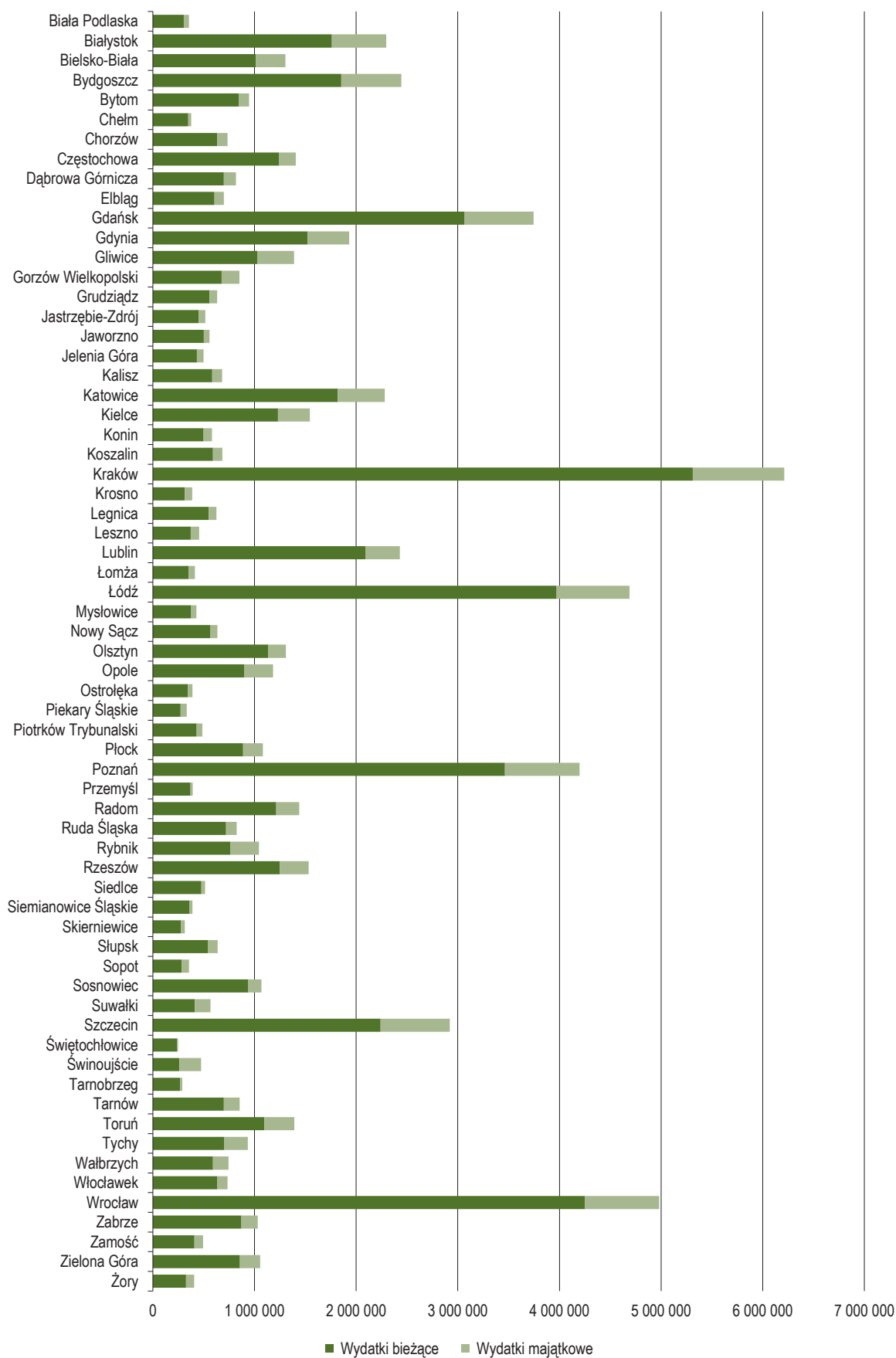
Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielanych przez powiaty grodzkie poręczeń i gwarancji na koniec 2019 r. była niższa o 3,6% niż w roku poprzednim i wyniosła 1 559 022 tys. zł. Od 2018 r. wzrasta wysokość środków wydatkowanych na spłaty za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. W roku poprzednim na ten cel wydatkowano 5 084 tys. zł, a w 2019 r. – 9 178 tys. zł. Kwota odzyskanych w 2019 r. wierzytelności od dłużników z tytułu poręczeń lub gwarancji wyniosła 38 tys. zł, podczas gdy rok wcześniej było to prawie 400 tys. zł.

Łączna wartość należności oraz wybranych aktywów finansowych miast na prawach powiatu według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosła 15 697 994 tys. zł i była wyższa o 7,6% niż w roku poprzednim. Główną część stanowiły należności wymagalne (56,7% należności ogółem), aktywa finansowe w postaci gotówki i depozytów (29,2%), należności niewymagalne (11,2%) oraz należności z tytułu udzielonych pożyczek (2,9%).

Rysunek 5.1. Dochody miast na prawach powiatu w 2019 r. (w tys. zł)



Rysunek 5.2. Wydatki miast na prawach powiatu w 2019 r. (w tys. zł)



Rysunek 5.3. Planowany i wykonany wynik budżetu miast na prawach powiatu w 2019 r. (w tys. zł)

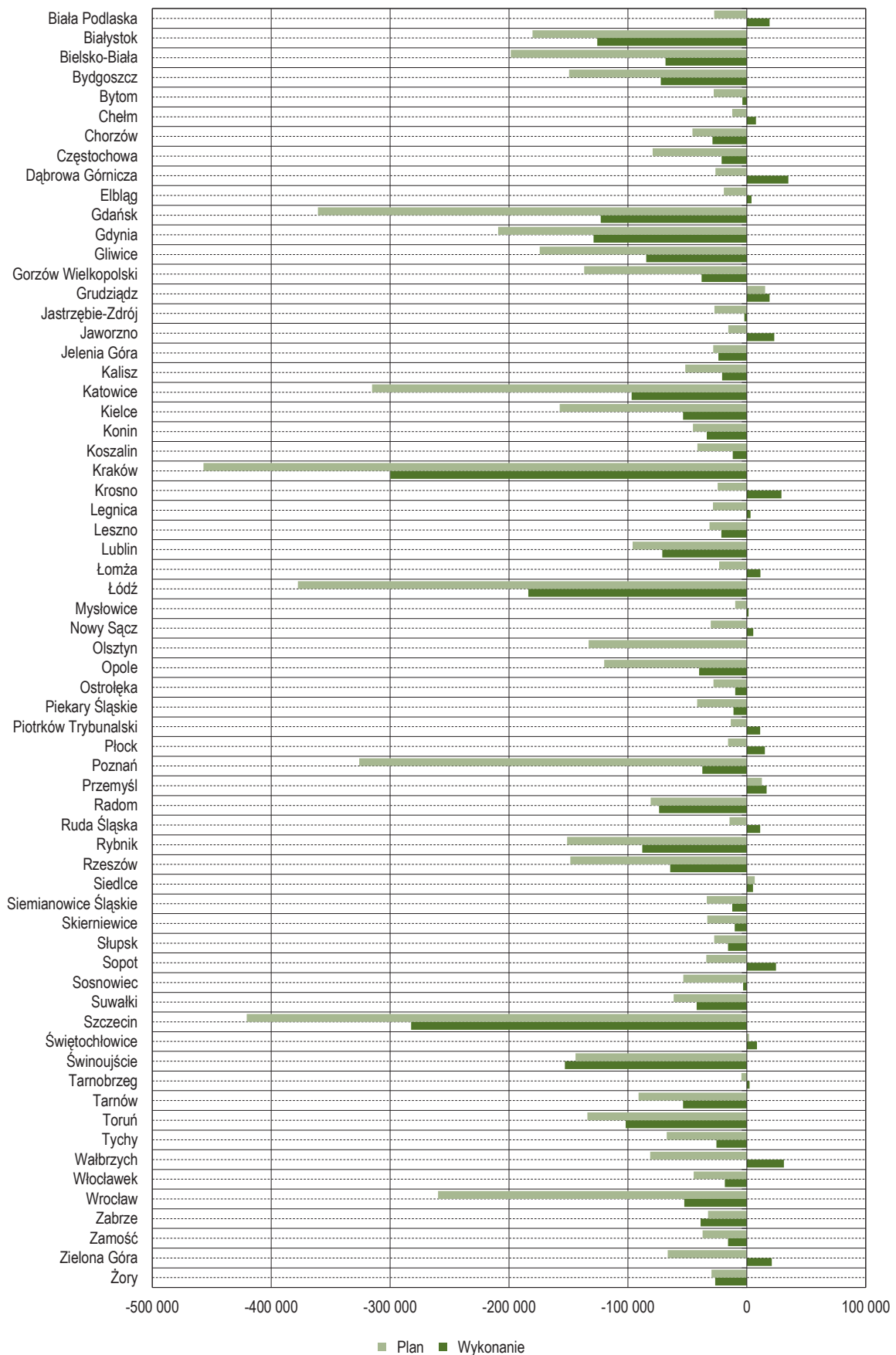


Tabela 5.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	POLSKA	76 771 442	75 784 964	98,7	82 872 441	78 170 437	94,3	-6 100 999	-2 385 473
2	Dolnośląskie	6 741 822	6 806 125	101,0	7 139 634	6 848 258	95,9	-397 811	-42 133
3	Jelenia Góra	482 193	474 543	98,4	510 518	498 486	97,6	-28 325	-23 943
4	Legnica	614 403	627 791	102,2	642 978	624 695	97,2	-28 575	3 096
5	Wrocław	4 839 655	4 928 476	101,8	5 099 232	4 980 980	97,7	-259 577	-52 505
6	Wałbrzych	805 572	775 315	96,2	886 906	744 096	83,9	-81 334	31 219
7	Kujawsko-pomorskie	5 054 708	5 031 227	99,5	5 367 551	5 204 860	97,0	-312 843	-173 633
8	Bydgoszcz	2 362 275	2 373 066	100,5	2 511 834	2 445 483	97,4	-149 559	-72 418
9	Grudziądz	665 981	652 214	97,9	650 516	633 025	97,3	15 465	19 190
10	Toruń	1 289 073	1 288 639	100,0	1 423 073	1 390 499	97,7	-134 000	-101 859
11	Włocławek	737 379	717 308	97,3	782 128	735 853	94,1	-44 749	-18 546
12	Lubelskie	3 760 148	3 598 518	95,7	3 932 896	3 658 500	93,0	-172 748	-59 982
13	Biała Podlaska	384 839	375 278	97,5	412 235	356 110	86,4	-27 396	19 167
14	Chełm	459 118	385 850	84,0	471 339	378 163	80,2	-12 220	7 687
15	Lublin	2 431 378	2 358 631	97,0	2 527 367	2 429 675	96,1	-95 989	-71 044
16	Zamość	484 813	478 759	98,8	521 956	494 551	94,7	-37 144	-15 793
17	Lubuskie	1 941 188	1 889 166	97,3	2 144 517	1 906 375	88,9	-203 330	-17 209
18	Gorzów Wielkopolski	859 763	812 319	94,5	996 558	850 437	85,3	-136 795	-38 117
19	Zielona Góra	1 081 425	1 076 847	99,6	1 147 959	1 055 938	92,0	-66 534	20 909
20	Łódzkie	5 570 014	5 309 069	95,3	5 994 184	5 491 859	91,6	-424 170	-182 791
21	Łódź	4 778 775	4 506 253	94,3	5 156 258	4 690 022	91,0	-377 482	-183 770
22	Piotrków Trybunalski	489 117	498 004	101,8	502 633	486 765	96,8	-13 516	11 239
23	Skiernewice	302 122	304 812	100,9	335 293	315 072	94,0	-33 171	-10 260
24	Małopolskie	7 420 568	7 352 516	99,1	7 999 080	7 700 598	96,3	-578 512	-348 082
25	Kraków	5 971 795	5 912 034	99,0	6 428 790	6 211 896	96,6	-456 995	-299 862
26	Nowy Sącz	639 412	640 851	100,2	669 779	635 386	94,9	-30 367	5 465
27	Tarnów	809 362	799 630	98,8	900 512	853 315	94,8	-91 150	-53 685
28	Mazowieckie	3 406 068	3 363 484	98,7	3 524 248	3 426 823	97,2	-118 181	-63 339
29	Ostrołęka	394 464	380 615	96,5	422 608	390 410	92,4	-28 144	-9 795
30	Płock	1 095 829	1 098 537	100,2	1 111 673	1 083 388	97,5	-15 843	15 149
31	Radom	1 381 162	1 366 745	99,0	1 461 979	1 440 601	98,5	-80 817	-73 856
32	Siedlce	534 612	517 587	96,8	527 989	512 425	97,1	6 623	5 163
33	Opolskie	1 118 247	1 141 372	102,1	1 238 128	1 181 431	95,4	-119 881	-40 059
34	Opole	1 118 247	1 141 372	102,1	1 238 128	1 181 431	95,4	-119 881	-40 059
35	Podkarpackie	2 593 321	2 585 180	99,7	2 758 380	2 601 550	94,3	-165 059	-16 370
36	Krosno	428 139	417 025	97,4	452 777	387 862	85,7	-24 638	29 163
37	Przemyśl	416 509	407 619	97,9	403 909	390 974	96,8	12 600	16 645
38	Rzeszów	1 455 906	1 468 104	100,8	1 604 339	1 532 646	95,5	-148 433	-64 542
39	Tarnobrzeg	292 767	292 432	99,9	297 355	290 069	97,5	-4 588	2 363
40	Podlaskie	3 165 172	3 117 651	98,5	3 430 200	3 274 080	95,4	-265 028	-156 429
41	Białystok	2 223 546	2 169 308	97,6	2 403 817	2 295 054	95,5	-180 271	-125 746
42	Łomża	424 088	424 245	100,0	447 376	412 804	92,3	-23 288	11 441
43	Suwałki	517 538	524 098	101,3	579 007	566 222	97,8	-61 469	-42 125
44	Pomorskie	6 605 271	6 428 589	97,3	7 236 389	6 671 596	92,2	-631 119	-243 007
45	Gdańsk	3 700 049	3 623 047	97,9	4 060 678	3 745 918	92,2	-360 629	-122 870
46	Gdynia	1 881 840	1 803 290	95,8	2 090 898	1 932 144	92,4	-209 057	-128 854
47	Słupsk	643 220	622 226	96,7	670 650	638 090	95,1	-27 430	-15 864
48	Sopot	380 162	380 026	100,0	414 164	355 444	85,8	-34 002	24 582
49	Śląskie	16 468 577	16 225 554	98,5	17 810 652	16 657 999	93,5	-1 342 075	-432 445
50	Bielsko-Biała	1 223 038	1 235 054	101,0	1 421 587	1 303 449	91,7	-198 549	-68 395
51	Bytom	980 759	942 620	96,1	1 008 723	946 418	93,8	-27 964	-3 798
52	Chorzów	751 503	704 885	93,8	797 285	733 863	92,0	-45 782	-28 978
53	Częstochowa	1 397 325	1 385 843	99,2	1 476 455	1 407 143	95,3	-79 129	-21 300
54	Dąbrowa Górnicza	850 530	852 261	100,2	876 892	817 386	93,2	-26 363	34 875
55	Gliwice	1 299 728	1 304 435	100,4	1 473 952	1 388 979	94,2	-174 224	-84 544
56	Jastrzębie-Zdrój	512 233	513 339	100,2	539 390	515 458	95,6	-27 157	-2 119
57	Jaworzno	594 343	580 221	97,6	609 879	557 116	91,3	-15 536	23 105
58	Katowice	2 183 025	2 183 851	100,0	2 498 144	2 280 747	91,3	-315 120	-96 896
59	Mysłowice	440 064	429 302	97,6	449 741	427 864	95,1	-9 678	1 438
60	Piekary Śląskie	317 425	321 977	101,4	359 243	333 146	92,7	-41 818	-11 169
61	Ruda Śląska	851 022	835 734	98,2	865 609	824 528	95,3	-14 587	11 206
62	Rybnik	950 560	955 817	100,6	1 101 749	1 043 807	94,7	-151 189	-87 990
63	Siemianowice Śląskie	381 596	377 982	99,1	415 301	390 322	94,0	-33 705	-12 340
64	Sosnowiec	1 094 000	1 063 965	97,3	1 147 345	1 067 022	93,0	-53 345	-3 056
65	Świętochłowice	273 310	256 426	93,8	271 495	247 913	91,3	1 815	8 513
66	Tychy	905 086	909 432	100,5	972 421	935 007	96,2	-67 335	-25 575
67	Zabrze	1 044 293	993 507	95,1	1 076 880	1 032 321	95,9	-32 587	-38 815
68	Żory	418 737	378 904	90,5	448 561	405 510	90,4	-29 823	-26 605

ciąg dalszy tabeli 5.1. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
69	Świętokrzyskie	1 476 618	1 491 106	101,0	1 633 993	1 544 716	94,5	-157 375	-53 610
70	Kielce	1 476 618	1 491 106	101,0	1 633 993	1 544 716	94,5	-157 375	-53 610
71	Warmińsko-mazurskie	1 951 211	2 010 376	103,0	2 103 500	2 006 214	95,4	-152 289	4 162
72	Elbląg	694 920	702 218	101,1	714 254	698 271	97,8	-19 333	3 946
73	Olsztyn	1 256 290	1 308 158	104,1	1 389 246	1 307 942	94,1	-132 956	216
74	Wielkopolskie	5 718 568	5 803 321	101,5	6 172 954	5 916 616	95,8	-454 387	-113 296
75	Kalisz	676 425	660 893	97,7	728 185	681 604	93,6	-51 760	-20 711
76	Konin	557 599	547 450	98,2	602 861	581 097	96,4	-45 262	-33 647
77	Leszno	457 955	433 666	94,7	489 271	455 140	93,0	-31 316	-21 474
78	Poznań	4 026 589	4 161 312	103,3	4 352 638	4 198 776	96,5	-326 049	-37 464
79	Zachodniopomorskie	3 779 943	3 631 709	96,1	4 386 133	4 078 961	93,0	-606 190	-447 252
80	Koszalin	680 744	671 487	98,6	722 294	683 268	94,6	-41 550	-11 782
81	Szczecin	2 639 869	2 638 847	100,0	3 060 513	2 921 217	95,4	-420 645	-282 370
82	Świnoujście	459 330	321 375	70,0	603 326	474 476	78,6	-143 995	-153 100

Tabela 5.2. Wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu miast na prawach powiatu w 2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu					
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki	
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1	POLSKA	-2 385 473	305 778	22	2 691 251	43	15 793	2 219 016	-	3 207	453 317	
2	Dolnośląskie	-42 133	34 315	2	76 448	2	-	54 179	-	-	22 269	
3	Jelenia Góra	-23 943	-	-	23 943	1	-	1 674	-	-	22 269	
4	Legnica	3 096	3 096	1	-	-	-	-	-	-	-	
5	Wrocław	-52 505	-	-	52 505	1	-	52 505	-	-	-	
6	Wałbrzych	31 219	31 219	1	-	-	-	-	-	-	-	
7	Kujawsko-pomorskie	-173 633	19 190	1	192 822	3	-	184 210	-	-	8 696	
8	Bydgoszcz	-72 418	-	-	72 418	1	-	72 500	-	-	-	
9	Grudziądz	19 190	19 190	1	-	-	-	-	-	-	-	
10	Toruń	-101 859	-	-	101 859	1	-	101 859	-	-	-	
11	Włocławek	-18 546	-	-	18 546	1	-	9 850	-	-	8 696	
12	Lubelskie	-59 982	26 854	2	86 836	2	15 793	71 044	-	-	-	
13	Biała Podlaska	19 167	19 167	1	-	-	-	-	-	-	-	
14	Chelm	7 687	7 687	1	-	-	-	-	-	-	-	
15	Lublin	-71 044	-	-	71 044	1	-	71 044	-	-	-	
16	Zamość	-15 793	-	-	15 793	1	15 793	-	-	-	-	
17	Lubuskie	-17 209	20 909	1	38 117	1	-	38 117	-	-	-	
18	Gorzów Wielkopolski	-38 117	-	-	38 117	1	-	38 117	-	-	-	
19	Zielona Góra	20 909	20 909	1	-	-	-	-	-	-	-	
20	Łódzkie	-182 791	11 239	1	194 029	2	-	174 371	-	-	19 658	
21	Łódź	-183 770	-	-	183 770	1	-	166 670	-	-	17 099	
22	Piotrków Trybunalski	11 239	11 239	1	-	-	-	-	-	-	-	
23	Skierniewice	-10 260	-	-	10 260	1	-	7 701	-	-	2 559	
24	Małopolskie	-348 082	5 465	1	353 547	2	-	312 752	-	-	40 795	
25	Kraków	-299 862	-	-	299 862	1	-	259 066	-	-	40 795	
26	Nowy Sącz	5 465	5 465	1	-	-	-	-	-	-	-	
27	Tarnów	-53 685	-	-	53 685	1	-	53 685	-	-	-	
28	Mazowieckie	-63 339	20 312	2	83 651	2	-	73 856	-	-	9 795	
29	Ostrołęka	-9 795	-	-	9 795	1	-	-	-	-	9 795	
30	Płock	15 149	15 149	1	-	-	-	-	-	-	-	
31	Radom	-73 856	-	-	73 856	1	-	73 856	-	-	-	
32	Siedlce	5 163	5 163	1	-	-	-	-	-	-	-	
33	Opolskie	-40 059	-	-	40 059	1	-	14 585	-	-	25 474	
34	Opole	-40 059	-	-	40 059	1	-	14 585	-	-	25 474	
35	Podkarpackie	-16 370	48 171	3	64 542	1	-	64 542	-	-	-	
36	Krosno	29 163	29 163	1	-	-	-	-	-	-	-	
37	Przemyśl	16 645	16 645	1	-	-	-	-	-	-	-	
38	Rzeszów	-64 542	-	-	64 542	1	-	64 542	-	-	-	
39	Tarnobrzeg	2 363	2 363	1	-	-	-	-	-	-	-	
40	Podlaskie	-156 429	11 441	1	167 870	2	-	112 090	-	-	55 781	
41	Białystok	-125 746	-	-	125 746	1	-	69 965	-	-	55 781	
42	Łomża	11 441	11 441	1	-	-	-	-	-	-	-	
43	Suwałki	-42 125	-	-	42 125	1	-	42 125	-	-	-	
44	Pomorskie	-243 007	24 582	1	267 589	3	-	220 133	-	-	47 456	
45	Gdańsk	-122 870	-	-	122 870	1	-	122 870	-	-	-	
46	Gdynia	-128 854	-	-	128 854	1	-	81 398	-	-	47 456	
47	Ślupsk	-15 864	-	-	15 864	1	-	15 864	-	-	-	
48	Sopot	24 582	24 582	1	-	-	-	-	-	-	-	

ciąg dalszy tabeli 5.2. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
49	Śląskie	-432 445	79 137	5	511 582	14	-	361 016	-	2 119	148 448
50	Bielsko-Biała	-68 395	-	-	68 395	1	-	49 982	-	-	18 413
51	Bytom	-3 798	-	-	3 798	1	-	-	-	-	3 798
52	Chorzów	-28 978	-	-	28 978	1	-	22 406	-	-	6 572
53	Częstochowa	-21 300	-	-	21 300	1	-	21 300	-	-	-
54	Dąbrowa Górnicza	34 875	34 875	1	-	-	-	-	-	-	-
55	Gliwice	-84 544	-	-	84 544	1	-	15 364	-	-	69 180
56	Jastrzębie-Zdrój	-2 119	-	-	2 119	1	-	-	-	2 119	-
57	Jaworzno	23 105	23 105	1	-	-	-	-	-	-	-
58	Katowice	-96 896	-	-	96 896	1	-	83 373	-	-	13 524
59	Mysłowice	1 438	1 438	1	-	-	-	-	-	-	-
60	Piekary Śląskie	-11 169	-	-	11 169	1	-	346	-	-	10 823
61	Ruda Śląska	11 206	11 206	1	-	-	-	-	-	-	-
62	Rybnik	-87 990	-	-	87 990	1	-	84 413	-	-	3 578
63	Siemianowice Śląskie	-12 340	-	-	12 340	1	-	-	-	-	12 340
64	Sosnowiec	-3 056	-	-	3 056	1	-	-	-	-	3 056
65	Świętochłowice	8 513	8 513	1	-	-	-	-	-	-	-
66	Tychy	-25 575	-	-	25 575	1	-	25 575	-	-	-
67	Zabrze	-38 815	-	-	38 815	1	-	33 620	-	-	5 194
68	Żory	-26 605	-	-	26 605	1	-	24 637	-	-	1 968
69	Świętokrzyskie	-53 610	-	-	53 610	1	-	26 765	-	-	26 845
70	Kielce	-53 610	-	-	53 610	1	-	26 765	-	-	26 845
71	Warmińsko-mazurskie	4 162	4 162	2	-	-	-	-	-	-	-
72	Elbląg	3 946	3 946	1	-	-	-	-	-	-	-
73	Olsztyn	216	216	1	-	-	-	-	-	-	-
74	Wielkopolskie	-113 296	-	-	113 296	4	-	87 418	-	-	25 877
75	Kalisz	-20 711	-	-	20 711	1	-	4 465	-	-	16 246
76	Konin	-33 647	-	-	33 647	1	-	26 474	-	-	7 173
77	Leszno	-21 474	-	-	21 474	1	-	19 016	-	-	2 458
78	Poznań	-37 464	-	-	37 464	1	-	37 464	-	-	-
79	Zachodniopomorskie	-447 252	-	-	447 252	3	-	423 940	-	1 089	22 223
80	Koszalin	-11 782	-	-	11 782	1	-	11 571	-	-	211
81	Szczecin	-282 370	-	-	282 370	1	-	282 370	-	-	-
82	Świnoujście	-153 100	-	-	153 100	1	-	130 000	-	1 089	22 012

Tabela 5.3. Struktura dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2019 r. (w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA	75 784 964	92,2	52,9	26,6	18,2	19,4	19,9	7,8	1,8	5,1
2	Dolnośląskie	6 806 125	92,1	59,1	29,6	18,5	15,9	17,1	7,9	3,0	4,4
3	Jelenia Góra	474 543	93,2	46,1	24,0	19,7	23,0	24,1	6,8	2,5	3,6
4	Legnica	627 791	91,5	45,8	24,4	17,9	22,2	23,5	8,5	5,5	2,3
5	Wrocław	4 928 476	94,0	64,8	32,6	19,4	14,2	15,0	6,0	2,8	2,8
6	Wałbrzych	775 315	79,6	41,1	17,8	13,2	17,5	21,0	20,4	2,7	17,0
7	Kujawsko-pomorskie	5 031 227	91,6	49,0	23,3	17,4	21,2	21,4	8,4	2,0	5,6
8	Bydgoszcz	2 373 066	90,4	52,4	23,9	17,6	18,4	19,6	9,6	0,9	7,9
9	Grudziądz	652 214	88,5	38,5	17,4	13,4	25,9	24,1	11,5	7,2	3,9
10	Toruń	1 288 639	92,4	48,3	26,3	16,3	21,7	22,3	7,6	2,0	5,2
11	Włocławek	717 308	97,0	48,9	21,1	22,2	25,0	23,1	3,0	0,6	0,5
12	Lubelskie	3 598 518	92,4	45,7	22,5	15,7	24,3	22,4	7,6	1,3	5,3
13	Biała Podlaska	375 278	91,2	33,4	18,6	12,4	31,6	26,2	8,8	1,0	4,3
14	Chelm	385 850	93,8	34,8	18,4	14,8	34,6	24,4	6,2	1,6	4,2
15	Lublin	2 358 631	92,8	51,6	24,9	17,1	20,0	21,3	7,2	1,3	5,3
16	Zamość	478 759	90,1	34,8	16,7	11,8	32,0	23,3	9,9	1,1	6,6
17	Lubuskie	1 889 166	86,3	45,2	24,8	15,3	19,9	21,1	13,7	2,0	10,4
18	Gorzów Wielkopolski	812 319	88,7	42,8	21,5	16,5	22,7	23,3	11,3	2,9	7,8
19	Zielona Góra	1 076 847	84,4	47,0	27,2	14,4	17,8	19,5	15,6	1,3	12,4
20	Łódzkie	5 309 069	95,8	58,4	28,1	21,9	16,9	20,5	4,2	1,9	1,8
21	Łódź	4 506 253	96,1	60,7	28,7	23,1	15,4	20,0	3,9	1,9	1,8
22	Piotrków Trybunalski	498 004	94,0	45,2	22,5	16,0	25,3	23,5	6,0	1,2	1,6
23	Skieriewice	304 812	94,0	46,5	28,6	14,7	24,1	23,5	6,0	3,0	1,9

ciąg dalszy tabeli 5.3. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:				Dochody majątkowe	w tym:		
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna		dotacje celowe	dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
24	Małopolskie	7 352 516	95,4	59,1	30,5	18,8	18,4	18,0	4,6	0,6	2,9
25	Kraków	5 912 034	95,9	63,1	33,0	19,4	16,3	16,5	4,1	0,6	2,4
26	Nowy Sącz	640 851	95,6	40,9	22,0	14,7	27,9	26,7	4,4	0,8	2,6
27	Tarnów	799 630	91,9	43,6	19,1	18,1	26,3	22,0	8,1	0,5	7,2
28	Mazowieckie	3 363 484	94,6	47,7	24,0	18,9	24,6	22,3	5,4	0,7	3,6
29	Ostrołęka	380 615	94,7	44,3	20,8	18,3	26,6	23,8	5,3	0,3	1,7
30	Płock	1 098 537	95,0	58,7	26,8	27,4	19,4	16,9	5,0	0,3	3,4
31	Radom	1 366 745	92,9	41,7	22,1	14,3	26,8	24,4	7,1	1,0	5,4
32	Siedlce	517 587	98,1	42,7	25,6	13,5	28,2	27,2	1,9	0,9	0,7
33	Opolskie	1 141 372	83,8	50,1	22,4	18,5	17,9	15,8	16,2	1,3	14,6
34	Opole	1 141 372	83,8	50,1	22,4	18,5	17,9	15,8	16,2	1,3	14,6
35	Podkarpackie	2 585 180	90,7	42,9	20,7	15,6	26,3	21,5	9,3	0,7	6,6
36	Krosno	417 025	81,3	34,9	15,9	13,1	24,9	21,5	18,7	1,2	9,0
37	Przemyśl	407 619	97,5	37,0	16,5	15,9	31,8	28,8	2,5	0,7	1,6
38	Rzeszów	1 468 104	90,6	47,9	23,5	16,7	23,7	19,0	9,4	0,5	8,1
39	Tarnobrzeg	292 432	95,4	38,1	19,1	13,8	33,1	24,3	4,6	0,8	2,3
40	Podlaskie	3 117 651	86,0	42,0	20,4	13,9	22,4	21,6	14,0	2,5	9,3
41	Białystok	2 169 308	85,6	43,8	21,6	13,8	21,1	20,6	14,4	2,9	10,3
42	Łomża	424 245	89,0	35,4	19,3	12,5	28,4	25,2	11,0	1,0	3,1
43	Suwałki	524 098	85,4	40,0	16,4	15,0	22,5	22,9	14,6	2,5	10,2
44	Pomorskie	6 428 589	90,6	57,9	29,0	20,0	15,4	17,3	9,4	2,7	6,0
45	Gdańsk	3 623 047	93,3	61,6	30,3	23,0	14,9	16,7	6,7	1,9	4,4
46	Gdynia	1 803 290	86,8	54,2	28,5	15,8	14,7	17,9	13,2	2,5	10,0
47	Stupsk	622 226	91,5	45,3	21,2	14,8	23,3	22,9	8,5	1,9	5,7
48	Sopot	380 026	82,5	60,2	30,7	19,0	10,9	11,4	17,5	13,2	3,9
49	Śląskie	16 225 554	92,5	52,2	26,9	18,9	19,5	20,8	7,5	1,8	4,8
50	Bielsko-Biała	1 235 054	91,1	51,8	28,5	19,4	20,5	18,8	8,9	0,7	7,3
51	Bytom	942 620	94,2	44,9	22,2	14,1	24,1	25,3	5,8	1,9	3,0
52	Chorzów	704 885	93,4	45,7	23,6	18,9	21,8	25,8	6,6	1,9	3,5
53	Częstochowa	1 385 843	95,4	49,8	25,2	18,3	23,3	22,3	4,6	0,7	2,9
54	Dąbrowa Górnicza	852 261	92,2	59,0	25,3	27,8	16,7	16,5	7,8	2,6	4,3
55	Gliwice	1 304 435	93,1	57,0	27,7	19,7	18,1	18,0	6,9	2,4	2,9
56	Jastrzębie-Zdrój	513 339	97,4	52,6	26,5	20,0	21,8	23,0	2,6	0,3	1,1
57	Jaworzno	580 221	92,9	54,8	27,3	21,1	16,9	21,2	7,1	1,3	5,3
58	Katowice	2 183 851	92,6	60,9	32,1	20,0	16,0	15,7	7,4	2,1	5,0
59	Mysłowice	429 302	94,2	53,2	30,0	19,5	16,7	24,4	5,8	0,7	3,1
60	Piekary Śląskie	321 977	91,1	44,5	24,9	16,4	23,5	23,2	8,9	4,5	3,8
61	Ruda Śląska	835 734	93,4	51,4	24,9	17,7	17,6	24,4	6,6	2,3	4,1
62	Rybnik	955 817	85,3	45,6	22,9	15,8	19,3	20,4	14,7	0,5	13,9
63	Siemianowice Śląskie	377 982	93,2	50,1	27,3	16,4	17,1	26,0	6,8	2,4	3,3
64	Sosnowiec	1 063 965	96,0	54,4	30,6	19,9	19,6	22,0	4,0	1,4	2,2
65	Świętochłowice	256 426	95,9	43,1	24,6	15,6	23,9	28,9	4,1	0,9	1,9
66	Tychy	909 432	87,3	52,7	29,1	20,7	17,3	17,4	12,7	0,4	11,1
67	Zabrze	993 507	91,0	47,2	23,6	15,6	21,5	22,3	9,0	5,1	3,3
68	Żory	378 904	92,1	45,5	24,5	17,2	23,7	22,9	7,9	1,5	4,3
69	Świętokrzyskie	1 491 106	86,4	45,1	22,0	13,3	21,1	20,2	13,6	0,7	12,3
70	Kielce	1 491 106	86,4	45,1	22,0	13,3	21,1	20,2	13,6	0,7	12,3
71	Warmińsko-mazurskie	2 010 376	91,0	46,4	23,8	16,8	21,8	22,7	9,0	2,1	6,2
72	Elbląg	702 218	93,7	44,1	24,4	15,7	22,3	27,3	6,3	2,1	3,6
73	Olsztyn	1 308 158	89,5	47,7	23,5	17,3	21,6	20,3	10,5	2,0	7,5
74	Wielkopolskie	5 803 321	94,8	57,5	31,1	17,4	18,6	18,7	5,2	1,5	2,8
75	Kalisz	660 893	95,8	49,7	28,8	16,8	23,5	22,6	4,2	0,5	1,3
76	Konin	547 450	93,4	46,0	19,4	18,6	24,1	23,3	6,6	0,3	4,9
77	Leszno	433 666	92,5	44,1	26,6	12,5	24,8	23,6	7,5	1,8	4,2
78	Poznań	4 161 312	95,1	61,6	33,5	17,9	16,5	17,0	4,9	1,8	2,6
79	Zachodniopomorskie	3 631 709	91,9	53,9	25,2	19,0	18,7	19,4	8,1	1,7	5,3
80	Koszalin	671 487	92,0	48,6	26,3	19,2	21,7	21,7	8,0	1,7	5,6
81	Szczecin	2 638 847	93,2	56,2	25,7	18,3	17,9	19,1	6,8	1,7	4,5
82	Świnoujście	321 375	81,5	45,3	18,1	24,1	19,5	16,7	18,5	1,2	11,6

Tabela 5.4. Struktura wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2019 r. (w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	POLSKA	78 170 437	82,7	31,6	15,6	9,7	0,9	17,3	15,8
2	Dolnośląskie	6 848 258	85,0	29,2	13,8	10,3	1,2	15,0	12,8
3	Jelenia Góra	498 486	87,0	34,7	17,6	10,2	1,0	13,0	13,0
4	Legnica	624 695	88,1	35,6	19,1	10,5	0,9	11,9	11,8
5	Wrocław	4 980 980	85,3	28,7	12,1	10,8	1,0	14,7	11,8
6	Wałbrzych	744 096	79,3	24,0	18,0	6,7	2,6	20,7	19,9
7	Kujawsko-pomorskie	5 204 860	79,6	29,9	16,9	8,2	1,1	20,4	17,8
8	Bydgoszcz	2 445 483	75,8	27,0	15,7	7,5	0,8	24,2	23,7
9	Grudziądz	633 025	88,2	35,2	20,6	8,8	0,8	11,8	8,2
10	Toruń	1 390 499	78,8	28,8	16,7	9,3	1,7	21,2	16,4
11	Włocławek	735 853	86,3	37,2	18,3	8,0	1,3	13,7	9,4
12	Lubelskie	3 658 500	86,2	35,3	17,0	10,1	1,2	13,8	12,9
13	Biała Podlaska	356 110	85,2	37,0	20,5	12,0	0,4	14,8	14,8
14	Chełm	378 163	92,2	41,5	19,4	11,9	1,5	7,8	6,9
15	Lublin	2 429 675	86,2	33,9	16,4	9,4	1,4	13,8	12,6
16	Zamość	494 551	82,5	36,8	15,7	11,1	0,6	17,5	17,4
17	Lubuskie	1 906 375	80,4	33,3	16,8	10,7	0,6	19,6	19,2
18	Gorzów Wielkopolski	850 437	79,4	33,6	17,9	9,4	0,4	20,6	20,1
19	Zielona Góra	1 055 938	81,2	33,1	16,0	11,7	0,7	18,8	18,5
20	Łódzkie	5 491 859	85,2	31,0	16,0	7,9	1,3	14,8	12,7
21	Łódź	4 690 022	84,7	29,7	15,4	7,7	1,4	15,3	13,2
22	Piotrków Trybunalski	486 765	88,3	37,7	20,5	10,1	0,5	11,7	10,0
23	Skierzwice	315 072	87,8	39,9	17,8	7,5	1,0	12,2	9,4
24	Małopolskie	7 700 598	85,4	30,5	13,4	11,4	1,1	14,6	13,7
25	Kraków	6 211 896	85,5	28,6	12,8	12,1	1,1	14,5	13,6
26	Nowy Sącz	635 386	89,2	39,0	18,3	9,8	0,3	10,8	8,8
27	Tarnów	853 315	81,8	38,5	14,6	7,6	1,2	18,2	18,1
28	Mazowieckie	3 426 823	85,4	37,9	18,3	7,6	1,2	14,6	11,8
29	Ostrołęka	390 410	88,8	45,8	18,1	7,5	0,9	11,2	11,1
30	Płock	1 083 388	82,0	33,4	13,9	8,1	1,2	18,0	11,5
31	Radom	1 440 601	84,3	37,7	20,7	5,9	0,9	15,7	14,5
32	Siedlce	512 425	93,3	42,1	20,9	11,5	2,4	6,7	5,5
33	Opolskie	1 181 431	76,0	31,9	10,8	8,2	0,6	24,0	23,1
34	Opole	1 181 431	76,0	31,9	10,8	8,2	0,6	24,0	23,1
35	Podkarpackie	2 601 550	84,5	36,4	16,4	8,9	1,1	15,5	15,3
36	Krosno	387 862	80,7	34,9	14,5	8,7	1,3	19,3	18,7
37	Przemysł	390 974	94,8	42,2	21,2	10,0	1,2	5,2	5,2
38	Rzeszów	1 532 646	81,4	34,2	15,4	8,4	1,1	18,6	18,6
39	Tarnobrzeg	290 069	92,3	42,6	18,0	10,6	1,3	7,7	6,6
40	Podlaskie	3 274 080	77,2	32,0	16,8	8,7	0,8	22,8	22,6
41	Białystok	2 295 054	76,8	31,7	16,1	8,7	0,7	23,2	23,0
42	Łomża	412 804	85,4	36,6	19,0	10,2	0,9	14,6	14,6
43	Suwałki	566 222	72,9	29,6	17,8	7,4	0,8	27,1	26,9
44	Pomorskie	6 671 596	81,1	27,9	13,7	9,2	0,6	18,9	17,2
45	Gdańsk	3 745 918	81,9	26,1	13,5	10,5	0,4	18,1	15,8
46	Gdynia	1 932 144	78,8	29,4	13,4	6,1	0,7	21,2	20,9
47	Słupsk	638 090	84,7	32,3	17,9	9,7	1,2	15,3	14,0
48	Sopot	355 444	80,1	30,4	9,2	11,9	1,2	19,9	17,2
49	Śląskie	16 657 999	82,8	33,0	17,1	10,4	0,6	17,2	15,4
50	Bielsko-Biała	1 303 449	77,7	31,3	14,8	13,2	0,2	22,3	22,3
51	Bytom	946 418	89,2	37,3	21,3	7,7	0,8	10,8	9,9
52	Chorzów	733 863	86,2	34,6	20,3	9,6	0,6	13,8	13,5
53	Częstochowa	1 407 143	88,3	33,5	17,5	11,6	0,8	11,7	11,7
54	Dąbrowa Górnicza	817 386	85,4	33,7	14,6	10,9	0,8	14,6	14,1
55	Gliwice	1 388 979	74,0	28,6	13,4	8,2	0,6	26,0	20,9
56	Jastrzębie-Zdrój	515 458	87,1	36,2	19,7	8,5	0,1	12,9	12,9
57	Jaworzno	557 116	90,0	38,6	18,0	6,5	0,8	10,0	10,0
58	Katowice	2 280 747	79,8	29,6	13,1	14,1	0,5	20,2	19,0
59	Mysłowice	427 864	88,1	37,5	20,8	9,4	2,1	11,9	8,4
60	Piekary Śląskie	333 146	81,5	34,5	19,1	9,9	0,6	18,5	12,3
61	Ruda Śląska	824 528	87,4	36,7	21,4	7,3	0,7	12,6	11,2
62	Rybnik	1 043 807	73,1	31,5	15,7	5,8	0,3	26,9	26,9
63	Siemianowice Śląskie	390 322	91,6	33,9	22,1	8,5	0,5	8,4	8,4
64	Sosnowiec	1 067 022	88,1	36,9	19,1	12,1	0,4	11,9	10,0
65	Świętochłowice	247 913	95,6	36,0	25,0	10,9	1,1	4,4	4,2
66	Tychy	935 007	75,2	27,3	14,7	13,3	0,3	24,8	19,9
67	Zabrze	1 032 321	84,4	32,9	19,3	10,4	1,3	15,6	10,0
68	Żory	405 510	80,2	35,8	18,4	8,0	1,2	19,8	18,0

ciąg dalszy tabeli 5.4. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
69	Świętokrzyskie	1 544 716	79,8	31,6	16,9	8,4	1,5	20,2	20,1
70	Kielce	1 544 716	79,8	31,6	16,9	8,4	1,5	20,2	20,1
71	Warmińsko-mazurskie	2 006 214	86,7	33,0	17,3	11,7	0,9	13,3	11,6
72	Elbląg	698 271	86,6	37,8	20,8	7,0	1,6	13,4	9,2
73	Olsztyn	1 307 942	86,8	30,4	15,5	14,1	0,5	13,2	12,9
74	Wielkopolskie	5 916 616	83,1	30,4	14,8	10,8	0,6	16,9	15,8
75	Kalisz	681 604	85,7	35,4	18,7	10,4	0,9	14,3	13,5
76	Konin	581 097	85,7	40,0	16,8	5,6	0,7	14,3	13,9
77	Leszno	455 140	82,0	36,4	18,5	11,1	1,2	18,0	17,5
78	Poznań	4 198 776	82,5	27,6	13,5	11,6	0,5	17,5	16,3
79	Zachodniopomorskie	4 078 961	75,8	28,7	14,0	7,7	0,9	24,2	22,9
80	Koszalin	683 268	86,5	35,3	17,0	11,0	1,3	13,5	13,4
81	Szczecin	2 921 217	76,7	28,0	14,3	7,3	0,9	23,3	21,7
82	Świnoujście	474 476	54,7	23,8	8,0	5,3	0,2	45,3	43,9

Tabela 5.5. Dynamika dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2019 r. (2018 r. = 100%)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
				Dochody bieżące	z tego:				Dochody majątkowe	w tym:		
		dochody własne	w tym:		dotacje celowe	dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe					
			udziały w podatku dochodowym					wplywy z podatków i opłat		subwencja ogólna		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	POLSKA	110,6	108,3	110,6	106,4	109,7	103,7	110,6	123,5	110,8	83,9	115,4
2	Dolnośląskie	112,0	109,7	111,4	106,7	110,3	99,0	112,3	129,7	120,7	85,6	157,9
3	Jelenia Góra	105,6	103,3	109,7	106,0	108,1	102,6	111,0	116,2	69,7	85,4	52,5
4	Legnica	114,7	112,4	110,4	104,3	106,5	102,1	109,7	125,3	198,2	222,5	134,6
5	Wrocław	110,6	108,3	112,3	107,6	111,5	98,2	113,0	137,1	89,5	70,6	110,7
6	Wałbrzych	124,8	122,5	106,8	101,1	103,7	100,1	112,5	114,7	364,1	141,9	579,1
7	Kujawsko-pomorskie	110,9	108,6	110,2	106,1	109,0	102,7	110,0	121,2	119,5	92,3	136,6
8	Bydgoszcz	112,5	110,2	111,2	106,7	109,2	102,8	110,3	126,2	127,2	64,4	147,0
9	Grudziądz	114,1	111,8	108,3	105,6	107,3	96,5	107,3	114,2	194,3	192,7	194,1
10	Toruń	107,7	105,4	109,7	105,0	107,8	103,9	110,2	120,8	88,2	57,3	118,1
11	Włocławek	109,1	106,8	109,9	106,5	111,9	104,5	111,6	116,0	88,1	94,8	32,9
12	Lubelskie	108,8	106,5	112,0	109,0	109,3	108,4	111,1	119,9	80,8	125,9	63,4
13	Biała Podlaska	116,5	114,2	109,8	104,9	106,8	100,4	112,6	113,3	312,0	114,2	232,2
14	Chełm	112,8	110,5	109,9	102,5	106,0	98,8	115,8	113,1	189,3	119,3	222,9
15	Lublin	105,2	102,9	112,9	110,3	110,1	112,0	109,6	123,6	55,9	145,1	44,6
16	Zamość	119,5	117,2	111,1	108,1	108,6	102,1	111,0	116,0	380,6	78,9	1 026,1
17	Lubuskie	112,5	110,2	112,1	108,4	108,7	106,2	111,5	121,6	114,7	98,4	139,3
18	Gorzów Wielkopolski	107,4	105,1	109,5	104,1	107,0	105,9	113,1	117,1	93,2	117,9	86,6
19	Zielona Góra	116,6	114,3	114,3	111,6	109,8	106,5	110,0	125,9	131,3	77,3	195,9
20	Łódzkie	111,1	108,8	112,3	109,1	109,5	111,0	110,0	125,0	88,7	86,0	81,3
21	Łódź	110,5	108,2	112,5	109,3	109,4	112,1	110,0	125,9	76,8	77,4	79,3
22	Piotrków Trybunalski	115,1	112,8	111,1	107,5	109,3	102,6	111,7	118,0	261,7	124,5	189,9
23	Skieniewice	113,0	110,7	111,4	107,3	110,4	101,6	107,1	125,9	145,5	583,9	55,2
24	Małopolskie	111,0	108,7	111,4	107,7	111,5	104,2	111,1	125,8	103,7	42,0	125,2
25	Kraków	111,4	109,1	111,2	106,9	111,1	103,6	111,4	130,5	117,5	52,9	148,0
26	Nowy Sącz	100,9	98,6	112,6	112,2	120,4	100,9	113,6	112,2	31,2	13,7	30,1
27	Tarnów	117,5	115,2	112,3	113,4	108,9	111,2	107,6	116,1	246,0	111,9	264,9
28	Mazowieckie	106,8	104,5	110,4	107,0	113,2	102,9	110,9	117,6	68,2	84,0	55,8
29	Ostrołęka	106,0	103,7	107,0	100,0	102,2	93,5	111,6	117,1	90,5	103,8	39,6
30	Płock	101,7	99,4	111,4	108,4	122,7	102,8	113,9	119,8	38,2	42,6	28,6
31	Radom	113,6	111,3	109,7	106,3	109,2	105,5	109,2	116,5	211,9	204,8	265,6
32	Siedlce	102,1	99,8	112,6	110,7	110,5	106,4	110,5	117,9	17,9	42,7	8,9
33	Opolskie	115,6	113,3	110,4	104,9	108,1	103,1	114,6	126,0	153,2	94,8	162,1
34	Opole	115,6	113,3	110,4	104,9	108,1	103,1	114,6	126,0	153,2	94,8	162,1
35	Podkarpackie	111,2	108,9	113,9	110,1	109,7	109,9	113,1	123,5	90,5	66,6	75,2
36	Krosno	128,0	125,7	113,1	106,8	103,8	106,0	112,8	125,4	300,5	135,4	167,7
37	Przemyśl	101,5	99,2	107,2	103,4	105,6	104,1	108,9	110,5	32,5	89,4	23,9
38	Rzeszów	110,2	107,9	116,5	112,2	112,0	111,2	114,9	131,7	72,5	45,6	69,3
39	Tarnobrzeg	110,5	108,2	112,8	111,2	108,0	118,1	112,8	115,6	77,2	67,3	173,9
40	Podlaskie	107,6	105,3	109,3	102,1	109,1	103,8	110,6	124,7	98,4	120,6	79,0
41	Białystok	105,4	103,1	108,6	100,7	109,6	102,5	110,0	128,4	89,4	116,4	76,2
42	Łomża	109,7	107,4	110,0	103,0	106,9	103,3	113,1	117,7	107,4	60,8	37,8
43	Suwałki	116,0	113,7	111,3	108,1	108,5	109,7	110,5	118,3	153,9	238,8	137,0

ciąg dalszy tabeli 5.5. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								z tego:	
		nominalnie	realnie*	Dochody bieżące	dochody własne	w tym:			subwencja ogólna	dotacje celowe	Dochody majątkowe	w tym:	
						udziały w podatku dochodowym	wplywy z podatków i opłat					dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
44	Pomorskie	111,5	109,2	111,4	109,1	111,3	107,0	109,5	121,7	112,9	53,2	242,6	
45	Gdańsk	110,6	108,3	113,6	111,6	114,5	110,7	110,0	125,4	80,9	40,8	160,9	
46	Gdynia	112,3	110,0	107,0	103,7	104,2	97,2	107,7	117,9	166,4	41,5	525,2	
47	Słupsk	112,7	110,4	110,1	106,8	108,8	104,3	111,2	116,0	149,9	81,9	182,6	
48	Sopot	115,4	113,1	113,2	112,9	118,2	112,7	108,1	120,5	127,0	129,4	185,5	
49	Śląskie	109,7	107,4	109,2	104,8	108,3	102,4	109,5	121,8	116,5	96,1	114,1	
50	Bielsko-Biała	115,5	113,2	110,3	105,4	107,0	102,8	110,5	126,1	223,2	80,6	266,7	
51	Bytom	105,7	103,4	108,0	106,1	108,7	104,3	107,4	112,2	78,3	124,0	52,4	
52	Chorzów	106,2	103,9	109,2	101,0	109,3	94,5	108,5	128,6	76,4	52,2	77,8	
53	Częstochowa	109,6	107,3	110,0	106,7	108,9	103,7	109,4	118,8	103,1	65,2	89,1	
54	Dąbrowa Górnicza	108,2	105,9	108,9	105,4	106,6	101,8	107,9	124,7	100,7	108,2	98,3	
55	Gliwice	107,5	105,2	110,2	106,4	108,5	103,0	109,8	125,0	80,8	58,1	70,8	
56	Jastrzębie-Zdrój	113,5	111,2	112,5	109,7	116,2	108,7	109,0	123,6	164,3	49,3	103,9	
57	Jaworzno	112,6	110,3	110,3	104,8	107,0	103,3	106,6	132,0	155,1	103,8	235,2	
58	Katowice	111,5	109,2	109,1	105,4	109,9	104,2	108,4	127,9	153,2	90,5	215,8	
59	Mysłowice	118,4	116,1	114,0	111,5	107,1	121,6	106,2	126,5	322,7	62,6	725,4	
60	Piekary Śląskie	114,8	112,5	112,6	106,4	104,8	111,9	116,2	122,4	144,6	761,0	69,3	
61	Ruda Śląska	108,5	106,2	110,4	105,3	106,5	107,6	111,3	122,1	86,9	213,1	62,9	
62	Rybnik	102,7	100,4	105,7	98,5	107,6	90,0	109,9	120,9	88,1	86,7	87,5	
63	Siemianowice Śląskie	106,5	104,2	109,6	104,8	106,5	104,8	114,7	116,6	76,8	60,9	67,6	
64	Sosnowiec	106,8	104,5	109,9	104,2	107,9	100,0	110,2	126,5	64,0	85,6	47,0	
65	Świętochłowice	105,4	103,1	105,5	98,8	108,8	87,9	107,2	115,8	101,5	55,2	79,8	
66	Tychy	110,2	107,9	103,0	100,7	109,0	104,5	108,8	104,9	211,1	45,0	313,7	
67	Zabrze	114,0	111,7	109,2	104,2	107,3	97,9	111,9	118,6	204,2	190,6	198,5	
68	Żory	113,2	110,9	110,8	104,8	106,1	103,3	110,6	125,4	149,9	176,6	103,4	
69	Świętokrzyskie	116,9	114,6	109,1	104,1	108,5	100,4	113,5	116,9	216,7	84,4	254,0	
70	Kielce	116,9	114,6	109,1	104,1	108,5	100,4	113,5	116,9	216,7	84,4	254,0	
71	Warmińsko-mazurskie	109,4	107,1	111,8	105,8	107,0	110,0	111,8	126,3	90,0	72,1	88,6	
72	Elbląg	110,2	107,9	110,4	103,6	105,2	105,5	112,1	121,5	108,5	83,6	126,1	
73	Olsztyn	108,9	106,6	112,6	106,9	108,1	112,4	111,6	130,1	85,3	66,8	82,3	
74	Wielkopolskie	111,4	109,1	110,9	106,8	110,6	104,4	110,5	126,4	121,7	166,1	101,6	
75	Kalisz	108,1	105,8	110,8	108,5	114,3	105,2	108,6	118,7	69,8	140,0	33,5	
76	Konin	106,7	104,4	109,6	105,5	105,7	102,6	108,2	120,3	77,6	42,9	72,0	
77	Leszno	112,9	110,6	111,5	108,1	109,5	99,7	110,9	119,4	133,2	75,3	202,8	
78	Poznań	112,5	110,2	111,1	106,6	110,6	104,9	111,3	130,5	149,6	208,8	123,6	
79	Zachodniopomorskie	110,9	108,6	107,3	100,6	108,9	92,8	109,5	128,3	179,9	113,3	217,2	
80	Koszalin	109,9	107,6	111,4	106,0	109,4	101,3	110,2	127,4	94,7	71,7	92,5	
81	Szczecin	115,3	113,0	111,2	106,8	109,2	102,4	109,4	129,1	231,2	167,2	333,6	
82	Świnoujście	85,5	83,2	75,4	59,1	104,7	53,8	109,1	123,3	210,5	37,6	289,2	

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2019 r. (2,3%)

Tabela 5.6. Dynamika wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2019 r. (2018 r. = 100%)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
		nominalnie	realnie*	Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
					wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	POLSKA	111,0	108,7	111,7	108,8	127,3	117,2	109,4	108,1	106,7
2	Dołnośląskie	109,3	107,0	113,1	110,4	134,6	112,2	107,0	91,9	85,8
3	Jelenia Góra	103,9	101,6	107,9	105,4	122,3	107,0	128,2	83,6	83,6
4	Legnica	110,2	107,9	110,0	106,4	123,0	105,5	106,2	111,3	112,8
5	Wrocław	109,1	106,8	114,8	111,8	144,5	114,2	108,3	84,6	76,0
6	Wałbrzych	114,2	111,9	108,2	109,5	116,0	106,3	100,0	145,1	144,2
7	Kujawsko-pomorskie	114,9	112,6	111,0	108,2	123,4	110,1	104,9	133,4	129,9
8	Bydgoszcz	117,2	114,9	110,4	107,5	128,1	109,6	98,8	145,1	148,9
9	Grudziądz	114,7	112,4	111,4	109,5	115,1	114,3	91,8	147,0	153,2
10	Toruń	111,3	109,0	111,8	108,4	125,7	108,3	107,9	109,8	102,4
11	Wrocław	115,0	112,7	111,2	108,4	115,8	112,1	120,7	146,3	100,2
12	Lubelskie	106,8	104,5	111,1	107,8	121,9	104,4	111,5	86,0	86,4
13	Biała Podlaska	112,6	110,3	108,5	107,7	117,0	109,9	87,4	144,0	144,0
14	Chelm	106,6	104,3	106,7	104,6	116,0	105,6	104,3	105,3	110,9
15	Lublin	104,4	102,1	112,7	108,2	125,3	102,7	112,1	71,5	70,8
16	Zamość	115,6	113,3	108,7	109,1	116,1	106,5	142,9	164,6	164,0
17	Lubuskie	105,1	102,8	114,2	112,9	128,5	110,7	128,2	79,3	78,0
18	Gorzów Wielkopolski	113,9	111,6	112,8	113,5	125,7	115,5	121,6	118,4	116,4
19	Zielona Góra	99,0	96,7	115,4	112,4	131,1	107,8	131,6	61,5	60,5

ciąg dalszy tabeli 5.6. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
		nominalnie	realnie*	Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
					wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
20	Łódzkie	114,6	112,3	112,5	108,3	126,9	108,7	104,8	128,5	124,3
21	Łódź	116,6	114,3	112,7	108,7	128,2	107,9	102,7	144,2	144,7
22	Piotrków Trybunalski	103,3	101,0	110,7	106,8	116,6	112,2	137,0	68,5	60,1
23	Skierniewice	106,0	103,7	112,9	107,0	129,1	113,7	138,0	73,2	56,7
24	Małopolskie	110,4	108,1	110,6	109,3	132,5	113,3	109,0	109,5	110,7
25	Kraków	111,5	109,2	111,1	110,4	137,7	113,4	105,8	113,4	115,1
26	Nowy Sącz	104,0	101,7	109,3	105,6	116,4	116,2	93,5	74,2	68,8
27	Tarnów	108,1	105,8	107,5	106,1	119,4	110,0	144,2	110,9	112,3
28	Mazowieckie	105,2	102,9	109,8	106,7	120,0	107,6	110,2	84,6	77,9
29	Ostrołęka	107,5	105,2	108,3	105,6	118,2	107,4	113,2	101,2	101,4
30	Płock	96,3	94,0	110,1	105,6	123,9	109,1	106,9	61,3	46,4
31	Radom	116,2	113,9	110,1	107,4	117,6	106,2	114,6	166,1	168,0
32	Siedlce	96,8	94,5	109,5	107,6	122,7	107,4	108,5	37,2	33,3
33	Opolskie	115,6	113,3	112,2	109,8	136,5	109,0	122,8	127,6	134,2
34	Opole	115,6	113,3	112,2	109,8	136,5	109,0	122,8	127,6	134,2
35	Podkarpackie	108,7	106,4	115,0	110,0	127,5	113,7	110,2	83,7	83,8
36	Krosno	108,2	105,9	115,7	108,4	121,3	116,3	124,9	85,1	86,3
37	Przemysł	100,3	98,0	105,8	104,7	113,9	109,6	91,0	51,6	51,9
38	Rzeszów	111,0	108,7	118,4	111,3	136,4	116,6	115,7	87,1	87,1
39	Tarnobrzeg	109,7	107,4	112,4	114,3	121,5	105,4	99,2	84,7	82,4
40	Podlaskie	106,8	104,5	111,7	108,6	123,5	108,7	123,9	93,1	93,3
41	Białystok	105,2	102,9	112,3	109,0	125,9	108,4	124,9	87,1	87,2
42	Łomża	101,2	98,9	109,2	106,8	117,3	108,1	118,0	71,1	71,5
43	Suwałki	118,9	116,6	111,3	108,4	120,1	110,9	125,3	145,6	146,5
44	Pomorskie	114,7	112,4	113,7	108,8	134,0	115,1	100,9	119,2	121,7
45	Gdańsk	113,3	111,0	116,5	108,8	137,6	117,9	97,5	101,1	104,2
46	Gdynia	119,8	117,5	110,4	108,8	134,0	108,3	104,1	175,5	177,3
47	Słupsk	111,6	109,3	109,2	109,1	120,6	111,4	99,9	126,7	119,1
48	Sopot	109,0	106,7	112,3	108,4	130,6	115,5	105,4	97,6	87,3
49	Śląskie	110,3	108,0	110,4	108,7	125,1	144,4	110,5	109,9	107,9
50	Bielsko-Biała	118,3	116,0	111,8	110,0	126,6	110,7	98,8	148,9	151,5
51	Bytom	104,3	102,0	107,8	106,6	117,4	215,1	108,7	82,4	79,5
52	Chorzów	107,4	105,1	112,1	108,5	117,9	132,1	100,5	85,1	86,5
53	Częstochowa	107,9	105,6	111,8	110,0	121,8	108,2	108,0	85,4	87,0
54	Dąbrowa Górnicza	104,9	102,6	109,5	105,8	127,5	217,1	105,0	84,2	81,4
55	Gliwice	112,0	109,7	110,8	107,8	129,5	145,0	82,3	115,6	118,0
56	Jastrzębie-Zdrój	112,8	110,5	110,2	108,5	125,9	154,1	93,6	133,6	139,2
57	Jaworzno	101,8	99,5	109,4	104,8	130,2	98,5	131,0	62,4	62,4
58	Katowice	115,7	113,4	110,0	113,1	129,5	166,7	107,0	145,3	144,2
59	Mysłowice	115,2	112,9	112,4	105,1	128,9	193,3	278,8	141,0	105,9
60	Piekary Śląskie	112,7	110,4	113,7	108,6	123,7	173,9	218,2	108,5	90,7
61	Ruda Śląska	103,2	100,9	108,3	106,0	125,8	160,2	106,3	77,9	74,8
62	Rybnik	107,2	104,9	111,1	107,9	126,6	100,5	193,6	97,7	97,7
63	Siemianowice Śląskie	109,6	107,3	113,4	109,0	117,9	153,0	111,5	80,5	80,5
64	Sosnowiec	104,9	102,6	111,4	108,3	127,3	199,1	93,5	73,6	66,3
65	Świętochłowice	103,6	101,3	106,6	101,9	117,6	128,6	92,0	64,8	72,6
66	Tychy	116,0	113,7	104,8	108,2	136,3	141,1	79,9	171,5	166,1
67	Zabrze	113,3	111,0	110,1	108,5	119,8	160,2	103,8	134,8	153,5
68	Żory	118,6	116,3	117,3	119,0	129,9	121,1	102,0	123,9	121,7
69	Świętokrzyskie	112,4	110,1	106,9	103,7	121,1	114,1	112,8	141,6	142,4
70	Kielce	112,4	110,1	106,9	103,7	121,1	114,1	112,8	141,6	142,4
71	Warmińsko-mazurskie	105,8	103,5	112,2	109,0	125,5	108,6	101,4	77,1	71,7
72	Elbląg	112,6	110,3	109,1	107,8	120,9	107,2	92,7	142,1	137,2
73	Olsztyn	102,5	100,2	113,9	109,8	129,1	108,9	119,4	61,8	60,6
74	Wielkopolskie	114,7	112,4	112,5	108,6	128,9	111,5	105,9	126,9	129,5
75	Kalisz	104,6	102,3	113,1	110,3	122,0	112,5	123,5	72,1	71,7
76	Konin	107,6	105,3	110,5	107,5	119,9	93,8	137,1	93,1	105,1
77	Leszno	109,6	107,3	106,7	105,7	122,1	105,8	114,3	125,2	126,8
78	Poznań	118,2	115,9	113,3	108,9	133,4	113,4	96,5	148,2	150,3
79	Zachodniopomorskie	116,2	113,9	113,1	109,2	130,9	110,2	127,4	127,3	129,2
80	Koszalin	114,4	112,1	112,7	108,9	129,3	111,0	104,1	126,3	126,0
81	Szczecin	114,8	112,5	113,6	109,4	130,8	109,7	144,6	119,1	120,4
82	Świnoujście	128,8	126,5	109,5	108,6	137,2	112,5	58,2	163,6	168,3

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2019 r. (2,3%)

Tabela 5.7. Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	POLSKA	33 205 282	1 531 420	31 652 563	-	21 300	17 276	43,8
2	Dolnośląskie	3 687 804	97 000	3 588 955	-	1 849	527	54,2
3	Jelenia Góra	216 382	-	214 562	-	1 820	520	45,6
4	Legnica	279 164	-	279 164	-	-	-	44,5
5	Wrocław	2 589 664	-	2 589 656	-	8	8	52,5
6	Wałbrzych	602 593	97 000	505 572	-	21	-	77,7
7	Kujawsko-pomorskie	2 532 977	50 000	2 481 630	-	1 347	411	50,3
8	Bydgoszcz	1 060 428	-	1 060 428	-	-	-	44,7
9	Grudziądz	148 571	-	148 571	-	-	-	22,8
10	Toruń	1 065 978	-	1 064 632	-	1 347	411	82,7
11	Włocławek	258 000	50 000	208 000	-	-	-	36,0
12	Lubelskie	1 888 947	70 000	1 818 947	-	-	-	52,5
13	Biała Podlaska	60 495	-	60 495	-	-	-	16,1
14	Chelm	157 500	-	157 500	-	-	-	40,8
15	Lublin	1 547 805	-	1 547 805	-	-	-	65,6
16	Zamość	123 148	70 000	53 148	-	-	-	25,7
17	Lubuskie	575 833	-	575 833	-	-	-	30,5
18	Gorzów Wielkopolski	189 627	-	189 627	-	-	-	23,3
19	Zielona Góra	386 206	-	386 206	-	-	-	35,9
20	Łódzkie	3 780 827	-	3 780 827	-	-	-	71,2
21	Łódź	3 506 624	-	3 506 624	-	-	-	77,8
22	Piotrków Trybunalski	132 714	-	132 714	-	-	-	26,6
23	Skierzwice	141 489	-	141 489	-	-	-	46,4
24	Małopolskie	3 565 962	720 000	2 844 253	-	1 710	-	48,5
25	Kraków	3 070 740	720 000	2 349 040	-	1 699	-	51,9
26	Nowy Sącz	66 175	-	66 175	-	-	-	10,3
27	Tarnów	429 047	-	429 037	-	10	-	53,7
28	Mazowieckie	1 538 157	311 100	1 227 052	-	5	-	45,7
29	Ostrołęka	111 090	-	111 090	-	-	-	29,2
30	Płock	510 209	84 000	426 209	-	-	-	46,4
31	Radom	596 023	-	596 018	-	5	-	43,6
32	Siedlce	320 835	227 100	93 735	-	-	-	62,0
33	Opolskie	346 308	-	346 308	-	-	-	30,3
34	Opole	346 308	-	346 308	-	-	-	30,3
35	Podkarpackie	1 278 842	24 420	1 254 136	-	286	280	49,5
36	Krosno	231 145	-	231 145	-	-	-	55,4
37	Przemyśl	138 901	24 420	114 197	-	284	279	34,1
38	Rzeszów	794 545	-	794 544	-	1	1	54,1
39	Tarnobrzeg	114 251	-	114 250	-	1	-	39,1
40	Podlaskie	1 274 700	-	1 274 698	-	3	-	40,9
41	Białystok	925 583	-	925 580	-	3	-	42,7
42	Łomża	136 900	-	136 900	-	-	-	32,3
43	Suwałki	212 218	-	212 218	-	-	-	40,5
44	Pomorskie	2 022 434	-	2 022 079	-	354	354	31,5
45	Gdańsk	929 355	-	929 001	-	354	354	25,7
46	Gdynia	739 988	-	739 988	-	-	-	41,0
47	Słupsk	258 357	-	258 357	-	-	-	41,5
48	Sopot	94 733	-	94 733	-	-	-	24,9

ciąg dalszy tabeli 5.7. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
49	Śląskie	4 914 106	132 900	4 768 567	-	12 640	12 610	30,3
50	Bielsko-Biała	220 150	-	220 150	-	-	-	17,8
51	Bytom	262 810	-	262 810	-	-	-	27,9
52	Chorzów	241 743	-	241 742	-	-	-	34,3
53	Częstochowa	553 218	-	553 218	-	-	-	39,9
54	Dąbrowa Górnicza	312 057	-	305 785	-	6 272	6 272	36,6
55	Gliwice	373 198	-	373 198	-	-	-	28,6
56	Jastrzębie-Zdrój	30 143	-	30 138	-	5	-	5,9
57	Jaworzno	165 670	-	165 670	-	-	-	28,6
58	Katowice	701 388	-	701 376	-	12	12	32,1
59	Mysłowice	102 207	-	102 207	-	-	-	23,8
60	Piekary Śląskie	111 866	-	111 775	-	91	91	34,7
61	Ruda Śląska	250 121	-	247 822	-	2 299	2 299	29,9
62	Rybnik	247 174	-	247 174	-	-	-	25,9
63	Siemianowice Śląskie	79 400	30 900	48 500	-	-	-	21,0
64	Sosnowiec	182 253	58 000	124 253	-	-	-	17,1
65	Świętochłowice	87 561	-	87 561	-	-	-	34,1
66	Tychy	122 277	44 000	78 253	-	24	-	13,4
67	Zabrze	545 257	-	541 328	-	3 928	3 928	54,9
68	Żory	325 613	-	325 606	-	7	7	85,9
69	Świętokrzyskie	975 093	-	975 093	-	-	-	65,4
70	Kielce	975 093	-	975 093	-	-	-	65,4
71	Warmińsko-mazurskie	635 428	126 000	506 374	-	3 054	3 054	31,6
72	Elbląg	311 365	126 000	185 365	-	-	-	44,3
73	Olsztyn	324 063	-	321 009	-	3 054	3 054	24,8
74	Wielkopolskie	1 815 605	-	1 815 553	-	52	39	31,3
75	Kalisz	261 983	-	261 983	-	-	-	39,6
76	Konin	185 380	-	185 380	-	-	-	33,9
77	Leszno	217 311	-	217 299	-	12	-	50,1
78	Poznań	1 150 930	-	1 150 891	-	40	39	27,7
79	Zachodniopomorskie	2 372 258	-	2 372 258	-	-	-	65,3
80	Koszalin	322 938	-	322 938	-	-	-	48,1
81	Szczecin	1 905 597	-	1 905 597	-	-	-	72,2
82	Świnoujście	143 723	-	143 723	-	-	-	44,7

Rozdział VI. Wykonanie budżetów przez powiaty

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

W 2019 r. powiaty uzyskały dochody budżetowe w łącznej kwocie 30 696 261 tys. zł, co stanowiło 100,3% planowanych dochodów (w 2018 r. – 98,3%). Spośród ogólnej liczby 314 powiatów dochody ogółem powyżej planu zrealizowało 168 jednostek (w 2018 r. – 128). W skali kraju plan dochodów został zrealizowany na poziomie od 82,1% do 119,3%, przy czym 248 powiatów wykonało dochody w przedziale od 95% do 105% planu. W układzie województw wykonanie dochodów wahało się od 97,2% w powiatach województwa zachodniopomorskiego do 104,2% w powiatach województwa podlaskiego.

Dochody powiatów w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	27 959 347,0	30 696 260,6	100,3	109,8	100,0
Dochody własne	10 076 281,2	12 312 343,0	104,7	122,2	40,1
Dotacje celowe, w tym:	7 377 418,4	6 737 566,6	93,4	91,3	21,9
– na zadania zlecone, w tym:	2 794 322,1	2 972 271,7	99,2	106,4	9,7
– program „Rodzina 500+”	188 652,4	210 606,9	98,9	111,6	0,7
Subwencja ogólna	10 505 647,4	11 646 351,0	100,1	110,9	38,0

Wykonanie dochodów własnych powiatów było wyższe od planowanego o 4,7% (w 2018 r. wskaźnik wykonania wyniósł 102,9%). Ponadplanowe wykonanie wystąpiło zarówno w dochodach własnych bieżących, jak i majątkowych i wynikało między innymi z pozyskania środków z Funduszu Dróg Samorządowych. Na wyższe niż prognozowane wykonanie tych dochodów wpłynęły przede wszystkim pozostałe dochody. W 249 jednostkach wystąpiła ponadplanowa realizacja dochodów własnych, natomiast w siedmiu odnotowano wykonanie planu tych dochodów na poziomie niższym niż 90%. Dotacje celowe zostały wykonane na poziomie 93,4% oczekiwanych środków (w 2018 r. – 90,3%). Dochody z tego źródła na poziomie powyżej 95% planu uzyskało 196 powiatów, w przedziale od 75% do 95% – 105 powiatów, do 75% planu – 13 powiatów. W budżetach powiatów dotacje na realizację programu „Rodzina 500+” zaplanowane zostały w wysokości 212 919 tys. zł, a pozyskano środki w kwocie 210 607 tys. zł. Wskaźnik wykonania planu wyniósł więc 98,9% (w 2018 r. – 98,8%). W całości są to dotacje na realizację zadań bieżących i podobnie jak w 2018 r., stanowiły jedynie 0,7% dochodów ogółem.

Podobnie jak w roku poprzednim, subwencja ogólna została wykonana w 100,1%.

Dochody bieżące zostały wykonane w kwocie 27 103 345 tys. zł, tj. 100,5% planu (w 2018 r. – 100,7%). W poszczególnych jednostkach wykonanie planu dochodów bieżących mieściło się w przedziale od 91,2% do 110,0%, przy czym zdecydowana większość powiatów (208) wykonała je powyżej planu.

Dochody majątkowe zostały zrealizowane w kwocie 3 592 915 tys. zł, co stanowiło 98,4% planu (w 2018 r. – 83%). Większość powiatów (169 jednostek) wykonała plan dochodów majątkowych w przedziale od 80% do 110%, poniżej 80,0% – 61 powiatów, natomiast powyżej 110% dochody z tego źródła uzyskały 84 powiaty. Dochody ze sprzedaży majątku wykonano w kwocie 111 453 tys. zł, tj. na poziomie 73,3% planu (w 2018 r. – 75,7%). Dochodów z tego tytułu nie uzyskały cztery powiaty.

Dochody powiatów w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	27 959 347,0	30 696 260,6	100,3	109,8	100,0
Dochody bieżące, z tego:	24 731 500,7	27 103 345,2	100,5	109,6	88,3
Dochody własne, z tego:	9 729 943,7	10 739 246,8	102,4	110,4	35,0
– PIT	5 633 654,6	6 254 952,0	101,4	111,0	20,4
– CIT	199 466,7	217 334,0	107,6	109,0	0,7
– podatki i opłaty	1 155 817,5	1 188 364,1	103,7	102,8	3,9
– pozostałe	2 741 004,9	3 078 596,7	103,5	112,3	10,0
Dotacje celowe, w tym	4 685 448,1	4 825 047,7	97,6	103,0	15,7
– na zadania zlecone, w tym:	2 726 904,3	2 895 337,4	99,3	106,2	9,4
– program „Rodzina 500+”	188 652,4	210 606,9	98,9	111,6	0,7
– na zadania własne	1 521 903,0	1 477 535,7	94,5	97,1	4,8
Subwencja ogólna, w tym:	10 316 108,9	11 539 050,7	100,1	111,9	37,6
– oświatowa	7 640 716,7	8 564 473,8	100,0	112,1	27,9
– wyrównawcza	2 005 673,1	2 249 670,9	100,0	112,2	7,3
Dochody majątkowe, z tego:	3 227 846,3	3 592 915,3	98,4	111,3	11,7
Dochody własne, w tym:	346 337,5	1 569 648,3	124,0	453,2	5,1
– dochody ze sprzedaży majątku	215 500,6	111 453,2	73,3	51,7	0,4
Dotacje celowe, w tym	2 691 970,3	1 912 518,8	84,1	71,0	6,2
– na zadania zlecone, w tym:	67 417,8	76 934,3	94,8	114,1	0,3
– program „Rodzina 500+”	-	-	x	x	x
– na zadania własne	1 765 220,2	1 177 196,5	80,4	66,7	3,8
Subwencja ogólna	189 538,5	107 300,3	100,0	56,6	0,3

Powiaty pozyskały bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych w kwocie 1 783 277 tys. zł, co stanowi 83,6% wielkości planowanych (w 2018 r. – 74,4%). Większość powiatów (195 jednostek) wykonało dochody z tego tytułu w przedziale od 70% do 110% planowanych wartości. Dochody ze źródeł zagranicznych o charakterze majątkowym wyniosły 1 046 506 tys. zł, tj. 79,2% planu (70,4% w 2018 r.), natomiast o charakterze bieżącym – 736 771 tys. zł, tj. 90,6% planu (81,7% w 2018 r.).

Dochody powiatów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych¹⁾ w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	27 959 347,0	30 696 260,6	100,3	109,8	100,0
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 798 138,6	1 783 277,3	83,6	99,2	5,8
Dochody bieżące, w tym:	24 731 500,7	27 103 345,2	100,5	109,6	88,3
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	709 399,3	736 771,4	90,6	103,9	2,4
Dochody majątkowe, w tym:	3 227 846,3	3 592 915,3	98,4	111,3	11,7
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 088 739,3	1 046 506,0	79,2	96,1	3,4

¹⁾ Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania*.

1.2. Wykonanie planu wydatków

W 2019 r. powiaty zrealizowały wydatki budżetowe w łącznej kwocie 29 630 700 tys. zł, co stanowiło 92,9% planu (w 2018 r. – 93,2%). Wykonanie wydatków wahało się od 88,8% w powiatach województwa świętokrzyskiego do 95,6% w powiatach województwa opolskiego. W skali kraju plan wydatków został zrealizowany na poziomie od 71,0% do 99,5%, przy czym w 56 powiatach plan wydatków został zrealizowany poniżej 90%, w 149 – w przedziale 90%–95%, a w 109 powiatach powyżej 95%.

Wydatki bieżące zostały wykonane w kwocie 24 341 257 tys. zł (95,2% planu wobec 95,4% planu w 2018 r.). Realizacja planu wydatków bieżących wahała się między 78,4% a 99,5%. W 301 powiatach zrealizowano je na poziomie 90–100%. Spośród nich najwyższym wskaźnikiem wykonania planu charakteryzowały się wydatki przeznaczone na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (98,4%, tj. o 0,2 punktu procentowego mniej niż w 2018 r.). W 300 powiatach wydatki te zrealizowano na poziomie powyżej 96% wielkości zaplanowanych.

Wydatki powiatów w latach 2018 i 2019

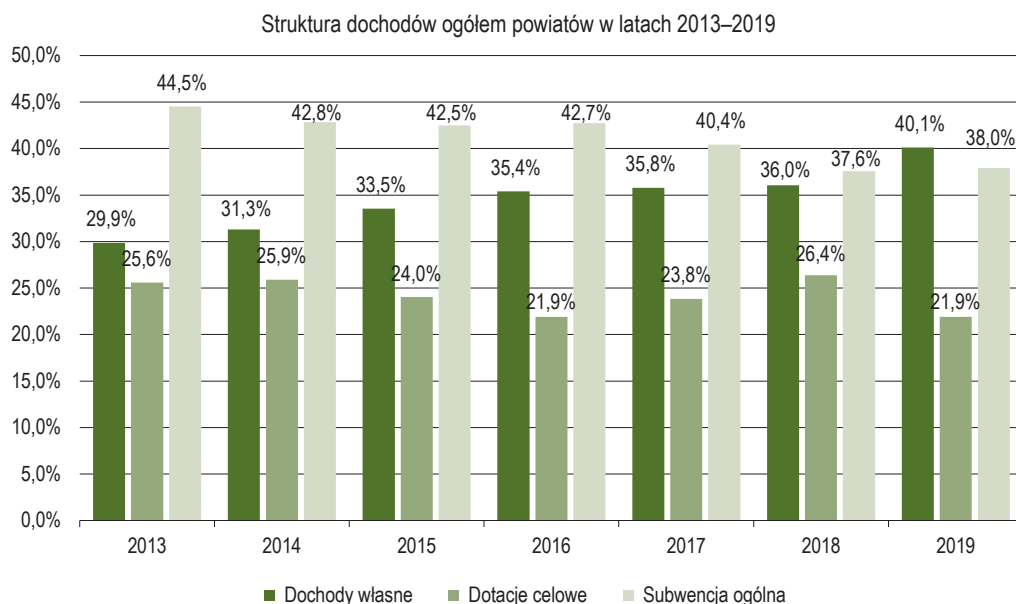
Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	28 656 570,5	29 630 700,1	92,9	103,4	100,0
Wydatki bieżące, z tego:	22 673 786,8	24 341 256,6	95,2	107,4	82,1
– wydatki jednostek budżetowych, z tego:	19 116 814,1	20 559 119,5	96,0	107,5	69,4
– wynagrodzenia i pochodne	13 639 100,2	14 912 896,9	98,4	109,3	50,3
– pozostałe bieżące	5 477 713,9	5 646 222,6	90,4	103,1	19,1
– świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 002 126,1	1 056 690,0	95,1	105,4	3,6
– dotacje	1 675 980,0	1 815 705,8	96,4	108,3	6,1
– wydatki na poręczenia i gwarancje	6 797,8	9 608,5	29,7	141,3	0,0
– wydatki na obsługę długu	155 071,7	180 154,8	90,4	116,2	0,6
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	716 997,1	719 978,0	75,9	100,4	2,4
Wydatki majątkowe, w tym:	5 982 783,8	5 289 443,5	83,9	88,4	17,9
– wydatki inwestycyjne, w tym:	5 934 500,9	5 215 589,3	84,0	87,9	17,6
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 658 168,7	1 433 735,6	82,1	86,5	4,8

Wykonanie wydatków majątkowych wyniosło 5 289 444 tys. zł i stanowiło 83,9% planu (w 2018 r. – 85,8%). Powyżej 85% planu zrealizowało je 185 powiatów, w przedziale od 50% do 85% – 116, natomiast do 50% – 13, w tym cztery powiaty zrealizowały poniżej 30% zaplanowanych wydatków majątkowych.

2. Struktura dochodów i wydatków

Niezmiennie głównym źródłem dochodów powiatów były środki z subwencji ogólnej oraz z dotacji celowych, które łącznie stanowiły 59,9% dochodów ogółem (w 2018 r. – 64,0%). Pozostałe 40,1% dochodów to dochody własne (w 2018 r. – 36,0%).

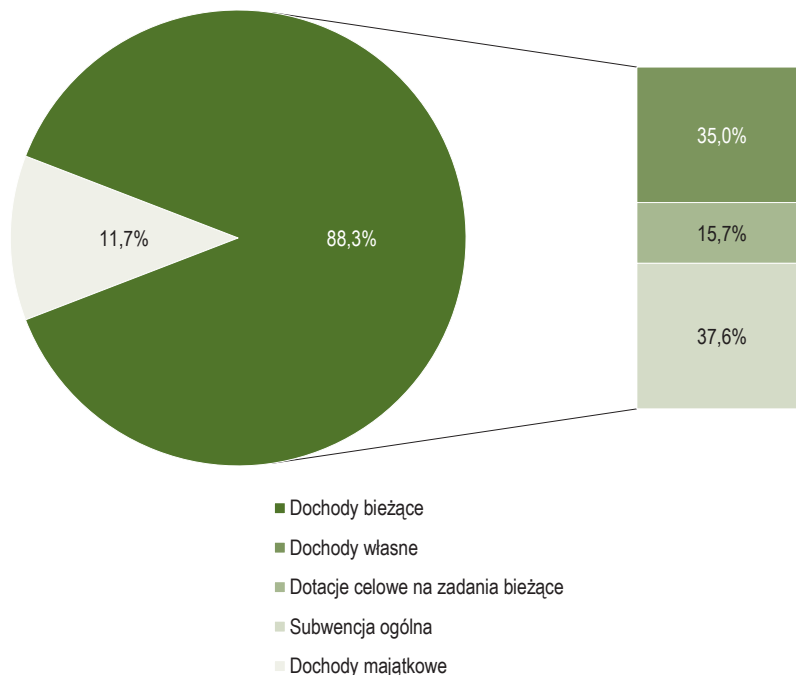
Najwyższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem wystąpił w 41 powiatach i stanowił od 50,0% do 68,2%. Jednak w zdecydowanej większości powiatów (w 264 jednostkach) dochody własne stanowiły od 25% do 50% dochodów ogółem, natomiast w dziewięciu powiatach w przedziale od 19,7% do 25,0%. Z ogólnej kwoty dochodów własnych 52,6% stanowiły dochody z udziałów w podatkach PIT i CIT (w 2018 r. – 57,9%).



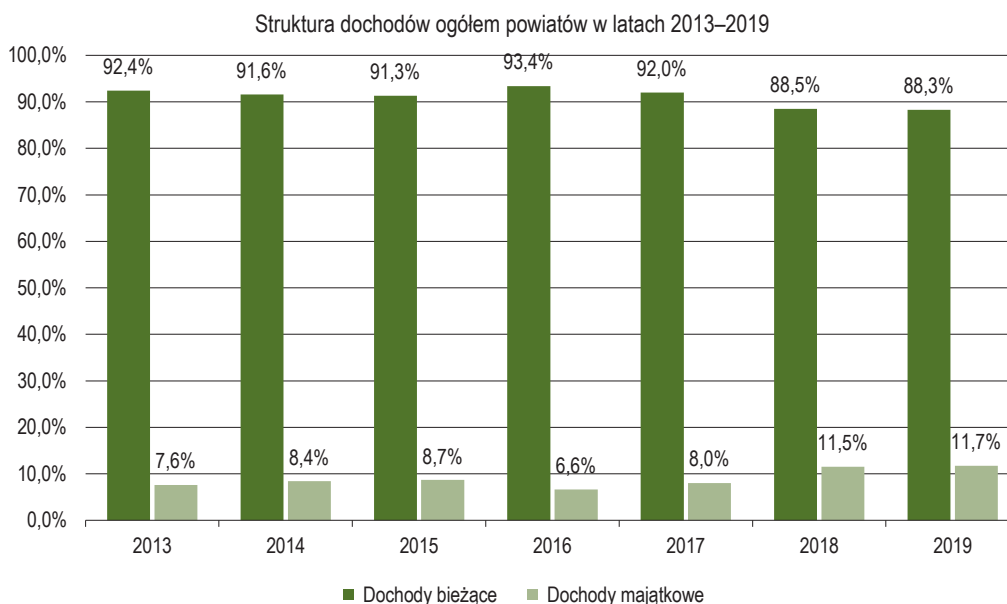
Dotacje celowe w strukturze dochodów ogółem osiągnęły poziom 21,9% (w 2018 r. – 26,4%). Dla 253 powiatów dotacje celowe wyniosły od 15% do 30% ich dochodów ogółem. Z ogólnej kwoty dotacji celowych 44,1% to dotacje na realizację zadań zleconych.

Subwencja ogólna stanowiła 38,0% dochodów ogółem (w 2018 r. – 37,6%), przy czym jej poziom był zróżnicowany – dla większości powiatów (232 jednostek) stanowiła od 30% do 50% dochodów ogółem, w skrajnych przypadkach: dla dziewięciu powiatów stanowiła mniej niż 20%, a dla jednego powiatu – 63,2%.

Struktura dochodów ogółem powiatów w 2019 r.



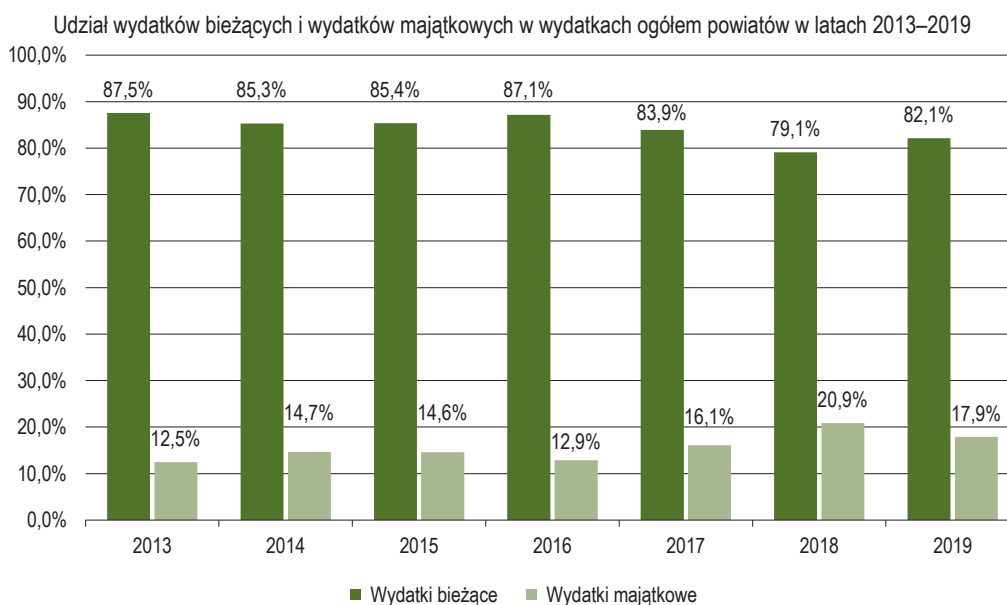
Analiza struktury dochodów wskazuje, że przeważającą ich część stanowiły dochody bieżące – 88,3% (w 2018 r. – 88,5%). Spośród nich dominującym źródłem była subwencja ogólna wynosząca 42,6% dochodów bieżących (wzrost w stosunku do roku ubiegłego o 0,9 punktu procentowego).



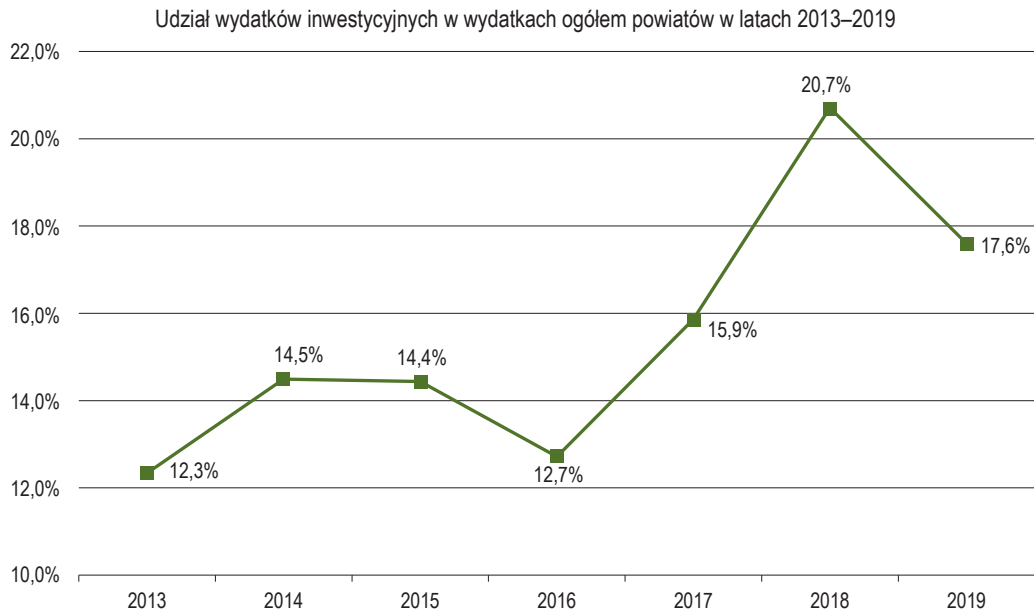
Dochody majątkowe stanowiły 11,7% dochodów ogółem (w 2018 r. – 11,5%). Ich udział wahał się od 8,3% w powiatach województwa dolnośląskiego do 24,1% w powiatach województwa podlaskiego. Dominującym źródłem dochodów majątkowych, podobnie jak w roku ubiegłym, były dotacje celowe, które stanowiły 53,2%, jednak w stosunku do 2018 r. ich udział w strukturze zmalał o 30,2 punktu procentowego. W 296 powiatach uzyskane dotacje na zadania inwestycyjne wyniosły mniej niż 15% dochodów ogółem. Dochody własne stanowiły 43,7% dochodów majątkowych, co stanowi wzrost o 33 punkty procentowe w stosunku do roku poprzedniego. Dochody ze sprzedaży majątku stanowiły jedynie 3,1% dochodów majątkowych, podczas gdy w roku ubiegłym – 6,7% tych dochodów. Dla 281 powiatów udział dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem nie przekroczył 1%, a dla pozostałych 33 powiatów, które ten dochód osiągnęły, stanowił od 1% do 5,3% dochodów ogółem.

Struktura wydatków nie uległa istotnym zmianom w porównaniu z rokiem ubiegłym. Wydatki bieżące stanowiły 82,1% wydatków ogółem (wzrost o 3,0 punkty procentowe). W skali województw ich udział kształtował się w granicach od 71,2% w powiatach województwa podlaskiego do 87,9% w powiatach województwa dolnośląskiego. Wydatki o charakterze majątkowym stanowiły w budżetach powiatów 17,9% wydatków ogółem (w 2018 r. – 20,9%).

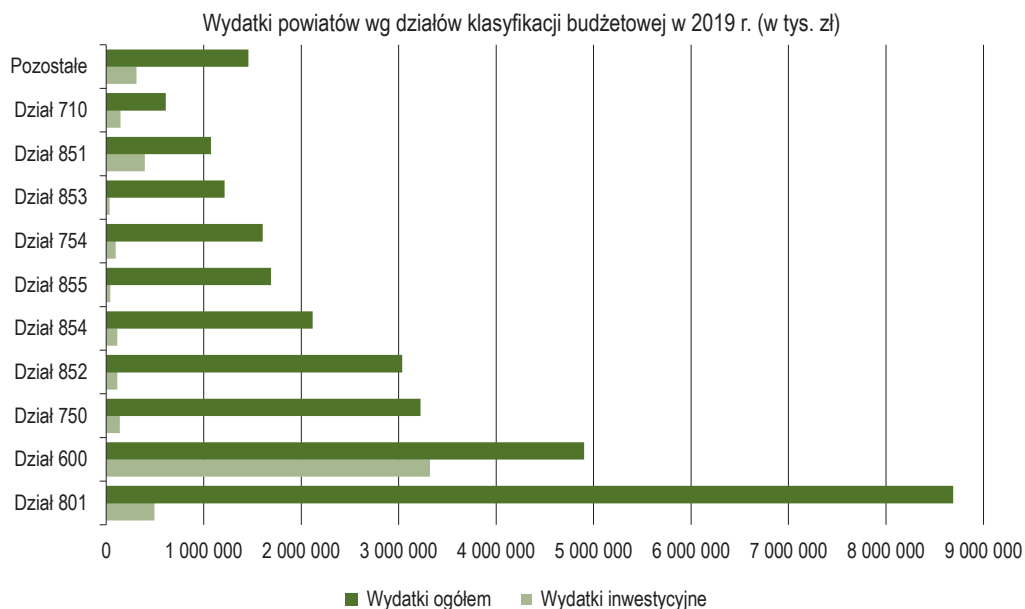
Dla 285 powiatów wydatki bieżące stanowiły ponad 70% wydatków ogółem, natomiast najniższy ich udział wyniósł 55,2%, a najwyższy 98,6%.



Największy udział w strukturze wydatków bieżących stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, na które powiaty przeznaczyły średnio 50,3% wydatków ogółem (w 2018 r. – 47,6%). Zróżnicowanie tej grupy wydatków w skali kraju było duże. W trzech powiatach wydatki na wynagrodzenia nie przekroczyły 30%, a w pięciu powiatach stanowiły ponad 65% ich wydatków ogółem. Dotacje, świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp, osiągnęły poziom odpowiednio: 6,1%, 3,6% i 2,4% (w 2018 r. odpowiednio – 5,8%, 3,5%, 2,5%), natomiast na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje powiaty przeznaczyły, jak w roku ubiegłym, łącznie 0,6% wydatków.

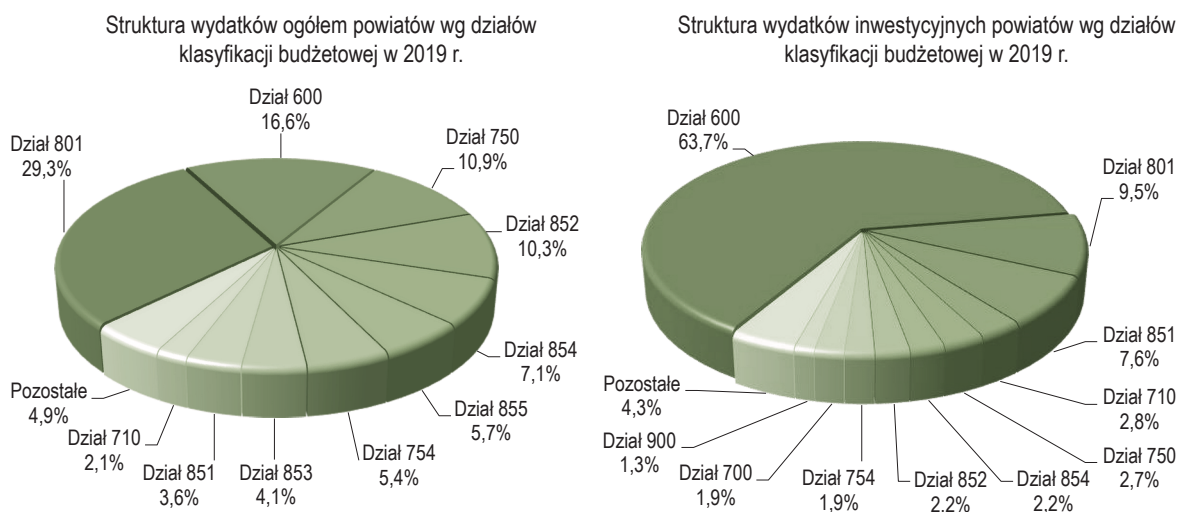


Zrealizowane przez powiaty w 2019 r. wydatki majątkowe w strukturze wydatków ogółem stanowiły 17,9% (w 2018 r. – 20,9%) i były to głównie wydatki inwestycyjne. Udział wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem wahał się od 1,4% do 44,8%, przy czym w większości powiatów (w 285 jednostkach) na inwestycje przeznaczono od 5% do 35% wydatków. Na realizację zadań i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych powiaty przeznaczyły 27,5% wydatków inwestycyjnych (w 2018 r. – 27,9%).



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 710 – Działalność usługowa.

W ujęciu działów klasyfikacji budżetowej najwyższy udział w wydatkach ogółem powiatów stanowiły niezmiennie wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą – 36,4% (w 2018 r. – 34,9%). Kolejnymi znaczącymi pozycjami były wydatki na realizację zadań z tytułu pomocy społecznej, pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej i rodziny – łącznie 20,1% (w 2018 r. – 19,6%). Ponadto na transport i łączność oraz administrację publiczną powiaty przeznaczyły odpowiednio – 16,6% i 10,9% (w 2018 r. – 19,1% oraz 10,7%) wydatków ogółem.



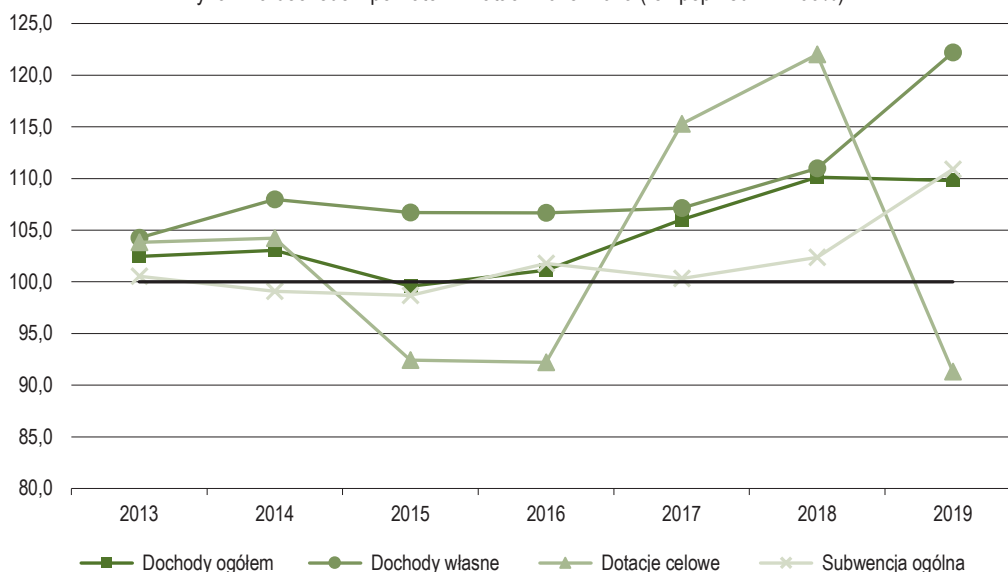
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 710 – Działalność usługowa, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

Największą część wydatków inwestycyjnych w 2019 r. powiaty przeznaczyły na rozwój infrastruktury transportowej. Wydatki na realizację zadań w tym obszarze stanowiły 63,7% wydatków inwestycyjnych ogółem (w 2018 r. – 66,3%). Na inwestycje transportowe najwięcej ze swojego budżetu przeznaczyły powiaty województwa podlaskiego (74,0%), a najmniej świętokrzyskiego (49,1%). W 2019 r. powiaty przeznaczyły również znaczne środki na zadania inwestycyjne w oświacie oraz ochronie zdrowia – odpowiednio 9,5% i 7,6% tych wydatków (w 2018 r. – 11,0% i 5,8%).

3. Dynamika dochodów i wydatków

Dochody ogółem powiatów w 2019 r. w porównaniu z rokiem ubiegłym wzrosły o 9,8% (w 2018 r. wzrost o 10,1%). Wskaźniki dynamiki dochodów w skali kraju wahały się od 81,2% do 160,4%, natomiast w układzie województw kształtowały się od 105,0% w powiatach województwa pomorskiego do 116,2% w powiatach województwa lubelskiego. Na wzrost dochodów ogółem powiatów w 2019 r. decydujący wpływ miał wzrost dochodów własnych oraz subwencji ogólnej odpowiednio o 22,2% i 10,9% (w 2018 r. wzrost o 11,0% i 2,4%). Nastąpił natomiast spadek dochodów z tytułu dotacji celowych o 8,7% (w 2018 r. wzrost o 22,0%).

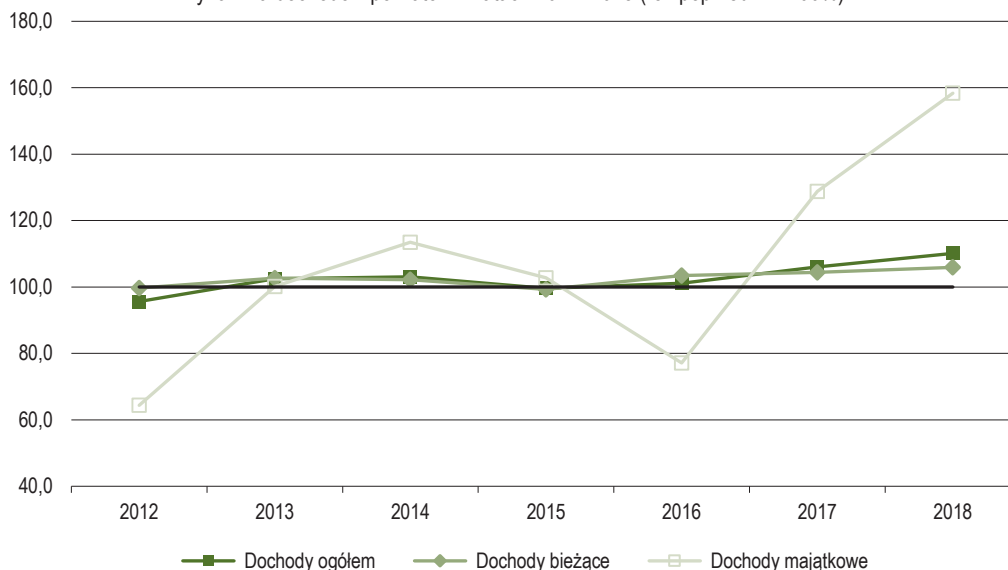
Dynamika dochodów powiatów w latach 2013–2019 (rok poprzedni = 100%)



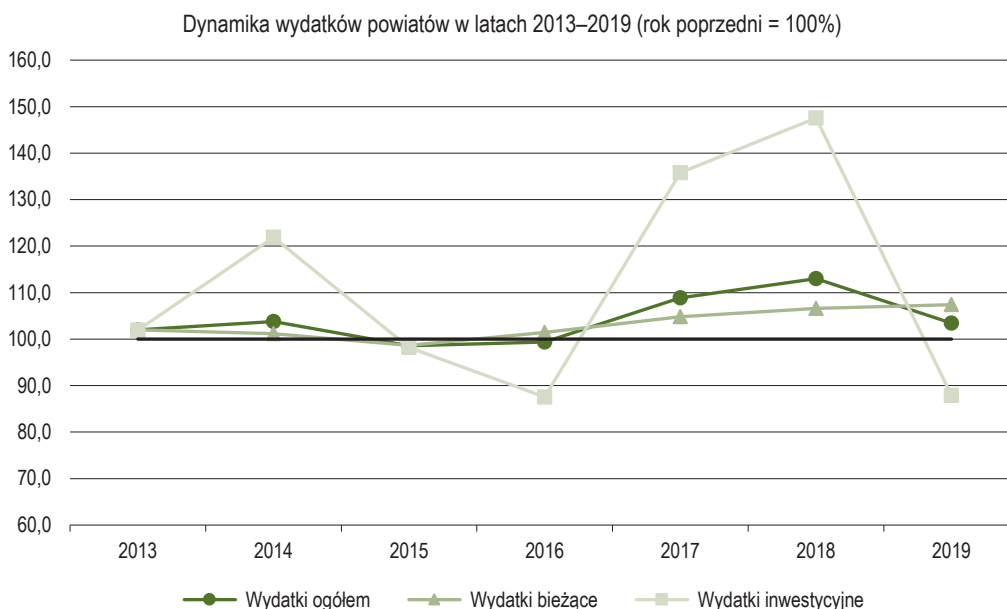
Dochody bieżące powiatów wzrosły o 9,6% (w 2018 r. – o 5,9%). Na dynamikę dochodów bieżących wpływ miał wzrost subwencji ogólnej oraz dochodów własnych odpowiednio o 11,9% i 10,4%, nastąpił również wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych o 3,0%. Dynamika udziałów w podatkach CIT i PIT jako dominującego źródła dochodów własnych wyniosła 111,0%.

W 2019 r. powiaty odnotowały wzrost dochodów majątkowych w porównaniu z rokiem ubiegłym o 365 069 tys. zł, tj. o 11,3% (w 2018 r. – o 58,4%). Na ich dynamikę miał wpływ znaczny wzrost dochodów własnych o 1 223 311 tys. zł, których wskaźnik wzrostu wyniósł 453,2%. Wynikało to z pozyskania przez powiaty środków z Funduszu Dróg Samorządowych. Dochody własne z tytułu sprzedaży majątku zmalały o 48,3% w stosunku do 2018 r. Dochody majątkowe z tytułu subwencji ogólnej oraz dotacji celowej zmalały odpowiednio o 43,4% i 29,0%.

Dynamika dochodów powiatów w latach 2012–2018 (rok poprzedni = 100%)



Wydatki ogółem powiatów w skali kraju w 2019 r. w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosły o 3,4% (w 2018 r. – 13,0%), przy czym wskaźniki dynamiki w poszczególnych województwach wahały się od 94,7% w powiatach województwa wielkopolskiego do 108,4% w powiatach województw lubelskiego i warmińsko-mazurskiego. Wskaźniki dynamiki w skali kraju wahały się od 45,3% do 190,8%. W 208 powiatach poniesione wydatki były wyższe w porównaniu z rokiem 2018.



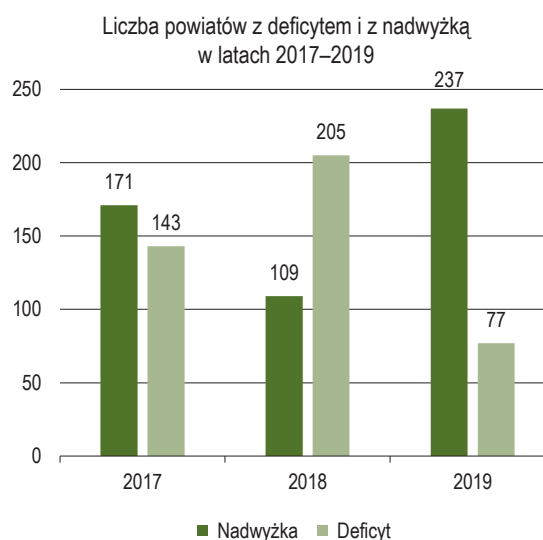
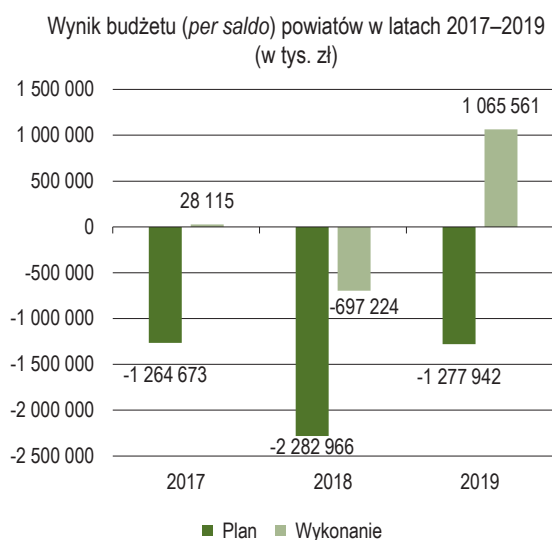
Wydatki bieżące wzrosły o 7,4% (w 2018 r. – 6,6%). Wzrost tej grupy wydatków odnotowano w 95,5% ogółu powiatów. Najwyższy wzrost wystąpił w wydatkach na poręczenia i gwarancje oraz na obsługę długu odpowiednio o 41,3% i 16,2%, ale ich udział w strukturze wydatków jest śladowy. Wzrost odnotowano również w pozostałych grupach wydatków, tj. wynagrodzeniach i pochodnych, dotacjach, świadczeniach na rzecz osób fizycznych oraz wydatkach związanych z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych odpowiednio o 9,3%, 8,3%, 5,4% i 0,4%.

Po dwóch latach wzrostu w 2019 r. nastąpiło wyhamowanie inwestycji powiatów. Wskaźnik dynamiki tej grupy wydatków wyniósł 88,4% (w 2018 r. – 146,5%) i wahał się od 67,5% w powiatach województwa wielkopolskiego do 116,8% w powiatach województwa lubelskiego. W stosunku do 2018 r. wydatki inwestycyjne zmalały o 12,1% (w roku ubiegłym wzrost o 47,5%), w tym wydatki związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych zmalały o 13,5% (w 2018 r. wzrost o 114,9%).

W 2019 r. dynamika wydatków na realizację programów i projektów współfinansowanych środkami ze źródeł zagranicznych wyniosła 90,7%, podczas gdy w 2018 r. – 184,9%.

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

Per saldo powiaty zamknęły 2019 r. nadwyżką w kwocie 1 065 560 tys. zł, co stanowi 3,5% dochodów wykonanych ogółem przy planowanym deficycie w kwocie 1 277 942 tys. zł. Wynik ten był efektem zamknięcia roku budżetowego nadwyżką w 237 powiatach w łącznej kwocie 1 357 503 tys. zł oraz deficytem w 77 powiatach w łącznej kwocie 291 942 tys. zł. Poprzedni rok powiaty zamknęły budżety *per saldo* deficytem w kwocie 697 224 tys. zł, stanowiącym 2,5% uzyskanych dochodów. Wówczas spośród 314 powiatów deficytem zakończyło rok budżetowy 205 jednostek, a 109 osiągnęło nadwyżkę. W porównaniu do roku poprzedniego o 128 wzrosła więc liczba powiatów, które osiągnęły wynik dodatni.



Podobnie jak w roku poprzednim, przychody zwrotne stanowiły główne źródło sfinansowania deficytu budżetowego powiatów. Przychodami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów, pożyczek i emisji obligacji powiaty pokryły 71,1% kwoty deficytu (spadek o 5,2 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego). Wolne środki i nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych pokryły 28,9% deficytu (wzrost o 5,2 punktu procentowego).

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody w latach 2018 i 2019

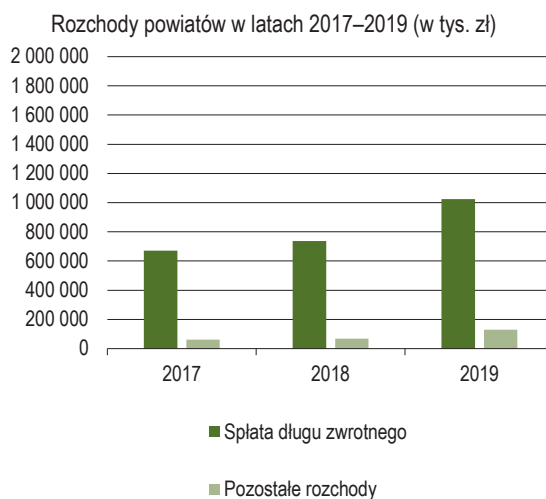
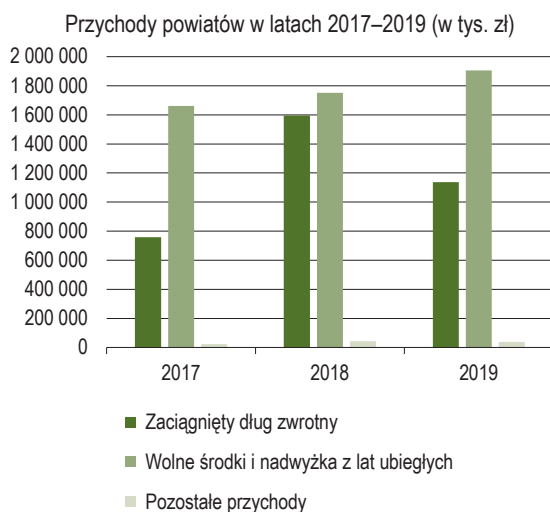
Wyszczególnienie	2018	2019		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wynik budżetu	-697 223,6	1 065 560,5	x	x
– nadwyżka	277 817,7	1 357 502,9	x	x
– deficyt	-975 041,3	-291 942,4	x	x
Przychody ogółem, w tym:	3 388 325,3	3 080 725,4	90,9	100,0
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	1 595 410,5	1 136 387,2	71,2	36,9
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	120 872,8	80 710,7	66,8	2,6
– wolne środki i nadwyżka	1 750 468,4	1 904 944,0	108,8	61,8
Rozchody ogółem, w tym:	803 923,7	1 152 978,6	143,4	100,0
– spłata długu zwrotnego, w tym:	736 363,2	1 023 223,6	139,0	88,7
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	62 229,5	83 604,4	134,3	7,3

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Zrealizowane w 2019 r. przychody w kwocie 3 080 725 tys. zł były niższe w stosunku do 2018 r. o 9,1%. Spowodowane to było spadkiem przychodów z tytułu zaciągniętego długu zwrotnego o 28,8% (w tym na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych o 33,2%). Spośród 314 powiatów 159 jednostek korzystało z tego źródła przychodów (w 2018 r. – 219).

Podobnie jak w latach ubiegłych, wpływy z tytułu wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych stanowiły główne źródło przychodów powiatów, ich udział w strukturze przychodów uległ zwiększeniu z 51,7% w 2018 r. do 61,8% w 2019 r., podczas gdy udział przychodów z tytułu zaciągniętego długu zwrotnego zmalał z 47,1% w 2018 r. do 36,9% w 2019 r.

Powiaty w 2019 r. zrealizowały rozchody ogółem w kwocie 1 152 979 tys. zł (w 2018 r. – 803 924 tys. zł). Główną pozycję rozchodów stanowiły spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych w wysokości 1 023 224 tys. zł, które wzrosły o 39,0% w stosunku do roku poprzedniego (2018 r. – wzrost o 9,7%). Ich udział w strukturze ukształtował się na poziomie 88,7%. W 17 jednostkach (5,4% ogółu powiatów) nie wystąpiły rozchody przeznaczone na spłatę długu.



5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

W 2019 r. wzrosło zadłużenie powiatów w stosunku do roku ubiegłego o 1,7% i wyniosło ogółem 6 580 247 tys. zł (w 2018 r. wzrost o 14,9% do kwoty 6 467 456 tys. zł). Zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji stanowią 99,9% ogólnej wartości zadłużenia powiatów. W pozostałej części są to zobowiązania wymagalne w kwocie 3 697 tys. zł, które wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 5,2%.

Zobowiązania powiatów zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	Stan na 31 grudnia (w tys. zł)		Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Kwota długu, w tym:	6 467 455,7	6 580 247,3	114,9	101,7	100,0	100,0
– kredyty, pożyczki, obligacje	6 463 943,3	6 576 550,7	115,0	101,7	99,9	99,9
– zobowiązania wymagalne	3 512,4	3 696,6	63,5	105,2	0,1	0,1
Relacja zobowiązań do dochodów (w %)	23,1	21,4	x	x	x	x
Należności ogółem, w tym:	617 357,1	680 370,9	108,1	110,2	100,0	100,0
– należności wymagalne	508 320,8	560 297,9	110,2	110,2	82,3	82,4

Pomimo wzrostu ogólnej kwoty zobowiązań 178 jednostek, tj. 56,7% powiatów, odnotowało spadek kwoty długu (w tym jeden powiat dokonał całkowitej spłaty zadłużenia), wzrost wystąpił w 126 jednostkach, tj. 40,1% ogółu powiatów, sześć powiatów utrzymało zobowiązania na poziomie roku ubiegłego, a cztery pozostają nadal niezadłużone. Na koniec 2019 r. pięć powiatów nie posiadało zadłużenia.

Relacja zobowiązań do dochodów wykonanych wyniosła 21,4% (w 2018 r. – 23,1%). Dla 221 jednostek wskaźnik zadłużenia do dochodów obniżył się w stosunku do 2018 r. Relacja zadłużenia do dochodów powyżej 85% wystąpiła w trzech powiatach: śremskim – 127,6%, kluczborskim – 104,8% oraz gorzowskim – 85,2%. Jednostki te realizują programy postępowania naprawczego lub ostrożnościowego. W układzie województw wartości skrajne relacji uzyskały powiaty województw podlaskiego – 11,5% i lubuskiego – 31,5%.

Wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań powiatów z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec 2019 r. wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 13,9% i wyniosła 539 025 tys. zł (w 2018 r. zmalała o 4,6%). Wystąpiły również zobowiązania wymagalne z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji o wartości nominalnej 1 249 tys. zł.

W 2019 r. kwota należności ogółem powiatów zwiększyła się o 10,2% w stosunku do roku poprzedniego i wyniosła 680 371 tys. zł. Były to głównie należności wymagalne stanowiące 82,4% ogółu należności, a ich wielkość wzrosła o 10,2% w porównaniu z rokiem ubiegłym.

Tabela 6.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	POLSKA, w tym:	30 608 086	30 696 261	100,3	31 886 028	29 630 700	92,9	-1 277 942	1 065 560
2	Dolnośląskie	2 413 874	2 403 409	99,6	2 454 675	2 297 990	93,6	-40 802	105 419
3	Kujawsko-pomorskie	1 617 140	1 609 350	99,5	1 666 102	1 555 839	93,4	-48 962	53 511
4	Lubelskie	2 011 069	2 021 353	100,5	2 082 436	1 953 310	93,8	-71 367	68 044
5	Lubuskie	865 861	868 772	100,3	899 758	841 029	93,5	-33 897	27 743
6	Łódzkie	1 869 207	1 867 868	99,9	1 965 795	1 846 035	93,9	-96 589	21 833
7	Małopolskie	2 454 044	2 499 485	101,9	2 559 823	2 394 602	93,5	-105 780	104 883
8	Mazowieckie	3 892 312	3 946 062	101,4	4 035 484	3 778 177	93,6	-143 171	167 885
9	Opolskie	938 469	936 010	99,7	1 021 596	977 034	95,6	-83 126	-41 024
10	Podkarpackie	2 030 012	2 053 487	101,2	2 121 025	1 974 616	93,1	-91 013	78 871
11	Podlaskie	980 994	1 022 506	104,2	1 041 136	951 084	91,4	-60 141	71 422
12	Pomorskie	1 861 097	1 830 463	98,4	1 985 449	1 828 558	92,1	-124 351	1 905
13	Śląskie	2 061 604	2 082 909	101,0	2 155 235	2 025 198	94,0	-93 631	57 711
14	Świętokrzyskie	1 316 969	1 307 219	99,3	1 347 829	1 196 691	88,8	-30 859	110 528
15	Warmińsko-mazurskie	1 589 967	1 569 929	98,7	1 687 949	1 566 359	92,8	-97 982	3 570
16	Wielkopolskie	3 108 872	3 125 003	100,5	3 211 408	2 943 691	91,7	-102 536	181 312
17	Zachodniopomorskie	1 596 594	1 552 435	97,2	1 650 328	1 500 489	90,9	-53 735	51 947

Tabela 6.2. Wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu powiatów w 2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA, w tym:	1 065 560	1 357 503	237	291 942	77	14 174	193 303	-	3 988	80 477
2	Dolnośląskie	105 419	115 164	21	9 746	5	-	7 295	-	-	2 450
3	Kujawsko-pomorskie	53 511	75 358	13	21 847	6	2 100	15 437	-	645	3 664
4	Lubelskie	68 044	88 834	13	20 790	7	-	10 993	-	-	9 797
5	Lubuskie	27 743	38 497	9	10 754	3	-	10 754	-	-	-
6	Łódzkie	21 833	40 858	16	19 025	5	-	11 394	-	-	7 631
7	Małopolskie	104 883	109 323	17	4 441	2	-	479	-	-	3 962
8	Mazowieckie	167 885	187 132	27	19 247	10	-	13 383	-	-	5 864
9	Opolskie	-41 024	10 455	5	51 479	6	-	43 885	-	-	7 594
10	Podkarpackie	78 871	97 818	18	18 947	3	-	15 126	-	330	3 490
11	Podlaskie	71 422	79 735	12	8 313	2	-	-	-	2 888	5 425
12	Pomorskie	1 905	34 849	8	32 944	8	-	13 010	-	-	19 934
13	Śląskie	57 711	71 986	12	14 275	5	-	13 357	-	124	794
14	Świętokrzyskie	110 528	110 702	12	174	1	-	-	-	-	174
15	Warmińsko-mazurskie	3 570	45 223	14	41 652	5	12 074	23 424	-	-	6 154
16	Wielkopolskie	181 312	195 733	25	14 422	6	-	13 103	-	-	1 318
17	Zachodniopomorskie	51 947	55 835	15	3 888	3	-	1 663	-	-	2 225

Tabela 6.3. Struktura dochodów budżetów powiatów w 2019 r. (w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA, w tym:	30 696 261	88,3	35,0	21,1	3,9	37,6	15,7	11,7	0,4	6,2
2	Dolnośląskie	2 403 409	91,7	38,0	23,8	3,6	35,3	18,4	8,3	0,5	6,4
3	Kujawsko-pomorskie	1 609 350	88,7	32,1	18,3	3,5	39,8	16,8	11,3	0,5	6,5
4	Lubelskie	2 021 353	77,9	26,0	13,7	3,2	37,2	14,7	22,1	0,3	12,4
5	Lubuskie	868 772	90,8	36,1	20,1	4,3	35,6	19,1	9,2	0,1	5,9
6	Łódzkie	1 867 868	91,1	38,3	22,6	4,4	35,4	17,3	8,9	0,8	4,7
7	Małopolskie	2 499 485	89,0	36,3	23,4	3,7	38,0	14,7	11,0	0,1	5,7
8	Mazowieckie	3 946 062	88,1	39,1	26,4	4,1	35,1	13,9	11,9	0,3	6,3
9	Opolskie	936 010	90,6	36,0	20,7	3,3	38,0	16,7	9,4	0,3	5,8
10	Podkarpackie	2 053 487	88,3	28,3	16,4	3,6	42,1	17,9	11,7	0,6	5,4
11	Podlaskie	1 022 506	75,9	25,6	13,8	3,5	31,9	18,4	24,1	0,7	8,7
12	Pomorskie	1 830 463	90,8	36,1	19,9	3,9	41,2	13,5	9,2	0,3	5,5
13	Śląskie	2 082 909	89,6	42,0	29,0	3,9	31,7	15,8	10,4	0,1	6,0
14	Świętokrzyskie	1 307 219	90,5	31,2	15,6	3,5	42,7	16,6	9,5	0,3	5,2
15	Warmińsko-mazurskie	1 569 929	89,5	28,2	14,3	3,3	45,4	15,9	10,5	0,2	4,7
16	Wielkopolskie	3 125 003	87,7	38,8	24,7	4,8	35,5	13,4	12,3	0,3	6,1
17	Zachodniopomorskie	1 552 435	91,0	33,9	17,3	4,2	41,9	15,2	9,0	0,6	3,9

Tabela 6.4. Struktura wydatków budżetów powiatów w 2019 r. (w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	POLSKA, w tym:	29 630 700	82,1	50,3	3,6	6,1	0,6	17,9	17,6
2	Dolnośląskie	2 297 990	87,9	53,1	4,4	6,6	0,9	12,1	12,0
3	Kujawsko-pomorskie	1 555 839	81,4	50,6	4,0	4,6	0,4	18,6	18,2
4	Lubelskie	1 953 310	72,2	46,4	3,0	3,5	0,6	27,8	27,7
5	Lubuskie	841 029	85,6	55,0	4,5	4,0	1,0	14,4	13,9
6	Łódzkie	1 846 035	84,9	54,4	3,6	4,3	0,6	15,1	15,1
7	Małopolskie	2 394 602	81,7	49,1	2,7	8,1	0,6	18,3	18,3
8	Mazowieckie	3 778 177	80,6	48,0	3,2	6,9	0,7	19,4	19,2
9	Opolskie	977 034	81,9	52,2	3,7	5,5	0,8	18,1	17,9
10	Podkarpackie	1 974 616	81,8	50,2	2,6	6,4	0,5	18,2	18,2
11	Podlaskie	951 084	71,2	41,3	2,9	3,5	0,3	28,8	28,7
12	Pomorskie	1 828 558	82,5	50,6	4,7	6,7	0,6	17,5	17,2
13	Śląskie	2 025 198	83,2	48,5	3,6	8,0	0,4	16,8	16,4
14	Świętokrzyskie	1 196 691	87,7	55,3	3,1	6,9	0,8	12,3	12,0
15	Warmińsko-mazurskie	1 566 359	80,9	49,7	4,2	5,9	0,7	19,1	18,9
16	Wielkopolskie	2 943 691	83,1	51,2	3,6	5,6	0,7	16,9	16,4
17	Zachodniopomorskie	1 500 489	87,3	52,9	4,5	7,8	0,7	12,7	12,2

Tabela 6.5. Dynamika dochodów budżetów powiatów w 2019 r. (2018 r. = 100%)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
				Dochody bieżące	z tego:				Dochody majątkowe	w tym:		
		nominalnie	realnie*		dochody własne	w tym:		subwencja ogólna		dotacje celowe	dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
						udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	POLSKA, w tym:	109,8	107,5	109,6	110,4	111,0	102,8	111,9	103,0	111,3	51,7	71,0
2	Dolnośląskie	110,4	108,1	110,7	110,8	110,1	102,5	113,7	105,2	107,0	84,0	94,3
3	Kujawsko-pomorskie	111,9	109,6	111,0	111,2	113,3	101,2	112,2	107,8	118,8	90,0	76,6
4	Lubelskie	116,2	113,9	109,1	107,6	110,3	102,1	112,6	103,4	151,0	35,8	96,1
5	Lubuskie	107,0	104,7	105,1	109,3	109,3	99,5	108,1	93,6	129,4	17,2	97,5
6	Łódzkie	110,3	108,0	109,8	108,9	110,4	108,2	111,0	109,5	115,7	465,7	65,7
7	Małopolskie	113,0	110,7	110,5	111,1	111,3	102,3	112,2	105,0	138,1	43,8	82,8
8	Mazowieckie	110,3	108,0	110,3	110,5	111,3	102,8	112,4	104,8	110,5	47,2	72,5
9	Opolskie	105,1	102,8	107,3	107,6	109,3	101,5	109,0	102,7	88,3	61,1	62,4
10	Podkarpackie	106,2	103,9	109,7	110,9	111,0	102,1	113,1	100,9	85,4	59,3	51,9
11	Podlaskie	115,4	113,1	110,5	110,2	112,0	105,4	109,6	112,3	134,5	34,2	64,0
12	Pomorskie	105,0	102,7	108,9	112,5	111,5	107,2	111,2	95,0	77,5	43,2	53,3
13	Śląskie	107,5	105,2	108,8	109,3	109,7	96,5	112,4	101,2	96,8	44,0	61,6
14	Świętokrzyskie	110,1	107,8	111,9	118,0	111,4	102,6	112,2	101,3	95,2	58,9	56,7
15	Warmińsko-mazurskie	109,7	107,4	110,1	112,7	109,9	105,5	111,4	102,5	106,5	21,6	70,0
16	Wielkopolskie	109,4	107,1	108,6	109,4	112,5	102,5	111,3	100,3	115,5	26,3	69,4
17	Zachodniopomorskie	107,6	105,3	108,3	108,1	109,8	104,3	111,8	100,0	101,2	40,3	62,1

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2019 r. (2,3%)

Tabela 6.6. Dynamika wydatków budżetów powiatów w 2019 r. (2018 r. = 100%)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
		nominalnie	realnie*	Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
					wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	POLSKA, w tym:	103,4	101,1	107,4	109,3	105,4	108,3	117,2	88,4	87,9
2	Dolnośląskie	103,0	100,7	109,5	111,5	103,8	104,4	104,9	72,2	71,4
3	Kujawsko-pomorskie	105,7	103,4	108,0	109,8	105,0	108,0	111,8	96,8	96,9
4	Lubelskie	108,4	106,1	105,5	109,0	105,0	100,4	122,2	116,8	116,3
5	Lubuskie	103,8	101,5	102,5	107,7	103,1	109,5	95,3	112,6	112,6
6	Łódzkie	107,0	104,7	109,0	108,9	101,8	109,6	119,1	97,4	97,2
7	Małopolskie	106,3	104,0	108,5	109,6	104,8	110,5	113,1	97,4	97,7
8	Mazowieckie	103,6	101,3	108,3	109,9	105,6	110,1	131,2	87,7	87,5
9	Opolskie	106,4	104,1	107,6	107,0	107,0	104,4	166,4	101,3	101,9
10	Podkarpackie	101,5	99,2	108,4	109,5	105,9	106,4	106,3	79,1	79,1
11	Podlaskie	101,4	99,1	108,8	107,6	104,4	104,5	186,1	86,8	86,9
12	Pomorskie	101,4	99,1	107,4	109,4	116,6	116,0	118,0	80,4	80,4
13	Śląskie	104,8	102,5	109,1	110,0	103,3	104,4	102,0	87,6	86,5
14	Świętokrzyskie	100,5	98,2	106,0	107,3	102,5	112,5	110,0	73,4	71,9
15	Warmińsko-mazurskie	108,4	106,1	107,2	109,0	102,8	104,8	93,2	114,0	114,8
16	Wielkopolskie	94,7	92,4	103,2	109,2	106,6	112,1	148,6	67,5	65,7
17	Zachodniopomorskie	104,3	102,0	107,6	109,5	105,4	108,7	108,2	86,6	83,9

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2019 r. (2,3%)

Tabela 6.7. Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	POLSKA, w tym:	6 580 247	73 745	6 502 806	-	3 697	69	21,4
2	Dolnośląskie	606 287	-	604 257	-	2 030	8	25,2
3	Kujawsko-pomorskie	243 452	15 075	228 377	-	-	-	15,1
4	Lubelskie	449 339	-	449 324	-	15	4	22,2
5	Lubuskie	273 643	18 800	254 840	-	3	1	31,5
6	Łódzkie	374 926	-	374 842	-	84	-	20,1
7	Małopolskie	568 623	-	568 522	-	101	50	22,7
8	Mazowieckie	803 439	-	803 434	-	6	5	20,4
9	Opolskie	262 796	-	262 796	-	-	-	28,1
10	Podkarpackie	361 223	-	361 173	-	50	-	17,6
11	Podlaskie	117 699	-	117 696	-	3	-	11,5
12	Pomorskie	424 590	-	424 560	-	30	-	23,2
13	Śląskie	271 356	-	270 084	-	1 272	-	13,0
14	Świętokrzyskie	317 175	-	317 175	-	-	-	24,3
15	Warmińsko-mazurskie	372 750	11 870	360 874	-	6	-	23,7
16	Wielkopolskie	798 832	-	798 832	-	-	-	25,6
17	Zachodniopomorskie	334 118	28 000	306 022	-	95	-	21,5

Rozdział VII.

Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

Dochody ogółem województw samorządowych wyniosły 18 754 957 tys. zł i kolejny już rok z rzędu nie zostały wykonane w zaplanowanych wysokościach. W 2019 r. wykonanie wyniosło 99,7%, natomiast w 2018 r. stanowiły one 98,0% planu, a w 2017 r. – 95,6%. Katalog dochodów województw, określony przepisami prawa, nie uległ zmianie. Dochody ponad uchwalony plan zrealizowało sześć województw, najwięcej – 112,4% planu – wykonało województwo śląskie. Jedno województwo samorządowe (lubuskie) wykonało dochody na zaplanowanym poziomie, natomiast wykonanie dochodów w pozostałych województwach samorządowych wahało się od 94,3% planu w kujawsko-pomorskim do 99,8% w zachodniopomorskim (**tabela 7.1.**). Podobnie jak w latach poprzednich, na wykonanie dochodów poniżej przyjętego planu miała wpływ realizacja dochodów majątkowych i dotacji celowych zarówno bieżących, jak i majątkowych.

Dochody województw samorządowych w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	16 953 683,9	18 754 957,5	99,7	110,6	100,0
Dochody własne	9 024 243,7	9 911 175,1	104,5	109,8	52,8
Dotacje celowe, w tym:	5 748 169,3	6 282 684,9	92,8	109,3	33,5
– na zadania zlecone, w tym:	709 808,6	733 506,7	98,8	103,3	3,9
– program „Rodzina 500+”	36,8	-	x	x	x
Subwencja ogólna	2 181 270,8	2 561 097,4	100,0	117,4	13,7

Dochody własne województw samorządowych zostały wykonane w wysokości 9 911 175 tys. zł, tj. w 104,5% przyjętego planu. Na ponadplanowe wykonanie dochodów własnych przede wszystkim miała wpływ realizacja udziałów w podatkach dochodowych od osób prawnych (104,3%) i od osób fizycznych (101,7%) oraz pozostałe opłaty i podatki (111,5%). Wyższe od zaplanowanych wykonanie dochodów w udziałach w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych wystąpiło w 14 województwach i wahało się od 100,6% w województwie podlaskim do 119,6% w województwie śląskim. W dwóch województwach – mazowieckim i lubuskim wykonane dochody z tego tytułu były poniżej przyjętego planu odpowiednio na poziomie 97,0% i 99,8% przyjętego planu. Wyższe wykonanie planowanych udziałów w podatkach dochodowych wynikało z dobrej sytuacji finansowej przedsiębiorców, korzystnej koniunktury gospodarczej w kraju oraz wzrostu aktywności gospodarczej podatników prowadzących działalność gospodarczą.

Jak co roku, wszystkie części subwencji ogólnej z budżetu państwa były przekazywane zgodnie z planem, w pełnej wysokości i łącznie wyniosły 2 561 097 tys. zł. Wielkości części subwencji otrzymanych przez poszczególne województwa wynikają z algorytmów określonych przepisami prawa, mających na celu dokonanie podziału środków w sposób umożliwiający realizację nałożonych zadań. W 2019 r., podobnie jak w roku poprzednim, dwa województwa nie otrzymały części regionalnej subwencji (dolnośląskie i mazowieckie) i dwa województwa nie otrzymały części wyrównawczej subwencji ogólnej (mazowieckie i wielkopolskie).

Dochody z tytułu dotacji celowych wyniosły 6 282 685 tys. zł i wykonane zostały w 92,8%. Wszystkie otrzymane dotacje z wyjątkiem dotacji na inwestycje z funduszy celowych, które zostały wykonane w zaplanowanej wysokości, zostały wykonane poniżej planu. Ich realizacja wahała się od 41,6% w dotacjach na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej do 99,4% w dotacjach celowych na zadania własne. W poszczególnych województwach wykonanie dotacji celowych wynosiło od 76,5% w województwie kujawsko-pomorskim do 101,1% w województwie dolnośląskim.

Dochody województw samorządowych w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	16 953 683,9	18 754 957,5	99,7	110,6	100,0
Dochody bieżące, z tego:	13 720 159,6	15 081 368,0	101,4	109,9	80,4
Dochody własne, z tego:	8 843 806,1	9 727 205,0	104,7	110,0	51,9
– PIT	1 633 848,8	1 798 554,6	101,7	110,1	9,6
– CIT	6 257 039,9	7 032 899,0	104,3	112,4	37,5
– podatki i opłaty	316 767,9	297 085,9	111,5	93,8	1,6
– pozostałe	636 149,5	598 665,5	117,0	94,1	3,2
Dotacje celowe, w tym	2 735 309,6	2 842 295,0	92,6	103,9	15,2
– na zadania zlecone, w tym:	705 763,0	730 915,9	98,8	103,6	3,9
– program „Rodzina 500+”	36,8	-	x	x	x
– na zadania własne	1 846 737,1	1 949 866,4	90,4	105,6	10,4
Subwencja ogólna, w tym:	2 141 043,9	2 511 868,0	100,0	117,3	13,4
– oświatowa	586 889,5	609 767,3	100,0	103,9	3,3
– wyrównawcza	1 177 801,5	1 392 731,5	100,0	118,2	7,4
Dochody majątkowe, z tego:	3 233 524,3	3 673 589,5	93,2	113,6	19,6
Dochody własne, w tym:	180 437,7	183 970,1	95,8	102,0	1,0
– dochody ze sprzedaży majątku	115 395,0	77 782,6	91,0	67,4	0,4
Dotacje celowe, w tym	3 012 859,7	3 440 390,0	93,0	114,2	18,3
– na zadania zlecone, w tym:	4 045,6	2 590,8	92,7	64,0	0,0
– program „Rodzina 500+”	-	-	x	x	x
– na zadania własne	2 898 806,5	3 327 882,5	93,1	114,8	17,7
Subwencja ogólna	40 226,9	49 229,5	100,0	122,4	0,3

Dochody bieżące województw samorządowych wyniosły 15 081 368 tys. zł, a majątkowe 3 673 590 tys. zł i zostały zrealizowane odpowiednio w 101,4% i 93,2% planu.

Bezwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które wpłynęły do budżetów województw samorządowych, wyniosły 5 053 618 tys. zł i zostały wykonane na poziomie 91,7% planu. Z kwoty tej dochody otrzymane na realizację zadań bieżących stanowiły 34,6%, a na zadania majątkowe 65,4%.

Dochody województw samorządowych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych¹⁾ w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	16 953 683,9	18 754 957,5	99,7	110,6	100,0
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 552 638,0	5 053 618,4	91,7	111,0	26,9
Dochody bieżące, w tym:	13 720 159,6	15 081 368,0	101,4	109,9	80,4
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 659 348,8	1 746 264,6	89,6	105,2	9,3
Dochody majątkowe, w tym:	3 233 524,3	3 673 589,5	93,2	113,6	19,6
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	2 893 289,2	3 307 353,8	92,8	114,3	17,6

¹⁾ Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania*.

1.2. Wykonanie planu wydatków

W 2019 r. województwa samorządowe zrealizowały wydatki ogółem w kwocie 18 375 964 tys. zł, co stanowiło 93,2% przyjętego planu (**tabela 7.1.**). Wykonanie zaplanowanych wydatków ogółem w poszczególnych województwach kształtowało się od 87,4% w podkarpackim do 98,4% w dolnośląskim.

Wydatki województw samorządowych w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	16 582 311,6	18 375 963,7	93,2	110,8	100,0
Wydatki bieżące, z tego:	10 632 638,6	11 408 054,8	94,5	107,3	62,1
– wydatki jednostek budżetowych, z tego:	4 553 058,3	5 013 102,9	94,3	110,1	27,3
– wynagrodzenia i pochodne	2 089 105,9	2 202 180,3	97,4	105,4	12,0
– pozostałe bieżące	2 463 952,4	2 810 922,6	92,1	114,1	15,3
– świadczenia na rzecz osób fizycznych	42 947,2	47 488,5	94,3	110,6	0,3
– dotacje	4 059 272,6	4 343 961,7	98,9	107,0	23,6
– wydatki na poręczenia i gwarancje	8 095,9	8 427,4	42,5	104,1	0,0
– wydatki na obsługę długu	150 614,4	139 068,6	93,4	92,3	0,8
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 818 650,2	1 856 005,7	86,5	102,1	10,1
Wydatki majątkowe, w tym:	5 949 673,0	6 967 908,9	91,0	117,1	37,9
– wydatki inwestycyjne, w tym:	5 658 823,2	6 669 275,4	90,7	117,9	36,3
– wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	3 588 294,7	4 209 409,4	91,0	117,3	22,9

Wydatki bieżące wyniosły 11 408 055 tys. zł i zostały zrealizowane średnio w 94,5% (od 89,2% w świętokrzyskim do 98,7% w dolnośląskim).

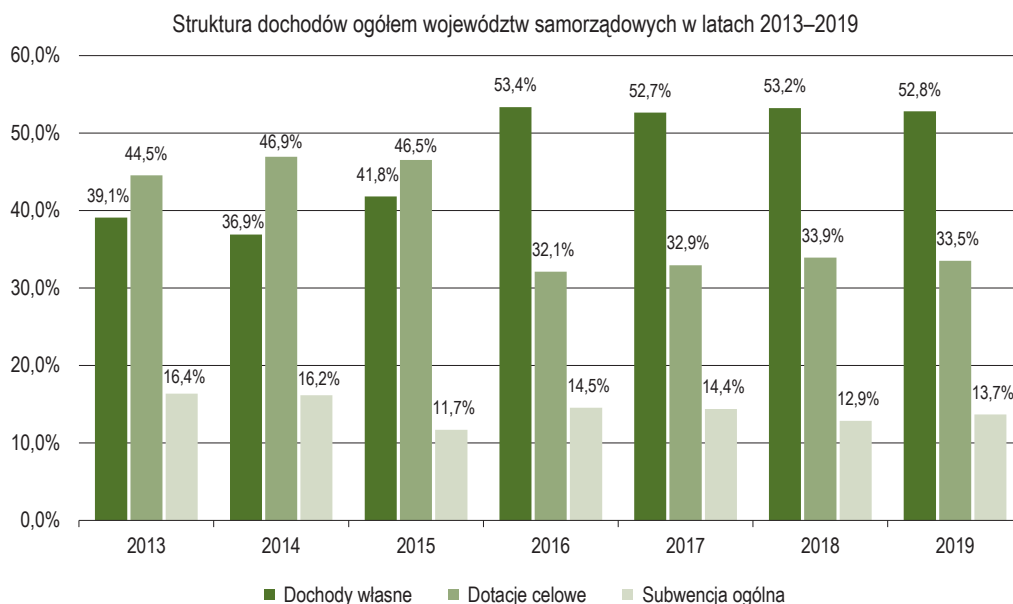
Wydatki majątkowe wyniosły 6 967 909 tys. zł i stanowiły 91,0% planu. W poszczególnych województwach realizacja wydatków majątkowych wahała się od 78,2% w województwie warmińsko-mazurskim do 97,8% w województwach małopolskim i lubuskim. Wydatki kapitałowe na objęcie udziałów w spółkach, które w 2019 r. zrealizowało 13 województw (z wyjątkiem lubuskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego), wyniosły 298 634 tys. zł. W stosunku do 2018 r. były one wyższe o 2,7%. Wydatki inwestycyjne wyniosły 6 669 275 tys. zł i zostały wykonane w 90,7% w stosunku do planu.

Województwa samorządowe realizowały cele polityki budżetowej zdefiniowane w poszczególnych wieloletnich prognozach finansowych określające w wymierny sposób możliwości budżetowe poszczególnych województw, co umożliwiło spełnienie reguł ostrożnościowych, reguł maksymalnego poziomu wydatków bieżących, jak również indywidualnego wskaźnika obsługi długu dla danego województwa.

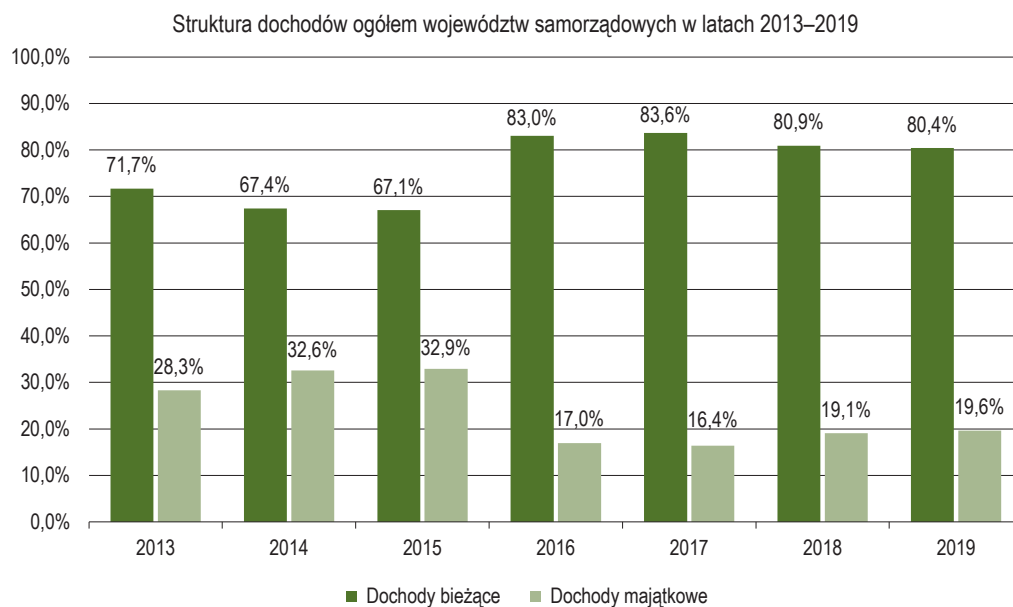
Bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które wydatkowały województwa samorządowe, wyniosły 6 065 415 tys. zł i zostały wykonane na poziomie 89,6% planu. Wydatki inwestycyjne stanowiły 69,4% uzyskanych środków, a wydatki bieżące 30,6%.

2. Struktura dochodów i wydatków

Najważniejszym źródłem dochodów województw samorządowych od 2016 r. są dochody własne. Ich udział kształtował się w tych latach w granicach około 53%. W 2019 r. nastąpił spadek udziałów dochodów własnych w porównaniu do roku ubiegłego o 0,4 punktu procentowego, osiągając poziom 52,8%. Również udział dotacji celowych w strukturze dochodów obniżył się o 0,4 punktu procentowego, osiągając 33,5%. W 2019 r. wzrósł udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem o 0,8 punktu procentowego, osiągając poziom 13,7%.



Udział dochodów majątkowych do 2015 r. wykazywał tendencję wzrostową (w 2015 r. wyniósł 32,9%), natomiast w następnych dwóch latach obniżał się: w 2016 r. o 15,9 punktu procentowego, w 2017 r. o 0,6 punktu procentowego. W 2018 r. wzrósł o 2,7 punktu procentowego do poziomu 19,1%, a w 2019 r. o kolejne 0,5 punktu procentowego, osiągając 19,6%. Jest to związane z zasilaniem budżetów województw w bezzwrotne środki pochodzące ze środków zagranicznych.



W strukturze dochodów ogółem dochody własne województw w 2019 r. wyniosły 52,8%. W poszczególnych województwach samorządowych stanowiły one od 19,3% (w podlaskim) do 84,5% (w mazowieckim) dochodów ogółem. Najważniejszym źródłem dochodów własnych województw, podobnie jak w latach poprzednich, były udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochody budżetu państwa. To źródło dochodów własnych jest najbardziej podatne na wahania koniunktury gospodarczej kraju i zarazem ściśle powiązane z gospodarką oraz polityką fiskalną państwa. Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych stanowiły 37,5% uzyskanych przez województwa dochodów, natomiast z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych 9,6%. Pozostałe dochody własne stanowiły 5,7% dochodów ogółem województw samorządowych.

Udział dotacji celowych w 2019 r. w strukturze dochodów ogółem wyniósł 33,5% (w tym dotacji na zadania zlecone 3,9%). Skrajne wartości osiągnęły województwa mazowieckie – 12,5% i podlaskie – 61,0%.

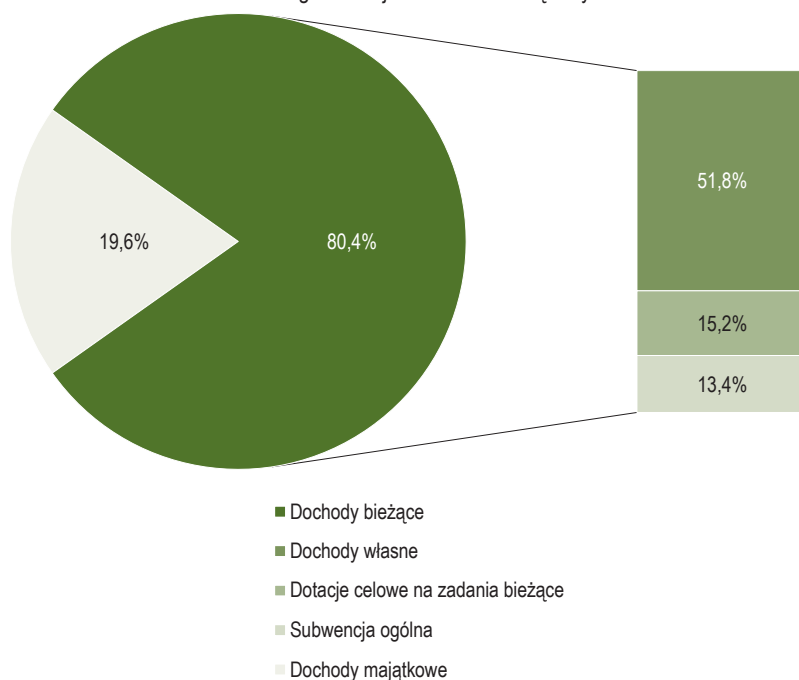
W strukturze dochodów ogółem subwencja ogólna województw samorządowych stanowiła 13,7%, część wyrównawcza – 7,4%, część oświatowa – 3,3%, część regionalna – 2,7%, a uzupełnienie subwencji ogólnej – 0,3%. W poszczególnych województwach subwencja ogólna stanowiła od 3,0% dochodów ogółem w mazowieckim do 31,8% w warmińsko-mazurskim. Dochody z rezerwy subwencji ogólnej wyniosły 49 229 tys. zł i otrzymało je 14 województw z przeznaczeniem na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania nimi. Dwa województwa – kujawsko-pomorskie i łódzkie nie otrzymały dochodów z rezerwy subwencji ogólnej.

Dochody majątkowe stanowiły w strukturze dochodów ogółem 19,6%, natomiast dochody bieżące 80,4%.

Dochody majątkowe pochodziły głównie z dotacji na zadania własne. Dochody ze sprzedaży majątku stanowiły 0,4% dochodów województw. W dwóch województwach (dolnośląskim i małopolskim) udział tych dochodów przekroczył 1,4%, a kwota uzyskanych przez nie wpływów ze sprzedaży majątku stanowiła 62,5% dochodów z tego tytułu we wszystkich województwach.

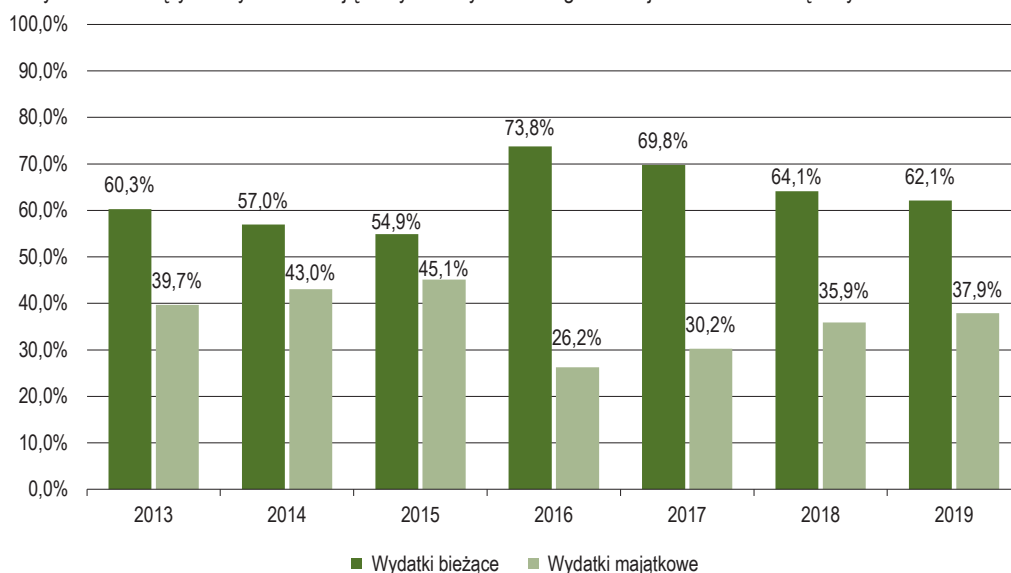
Na dochody bieżące województw składały się przede wszystkim dochody własne z udziałem 51,8% w dochodach ogółem. Udział dochodów własnych bieżących w sześciu województwach był dużo niższy – poniżej 30% dochodów ogółem, a z kolei w województwie mazowieckim dużo wyższy – powyżej 80%.

Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w 2019 r.



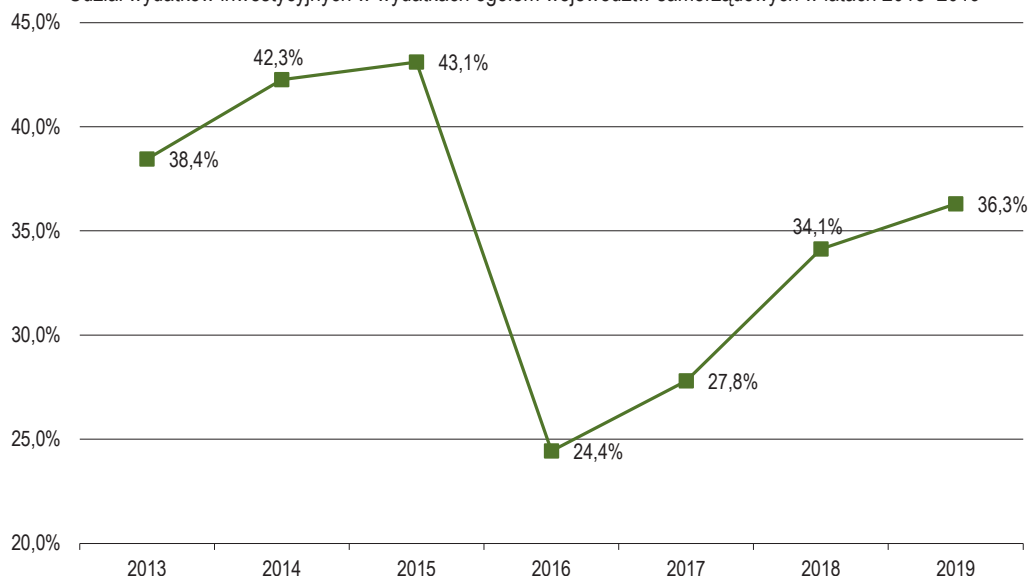
Dominującą pozycję, od wielu lat, w strukturze wydatków województw zajmują wydatki bieżące. W latach 2013–2015 ich udział nieznacznie, ale systematycznie obniżał się (o 1,9–3,3 punktu procentowego), tym samym wzrastał udział wydatków majątkowych. W 2016 r. nastąpiła wyraźna zmiana w strukturze wydatków województw – o 18,9 punktu procentowego spadł udział wydatków majątkowych (spowodowany dużo niższymi wydatkami na inwestycje), a wzrósł udział wydatków bieżących. Od 2017 r. wydatki majątkowe stanowiły coraz większą część wydatków województw – w 2017 r. wzrost o 4,0 punkty procentowe do 30,2%, w 2018 r. o 5,7 punktu procentowego do 35,9%, a w 2019 r. o 2,0 punkty procentowe do poziomu 37,9%. W strukturze wydatków w 2019 r. w połowie województw nastąpił wzrost udziału wydatków majątkowych, podczas gdy w roku ubiegłym wzrost odnotowało 12 województw, w 2017 r. – 11 województw, w 2016 r. – dwa województwa. Udział wydatków majątkowych wahał się od 26,8% w województwie śląskim do 63,7% w województwie podlaskim.

Udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych w wydatkach ogółem województw samorządowych w latach 2013–2019



Na przestrzeni lat 2013–2019 udział wydatków inwestycyjnych województw ulegał zmianom – co obrazuje poniższy wykres – między innymi z uwagi na pozyskane bezzwrotne środki z UE. Udział wydatków inwestycyjnych w 2019 r. był o 6,8 punktu procentowego mniejszy od maksymalnego poziomu tych wydatków osiągniętych w 2015 r.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem województw samorządowych w latach 2013–2019



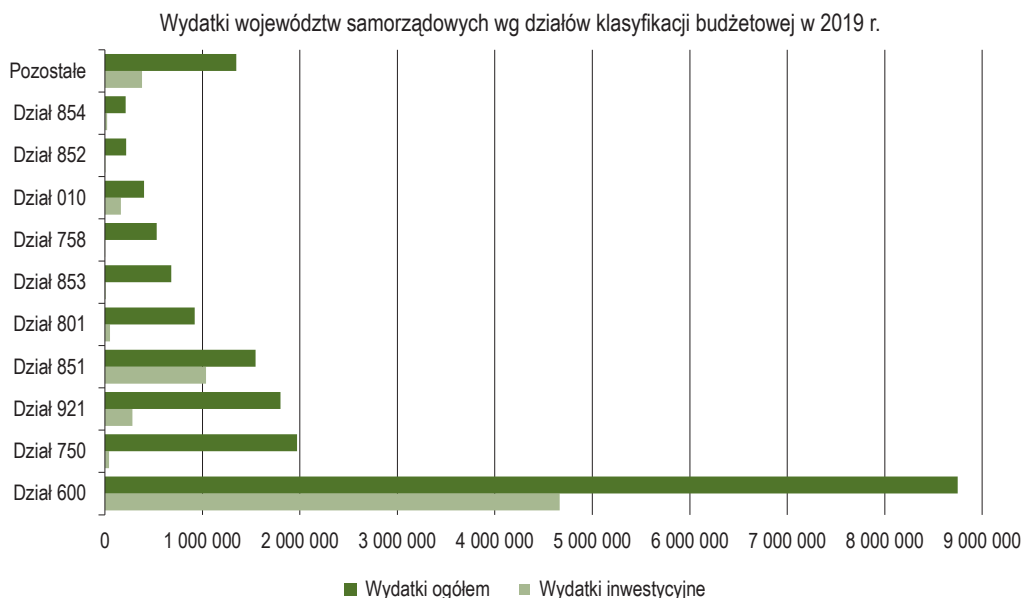
Podobnie jak w latach poprzednich, największą wartość w wydatkach bieżących osiągnęły dotacje przekazywane z budżetów województw – 23,6% ogółu wydatków. Dotacje przeznaczano m.in. na zadania z zakresu przewozów pasażerskich, służby zdrowia i upowszechniania kultury. Udział dotacji bieżących w wydatkach ogółem wahał się od 12,5% w podlaskim do 29,7% w śląskim.

W strukturze wydatków województw samorządowych wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły średnio 12,0%. W poszczególnych jednostkach udział ten kształtował się w granicach od 8,1% w województwie podlaskim do 15,6% w województwie kujawsko-pomorskim.

Wydatki na obsługę długu publicznego stanowiły średnio 0,8% wszystkich wydatków województw. Ich udział w strukturze zmalał w porównaniu z rokiem poprzednim o 0,1 punktu procentowego, osiągając poziom od 0,3% w podlaskim do 1,6% w lubelskim. W czterech województwach (dolnośląskim, lubelskim, lubuskim, warmińsko-mazurskim) wydatki na obsługę długu przekroczyły 1,1% wszystkich poniesionych wydatków.

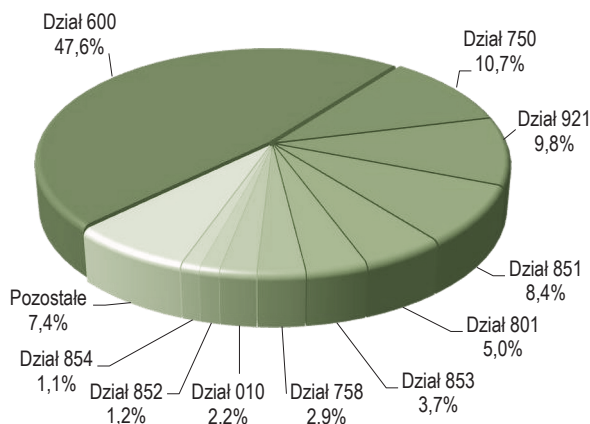
Wydatki na spłatę poręczeń stanowiły w strukturze śladowe wielkości. Poniosły je trzy województwa, tj.: dolnośląskie, łódzkie, mazowieckie, a dotyczyły one poręczeń udzielonych szpitalom, których są organem nadzorczym.

Główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe w 2019 r. wynikały z zakresu wykonywanych zadań i nie odbiegały od specyfiki ukształtowanej w latach ubiegłych.

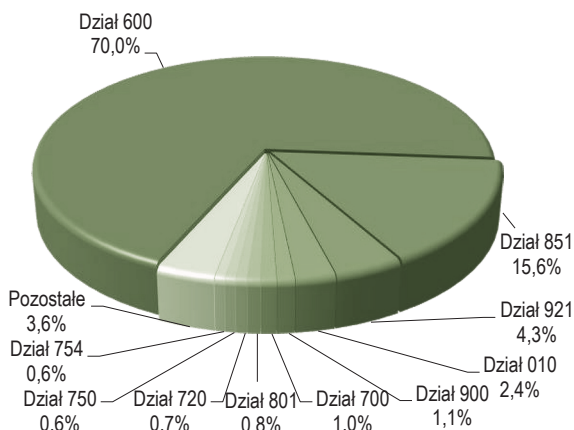


Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

Struktura wydatków ogółem województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych województw samorządowych wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 720 – Informatyka, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

Analogicznie jak w latach poprzednich, województwa samorządowe największą część wydatków poniosły na transport i łączność. W 2019 r. stanowiły one 47,6% wydatków ogółem i w porównaniu z 2018 r. ich udział zmalał o 0,8 punktu procentowego. Udział wydatków na transport i łączność w strukturze wydatków ogółem mieścił się w przedziale od 37,8% kujawsko-pomorskim do 64,3% w podlaskim. Ze środków zaplanowanych w tym dziale finansowano: organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, dopłaty do krajowych przewozów autobusowych, budowę i modernizację dróg, a także zakup kolejowych pojazdów szynowych oraz

usuwanie szkód w infrastrukturze drogowej. Na inwestycje w tym dziale województwa samorządowe przeznaczyły 70,0% ogółu wydatków inwestycyjnych. Największą część środków budżetowych na ten cel przeznaczyło województwo świętokrzyskie – 88,8%.

Wydatki na administrację publiczną stanowiły 10,7% ogółu wydatków województw samorządowych. W poszczególnych województwach kształtowały się one na poziomie od 7,9% w podlaskim i pomorskim do 16,8% w łódzkim. Finansowano z nich bieżące funkcjonowanie wojewódzkiej administracji samorządowej. Wydatki inwestycyjne na administrację stanowiły 0,6% wszystkich wydatków inwestycyjnych. Na inwestycje w tym dziale najwięcej wydatkowano w województwie lubuskim – 2,4%.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego stanowiły, podobnie jak w roku ubiegłym, 9,8% ogółu wydatków województw. W poszczególnych województwach, w odniesieniu do ogółu wydatków, stanowiły one od 5,6% w lubelskim do 14,6% w kujawsko-pomorskim. Z tych środków finansowano działalność statutową samorządowych instytucji kultury, udzielano dotacji na zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz dotacji na zadania z zakresu kultury i inwestycje w nadzorowanych instytucjach kultury. Inwestycje w dziedzinie kultury wynosiły 4,3% ogółu wydatków inwestycyjnych. Najwięcej środków na inwestycje (8,5%) wydatkowano w województwie warmińsko-mazurskim.

W 2019 r. na ochronę zdrowia przeznaczono 8,4% wszystkich wydatków województw, podobnie jak w roku poprzednim, najmniej w opolskim – 2,7%, a najwięcej w wielkopolskim – 13,9%. Poniesione wydatki bieżące w głównej mierze dotyczyły zadań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i zwalczaniem narkomanii. Wydatki inwestycyjne stanowiły 15,6% kwoty wydatków inwestycyjnych wszystkich województw. Przeznaczone były na kontynuowanie modernizacji szpitali oraz ich wyposażanie w sprzęt medyczny. Najwięcej na inwestycje w tym dziale przeznaczyło województwo wielkopolskie – 29,4%.

Wydatki na zadania z zakresu oświaty i edukacyjnej opieki wychowawczej stanowiły 6,1% wydatków województw. W poszczególnych regionach udział wydatków na oświatę wahał się od 2,3% w podlaskim do 10,8% w kujawsko-pomorskim. Wydatki na oświatę przeznaczane były m.in. na funkcjonowanie jednostek oświatowych oraz stypendia dla uczniów. Wydatki inwestycyjne stanowiły 1,1% wszystkich wydatków inwestycyjnych poniesionych przez województwa. Najwięcej na inwestycje 3,4% wszystkich wydatków inwestycyjnych przeznaczyły województwa kujawsko-pomorskie i wielkopolskie.

Wydatki na opiekę społeczną sklasyfikowane w działach: Pomoc społeczna, Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej oraz Rodzina stanowiły 5,3% wszystkich wydatków poniesionych przez województwa samorządowe.

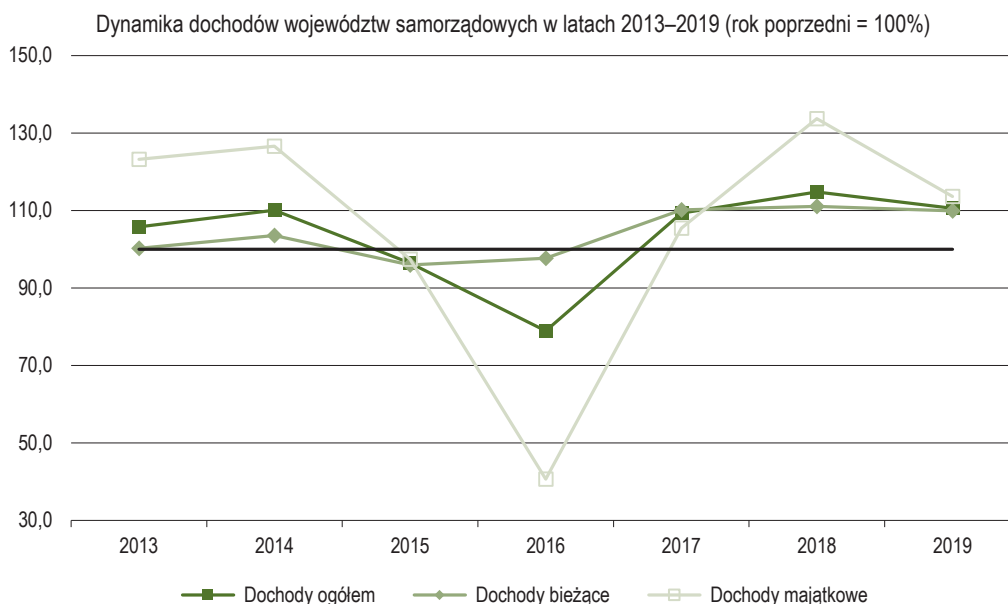
Wydatki w dziale Różne rozliczenia stanowiły 2,9% wszystkich poniesionych wydatków. Większość (97,0%) kwoty wydatków województw zakwalifikowanych do tego działu to wpłata województwa mazowieckiego na część regionalną subwencji ogólnej na 2019 r. w wysokości 509 369 tys. zł, co stanowiło 15,8% ogółu wydatków. W 2018 r. województwo mazowieckie wpłaciło na część regionalną subwencji ogólnej 376 353 tys. zł.

Wydatki w pozostałych działach klasyfikacji budżetowej stanowiły 9,2% ogółu wydatków budżetów województw, a ich udział w poszczególnych działach był niewielki.

3. Dynamika dochodów i wydatków

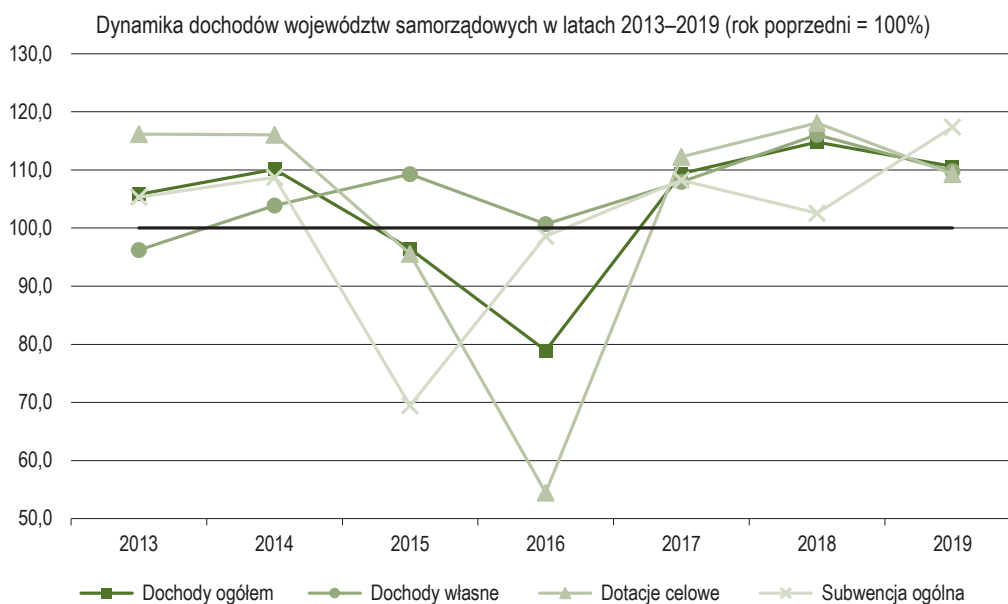
W porównaniu z rokiem ubiegłym dochody województw samorządowych zwiększyły się o 10,6%. W trzech województwach dochody ogółem były niższe w porównaniu z rokiem ubiegłym – w zachodniopomorskim o 15,4%, w dolnośląskim o 5,9% i w podkarpackim o 3,3%. W pozostałych województwach tempo wzrostu dochodów mieściło się w przedziale od 3,7% w małopolskim do 39,6% w lubelskim. Poza tym w dwóch województwach, podlaskim i wielkopolskim, dynamika dochodów wyniosła ponad 25%.

Dochody bieżące w porównaniu z rokiem ubiegłym były wyższe o 9,9%, a dochody majątkowe o 13,6%. Dochody ze sprzedaży majątku zmniejszyły się o 32,6%. Wzrost dochodów bieżących nastąpił w 15 województwach – od 2,0% w podkarpackim do 18,6% w pomorskim (w 2018 r. wzrost odnotowało 15 województw). Spadek dochodów nastąpił jedynie w województwie dolnośląskim – o 1,0%. Dochody majątkowe wzrosły w połowie województw, w tym w województwie wielkopolskim ponad dwukrotnie.



Dochody własne województw wzrosły średnio o 9,8% i dotyczyło to 14 województw. Ich wzrost miał wartość od 0,5% w województwie lubuskim do 29,0% w województwie pomorskim. W dwóch województwach podkarpackim i zachodniopomorskim nastąpił spadek dochodów własnych odpowiednio o 9,3% i 2,3%. Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych wzrosły o 12,4% (tj. o 775 859 tys. zł), a z podatku dochodowego od osób fizycznych o 10,1% (tj. o 164 706 tys. zł). Ogólna kwota udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa wyniosła 8 831 454 tys. zł i wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 11,9%. Udziały w podatkach wzrosły w 15 województwach z wyjątkiem województwa lubuskiego.

Dotacje celowe ogółem województw samorządowych wzrosły o 9,3%. Spadek tej grupy dochodów wystąpił w siedmiu województwach i wahał się od 34,4% w zachodniopomorskim do 4,4% w kujawsko-pomorskim. W pozostałych dziewięciu województwach nastąpił wzrost dotacji celowych ogółem od 0,6% w opolskim do 81,0% w wielkopolskim. Dotacje celowe na zadania bieżące w skali kraju zwiększyły się w porównaniu z 2018 r. o 3,9%, a na zadania inwestycyjne o 14,2%. Dotacje celowe na zadania bieżące wzrosły w 12 województwach, a w 4 były niższe w porównaniu z poprzednim rokiem (największy spadek odnotowano w województwie pomorskim – o 10,5%). Dotacje celowe na zadania inwestycyjne obniżyły się w połowie województw, najbardziej w zachodniopomorskim – 58,8%, natomiast w pozostałej połowie województw nastąpił ich wzrost, najbardziej w wielkopolskim – 353,9%.



Kwota otrzymanej przez województwa samorządowe subwencji ogólnej wzrosła o 17,4%. Wzrost subwencji ogólnej nastąpił w 15 województwach w przedziale od 2,6% w wielkopolskim do 29,5% w łódzkim. Jedynie w województwie dolnośląskim nastąpił ich spadek o 30,8%. Wzrost części oświatowej subwencji ogólnej (o 3,9%) wystąpił w 13 województwach.

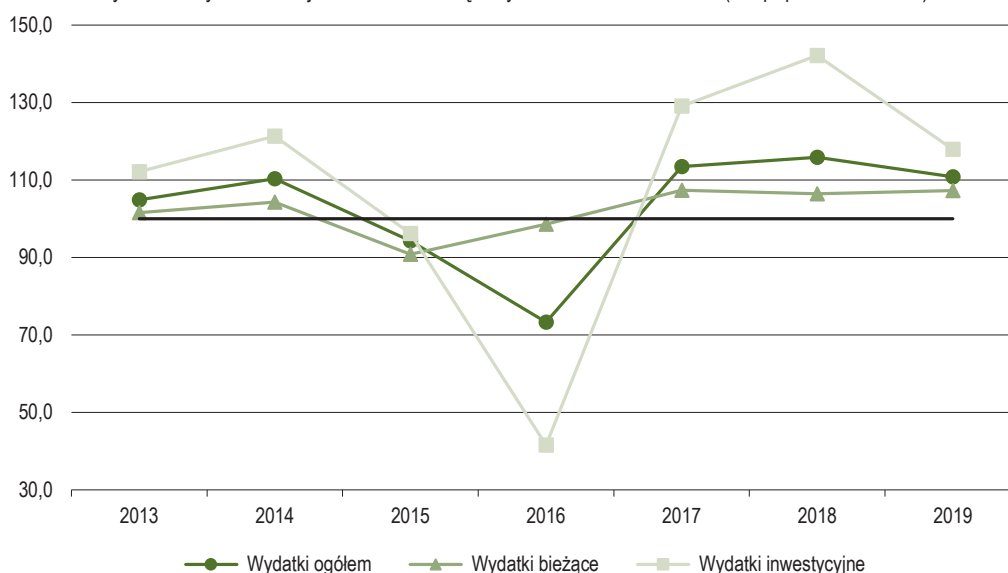
Wydatki ogółem województw samorządowych wzrosły o 10,8% w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost wydatków ogółem wystąpił w 12 województwach. Tempo wzrostu mieściło się w przedziale od 1,6% w małopolskim do 31,9% w lubelskim. W pozostałych 4 województwach nastąpił spadek wydatków, który mieścił się w przedziale od 17,3% w zachodniopomorskim do 2,4% w świętokrzyskim.

Wydatki bieżące województw wzrosły o 7,3%. Spadek wydatków bieżących wystąpił w województwie dolnośląskim (o 2,6%). W pozostałych 15 województwach odnotowano wzrost, który wyniósł od 0,2% w zachodniopomorskim do 14,5% w mazowieckim. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły we wszystkich województwach średnio o 5,4%.

Wydatki majątkowe były wyższe o 17,1%. Wzrost wydatków majątkowych nastąpił w 9 województwach, od 3,1% w warmińsko-mazurskim do 84,3% w wielkopolskim. Spadek nakładów na finansowanie wydatków majątkowych odnotowano w pozostałych 7 województwach. Obniżenie wydatków majątkowych wahało się od 38,4% w zachodniopomorskim do 3,9% w opolskim. Wydatki inwestycyjne stanowiły 95,7% wydatków majątkowych.

W 2015 r. nastąpiło wyhamowanie działalności inwestycyjnej województw. W 2016 r. województwa kończyły etap przygotowań do realizacji zadań współfinansowanych ze środków europejskich z perspektywy UE 2014–2020 i w związku z tym wydatki inwestycyjne były znacznie niższe w porównaniu z poprzednim rokiem. W następnych latach, tj. od 2016 r., ruszyła realizacja inwestycji w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych, co miało wpływ na dość wysoką dynamikę wydatków inwestycyjnych województw od 2017 r. W 2019 r. wydatki inwestycyjne wzrosły o 17,9%, jednak ich dynamika była znacznie mniejsza niż w latach poprzednich.

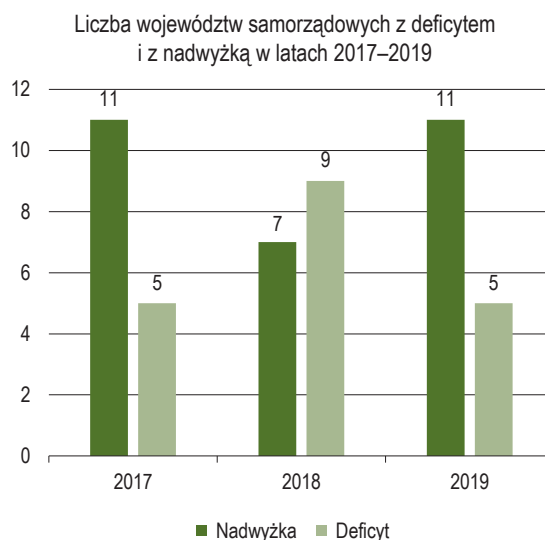
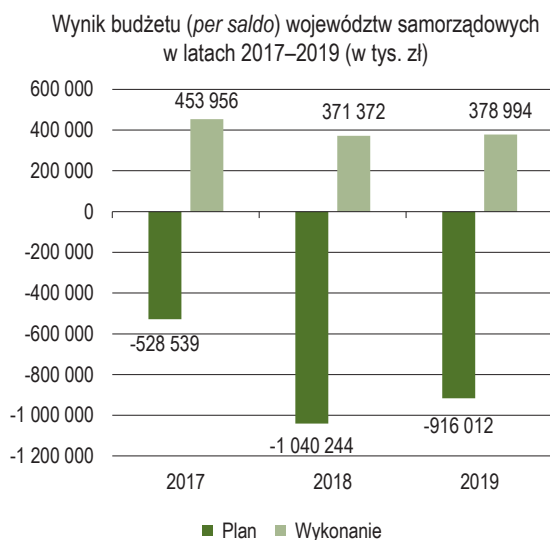
Dynamika wydatków województw samorządowych w latach 2013–2019 (rok poprzedni = 100%)



W 2019 r. województwa wydatkowały na realizację inwestycji o 17,9% więcej niż w roku poprzednim, a 63,1% tych wydatków związanych było z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych. Przy ogólnej tendencji większej skali realizowanych inwestycji w siedmiu województwach odnotowano spadek wydatków inwestycyjnych.

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

W 2019 r. województwa samorządowe planowały *per saldo* deficyt budżetowy w kwocie 916 012 tys. zł, stanowiący 4,9% planowanych dochodów. Realizacja planu dochodów i wydatków odpowiednio na poziomie 99,7% oraz 93,2% spowodowała, że 2019 r. województwa zakończyły *per saldo* nadwyżką w kwocie 378 994 tys. zł, stanowiącej 2,0% wykonanych dochodów. Poprzedni rok budżetowy województwa zakończyły również nadwyżką w wysokości 371 372 tys. zł, stanowiącą 2,2% zrealizowanych dochodów.



Nadwyżkę budżetową w analizowanym roku wypracowało 11 województw samorządowych. Wyniosła ona łącznie 601 584 tys. zł i stanowiła 4,5% uzyskanych przez nie dochodów. Największą w relacji do dochodów nadwyżkę budżetową wypracowało województwo śląskie – 10,2%, a najmniejszą warmińsko-mazurskie – 0,1%. Deficytem zakończyła się realizacja budżetu w 5 województwach samorządowych w łącznej kwocie 222 590 tys. zł, co stanowiło 4,1% wykonanych przez nie dochodów (**tabela 7.1.**). Deficyt budżetowy został pokryty przede wszystkim z zaciągniętych kredytów i pożyczek, oraz wolnych środków pochodzących z rozliczenia wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018		2019	
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wynik budżetu	371 372,3	378 993,8	x	x
– nadwyżka	714 924,1	601 584,2	x	x
– deficyt	-343 551,8	-222 590,4	x	x
Przychody ogółem, w tym:	2 113 276,9	2 131 944,1	100,9	100,0
– zaciągnięty dług zwrotny ¹⁾ , w tym:	822 973,0	635 803,5	77,3	29,8
– w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	158 387,1	162 040,6	102,3	7,6
– wolne środki i nadwyżka	1 270 868,5	1 478 185,4	116,3	69,3
Rozchody ogółem, w tym:	1 005 546,6	1 032 869,0	102,7	100,0
– spłata długu zwróconego, w tym:	955 002,4	935 720,7	98,0	90,6
– zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	129 485,4	75 309,9	58,2	7,3

¹⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Przychody województw samorządowych w 2019 r. wyniosły 2 131 944 tys. zł. Wpływy z tytułu kredytów i pożyczek stanowiły 29,8% przychodów. W stosunku do roku ubiegłego przychody zwrotne zmalały o 22,7%. Sześć województw nie zasililo swoich budżetów przychodami zwróconymi (dolnośląskie, mazowieckie, opolskie, śląskie, świętokrzyskie i zachodniopomorskie). Z ogólnej kwoty zaciągniętych kredytów i pożyczek 635 803 tys. zł, 25,5% zaciągnięto na realizację programów i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych.

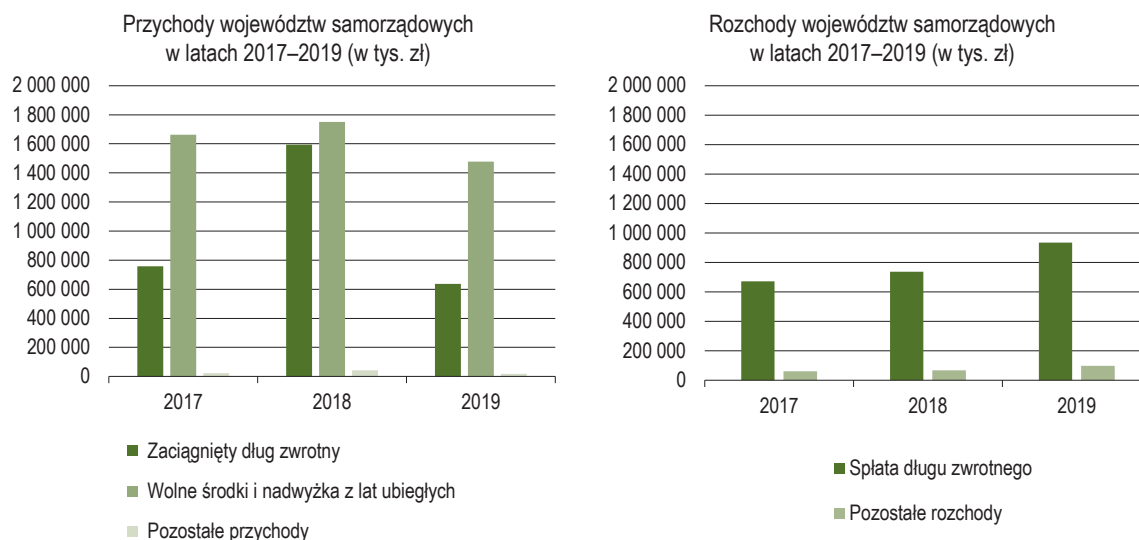
Na wysokość przychodów złożyły się również wolne środki¹ (1 411 892 tys. zł), które w strukturze przychodów ogółem stanowiły 66,2%, i nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych (66 293 tys. zł), stanowiące 3,1% ogółu przychodów.

¹ Wolne środki – nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych – art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp.

Przychody z tytułu spłaty udzielonych przez województwa pożyczek wyniosły 17 955 tys. zł i stanowiły w strukturze ich przychodów 0,8%.

W rozchodach spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych stanowiły 935 721 tys. zł, które w strukturze rozchodów ogółem ukształtowały się na poziomie 90,6%. Spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację programów i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych wyniosły 75 310 tys. zł, co stanowiło 8,0% kwoty rozchodów na spłatę długu zwrotnego. Wszystkie województwa dokonały spłaty długu zwrotnego, w stosunku do roku ubiegłego kwota rozchodów była mniejsza o 2,0%.

Województwa samorządowe udzieliły pożyczek na kwotę 97 148 tys. zł, które w strukturze rozchodów stanowiły 9,4% i przeznaczane były głównie dla jednostek służby zdrowia i instytucji kultury, dla których organem założycielskim i nadzorującym są województwa samorządowe.



5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Zobowiązania województw samorządowych wyniosły 5 985 550 tys. zł (w porównaniu z 2018 r. wzrosły o 1 990 tys. zł, tj. o 0,03%). Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji wyniosły 5 984 764 tys. zł i stanowiły niemal 100% ogólnej wielkości długu województw.

Osiem województw samorządowych (małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie) posiadało zobowiązania z tytułu pożyczek długoterminowych zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy) na łączną kwotę 1 853 734 tys. zł.

Poziom zadłużenia, mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów województw, wyniósł 31,9%² i zmniejszył się o 3,4 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego roku. Najwyższy – 63,5% – wystąpił w województwie łódzkim, a najniższy – 17,9% w województwie opolskim. W 11 województwach zadłużenie nie przekroczyło 40% ich dochodów (w 2018 r. było to 12 województw). Zobowiązania poszczególnych województw według tytułów dłużnych na koniec 2019 r. prezentuje **tabela 7.7**.

W 2019 r. nastąpił spadek zobowiązań wymagalnych o 53,5%. Wystąpiły one w połowie województw i wyniosły łącznie 786 tys. zł. Najwięcej zobowiązań wymagalnych (52,3% łącznej kwoty) posiadało województwo lubuskie i w całości dotyczyły one zobowiązań samorządowego zakładu budżetowego.

Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez województwa poręczeń i gwarancji na koniec 2019 r. wyniosła 1 459 540 tys. zł i zmniejszyła się w stosunku do roku ubiegłego o 2,5%. Województwa udzieliły poręczeń i gwarancji na kwotę 83 925 tys. zł (w 2018 r. – 72 495 tys. zł). Były to głównie poręczenia udzielone jednostkom służby zdrowia. Zgodnie z obowiązującymi przepisami spłatę poręczeń i gwarancji w przypadku

² Skumulowanie zadłużenia województw samorządowych oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) podniosłoby poziom zadłużenia województw samorządowych z 31,9% do 47,5%. Zagadnieniu temu poświęcono pkt 4 rozdziału IX. *Sprawozdania*.

niewypłacalności jednostek będzie musiał przejąć samorząd, co może spowodować wzrost zobowiązań wymagalnych województw.

Samorządy trzech województw (dolnośląskiego, łódzkiego i mazowieckiego) dokonały spłat zobowiązań za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w wysokości 8 427 tys. zł. W 2019 r. województwo małopolskie odzyskało 1 788 tys. zł od dłużników wierzytelności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

Należności wymagalne samorządów województw na koniec 2019 r. wyniosły 1 667 205 tys. zł (w 2018 r. – 1 667 126 tys. zł). W odniesieniu do roku ubiegłego należności wymagalne wzrosły o 79 tys. zł.

Zobowiązania województw samorządowych zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	Stan na 31 grudnia (w tys. zł)		Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Kwota długu, w tym:	5 983 560,8	5 985 550,4	98,2	100,0	100,0	100,0
– kredyty, pożyczki, obligacje	5 981 870,6	5 984 764,4	98,2	100,0	100,0	100,0
– zobowiązania wymagalne	1 690,3	786,0	92,9	46,5	0,0	0,0
Relacja zobowiązań do dochodów (w %)	35,3	31,9	x	x	x	x
Należności ogółem, w tym:	2 017 941,2	2 080 390,6	112,4	103,1	100,0	100,0
– należności wymagalne	1 667 125,6	1 667 204,6	114,2	100,0	82,6	80,1

Tabela 7.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	POLSKA, w tym:	18 811 030	18 754 957	99,7	19 727 042	18 375 964	93,2	-916 012	378 994
2	Dolnośląskie	1 147 037	1 180 298	102,9	1 132 716	1 114 631	98,4	14 321	65 667
3	Kujawsko-pomorskie	951 997	897 386	94,3	1 000 797	895 048	89,4	-48 800	2 338
4	Lubelskie	1 230 059	1 209 088	98,3	1 348 063	1 234 157	91,6	-118 004	-25 069
5	Lubuskie	489 368	489 140	100,0	541 284	525 103	97,0	-51 916	-35 963
6	Łódzkie	992 227	978 388	98,6	1 065 060	956 883	89,8	-72 833	21 505
7	Małopolskie	1 350 392	1 417 515	105,0	1 387 207	1 333 766	96,1	-36 815	83 749
8	Mazowieckie	3 425 408	3 319 406	96,9	3 364 082	3 227 494	95,9	61 326	91 912
9	Opolskie	546 605	550 832	100,8	530 368	510 222	96,2	16 237	40 610
10	Podkarpackie	1 157 349	1 158 330	100,1	1 208 641	1 056 835	87,4	-51 292	101 494
11	Podlaskie	936 928	884 299	94,4	1 072 656	986 671	92,0	-135 728	-102 372
12	Pomorskie	1 336 301	1 286 950	96,3	1 417 615	1 317 668	92,9	-81 315	-30 718
13	Śląskie	1 479 592	1 663 450	112,4	1 594 194	1 493 580	93,7	-114 603	169 870
14	Świętokrzyskie	722 477	700 186	96,9	777 461	685 883	88,2	-54 983	14 303
15	Warmińsko-mazurskie	703 405	674 269	95,9	762 022	673 592	88,4	-58 617	678
16	Wielkopolskie	1 544 138	1 548 874	100,3	1 683 938	1 577 343	93,7	-139 800	-28 469
17	Zachodniopomorskie	797 746	796 544	99,8	840 936	787 087	93,6	-43 190	9 457

Tabela 7.2. Wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu województw samorządowych w 2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA, w tym:	378 994	601 584	11	222 590	5	-	193 981	-	6 469	22 141
2	Dolnośląskie	65 667	65 667	1	-	-	-	-	-	-	-
3	Kujawsko-pomorskie	2 338	2 338	1	-	-	-	-	-	-	-
4	Lubelskie	-25 069	-	-	25 069	1	-	25 069	-	-	-
5	Lubuskie	-35 963	-	-	35 963	1	-	35 963	-	-	-
6	Łódzkie	21 505	21 505	1	-	-	-	-	-	-	-
7	Małopolskie	83 749	83 749	1	-	-	-	-	-	-	-
8	Mazowieckie	91 912	91 912	1	-	-	-	-	-	-	-
9	Opolskie	40 610	40 610	1	-	-	-	-	-	-	-
10	Podkarpackie	101 494	101 494	1	-	-	-	-	-	-	-
11	Podlaskie	-102 372	-	-	102 372	1	-	80 077	-	6 469	15 826
12	Pomorskie	-30 718	-	-	30 718	1	-	24 403	-	-	6 315
13	Śląskie	169 870	169 870	1	-	-	-	-	-	-	-
14	Świętokrzyskie	14 303	14 303	1	-	-	-	-	-	-	-
15	Warmińsko-mazurskie	678	678	1	-	-	-	-	-	-	-
16	Wielkopolskie	-28 469	-	-	28 469	1	-	28 469	-	-	-
17	Zachodniopomorskie	9 457	9 457	1	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 7.3. Struktura dochodów budżetów województw samorządowych w 2019 r. (w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								w tym:	
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	z tego:		
				dochody własne	w tym:			subwencja ogólna		dotacje celowe	dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1	POLSKA, w tym:	18 754 957	80,4	51,9	47,1	1,6	13,4	15,2	19,6	0,4	18,3	
2	Dolnośląskie	1 180 298	85,6	64,9	58,9	3,2	5,4	15,3	14,4	2,4	9,2	
3	Kujawsko-pomorskie	897 386	89,4	42,4	39,3	1,5	26,9	20,1	10,6	0,1	9,2	
4	Lubelskie	1 209 088	66,4	24,1	20,1	0,9	24,4	17,9	33,6	0,0	31,7	
5	Lubuskie	489 140	77,4	32,1	28,4	1,2	21,0	24,3	22,6	0,0	22,0	
6	Łódzkie	978 388	81,8	52,0	47,2	2,3	14,9	14,9	18,2	0,4	17,8	
7	Małopolskie	1 417 515	84,8	54,4	49,6	1,7	10,2	20,1	15,2	1,4	12,8	
8	Mazowieckie	3 319 406	93,3	84,0	81,2	1,1	2,7	6,6	6,7	0,4	5,9	
9	Opolskie	550 832	70,5	28,0	24,8	1,1	18,3	24,1	29,5	0,2	28,7	
10	Podkarpackie	1 158 330	72,2	27,7	22,1	1,7	23,8	20,7	27,8	0,1	27,3	
11	Podlaskie	884 299	50,8	17,9	14,6	0,5	19,4	13,4	49,2	0,2	47,5	
12	Pomorskie	1 286 950	71,7	51,6	46,7	1,1	8,0	12,1	28,3	0,4	27,7	
13	Śląskie	1 663 450	89,4	69,0	62,0	0,9	9,3	11,1	10,6	0,0	10,3	
14	Świętokrzyskie	700 186	68,1	26,4	21,2	0,5	25,7	15,9	31,9	0,0	30,1	
15	Warmińsko-mazurskie	674 269	80,6	24,2	21,8	0,9	31,4	25,0	19,4	0,0	18,3	
16	Wielkopolskie	1 548 874	79,3	62,3	55,2	3,8	4,2	12,8	20,7	0,1	20,3	
17	Zachodniopomorskie	796 544	82,2	38,2	29,7	2,2	20,8	23,2	17,8	0,1	17,3	

Tabela 7.4. Struktura wydatków budżetów województw samorządowych w 2019 r. (w %)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	POLSKA, w tym:	18 375 964	62,1	12,0	0,3	23,6	0,8	37,9	36,3
2	Dolnośląskie	1 114 631	71,8	14,5	0,3	29,1	1,5	28,2	25,2
3	Kujawsko-pomorskie	895 048	66,5	15,6	0,3	21,8	0,8	33,5	25,4
4	Lubelskie	1 234 157	50,2	11,4	0,3	15,5	1,6	49,8	47,6
5	Lubuskie	525 103	61,9	15,4	0,6	23,3	1,1	38,1	38,1
6	Łódzkie	956 883	67,5	13,0	0,3	27,0	0,9	32,5	29,9
7	Małopolskie	1 333 766	69,6	13,1	0,3	29,0	0,4	30,4	30,4
8	Mazowieckie	3 227 494	68,0	10,7	0,1	22,7	0,8	32,0	31,3
9	Opolskie	510 222	60,4	10,7	0,3	22,5	0,7	39,6	39,3
10	Podkarpackie	1 056 835	56,8	12,7	0,3	19,1	0,5	43,2	41,2
11	Podlaskie	986 671	36,3	8,1	0,2	12,5	0,3	63,7	63,0
12	Pomorskie	1 317 668	52,4	9,0	0,2	25,7	0,5	47,6	45,6
13	Śląskie	1 493 580	73,2	14,4	0,3	29,7	0,9	26,8	25,6
14	Świętokrzyskie	685 883	49,4	11,5	0,3	16,3	0,5	50,6	50,6
15	Warmińsko-mazurskie	673 592	68,2	14,1	0,2	23,9	1,2	31,8	28,9
16	Wielkopolskie	1 577 343	59,1	10,2	0,3	26,1	0,7	40,9	39,7
17	Zachodniopomorskie	787 087	66,1	12,1	0,3	28,7	0,7	33,9	33,6

Tabela 7.5. Dynamika dochodów budżetów województw samorządowych w 2019 r. (2018 r. = 100%)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
		nominalnie	realnie*	Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
					dochody własne	w tym:			dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
						udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat	subwencja ogólna				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	POLSKA, w tym:	110,6	108,3	109,9	110,0	111,9	93,8	117,3	103,9	113,6	67,4	114,2
2	Dolnośląskie	94,1	91,8	99,0	103,8	102,9	96,8	69,5	94,7	72,5	53,0	63,6
3	Kujawsko-pomorskie	113,2	110,9	116,6	121,7	123,1	96,8	123,3	100,3	90,6	15,9	86,6
4	Lubelskie	139,6	137,3	114,6	115,7	114,7	109,8	116,6	110,6	245,2	42,1	237,8
5	Lubuskie	114,3	112,0	107,0	100,1	98,3	101,8	118,4	107,9	148,8	116,2	148,9
6	Łódzkie	117,9	115,6	111,0	109,8	109,4	110,3	130,1	100,2	163,9	551,2	162,4
7	Małopolskie	103,7	101,4	112,5	108,7	114,4	110,5	123,6	118,1	72,4	2 225,1	65,6
8	Mazowieckie	112,0	109,7	109,7	109,8	110,5	82,6	105,4	110,3	156,8	40,7	204,1
9	Opolskie	106,0	103,7	111,9	105,7	101,0	111,2	127,9	108,9	94,2	63,7	94,6
10	Podkarpackie	96,7	94,4	102,0	91,4	101,3	105,0	116,9	102,6	85,4	30,5	86,6
11	Podlaskie	125,1	122,8	109,0	103,7	108,1	122,1	121,1	101,1	147,5	88,8	148,0
12	Pomorskie	123,6	121,3	118,6	129,5	129,2	107,0	112,9	89,5	138,5	174,2	139,9
13	Śląskie	105,1	102,8	109,9	114,2	116,6	87,3	108,2	89,8	77,1	8,4	78,5
14	Świętokrzyskie	106,7	104,4	115,4	120,9	117,6	75,4	124,0	97,1	91,9	29,7	90,1
15	Warmińsko-mazurskie	118,2	115,9	113,7	103,5	101,6	113,0	127,0	109,6	141,9	18,9	139,5
16	Wielkopolskie	125,3	123,0	107,9	109,3	112,8	76,7	105,9	102,1	328,7	95,8	353,9
17	Zachodniopomorskie	84,6	82,3	108,5	97,7	111,0	108,7	122,4	117,8	42,0	92,0	41,2

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2019 r. (2,3%)

Tabela 7.6. Dynamika wydatków budżetów województw samorządowych w 2019 r. (2018 r. = 100%)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
		nominalnie	realnie*	Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
					wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	POLSKA, w tym:	110,8	108,5	107,3	105,4	110,6	107,0	92,9	117,1	117,9
2	Dolnośląskie	96,9	94,6	97,4	102,0	93,3	101,4	86,2	95,7	97,3
3	Kujawsko-pomorskie	109,7	107,4	103,4	104,0	103,8	105,6	100,1	124,7	119,8
4	Lubelskie	131,9	129,6	105,9	104,8	105,5	108,4	111,2	175,3	179,5
5	Lubuskie	116,0	113,7	106,3	104,2	118,6	108,4	98,5	136,1	136,1
6	Łódzkie	119,1	116,8	113,6	106,2	103,0	110,6	112,9	132,4	128,2
7	Małopolskie	101,6	99,3	109,2	109,8	159,9	109,4	99,0	87,6	88,5
8	Mazowieckie	122,3	120,0	114,5	104,4	96,5	107,7	66,4	142,9	148,3
9	Opolskie	102,5	100,2	107,1	107,6	101,7	100,7	86,3	96,1	95,5
10	Podkarpackie	92,5	90,2	102,2	103,1	107,8	104,3	84,6	82,1	80,4
11	Podlaskie	124,1	121,8	106,0	107,0	116,6	116,7	418,2	137,5	136,8
12	Pomorskie	126,1	123,8	110,5	107,4	101,1	113,1	102,4	149,3	146,9
13	Śląskie	102,8	100,5	108,0	108,0	114,6	103,9	88,8	90,9	90,7
14	Świętokrzyskie	97,6	95,3	107,1	101,1	175,5	106,1	92,1	89,8	90,0
15	Warmińsko-mazurskie	109,9	107,6	113,5	107,3	101,3	101,4	128,7	103,1	124,8
16	Wielkopolskie	124,2	121,9	101,2	107,7	104,7	108,0	106,3	184,3	185,0
17	Zachodniopomorskie	82,7	80,4	100,2	101,2	102,0	106,6	113,3	61,6	61,7

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2019 r. (2,3%)

Tabela 7.7. Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	POLSKA, w tym:	5 985 550	111 250	5 873 514	-	786	225	31,9
2	Dolnośląskie	530 158	-	530 140	-	18	-	44,9
3	Kujawsko-pomorskie	270 395	-	270 051	-	343	-	30,1
4	Lubelskie	705 245	-	705 245	-	-	-	58,3
5	Lubuskie	213 648	-	213 237	-	411	212	43,7
6	Łódzkie	620 982	-	620 982	-	-	-	63,5
7	Małopolskie	371 693	85 000	286 693	-	0	0	26,2
8	Mazowieckie	801 776	-	801 776	-	-	-	24,2
9	Opolskie	98 850	26 250	72 600	-	-	-	17,9
10	Podkarpackie	212 360	-	212 360	-	-	-	18,3
11	Podlaskie	217 103	-	217 100	-	3	3	24,6
12	Pomorskie	268 000	-	268 000	-	-	-	20,8
13	Śląskie	488 089	-	488 086	-	3	3	29,3
14	Świętokrzyskie	134 641	-	134 641	-	-	-	19,2
15	Warmińsko-mazurskie	362 234	-	362 232	-	2	2	53,7
16	Wielkopolskie	441 508	-	441 503	-	6	6	28,5
17	Zachodniopomorskie	248 869	-	248 869	-	-	-	31,2

Rozdział VIII.

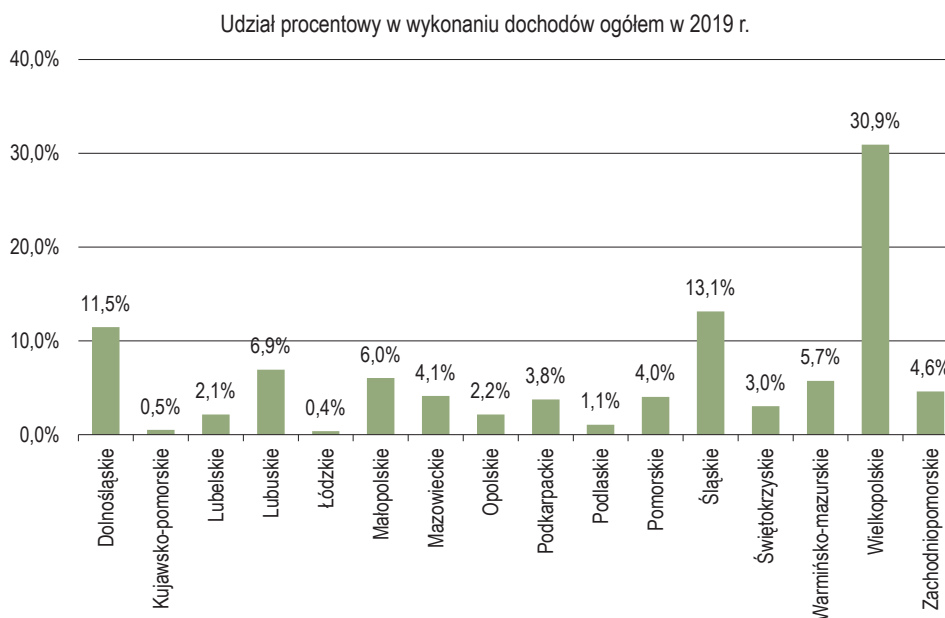
Wykonanie budżetów przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związek metropolitalny

1. Wykonanie dochodów i wydatków przez związki jst

1.1. Wykonanie planu dochodów

W 2019 r. dochody ogółem związków jst wyniosły 1 492 974 tys. zł i wykonane zostały w 95,3% uchwalonego planu. Przez wiele lat najwyższe dochody osiągały związki jst województwa śląskiego z uwagi na funkcjonowanie na jego terenie Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (zwany dalej KZK GOP) zajmującego się organizowaniem publicznego transportu zbiorowego na obszarze gmin członkowskich. Sytuacja ta w 2019 r. uległa zasadniczej zmianie, ponieważ zadania organizowania publicznego transportu zbiorowego na obszarze gmin członkowskich KZK GOP przejęła Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Z powodu trwającej procedury likwidacyjnej w KZK GOP wystąpił spadek zaplanowanych do realizacji dochodów, co w konsekwencji spowodowało obniżenie wysokości zrealizowanych dochodów ogółem w związkach jst województwa śląskiego.

Wobec powyższego najwyższy udział w wykonaniu dochodów ogółem w 2019 r. odnotowały związki jst województwa wielkopolskiego, który wyniósł 30,9%.

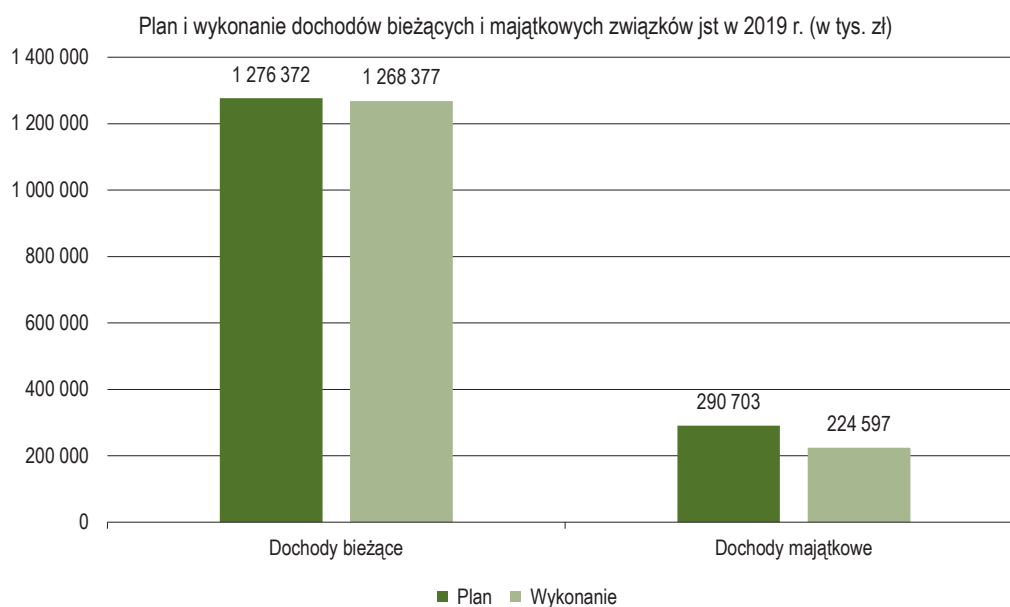


Wielkość budżetów związków jst funkcjonujących na terenie danego województwa determinuje charakter oraz zakres zadań statutowych, które one realizują. Powyższe kwestie mają zasadniczy wpływ na zróżnicowanie ogólnych kwot dochodów zrealizowanych przez związki. Informacje dotyczące realizacji dochodów i przychodów związków jst w układzie województw w latach 2018 i 2019 przedstawia **tabela 8.1**.

Dochody związków jst w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	1 909 167,6	1 492 973,6	95,3	78,2	100,0
– wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków	600 309,6	212 814,8	92,1	35,5	14,3
– wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych	484 023,3	271 541,4	97,4	56,1	18,2
– wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw	572 133,3	675 760,1	100,8	118,1	45,3
– dotacje celowe związane z realizacją programów finansowanych ze źródeł zagranicznych	111 110,7	156 128,6	75,0	140,5	10,5
– pozostałe dochody	141 590,7	176 728,7	98,8	124,8	11,7

Analiza zmian wysokości dochodów w odniesieniu do ubiegłego roku wskazuje, że najwyższy wzrost dochodów (o 40,5%) dotyczył otrzymanych dotacji celowych związanych z realizacją programów finansowanych ze źródeł zagranicznych, do czego przyczynił się fakt rozpoczęcia lub kontynuowania realizacji projektów finansowanych ze środków zagranicznych w ramach perspektywy na lata 2014–2020.



Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 1 268 377 tys. zł (99,4% planu), a kwota wykonanych dochodów majątkowych to 224 597 tys. zł (77,3% planu).

Kwota pozyskanych dochodów związanych z realizacją programów i projektów inwestycyjnych, jak również tych o charakterze nieinwestycyjnym, finansowanych ze źródeł zagranicznych wyniosła 220 517 tys. zł.

Dochody związków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych¹⁾ w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	1 909 167,6	1 492 973,6	95,3	78,2	100,0
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	129 189,1	220 517,1	76,4	170,7	14,8
Dochody bieżące, w tym:	1 757 380,00	1 268 377,0	99,4	72,2	85,0
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 221,8	21 693,8	87,6	513,8	1,5
Dochody majątkowe, w tym:	151 787,60	224 596,5	77,3	148,0	15,0
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	124 967,2	198 823,3	75,4	159,1	13,3

¹⁾ Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania*.

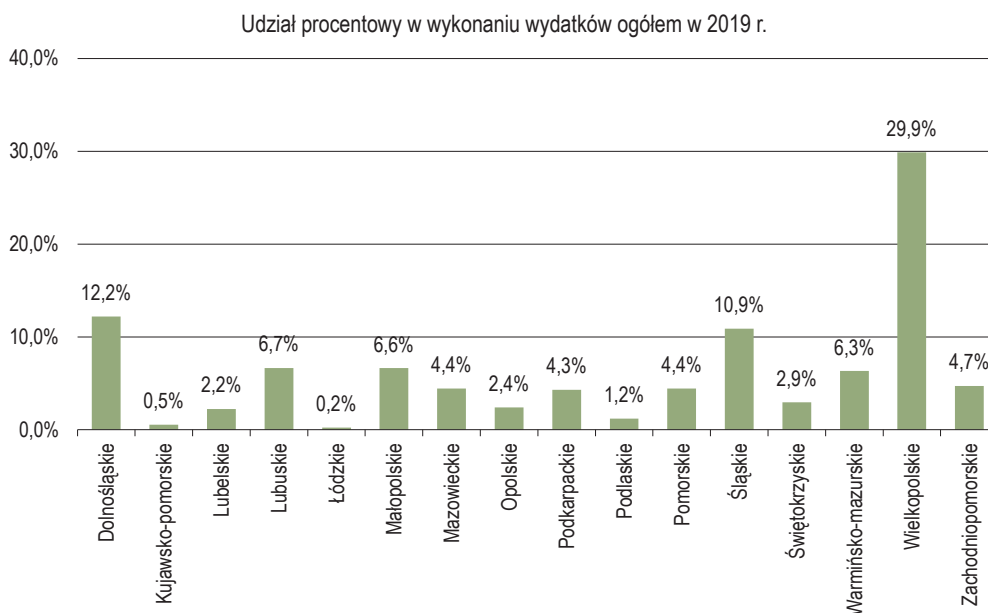
W większym stopniu w stosunku do planu zrealizowane zostały dochody ze źródeł zagranicznych o charakterze bieżącym (87,6% planu). Dochody ze źródeł zagranicznych o charakterze majątkowym wykonano w 75,4% w stosunku do planu.

Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono rozdział XI. *Sprawozdania*.

1.2. Wykonanie planu wydatków

Łączna kwota wykonanych wydatków ogółem związków jst w 2019 r. wyniosła 1 379 428 tys. zł, tj. 83,7% planu. Tak samo jak w przypadku dochodów, przez wiele lat najwyższe wydatki wykonywały związki jst województwa śląskiego z uwagi na funkcjonowanie na jego terenie Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP) zajmującego się organizowaniem publicznego transportu zbiorowego na obszarze gmin członkowskich. Sytuacja opisana w części poświęconej wykonaniu w 2019 r. planu dochodów przez związki jst województwa śląskiego dotyczy także zjawiska znacznego spadku zaplanowanych do zrealizowania wydatków. Proces likwidacyjny KZK GOP oraz przejęcie zadania organizacji transportu publicznego przez Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię przyczyniły się do spadku wysokości zrealizowanych wydatków ogółem w związkach jst województwa śląskiego.

Wobec powyższego w 2019 r. najwyższe wydatki osiągnęły związki jst województwa wielkopolskiego (412 444 tys. zł). Udział wydatków tych związków w dochodach wszystkich związków w kraju wyniósł 29,9%.



Wydatki bieżące zostały wykonane przez związki jst w stopniu wyższym niż majątkowe. Poziom zrealizowanych wydatków bieżących w stosunku do planu wyniósł 90,9%. Wydatki o charakterze majątkowym osiągnęły 60,9% planu.

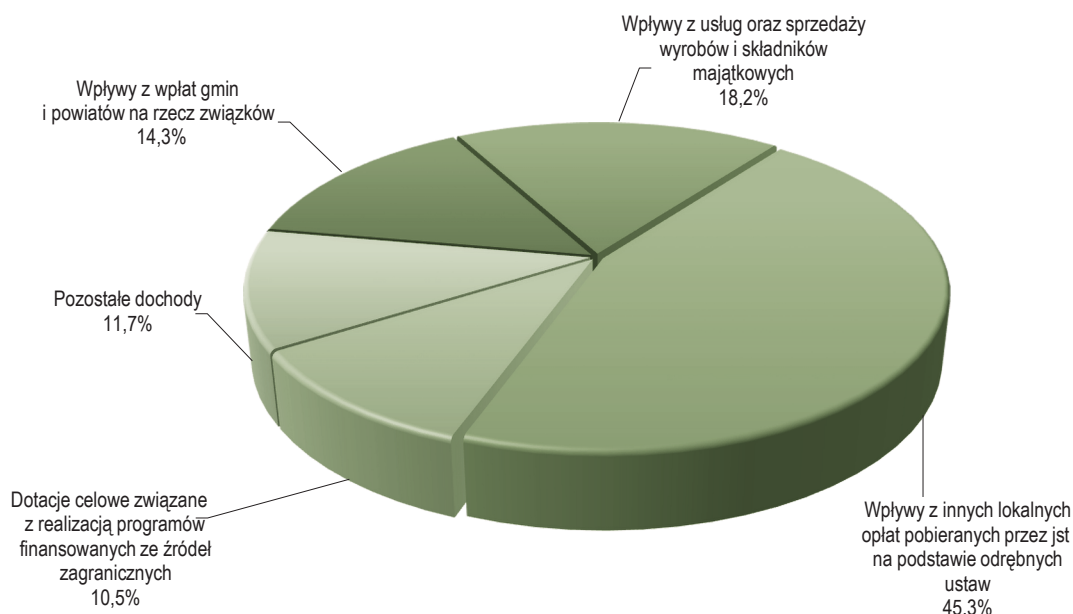
Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	1 900 353,4	1 379 428,2	83,7	72,6	100,0
Wydatki bieżące, z tego:	1 728 042,6	1 138 308,1	90,9	65,9	82,5
– wynagrodzenia i pochodne	136 658,9	124 878,4	92,5	91,4	9,1
– dotacje na zadania bieżące	2 886,4	3 714,9	96,0	128,7	0,3
– wydatki na obsługę długu	10 228,2	9 273,1	69,3	90,7	0,7
– wydatki na poręczenia i gwarancje	104,1	-	x	x	x
– pozostałe bieżące	1 578 165,0	1 000 441,7	91,0	63,4	72,5
Wydatki majątkowe, w tym:	172 310,8	241 120,1	60,9	139,9	17,5
– wydatki inwestycyjne	169 564,9	235 321,6	60,4	138,8	17,1

W 2019 r. żaden ze związków nie realizował wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji, natomiast w 2018 r. jeden, dlatego pominięto wykazanie dynamiki w tym zakresie.

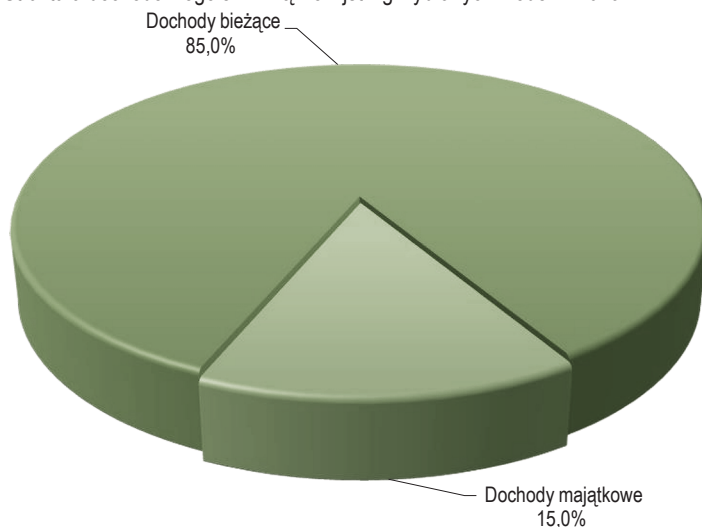
1.3. Struktura dochodów i wydatków

Głównym źródłem dochodów związków jst w 2019 r. były wpływy uzyskane z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw, czyli w przypadku związków jst dotyczy to opłaty pobieranej z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi (45,3%). Kolejne co do wielkości źródło dochodów stanowiły wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (18,2%). W stosunku do poprzedniego roku zmniejszyły się o 64,5% wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków z uwagi na wspomniany wcześniej proces likwidacyjny KZK GOP w województwie śląskim.

Struktura dochodów ogółem związków jst wg wybranych źródeł w 2019 r.



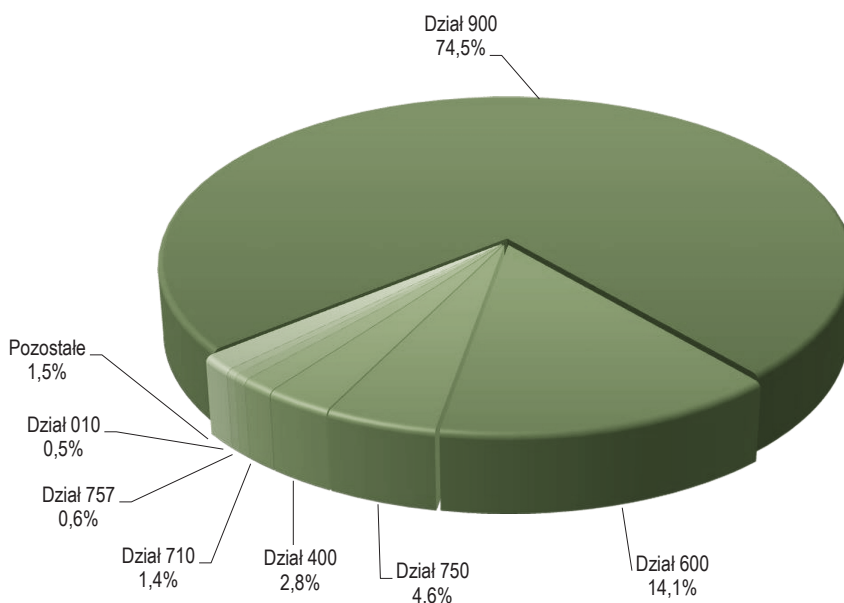
Struktura dochodów ogółem związków jst wg wybranych źródeł w 2019 r.



Analiza struktury dochodów związków jst wskazuje, że przeważającą ich część stanowiły dochody bieżące – 85,0%, a dochody majątkowe 15,0%.

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 11,4% ogółu wydatków.

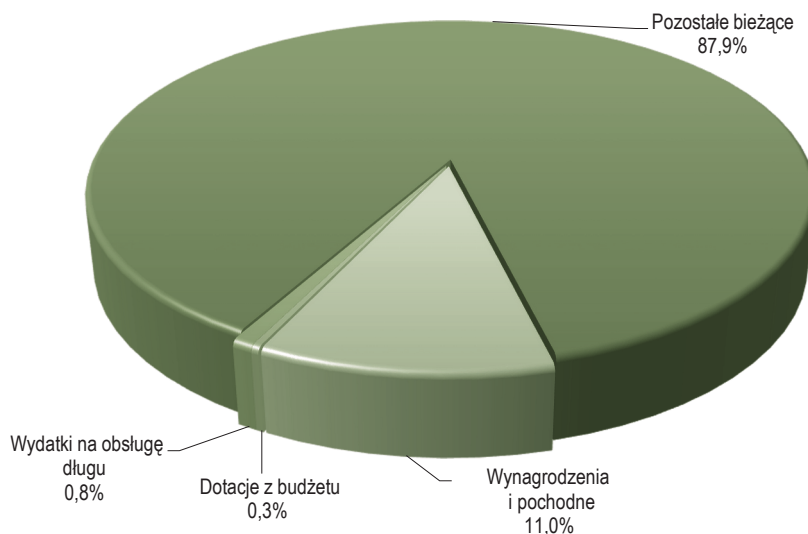
Struktura wydatków ogółem związków jst w 2019 r.



Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, dział 710 – Działalność usługowa, dział 757 – Obsługa długu publicznego, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo.

Na finansowanie działalności bieżącej związku jst przeznaczyły 82,5% swoich wydatków. Wykonanie wydatków bieżących wyniosło 1 138 308 tys. zł i było niższe w porównaniu z rokiem ubiegłym o 34,1% w związku z wspomnianym wcześniej procesem likwidacyjnym KZK GOP w województwie śląskim. Strukturę wydatków bieżących związków jst w 2019 r. przedstawia poniższy wykres.

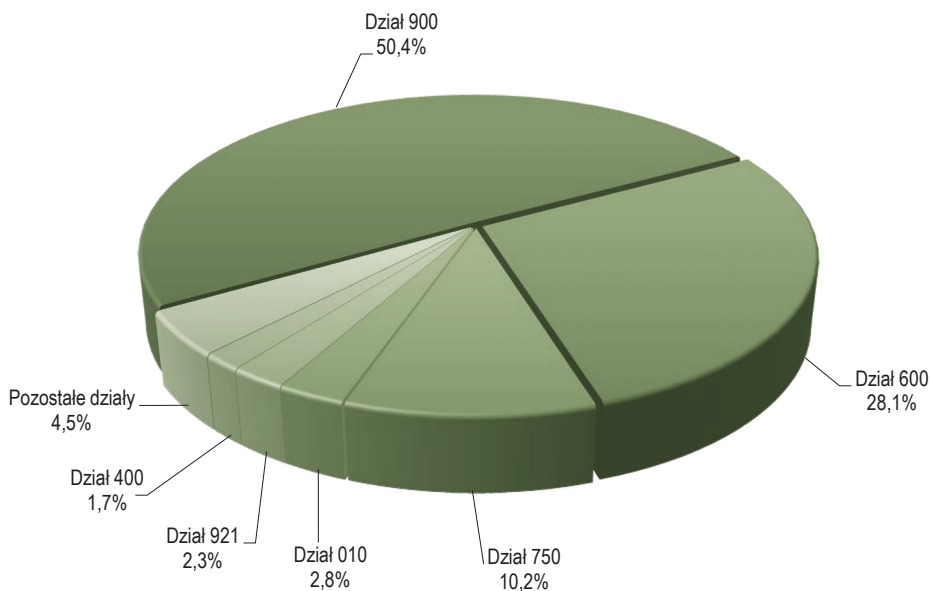
Struktura wydatków bieżących związków jst w 2019 r.



Na wydatki majątkowe w 2019 r. związki jst przeznaczyły 241 120 tys. zł, tj. 17,5% ogółu wydatków. Wydatki inwestycyjne wszystkich związków stanowiły 97,6% wydatków majątkowych.

W 2019 r. 50,4% ogółu wydatków inwestycyjnych przeznaczonych zostało na wydatki w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (dział 900). Kierunki poniesionych wydatków inwestycyjnych wg działów klasyfikacji zaprezentowano poniżej.

Struktura wydatków inwestycyjnych w 2019 r.



Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę.

Wydatki związków jst na programy i projekty z udziałem środków zagranicznych¹⁾ w latach 2018–2019

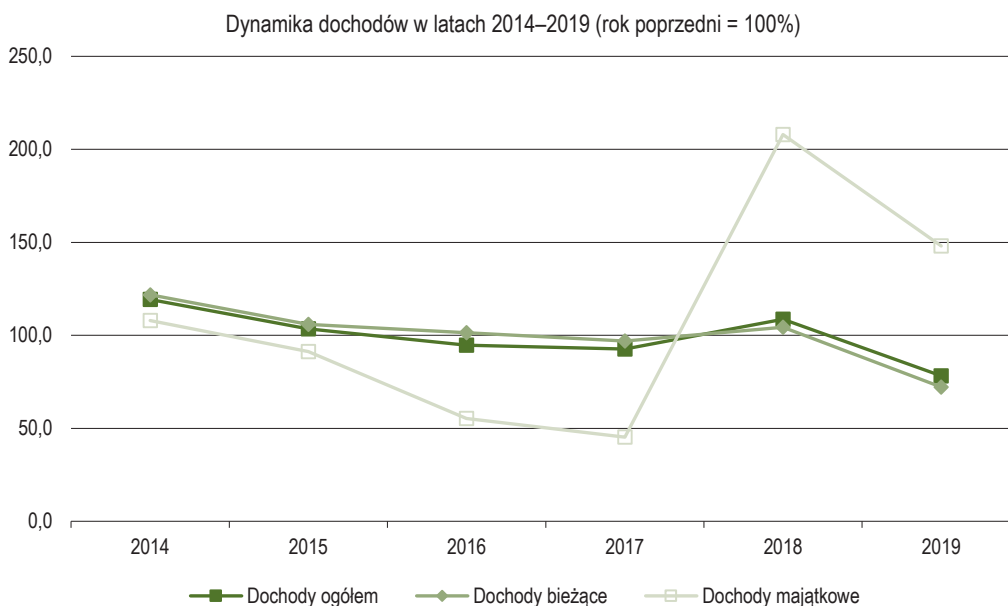
Wyszczególnienie	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2018 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	1 900 353,4	1 379 428,2	83,7	72,6	100,0
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	130 192,6	222 520,4	67,6	170,8	16,1
Wydatki bieżące, z tego:	1 728 042,6	1 138 308,1	90,9	65,9	82,5
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	14 413,9	20 975,1	86,0	145,5	1,5
Wydatki majątkowe, w tym:	172 310,8	241 120,1	60,9	139,9	17,5
wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	115 778,7	201 545,3	66,1	174,0	14,6

¹⁾ Środkiem pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania*.

Na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych związki jst przeznaczyły 222 520 tys. zł, co stanowiło 16,1% ogółu wydatków wykonanych w 2019 r. Wzrost wydatków na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych związany był z kontynuacją rozpoczętych projektów finansowanych ze środków zagranicznych w ramach perspektywy na lata 2014–2020.

1.4. Dynamika dochodów i wydatków

Uzyskane dochody związków jst w porównaniu z 2018 r. były niższe o 21,8%. Dochody bieżące obniżyły się o 27,8%, a dochody majątkowe wzrosły o 48,0% w stosunku do roku poprzedniego.

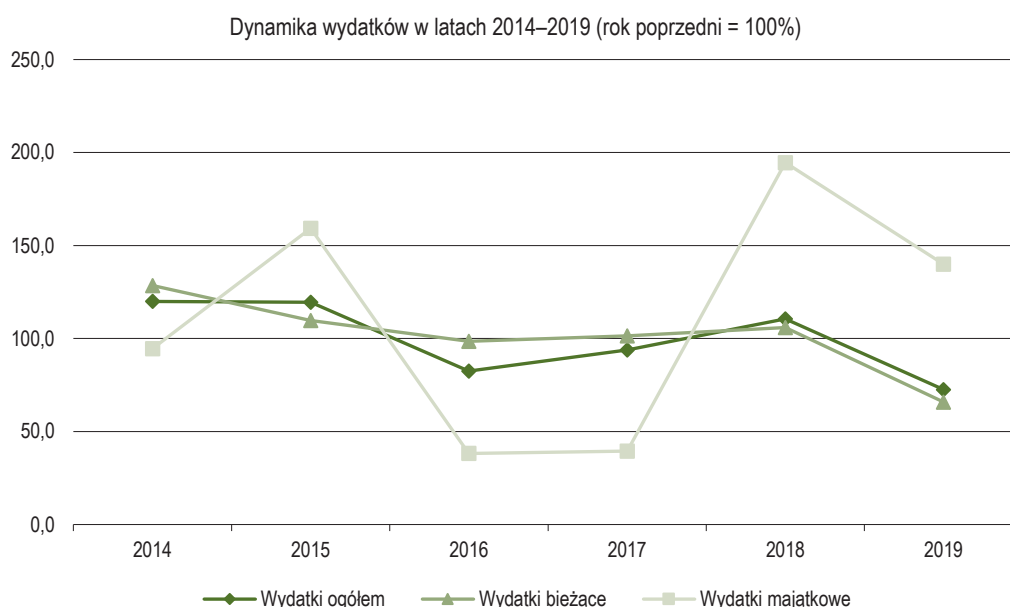


Największy spadek dochodów ogółem oraz dochodów bieżących nastąpił w związkach jst województwa śląskiego. Powodem tej sytuacji były m.in. mniejsze w stosunku do poprzedniego roku wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz związków z uwagi na wspomniany wcześniej trwający proces likwidacyjny KZK GOP.

Kwota otrzymanych dochodów majątkowych związków jst była większa niż w 2018 r., jednak dynamika tych dochodów nie była tak wysoka jak w latach 2017–2018. Największą dynamikę dochodów majątkowych w stosunku do 2018 r. odnotowano w związkach jst województwa lubuskiego ze względu na to, że jeden z nich realizował projekt pn.: „Informatyzacja i modernizacja danych zasobów geodezyjnych powiatów województwa lubuskiego do świadczenia e-usług”. Dochodów majątkowych nie uzyskały w 2019 r. związki jst województwa kujawsko-pomorskiego.

Zmiana dynamiki dotycząca wzrostów oraz spadków dochodów w związkach jst w przeważającej większości była związana z kontynuacją bądź zakończeniem projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Ponadto ewentualne wzrosty bądź spadki w dochodach związków jst dotyczyły zmian we wpływach składek od członków związków. Wzrosty spowodowane były wpływem zaległych składek za lata ubiegłe, a spadki wiązały się m.in. z rezygnacją z członkostwa w związku. Dochody bieżące rosły również w tych związkach, których działalność statutowa związana była z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, a stawka opłaty z tego tytułu została w 2019 r. podniesiona.

W 2019 r. wydatki ogółem zmniejszyły się o 27,4%, w tym wydatki bieżące o 34,1%, a wydatki majątkowe wzrosły o 39,9% w stosunku do roku poprzedniego.



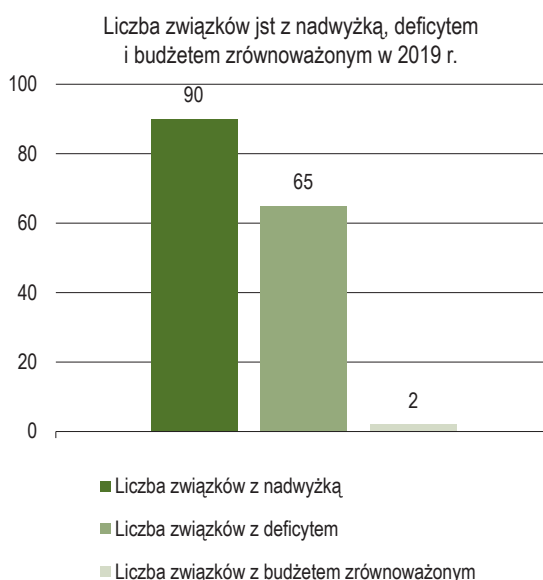
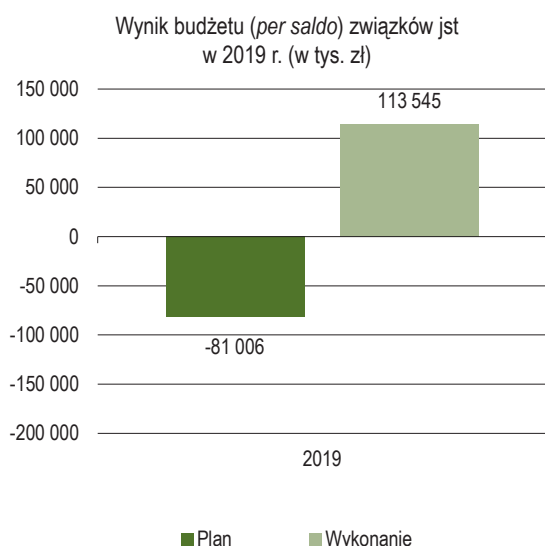
Najniższe wydatki ogółem oraz wydatki bieżące w stosunku do roku poprzedniego odnotowano w związkach jst województwa śląskiego z uwagi na wspomniany wcześniej proces likwidacyjny KZK GOP.

Zmiana dynamiki dotycząca wzrostów oraz spadków wydatków, podobnie jak przypadku omawiania dynamiki dochodów, w przeważającej większości związana była z realizacją projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Ponadto wzrost wydatków spowodowany był ponoszeniem większych wydatków z tytułu podniesienia kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w związkach, których działalność tego dotyczy. Dodatkowo wydatki zwiększyły się również w nowo powstałych związkach, które rozpoczynając swoją działalność, podjęły realizację zadań statutowych (np. w zakresie transportu publicznego). Natomiast wzrost wydatków majątkowych dotyczył m.in. budowy punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

1.5. Wynik budżetu, przychody i rozchody, należności i zobowiązania

Wynik budżetu

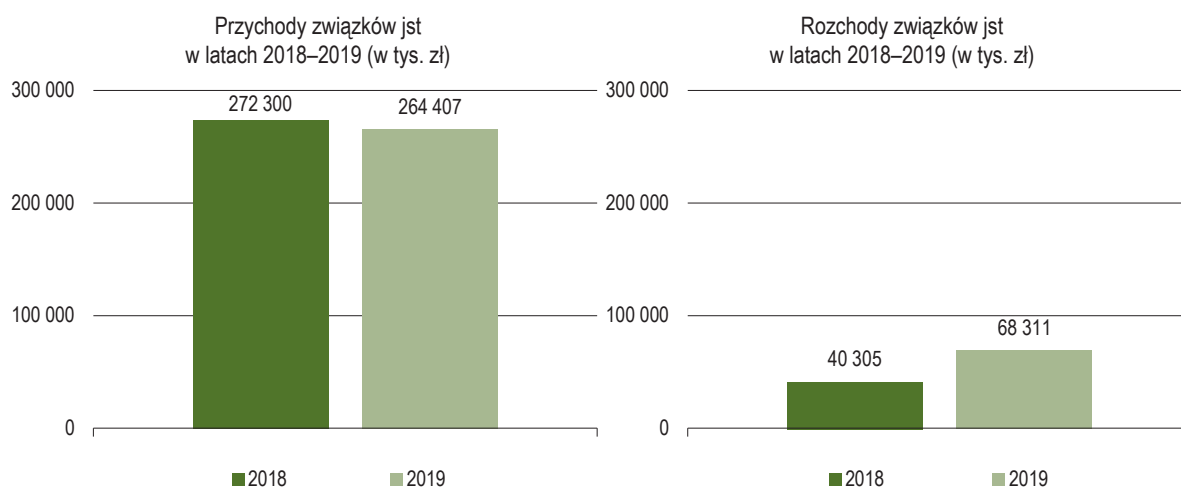
Różnica pomiędzy wykonanymi dochodami a wydatkami związków jst w 2019 r. była dodatnia i wyniosła *per saldo* 113 545 tys. zł.



W 2019 r. dodatnim wynikiem finansowym rok budżetowy zamknęło 90 związków, w 65 związkach osiągnięte dochody były niższe od wydatków, a 2 związki zrealizowały dochody i wydatki na tym samym poziomie.

Przychody i rozchody

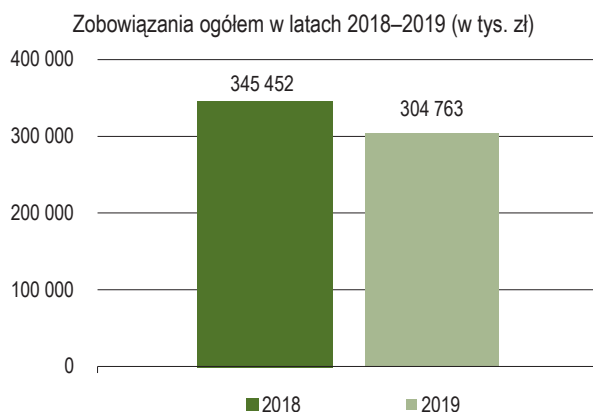
Związki jst, mogą uchwalić niższy plan dochodów niż wydatków, jednak wówczas należy wskazać źródła sfinansowania planowanego deficytu. W tym celu mogą korzystać z nadwyżek budżetowych wypracowanych w latach ubiegłych oraz wolnych środków, a także z zaciąganych na ten cel kredytów i pożyczek.



Głównym źródłem przychodów w 2019 r. była nadwyżka z lat ubiegłych w kwocie 152 261 tys. zł (57,6%). Kredyty i pożyczki zostały zaciągnięte na kwotę 28 171 tys. zł (10,7%). Na spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek związki przeznaczyły kwotę 61 883 tys. zł, co stanowiło 90,6% ogólnej kwoty rozchodów.

Należności i zobowiązania

Należności wymagalne związków jst w 2019 r. wyniosły 129 643 tys. zł i były to należności powstałe w głównej mierze z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, sprzedaży usług oraz zaległe składki gmin i powiatów – członków związków. Zobowiązania związków jst zmniejszyły się w stosunku do 2018 r. o 11,8% i wyniosły 304 763 tys. zł.



Na zobowiązania składały się głównie kredyty i pożyczki w kwocie 303 646 tys. zł, które stanowiły 99,6% ogólnej kwoty zobowiązań. Zobowiązania wymagalne wyniosły 1 116 tys. zł i dotyczyły w głównej mierze nieuregulowanych w terminie faktur dla operatorów wykonujących usługę wywozu odpadów komunalnych. Kwota zobowiązań wymagalnych stanowiła 0,4% ogólnej kwoty zobowiązań.



2. Związek metropolitalny

Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia z siedzibą w Katowicach działająca od 1 lipca 2017 r. jest jedynym związkiem metropolitalnym funkcjonującym w Polsce. Związek składa się z 41 jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego: 13 miast na prawach powiatu, 13 gmin o statusie miasta oraz 15 gmin. Działalność związku prowadzona jest na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim¹. Zgodnie z ustawą związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego, planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej, metropolitalnych przewozów pasażerskich, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego, promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

2.1. Wykonanie planu dochodów i wydatków

W 2019 r. związek metropolitalny uzyskał dochody budżetowe w łącznej wysokości 1 131 816 tys. zł, co stanowiło 94,6% planowanych dochodów. Zrealizowane dochody budżetowe stanowiły dochody bieżące w kwocie

¹ Dz. U. poz. 730.

1 121 158 tys. zł, dochody majątkowe w kwocie 10 658 tys. zł. Związek metropolitalny w 2019 r. pozyskał środki pochodzące ze źródeł zagranicznych w kwocie 5 435 tys. zł.

Dochody związku metropolitalnego w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	2017	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	13 151	383 491	1 196 227	1 131 816	94,6	100,0
Dochody bieżące, w tym:	13 151	383 491	1 185 073	1 121 158	94,6	99,1
– PIT	6 962	348 605	372 272	375 790	100,9	33,2
– wpłaty gmin	6 149	32 732	545 390	497 115	91,1	43,9
– wpływy z usług	-	-	247 305	220 254	89,1	19,5
– pozostałe	41	2 154	20 106	27 999	139,3	2,5
Dochody majątkowe	-	-	11 154	10 658	95,6	0,9

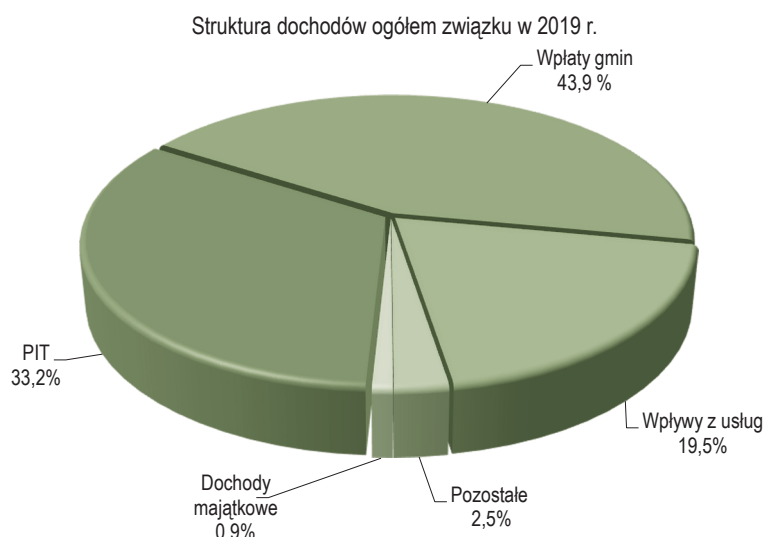
W 2019 r. związek metropolitalny zrealizował wydatki budżetowe w łącznej kwocie 950 025 tys. zł, co stanowiło 90,4% planu. Wydatki bieżące zostały zrealizowane w stopniu wyższym niż majątkowe. Poziom zrealizowanych wydatków bieżących wyniósł 93,1% planu, a wydatki majątkowych 67,5% planu.

Wydatki związku metropolitalnego w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	2017	2018	2019			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	1 239	125 751	1 050 521	950 025	90,4	100,0
Wydatki bieżące, z tego:	1 074	31 699	940 000	875 374	93,1	92,1
– wynagrodzenia i pochodne	622	7 817	41 308	36 955	89,5	3,9
– pozostałe bieżące	453	10 132	895 087	834 814	93,3	87,9
– dotacje	-	13 749	3 605	3 605	100,0	0,4
Wydatki majątkowe, w tym:	165	94 052	110 521	74 651	67,5	7,9
– wydatki inwestycyjne, w tym:	165	94 052	110 521	74 651	67,5	7,9
– dotacje	-	93 230	65 035	60 300	92,7	6,3

2.2. Struktura dochodów i wydatków

Dochody budżetowe związku metropolitalnego w 2019 r. to głównie dochody bieżące – 99,1%. W dochodach ogółem dominującymi źródłami były wpłaty gmin (43,9% dochodów ogółem) oraz dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (33,2% dochodów ogółem). Kolejną grupę dochodów metropolii stanowiły wpływy z usług (19,5% dochodów ogółem) oraz pozostałe dochody (2,5% dochodów ogółem). Dochody majątkowe stanowiły jedynie 0,9% dochodów ogółem.

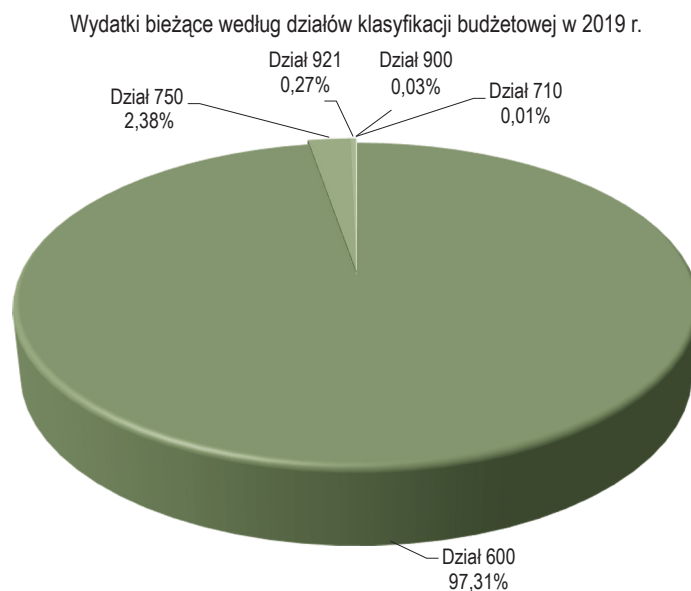


Wydatki bieżące Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w 2019 r. stanowiły 92,1% wydatków ogółem. Największą część wydatków bieżących stanowiły wydatki pozostałe stanowiące 87,9% wydatków ogółem, z czego w większości były to wydatki na realizację zadań statutowych związku. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły 3,9% wydatków ogółem.

Wydatki majątkowe związku metropolitalnego w 2019 r. stanowiły 7,9% wydatków ogółem, w tym w większości były to wydatki na pomoc finansową przekazaną gminom wchodzącym w skład związku na realizację inwestycji (6,3% wydatków ogółem).



W ujęciu działów klasyfikacji budżetowej główną część wydatków bieżących stanowiły wydatki w dziale Transport i łączność (97,3%). Wydatki w pozostałych działach nie przekroczyły poziomu 3%.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 710 – Działalność usługowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

2.3. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

Związek metropolitalny w 2019 r., realizując dochody budżetowe w kwocie 1 131 816 tys. zł i wydatki budżetowe w kwocie 950 026 tys. zł, osiągnął nadwyżkę budżetową w wysokości 181 790 tys. zł.

2.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Związek metropolitalny na koniec 2019 r. nie posiadał zobowiązań zaliczanych do długu publicznego i należności wymagalnych.

Tabela 8.1. Wykonanie dochodów i przychodów związków jst w latach 2018 i 2019 (w tys. zł)

Lp.	Województwo	Dochody ogółem		Dynamika zmian w %	w tym:						Przychody		Dynamika (w %)		
		2018	2019		wpływy z wpiat gmin	dotacje celowe związane z realizacją programów finansowanych ze źródeł zagranicznych	wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych	wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw	2018	2019	2018	2019			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	1 909 168	1 492 974	78,2	600 310	212 815	111 111	156 129	484 023	271 541	572 133	675 760	272 300	264 407	97,1
2	Dolnośląskie	165 561	171 069	103,3	3 868	3 994	12 380	16 829	86 837	85 983	37 191	48 251	23 728	31 505	132,8
3	Kujawsko-pomorskie	6 763	7 452	110,2	834	775	-	-	1 930	2 052	3 800	4 399	960	858	89,4
4	Lubelskie	22 334	31 914	142,9	1 328	1 891	-	-	9 864	16 894	8 917	10 515	3 695	3 146	85,1
5	Lubuskie	82 316	103 467	125,7	4 920	8 562	78	2 263	11 079	14 345	63 294	75 076	15 981	13 892	86,9
6	Łódzkie	10 823	5 377	49,7	4 585	3 728	3 647	807	-	38	-	-	10 482	13 594	129,7
7	Małopolskie	65 175	90 211	138,4	20 811	25 611	9 098	26 539	8 413	8 912	18 833	18 647	8 305	12 162	146,4
8	Mazowieckie	42 281	61 406	145,2	3 761	6 496	2 464	2 283	11 836	12 690	22 473	39 226	6 085	8 058	132,4
9	Opolskie	27 500	32 157	116,9	3 016	4 916	61	74	2 635	1 691	21 544	25 019	3 984	3 026	75,9
10	Podkarpackie	28 924	56 117	194,0	11 208	18 430	16 469	25 572	57	86	-	3	10 911	11 960	109,6
11	Podlaskie	1 666	15 979	959,2	672	721	141	14 361	-	-	696	856	1 110	1 109	99,9
12	Pomorskie	54 596	60 245	110,3	7 953	7 997	4 204	5 432	19 707	24 988	21 570	21 409	5 205	5 895	113,2
13	Śląskie	824 600	196 149	23,8	491 533	72 280	27 658	33 051	251 006	10 539	-	-	66 651	43 811	65,7
14	Świętokrzyskie	32 355	45 373	140,2	4 325	7 880	209	3 062	16 085	17 444	5 804	6 792	15 443	8 641	56,0
15	Warmińsko-mazurskie	67 118	85 721	127,7	3 908	4 964	-	6 310	726	689	60 212	71 309	4 249	7 153	168,3
16	Wielkopolskie	405 788	461 763	113,8	30 202	36 443	14 338	2 695	34 227	41 842	297 786	343 771	84 087	95 077	113,1
17	Zachodniopomorskie	71 366	68 573	96,1	7 386	6 129	20 364	16 853	29 621	33 350	10 013	10 488	11 421	4 518	39,6

Tabela 8.2. Wykonanie wydatków i rozchodów związków w latach 2018 i 2019 (w tys. zł)

Lp.	Województwa	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące		Wydatki majątkowe		Dynamika zmian w %					Struktura wydatków w %					Rozchody		Dynamika (w %)
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	4:3	6:5	8:7	5:3	7:3	6:4	8:4	2018	2019				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18			
1	POLSKA	1 900 353	1 379 428	1 728 043	1 138 308	172 311	241 120	72,6	65,9	139,9	90,9	9,1	82,5	17,5	40 305	68 311	169,5			
2	Dolnośląskie	157 798	168 272	138 671	148 961	19 127	19 311	106,6	107,4	101,0	87,9	12,1	88,5	11,5	7 797	9 081	116,5			
3	Kujawsko-pomorskie	6 818	7 168	6 416	7 143	402	25	105,1	111,3	6,1	94,1	5,9	99,7	0,3	-	-	x			
4	Lubelskie	21 879	30 859	21 041	30 859	838	-	141,0	146,7	x	96,2	3,8	100,0	x	1 005	1 955	194,5			
5	Lubuskie	79 935	91 735	78 877	88 907	1 058	2 828	114,8	112,7	267,2	98,7	1,3	96,9	3,1	-	-	x			
6	Łódzkie	6 125	3 182	1 755	1 516	4 370	1 666	51,9	86,4	38,1	28,7	71,3	47,6	52,4	40	-	x			
7	Małopolskie	61 965	91 692	45 019	48 733	16 947	42 959	148,0	108,3	253,5	72,7	27,3	53,1	46,9	4 659	2 139	45,9			
8	Mazowieckie	40 469	61 260	37 726	57 101	2 743	4 159	151,4	151,4	151,6	93,2	6,8	93,2	6,8	73	45	61,0			
9	Opolskie	28 066	32 895	27 169	30 948	897	1 946	117,2	113,9	216,9	96,8	3,2	94,1	5,9	86	-	x			
10	Podkarpackie	35 849	59 365	11 704	19 695	24 145	39 670	165,6	168,3	164,3	32,6	67,4	33,2	66,8	785	5 560	708,3			
11	Podlaskie	1 783	16 218	1 779	16 218	4	-	909,6	911,7	x	99,8	0,2	100,0	x	-	-	x			
12	Pomorskie	53 915	61 110	49 605	55 127	4 309	5 983	113,3	111,1	138,8	92,0	8,0	90,2	9,8	-	-	x			
13	Śląskie	840 312	150 314	820 583	106 090	19 729	44 223	17,9	12,9	224,2	97,7	2,3	70,6	29,4	7 118	31 710	445,5			
14	Świętokrzyskie	37 396	40 658	26 207	27 852	11 189	12 806	108,7	106,3	114,5	70,1	29,9	68,5	31,5	1 767	1 614	91,3			
15	Warmińsko-mazurskie	66 298	87 237	65 735	73 067	563	14 170	131,6	111,2	2 516,7	99,2	0,8	83,8	16,2	3 758	3 819	101,6			
16	Wielkopolskie	387 184	412 444	351 444	378 722	35 740	33 722	106,5	107,8	94,4	90,8	9,2	91,8	8,2	10 434	9 614	92,1			
17	Zachodniopomorskie	74 562	65 020	44 312	47 369	30 250	17 651	87,2	106,9	56,3	59,4	40,6	72,9	27,1	2 783	2 775	99,7			

Rozdział IX.

Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp

1. Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp)

Zgodnie z przepisem art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ od 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego nie mogą uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, tj. środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu jednostki wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Powyższa regulacja została zmieniona ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw², lecz zgodnie z art. 8 ust. 2 tejże ustawy wprowadzone nią zmiany będą mieć zastosowanie po raz pierwszy do opracowania i wykonania budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego dopiero na rok 2022.

Różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi stanowi istotny element indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ww. ustawy.

1.1. Reguła wydatkowa z art. 242 uofp w 2019 r.

Spośród 28 jednostek samorządu terytorialnego (w 2018 r. – 22), w których w 2019 r. wykonane wydatki bieżące przekroczyły wykonane dochody bieżące:

- 1) w 22 – różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami;
- 2) w trzech zrealizowano budżet z dopuszczalnym ustawowo niezachowaniem art. 242 wynikającym z:
 - a) art. 240a ust. 4, tj. realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej – dwie jednostki,
 - b) art. 240b, tj. wykonywania budżetu ustalonego przez regionalną izbę obrachunkową w związku z brakiem możliwości uchwalenia budżetu przez jednostkę samorządu terytorialnego zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 – jedna jednostka;
- 3) w trzech jednostkach, w których na koniec 2019 r. nie zachowano reguły z art. 242, nastąpiło to głównie z powodu:
 - a) niezrealizowania planowanych dochodów bieżących (w szczególności z tytułu podatków i opłat lokalnych) przy braku ograniczenia wydatków bieżących,
 - b) nieurealnienia dochodów bieżących w związku z zmianami przepisów dotyczących podatków lokalnych od farm wiatrowych przy wysokim poziomie wydatków bieżących związanych ze spłatą zobowiązań wobec ZUS.

Należy tu również odnotować, że w poprzednich czterech latach liczba jst, które nie zachowały reguły z art. 242, również była niewielka (w 2018 r. – 3, w 2017 r. – 1, w 2016 r. – 4), jednakże głównym i najczęściej występującym powodem naruszenia ww. przepisu nieodmiennie pozostaje zbyt optymistyczne planowanie dochodów bieżących z tytułu podatków i opłat lokalnych przy braku ograniczenia wydatków bieżących.

1.2. Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi

W 2019 r. zrealizowane dochody bieżące wszystkich jednostek samorządu terytorialnego przekroczyły *per saldo* poniesione wydatki bieżące o 24 155 624 tys. zł, przy czym 2 778 jednostek (99,0%) osiągnęło dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi na łączną kwotę 24 194 957 tys. zł, pozostałe 28 (1,0%) zakończyły rok budżetowy deficytem operacyjnym na łączną kwotę 39 333 tys. zł.

Deficyt operacyjny w 2019 r. wystąpił w 25 gminach, w dwóch powiatach oraz w jednym mieście na prawach powiatu i stanowił 2,2% wydatków bieżących tych jednostek, co oznaczało, że taka część tych wydatków nie znalazła

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 2500.

pokrycia w dochodach bieżących. Relacja deficytu operacyjnego do wydatków bieżących w powyższych gminach stanowiła przeciętnie 2,4%, w powiatach 2,1%, zaś w mieście na prawach powiatu 1,5%.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z podziałem na typy jst w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	Deficyt operacyjny (wykonanie)				Nadwyżka operacyjna (wykonanie)			
	Liczba jst	Dochody bieżące (w tys. zł)	Wydatki bieżące (w tys. zł)	Różnica (w tys. zł)	Liczba jst	Dochody bieżące (w tys. zł)	Wydatki bieżące (w tys. zł)	Różnica (w tys. zł)
2017								
Polska, z tego:	17	750 963	762 018	-11 055	2 791	215 379 185	194 189 690	21 189 495
– gminy	14	401 854	410 351	-8 497	2 398	105 592 539	95 178 175	10 414 365
– m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	14 895 443	13 331 293	1 564 150
– miasta na prawach powiatu	1	216 540	217 568	-1 028	64	59 320 294	54 546 877	4 773 417
– powiaty	2	132 569	134 099	-1 530	312	23 217 624	21 142 948	2 074 676
– województwa samorządowe	-	-	-	-	16	12 353 284	9 990 397	2 362 887
2018								
Polska, z tego:	22	1 015 490	1 105 673	-90 183	2 786	228 614 852	205 402 657	23 212 194
– gminy	13	403 114	410 846	-7 732	2 399	111 302 420	100 479 999	10 822 421
– m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	16 283 604	14 433 199	1 850 405
– miasta na prawach powiatu	-	-	-	-	65	63 189 543	57 877 861	5 311 682
– powiaty	9	612 376	694 827	-82 451	305	24 119 125	21 978 960	2 140 165
– województwa samorządowe	-	-	-	-	16	13 720 160	10 632 639	3 087 521
2019								
Polska, z tego:	28	1 754 844	1 794 176	-39 333	2 778	251 557 390	227 362 433	24 194 957
– gminy	25	1 224 958	1 255 111	-30 153	2 385	122 571 463	111 164 465	11 406 999
– m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	17 432 326	16 339 961	1 092 365
– miasta na prawach powiatu	1	352 119	357 522	-5 402	64	69 546 653	64 290 242	5 256 412
– powiaty	2	177 766	181 543	-3 777	312	26 925 579	24 159 711	2 765 868
– województwa samorządowe	-	-	-	-	16	15 081 368	11 408 055	3 673 313

Analiza zestawienia planowanych i wykonanych w 2019 r. przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów bieżących oraz wydatków bieżących wskazuje, że:

- w 2 642 jednostkach planowano i osiągnięto nadwyżkę operacyjną (wyższą o 74,5%, niż zakładano),
- w 22 planowano i osiągnięto deficyt operacyjny (niższy *per saldo* o 56,3%, niż zakładano),
- w 135 planowano deficyt, ale osiągnięto nadwyżkę operacyjną (różnica między planem a wykonaniem wyniosła 501 069 tys. zł),
- w sześciu jednostkach mimo planowanej nadwyżki operacyjnej (3 929 tys. zł) osiągnięto deficyt operacyjny (6 912 tys. zł).

W 13 spośród 28 jst, w których wystąpił deficyt operacyjny (tj. wydatki bieżące przekroczyły dochody bieżące), wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku było wyższe niż poziom deficytu operacyjnego, w związku z czym składowa jednoroczna średniej z art. 243 ust. 1 uofp za 2019 r. będzie dodatnia. Natomiast w pozostałych 15 jst (w 14 gminach oraz w jednym powiecie) dochody ze sprzedaży majątku okazały się niewystarczające, aby jednoroczną składową średnią z art. 243 za 2019 r. uczynić dodatnią, co niewątpliwie pogorszy możliwości obsługi długu oraz spłaty rat od pożyczonego kapitału w tych jednostkach w latach 2020–2022.

Ponadto niedobór dochodów bieżących na sfinansowanie wydatków bieżących, który wystąpił w 28 jst, będzie mieć negatywny wpływ na formalnoprawne możliwości spłaty zaciągniętego przez te jednostki długu w 2026 r., dla którego dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia będzie obliczany w oparciu o średnią z poprzednich siedmiu lat.

Wynik operacyjny jst planowany i wykonany w latach 2017–2019

Wyszczególnienie	2017			2018			2019		
	Liczba jst	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Liczba jst	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Liczba jst	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)
Ogółem, z tego:	2 808	11 987 831	21 178 440	2 808	11 939 533	23 122 011	2 806	13 454 465	24 155 624
– deficyt operacyjny planowany i wykonany	14	-22 854	-9 203	14	-122 828	-84 523	22	-74 161	-32 421
– planowany deficyt i wykonana nadwyżka	140	-80 984	313 076	175	-215 940	534 411	135	-126 894	374 175
– planowana równowaga operacyjna	-	-	-	-	-	-	1	-	355
– planowana nadwyżka i wykonany deficyt	3	8 669	-1 853	8	2 816	-5 661	6	3 929	-6 912
– nadwyżka operacyjna planowana i wykonana	2 651	12 083 000	20 876 419	2 611	12 275 485	22 677 783	2 642	13 651 592	23 820 427

2. Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp)

2.1. Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp

Indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia określony art. 243–244 uofp, obowiązujący przy uchwalaniu budżetów jst od 2014 r. został zmieniony z końcem 2018 r. ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, lecz do końca 2019 r. (zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy wprowadzającej tę zmianę) do budżetów jst oraz wieloletnich prognoz finansowych w 2019 r. miała zastosowanie relacja obowiązująca w latach poprzednich.

Wprowadzając istotne zmiany w wyliczeniu tej relacji mające zastosowanie do prognoz na 2026 r. oraz lata kolejne ustawodawca przewidział okres przejściowy (lata 2020–2025), w którym jst winny dostosować strukturę swoich dochodów i wydatków bieżących oraz dokonać ewentualnej restrukturyzacji swojego zadłużenia. Wprowadzone dla prognoz na rok 2026 r. i lata kolejne zmiany w obliczeniu relacji z art. 243 polegają m.in. na:

- wydłużeniu okresu (z 3 do 7 lat), z którego wyliczana jest średnia stanowiąca maksymalny dopuszczalny limit spłaty zadłużenia,
- wyeliminowaniu ze średniej dochodów ze sprzedaży mienia,
- zmianie podstawy wyliczania wskaźników z dochodów ogółem na dochody bieżące pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

zaś w okresie przejściowym:

- średnia nadal obliczana jest z informacji historycznych za poprzednie trzy lata budżetowe i obejmuje dochody ze sprzedaży majątku,
- podstawą wyliczania wskaźników z obu stron relacji są dochody bieżące pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zmiana rozporządzenia w sprawie wieloletniej prognozy finansowej³ pojawiła się dopiero w IV kwartale 2019 r. co utrudniło jst ocenę wpływu planowanych na koniec września 2019 r. wielkości budżetowych na spełnienie relacji z art. 243 w okresie przejściowym (tj. w latach 2020–2025) oraz w kolejnych latach obowiązywania nowej formuły oceny ich sytuacji finansowej.

Biorąc pod uwagę zmiany stanu prawnego odstąpiono od oceny prognoz kluczowych elementów wpf wpływających na ukształtowanie się relacji z art. 243 uofp na podstawie faktycznego wykonania budżetów jst za 2019 r.

2.2. Spełnienie relacji z art. 243 uofp na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektem budżetu

Liczba jst, które złożyły projekty wpf na 2020 rok i lata kolejne z informacją o niespełnieniu relacji z art. 243 przynajmniej w jednym roku prognozy była relatywnie wysoka (łącznie 58 jst, tj. 2,1% ogółu). Trzeba tu jednak

³ Rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 1 października 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego zostało opublikowane 8 października 2019 r. (Dz. U. poz. 1903).

wyraźnie podkreślić, że były w głównej mierze przypadki niespełnienia ww. relacji w 2021 r. lub później występujące w co najwyżej dwóch latach prognozy.

Ponadto w czterech gminach odnotowano brak spełnienia relacji z art. 243 wyłącznie po zakończeniu okresu przejściowego tj. w 2026 r. lub w latach kolejnych.

Z uwagi na wpływ epidemii COVID-19 na ogólną sytuację ekonomiczną kraju, w tym także jej wpływ na budżety jst w 2020 r. i prawdopodobnie także na lata przyszłe – dokonywanie dalszych ocen spełnienia relacji z art. 243 uopf na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu w celu wyciągnięcia wniosków o przewidywanej sytuacji finansowej jst prowadzić będzie do fałszywych wniosków. Z tego powodu ograniczono analizę spełnienia relacji z art. 243 uopf do prezentacji na kartogramach różnic między maksymalnymi dopuszczalnymi wskaźnikami limitu spłat a prognozowanymi wskaźnikami spłat (tj. różnica między prawą a lewą stroną wzoru) odstępując od szerszej diagnozy prognozowanych poziomów spełnienia relacji z art. 243 przez poszczególne jst w latach przyszłych. Nie można bowiem oceniać spełnienia wymogów ustawowych przy braku wiedzy o realistycznych – a więc możliwych do uzyskania w 2020 r. – dochodów jst z tytułu tak znaczących źródeł jak udziały w podatkach dochodowych (PIT i CIT) oraz podatku od nieruchomości. Nie można również uznać za realistyczne prognozowane wydatki bieżące w sytuacji ograniczenia usług publicznych świadczonych przez samorządy.

3. Prognozy na lata 2020–2022

Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (2 807) zobowiązane do złożenia projektów wpf wraz z projektami budżetów na 2020 r. wywiązały się z tego obowiązku.

Z informacji zawartych w tych prognozach wynika, iż w 2020 r. należało spodziewać się wzrostu dochodów i wydatków budżetowych jst ogółem (odpowiednio o 3,5% oraz o 9,2%). Łączne kwoty prognoz w porównaniu z wykonaniem budżetów za 2019 r. wskazują, że w 2020 r. jst przewidywały wzrost dochodów bieżących (o 2,6%) oraz wzrost wydatków bieżących (o 7,9%). Ponadto prognozowany był wzrost dochodów majątkowych (o 12,8%) oraz wydatków majątkowych (o 15,0%). Prognozowany był również wzrost przychodów z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji (o 54,6%) oraz wzrost kwoty długu (o 19,0%). W 2020 r. zgodnie z przedłożonymi prognozami mają wzrosnąć także dochody ze sprzedaży majątku (o 41,2%).

Sytuacja finansowa jst w latach 2019–2022 na podstawie wybranych wielkości zawartych w projektach wpf złożonych wraz z projektem budżetu na 2020 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie (w mln zł)	Prognoza ¹⁾ (w mln zł)				Dynamika (rok poprzedni = 100%)				
	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022	
Dochody ogółem, z tego:	278 507	288 256	283 204	280 617	109,6	110,6	103,5	98,2	99,1	
Dochody bieżące (Db)	253 312	259 841	265 068	269 925	106,3	110,3	102,6	102,0	101,8	
Dochody majątkowe, w tym:	25 195	28 414	18 137	10 691	161,6	113,4	112,8	63,8	58,9	
dochody ze sprzedaży majątku	3 140	4 433	2 825	2 333	106,6	83,6	141,2	63,7	82,6	
Wydatki ogółem, z tego:	280 209	305 880	284 296	277 274	112,7	108,0	109,2	92,9	97,5	
Wydatki bieżące (Wb)	229 157	247 189	245 235	248 720	105,9	111,0	107,9	99,2	101,4	
Wydatki majątkowe	51 052	58 691	39 061	28 554	150,2	96,5	115,0	66,6	73,1	
Wynik budżetu	-1 702	-17 624	-1 092	3 343	x	x	x	x	x	
wynik operacyjny (Db - Wb)	24 156	12 652	19 833	21 205	109,2	104,5	52,4	156,8	106,9	
Przychody ogółem, w tym:	33 098	27 941	10 850	5 566	127,9	94,3	84,4	38,8	51,3	
zaciągnięty dług zwrotny ²⁾	14 445	22 332	9 650	5 078	192,7	89,1	154,6	43,2	52,6	
Rozchody ogółem, w tym:	11 298	10 307	9 740	8 872	94,2	99,8	91,2	94,5	91,1	
spłata długu zwrotnego	10 023	9 416	9 060	8 608	103,2	114,6	93,9	96,2	95,0	
Kwota długu	82 036	97 527	97 800	93 958	110,4	107,9	119,0	100,3	96,1	

¹⁾ Kwoty prognozy ustalono w oparciu o dane z 2 807 jst (bez związków jst) na podstawie informacji zawartej w systemie BeSTi@ z dokumentów przekazanych do Ministerstwa Finansów do dnia 31 grudnia 2019 r.

²⁾ Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Tendencje wynikające z wykonania budżetów jst w latach 2017–2019 wskazują, że zawarte w projektach wpf łączne wielkości prognoz na lata 2020–2022 – niezależnie od wszelkich innych czynników zaistniałych w 2020 r.

wpływających na budżety jst – wydają się być niedoszacowane, a niektóre z nich wręcz nierealistyczne, jak np. dochody ze sprzedaży majątku. Należy jednak zaznaczyć, iż uchwycenie opisanych wyżej tendencji na podstawie analizy poszczególnych projektów wpf jest niemożliwe.

W związku z zaistniałą w marcu 2020 r. sytuacją epidemiologiczną zaprezentowane poniżej kwoty zawarte w prognozach wpf złożonych przez jst wraz z projektem budżetu na 2020 r. utraciły w znacznej mierze swoją aktualność. Wywołany pandemią COVID-19 spadek aktywności gospodarczej z całą pewnością odbije się negatywnie na dochodach bieżących jst (niższe wpływy z tytułu udziałów w PIT i CIT oraz podatków i opłat lokalnych), co będzie skutkowało zmniejszeniem wydatków inwestycyjnych, a być może również problemami ze spłatą już zaciągniętego zadłużenia.

Zgodnie z art. 227 uopf jednostki samorządu terytorialnego sporządzają wpf na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat kalendarzowych. Horyzont czasowy, na jaki jst sporządzały wpf, od samego początku budził wiele kontrowersji, szczególnie w kontekście ustawowego wymogu realistyczności wynikającego z art. 226 ust. 1.

Najkrótszy ustawowo dopuszczalny okres, tj. od roku budżetowego N do roku N+3, wystąpił w projektach wpf 165 jst (5,9% ogółu), zaś najdłuższy okres opracowanego projektu wpf kończy się w 2054 r., obejmując prognozę na rok budżetowy oraz kolejne 34 lata. Projekty wpf najczęściej opracowywano na okres roku budżetowego i kolejnych 10 lat (413 jst).

Rozkład długości okresu prognozy w projektach wpf złożonych wraz z projektami budżetów na 2019 r. oraz na 2020 r.

Długość okresu prognozy	2019		2020	
	Liczba jst	Struktura (w %)	Liczba jst	Struktura (w %)
4 lata	186	6,6	165	5,9
5–11 lat	1 496	53,3	1 522	54,2
12–16 lat	819	29,2	809	28,8
17–21 lat	226	8,0	242	8,6
22 lata i więcej	80	2,9	69	2,5
Ogółem	2 807	100,0	2 807	100,0

4. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst

Łączna kwota zobowiązań nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jednostek posiadających osobowość prawną w 2019 r. wyniosła 5 810 820 tys. zł i wzrosła o 645 180 tys. zł, tj. o 12,5%, w stosunku do roku ubiegłego. Były to głównie (94,7%) zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Nadzorowane przez jst jednostki posiadające osobowość prawną winny pokrywać wszystkie koszty z uzyskanych przez siebie przychodów. W przypadku gdy nie są w stanie pokryć ujemnego wyniku finansowego, ostateczną decyzję o ich likwidacji lub zmianie formy organizacyjnej podejmuje organ stanowiący jst, co wiąże się z koniecznością spłacenia zobowiązań obciążających daną jednostkę.

Zobowiązania jst oraz samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	Zobowiązania jst (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Zobowiązania samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną (w tys. zł)		Dynamika (w %) 6:5	Relacja zobowiązań jst do dochodów jst (w %)		Relacja skumulowanych ¹⁾ zobowiązań do dochodów jst (w %)	
	2018	2019		2018	2019		2018	2019	2018	2019
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Polska, z tego:	76 115 798	82 036 038	107,8	5 165 640	5 810 820	112,5	30,2	29,5	32,3	31,5
– gminy	30 095 513	32 369 253	107,6	59 830	73 603	123,0	24,8	23,9	24,8	24,0
– m.st. Warszawa	4 569 258	3 895 705	85,3	7 632	11 159	146,2	26,9	21,5	26,9	21,6
– miasta na prawach powiatu	29 000 010	33 205 282	114,5	901 266	1 002 085	111,2	42,3	43,8	43,6	45,1
– powiaty	6 467 456	6 580 247	101,7	1 550 925	1 809 224	116,7	23,1	21,4	28,7	27,3
– województwa	5 983 561	5 985 550	100,0	2 645 987	2 914 749	110,2	35,3	31,9	50,9	47,5

¹⁾ Skumulowane zadłużenie jest 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 własne jst w 2019 r. stanowiło 29,5% w relacji do ich dochodów, natomiast łącznie z zadłużeniem samorządowych jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) wskaźnik ten wyniósł 31,5%. W 2018 r. wskaźnik obciążenia dochodów jst własnym zadłużeniem wynosił 30,2%, a łącznie z zadłużeniem nadzorowanych jednostek posiadających osobowość prawną – 32,3%.

Zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez gminy stanowiły poniżej 0,1% w relacji do dochodów gmin, a skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem gmin nie spowodowałyby wzrostu wskaźnika zadłużenia.

Niewielkie zagrożenie dla stabilności finansów stwarzają zobowiązania jednostek nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (wzrost wskaźnika zadłużenia z 43,8% do 45,1%), a w wyodrębnionym z nich m.st. Warszawie spowodowałyby wzrost wskaźnika zadłużenia poniżej 0,1%. Skumulowanie zadłużenia powiatów (łącznie wartość zobowiązań własnych powiatów oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie samodzielnych jednostek) podniosło poziom zadłużenia z 21,4% do 27,3%, a w przypadku województw samorządowych z 31,9% do 47,5%.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst na tle dochodów jst w latach 2018 i 2019

Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	w tym:		Dynamika (w %) 6:5	Udział zobowiązań (w %)				Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych jst (w %)	
				zobowiązania wymagalne samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)			ogółem SP ZOZ w zadłużeniu samorządowych jednostek z osobowością prawną		wymagalnych w zobowiązaniach SP ZOZ			
				2018	2019		2018	2019	2018	2019		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Polska, z tego:	4 818 194	5 504 455	114,2	1 033 311	1 353 276	131,0	93,3	94,7	21,4	24,6	32,1	31,4
– gminy	27 377	24 841	90,7	4 824	4 553	94,4	45,8	33,8	17,6	18,3	24,8	24,0
– m.st. Warszawa	6 837	10 216	149,4	3 101	3 644	117,5	89,6	91,5	45,4	35,7	26,9	21,6
– miasta na prawach powiatu	879 142	971 384	110,5	193 608	240 473	124,2	97,5	96,9	22,0	24,8	43,6	45,1
– powiaty	1 549 908	1 807 389	116,6	385 133	441 677	114,7	99,9	99,9	24,8	24,4	28,7	27,3
– województwa	2 354 931	2 690 624	114,3	446 645	662 928	148,4	89,0	92,3	19,0	24,6	49,2	46,3

Zobowiązania SP ZOZ zaliczane do długu publicznego w 2019 r. *per saldo* wzrosły o 686 261 tys. zł, tj. o 14,2% w stosunku do roku poprzedniego (w 128 jst spadły łącznie o 99 337 tys. zł, zaś w 158 jst wzrosły o 785 597 tys. zł). W najbardziej zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez województwa samorządowe (ich dług stanowił w 2019 r. 48,9% ogółu zadłużenia SP ZOZ), odnotowano wzrost zadłużenia – o 14,3%. W drugiej co do wielkości grupie zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez powiaty (ich dług stanowił 32,8% ogółu zadłużenia SP ZOZ), w porównaniu z 2018 r. nastąpił wzrost długu o 16,6%. W m.st. Warszawie – wyodrębnionym z grona miast na prawach powiatu – zadłużenie SP ZOZ znacząco wzrosło (o 3 379 tys. zł) i osiągnęło poziom o 49,4% wyższy niż w 2018 r. W pozostałych miastach na prawach powiatu zobowiązania zaliczane do długu publicznego wzrosły o 10,5%.

Zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ w 2019 r. wzrosły *per saldo* o 335 693 tys. zł, tj. o 14,3% w stosunku do roku poprzedniego. W 10 województwach odnotowano wzrost zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim na łączną kwotę 365 357 tys. zł. Największy kwotowo wzrost zobowiązań wystąpił w województwie lubelskim (o 95 564 tys. zł, tj. o 18,2%), dolnośląskim (o 52 047 tys. zł, tj. o 29,9%), śląskim (o 51 041 tys. zł, tj. o 15,8%), podkarpackim (o 45 793 tys. zł, tj. o 11,9%) i mazowieckim (o 43 429 tys. zł, tj. o 18,6%). W województwie pomorskim, w którym wojewódzkie samorządowe SP ZOZ są nieznacznie zadłużone, odnotowano wzrost zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim o 100 tys. zł (tj. o 333,3%).

W sześciu województwach odnotowano spadek zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim o łączną kwotę 29 664 tys. zł. Największy kwotowy spadek zobowiązań odnotowano w województwie zachodniopomorskim (o 13 846 tys. zł, tj. o 10,2%) oraz nieco mniejszy w województwach świętokrzyskim (o 7 411 tys. zł, tj. o 15,1%) oraz warmińsko-mazurskim (o 3 739 tys. zł, tj. o 13,0%).

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w 2018 r. i 2019 r.

Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych województw (w %)	
	2018	2019		2018	2019
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	2 354 931	2 690 624	114,3	49,2	46,3
Dolnośląskie	173 943	225 990	129,9	62,5	64,1
Kujawsko-pomorskie	70 678	69 849	98,8	43,4	37,9
Lubelskie	525 851	621 416	118,2	143,7	109,7
Lubuskie	26 116	23 402	89,6	47,4	48,5
Łódzkie	168 210	207 715	123,5	57,7	84,7
Małopolskie	27 928	32 224	115,4	32,4	28,5
Mazowieckie	233 530	276 959	118,6	41,7	32,5
Opolskie	2 411	1 286	53,3	23,1	18,2
Podkarpackie	384 874	430 667	111,9	48,5	55,5
Podlaskie	132 212	132 876	100,5	36,9	39,6
Pomorskie	30	130	433,3	21,0	20,8
Śląskie	322 146	373 187	115,8	58,7	51,8
Świętokrzyskie	49 004	41 593	84,9	30,4	25,2
Warmińsko-mazurskie	28 784	25 045	87,0	68,7	57,4
Wielkopolskie	73 741	106 657	144,6	38,7	35,4
Zachodniopomorskie	135 473	121 627	89,8	45,5	46,5

Zobowiązania powiatowych SP ZOZ w 2019 r. wzrosły *per saldo* o 257 481 tys. zł, tj. o 16,6% w stosunku do roku poprzedniego (w 61 powiatach spadły łącznie o 63 771 tys. zł, zaś w 106 powiatach wzrosły o kwotę 321 252 tys. zł). Najwyższy procentowo wzrost zadłużenia odnotowały powiaty województw: mazowieckiego (o 31,6%), podkarpackiego (o 30,9%), wielkopolskiego (o 28,0%) oraz podlaskiego (o 25,3%).

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w 2018 r. i 2019 r.

Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych powiatów (w %)	
	2018	2019		2018	2019
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	1 549 908	1 807 389	116,6	28,7	27,3
Dolnośląskie	109 625	124 905	113,9	34,0	30,4
Kujawsko-pomorskie	44 966	46 048	102,4	20,4	18,0
Lubelskie	157 303	172 231	109,5	32,3	30,8
Lubuskie	40 282	46 903	116,4	37,9	36,9
Łódzkie	70 164	76 795	109,5	24,9	24,2
Małopolskie	101 072	115 177	114,0	29,5	27,4
Mazowieckie	152 143	200 202	131,6	27,2	25,4
Opolskie	35 607	38 959	109,4	28,6	32,2
Podkarpackie	215 044	281 577	130,9	30,7	31,3
Podlaskie	61 471	77 048	125,3	20,5	19,0
Pomorskie	31 080	35 097	112,9	24,9	25,1
Śląskie	142 892	132 812	92,9	21,9	19,4
Świętokrzyskie	173 840	197 300	113,5	42,6	39,4
Warmińsko-mazurskie	51 872	63 715	122,8	28,2	27,8
Wielkopolskie	145 115	185 718	128,0	31,7	31,5
Zachodniopomorskie	17 430	12 904	74,0	25,1	22,4

Kwotowo największy wzrost zobowiązań wystąpił w powiatowych SP ZOZ w województwie podkarpackim (o 66 532 tys. zł), mazowieckim (o 48 058 tys. zł) oraz wielkopolskim (o 40 602 tys. zł).

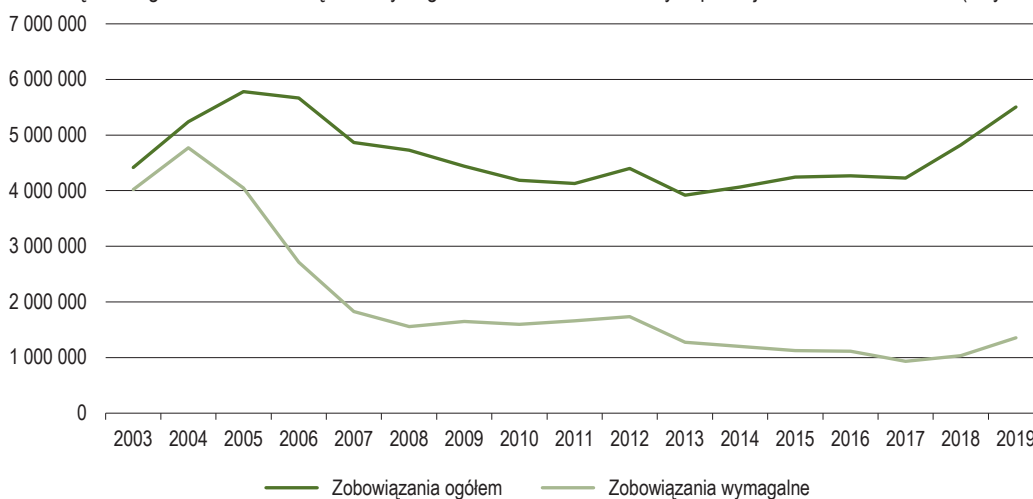
W dwóch województwach zobowiązania powiatowych SP ZOZ na koniec 2019 r. w porównaniu z 2018 r. obniżyły się. Spadek kwoty zobowiązań odnotowano w powiatowych SP ZOZ województwa śląskiego (o 10 080 tys. zł, tj. o 7,1%), zaś w województwie zachodniopomorskim zobowiązania te spadły o 4 526 tys. zł, tj. o 26,0%.

Zauważyć należy, iż w 2019 r. wielkość zobowiązań obciążających samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej drugi rok z rzędu wzrosła o ponad 10%. Tak duży wzrost zobowiązań SP ZOZ wystąpił ostatnio w 2005 r. Ponadto zobowiązania wymagalne SP ZOZ – wykazujące od 2013 r. do 2017 r. trwały tendencję spadkową – w 2018 r. wzrosły o 100 760 tys. zł, tj. o 10,8%, zaś w 2019 r. o 319 965 tys. zł, tj. o 31,0%.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2001–2019 (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

Zobowiązania ogółem oraz zobowiązania wymagalne SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2003–2019 (w tys. zł)



Na koniec 2019 r. zadłużenie SP ZOZ wykazało 261 jst, z tego 16 województw samorządowych, 162 powiaty, 61 gmin oraz 22 miasta na prawach powiatu (w 2018 r. – 266 jst).

Zadłużenie SP ZOZ w 2019 r. – podobnie jak we wcześniejszych latach – było rozłożone bardzo nierównomiernie: 25% ogólnej kwoty zadłużenia tych jednostek wystąpiło w trzech jst (dwóch województwach i jednym mieście na prawach powiatu). Należy zaznaczyć, że począwszy od 2014 r., 25% ogółu zadłużenia samorządowych SP ZOZ występuje na terenie tych samych jst. Połowa całego zadłużenia samorządowych SP ZOZ jest wynikiem zadłużenia jednostek nadzorowanych przez dziewięć jst (osiem województw i jedno miasto na prawach powiatu).

Najwyższe zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2018 i 2019 (w tys. zł)

Lp.	Nazwa jst	Zobowiązania SP ZOZ		w tym:		% udziału				Dynamika (w %)	
				zobowiązania wymagalne		zobowiązania ogółem = 100		zobowiązania wymagalne ogółem = 100			
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	(4:3)	(6:5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Lubelskie	525 851	621 416	53 854	101 086	10,9	11,3	5,2	7,5	118,2	187,7
2.	Podkarpackie	384 874	430 667	6 683	60 243	8,0	7,8	0,6	4,5	111,9	901,5
3.	M. Grudziądz	382 700	398 423	63 734	81 409	7,9	7,2	6,2	6,0	104,1	127,7
4.	Śląskie	322 146	373 187	120 743	149 691	6,7	6,8	11,7	11,1	115,8	124,0
5.	Mazowieckie	233 530	276 959	38 170	47 583	4,8	5,0	3,7	3,5	118,6	124,7
6.	Dolnośląskie	173 943	225 990	67 089	77 127	3,6	4,1	6,5	5,7	129,9	115,0
7.	Łódzkie	168 210	207 715	64 163	99 963	3,5	3,8	6,2	7,4	123,5	155,8
8.	Podlaskie	132 212	132 876	19 700	31 042	2,7	2,4	1,9	2,3	100,5	157,6
9.	Zachodniopomorskie	135 473	121 627	17 183	14 771	2,8	2,2	1,7	1,1	89,8	86,0
10.	M. Kraków	95 330	107 070	21 575	32 979	2,0	1,9	2,1	2,4	112,3	152,9
11.	Wielkopolskie	73 741	106 657	14 807	30 580	1,5	1,9	1,4	2,3	144,6	206,5
12.	Kujawsko-pomorskie	70 678	69 849	14 393	23 264	1,5	1,3	1,4	1,7	98,8	161,6
13.	M. Częstochowa	58 212	69 399	6 506	10 263	1,2	1,3	0,6	0,8	119,2	157,7
14.	M. Radom	51 721	66 026	18 199	15 130	1,1	1,2	1,8	1,1	127,7	83,1
15.	M. Toruń	50 073	60 248	14 520	17 479	1,0	1,1	1,4	1,3	120,3	120,4
16.	Skarżyski	50 646	57 549	83	2 138	1,1	1,0	0,0	0,2	113,6	2 575,9
17.	M. Poznań	51 147	56 816	14 630	9 260	1,1	1,0	1,4	0,7	111,1	63,3
18.	Kozienicki	40 322	51 741	3 421	4 015	0,8	0,9	0,3	0,3	128,3	117,4
19.	Ostrowiecki	36 172	49 361	16 558	4 957	0,8	0,9	1,6	0,4	136,5	29,9
20.	Puławski	42 139	44 149	2 689	2 460	0,9	0,8	0,3	0,2	104,8	91,5
21.	Suma (poz. 1. – 20.)	3 079 120	3 527 726	578 699	815 442	63,9	64,1	56,0	60,3	114,6	140,9
22.	Pozostałe jst	1 739 074	1 976 729	454 612	537 833	36,1	35,9	44,0	39,7	113,7	118,3
23.	Ogółem	4 818 194	5 504 455	1 033 311	1 353 276	100,0	100,0	100,0	100,0	114,2	131,0

Wśród 20 jst, w których w 2019 r. nadzorowane SP ZOZ miały łącznie najwyższe zobowiązania zaliczane do długu publicznego, było 10 województw, sześć miast na prawach powiatu oraz cztery powiaty.

Tabela 9.1. Prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na lata 2020–2023 wg projektów na 2020 r. złożonych do regionalnych izb obrachunkowych w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 uoofp (w mln zł)

	Wykonanie				Prognoza na lata N do N+3						Dynamika (rok poprzedni = 100%)				
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023		
	Dochody ogółem	229 879	251 846	278 507	288 256	283 204	280 617	281 183	109,6	110,6	103,5	98,2	99,1	100,2	
Bieżące, w tym:	216 130	229 630	253 312	259 841	265 068	269 925	274 838	106,2	110,3	102,6	102,0	101,8	101,8		
PIT, CIT	53 266	60 606	67 042	67 515	69 802	72 252	74 467	113,8	110,6	100,7	103,4	103,5	103,1		
Dotacje celowe	54 331	55 639	65 331	65 151	64 850	65 119	65 594	102,4	117,4	99,7	99,5	100,4	100,7		
Subwencja ogólna	53 999	56 139	61 461	65 568	66 647	67 839	69 123	104,0	109,5	106,7	101,6	101,8	101,9		
Majątkowe, w tym:	13 749	22 216	25 195	28 414	18 137	10 691	6 345	161,6	113,4	112,8	63,8	58,9	59,3		
Dochoły ze sprzedaży majątku	3 525	3 758	3 140	4 433	2 825	2 333	1 892	106,6	83,6	141,2	63,7	82,6	81,1		
Wydatki ogółem	230 166	259 386	280 209	305 880	284 296	277 274	274 405	112,7	108,0	109,2	92,9	97,5	99,0		
Bieżące, w tym:	194 952	206 508	229 157	247 189	245 235	248 720	252 161	105,9	111,0	107,9	99,2	101,4	101,4		
Wynagrodzenia i pochodne	75 955	81 337	88 373	95 333	95 218	96 452	97 474	107,1	108,7	107,9	99,9	101,3	101,1		
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	1 883	1 886	2 068	3 317	3 720	3 800	3 707	100,2	109,7	160,4	112,1	102,2	97,6		
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uoofp	2 955	4 022	4 234	4 204	2 711	1 538	910	136,1	105,3	99,3	64,5	56,7	59,2		
Majątkowe, w tym:	35 215	52 878	51 052	58 691	39 061	28 554	22 243	150,2	96,5	115,0	66,6	73,1	77,9		
Wydatki inwestycyjne, w tym:	33 484	51 075	48 974	50 113	30 656	21 973	15 765	152,5	95,9	102,3	61,2	71,7	71,7		
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uoofp	9 992	21 409	21 217	26 723	16 867	8 072	2 662	214,3	99,1	126,0	63,1	47,9	33,0		
Wynik budżetu	-288	-7 540	-1 702	-17 624	-1 092	3 343	6 778	x	x	x	x	x	x		
wynik bieżący	21 178	23 122	24 155	12 652	19 833	21 205	22 677	109,2	104,5	52,4	156,8	106,9	106,9		
Przychody ogółem, w tym:	27 440	35 085	33 098	27 941	10 850	5 566	2 517	127,9	94,3	84,4	38,8	51,3	45,2		
zaciągnięcie długu zwrótnego	8 415	16 217	14 445	22 332	9 650	5 078	2 164	192,7	89,1	154,6	43,2	52,6	42,6		
Rozchody ogółem, w tego:	12 015	11 322	11 298	10 307	9 740	8 872	9 247	94,2	99,8	91,2	94,5	91,1	104,2		
Splata długu zwrótnego	8 473	8 747	10 023	9 416	9 060	8 608	8 943	103,2	114,6	93,9	96,2	95,0	103,9		
Kwota długu	68 926	76 116	82 036	97 527	97 800	93 958	86 897	110,4	107,8	119,9	100,3	96,1	92,5		

Rozdział X.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca¹

1. 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, a te z dochodami niskimi – do biednych. Aby uzyskać miarodajne wyniki do porównań i wniosków, często podaje się w opracowaniach statystycznych czy ekonomicznych wartości względne, przeliczone z wykorzystaniem innych mierzalnych cech. W niniejszym rozdziale zobrazowano faktyczną kondycję finansową samorządów, stosując względne wartości budżetowe – przeliczone na jednego mieszkańca (*per capita*).

1.1. Dochody

Kolejny rok z rzędu utrzymana została korzystna tendencja wzrostu dochodów zrealizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W 2019 r. suma dochodów ogółem osiągniętych przez wszystkie jst, bez względu na ich typ, w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosła 7 255 zł, co przy dochodach wynoszących rok wcześniej 6 556 zł oznacza wzrost o 699 zł. Dochody bieżące ukształtowały się na poziomie 6 599 zł, co oznacza wzrost o 621 zł, a dochody majątkowe wzrosły o 78 zł, do kwoty 656 zł. Po incydentalnym spadku w 2018 r. poziomu dotacji celowych przeznaczonych na realizację rządowego programu „Rodzina 500+” w czwartym roku realizacji programu wsparcia zleconego samorządom wystąpił wyraźny wzrost dochodów jst liczonych *per capita* przeznaczonych na ten cel – o 219 zł, do kwoty 812 zł. Wzrost należy tłumaczyć zmianą sposobu liczenia świadczenia wychowawczego wprowadzoną 1 lipca 2019 r. – na każde dziecko, bez kryterium dochodowego. Transfery z budżetu państwa na program „Rodzina 500+” stanowiły 38,5% (31,9% rok wcześniej) wszystkich dotacji celowych przekazanych do budżetów samorządów, których wartość zwiększyła się w tym samym okresie o 252 zł, do kwoty 2 110 zł. W przypadku subwencji ogólnej wzrost był wyraźniejszy niż w latach poprzednich – o 140 zł, do kwoty 1 609 zł (w 2018 r. wzrost o 56 zł). Dochody własne samorządów wzrosły do kwoty 3 537 zł (w 2018 r. – 3 229 zł), tj. o 308 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w tym z tytułu podatków i opłat lokalnych o 51 zł (do kwoty 1 120 zł) oraz z tytułu udziałów w podatku dochodowym o 169 zł (1 746 zł).

Mediana² dochodów ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca, uwzględniając wszystkie typy jst, wyniosła w 2019 r. – 5 029 zł, co oznacza, że połowa samorządów osiągnęła co najmniej taki wynik (w 2018 r. mediana wynosiła 4 543 zł).

Niezmiennie od lat w najlepszej sytuacji pod względem wykonanych dochodów ogółem znajdowały się jednostki samorządu terytorialnego najbogatszego województwa mazowieckiego, które w 2019 r. osiągnęły dochody na poziomie 118% średniej krajowej. Na wysokość dochodów jst województwa mazowieckiego znaczny wpływ miało m.st. Warszawa, choć po wyłączeniu z obliczeń dochodów i liczby mieszkańców stolicy uśrednione dochody *per capita* pozostałych jst województwa mazowieckiego stanowiły już tylko 110% średniej krajowej, ale nadal były najwyższe spośród wszystkich województw.

¹ W rozdziale nie uwzględniono danych za 2019 r. wynikających ze sprawozdawczości dotyczących gminy Boguszków-Gorce (woj. dolnośląskie) z uwagi na fakt, iż jednostka nie złożyła sprawozdań.

² Mediana, wartość środkowa, wartość przeciętna – wartość cechy w szeregu uporządkowanym, powyżej i poniżej której znajduje się jednakowa liczba obserwacji.

Dynamika dochodów budżetowych jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w podziale na województwa w latach 1999–2019

Województwa	1999 = 100%		Dynamika (2018 = 100%)							
	nominalnie	realnie ¹⁾	nominalnie							
	dochody ogółem			dochody własne	udziały w podatku dochodowym	podatki i opłaty	dotacje celowe	subwencja ogólna	dochody bieżące	dochody majątkowe
Polska, z tego:	432,1	637,5	110,7	109,5	110,7	104,7	113,6	109,5	110,4	113,5
Dolnośląskie	385,0	320,4	108,9	107,4	109,0	103,2	112,7	108,2	109,9	99,8
Kujawsko-pomorskie	451,7	387,1	111,6	111,2	113,1	104,2	113,5	110,0	111,0	118,6
Lubelskie	472,4	407,8	113,3	116,1	111,0	107,6	112,3	111,0	110,9	131,6
Lubuskie	397,6	333,0	111,6	110,1	108,2	105,3	116,1	108,3	109,7	129,3
Łódzkie	437,7	373,1	112,4	111,2	110,5	109,4	117,2	109,2	111,8	120,1
Małopolskie	454,8	390,2	111,6	110,3	111,5	105,8	115,9	109,0	111,1	118,0
Mazowieckie	409,4	344,8	109,0	106,6	110,1	102,6	115,3	109,2	109,4	101,9
Opolskie	420,3	355,7	111,2	109,1	108,6	105,3	114,0	111,5	110,7	114,8
Podkarpackie	452,8	388,2	108,5	111,7	109,7	108,4	104,0	110,4	110,1	98,1
Podlaskie	497,4	432,8	112,7	117,9	110,7	105,3	109,8	109,1	109,8	128,2
Pomorskie	460,4	395,8	110,2	108,8	113,3	106,7	114,2	108,1	110,7	106,2
Śląskie	412,1	347,5	110,7	107,8	110,2	103,2	117,3	110,2	110,4	114,3
Świętokrzyskie	448,4	383,8	113,5	117,7	112,2	106,5	111,1	111,1	111,5	129,5
Warmińsko-mazurskie	439,8	375,2	110,5	111,7	108,8	108,7	109,2	110,2	110,9	106,1
Wielkopolskie	452,3	387,7	112,5	111,1	111,9	104,8	118,3	108,5	110,9	135,6
Zachodniopomorskie	393,5	328,9	107,0	105,7	110,0	99,3	107,7	109,3	108,0	97,6

¹⁾ Skumulowana inflacja w latach 1999–2019 – 64,6%.

Wysokość dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym miarodajnie określa poziom zamożności społeczeństwa w danym regionie. Najwyższą relację tych dochodów do średniej krajowej, która wyniosła 1 746 zł, odnotowały, kolejny raz z rzędu, jst województwa mazowieckiego – 167%, wyprzedzając drugie w kolejności województwo dolnośląskie aż o 60 punktów procentowych. Powyżej średniej krajowej znalazły się jst tych samych co rok wcześniej województw – dolnośląskiego, śląskiego, wielkopolskiego i pomorskiego (odpowiednio 107%, 105%, 104% i 103%). W grupie jst najmniej zamożnych województw udział ten kształtował się na poziomie niższym niż 70%. Najniższe dochody z tego źródła ponownie odnotowano w jst województw – lubelskiego i podkarpackiego (64%), świętokrzyskiego (67%) i warmińsko-mazurskiego (68%).

Instrumentem, który z założenia ma służyć wyrównywaniu poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jest część wyrównawcza subwencji ogólnej. W konstrukcji mechanizmu wyrównawczego uwzględnia się różnice w poziomie dochodów o charakterze podatkowym oraz dodatkowe kryteria (gęstość zaludnienia w przypadku gmin, poziom bezrobocia w przypadku powiatów i liczba mieszkańców w przypadku województw). Najwięcej jst spełniających kryteria decydujące o przyznaniu tej części subwencji oraz jednostek uzyskujących najwyższe kwoty z tego tytułu występowało w województwie lubelskim, podkarpackim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim. Poziom części wyrównawczej subwencji ogólnej jst tych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowił w 2019 r. odpowiednio 203%, 190%, 184% i 179% średniej krajowej wynoszącej 309 zł (przy subwencji ogólnej na poziomie 1 609 zł). Część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowiła zatem instrument poprawy sytuacji dochodowej jst województw należących do całej „ściany wschodniej” kraju.

Dochody budżetowe jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w podziale na województwa w latach 1999 i 2019 oraz relacja poziomu ich dochodów do średniej krajowej w roku 1999 i 2004 oraz w latach 2018 i 2019

Województwa	Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)		Relacja poziomu dochodów jst wg województw do średniej krajowej (w %)									
	1999	2019	1999	2004	2018	2019						
			dochody ogółem				dochody własne	udziały w podatku dochodowym	dotacje celowe	subwencja ogólna	część oświatowa	część wyrównawcza
Polska, z tego:	1 679	7 255	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dolnośląskie	1 869	7 196	111	106	101	99	112	107	91	82	88	61
Kujawsko-pomorskie	1 544	6 975	92	94	95	96	88	81	101	109	103	126
Lubelskie	1 475	6 968	88	89	94	96	71	64	117	123	102	203
Lubuskie	1 763	7 009	105	101	96	97	90	81	108	95	93	101
Łódzkie	1 560	6 828	93	92	93	94	98	92	91	88	91	86
Małopolskie	1 537	6 991	91	92	96	96	92	96	98	103	105	105
Mazowieckie	2 095	8 576	125	121	120	118	143	167	93	97	103	69
Opolskie	1 611	6 771	96	92	93	93	86	76	101	99	97	112
Podkarpackie	1 548	7 010	92	91	99	97	71	64	116	126	109	190
Podlaskie	1 518	7 551	90	91	102	104	86	69	127	114	97	162
Pomorskie	1 680	7 735	100	106	107	107	107	103	111	101	108	78
Śląskie	1 613	6 647	96	99	92	92	99	105	85	83	96	33
Świętokrzyskie	1 560	6 995	93	92	94	96	75	67	116	118	102	179
Warmińsko-mazurskie	1 617	7 111	96	101	98	98	79	68	112	121	103	184
Wielkopolskie	1 570	7 101	93	97	96	98	100	104	97	93	102	66
Zachodniopomorskie	1 809	7 118	108	101	101	98	100	82	95	97	94	102

1.2. Wydatki

Poziom wydatków budżetowych jst w skali kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim o 547 zł, do poziomu 7 300 zł (w 2018 r. wyniósł 6 753 zł). Po raz trzeci z rzędu poziom wydatków ogółem przekroczył kwotę dochodów, określając tym samym deficyt budżetowy przypadający na jednego mieszkańca w wysokości 45 zł (w 2018 r. odnotowano deficyt w wysokości 197 zł). Należy zaznaczyć, że w przeciwieństwie do sytuacji sprzed roku, wzrost wydatków samorządów był skutkiem zwiększenia nakładów na potrzeby bieżące, przy jednoczesnym spadku poziomu inwestycji. Wydatki bieżące samorządów wzrosły w stosunku do 2018 r. o 594 zł do poziomu 5 970 zł, a wydatki majątkowe spadły o 47 zł (do kwoty 1 330 zł). Kwota wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wzrosła o 185 zł i wyniosła 2 302 zł, a suma wydatków inwestycyjnych zmniejszyła się o 54 zł i wyniosła *per capita* 1 276 zł. W 2019 r. poziom wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtował się w przedziale od 2 200 zł (woj. wielkopolskie) do 2 617 zł (woj. mazowieckie). Na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń kwoty do 1 000 zł przeznaczyły 332 samorządy (11,8% wszystkich jst), w przedziale pomiędzy 1 000 zł a 1 500 zł 677 jst (24,1%), 1 570 jst (55,9%) w przedziale 1 500–2 000 zł, a 227 jst (8,1%) powyżej 2 000 zł. Wzrost wydatków inwestycyjnych wystąpił tylko w jst sześciu województw. Najwyższy wzrost pod względem wartości zanotowano w jst województwa łódzkiego – o 102 zł, opolskiego – 74 zł, lubelskiego – 72 zł, śląskiego – 28 zł, małopolskiego – 12 zł i kujawsko-pomorskiego – 7 zł. Najwyraźniejszy spadek tego rodzaju wydatków odnotowały jst województwa dolnośląskiego – o 348 zł, podkarpackiego – o 243 zł i warmińsko-mazurskiego – o 145 zł. Wydatki inwestycyjne *per capita* do 500 zł wystąpiły w 1018 jst, co stanowiło 36,3% wszystkich samorządów w kraju, wydatki w granicach 500–1 000 zł odnotowano w 998 jst, tj. 35,6% wszystkich jst, w przedziale 1 000–1 500 zł w 477 jst (17,0%), 1 500–2 000 zł w 182 jst (6,5%).

Wydatki na inwestycje powyżej 2 000 zł wystąpiły w 131 jst, przy czym najbardziej zamożna gmina w Polsce³ wydała w 2019 r. na inwestycje 11 798 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przy dochodach 45 832 zł (rok wcześniej 19 581 zł przy dochodach 44 000 zł). Mediana wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, uwzględniając wszystkie typy jst, wyniosła w 2019 r. 674 zł, co oznacza, że wydatki połowy samorządów nie przekroczyły tej kwoty (w 2018 r. mediana wyniosła 803 zł).

Wydatki budżetowe przypadające na jednego mieszkańca w stosunku do średniej krajowej wydatków jst były najniższe w województwie śląskim i opolskim i stanowiły odpowiednio 91,6% i 94,3% poziomu przeciętnego dla jst w kraju, na drugim biegunie uplasowały się jednostki województwa pomorskiego – 107,8% i mazowieckiego – 118,8%. W przypadku wydatków inwestycyjnych *per capita* relacja ta wahała się od 85,0% i 87,1% średniej krajowej w jst województwa śląskiego i dolnośląskiego do 113,9% i 156,7% w jst województwa lubelskiego i podlaskiego.

Wydatki jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w podziale na województwa w 2019 r.

Województwa	2019 (w zł)					Dynamika (2018 = 100%)				
	wydatki ogółem	wydatki bieżące	wydatki na wynagrodzenia i pochodne	wydatki majątkowe	wydatki inwestycyjne	wydatki ogółem	wydatki bieżące	wydatki na wynagrodzenia i pochodne	wydatki majątkowe	wydatki inwestycyjne
Polska, z tego:	7 300	5 970	2 302	1 330	1 276	108,1	111,1	108,8	96,7	96,0
Dolnośląskie	7 151	5 944	2 210	1 207	1 112	103,8	111,0	108,7	78,8	76,2
Kujawsko-pomorskie	7 035	5 737	2 226	1 298	1 190	109,2	110,6	108,5	103,6	100,6
Lubelskie	6 971	5 481	2 288	1 489	1 453	108,7	109,7	108,4	105,2	105,2
Lubuskie	6 984	5 704	2 337	1 280	1 260	106,5	110,4	108,8	92,0	91,8
Łódzkie	6 932	5 684	2 248	1 248	1 184	111,7	111,8	108,5	111,2	109,4
Małopolskie	7 070	5 869	2 212	1 200	1 171	108,9	110,7	108,7	100,9	101,1
Mazowieckie	8 675	7 272	2 617	1 403	1 362	109,5	112,5	109,5	96,1	96,3
Opolskie	6 886	5 506	2 346	1 380	1 337	109,3	111,0	108,4	103,0	105,9
Podkarpackie	6 959	5 585	2 315	1 374	1 354	104,7	111,0	109,2	85,2	84,8
Podlaskie	7 634	5 618	2 276	2 015	2 000	106,8	110,6	108,5	97,3	97,3
Pomorskie	7 872	6 296	2 279	1 576	1 495	108,4	110,9	108,2	99,2	98,4
Śląskie	6 689	5 528	2 212	1 161	1 084	109,9	111,3	108,9	104,0	102,6
Świętokrzyskie	6 891	5 492	2 267	1 399	1 387	106,8	108,9	107,1	99,2	98,9
Warmińsko-mazurskie	7 120	5 930	2 288	1 190	1 139	106,0	110,5	108,8	88,2	88,7
Wielkopolskie	7 062	5 820	2 200	1 242	1 194	107,2	110,6	108,5	93,8	93,3
Zachodniopomorskie	7 297	5 943	2 305	1 354	1 291	106,6	110,0	108,6	94,2	93,2

1.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

W przedostatnim roku perspektywy finansowej 2014–2020 został utrzymany trend wzrostowy pozyskiwania przez samorządy środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, choć dynamika była zdecydowanie niższa w porównaniu do 2018 r., przy nieznacznie zmniejszonym poziomie realizacji inwestycji finansowanych tymi środkami. Dochody *per capita* jst na realizację projektów z udziałem środków unijnych w stosunku do 2018 r. wzrosły o 54 zł, osiągając poziom 491 zł, przy czym dochody bieżące wzrosły o 7 zł (do poziomu 109 zł), a dochody majątkowe o 46 zł (do poziomu 382 zł). W podziale administracyjnym najwyższe dochody z UE w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęły ponownie samorządy województw tzw. ściany wschodniej, tj. podlaskiego, lubelskiego i świętokrzyskiego – odpowiednio 980 zł (199,5% w stosunku do średniej krajowej), 735 zł (149,8%) i 733 zł (149,3%), a najniższe mazowieckie, wielkopolskie i łódzkie – odpowiednio 338 zł (68,9%), 385 zł (78,3%) i 397 zł (81,0%). Najwyższą dynamikę wzrostu dochodów na projekty unijne osiągnęły samorządy województw charakteryzujące się niskim ich poziomem – wielkopolskie (133,2%), kujawsko-pomorskie (128,4%) i łódzkie (126,6%). Na drugim biegunie znalazły się samorządy województw zachodniopomorskiego, podkarpackiego i mazowieckiego, które jako jedyne charakteryzowały

³ Gmina Kleszczów (woj. łódzkie).

się spadkiem średnich dochodów z UE w stosunku do roku poprzedniego, z dynamiką na poziomie 90,8%, 93,3% i 97,1%, co w ujęciu kwotowym przełożyło się na obniżenie dochodów *per capita* odpowiednio o 44 zł, 49 zł i 10 zł. Największe pod względem wartości wzrosty dochodów z UE wystąpiły w samorządach województw świętokrzyskiego (o 121 zł), lubelskiego (o 118 zł) i lubuskiego (o 117 zł).

Zdecydowana większość samorządów pozyskała dochody z UE w kwocie do 250 zł na jednego mieszkańca (1 654 jst), 617 jst uzyskało dochody z tego źródła w przedziale 250–500 zł, a 357 jst w przedziale 500–1 000 zł. Kwotę powyżej 1000 zł *per capita* osiągnęły 104 jst⁴, a 73 jst nie miało żadnych dochodów.

Wydatki jst na projekty, programy i zadania unijne⁵ w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. wyniosły 657 zł i były niższe od analogicznych wydatków w roku poprzednim o 5 zł. Wydatki majątkowe osiągnęły poziom 547 zł, wobec zrealizowanych wydatków w kwocie 558 zł w 2018 r., a wydatki bieżące 110 zł. Spadki wydatków w stosunku do roku poprzedniego były udziałem jst sześciu województw, przy czym najwyższe były w województwie dolnośląskim – o 199 zł, podkarpackim – o 163 zł oraz w lubuskim i zachodniopomorskim – o 95 zł. Najmocniejsze wzrosty wydatków z UE wystąpiły w jst województwa łódzkiego – o 158 zł, świętokrzyskiego – o 82 zł i lubelskiego – o 79 zł. Najniższy poziom wydatków na projekty i programy finansowane z udziałem środków zagranicznych charakteryzował jst województw mazowieckiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego, odpowiednio były to kwoty 472 zł, 501 zł i 515 zł, a najwyższe jst z województw podlaskiego – 1 282 zł (195,0% średniej krajowej), świętokrzyskiego – 1 009 zł (153,4%) i lubelskiego – 991 zł (150,8%).

1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

W 2014 r. przestały obowiązywać przepisy art. 170 uofp z 2005 r.⁶ regulujące maksymalny poziom zadłużenia jst stanowiący 60% dochodów na rzecz indywidualnych wskaźników bazujących na wysokości spłaty zadłużenia, określonych w art. 243 uofp z 2009 r.⁷, wobec czego nominalny poziom długu jst nie jest już tak istotny w kontekście zaciągania np. nowych zobowiązań, lecz na potrzeby niniejszego opracowania, do oceny stanu zadłużenia jst i jego relacji do średniej krajowej, wykorzystano bezwzględne wartości kwoty długu jst w ujęciu *per capita*.

Średnie zadłużenie jst liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2019 r. – 2 137 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 156 zł (w 2018 r. dług wyniósł 1 982 zł) w efekcie wzrostów w 1 343 i spadków w 1 464 jst. Wzrost zadłużenia objął wszystkie typy samorządów (z wyjątkiem województw samorządowych i m.st. Warszawy) oraz jst wszystkich województw, z wyjątkiem jst województwa mazowieckiego, w którym odnotowano średni spadek o 99 zł. W przeliczeniu na jednego mieszkańca dług wzrósł najbardziej w jst województwa łódzkiego – o 571 zł, zachodniopomorskiego – o 445 zł i pomorskiego – o 261 zł. Najmniejszą zmianę kwoty długu odnotowały samorządy województwa dolnośląskiego – wzrost o 51 zł, wielkopolskiego – wzrost o 94 zł i podkarpackiego – wzrost o 97 zł. Najwyższa relacja zadłużenia do średniej krajowej wystąpiła ponownie w jst województwa dolnośląskiego (131,1%), następnie w jst województw łódzkiego i zachodniopomorskiego (126,9% i 119,9%), a najniższe w jst województwa śląskiego, opolskiego i podkarpackiego (odpowiednio 78,5%, 83,1% i 84,4%).

Z analizy długu samorządów wg przedziałów wartości zadłużenia wynika, że 25,4% z nich (712 jst) posiadało w 2019 r. zadłużenie liczone na jednego mieszkańca do 500 zł, 23,9% (671 jst) w przedziale 500–1 000 zł, 20,2% (568 jst) w przedziale 1 000–1 500 zł, 13,5% (378 jst) w przedziale 1 500–2 000 zł, a 14,4% (405 jst) powyżej 2 000 zł. Nie posiadało zadłużenia 72 jst w kraju (2,6%).

⁴ Najwyższe dochody na jednego mieszkańca na realizację projektów unijnych pozyskała gmina Kornowac (woj. śląskie) – 2 437 zł.

⁵ Łącznie z wydatkami krajowymi na współfinansowanie.

⁶ Art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

Dynamika zadłużenia jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w podziale na województwa w 2019 r. oraz relacja poziomu zadłużenia do średniej krajowej

Województwa	Zadłużenie (w zł)		Dynamika (2018 = 100%)	Relacja zadłużenia w 2019 r. wg województw do średniej krajowej (w %)
	2018	2019		
Polska, z tego:	1 982	2 137	107,9	100,0
Dolnośląskie	2 750	2 802	101,9	131,1
Kujawsko-pomorskie	2 116	2 253	106,5	105,4
Lubelskie	2 071	2 224	107,4	104,0
Lubuskie	1 824	1 965	107,7	91,9
Łódzkie	2 140	2 711	126,7	126,9
Małopolskie	2 040	2 273	111,4	106,4
Mazowieckie	2 137	2 038	95,3	95,4
Opolskie	1 557	1 776	114,0	83,1
Podkarpackie	1 708	1 805	105,7	84,4
Podlaskie	1 768	2 018	114,1	94,4
Pomorskie	1 879	2 139	113,9	100,1
Śląskie	1 542	1 678	108,8	78,5
Świętokrzyskie	2 100	2 259	107,6	105,7
Warmińsko-mazurskie	1 965	2 096	106,7	98,1
Wielkopolskie	1 742	1 836	105,4	85,9
Zachodniopomorskie	2 117	2 562	121,0	119,9

2. Budżety gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

2.1. Dochody

W 2019 r. dochody ogółem gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 538 zł, do poziomu 5 240 zł, co oznacza, że czwarty rok z rzędu została utrzymana korzystna tendencja, gdyż w 2018 r. dochody gmin wzrosły o 395 zł, a w 2017 r. o 363 zł.

Według regionów najwyższe średnie dochody ogółem *per capita* uzyskały w 2019 r. gminy z województw: pomorskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego – odpowiednio 5 703 zł (108,8% w stosunku do średniej krajowej), 5 580 zł (106,5%) i 5 367 zł (102,4%), a najniższe, podobnie jak rok wcześniej, gminy województw: opolskiego, lubelskiego i świętokrzyskiego – odpowiednio 4 715 zł (90,0% średniej krajowej), 4 964 zł (94,7%) i 4 948 zł (94,4%). Przy czym należy odnotować tendencję wyrównywania się poziomu dochodów pomiędzy gminami województw uznanych za zamożniejsze i biedniejsze. Wynika to z faktu, iż największe przyrosty w dochodach odnotowały gminy województw wschodnich: podlaskiego – wzrost o 616 zł (dynamika 113,5% w stosunku do roku poprzedniego), świętokrzyskiego – wzrost o 607 zł (114,0%) i mazowieckiego – wzrost o 597 zł (112,0%), a najniższe w gminach województwa zachodniopomorskiego – wzrost o 396 zł (108,0%), dolnośląskiego – wzrost o 462 zł (109,4%) i warmińsko-mazurskiego – wzrost o 465 zł (109,8%).

Poziom i dynamika dochodów ogółem gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2018 i 2019 (w zł)

Wyszczególnienie	2018	2019	Różnica (3-2)	Dynamika (2018 = 100%)
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	4 702	5 240	538	111,4
– bieżące	4 326	4 799	473	110,9
– majątkowe	376	441	65	117,0
Mediana	4 613	5 117	504	110,9
Minimalne	3 172	3 572	400	112,6
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	15 898 ¹⁾	23 041 ²⁾	7 143	144,9
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	44 000	45 832	1 832	104,2

¹⁾ Gmina Świeradów-Zdrój (woj. dolnośląskie).

²⁾ Krynica Morska (woj. pomorskie).

W przedziałach dochodów *per capita* 11 gmin osiągnęło dochód na mieszkańca pomiędzy 3 000 zł a 4 000 zł (w 2018 r. było to 209 gmin), 1 000 gmin pomiędzy 4 000 zł a 5 000 zł (w 2018 r. – 1 574), dochody 1 091 gmin (489 rok wcześniej) znalazły się w zakresie 5 000–6 000 zł, a w 308 najbardziej zamożnych gminach – powyżej 6 000 zł (w roku ubiegłym było 140 takich gmin). Odsetek gmin, w których wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wyniósł 90,0% (2 170 jst), rok wcześniej relacja ta wyniosła 91,3%. Wartość środkowa (mediana) dochodów gmin ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosła w 2019 r. – 5 117 zł, co oznacza, że połowa z nich osiągnęła co najmniej taki wynik (w 2018 r. mediana wynosiła 4 613 zł).

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 281 zł w skrajnym przypadku – pomiędzy gminami małymi z ludnością do 5 tys. a gminami dużymi, które zamieszkuje powyżej 50 tys. osób. W 2018 r. różnica ta była większa i wyniosła 348 zł. Na przestrzeni ostatnich lat obserwowany jest stały trend zmniejszania różnic w dochodach *per capita* pomiędzy gminami małymi a dużymi.

Dochody gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w 2019 r. (w zł)

Wyszczególnienie	Liczba gmin	Dochody ogółem		z tego:					
		2018	2019	dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna	
					PIT i CIT	podatki i opłaty			
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	642	4 941	5 371	1 838	573	856	1 992	1 540
	5 tys. – 10 tys.	949	4 817	5 324	1 946	706	875	1 935	1 442
	10 tys. – 20 tys.	542	4 619	5 175	2 201	948	921	1 803	1 170
	20 tys. – 50 tys.	248	4 630	5 223	2 644	1 181	1 065	1 660	920
	50 tys. – 100 tys.	29	4 593	5 090	2 791	1 310	1 026	1 496	802

Dochody bieżące gmin *per capita* w 2019 r. w skali kraju wyniosły 4 799 zł i wzrosły o 473 zł w stosunku do roku poprzedniego. W 2018 r. dochody te ukształtowały się na poziomie 4 326 zł, przy zmianie in plus o 220 zł. Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) wzrosły o 96 zł i wyniosły 941 zł. W 2018 r. dochody z tytułu PIT i CIT gminy wykonały na poziomie 845 zł, przy wzroście o 103 zł. Analogicznie pozostałe podatki i opłaty w skali kraju wyniosły dla gmin 951 zł (892 zł w 2018 r.) – wzrost o 59 zł.

Na rysunkach 10 i 12, na mapie podziału administracyjnego kraju, zaprezentowane zostały wysokości *per capita* dochodów bieżących i dochodów z tytułu udziału gmin w podatkach PIT i CIT w 2019 r. Prezentacja graficzna pozwala wskazać rejony kraju, w których przeważają gminy zamożne, i obszary, w których większy odsetek stanowią gminy uboższe. Przewaga gmin z dochodami bieżącymi *per capita* wyższymi od dochodów połowy gmin (zaznaczonych odcieniami koloru niebieskiego) występuje w rejonach północnej, centralnej i częściowo zachodniej Polski oraz w bliskim sąsiedztwie miast i dużych ośrodków przemysłu; natomiast gminy z dochodami niższymi od dochodów połowy gmin (zaznaczone kolorami od żółtego do czerwonego) rozkładają się przeważnie na obszarze Polski południowej i wschodniej i częściowo zachodniej. Mapa prezentująca wielkość dochodów gmin z tytułu udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych dzieli Polskę w sposób bardziej jednoznaczny na obszary

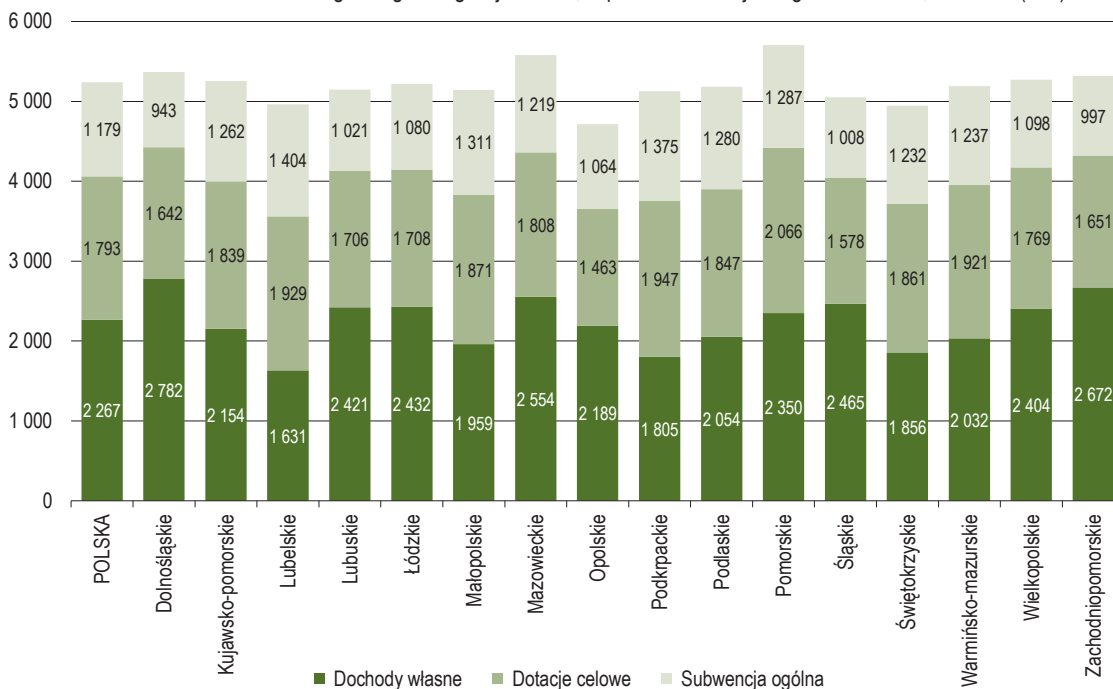
wschodnie i północno-wschodnie, charakteryzujące się mniejszą zamożnością społeczeństwa i mniejszym potencjałem ekonomicznym podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, oraz na południowo-zachodnią i południową część kraju, która generuje statystycznie wyższe wpływy z podatków dochodowych. Wyróżniają się zwłaszcza najbogatsze gminy zlokalizowane w najbliższym sąsiedztwie największych miast Polski oraz obszarów silnie uprzemysłowionych (np. Górnośląski Okręg Przemysłowy, Zagłębie Miedziowe).

Dochody majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się o 65 zł w stosunku do roku ubiegłego, w którym zanotowano wzrost o 175 zł, i wyniosły 441 zł. Zwiększenie dochodów majątkowych zanotowano w gminach 14 województw, przy czym najwyraźniejsze zaobserwowano w gminach województw podlaskiego – o 197 zł, świętokrzyskiego – o 158 zł i lubuskiego – o 124 zł, natomiast spadki w gminach województw: pomorskiego (o 6 zł) i dolnośląskiego (o 19 zł). Nominalnie najwyższe dochody majątkowe wystąpiły w gminach województwa podlaskiego – 610 zł, tj. 138,5% średniej krajowej, a następnie podkarpackiego – 560 zł (127,1%) i lubelskiego – 539 zł (122,3%). Najniższe odnotowano ponownie w gminach województwa wielkopolskiego – 345 zł (78,4% średniej), kujawsko-pomorskiego – 366 zł (83,2%) i mazowieckiego – 376 zł (85,3%).

Dochody własne *per capita* gmin zwiększyły się w 2019 r. o 233 zł, do kwoty 2 267 zł (2018 r. charakteryzował się wzrostem o 172 zł). Dochody własne poniżej 1 000 zł wystąpiły w 81 gminach, w przedziale 1 000–2 000 zł – w 1 339 gminach (55,5%), 750 gmin (31,1%) uzyskało dochody własne w granicach 2 000–3 000 zł, a 197 (8,2%) w przedziale 3 000–5 000 zł. Dochody własne powyżej 5 000 zł cechowały budżety 43 gmin (1,8%). W układzie województw najwyższe dochody własne wystąpiły, tak jak w roku poprzednim, w gminach województwa dolnośląskiego – 2 782 zł na jednego mieszkańca, zachodniopomorskiego – 2 672 zł i mazowieckiego – 2 554 zł, a najniższe ponownie w gminach województwa lubelskiego (1 631 zł), podkarpackiego (1 805 zł) i świętokrzyskiego (1 856 zł). W ujęciu rok do roku najwyższy wzrost zanotowały gminy województwa podlaskiego – o 380 zł, świętokrzyskiego – o 306 zł i lubuskiego – o 265 zł.

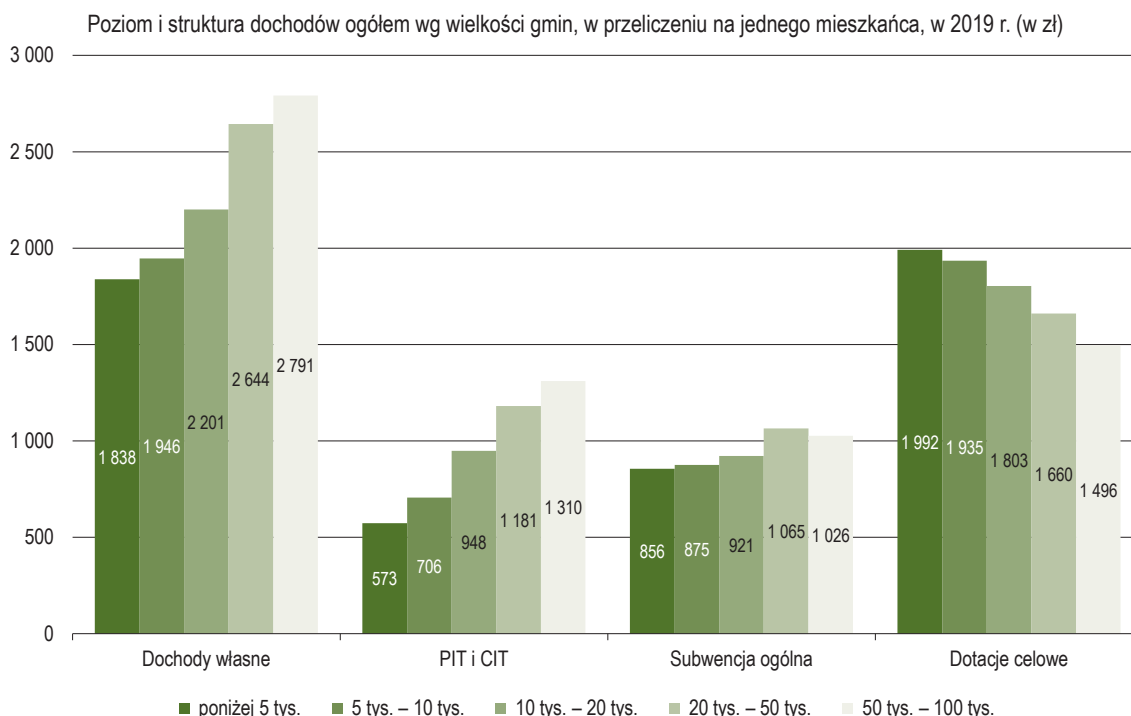
Dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2019 r. w skali kraju gminy pozyskały w wysokości 1 179 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co przy dochodach z tego tytułu w 2018 r. na poziomie 1 098 zł stanowi wzrost o 81 zł. W ujęciu regionalnym gminy ze wszystkich województw odnotowały dodatnią dynamikę dochodów pochodzących z subwencji ogólnej. Dochody z tytułu subwencji ogólnej gmin z województw wschodniej i południowej części kraju: lubelskiego, podkarpackiego i małopolskiego wykazały najwyższą relację do średniej krajowej – odpowiednio 119,0% (1 404 zł), 116,6% (1 375 zł) i 111,2% (1 311 zł), a najniższą ponownie gminy z województw dolnośląskiego, zachodniopomorskiego i śląskiego – 79,9% (943 zł), 84,6% (997 zł) i 85,5% (1 008 zł). Subwencję poniżej 500 zł *per capita* uzyskało pięć gmin, w przedziale 500–1 000 zł – 522 gminy (21,7%), 40,4% gmin (973) wykonało te dochody od 1 000 zł do 1 500 zł, a 33,4% gmin (805) w granicach od 1 500 zł do 2 000 zł, a 105 (4,4%) gmin powyżej 2 000 zł.

Poziom i struktura dochodów ogółem gmin wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2019 r. (w zł)



W kolejnym roku wartość dotacji celowych w budżetach gmin utrzymała tendencję wzrostową i na koniec 2019 r. wyniosła w przeliczeniu na jednego mieszkańca 1 793 zł, co oznacza przyrost o 223 zł w stosunku do roku poprzedniego, który charakteryzował się wzrostem o 174 zł. Podstawowym składnikiem omawianych dochodów transferowych były dotacje z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+”, które stanowiły 47,4% wszystkich dotacji przekazanych do budżetów gmin. Kwota *per capita* środków przeznaczonych na wspieranie rodziny wyniosła w 2019 r. – 849 zł, co oznacza, że w drugim pełnym roku działania programu państwo przeznaczyło o 202 zł więcej środków niż w 2018 r. Analizując poziom dotacji w gminach wg województw, można zauważyć, że niższe dotacje *per capita* otrzymały gminy województw z wysoko rozwiniętą urbanizacją, przedsiębiorczością i przemysłem, tj. Górny Śląsk, Opolszczyzna, okolice Poznania, Warszawy i Łodzi, Dolny Śląsk, gminy wzdłuż zachodniej granicy Polski i Pomorza Zachodniego oraz wschodnia część województwa podlaskiego. Biorąc pod uwagę jedynie wysokość dochodów gmin z tytułu dotacji celowych na realizację programu „Rodzina 500+”, podział na rejony, w których wartość transferów z budżetu państwa zawiera się powyżej lub poniżej mediany (wartości środkowej), staje się jeszcze bardziej wyraźny i jednoznaczny, co prezentuje mapa na rysunku 19. Najwięcej dotacji otrzymały gminy województw pomorskiego, podkarpackiego i lubelskiego, odpowiednio 2 066 zł, 1 947 zł i 1 929 zł, najmniej gminy z województw opolskiego (1 463 zł), śląskiego (1 578 zł) i dolnośląskiego (1 642 zł). Największe przyrosty dochodów z tytułu dotacji odnotowały gminy województw śląskiego (wzrost o 307 zł), małopolskiego (wzrost o 298 zł) i wielkopolskiego (wzrost o 268 zł), natomiast najmniejsze wystąpiły w gminach województw podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego – odpowiednio o 153 zł, 154 zł i 162 zł. Dotacje w przedziale od 500 zł do 1 000 zł uzyskało pięć gmin (0,2%), w przedziale 1 000–1 500 zł znalazło się 326 gmin (13,5%), 1 292 gminy (53,6%) wykonały dochody z tego tytułu w granicach od 1 500 zł do 2 000 zł, 599 gmin (24,8%) między 2 000 zł a 2 500 zł i 188 gmin (7,8%) powyżej 2 500 zł.

Analizując poszczególne składowe dochodów gmin wg ich zaludnienia, można zauważyć liniowe trendy rosnące wraz z wielkością gminy w przypadku dochodów własnych oraz ich składowych – udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa czy częściowo w podatkach i opłatach lokalnych, przy czym z trendu wyłamują się gminy największe, z liczbą mieszkańców powyżej 50 tys. Różnica pomiędzy dochodami własnymi *per capita* pobieranymi przez gminy małe do 5 tys. mieszkańców a dochodami pobieranymi przez gminy największe, powyżej 50 tys. mieszkańców, stale się pogłębia i wyniosła w 2019 r. – 953 zł (w 2018 r. – 925 zł), czyli aż 42,0% uśrednionych dochodów własnych uzyskanych przez gminy w kraju. Zróżnicowanie pogłębia się w przypadku dochodów z PIT i CIT – największe gminy uzyskały prawie 3 razy więcej dochodów od gmin małych, a różnica ta wyniosła 737 zł, czyli 78,3% średnich dochodów gmin z podatków stanowiących dochód państwa (694 zł i 82,1% w 2018 r.). Sytuacja odwróciła się w przypadku dochodów będących transferami zewnętrznymi – na skutek działania mechanizmów wyrównawczych gminy mniejsze, posiadające mniejsze możliwości dochodowe, uzyskały wyższe dochody z tytułu dotacji i subwencji. Omawiana wyżej różnica w przypadku subwencji wyniosła 738 zł (62,6% średniej dla gmin), co oznacza, że najmniejsze gminy otrzymały prawie 2-krotnie większe kwoty od gmin największych (w 2018 r. różnica została ustalona na poziomie 692 zł, czyli 63,0% średniej dla gmin). Zjawisko to, choć w mniejszej skali, zaobserwowano również dla dotacji celowych – różnica wyniosła 496 zł (27,7% średniej dla gmin), podczas gdy w roku poprzednim różnica była mniejsza – 581 zł (37,0% średniej dla gmin).



2.2. Wydatki

Wielkość wydatków środków publicznych przypadających na jednego mieszkańca pozwala określić poziom i efektywność zaspokajania potrzeb bieżących społeczności lokalnych oraz inwestycji realizowanych przez samorządy gminne, jak również skuteczność realizacji pozostałych zadań nałożonych na jst ustawami ustrojowymi i innymi aktami prawnymi.

W 2019 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 5 246 zł i wzrosły w stosunku do 2019 r. o 323 zł (o 585 zł w 2018 r.), co oznacza utrzymanie tendencji wzrostu wydatków w odniesieniu do lat poprzednich. Wydatki ogółem gmin przekroczyły nieznacznie wartość dochodów – o 6 zł, stanowiąc deficyt budżetowy przypadający na jednego mieszkańca w 2019 r. znacząco mniejszy od deficytu ustalonego w 2018 r. (221 zł). Wartość środkowa (mediana) dla wydatków ogółem gmin wyniosła 5 076 zł i była wyższa w stosunku do roku poprzedniego o 272 zł. Wydatki w przedziale od 3 000 zł do 4 000 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęło 37 gmin (1,5%), w granicach 4 000–4 500 zł – 303 gminy (12,6%), 4 500–5 000 zł – 746 gmin (30,9%), 5 000–5 500 zł – 618 gmin (25,6%), 5 500–6 000 zł – 358 gmin (14,8%). Próg 6 000 zł przekroczyło 348 gmin (14,4%)⁸.

W układzie terytorialnym najwyższe wydatki *per capita* wykonały ponownie gminy województwa pomorskiego – 5 735 zł, co stanowiło 109,3% uśrednionych wydatków ogółem gmin w skali kraju, mazowieckiego – 5 621 zł (107,1% średnich wydatków) i dolnośląskiego – 5 366 zł (102,3%), natomiast najwyższą dynamiką wzrostu wydatków cechowały się gminy województwa śląskiego (110,4%, tj. wzrost o 476 zł), łódzkiego (109,6%, tj. wzrost o 463 zł) oraz małopolskiego (109,6%, tj. wzrost o 455 zł).

⁸ Najwyższe wydatki *per capita* zrealizowały gminy: Kleszczów (woj. łódzkie) – 41 482 zł, Krynica Morska (woj. pomorskie) – 15 649 zł, Uniejów (woj. łódzkie) – 13 064 zł i Kobierzyce (woj. dolnośląskie) – 12 157 zł.

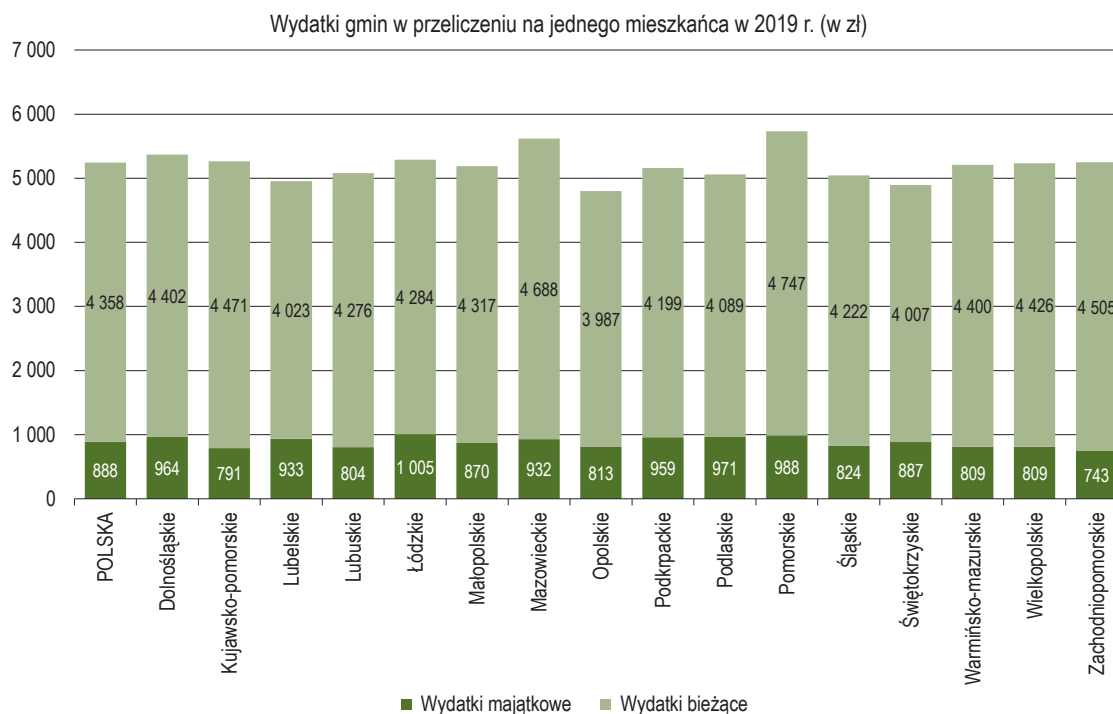
Poziom i dynamika wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2018 i 2019 (w zł)

Wyszczególnienie	2018	2019	Różnica (3-2)	Dynamika (2018 = 100%)
1	2	3	4	5
Ogółem, z tego:	4 923	5 246	323	106,6
– bieżące	3 907	4 358	451	111,5
– majątkowe	1 016	888	-128	87,3
Mediana	4 804	5 076	272	105,7
Minimalne	3 097	3 431	334	110,8
Maksymalne (bez gminy Kleszczów)	18 688 ¹⁾	15 649 ²⁾	-3 039	83,7
Gmina Kleszczów (woj. łódzkie)	50 101	41 482	-8 619	82,8

¹⁾ Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).

²⁾ Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).

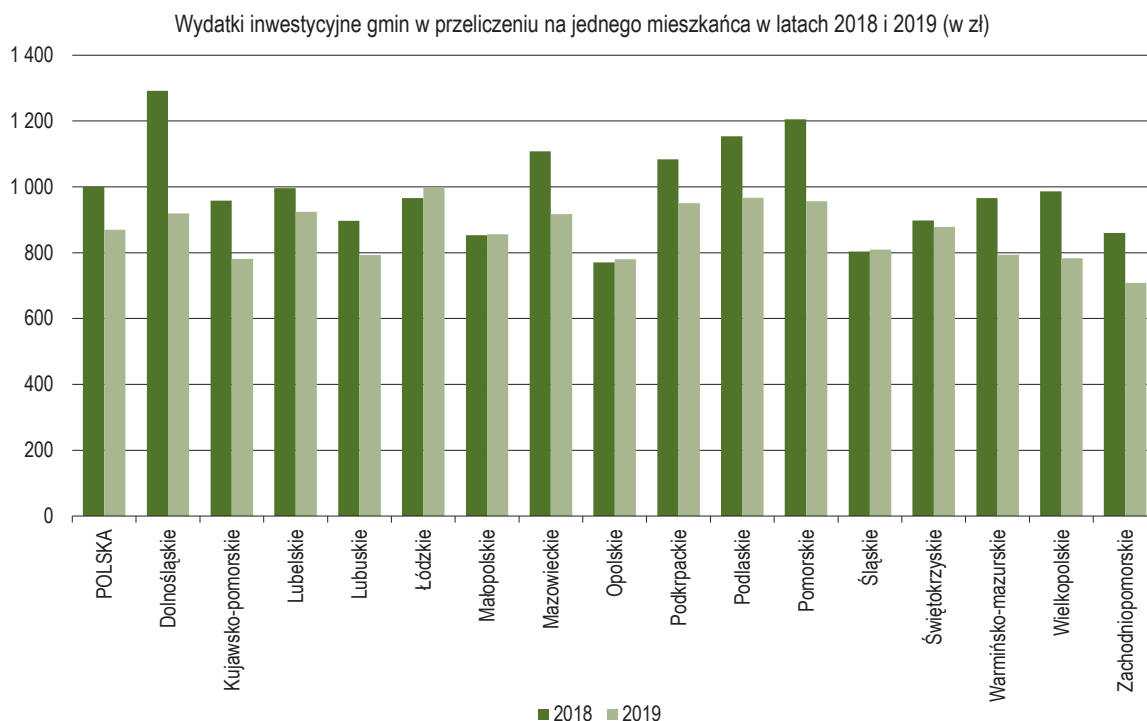
Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. wyniosły średnio 4 358 zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 451 zł (w 2018 r. wzrosły o 204 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 1 603 zł i wzrosły o 122 zł (w 2018 r. zwiększyły się o 107 zł). Wydatki bieżące niższe niż w roku poprzednim wykonały w 2019 r. 24 samorzady gminne, przy 136 gminach w 2018 r., natomiast wydatki wyższe odnotowało 2 386 gmin, gdy rok wcześniej było to 2 276 gmin.



Po dwóch latach dynamicznych wzrostów kwot związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 2019 r. charakteryzował się zmniejszeniem aktywności inwestycyjnej w gminach 12 województw (w pozostałych czterech zanotowano nieznaczne przyrosty). W 2018 r. wzrosły one o 378 zł (tj. o 60,7%) do poziomu 1 000 zł *per capita*, by w kolejnym roku zmniejszyć wolumen o 131 zł (tj. o 13,1%), osiągając poziom 869 zł. Omawiane spadki wystąpiły w 1 460 gminach, których wydatki inwestycyjne były niższe niż w roku poprzednim, co oznacza, że wyższe wydatki inwestycyjne wykonało 950 samorządów gminnych (w 2018 r. wzrosły w 1 950 gminach).

Najniższe wydatki inwestycyjne *per capita* zrealizowały gminy województwa zachodniopomorskiego – 708 zł, uzyskując poziom 81,4% średnich wydatków inwestycyjnych w kraju, opolskiego – 780 zł (89,7% średniej) oraz samorzady gminne województwa kujawsko-pomorskiego – 781 zł (89,9% średniej). Najwyższe wydatki inwestycyjne wykonały gminy województwa łódzkiego – 998 zł (114,8% średnich wydatków inwestycyjnych w kraju), podlaskiego – 967 zł (111,2% średniej) i pomorskiego – 957 zł (110,0% średniej). Wzrost wydatków inwestycyjnych *per capita* odnotowano w gminach województw: łódzkiego (o 32 zł), opolskiego (o 10 zł), śląskiego (o 6 zł) i małopolskiego

(o 4 zł). Największe spadki wystąpiły w gminach województw: dolnośląskiego – o 373 zł (o 28,9% w stosunku do roku poprzedniego), pomorskiego – o 248 zł (20,6%) i wielkopolskiego – o 203 zł (20,6%).



Największe wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca (29,3% wszystkich wydatków), z racji wykonywania swoich ustawowych zadań publicznych, gminy wykonały w dziale Oświata i wychowanie – 1 538 (wzrost o 88 zł). Na drugim miejscu, z kwotą 1 304 zł (wzrost o 220 zł), znalazł się dział Rodzina, w którym klasyfikowane są wydatki m.in. na realizację programu „Rodzina 500+”. Trzecim co do wielkości wolumenu działem klasyfikacji budżetowej była Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w której gminy wykonały wydatki na poziomie 488 zł, czyli o 37 zł wyższe niż w roku poprzednim. Pozostałe działy, w których gminy poniosły znaczące wydatki, to: Administracja publiczna – 436 zł (wzrost o 18 zł) i Transport i łączność – 408 zł (spadek o 71 zł).

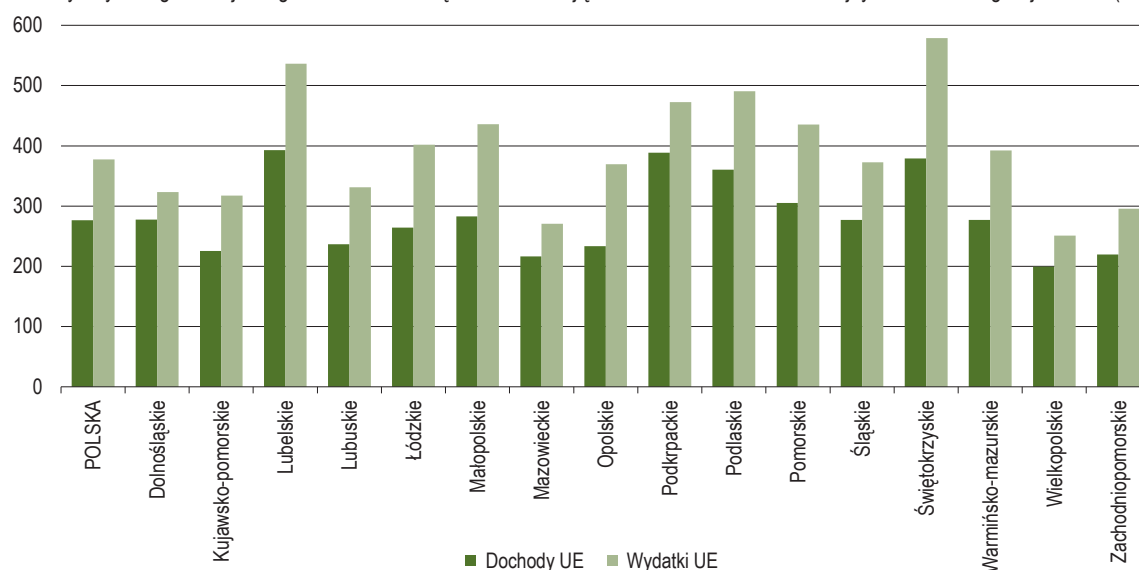
2.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Realizacja projektów i programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej wkracza w końcową fazę perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020, co ma przełożenie w wielkościach środków pozyskiwanych ze źródeł unijnych i przeznaczanych na inwestycje finansowane tymi środkami. Dynamika wzrostu dochodów i wydatków na zadania finansowane ze środków unijnych realizowane przez gminy, w porównaniu do ostatnich dwóch lat, wyhamowała. Dochody ze środków unijnych wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. 276 zł, z tego dochody bieżące 36 zł, a majątkowe 240 zł. W stosunku do 2018 r. dochody wzrosły o 38 zł (o 151 zł w 2018 r.), w tym majątkowe o 34 zł. Mediana dochodów z UE dla gmin w 2019 r. wyniosła 205 zł (171 zł w 2018 r.). Dochodów z UE przekraczających 50 zł *per capita* nie osiągnęło 325 gmin, tj. 13,4% (rok wcześniej były to 533 gminy, czyli 22,1% ogółu), dochody w przedziale 50–100 zł pozyskały 293 gminy, tj. 12,2%, w granicach 100–200 zł – 501 gmin, tj. 20,8%, dochody od 200 zł do 300 zł pozyskało 350 gmin, tj. 14,5%, od 300 zł do 500 zł – 425 gmin, tj. 17,6%. Próg 500 zł przekroczyły 443 jst, tj. 18,4% wszystkich gmin w kraju. Najwyższy dochód z UE w przeliczeniu na jednego mieszkańca osiągnęła gmina Kornowac (woj. śląskie) – 2 437 zł. Najwięcej środków unijnych liczonych *per capita* pozyskały gminy z województw: lubelskiego (393 zł, tj. 142,1% średniej krajowej), podkarpackiego (389 zł, tj. 140,6%) i świętokrzyskiego (379 zł, tj. 137,1%). Najmniej dochodów ze środków unijnych absorbowały w 2019 r. gminy województwa wielkopolskiego (199 zł, tj. 72,1% uśrednionych dochodów w kraju), mazowieckiego (216 zł, tj. 78,3%) i zachodniopomorskiego (220 zł, tj. 79,5%). Najwyższy przyrost dochodów – o 99 zł (dynamika 155,2%) – zanotowały gminy województwa śląskiego, o 89 zł (dynamika 130,5%) gminy województwa świętokrzyskiego i małopolskiego, gdzie wzrost wyniósł 87 zł (dynamika 144,4%). Na drugim biegunie znalazły się gminy województw

dolnośląskiego i mazowieckiego, które odnotowały spadki odpowiednio o 35 zł i 1 zł (dynamika 88,8%, 99,7%), oraz warmińsko-mazurskiego, których dochody *per capita* nie zmieniły się.

Wydatki w gminach związane z realizacją zadań finansowanych i współfinansowanych ze środków unijnych wyniosły w 2019 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca 377 zł, z tego wydatki bieżące 35 zł, a majątkowe 342 zł. W stosunku do 2018 r. wydatki ogółem zmalały o 48 zł, w tym majątkowe o 52 zł. Mediana (wartość środkowa) wyniosła 253 zł (311 zł w 2018 r.). Wydatki „unijne” w przedziale do 100 zł *per capita* wykonało 613 gmin, tj. 25,4% wszystkich jednostek tego rodzaju (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 540 gmin, tj. 22,4%). Wydatki w przedziale od 100 zł do 200 zł osiągnęło 348 gmin, tj. 14,4% (w 2018 r. – 329 gmin, tj. 13,6%), w granicach 200–300 zł – 302 gminy, tj. 12,5% (w 2018 r. – 310 gmin, tj. 12,9%). Wydatki od 300 zł do 500 zł *per capita* zrealizowało 369 gmin, czyli 15,3% wszystkich samorządów tego typu (409, tj. 17,0% rok wcześniej), a powyżej 500 zł – 709 (29,4%), w tym powyżej 1 000 zł – 230 (9,5%), rok wcześniej odpowiednio 824 gminy (34,2%), w tym powyżej 1 000 zł – 282 samorzady gminne (11,7% wszystkich jst tego typu).

Dochody i wydatki gmin na jednego mieszkańca związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych w 2019 r. wg województw (w zł)



W 2019 r. zależność dochodów związanych z realizacją zadań z udziałem środków unijnych przypadających na jednego mieszkańca gmin od ich zaludnienia była liniowa, gdyż wraz ze wzrastającą liczbą ludności zamieszkującej daną gminę dochody spadały.

Dochody unijne gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w latach 2018 i 2019 (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba gmin	Dochody UE ogółem	
			2018	2019
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	642	303	329
	5 tys. – 10 tys.	949	269	315
	10 tys. – 20 tys.	542	236	280
	20 tys. – 50 tys.	248	196	232
	50 tys. – 100 tys.	29	221	225

2.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie gmin liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2019 r. – 1 255 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 89 zł. W roku poprzednim zanotowano wzrost zadłużenia o 203 zł. Dług liczony na jednego mieszkańca stanowił w przypadku gmin 58,7% średniego zadłużenia obliczonego dla wszystkich typów jst. W stosunku do 2018 r. zadłużenie wzrosło w gminach wszystkich województw, z wyjątkiem zachodniopomorskiego (w którym obniżyło się o 24 zł), najbardziej w łódzkim, opolskim i pomorskim (odpowiednio o 156 zł, 140 zł i 128 zł), a najmniej w gminach województw lubuskiego, wielkopolskiego i podlaskiego – o 27 zł, 57 zł i 62 zł. Najwyższe

zadłużenie na jednego mieszkańca wystąpiło ponownie w gminach województwa dolnośląskiego – 1 690 zł (134,7% w relacji do średniej zadłużenia gmin w kraju), następnie pomorskiego – 1 527 zł (121,7%) i warmińsko-mazurskiego – 1 428 zł (113,8%), a najniższe w gminach województwa śląskiego – 959 zł (76,4%), podlaskiego – 1 028 zł (81,9%) i lubelskiego – 1 041 zł (83,0%).

Dług *per capita* do 500 zł odnotowano w 415 gminach, które stanowiły 17,2% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 497 gmin, tj. 20,6% ogółu), 642 gminy, czyli 26,6%, były zadłużone w 2019 r. w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (w 2018 r. – 696 gmin, tj. 28,9%), a kolejne 562 gminy (23,3%) od 1 000 zł do 1 500 zł (w roku poprzednim 583, tj. 24,2%). W 366 gminach (15,2%) kwota długu zawierała się w przedziale 1 500 zł – 2 000 zł (w 2018 r. – 361 samorządów gminnych, tj. 15,0%). Powyżej 2 000 zł długu na osobę posiadało 358 gmin, tj. 14,8% (275 rok wcześniej), w tym 79 powyżej 3 000 zł. Żadnego długu nie posiadało 67 gmin. Najwyższe zadłużenie przypadające na 1 mieszkańca odnotowano w gminie Sulmierzyce (woj. łódzkie) – 9 610 zł (w 2018 r. gmina zajęła trzecie miejsce z długiem na poziomie 7 670 zł), następnie w gminie Rewal (woj. zachodniopomorskie), która konsekwentnie, od kilku lat, redukuje swoje zadłużenie – 8 420 zł (w 2018 r. również drugie miejsce z długiem na poziomie 11 340 zł), oraz w gminie Byczyna (woj. opolskie) – 7 071 zł.

Na rysunku 18 zaprezentowano na mapie podziału administracyjnego poziom zadłużenia gmin w 2019 r.

3. Budżet m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W 2019 r. m.st. Warszawa wykonało dochody liczone na jednego mieszkańca w wysokości 10 155 zł, tj. o 545 zł wyższe od dochodów roku poprzedniego (w 2018 r. – 9 610 zł).

Dochody bieżące miasta stołecznego wzrosły w stosunku do 2018 r. o 573 zł do kwoty 9 775 zł, a majątkowe spadły o 28 zł i wyniosły 380 zł. Trend wzrostowy został również utrzymany w przypadku dochodów własnych, które zmieniły się o 71 zł, osiągając poziom 7 308 zł, w tym z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa (PIT i CIT) miasto uzyskało dochód większy o 325 zł (do wartości 4 087 zł), przy dalszym spadku wpływów z tytułu pozostałych podatków i opłat – o 66 zł, do kwoty 1 769 zł. Dochody z tytułu dotacji celowych były wyższe o 340 zł i wyniosły 1 569 zł, a wykonanie dochodów z tytułu subwencji ogólnej zwiększyło się o 134 zł do wartości *per capita* 1 278 zł.

Dochody ogółem stolicy przypadające na 1 mieszkańca stanowiły w 2019 r. prawie 2-krotność średnich dochodów gmin, przy czym były również wyższe o niecałą połowę od średnich dochodów uzyskanych przez miasta na prawach powiatu i od dochodów wszystkich samorządów. W przypadku dochodów własnych relacja w odniesieniu do gmin była na nieco niższym, choć nadal wysokim, poziomie niż rok wcześniej – 322,4%, w tym dochodów z PIT i CIT – 434,5%, natomiast w odniesieniu do średniej miast na prawach powiatu wyniosła odpowiednio 187,7% i 218,5%, a dla wszystkich jst 217,9% i 250,4%.

Dochody m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2019 r.

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:							
		dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna	dochody bieżące	dochody majątkowe	
			udziały w podatku dochodowym	podatki i opłaty					
m.st. Warszawa (w zł)	10 155	7 308	4 087	1 769	1 569	1 278	9 775	380	
Gminy (w zł)	5 240	2 267	941	951	1 793	1 179	4 799	441	
Miasta na prawach powiatu (w zł)	7 021	3 894	1 870	1 280	1 753	1 375	6 476	545	
Średnia dla kraju ¹⁾ (w zł)	7 114	3 353	1 633	1 088	2 136	1 625	6 444	670	
m.st. Warszawa w relacji do:	gmin (w %)	193,8	322,3	434,5	186,0	87,5	108,4	203,7	86,2
	miast na prawach powiatu (w %)	144,6	187,7	218,5	138,2	89,5	93,0	150,9	69,6
	średniej dla kraju ¹⁾ (w %)	142,7	217,9	250,4	162,6	73,5	78,7	151,7	56,7

¹⁾ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Wydatki *per capita* m.st. Warszawy wyniosły w 2019 r. – 10 494 zł i zwiększyły się o 1 100 zł w stosunku do roku poprzedniego (9 394 zł) przede wszystkim ze względu na wzrost wydatków bieżących o 1 006 zł, które stanowiły obciążenie budżetu stolicy w przeliczeniu na jednego mieszkańca na poziomie 9 163 zł (w 2018 r. – 8 157 zł), w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przeznaczono z budżetu miasta 2 934 zł, czyli o 290 zł więcej niż w roku

poprzednim. Na inwestycje miasto przeznaczyło kwotę 1 304 zł, tj. o 120 zł wyższą niż rok wcześniej. Miasto stołeczne w ostatnich dwóch latach wypracowywało nadwyżkę budżetową (216 zł w 2018 r. i 117 zł w 2017 r.), by w 2019 r. wydatki budżetowe *per capita* przekroczyły poziom dochodów o kwotę 339 zł, stanowiąc tym samym deficyt w tej wysokości. W stosunku do gmin, miast na prawach powiatu i kraju⁹ wydatki m.st. Warszawy stanowiły odpowiednio 200,0%, 144,9% i 146,9%, wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły 183,1% średnich wydatków z tego tytułu wszystkich gmin, 128,3% wszystkich miast na prawach powiatów oraz 129,2% wszystkich jst w Polsce, a nakłady inwestycyjne były na poziomie 150,0% średnich wydatków na inwestycje w gminach, 114,1% środków przeznaczanych średnio przez powiaty grodzkie i 102,3% przez wszystkie samorządy w kraju.

Na zadania w dziale Transport i łączność m.st. Warszawa przeznaczało 2,5-krotnie więcej środków publicznych (2 621 zł) niż średnia krajowa, prawie 4-krotnie więcej w dziale Gospodarka mieszkaniowa (711 zł), o 28,2% więcej na administrację publiczną, o 26,0% więcej na oświatę (2 658 zł) i ochronę zdrowia (146 zł) oraz o prawie połowę więcej na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (350 zł). Mniej stolica przeznaczała na zadania związane z rodziną (o 12,7%), pomocą społeczną (o 21,4%) oraz kulturą fizyczną (o 10,2%).

Wydatki m.st. Warszawy w wybranych działach klasyfikacji budżetowej na tle innych typów jst i kraju w 2019 r. (w zł)

Wyszczególnienie	Wydatki w działach										
	600 – Transport i łączność	700 – Gospodarka mieszkaniowa	750 – Administracja publiczna	801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	851 – Ochrona zdrowia	852 – Pomoc społeczna i 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	855 – Rodzina	900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	926 – Kultura fizyczna	Pozostałe działy
Polska ¹⁾	1 016	183	575	2 110	116	467	1 310	505	246	157	459
m.st. Warszawa	2 621	711	737	2 658	146	367	1 144	650	350	141	969
gminy	408	123	436	1 585	28	268	1 304	488	176	124	306
miasta na prawach powiatu	1 205	289	427	2 261	84	468	1 162	526	233	210	377
powiaty	190	11	125	419	41	165	66	4	6	4	117
województwa samorządowe	228	4	51	31	40	23	2	3	47	5	45

¹⁾ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Dochody *per capita* związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych m.st. Warszawa wykonało w 2019 r. na poziomie 333 zł, czyli o 14 zł mniej niż w 2018 r., a wydatki wyniosły 534 zł, tj. o 113 zł więcej niż rok wcześniej. Wielkość dochodów miasta stołecznego była niższa od średniej uzyskanej przez miasta na prawach powiatu i wyższa od średnich dochodów wykonanych przez gminy – różnice wyniosły odpowiednio 66 zł i 57 zł. Wydatki związane z realizacją projektów i programów unijnych m.st. Warszawa wykonało na poziomie niższym o 55 zł od średnich wydatków miast na prawach powiatu i wyższym od średnich wydatków gmin o 157 zł.

Kwota zadłużenia m.st. Warszawy w przeliczeniu na jednego mieszkańca utrzymała kolejny rok tendencję spadkową i wyniosła w 2019 r. – 2 185 zł, tj. o 398 zł mniej w porównaniu z rokiem poprzednim. W odniesieniu do miast na prawach powiatu poziom zadłużenia m.st. Warszawy był jednym z niższych (41 miasta z wszystkich 65 powiatów grodzkich w kraju charakteryzowały się wyższym zadłużeniem od stolicy, gdy rok wcześniej 23). W 2017 r. zobowiązania m.st. Warszawy były wyższe w stosunku do zadłużenia *per capita* gmin, miast na prawach powiatu i średniej krajowej¹⁰. W 2018 r. dług stolicy był wyższy od średniej krajowej o 630 zł, od uśrednionych zobowiązań gmin o 1 416 zł, ale niższy od średniego długu *per capita* miast na prawach powiatu – o 98 zł. W 2019 r. zadłużenie m.st. Warszawy było wyższe od średniej krajowej już tylko o 50 zł, od średniego długu gmin o 930 zł i niższe od zobowiązań miast na prawach powiatu o 891 zł.

⁹ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

¹⁰ Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

4. Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca

4.1. Dochody

W 2019 r. przeciętny dochód uzyskany przez miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem m.st. Warszawy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 7 021 zł. W relacji do roku poprzedniego dochody *per capita* były wyższe o 691 zł (w 2018 r. przyrost ten wyniósł 518 zł, a dochód zamknął się kwotą 6 330 zł). Wzrost dochodów wystąpił w 64 miastach (rok wcześniej wzrost dochodów wystąpił we wszystkich 65 miastach na prawach powiatu). Wyjątek stanowiło Świnoujście – zeszłoroczny lider pod względem dochodów przypadających na 1 mieszkańca, w którym odnotowano spadek w tej kategorii budżetowej o 1 310 zł. W kolejnym roku zaobserwowano zjawisko pogłębiania się różnic w dochodach pomiędzy najbogatszym a najbiedniejszym miastem – w 2018 r. różnica ta osiągnęła wartość 4 321 zł, co stanowiło 47,0% dochodów maksymalnych, podczas gdy rok później wyniosła już 5 454 zł, czyli 51,4% dochodów najbogatszego miasta. Najniższą wartością dochodów *per capita* charakteryzowało się miasto Świętochłowice (ponownie) – 5 153 zł, a najwyższą Sopot – 10 607 zł. Należy zauważyć, że najniższe dochody dziewiąty rok z rzędu uzyskało miasto na prawach powiatu konurbacji górnośląskiej oraz to, że w pierwszej dekadzie aż osiem najbiedniejszych powiatów grodzkich to miasta województwa śląskiego. Wartość środkowa dla miast na prawach powiatu w 2019 r. wyniosła 6 799 zł, co oznacza, że dochód na mieszkańca w co najmniej tej wysokości wykonała połowa wszystkich miast (w roku poprzednim mediana wyniosła 6 090 zł). Dochody *per capita* od 5 000 zł do 6 000 zł uzyskało 10 miast (w 2018 r. – 26), od 6 000 zł do 7 000 zł – 29 (w 2018 r. tyle samo), a powyżej 7 000 zł – 26 miast (rok wcześniej – siedem). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 10.5**.

Analizując dochody miast na prawach powiatu względem ich wielkości, można zauważyć, iż relatywnie najwyższe dochody *per capita* realizują miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. mieszkańców, dzięki największym wpływom z dochodów własnych, w tym głównie z PIT i CIT, oraz miasta małe, z liczbą ludności w przedziale 20 tys. – 50 tys., które dla odmiany zawdzięczają je przede wszystkim wpływom do budżetu środków z zewnątrz (transfery w postaci dotacji i subwencji), a dopiero w następnej kolejności z dochodów własnych. Miasta największe wykonały dochody ogółem w kwocie 7 404 zł, charakteryzując się jednocześnie najniższymi wpływami z tytułu dotacji i subwencji. Najniższe dochody *per capita* cechowały miasta średnie, z liczbą ludności w przedziale 50 tys. – 100 tys. Różnica w dochodach pomiędzy względnie najbogatszymi miastami na prawach powiatu a najbiedniejszymi w ostatnich latach powiększała się, prowadząc do coraz większego kontrastu dochodowego, który w 2018 r. wyniósł 1 215 zł *per capita*. W 2019 r. różnica w dochodach pomiędzy miastami największymi (względnie najbogatszymi) a średnimi (względnie najbiedniejszymi) wyniosła 763 zł, oznacza to, że w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyła się o 452 zł.

Dochody miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w 2019 r. (w zł)

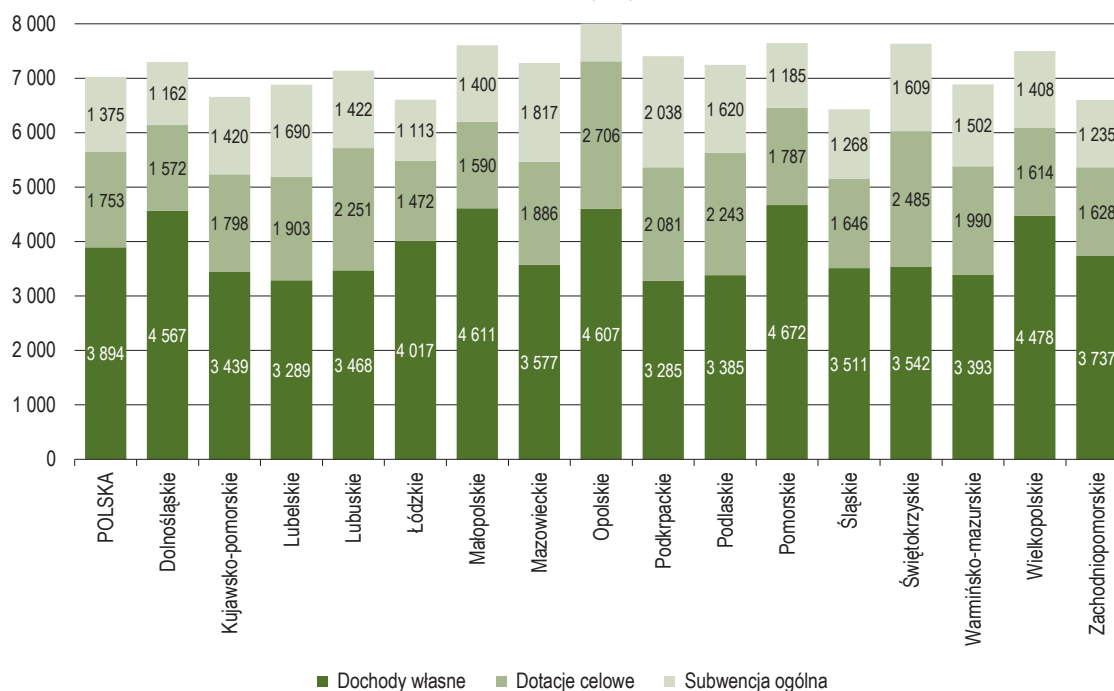
Wyszczególnienie		Liczba miast	Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
						PIT i CIT	podatki i opłaty		
			2018	2019					
Liczba ludności	20 tys. – 50 tys.	6	7 136	7 363	3 700	1 671	1 229	1 904	1 758
	50 tys. – 100 tys.	22	5 921	6 600	3 102	1 467	1 059	1 847	1 651
	100 tys. – 500 tys.	33	6 267	6 954	3 721	1 772	1 257	1 853	1 380
	500 tys. – 1 000 tys.	4	6 658	7 404	4 809	2 370	1 474	1 439	1 155

Główne grupy dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w następujący sposób: dochody własne z 3 660 zł w 2018 r. do 3 894 zł w 2019 r. (wzrost o 234 zł), w tym dochody z PIT i CIT o 170 zł do kwoty 1 870 zł, subwencja ogólna z 1 234 zł do 1 375 zł (wzrost o 141 zł), a dotacje celowe z 1 436 zł do 1 753 zł (wzrost o 317 zł). Na program „Rodzina 500+” budżet państwa przekazał miastom na prawach powiatu zł, do kwoty 545 zł.

Różnicowanie wysokości dochodów ogółem przypadających na jednego mieszkańca było widoczne w każdej z podstawowych grup dochodów. W przypadku dochodów własnych różnica między miastami, które uzyskały wartości skrajne, wyniosła 5 557 zł (4 661 zł w 2018 r.). Najwyższe dochody własne przypadły, kolejny raz z rzędu, na mieszkańca miasta Sopot (7 834 zł) i były prawie 3,5-krotnie wyższe od dochodów własnych przypadających na mieszkańca miasta Chełm (2 277 zł). Przeszło 3-krotna różnica wystąpiła również w zakresie skrajnych wartości

subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca otrzymanej przez poszczególne powiaty grodzkie. Najniższe dochody wystąpiły w Mysłowicach (961 zł), a najwyższe w Krośnie (2 929 zł).

Poziom i struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w 2019 r. (w zł)



Znaczne dysproporcje pomiędzy poszczególnymi miastami widoczne były również w wysokości przypadających na jednego mieszkańca dochodów z tytułu dotacji celowych. Najniższą kwotę uzyskało miasto Sosnowiec – 1 277 zł, która stanowiła 46,6% najwyższej wartości uzyskanej przez miasto Krosno – 2 742 zł.

4.2. Wydatki

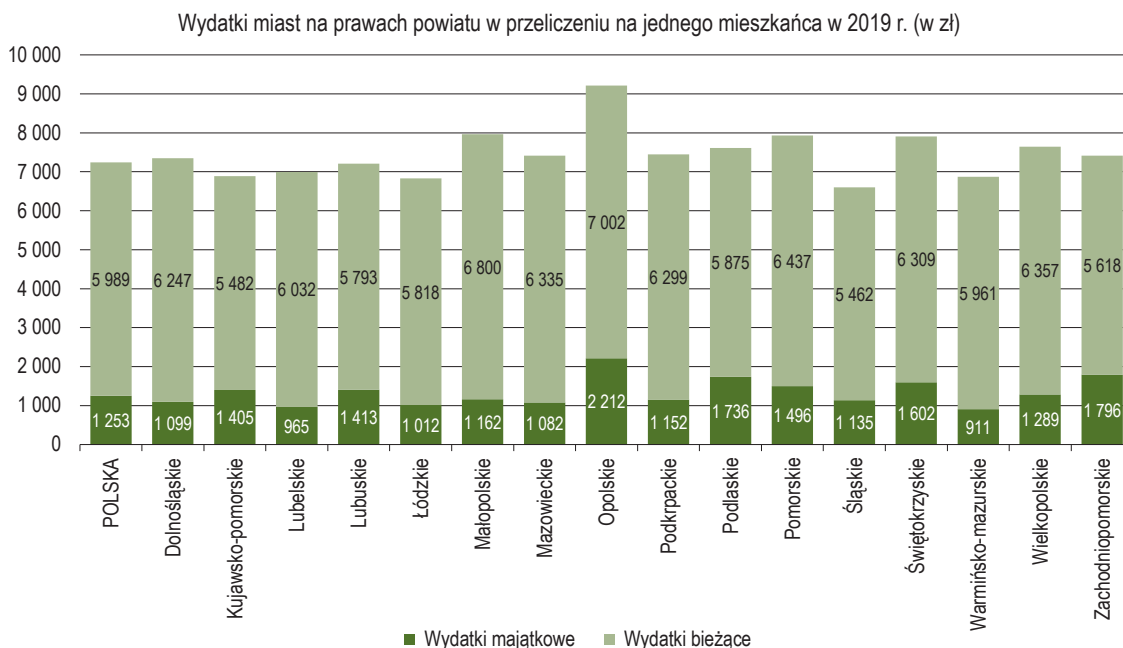
W 2019 r. wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 7 242 zł, co oznacza wzrost o 737 zł w stosunku do roku poprzedniego. Różnica pomiędzy dochodami i wydatkami *per capita* była ujemna dla miast na prawach powiatu, stanowiąc deficyt budżetowy w wysokości 221 zł (rok wcześniej miasta zanotowały deficyt w wysokości 175 zł). Powiaty grodzkie charakteryzują się, z wyjątkiem m.st. Warszawy, najwyższym poziomem wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca spośród wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki *per capita* poszczególnych miast przedstawia **tabela 10.6**. Spośród 65 miast niższe wydatki *per capita* niż w roku poprzednim wykonały trzy powiaty grodzkie: Płock, Siedlce i Zielona Góra (odpowiednio o 291 zł, 236 zł i 116 zł). Najwyższe wydatki wykonało miasto Świnoujście – 11 606 zł, najniższe ponownie Świętochłowice – 4 982 zł. Mediana wydatków ogółem (wartość środkowa) wyniosła 6 876 zł (w 2018 r. – 6 336 zł). Podobnie jak w przypadku dochodów w pierwszej dziesiątce miast z najniższymi wydatkami *per capita*, dziewięć przynależało administracyjnie do województwa śląskiego. Wydatki *per capita* do 5 000 zł wykonało jedno miasto na prawach powiatu (dwa rok wcześniej), w przedziale 5 000–6 000 zł wykonało osiem miast (22 w 2018 r.), w przedziale 6 000–7 000 zł – 25 (tyle samo co w poprzednim roku), w przedziale 7 000–8 000 zł znalazły się 23 powiaty grodzkie (13 rok wcześniej), a wydatki powyżej 8 000 zł wykonało osiem miast (trzy w 2018 r.).

Najwyższy wzrost wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowały miasta na prawach powiatu województwa opolskiego¹¹ – o 1 242 zł, zachodniopomorskiego – o 1 055 zł i wielkopolskiego – o 1 010 zł. Najniższy wzrost charakteryzował miasta województw lubuskiego (lidera rok wcześniej) – wzrost o 345 zł, mazowieckiego – o 407 zł i warmińsko-mazurskiego – o 415 zł.

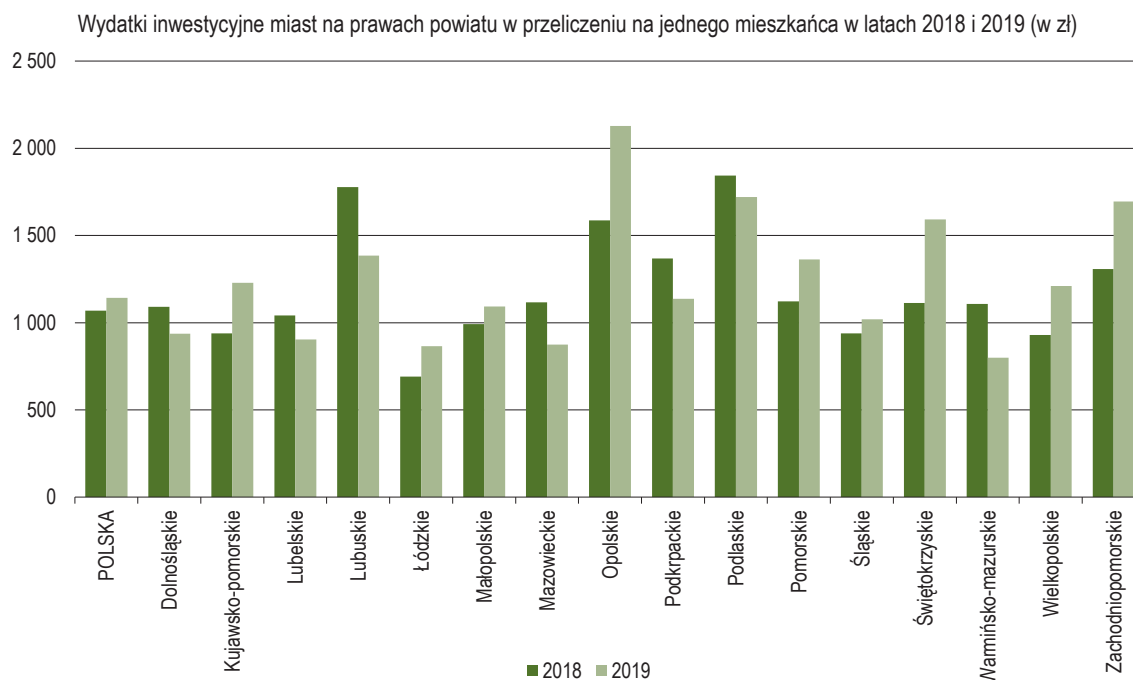
¹¹ W województwie opolskim znajduje się tylko jedno miasto na prawach powiatu – Opole.

Średnie wydatki bieżące w miastach na prawach powiatów wyniosły w 2019 r. – 5 989 zł (w 2018 r. – 5 348 zł), w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 2 287 zł (w 2018 r. – 2 097 zł). Wydatki bieżące wzrosły średnio o 641 zł (rok wcześniej odnotowano wzrost o 301 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wzrosły o 190 zł (przy wzroście o 145 zł w 2018 r.). Rozpiętość wydatków bieżących zawierała się w przedziale od 4 671 zł (Sosnowiec) do 7 942 zł (Sopot).

Wydatki majątkowe zostały wykonane w 2019 r. na poziomie 1 253 zł (w 2018 r. – 1 156 zł), w tym wydatki inwestycyjne zamknęły się kwotą 1 143 zł (w 2018 r. – 1 069 zł).



Wartość średnich wydatków majątkowych ponoszonych przez miasta na prawach powiatu liczonych *per capita* zwiększyła się w stosunku do roku poprzedniego o 97 zł (w 2018 r. o 376 zł), w tym wydatków inwestycyjnych o 74 zł (przy wzroście o 370 zł odnotowanym rok wcześniej). Miasta na prawach powiatu wydatkowały na inwestycje przeciętną kwotę w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyższą o 274 zł od wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez gminy, co oznacza, że zakończył się trwający cztery lata proces zmniejszania się dystansu gmin w tym zakresie do miast (w 2015 r. omawiana różnica wyniosła 450 zł, w 2016 r. – 183 zł, w 2017 r. – 76 zł, a w 2018 r. – 69 zł). Wartość inwestycji zrealizowanych przez powiaty grodzkie w stosunku do m.st. Warszawy była niższa *per capita* o 161 zł, co oznacza, że i tu różnica się powiększyła (rok wcześniej wyniosła ona 115 zł). Najwyższe nakłady inwestycyjne poniosło ponownie miasto Świnoujście – 5 093 zł, Suwałki – 2 178 zł i Opole – 2 129 zł, a najniższe, przeszło 24-krotnie niższe niż Świnoujście, ponownie miasto Świętochłowice – 208 zł, następnie Przemyśl – 331 zł i Siedlce – 360 zł.



Najwyższe obciążenia finansowe *per capita* powiaty grodzkie ponosiły w 2019 r. na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą – 2 261 zł¹², tj. o 192 zł więcej niż rok wcześniej. Na transport i łączność kwotę o 112 zł wyższą niż w poprzednim roku, tj. 1 205 zł¹³. Na wydatki związane z polityką prorodziną i wychowaniem dzieci (dział 855) miasta przeznaczyły 1 162 zł¹⁴, czyli kwotę o 264 zł wyższą niż w 2018 r. Na gospodarkę komunalną 526 zł¹⁵, tj. o 40 zł więcej niż rok wcześniej, a na zadania związane z pomocą społeczną (działy 852 i 853) miasta przeznaczyły o 24 zł więcej, tj. 468 zł¹⁶.

4.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Dochody liczone na jednego mieszkańca miast na prawach powiatu pozyskane w ramach realizacji programów finansowanych ze środków unijnych w 2019 r. wyniosły 399 zł, z tego bieżące 66 zł i majątkowe 333 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił wzrost dochodów o 58 zł, w tym o 6 zł dochodów bieżących i o 53 zł majątkowych. Wydatki ogółem na projekty unijne¹⁷ wyniosły w 2019 r. – 589 zł, z tego bieżące 65 zł i majątkowe 524 zł. W stosunku do 2018 r. nastąpił wzrost wydatków na zadania realizowane z udziałem środków unijnych ogółem o 37 zł, w tym wydatków majątkowych o 31 zł.

Zdolności absorpcyjne i wydatkowanie kwot na programy finansowane z udziałem środków unijnych przez miasta na prawach powiatu wykazały duże zróżnicowanie regionalne. Najwyższe dochody realizowały miasta województw opolskiego¹⁸, świętokrzyskiego i lubuskiego, odpowiednio 1 428 zł, 895 zł i 806 zł, czyli przeszło 7-krotnie więcej niż miasta województw z najniższym poziomem dochodów z UE – łódzkiego, mazowieckiego i wielkopolskiego (odpowiednio 193 zł, 204 zł i 234 zł). Podobne dysproporcje odnotowano w przypadku wydatków majątkowych – najwyższe ponownie wykonały powiaty grodzkie z województwa opolskiego¹⁹ (1 536 zł) i podlaskiego (1 023 zł) oraz świętokrzyskiego (988 zł), a najniższy poziom inwestycji finansowanych z udziałem środków UE wystąpił w miastach województw mazowieckiego (272 zł), śląskiego (387 zł), dolnośląskiego (388 zł) i łódzkiego (418 zł). Pod względem dynamiki najwyższym wzrostem dochodów charakteryzowało się miasto Opole (wzrost o 521 zł), a następnie

¹² M.st. Warszawa na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą przeznaczyło 2 658 zł.

¹³ M.st. Warszawa na zadania związane z transportem i łącznością przeznaczyło 2 621 zł.

¹⁴ M.st. Warszawa na zadania związane z polityką prorodziną i wychowaniem dzieci przeznaczyło 1 144 zł.

¹⁵ M.st. Warszawa na zadania związane z gospodarką komunalną przeznaczyło 650 zł.

¹⁶ M.st. Warszawa na zadania związane z pomocą społeczną przeznaczyło 367 zł.

¹⁷ Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

¹⁸ W województwie opolskim znajduje się tylko jedno miasto na prawach powiatu – Opole.

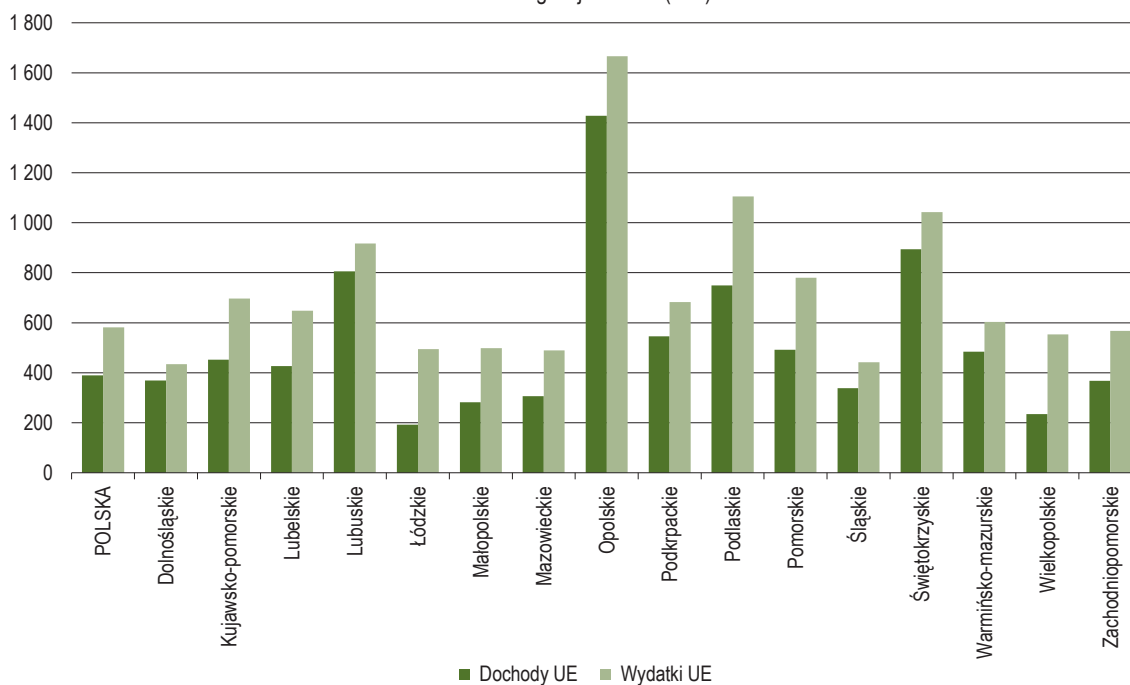
¹⁹ W województwie opolskim znajduje się tylko jedno miasto na prawach powiatu – Opole.

miasta woj. świętokrzyskiego (wzrost o 505 zł) i pomorskiego (wzrost o 241 zł). Najwyraźniejsze spadki dochodów charakteryzowały miasta woj. lubelskiego – o 164 zł *per capita*, podkarpackiego – o 156 zł i mazowieckiego – o 257 zł. W przypadku wydatków z UE najwyższy spadek wystąpił w miastach woj. mazowieckiego – o 377 zł, lubuskiego – o 290 zł, warmińsko-mazurskiego – o 284 zł i podkarpackiego – o 228 zł, podczas gdy miasta woj. świętokrzyskiego cechował średni wzrost o 445 zł, miasto Opole o 418 zł i miasta woj. pomorskiego o 219 zł.

Analizując poszczególne jednostki samorządu, najwyższe dochody liczone *per capita* na projekty unijne wykonały miasta: Opole – 1 428 zł, Wałbrzych – 1 274 zł i Zielona Góra – 1 071 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się miasta: Siedlce, Świętóchłowice i Kalisz – odpowiednio 75 zł, 82 zł i 94 zł. Pierwszą trójkę pod względem wysokości wydatków UE stanowiły miasta: Świnoujście – 1 986 zł, Opole – 1 666 zł i Rybnik – 1 268 zł, ranking zamykały: Skierniewice – 58 zł, Świętóchłowice – 72 zł i Przemyśl – 133 zł.

Dochody unijne do 100 zł wykonały trzy miasta na prawach powiatu, w przedziale od 100 zł do 200 zł – 13, od 200 zł do 300 zł – 15 miast, dochody powyżej 300 zł *per capita* uzyskały 34 miasta. Wydatki unijne do 250 zł wykonało 11 miast na prawach powiatu, w przedziale od 250 zł do 500 zł – 22, od 500 zł do 750 zł – 15 miast, wydatki powyżej 750 zł *per capita* uzyskało 17 miast. Uwzględniając wielkość samorządu, najwyższe dochody odnotowały miasta duże, z ludnością w przedziale 100 tys. – 500 tys. (496 zł), i najmniejsze, z ludnością w przedziale 20 tys. – 50 tys. – 453 zł. Miasta średnie z ludnością w przedziale 50 tys. – 100 tys. pozyskały *per capita* 299 zł, natomiast najmniej – 224 zł – miasta największe. W przypadku wydatków środków pochodzących z UE rozkład uwzględniający zaludnienie miast prezentował się następująco: najwięcej wydatkowały miasta duże – 684 zł, następnie najmniejsze – 621 zł, później największe – 464 zł i na końcu średnie – 417 zł.

Dochody i wydatki miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych w 2019 r. wg województw (w zł)



4.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Miasta na prawach powiatu są najbardziej zadłużoną grupą samorządów, nie licząc m.st. Warszawy, ale w przeciwieństwie do stolicy, w 2019 r. zwiększyły swój dług o 397 zł. W tym samym czasie zadłużenie wszystkich jst wzrosło o 156 zł. Kwota długu *per capita* powiatów grodzkich wyniosła w 2019 r. średnio 3 076 zł, natomiast wartość środkowa osiągnęła poziom 2 600 zł, co oznacza, że taki lub większy dług posiadała połowa jst tego rodzaju (w 2018 r. wartość mediany to 2 400 zł). Relatywnie najwyższe zobowiązania posiadały miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. – 3 916 zł, co oznacza, że w stosunku do roku poprzedniego znacząco zwiększyły swój dług – o 517 zł. Miasta najmniejsze, z ludnością od 20 tys. do 50 tys., były zadłużone średnio na kwotę – 3 035 zł (wzrost o 428 zł), następnie miasta duże, posiadające od 100 tys. do 500 tys. mieszkańców – 2 942 zł (wzrost

długu liczonego na jednego mieszkańca o 390 zł). Najniższy dług cechował miasta średnie z ludnością w przedziale od 50 tys. do 100 tys. – 2 231 zł, przy najniższym jego zwiększeniu – o 215 zł. Kwota długu wzrosła w 48 miastach, a zmalała w 17. W przedziałach zadłużenia w stosunku do 2018 r. rozkład liczby miast prezentował się następująco: w przedziale do 500 zł znalazło się jedno miasto, od 500 zł do 1 500 zł – 7 miast, od 1 500 zł do 2 500 zł – 21 miast, od 2 500 zł do 3 500 zł – 21 miast i powyżej 3 500 zł – 15 miast. W 2019 r. indywidualnie najmniej zadłużonym miastem w przeliczeniu na jednego mieszkańca było ponownie Jastrzębie-Zdrój, którego dług praktycznie się nie zmienił w przeciągu roku – 339 zł, następnie Nowy Sącz – 790 zł oraz Sosnowiec – 906 zł. Najbardziej zadłużonym miastem, licząc *per capita*, był ponownie Wałbrzych – 5 385 zł (wzrost długu o 176 zł w stosunku do 2018 r.), dalej Toruń – 5 282 zł (wzrost o 643 zł) oraz Żory – 5 213 zł (wzrost o 2 485 zł). Najwyższy wzrost zadłużenia odnotowały miasta: Świnoujście – o 2 616 zł, Żory – o 2 485 zł i Szczecin – o 1 783, a największe redukcje kwoty długu przypadające na 1 mieszkańca wystąpiły w miastach: Przemyśl (o 210 zł), Płock (o 170 zł) i Łomża (o 164 zł). Uwzględniając podział administracyjny, najwyższą relacją zadłużenia do uśrednionego długu wszystkich miast w kraju cechowały się miasta na prawach powiatu województwa świętokrzyskiego (162,3% średniej, tj. 4 994 zł), łódzkiego (152,8%, tj. 4 702 zł) i województwa zachodniopomorskiego (140,2%, tj. 4 312 zł); najniższą miast województwa śląskiego (63,3%, tj. 1 946 zł), warmińsko-mazurskiego (70,7%, tj. 2 176 zł) i lubuskiego (70,8%, tj. 2 177 zł). Największy wzrost zadłużenia wystąpił w miastach województwa zachodniopomorskiego – dynamika na poziomie 154,5% (o 1 521 zł), łódzkiego – 127,6% (o 1 016 zł) i opolskiego – 124,4% (o 529 zł).

5. Budżety powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca

5.1. Dochody

Dochody powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. wyniosły 1 189 zł i w stosunku do 2018 r. wzrosły o 107 zł, w tym dochody bieżące powiaty wykonały na poziomie 1 050 zł, a majątkowe w wysokości 139 zł, co odpowiadało wzrostowi odpowiednio o 92 zł i o 14 zł. Najniższe dochody uzyskały powiaty: opolski, skierniewicki i nowosądecki – odpowiednio 722 zł, 759 zł i 766 zł, i były one około 3-krotnie niższe niż dochody uzyskane przez najzamożniejsze powiaty: wysokomazowiecki (2 310 zł), opatowski (2 114 zł) i bieszczadzki (2 075 zł). Wzrost dochodów ogółem zanotowało 280 powiatów (rok wcześniej 287), a spadek 34 (w 2018 r. – 27), przy czym w zakresie dochodów własnych wzrost charakteryzował 305, a w zakresie dotacji i subwencji odpowiednio 112 i 301 powiatów. Dochody własne powiatów ziemskich wzrosły o 87 zł i wyniosły 477 zł, w tym z PIT i CIT 251 zł, a z podatków i opłat 46 zł. Dochody z tytułu dotacji celowych zanotowały spadek o 25 zł, do poziomu 261 zł. Obniżenie kwot dotacji przypadających na 1 mieszkańca było udziałem powiatów 14 województw, jedynie powiaty z województw dolnośląskiego i lubelskiego odnotowały symboliczne wzrosty, odpowiednio o 7 zł i 2 zł. Subwencja ogólna nadal stanowi główne źródło dochodów powiatów i w 2019 r. wykonane wpływy z tego tytułu wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca 451 zł, co oznacza wzrost o 44 zł. W układzie regionalnym wzrost *per capita* kwot subwencji charakteryzował powiaty wszystkich województw.

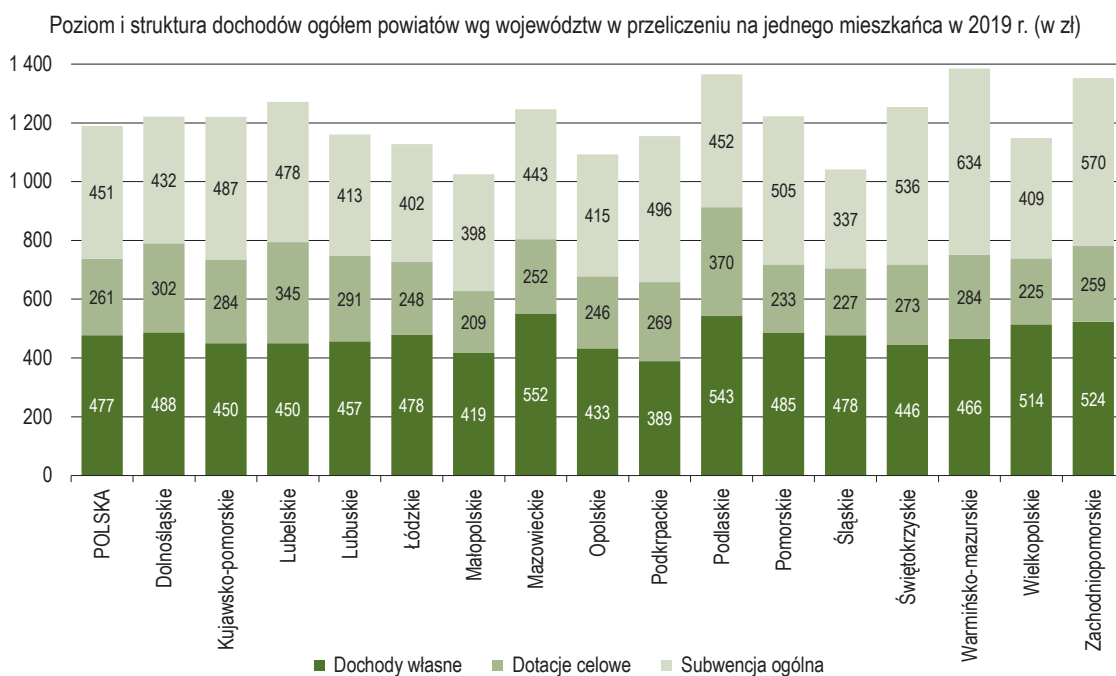
W odniesieniu do wielkości powiatów, podobnie jak w przypadku innych typów jst, wraz ze wzrostem liczby ludności zamieszkującej dany powiat dochody *per capita* spadają. Podobną tendencję wykazują składowe dochodów – dotacje i subwencja ogólna, z wyjątkiem dochodów własnych, które wraz ze wzrostem liczby ludności zwiększają się. W powiatach z liczbą mieszkańców w przedziale do 50 tys. dochody własne wyniosły w 2019 r. 454 zł (w 2018 r. – 362 zł), dla przedziału 50 tys. – 100 tys. stanowiły 475 zł (w 2018 r. – 382 zł), by w powiatach największych (od 100 tys. do 500 tys.) osiągnąć poziom 485 zł (406 zł w poprzednim roku).

Dochody powiatów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, według ich wielkości w 2019 r. (w zł)

Wyszczególnienie	Liczba powiatów	Dochody ogółem		z tego:					
				dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna	
		PIT i CIT	podatki i opłaty						
		2018	2019						
Liczba ludności	20 tys. – 50 tys.	72	1 262	1 370	454	188	47	342	574
	50 tys. – 100 tys.	162	1 129	1 237	475	230	46	281	481
	100 tys. – 500 tys.	80	991	1 094	485	288	46	220	389

Najwyższe dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w układzie województw osiągnęły, kolejny rok z rzędu, powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 1 384 zł (1 258 zł w 2018 r.), podlaskiego – 1 365 zł (1 177 zł) i zachodniopomorskiego – 1 352 zł (1 253 zł w 2018 r.), a najniższe ponownie te same powiaty: województwa małopolskiego – 1 025 zł, które w 2018 r. również uzyskały najniższe dochody – 909 zł, województwa śląskiego – 1 042 zł (970 zł rok wcześniej) i opolskiego – 1 093 zł (w 2018 r. – 1 035 zł). Najwyższe dochody własne *per capita* uzyskały powiaty z województw: mazowieckiego – 552 zł (co stanowiło 115,7% średniej dla wszystkich powiatów), podlaskiego – 543 zł (113,8%) i zachodniopomorskiego – 524 zł (109,7%), a najniższe z województwa podkarpackiego – 389 zł (81,6% średniej krajowej), małopolskiego – 419 zł (87,8%) oraz opolskiego – 433 zł (90,7%). Indywidualnie w powiatach rozpiętość dochodów własnych ukształtowała się w zakresie od 240 zł w powiecie dąbrowskim do 1 190 zł w powiecie wysokomazowieckim (w 2018 r. rozrzut wynosił od 179 zł do 825 zł).

Z tytułu subwencji ogólnej najwyższe dochody *per capita* osiągnęły ponownie powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 634 zł (140,5% średniej krajowej dla powiatów), zachodniopomorskiego – 570 zł (126,3%) i świętokrzyskiego – 536 zł (118,8%), a z tytułu dotacji celowych również te same powiaty z województw: podlaskiego – 370 zł (141,9% średniej krajowej) i lubelskiego – 345 zł (132,0%) oraz dolnośląskiego – 302 zł (115,8%). Najniższe dochody na jednego mieszkańca z tytułu subwencji uzyskały ponownie powiaty województwa śląskiego – 337 zł (74,6% średniej dla powiatów), małopolskiego – 398 zł (88,1%) i łódzkiego – 402 zł (89,0%), natomiast z tytułu dotacji celowych po raz kolejny powiaty województwa małopolskiego – 209 zł (80,1% średniej krajowej), wielkopolskiego – 225 zł (86,1%) i śląskiego – 227 zł (87,1%). W poszczególnych powiatach subwencja ogólna kształtowała się na poziomie od 146 zł (pow. bydgoski) do 1 234 zł (pow. przysuski), a dotacje od 85 zł (pow. bieruńsko-lędzki) do 692 zł (pow. rycki).



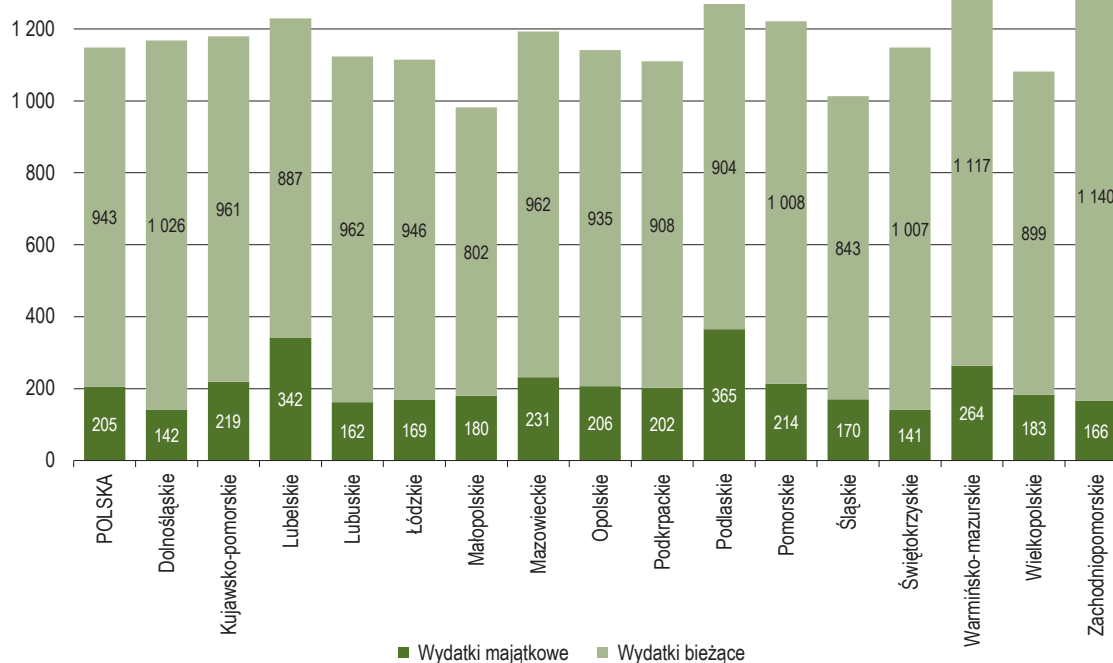
Wartość środkowa (mediana) dla dochodów ogółem w 2019 r. w przypadku powiatów wyniosła 1 212 zł, co oznacza, że połowa wszystkich powiatów uzyskała dochód w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wysokości niższej lub wyższej (w roku poprzednim mediana wyniosła 1 101 zł). Dochody *per capita* 42 powiatów (13,4% ogółu) mieściły się w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (rok wcześniej było to 79 jednostek), pomiędzy 1 000 zł a 1 500 zł dochody uzyskało 230 powiatów (73,2%), czyli o osiem więcej niż w 2018 r., a dochody powyżej 1 500 zł zrealizowały 42 jednostki (13,4%), czyli o 29 więcej niż w roku poprzednim. Przedstawiona na mapie administracyjnej (rysunek 23) za pomocą kolorów wysokość dochodów własnych powiatów *per capita* pokazuje podział Polski na część południowoschodnią i centralną, z powiatami, w których dochody własne są na poziomie niższym od tego, który wystąpił w połowie wszystkich powiatów, oraz część zachodnią, północną i powiaty – satelity stolicy, w której przeważają powiaty z dochodami własnymi liczonymi na jednego mieszkańca przekraczającymi poziom osiągnięty przez połowę wszystkich powiatów.

5.2. Wydatki

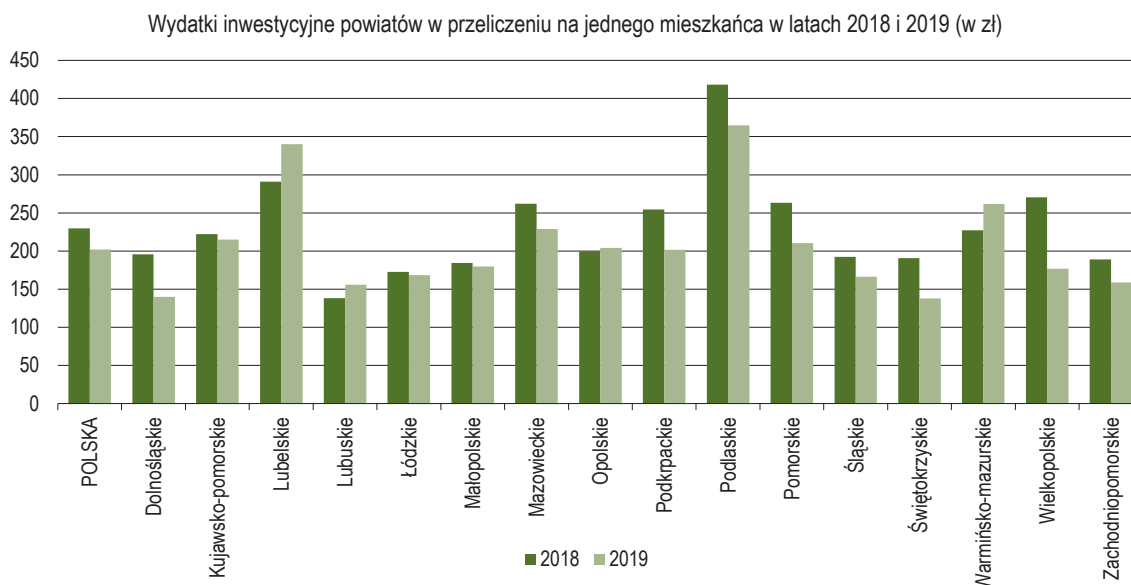
W skali kraju w 2019 r. wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 1 148 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 38 zł. Wydatki były niższe o 41 zł od dochodów, określając tym samym nadwyżkę budżetową przypadającą na jednego mieszkańca w tej wysokości. Oprócz powiatów średnią nadwyżkę budżetową wypracowały jeszcze województwa samorządowe. Mediana wydatków ogółem dla powiatów wyniosła w 2019 r. – 1 180 zł (w 2018 r. wartość środkowa wyniosła 1 132 zł). W powiatach poszczególnych województw wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowały się od 982 zł (85,6% średniej krajowej dla powiatów) w województwie małopolskim do 1 381 zł (120,3% średniej) w województwie warmińsko-mazurskim, analogicznie jak w trzech poprzednich latach. Oprócz powiatów woj. małopolskiego, najniższym poziomem wydatków *per capita* charakteryzowały się tego typu jednostki samorządu z województw śląskiego i wielkopolskiego – odpowiednio 1 013 zł (88,2% średniej) i 1 082 zł (94,2%), a pierwszą trójkę liderów uzupełniają powiaty z województw zachodniopomorskiego – 1 307 zł (113,8% średniej krajowej dla powiatów) i podlaskiego – 1 269 zł (110,6% średniej). Indywidualnie, wg poszczególnych powiatów, najniższe wydatki *per capita* zrealizował powiat siedlecki – 664 zł, a najwyższe, ponad 3-krotnie wyższe, powiat przasnyski – 2 017 zł. Wydatki ogółem wzrosły w 206 powiatach, a spadły w 108, podczas gdy w 2018 r. wzrost wystąpił w 279 jednostkach, a spadek w 35.

W 2019 r. odnotowano wzrost wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 65 zł, przy jednoczesnym spadku wydatków majątkowych o 27 zł i o 28 zł wydatków inwestycyjnych. Wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 943 zł (w 2018 r. – 878 zł), w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 578 zł (wzrost o 50 zł). Wydatki majątkowe ukształtowały się na poziomie 205 zł (w 2018 r. – 232 zł), a inwestycyjne o 3 zł niższym. Średnio wydatki bieżące *per capita* powiatów poszczególnych województw wahały się od 802 zł w powiatach województwa małopolskiego do 1 140 zł w powiatach województwa zachodniopomorskiego, czyli w tych samych województwach co rok wcześniej, a wydatki inwestycyjne od 138 zł w powiatach województwa świętokrzyskiego do 365 zł w powiatach województwa podlaskiego, które kolejny rok z rzędu przodowało w tym zakresie. Do 100 zł na inwestycje wydało w 2019 r. – 56 powiatów, tj. 17,8% wszystkich jst tego typu (rok wcześniej było to 37 powiatów), wydatki inwestycyjne pomiędzy 100 zł a 200 zł wykonały 124 powiaty, tj. 39,5% (rok wcześniej 114), w przedziale 200–300 zł – 83 powiaty ziemskie, tj. 26,4% (w 2018 r. – 86), w widełkach 300–400 zł znalazły się 22 powiaty, tj. 7,0% (47 rok wcześniej), a powyżej 400 zł na inwestycje wydatkowało 29 powiatów, tj. 9,2% ogółu (w 2018 r. – 30).

Wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



W ujęciu jednostkowym najwyższe wydatki inwestycyjne zrealizowały powiaty przasnyski (795 zł), wysokomazowiecki (794 zł) i rycki (658 zł), a najniższe chodzieski, górowski i białogardzki – odpowiednio 15 zł i po 23 zł. Obrazuje to, jak bardzo znaczący rozrzut w poziomie nakładów na inwestycje istnieje pomiędzy powiatami w kraju. Na rysunku 29 przedstawiono podział administracyjny kraju, gdzie kolorami zaznaczono poziom nakładów inwestycyjnych w budżetach poszczególnych powiatów, z którego wynika, że powiaty wschodniej części kraju, charakteryzujące się generalnie niższymi dochodami własnymi, a większym udziałem dochodów transferowych (szczególnie z tytułu dotacji celowych), wydają więcej na inwestycje od powiatów z zachodniej i centralnej części Polski.



Najwyższe wydatki *per capita* powiaty zrealizowały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – łącznie 419 zł (rok wcześniej 387 zł), następnie na zadania w zakresie transportu i łączności przeznaczyły średnio 190 zł (w 2018 r. – 212 zł), a na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 165 zł (155 zł w 2018 r.).

5.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

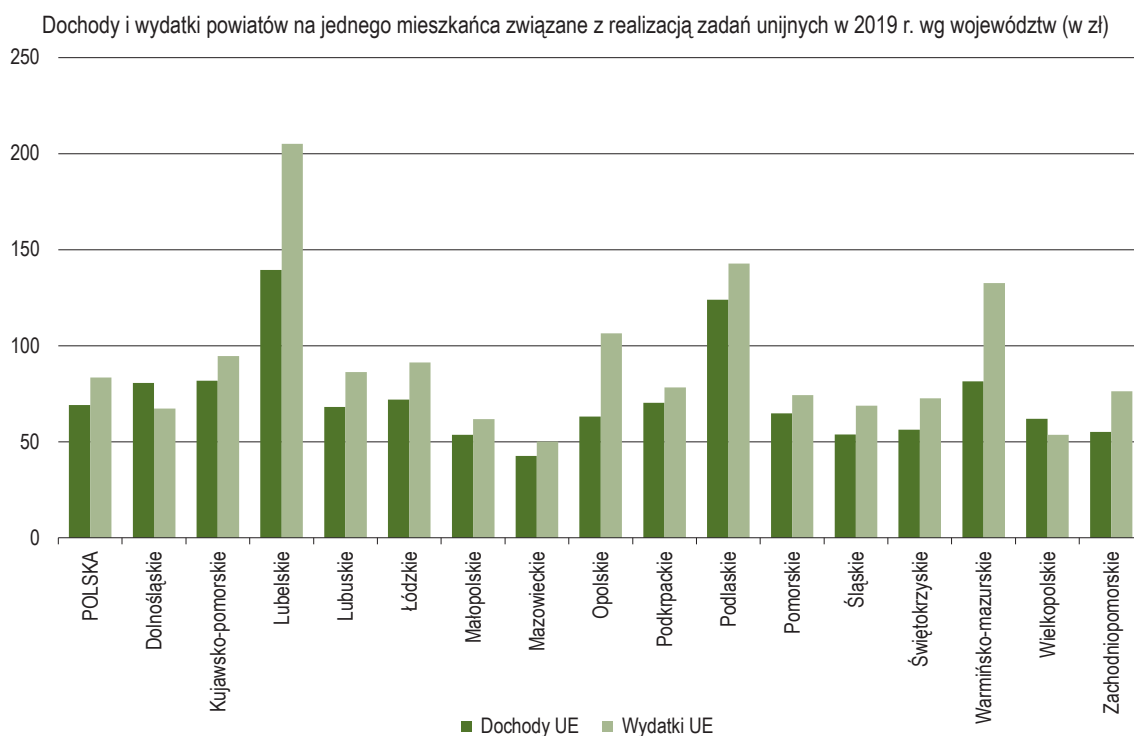
Dochody *per capita* powiatów na realizację programów finansowanych ze środków unijnych w 2019 r. wyniosły 69 zł, z tego dochody bieżące 28 zł, a dochody majątkowe 41 zł. Po dwóch latach z rządu z tendencją wzrostową w 2019 r. poziom dochodów z UE zanotował nieznaczny spadek – o 1 zł, przy spadku dochodów majątkowych o 1 zł. Wydatki ogółem na projekty unijne²⁰ wyniosły w 2019 r. – 83 zł, z tego bieżące 28 zł i majątkowe 55 zł. W stosunku do 2018 r. nastąpił spadek wydatków ogółem o 9 zł, na skutek obniżenia jedynie wydatków majątkowych. Wartość środkowa (mediana) dla powiatów wyniosła odpowiednio 54 zł dla dochodów i 64 zł dla wydatków, przy odpowiednio 60 zł i 74 zł w roku poprzednim. Dochody unijne w wysokości do 50 zł wykonały 144 powiaty, tj. 45,9% wszystkich tego typu jednostek (136 rok wcześniej), w przedziale 50–100 zł znalazło się 98 powiatów, tj. 31,2% ogółu (101 w 2018 r.), pomiędzy 100 zł a 150 zł dochody z UE wykonało 40 powiatów, tj. 12,7% (77 w poprzednim roku). Próg 150 zł przekroczyły 32 powiaty ziemskie, czyli 10,2% wszystkich jst należących do tej kategorii samorządów (rok wcześniej takimi dochodami cechowały się 34 powiaty).

W ujęciu indywidualnym najwyższe dochody liczone *per capita* na projekty unijne wykonał powiat tucholski – 392 zł, powiat gołdapski – 387 zł i sokołowski – 377 zł. Natomiast najwyższym poziomem wydatków charakteryzowały się powiaty: rycki, który wykonał je w kwocie 519 zł, włodawski – 512 zł i zduńskowolski – 508 zł. Według podziału terytorialnego sytuacja ukształtowała się następująco: najwyższe dochody względem średniej krajowej uzyskały ponownie powiaty województwa lubelskiego – 139 zł (201,9% średniej krajowej), następnie podlaskiego – 124 zł (179,5%) i kujawsko-pomorskiego – 82 zł (118,4%), najniższe wystąpiły w powiatach

²⁰ Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

województwa mazowieckiego – średnio 43 zł (61,6%), małopolskiego – 54 zł (77,5%) i śląskiego – 54 zł (77,9%). Pod względem wydatków najwyższe zrealizowały powiaty województwa lubelskiego – 205 zł (245,7% średniej krajowej dla powiatów), podlaskiego – 143 zł (171,1%) i warmińsko-mazurskiego – 133 zł (159,0%), a najniższe powiaty województwa mazowieckiego – 50 zł (60,0% średniej dla powiatów), wielkopolskiego – 54 zł (64,3%) i małopolskiego – 62 zł (74,0%). Zwiększenie dochodów unijnych wystąpiło w powiatach połowy województw. Najwyższym wskaźnikiem dynamiki wzrostu dochodów z UE charakteryzowały się powiaty z terenu województwa kujawsko-pomorskiego – 168,3%, a wskaźnikiem najniższym (spadkiem) powiaty województwa pomorskiego – 62,4%.

Analizując wielkość dochodów z UE powiatów w odniesieniu do ich zaludnienia, wraz ze wzrostem liczby mieszkańców danego powiatu dochody i wydatki na projekty unijne²¹ *per capita* spadają. W powiatach z liczbą mieszkańców w przedziale do 50 tys. dochody z UE wyniosły w 2019 r. – 90 zł (w 2018 r. – 89 zł), a wydatki 109 zł (107 zł), dla przedziału 50 tys. – 100 tys. dochody stanowiły 73 zł (w 2018 r. – 80 zł), natomiast wydatki 86 zł (101 zł), by w powiatach największych (od 100 tys. do 500 tys.) osiągnąć poziom 60 zł (54 zł w poprzednim roku) przy wydatkach rządu 75 zł (78 zł w 2018 r.).



5.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Zadłużenie powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosło w 2019 r. – 255 zł i było wyższe od zadłużenia w 2018 r. o 5 zł. Dług wzrósł w 131 powiatach (rok wcześniej w 193), a zmalał w 183 (w 2018 r. w 114). Wartość środkowa zadłużenia (mediana) wyniosła 257 zł i była wyższa o 6 zł w stosunku do poprzedniego roku. Zadłużeniem do 250 zł charakteryzowało się 145 powiatów (156 powiatów rok wcześniej), od 250 zł do 500 zł – 135 powiatów (133 powiaty w 2018 r.), a powyżej 500 zł 29 powiatów (25 w roku poprzednim). Powiaty dębicki, działowski, gliwicki, leszczyński i opatowski nie posiadały żadnych zobowiązań. Najwyższy dług liczony na jednego mieszkańca wystąpił w powiatach śremskim (1 503 zł), kluczborskim (1 264 zł) i człuchowskim (1 074 zł). W 2019 r., uwzględniając podział administracyjny wg województw, najmniej zadłużonymi jednostkami były kolejny raz z rządu powiaty województwa śląskiego – 136 zł (53,2% średniego zadłużenia dla powiatów w kraju), województwa podlaskiego – 157 zł (61,6%) i kujawsko-pomorskiego – 185 zł (72,4%), a najbardziej ponownie powiaty województwa lubuskiego – 366 zł (143,4% średniej), warmińsko-mazurskiego – 329 zł (128,9%) i dolnośląskiego – 308 zł (120,8%).

Wzrost zadłużenia *per capita* wystąpił w powiatach 8 województw, najwyższy w powiatach województwa opolskiego – o 53 zł, lubelskiego – o 29 zł i warmińsko-mazurskiego – o 20 zł, natomiast największy spadek (o 13 zł)

²¹ Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

odnotowały powiaty województwa dolnośląskiego, następnie świętokrzyskiego (o 12 zł) oraz zachodniopomorskiego i podkarpackiego (o 9 zł).

Poziom zadłużenia powiatów w 2019 r. został przedstawiony w sposób graficzny na **rysunku 30**.

6. Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

6.1. Dochody

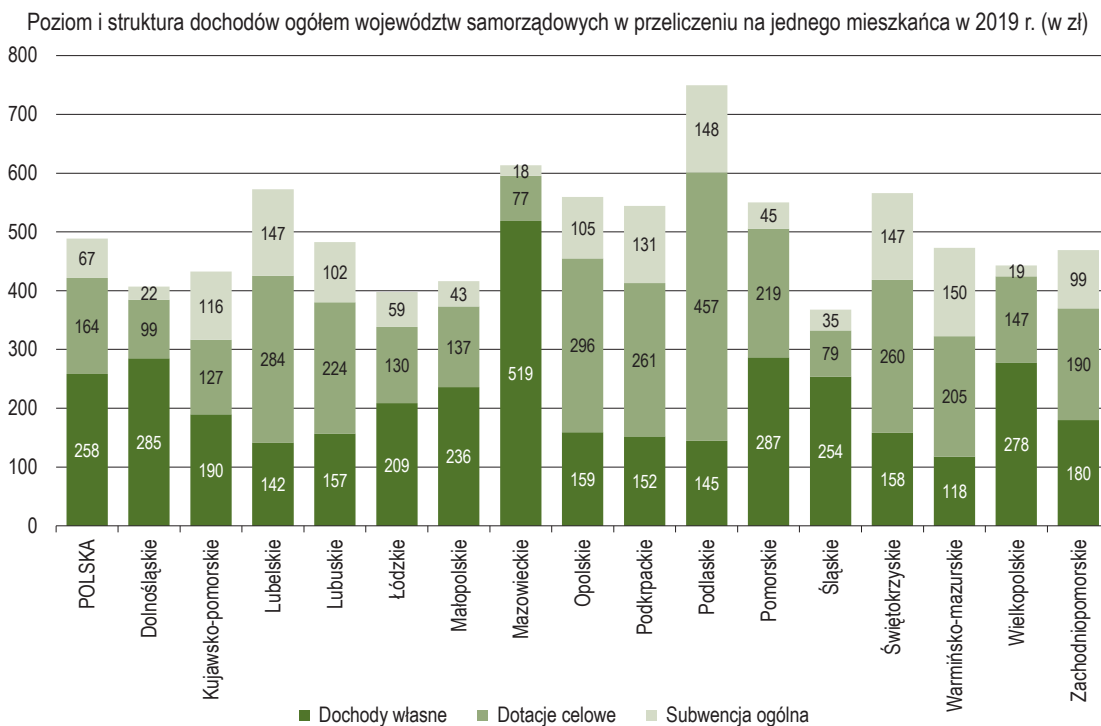
Województwa samorządowe utrzymały w 2019 r. trend wzrostowy dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które wyniosły średnio 489 zł, czyli zwiększyły się o 48 zł (w 2018 r. wzrosły o 57 zł). Przyrost dochodów województwa zawdzięczały przede wszystkim zwiększeniu wpływów z tytułu dochodów własnych – o 23 zł, w tym wpływów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych stanowiącym dochód budżetu państwa – o 25 zł oraz zwiększeniu transferów zewnętrznych w postaci dotacji celowych – o 14 zł. Po symbolicznym wzroście w 2018 r. dochodów województw z tytułu subwencji ogólnej (o 1 zł) w 2019 r. zmiana była bardziej znacząca i wyniosła 10 zł. Najniższe dochody ogółem w 2019 r. wystąpiły w samorządach województw: śląskiego – 368 zł (75,3% średniej krajowej dla województw), łódzkiego – 398 zł (81,4% średniej) i dolnośląskiego – 407 zł (83,3%), najwyższe ponownie w województwie podlaskim – 750 zł (153,5 średnich dochodów uzyskanych przez wszystkie województwa samorządowe), mazowieckim – 613 zł (125,5% średniej krajowej) i lubelskim – 572 zł (117,2%). Wzrost dochodów ogółem *per capita* zanotowało 13 województw samorządowych (w 2018 r. – 15), przy czym największy wystąpił w samorządzie województwa lubelskiego – o 164 zł, podlaskiego – o 152 zł i pomorskiego – o 103 zł. Spadek odnotowało województwo zachodniopomorskie – o 84 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, na skutek niższych niż rok wcześniej wpływów z tytułu dotacji celowych (o 99 zł), województwo dolnośląskie – o 25 zł, gdzie przyczyną były mniejsze wpływy z dotacji (o 25 zł) i subwencji (o 10 zł), i podkarpackie – o 18 zł *per capita*, w wyniku obniżenia poziomu dochodów własnych (o 15 zł) i transferów w postaci dotacji celowych (o 20 zł).

Dochody bieżące ukształtowały się na poziomie 393 zł, a majątkowe zamknęły się kwotą 96 zł, co oznacza wzrost obu wielkości budżetowych w stosunku do 2018 r. odpowiednio o 36 zł i 12 zł. Zdecydowanie najwyższe dochody bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpiły ponownie w samorządzie województwa mazowieckiego – 573 zł (145,7% średnich dochodów bieżących województw samorządowych), w pozostałych województwach ich poziom był już znacznie bardziej wyrównany – pomiędzy 325 zł w województwie łódzkim a 395 zł w pomorskim i opolskim. W przypadku dochodów majątkowych zdecydowanie najwyższe osiągnął znów samorząd województwa podlaskiego – 369 zł (385,8% średnich dochodów majątkowych dla województw), następnie lubelskiego – 193 zł (201,2%) i świętokrzyskiego – 181 zł (188,8%), a najniższe samorząd województwa śląskiego – 39 zł (40,7% średniej), mazowieckiego – 41 zł (42,6%) oraz kujawsko-pomorskiego – 46 zł (47,8%).

Średnie dla kraju dochody własne województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 258 zł. Wzrost tego rodzaju dochodów wystąpił w 14 województwach samorządowych, najwyższy w województwie pomorskim – o 64 zł, mazowieckim – o 41 zł i kujawsko-pomorskim – o 35 zł. Spadek odnotowały województwa podkarpackie – o 15 zł i zachodniopomorskie – o 4 zł. Najniższe dochody własne przypadające na jednego mieszkańca wystąpiły ponownie w województwie warmińsko-mazurskim – 118 zł (45,6% średniej krajowej dla województw), następnie w lubelskim – 142 zł (54,8%) i podlaskim – 145 zł (56,0%), a najwyższe ponownie w mazowieckim – 519 zł (200,8% średniej dla kraju), pomorskim – 287 zł (111,0%) i dolnośląskim – 285 zł (110,5%). Wpływy z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) przypadające na jednego mieszkańca wyniosły średnio 230 zł. Najniższe dochody z tego źródła uzyskały województwa warmińsko-mazurskie – 103 zł (44,9%), podlaskie – 109 zł (47,4%) i lubelskie 115 zł (50,0%), a najwyższe, tak jak w roku poprzednim, mazowieckie – 498 zł (216,5% średniej), pomorskie – 257 zł (111,7%) i wielkopolskie – 245 zł (106,3%).

Średnia kwota dochodów z tytułu subwencji ogólnej przypadającej na jednego mieszkańca ukształtowała się w województwach samorządowych na poziomie 67 zł. Najniższą jej wartość odnotowano ponownie w województwach charakteryzujących się jednymi z najwyższych wpływów z dochodów własnych, tj. w mazowieckim – 18 zł (27,1% średniej krajowej), wielkopolskim – 19 zł (27,9%) oraz dolnośląskim – 22 zł (33,4%), a najwyższą w warmińsko-mazurskim – 150 zł (225,4%), podlaskim – 148 zł (222,0%) i świętokrzyskim – 147 zł (220,8%), czyli w województwach zaliczających się do grupy z najniższymi udziałami dochodów własnych. Zmniejszenie dochodów z tego źródła wystąpiło tylko w jednym województwie samorządowym – w dolnośląskim (o 10 zł). Najwyraźniej dochody z tytułu subwencji ogólnej wzrosły w województwie warmińsko-mazurskim – o 32 zł, świętokrzyskim – o 29 zł i lubelskim – o 27 zł.

Dochody z tytułu dotacji *per capita* osiągnęły w 2019 r. średni poziom 164 zł. Spadek kwot dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpił w siedmiu województwach. Największe spadki odnotowały województwa: zachodniopomorskie – o 99 zł, dolnośląskie – o 25 zł, podkarpackie i świętokrzyskie – po 20 zł, przy największych wzrostach wartości dochodów z tego tytułu w województwach: podlaskim – o 118 zł, lubelskim – o 116 zł i wielkopolskim – o 66 zł. Najwyższy poziom dochodów z tytułu dotacji celowych wystąpił w samorządzie województwa podlaskiego – 457 zł *per capita* (tj. 279,3% średniej dla wszystkich samorządów tego typu), następnie opolskiego – 296 zł (180,6%) i lubelskiego – 284 zł (173,4%), a najniższy w mazowieckim – 77 zł (tj. 46,9% średniej dla województw samorządowych), śląskim – 79 zł (48,0%) i dolnośląskim – 99 zł (60,8%).



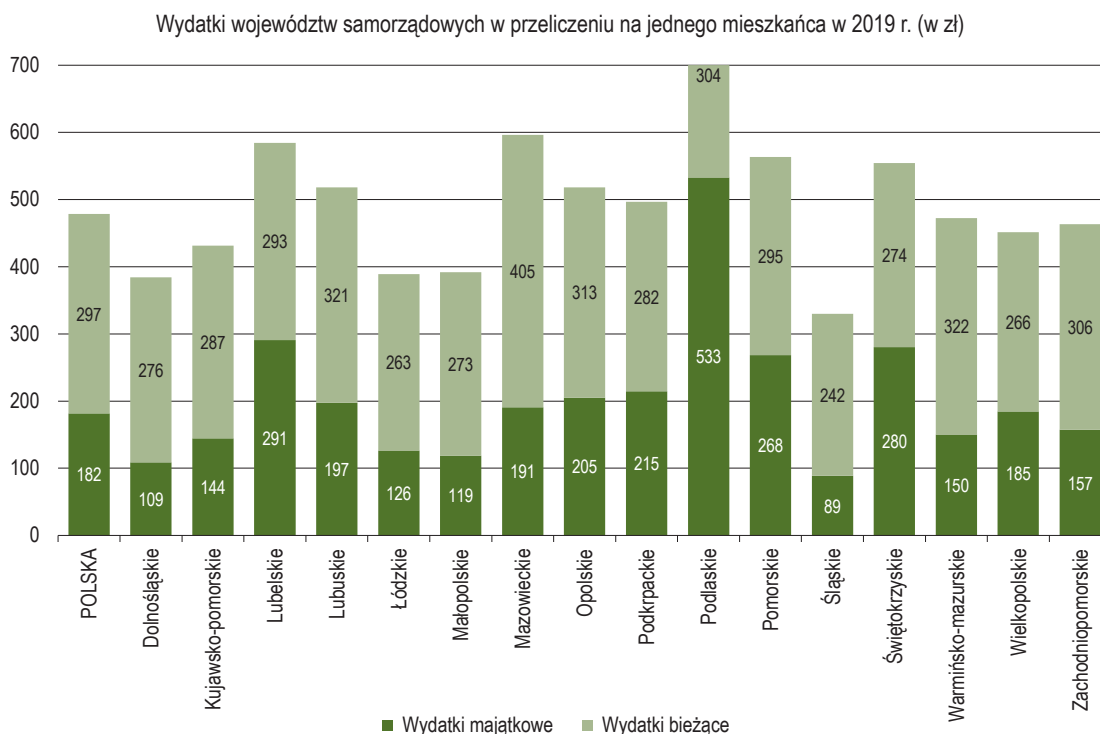
6.2. Wydatki

Średnia kwota wydatków województw samorządowych na jednego mieszkańca kraju wzrosła w 2019 r. o 47 zł i wyniosła 479 zł (w 2018 r. wzrost o 59 zł). W 12 województwach wystąpił wzrost wydatków, przy czym najwyższy odnotowało ponownie województwo podlaskie – o 164 zł, lubelskie – o 143 zł i pomorskie – o 115 zł. Spadek wydatków na jednego mieszkańca wystąpił w województwach: zachodniopomorskim, podkarpackim, dolnośląskim i świętokrzyskim, odpowiednio o 96 zł, 40 zł, 12 zł i 10 zł. Indywidualnie najwyższe wydatki *per capita* wystąpiły również w województwie podlaskim – 837 zł, co stanowiło 174,8% średniej krajowej dla województw samorządowych, mazowieckim – 596 zł (124,6%) i lubelskim – 584 zł (122,1%), a najniższe – 330 zł – osiągnęło znowu województwo śląskie (69,0% średniej krajowej), dolnośląskie – 384 zł (80,3%) i łódzkie – 389 zł (81,2%).

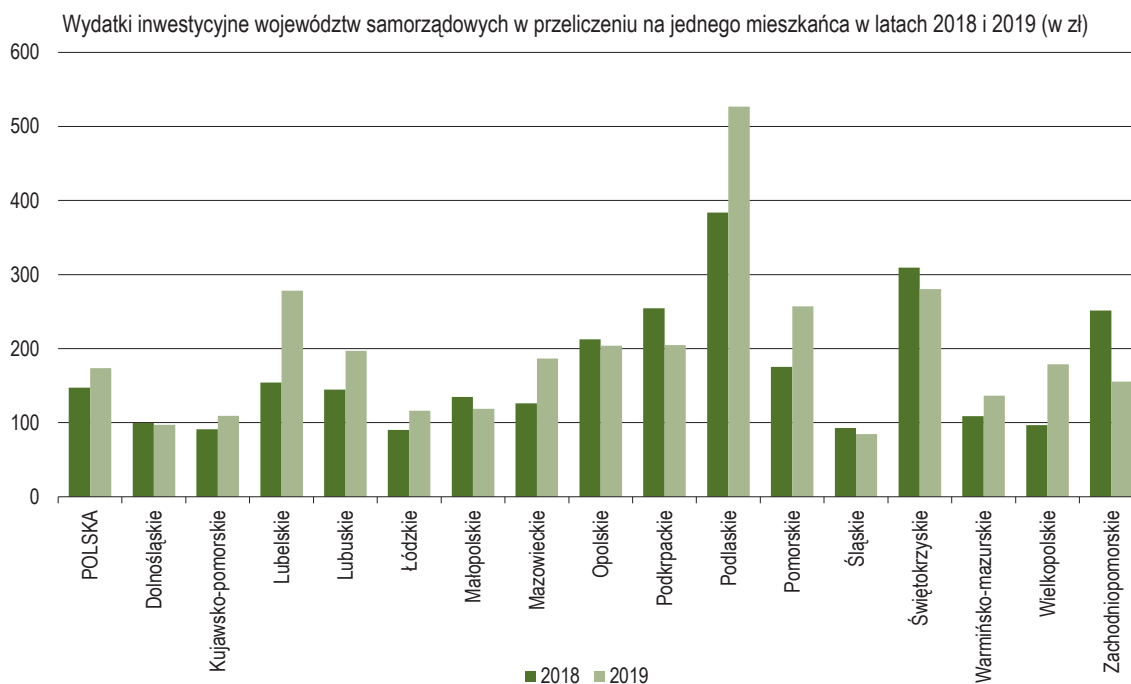
Wydatki bieżące *per capita* w kraju wyniosły średnio 297 zł i były wyższe o 20 zł w porównaniu z rokiem ubiegłym. Tylko w budżecie województwa dolnośląskiego wykonanie wydatków bieżących okazało się niższe – o 7 zł. Najwyższy wzrost w tej kategorii wydatków wystąpił w województwie mazowieckim (o 50 zł), warmińsko-mazurskim (o 39 zł) i łódzkim (o 32 zł). Najwyższą kwotę wydatków bieżących na jednego mieszkańca wykonało województwo mazowieckie – 405 zł (136,4% średniej krajowej), warmińsko-mazurskie – 322 zł (108,4%) i lubuskie – 321 zł (108,0%), a najniższą – 242 zł (81,3%) województwo śląskie, 263 zł (88,3%) – łódzkie i 266 zł (89,7%) wielkopolskie.

Wydatki majątkowe *per capita* wyniosły w 2019 r. średnio 182 zł i w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 27 zł, w tym wartość średnich wydatków inwestycyjnych wyniosła 174 zł (wzrost o 26 zł). Mimo średniego wzrostu dynamika inwestycyjna województw samorządowych, w porównaniu z rokiem ubiegłym, uległa wyraźnemu osłabieniu, co przełożyło się na fakt, iż w aż siedmiu z nich wydatki na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca obniżyły się. Były to województwa: zachodniopomorskie (spadek o 96 zł), podkarpackie (o 50 zł), świętokrzyskie (o 29 zł), małopolskie (o 16 zł), opolskie (o 9 zł), śląskie (o 8 zł) i dolnośląskie (o 3 zł). Najwyższe wzrosty odnotowało natomiast

województwo podlaskie – o 143 zł, lubelskie – o 124 zł i wielkopolskie – o 82 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca województwa.



W ujęciu kwotowym *per capita* najwyższe wydatki inwestycyjne w relacji do średniej krajowej wystąpiły drugi rok z rzędu w województwie podlaskim – 527 zł (303,1% średnich wydatków inwestycyjnych dla województw), świętokrzyskim – 280 zł (161,3%) i lubelskim – 278 zł (160,2%), najniższe w śląskim – 85 zł (48,7% średniej krajowej), dolnośląskim – 97 zł (55,8%) i kujawsko-pomorskim – 109 zł (63,0%). 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 i dodatkowo jako jedyna zwiększyła swoją wartość – w 2019 r. wyniosła ona 58,5%, tj. o 5,4 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim (53,1% w 2018 r.). Dla porównania w przypadku gmin stosunek wydatków inwestycyjnych do bieżących wyniósł 19,9% (25,6% w 2018 r.), miast na prawach powiatu – 19,1% (20,0%), m.st. Warszawy – 14,2% (14,5%), powiatów – 21,4% (26,2%), a dla kraju wskaźnik wyraził się wartością 21,4% (24,7% w roku poprzednim).



Najwyższe kwoty wydatków województw samorządowych *per capita* odnotowano w działach Transport i łączność – 228 zł (w 2018 r. – 209 zł), co stanowiło 47,6% wszystkich wydatków, Administracja publiczna – 51 zł (w 2018 r. – 49 zł) oraz Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 47 zł (w 2018 r. – 42 zł).

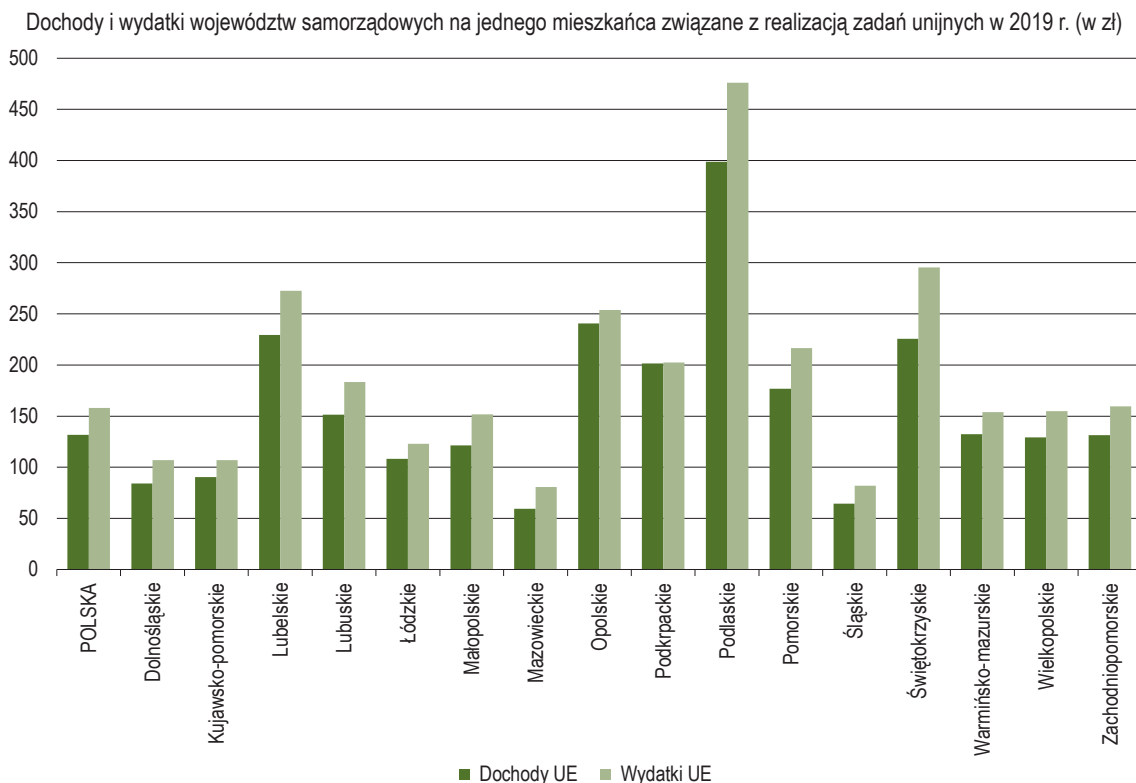
6.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Średnie dochody *per capita* na realizację programów finansowanych ze środków unijnych w 2019 r. wyniosły w województwach samorządowych 132 zł, z tego dochody bieżące 46 zł, a dochody majątkowe 86 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił wzrost dochodów ogółem o 13 zł, z tego dochodów bieżących o 2 zł, a majątkowych o 11 zł. Wydatki ogółem na programy unijne²² wyniosły w 2019 r. – 158 zł, z tego bieżące 48 zł i majątkowe 110 zł. W stosunku do 2018 r. nastąpił wzrost wydatków o 17 zł, z tego bieżących o 1 zł i majątkowych o 16 zł.

Spadek dochodów unijnych wystąpił w siedmiu województwach samorządowych (rok wcześniej w dwóch), tj. w zachodniopomorskim – o 104 zł, podkarpackim – o 31 zł, świętokrzyskim – o 20 zł, małopolskim – o 17 zł, dolnośląskim – o 15 zł, śląskim – o 8 zł i kujawsko-pomorskim – o 6 zł. Na drugim biegunie, z najwyższymi wzrostami, znalazły się województwa lubelskie – o 107 zł, podlaskie – 103 zł oraz wielkopolskie – o 69 zł. Największy poziom dochodów *per capita* na programy unijne wykonało ponownie województwo podlaskie – 399 zł, co stanowiło 302,8% średnich dochodów województw w kraju, następnie województwo opolskie – 241 zł, czyli 182,8% średniej krajowej i lubelskie – 229 zł (174,2%), najniższe, tak jak rok wcześniej, województwo mazowieckie – 59 zł (45,2% średniej ze wszystkich województw samorządowych), śląskie – 64 zł (48,8%) i dolnośląskie – 84 zł (63,9%). Najwyższe wydatki zrealizowało również województwo podlaskie – 476 zł (co stanowiło 301,4% średnich wydatków w kraju), świętokrzyskie – 295 zł (186,9%) i lubelskie – 273 zł (172,6%), a najniższe mazowieckie – 81 zł (51,1%), śląskie – 82 zł (51,8%), dolnośląskie – 107 zł (67,7%) i kujawsko-pomorskie – 107 zł (67,8%). Ujemna dynamika zmian wydatków unijnych wystąpiła w budżetach siedmiu województw samorządowych – zachodniopomorskiego (o 93 zł), podkarpackiego (o 58 zł), świętokrzyskiego (o 33 zł), dolnośląskiego (o 14 zł), śląskiego (o 7 zł), kujawsko-pomorskiego (o 4 zł) i małopolskiego (o 1 zł), natomiast pierwsza trójka województw z największymi wzrostami wydatków UE w 2019 r. to: podlaskie (o 105 zł), lubelskie (o 90 zł) i wielkopolskie (o 87 zł). Pod względem wielkości wydatków majątkowych UE przodowały samorządy województwa podlaskiego (421 zł *per capita*, tj. 384,2% średniej dla województw samorządowych), świętokrzyskiego (246 zł, tj. 224,7%) i lubelskiego (204 zł, tj. 186,2% średniej), najniższymi charakteryzowały się budżety województw kujawsko-pomorskiego – 46 zł, tj. 42,1% średniej dla sejmików, śląskiego – 49 zł, tj. 44,4% średniej, i mazowieckiego – 53 zł (48,7% średniej). Spadki poziomu wydatków majątkowych

²² Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

UE wystąpiły w siedmiu województwach: zachodniopomorskim – o 101 zł, podkarpackim – o 53 zł, świętokrzyskim – o 25 zł, opolskim – o 14 zł, małopolskim – o 9 zł, śląskim – o 7 zł i kujawsko-pomorskim – o 4 zł.



6.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średni dług województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł w 2019 r. – 156 zł, a to oznacza, że w stosunku do 2018 r. jego poziom się nie zmienił. Razem z m.st. Warszawa województwa były jedynymi typami samorządów, w których średnie zadłużenie nie przyrosło w przeciągu roku. W dziewięciu województwach dług zmniejszył swoją wartość: w mazowieckim (o 38 zł), dolnośląskim (o 27 zł), śląskim i zachodniopomorskim (o 26 zł), opolskim (o 19 zł), małopolskim (o 13 zł), świętokrzyskim (o 12 zł), lubelskim (o 5 zł) i kujawsko-pomorskim (o 1 zł). W warmińsko-mazurskim nie zmienił się, a w pozostałych sześciu wzrósł w granicach od 127 zł *per capita* w województwie łódzkim, poprzez 75 zł w podlaskim, 37 zł w lubuskim, 21 zł w pomorskim, 11 zł w wielkopolskim do 8 zł w województwie podkarpackim. W 2019 r. najmniej zadłużonym województwem samorządowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca było ponownie województwo podkarpackie, z długiem na poziomie 100 zł, tj. 64% średniego zadłużenia województw, następnie województwo opolskie – 100 zł (64,4% średniej) i śląskie – 108 zł (69,2%), a najbardziej zadłużonym, kolejny rok z rzędu, województwo lubelskie – 334 zł (214,1% średniego zadłużenia województw), dalej warmińsko-mazurskie – 254 zł (162,9% średniej) i łódzkie – 252 zł (161,9%). Uwzględniając przedziały zadłużenia, jedno województwo posiadało dług na jednego mieszkańca w wysokości od 50 zł do 100 zł, dziewięć województw w przedziale 100–150 zł, dwa od 150 zł do 200 zł i cztery województwa samorządowe z długiem powyżej 200 zł.

Tabela 10.1. Dochody budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
				udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	P O L S K A w tym:	7 255	6 599	3 324	1 746	1 120	1 601	1 674	656	82	436
2	gminy	5 240	4 799	2 097	941	951	1 179	1 523	441	60	270
3	m.st. Warszawa	10 155	9 775	7 247	4 087	1 769	1 268	1 260	380	35	310
4	miasta na prawach powiatu	7 021	6 476	3 717	1 870	1 280	1 365	1 394	545	123	358
5	powiaty	1 189	1 050	416	251	46	447	187	139	4	74
6	województwa samorządowe	489	393	253	230	8	65	74	96	2	90
7	Dolnośląskie w tym:	7 196	6 550	3 707	1 868	1 332	1 322	1 521	646	159	394
8	gminy	5 367	4 874	2 586	1 096	1 268	943	1 345	493	109	297
9	miasta na prawach powiatu	7 301	6 722	4 313	2 158	1 354	1 161	1 248	579	221	324
10	powiaty	1 221	1 120	464	290	44	431	224	102	6	78
11	województwo samorządowe	407	348	264	240	13	22	62	59	10	37
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	6 975	6 404	2 860	1 409	1 031	1 741	1 804	570	80	328
13	gminy	5 256	4 890	1 947	838	906	1 262	1 680	366	45	159
14	miasta na prawach powiatu	6 656	6 098	3 265	1 550	1 157	1 410	1 423	559	130	375
15	powiaty	1 220	1 082	392	223	43	486	205	138	6	79
16	województwo samorządowe	433	387	183	170	7	116	87	46	0	40
17	Lubelskie w tym:	6 968	6 029	2 281	1 122	813	1 966	1 782	939	41	684
18	gminy	4 964	4 425	1 483	654	678	1 404	1 538	539	23	391
19	miasta na prawach powiatu	6 882	6 357	3 142	1 547	1 078	1 675	1 540	525	87	363
20	powiaty	1 272	991	331	175	41	473	187	281	3	157
21	województwo samorządowe	572	380	138	115	5	139	102	193	0	181
22	Lubuskie w tym:	7 009	6 221	2 914	1 418	1 120	1 532	1 775	788	126	512
23	gminy	5 149	4 683	2 174	876	1 072	1 021	1 488	466	118	218
24	miasta na prawach powiatu	7 141	6 160	3 228	1 768	1 092	1 422	1 510	981	144	741
25	powiaty	1 161	1 054	419	234	50	413	222	107	1	69
26	województwo samorządowe	483	374	155	137	6	101	117	109	0	106
27	Łódzkie w tym:	6 828	6 312	3 285	1 610	1 238	1 419	1 608	516	76	320
28	gminy	5 219	4 796	2 268	957	1 072	1 080	1 448	424	40	260
29	miasta na prawach powiatu	6 602	6 324	3 856	1 854	1 447	1 113	1 355	278	126	117
30	powiaty	1 128	1 028	433	255	50	400	195	100	9	53
31	województwo samorządowe	398	325	207	188	9	59	59	72	1	71
32	Małopolskie w tym:	6 991	6 456	3 095	1 680	969	1 657	1 703	535	45	375
33	gminy	5 141	4 733	1 853	898	738	1 311	1 569	408	36	302
34	miasta na prawach powiatu	7 602	7 255	4 491	2 321	1 432	1 397	1 367	347	47	223
35	powiaty	1 025	912	372	239	38	390	150	113	1	59
36	województwo samorządowe	416	353	227	207	7	43	84	63	6	53
37	Mazowieckie w tym:	8 576	8 069	4 897	2 909	1 308	1 556	1 616	506	47	344
38	gminy	5 580	5 204	2 412	1 234	977	1 219	1 573	376	45	235
39	m.st. Warszawa	10 155	9 775	7 247	4 087	1 769	1 268	1 260	380	35	310
40	miasta na prawach powiatu	7 280	6 887	3 473	1 748	1 375	1 789	1 624	393	49	262
41	powiaty	1 246	1 098	488	329	51	437	173	149	4	79
42	województwo samorządowe	613	573	515	498	7	17	41	41	2	36
43	Opolskie w tym:	6 771	5 976	2 833	1 334	1 110	1 596	1 548	795	107	586
44	gminy	4 715	4 310	2 015	849	987	1 064	1 231	406	100	231
45	miasta na prawach powiatu	8 903	7 459	4 463	1 991	1 647	1 589	1 406	1 444	119	1 300
46	powiaty	1 093	991	393	227	36	415	183	103	3	63
47	województwo samorządowe	560	395	157	139	6	103	135	165	1	160
48	Podkarpackie w tym:	7 010	6 165	2 301	1 122	826	2 004	1 860	845	59	595
49	gminy	5 127	4 566	1 621	709	708	1 375	1 570	560	54	377
50	miasta na prawach powiatu	7 404	6 718	3 179	1 533	1 158	1 944	1 595	686	49	486
51	powiaty	1 155	1 019	326	189	41	486	207	136	7	62
52	województwo samorządowe	544	393	151	120	9	130	112	151	0	149
53	Podlaskie w tym:	7 551	6 216	2 569	1 213	944	1 826	1 821	1 336	102	863
54	gminy	5 181	4 571	1 735	702	855	1 280	1 556	610	44	291
55	miasta na prawach powiatu	7 247	6 234	3 046	1 478	1 004	1 620	1 568	1 014	185	675
56	powiaty	1 365	1 035	349	188	48	435	251	329	9	119
57	województwo samorządowe	750	381	134	109	4	146	101	369	1	356
58	Pomorskie w tym:	7 735	6 934	3 534	1 793	1 241	1 616	1 785	801	144	550
59	gminy	5 703	5 210	2 149	913	1 024	1 287	1 774	493	101	292
60	miasta na prawach powiatu	7 644	6 929	4 424	2 213	1 526	1 181	1 325	715	210	462
61	powiaty	1 223	1 110	441	243	48	504	165	113	3	68
62	województwo samorządowe	551	395	284	257	6	44	66	156	2	153
63	Śląskie w tym:	6 647	6 112	3 356	1 827	1 138	1 327	1 429	535	91	367
64	gminy	5 052	4 642	2 343	1 131	989	1 008	1 290	410	62	289
65	miasta na prawach powiatu	6 426	5 947	3 357	1 730	1 217	1 256	1 335	479	113	312
66	powiaty	1 042	934	438	302	41	331	165	108	1	62
67	województwo samorządowe	368	329	254	228	3	34	41	39	0	38

ciąg dalszy tabeli 10.1. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:									
			Dochody bieżące	z tego:				subwencja ogólna	dotacje celowe	Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		dochody ze sprzedaży majątku				dotacje celowe	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
68	Świętokrzyskie w tym:	6 995	6 108	2 459	1 169	846	1 888	1 761	887	42	688	
69	gminy	4 948	4 423	1 704	734	766	1 232	1 487	526	37	374	
70	miasta na prawach powiatu	7 636	6 600	3 447	1 682	1 018	1 609	1 544	1 036	52	941	
71	powiaty	1 254	1 136	392	196	43	536	208	119	4	65	
72	województwo samorządowe	566	385	150	120	3	145	90	181	0	170	
73	Warmińsko-mazurskie w tym:	7 111	6 423	2 516	1 184	968	1 939	1 967	688	80	399	
74	gminy	5 190	4 745	1 807	739	870	1 237	1 701	445	62	220	
75	miasta na prawach powiatu	6 886	6 265	3 196	1 640	1 154	1 502	1 567	621	142	424	
76	powiaty	1 384	1 239	391	198	45	628	220	145	2	64	
77	województwo samorządowe	473	381	114	103	4	149	118	92	0	87	
78	Wielkopolskie w tym:	7 101	6 545	3 331	1 811	1 135	1 500	1 714	557	67	343	
79	gminy	5 271	4 925	2 253	1 065	1 009	1 098	1 574	345	49	195	
80	miasta na prawach powiatu	7 500	7 109	4 309	2 335	1 307	1 396	1 404	390	116	210	
81	powiaty	1 148	1 007	445	283	55	408	154	141	3	70	
82	województwo samorządowe	443	351	276	245	17	18	57	92	1	90	
83	Zachodniopomorskie w tym:	7 118	6 499	3 298	1 425	1 353	1 555	1 645	619	118	363	
84	gminy	5 320	4 904	2 451	873	1 329	997	1 455	416	114	196	
85	miasta na prawach powiatu	6 601	6 069	3 556	1 661	1 252	1 235	1 278	532	109	350	
86	powiaty	1 352	1 231	459	233	57	567	205	121	8	53	
87	województwo samorządowe	469	386	179	139	10	98	109	83	1	81	

Tabela 10.2. Wydatki budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	z tego:						Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
			Wydatki bieżące	w tym:						
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	POLSKA w tym:	7 303	5 972	2 303	1 320	605	54	1 330	1 276	
2	gminy	5 246	4 358	1 603	1 373	311	32	888	869	
3	m.st. Warszawa	10 494	9 163	2 934	1 063	814	101	1 332	1 304	
4	miasta na prawach powiatu	7 242	5 989	2 287	1 133	700	66	1 253	1 143	
5	powiaty	1 148	943	578	41	70	7	205	202	
6	województwo samorządowe	479	297	57	1	113	4	182	174	
7	Dolnośląskie w tym:	7 151	5 944	2 210	1 171	655	73	1 207	1 112	
8	gminy	5 366	4 402	1 548	1 204	370	48	964	919	
9	miasta na prawach powiatu	7 346	6 247	2 148	1 011	753	85	1 099	937	
10	powiaty	1 168	1 026	620	51	77	10	142	140	
11	województwo samorządowe	384	276	56	1	112	6	109	97	
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	7 035	5 737	2 226	1 405	490	56	1 298	1 190	
13	gminy	5 262	4 471	1 617	1 493	243	33	791	781	
14	miasta na prawach powiatu	6 886	5 482	2 061	1 165	566	77	1 405	1 228	
15	powiaty	1 180	961	597	47	55	5	219	215	
16	województwo samorządowe	431	287	67	1	94	3	144	109	
17	Lubelskie w tym:	6 971	5 481	2 288	1 341	477	56	1 489	1 453	
18	gminy	4 956	4 023	1 568	1 352	238	28	933	925	
19	miasta na prawach powiatu	6 997	6 032	2 473	1 190	710	86	965	903	
20	powiaty	1 229	887	570	37	42	7	342	340	
21	województwo samorządowe	584	293	67	2	90	9	291	278	
22	Lubuskie w tym:	6 984	5 704	2 337	1 352	550	51	1 280	1 260	
23	gminy	5 081	4 276	1 587	1 346	264	35	804	793	
24	miasta na prawach powiatu	7 206	5 793	2 401	1 214	769	42	1 413	1 385	
25	powiaty	1 124	962	618	50	45	12	162	156	
26	województwo samorządowe	518	321	80	3	121	6	197	197	
27	Łódzkie w tym:	6 932	5 684	2 248	1 256	475	53	1 248	1 184	
28	gminy	5 289	4 284	1 629	1 295	240	25	1 005	998	
29	miasta na prawach powiatu	6 829	5 818	2 119	1 091	539	88	1 012	866	
30	powiaty	1 115	946	606	40	48	6	169	168	
31	województwo samorządowe	389	263	51	1	105	3	126	116	
32	Małopolskie w tym:	7 070	5 869	2 212	1 345	654	55	1 200	1 171	
33	gminy	5 186	4 317	1 572	1 427	316	35	870	856	
34	miasta na prawach powiatu	7 961	6 800	2 429	1 068	906	85	1 162	1 092	
35	powiaty	982	802	482	27	80	6	180	180	
36	województwo samorządowe	469	386	179	139	10	98	109	83	

ciąg dalszy tabeli 10.2. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	z tego:						Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
			Wydatki bieżące	w tym:						
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
37	Mazowieckie w tym:	8 675	7 272	2 617	1 326	709	69	1 403	1 362	
38	gminy	5 621	4 688	1 727	1 432	357	30	932	918	
39	m.st. Warszawa	10 494	9 163	2 934	1 063	814	101	1 332	1 304	
40	miasta na prawach powiatu	7 417	6 335	2 814	1 358	564	90	1 082	874	
41	powiaty	1 193	962	573	38	83	9	231	229	
42	województwo samorządowe	596	405	64	1	136	5	191	187	
43	Opolskie w tym:	6 886	5 506	2 346	1 119	503	42	1 380	1 337	
44	gminy	4 800	3 987	1 597	1 092	269	27	813	780	
45	miasta na prawach powiatu	9 215	7 002	2 943	997	752	55	2 212	2 129	
46	powiaty	1 141	935	596	43	62	9	206	204	
47	województwo samorządowe	518	313	56	2	117	4	205	204	
48	Podkarpackie w tym:	6 959	5 585	2 315	1 417	504	45	1 374	1 354	
49	gminy	5 158	4 199	1 604	1 424	287	28	959	950	
50	miasta na prawach powiatu	7 451	6 299	2 716	1 225	666	85	1 152	1 137	
51	powiaty	1 110	908	557	28	71	6	202	202	
52	województwo samorządowe	497	282	63	2	95	2	215	205	
53	Podlaskie w tym:	7 634	5 618	2 276	1 340	508	42	2 015	2 000	
54	gminy	5 060	4 089	1 555	1 338	212	25	971	967	
55	miasta na prawach powiatu	7 611	5 875	2 432	1 275	660	58	1 736	1 720	
56	powiaty	1 269	904	524	37	44	4	365	365	
57	województwo samorządowe	837	304	68	2	105	3	533	527	
58	Pomorskie w tym:	7 872	6 296	2 279	1 475	694	49	1 576	1 495	
59	gminy	5 735	4 747	1 621	1 635	365	38	988	957	
60	miasta na prawach powiatu	7 933	6 437	2 210	1 087	732	49	1 496	1 363	
61	powiaty	1 222	1 008	618	57	82	8	214	211	
62	województwo samorządowe	564	295	51	1	145	3	268	257	
63	Śląskie w tym:	6 689	5 528	2 212	1 175	669	39	1 161	1 084	
64	gminy	5 046	4 222	1 657	1 195	343	25	824	809	
65	miasta na prawach powiatu	6 597	5 462	2 177	1 129	686	42	1 135	1 019	
66	powiaty	1 013	843	491	36	81	4	170	166	
67	województwo samorządowe	330	242	48	1	98	3	89	85	
68	Świętokrzyskie w tym:	6 891	5 492	2 267	1 363	481	59	1 399	1 387	
69	gminy	4 894	4 007	1 512	1 331	260	36	887	878	
70	miasta na prawach powiatu	7 911	6 309	2 499	1 334	667	115	1 602	1 593	
71	powiaty	1 148	1 007	635	36	79	9	141	138	
72	województwo samorządowe	554	274	64	2	90	3	280	280	
73	Warmińsko-mazurskie w tym:	7 120	5 930	2 288	1 494	579	56	1 190	1 139	
74	gminy	5 209	4 400	1 524	1 512	297	38	809	794	
75	miasta na prawach powiatu	6 872	5 961	2 264	1 190	802	63	911	799	
76	powiaty	1 381	1 117	686	58	82	9	264	261	
77	województwo samorządowe	472	322	67	1	113	6	150	137	
78	Wielkopolskie w tym:	7 062	5 820	2 200	1 397	634	44	1 242	1 194	
79	gminy	5 235	4 426	1 552	1 432	368	31	809	783	
80	miasta na prawach powiatu	7 646	6 357	2 323	1 131	827	49	1 289	1 210	
81	powiaty	1 082	899	554	39	61	8	183	177	
82	województwo samorządowe	451	266	46	1	118	3	185	179	
83	Zachodniopomorskie w tym:	7 297	5 943	2 305	1 243	609	55	1 354	1 291	
84	gminy	5 248	4 505	1 615	1 280	329	35	743	708	
85	miasta na prawach powiatu	7 414	5 618	2 128	1 040	570	68	1 796	1 695	
86	powiaty	1 307	1 140	692	58	102	9	166	159	
87	województwo samorządowe	463	306	56	1	133	3	157	156	

Tabela 10.3. Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:								w tym:	
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe				
				udziały w podatku dochodowym	wplywy z podatków i opłat							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1	P O L S K A w tym gminy:	5 240	4 799	2 097	941	951	1 179	1 523	441	60	270	
2	miejskie	5 066	4 589	2 424	1 159	1 018	819	1 346	477	117	247	
3	miejsko-wiejskie	5 157	4 751	2 128	943	995	1 120	1 503	407	59	246	
4	wiejskie	5 403	4 954	1 894	820	878	1 424	1 635	449	31	304	
5	Dolnośląskie w tym gminy:	5 367	4 874	2 586	1 096	1 268	943	1 345	493	109	297	
6	miejskie	4 993	4 528	2 572	1 190	1 110	763	1 193	465	165	234	
7	miejsko-wiejskie	5 338	4 838	2 465	1 006	1 267	1 001	1 372	500	85	319	
8	wiejskie	5 818	5 304	2 757	1 104	1 444	1 069	1 479	514	79	340	
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	5 256	4 890	1 947	838	906	1 262	1 680	366	45	159	
10	miejskie	5 026	4 618	2 191	987	927	901	1 525	408	60	84	
11	miejsko-wiejskie	5 163	4 821	1 973	812	985	1 213	1 635	342	64	150	
12	wiejskie	5 412	5 042	1 838	803	837	1 433	1 771	370	25	194	
13	Lubelskie w tym gminy:	4 964	4 425	1 483	654	678	1 404	1 538	539	23	391	
14	miejskie	4 868	4 316	2 076	989	915	930	1 310	552	66	384	
15	miejsko-wiejskie	4 696	4 264	1 418	656	651	1 352	1 493	432	16	307	
16	wiejskie	5 070	4 506	1 303	542	607	1 576	1 627	564	11	416	
17	Lubuskie w tym gminy:	5 149	4 683	2 174	876	1 072	1 021	1 488	466	118	218	
18	miejskie	5 133	4 506	2 402	1 010	1 139	782	1 322	627	317	183	
19	miejsko-wiejskie	5 074	4 683	2 155	863	1 081	1 020	1 507	391	78	205	
20	wiejskie	5 317	4 812	2 047	804	1 005	1 196	1 569	505	56	270	
21	Łódzkie w tym gminy:	5 219	4 796	2 268	957	1 072	1 080	1 448	424	40	260	
22	miejskie	4 674	4 317	2 324	1 164	928	702	1 291	356	68	195	
23	miejsko-wiejskie	5 167	4 721	2 201	987	1 041	1 048	1 473	446	44	293	
24	wiejskie	5 646	5 184	2 261	790	1 194	1 373	1 550	462	18	290	
25	Małopolskie w tym gminy:	5 141	4 733	1 853	898	738	1 311	1 569	408	36	302	
26	miejskie	5 435	4 934	2 768	1 106	1 313	779	1 386	502	97	308	
27	miejsko-wiejskie	5 034	4 619	2 052	1 001	807	1 113	1 454	415	46	289	
28	wiejskie	5 183	4 797	1 519	772	578	1 577	1 701	386	16	311	
29	Mazowieckie w tym gminy:	5 580	5 204	2 412	1 234	977	1 219	1 573	376	45	235	
30	miejskie	5 522	5 021	2 733	1 532	974	862	1 426	501	82	286	
31	miejsko-wiejskie	5 739	5 402	2 770	1 421	1 156	1 098	1 533	337	62	201	
32	wiejskie	5 515	5 179	2 035	969	871	1 473	1 672	336	17	228	
33	Opolskie w tym gminy:	4 715	4 310	2 015	849	987	1 064	1 231	406	100	231	
34	miejskie	5 314	4 560	2 689	1 116	1 236	718	1 152	755	370	298	
35	miejsko-wiejskie	4 616	4 250	2 001	829	997	1 007	1 241	367	79	221	
36	wiejskie	4 693	4 345	1 762	782	857	1 341	1 242	348	35	227	
37	Podkarpackie w tym gminy:	5 127	4 566	1 621	709	708	1 375	1 570	560	54	377	
38	miejskie	5 206	4 659	2 486	1 044	1 119	848	1 326	547	98	252	
39	miejsko-wiejskie	5 047	4 499	1 504	668	668	1 402	1 593	548	32	391	
40	wiejskie	5 141	4 569	1 359	604	574	1 560	1 650	572	49	416	
41	Podlaskie w tym gminy:	5 181	4 571	1 735	702	855	1 280	1 556	610	44	291	
42	miejskie	4 853	4 259	2 012	975	877	887	1 360	594	115	266	
43	miejsko-wiejskie	5 018	4 407	1 686	723	822	1 205	1 516	611	27	281	
44	wiejskie	5 448	4 831	1 638	559	868	1 516	1 677	617	22	309	
45	Pomorskie w tym gminy:	5 703	5 210	2 149	913	1 024	1 287	1 774	493	101	292	
46	miejskie	5 301	4 728	2 210	1 092	923	969	1 549	573	187	314	
47	miejsko-wiejskie	5 558	5 143	2 050	841	1 002	1 309	1 784	415	59	271	
48	wiejskie	6 058	5 586	2 152	817	1 107	1 504	1 930	472	59	287	
49	Śląskie w tym gminy:	5 052	4 642	2 343	1 131	989	1 008	1 290	410	62	289	
50	miejskie	5 040	4 625	2 668	1 222	1 170	736	1 222	415	104	243	
51	miejsko-wiejskie	4 859	4 504	2 164	1 100	896	1 023	1 317	355	39	258	
52	wiejskie	5 144	4 715	2 140	1 066	874	1 237	1 337	429	35	340	
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	4 948	4 423	1 704	734	766	1 232	1 487	526	37	374	
54	miejskie	4 513	4 099	2 128	952	979	664	1 307	414	107	160	
55	miejsko-wiejskie	4 972	4 434	1 795	757	831	1 172	1 467	538	28	405	
56	wiejskie	5 123	4 560	1 405	607	595	1 563	1 592	563	14	439	
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	5 190	4 745	1 807	739	870	1 237	1 701	445	62	220	
58	miejskie	4 854	4 390	1 943	949	766	972	1 475	464	92	258	
59	miejsko-wiejskie	5 151	4 710	1 741	664	905	1 260	1 709	441	61	212	
60	wiejskie	5 501	5 068	1 760	641	920	1 430	1 878	433	38	195	
61	Wielkopolskie w tym gminy:	5 271	4 925	2 253	1 065	1 009	1 098	1 574	345	49	195	
62	miejskie	4 969	4 540	2 371	1 209	921	800	1 369	430	80	226	
63	miejsko-wiejskie	5 173	4 861	2 225	1 034	1 032	1 051	1 585	312	56	158	
64	wiejskie	5 565	5 206	2 243	1 046	1 014	1 310	1 653	359	24	238	
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	5 320	4 904	2 451	873	1 329	997	1 455	416	114	196	
66	miejskie	4 982	4 572	2 436	1 017	1 139	779	1 358	409	154	148	
67	miejsko-wiejskie	5 243	4 874	2 377	808	1 321	1 055	1 441	370	112	165	
68	wiejskie	5 776	5 253	2 625	890	1 511	1 060	1 567	523	84	302	

Tabela 10.4. Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	z tego:						Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
			Wydatki bieżące	w tym:			obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje			
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	P O L S K A w tym gminy:	5 246	4 358	1 603	1 373	311	32	888	869	
2	miejskie	5 089	4 277	1 575	1 216	399	31	812	786	
3	miejsko-wiejskie	5 167	4 329	1 577	1 356	324	36	839	812	
4	wiejskie	5 397	4 428	1 639	1 472	254	30	970	962	
5	Dolnośląskie w tym gminy:	5 366	4 402	1 548	1 204	370	48	964	919	
6	miejskie	4 975	4 190	1 465	1 055	438	46	785	731	
7	miejsko-wiejskie	5 413	4 452	1 573	1 230	353	57	961	909	
8	wiejskie	5 741	4 576	1 610	1 335	317	41	1 165	1 141	
9	Kujawsko-pomorskie w tym gminy:	5 262	4 471	1 617	1 493	243	33	791	781	
10	miejskie	5 039	4 338	1 536	1 381	370	30	701	683	
11	miejsko-wiejskie	5 152	4 437	1 602	1 460	241	33	715	700	
12	wiejskie	5 428	4 545	1 659	1 560	198	34	883	879	
13	Lubelskie w tym gminy:	4 956	4 023	1 568	1 352	238	28	933	925	
14	miejskie	4 997	4 004	1 672	1 170	310	29	992	963	
15	miejsko-wiejskie	4 671	3 902	1 529	1 303	252	31	769	759	
16	wiejskie	5 022	4 063	1 544	1 427	210	26	959	958	
17	Lubuskie w tym gminy:	5 081	4 276	1 587	1 346	264	35	804	793	
18	miejskie	5 041	4 167	1 526	1 201	373	30	874	846	
19	miejsko-wiejskie	5 045	4 305	1 598	1 361	258	40	741	730	
20	wiejskie	5 184	4 296	1 608	1 420	199	28	888	888	
21	Łódzkie w tym gminy:	5 289	4 284	1 629	1 295	240	25	1 005	998	
22	miejskie	4 800	4 067	1 579	1 169	269	24	733	718	
23	miejsko-wiejskie	5 380	4 201	1 573	1 317	270	29	1 179	1 171	
24	wiejskie	5 601	4 485	1 694	1 375	202	23	1 115	1 114	
25	Małopolskie w tym gminy:	5 186	4 317	1 572	1 427	316	35	870	856	
26	miejskie	5 483	4 471	1 593	1 218	421	41	1 012	1 000	
27	miejsko-wiejskie	5 032	4 205	1 547	1 325	354	40	826	808	
28	wiejskie	5 269	4 386	1 590	1 553	265	31	883	873	
29	Mazowieckie w tym gminy:	5 621	4 688	1 727	1 432	357	30	932	918	
30	miejskie	5 523	4 629	1 691	1 304	500	32	894	875	
31	miejsko-wiejskie	5 795	4 810	1 696	1 412	448	35	985	961	
32	wiejskie	5 565	4 645	1 764	1 508	229	27	920	914	
33	Opolskie w tym gminy:	4 800	3 987	1 597	1 092	269	27	813	780	
34	miejskie	5 416	4 258	1 750	1 077	243	39	1 158	1 158	
35	miejsko-wiejskie	4 779	3 980	1 580	1 100	277	28	799	748	
36	wiejskie	4 590	3 891	1 573	1 081	262	19	699	694	
37	Podkarpackie w tym gminy:	5 158	4 199	1 604	1 424	287	28	959	950	
38	miejskie	5 282	4 391	1 711	1 187	381	37	891	884	
39	miejsko-wiejskie	5 148	4 146	1 600	1 436	289	33	1 002	994	
40	wiejskie	5 115	4 155	1 565	1 508	250	22	960	951	
41	Podlaskie w tym gminy:	5 060	4 089	1 555	1 338	212	25	971	967	
42	miejskie	4 936	3 975	1 635	1 230	301	20	961	951	
43	miejsko-wiejskie	4 870	3 915	1 446	1 317	219	30	955	950	
44	wiejskie	5 250	4 262	1 593	1 403	164	24	988	986	
45	Pomorskie w tym gminy:	5 735	4 747	1 621	1 635	365	38	988	957	
46	miejskie	5 340	4 456	1 458	1 433	516	33	884	828	
47	miejsko-wiejskie	5 503	4 679	1 587	1 632	319	40	824	793	
48	wiejskie	6 125	4 988	1 753	1 781	279	41	1 137	1 125	
49	Śląskie w tym gminy:	5 046	4 222	1 657	1 195	343	25	824	809	
50	miejskie	5 068	4 284	1 648	1 118	402	24	784	766	
51	miejsko-wiejskie	4 915	4 144	1 626	1 223	313	20	771	749	
52	wiejskie	5 082	4 202	1 679	1 249	305	28	881	872	
53	Świętokrzyskie w tym gminy:	4 894	4 007	1 512	1 331	260	36	887	878	
54	miejskie	4 233	3 793	1 365	1 145	279	35	440	416	
55	miejsko-wiejskie	4 929	3 998	1 522	1 317	266	39	932	924	
56	wiejskie	5 160	4 116	1 569	1 432	244	33	1 043	1 040	
57	Warmińsko-mazurskie w tym gminy:	5 209	4 400	1 524	1 512	297	38	809	794	
58	miejskie	4 900	4 145	1 505	1 326	359	29	755	747	
59	miejsko-wiejskie	5 170	4 382	1 496	1 528	302	42	788	761	
60	wiejskie	5 497	4 624	1 566	1 648	243	41	873	865	
61	Wielkopolskie w tym gminy:	5 235	4 426	1 552	1 432	368	31	809	783	
62	miejskie	4 972	4 242	1 508	1 258	425	29	730	708	
63	miejsko-wiejskie	5 088	4 383	1 520	1 436	365	33	705	670	
64	wiejskie	5 587	4 581	1 621	1 507	344	29	1 006	994	
65	Zachodniopomorskie w tym gminy:	5 248	4 505	1 615	1 280	329	35	743	708	
66	miejskie	4 892	4 342	1 487	1 177	424	22	549	496	
67	miejsko-wiejskie	5 166	4 520	1 665	1 279	312	38	646	604	
68	wiejskie	5 734	4 612	1 619	1 371	287	39	1 121	1 116	

Tabela 10.5. Dochody budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wplywy z podatków i opłat					
1	POLSKA	7 021	6 476	3 717	1 870	1 280	1 365	1 394	545	123	358
2	Dolnośląskie	7 301	6 722	4 313	2 158	1 354	1 161	1 248	579	221	324
3	Jelenia Góra	5 992	5 583	2 760	1 436	1 178	1 381	1 442	409	150	214
4	Legnica	6 310	5 775	2 887	1 542	1 128	1 402	1 485	535	345	148
5	Wrocław	7 681	7 220	4 981	2 504	1 487	1 088	1 151	461	216	216
6	Wałbrzych	6 929	5 515	2 850	1 234	915	1 209	1 456	1 414	189	1 176
7	Kujawsko-pomorskie	6 656	6 098	3 265	1 550	1 157	1 410	1 423	559	130	375
8	Bydgoszcz	6 799	6 148	3 563	1 627	1 196	1 252	1 332	651	61	539
9	Grudziądz	6 885	6 092	2 649	1 197	921	1 784	1 659	793	498	268
10	Toruń	6 386	5 899	3 085	1 679	1 042	1 387	1 427	487	125	329
11	Włocławek	6 504	6 308	3 179	1 372	1 444	1 628	1 501	196	42	30
12	Lubelskie	6 882	6 357	3 142	1 547	1 078	1 675	1 540	525	87	363
13	Biała Podlaska	6 553	5 975	2 191	1 220	812	2 069	1 715	578	68	280
14	Chełm	6 190	5 806	2 154	1 139	914	2 140	1 512	385	101	261
15	Lublin	6 942	6 441	3 581	1 730	1 188	1 385	1 475	501	88	370
16	Zamość	7 538	6 791	2 622	1 259	886	2 411	1 758	748	85	498
17	Lubuskie	7 141	6 160	3 228	1 768	1 092	1 422	1 510	981	144	741
18	Gorzów Wielkopolski	6 567	5 826	2 809	1 409	1 081	1 489	1 528	741	192	510
19	Zielona Góra	7 644	6 452	3 596	2 082	1 102	1 363	1 493	1 192	102	945
20	Łódzkie	6 602	6 324	3 856	1 854	1 447	1 113	1 355	278	126	117
21	Łódź	6 601	6 345	4 005	1 892	1 523	1 019	1 320	256	126	117
22	Piotrków Trybunalski	6 788	6 377	3 068	1 527	1 086	1 716	1 593	410	83	111
23	Skiernewice	6 336	5 954	2 943	1 814	930	1 525	1 486	382	188	119
24	Małopolskie	7 602	7 255	4 491	2 321	1 432	1 397	1 367	347	47	223
25	Kraków	7 630	7 317	4 818	2 518	1 480	1 241	1 259	313	47	183
26	Nowy Sącz	7 646	7 307	3 130	1 682	1 125	2 134	2 043	339	58	197
27	Tarnów	7 364	6 765	3 208	1 406	1 332	1 939	1 618	599	36	529
28	Mazowieckie	7 280	6 887	3 473	1 748	1 375	1 789	1 624	393	49	262
29	Ostrołęka	7 310	6 923	3 240	1 520	1 336	1 941	1 742	386	22	126
30	Płock	9 177	8 722	5 387	2 456	2 510	1 784	1 552	455	28	309
31	Radom	6 440	5 982	2 686	1 422	921	1 726	1 571	458	62	346
32	Siedlce	6 637	6 508	2 836	1 699	895	1 870	1 802	129	62	49
33	Opolskie	8 903	7 459	4 463	1 991	1 647	1 589	1 406	1 444	119	1 300
34	Opole	8 903	7 459	4 463	1 991	1 647	1 589	1 406	1 444	119	1 300
35	Podkarpackie	7 404	6 718	3 179	1 533	1 158	1 944	1 595	686	49	486
36	Krosno	8 994	7 313	3 135	1 434	1 174	2 242	1 936	1 680	106	806
37	Przemysł	6 682	6 517	2 469	1 105	1 063	2 122	1 926	165	45	108
38	Rzeszów	7 533	6 825	3 606	1 773	1 255	1 789	1 430	708	36	611
39	Tarnobrzeg	6 234	5 948	2 373	1 191	860	2 061	1 514	286	49	142
40	Podlaskie	7 247	6 234	3 046	1 478	1 004	1 620	1 568	1 014	185	675
41	Białystok	7 295	6 243	3 195	1 573	1 010	1 542	1 505	1 052	209	751
42	Łomża	6 738	5 996	2 386	1 301	840	1 913	1 698	742	68	211
43	Suwałki	7 502	6 407	3 004	1 231	1 129	1 686	1 718	1 095	187	768
44	Pomorskie	7 644	6 929	4 424	2 213	1 526	1 181	1 325	715	210	462
45	Gdańsk	7 739	7 217	4 768	2 348	1 783	1 156	1 293	522	150	339
46	Gdynia	7 323	6 360	3 971	2 085	1 155	1 078	1 312	963	181	731
47	Słupsk	6 855	6 269	3 102	1 452	1 015	1 597	1 570	586	128	388
48	Sopot	10 607	8 751	6 391	3 253	2 014	1 156	1 205	1 856	1 400	412
49	Śląskie	6 426	5 947	3 357	1 730	1 217	1 256	1 335	479	113	312
50	Bielsko-Biała	7 225	6 581	3 744	2 056	1 405	1 481	1 357	643	49	525
51	Bytom	5 679	5 352	2 548	1 260	803	1 367	1 436	327	106	173
52	Chorzów	6 529	6 097	2 986	1 539	1 235	1 425	1 686	432	125	226
53	Częstochowa	6 264	5 974	3 118	1 578	1 143	1 457	1 399	290	43	184
54	Dąbrowa Górnicza	7 114	6 558	4 197	1 798	1 978	1 190	1 171	556	188	308
55	Gliwice	7 281	6 782	4 151	2 017	1 434	1 319	1 311	499	178	213
56	Jastrzębie-Zdrój	5 780	5 628	3 041	1 531	1 156	1 259	1 329	152	15	63
57	Jaworzno	6 358	5 904	3 483	1 733	1 339	1 076	1 345	454	84	335
58	Katowice	7 437	6 889	4 531	2 388	1 489	1 194	1 164	548	153	371
59	Mysłowice	5 761	5 430	3 062	1 726	1 123	961	1 406	332	42	179
60	Piekary Śląskie	5 845	5 327	2 599	1 456	958	1 372	1 356	518	262	220
61	Ruda Śląska	6 073	5 673	3 122	1 512	1 072	1 071	1 480	399	140	248
62	Rybnik	6 910	5 894	3 148	1 581	1 093	1 335	1 411	1 016	36	960
63	Siemianowice Śląskie	5 645	5 258	2 827	1 540	927	965	1 466	386	138	186
64	Sosnowiec	5 290	5 078	2 878	1 620	1 051	1 039	1 161	212	72	116

ciąg dalszy tabeli 10.5. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem	z tego:								w tym:	
			Dochody bieżące	dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe	Dochody majątkowe	dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe	
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
65	Świętochłowice	5 153	4 941	2 222	1 270	802	1 229	1 489	212	47	98	
66	Tychy	7 124	6 221	3 754	2 072	1 471	1 230	1 237	903	29	792	
67	Zabrze	5 749	5 235	2 713	1 358	895	1 239	1 283	515	293	189	
68	Żory	6 066	5 584	2 758	1 489	1 043	1 437	1 389	482	89	262	
69	Świętokrzyskie	7 636	6 600	3 447	1 682	1 018	1 609	1 544	1 036	52	941	
70	Kielce	7 636	6 600	3 447	1 682	1 018	1 609	1 544	1 036	52	941	
71	Warmińsko-mazurskie	6 886	6 265	3 196	1 640	1 154	1 502	1 567	621	142	424	
72	Elbląg	5 864	5 491	2 584	1 433	922	1 305	1 602	372	126	212	
73	Olsztyn	7 597	6 803	3 621	1 783	1 316	1 640	1 542	794	154	571	
74	Wielkopolskie	7 500	7 109	4 309	2 335	1 307	1 396	1 404	390	116	210	
75	Kalisz	6 577	6 301	3 270	1 893	1 106	1 546	1 484	276	35	85	
76	Konin	7 424	6 932	3 411	1 437	1 383	1 792	1 729	492	25	365	
77	Leszno	6 800	6 287	2 998	1 808	847	1 685	1 604	513	126	288	
78	Poznań	7 767	7 383	4 783	2 604	1 389	1 279	1 321	383	142	203	
79	Zachodniopomorskie	6 601	6 069	3 556	1 661	1 252	1 235	1 278	532	109	350	
80	Koszalin	6 262	5 760	3 046	1 649	1 205	1 356	1 357	503	106	348	
81	Szczecin	6 563	6 117	3 691	1 688	1 199	1 173	1 254	446	112	293	
82	Świnoujście	7 861	6 410	3 562	1 421	1 897	1 532	1 316	1 451	96	912	

Tabela 10.6. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	z tego:							Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
			Wydatki bieżące	w tym:				dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
1	POLSKA	7 242	5 989	2 287	1 133	700	66	1 253	1 143		
2	Dolnośląskie	7 346	6 247	2 148	1 011	753	85	1 099	937		
3	Jelenia Góra	6 294	5 473	2 186	1 108	641	64	821	821		
4	Legnica	6 279	5 534	2 234	1 202	656	59	746	741		
5	Wrocław	7 763	6 623	2 227	938	836	76	1 140	914		
6	Wałbrzych	6 650	5 275	1 595	1 195	444	175	1 375	1 324		
7	Kujawsko-pomorskie	6 886	5 482	2 061	1 165	566	77	1 405	1 228		
8	Bydgoszcz	7 007	5 312	1 894	1 100	528	58	1 695	1 659		
9	Grudziądz	6 682	5 893	2 349	1 374	587	50	790	548		
10	Toruń	6 891	5 432	1 985	1 147	639	118	1 458	1 129		
11	Włocławek	6 672	5 756	2 481	1 221	537	86	916	628		
12	Lubelskie	6 997	6 032	2 473	1 190	710	86	965	903		
13	Biała Podlaska	6 219	5 296	2 299	1 277	749	28	923	923		
14	Chelm	6 067	5 594	2 516	1 174	725	93	473	421		
15	Lublin	7 151	6 163	2 421	1 173	671	103	988	903		
16	Zamość	7 787	6 423	2 868	1 222	867	47	1 364	1 358		
17	Lubuskie	7 206	5 793	2 401	1 214	769	42	1 413	1 385		
18	Gorzów Wielkopolski	6 875	5 462	2 313	1 229	647	29	1 413	1 381		
19	Zielona Góra	7 496	6 083	2 478	1 200	877	54	1 412	1 389		
20	Łódzkie	6 829	5 818	2 119	1 091	539	88	1 012	866		
21	Łódź	6 870	5 818	2 044	1 056	529	95	1 052	905		
22	Piotrków Trybunalski	6 634	5 860	2 499	1 362	668	32	775	666		
23	Skiermiewice	6 550	5 754	2 611	1 169	491	67	796	614		
24	Małopolskie	7 961	6 800	2 429	1 068	906	85	1 162	1 092		
25	Kraków	8 017	6 856	2 289	1 022	967	91	1 161	1 092		
26	Nowy Sącz	7 581	6 760	2 957	1 390	739	21	821	668		
27	Tarnów	7 859	6 430	3 023	1 149	599	93	1 429	1 424		
28	Mazowieckie	7 417	6 335	2 814	1 358	564	90	1 082	874		
29	Ostrołęka	7 498	6 658	3 434	1 359	560	69	839	830		
30	Płock	9 050	7 420	3 025	1 259	735	106	1 630	1 039		
31	Radom	6 788	5 720	2 560	1 406	397	62	1 068	982		
32	Siedlce	6 570	6 128	2 765	1 376	757	160	442	360		
33	Opolskie	9 215	7 002	2 943	997	752	55	2 212	2 129		
34	Opole	9 215	7 002	2 943	997	752	55	2 212	2 129		

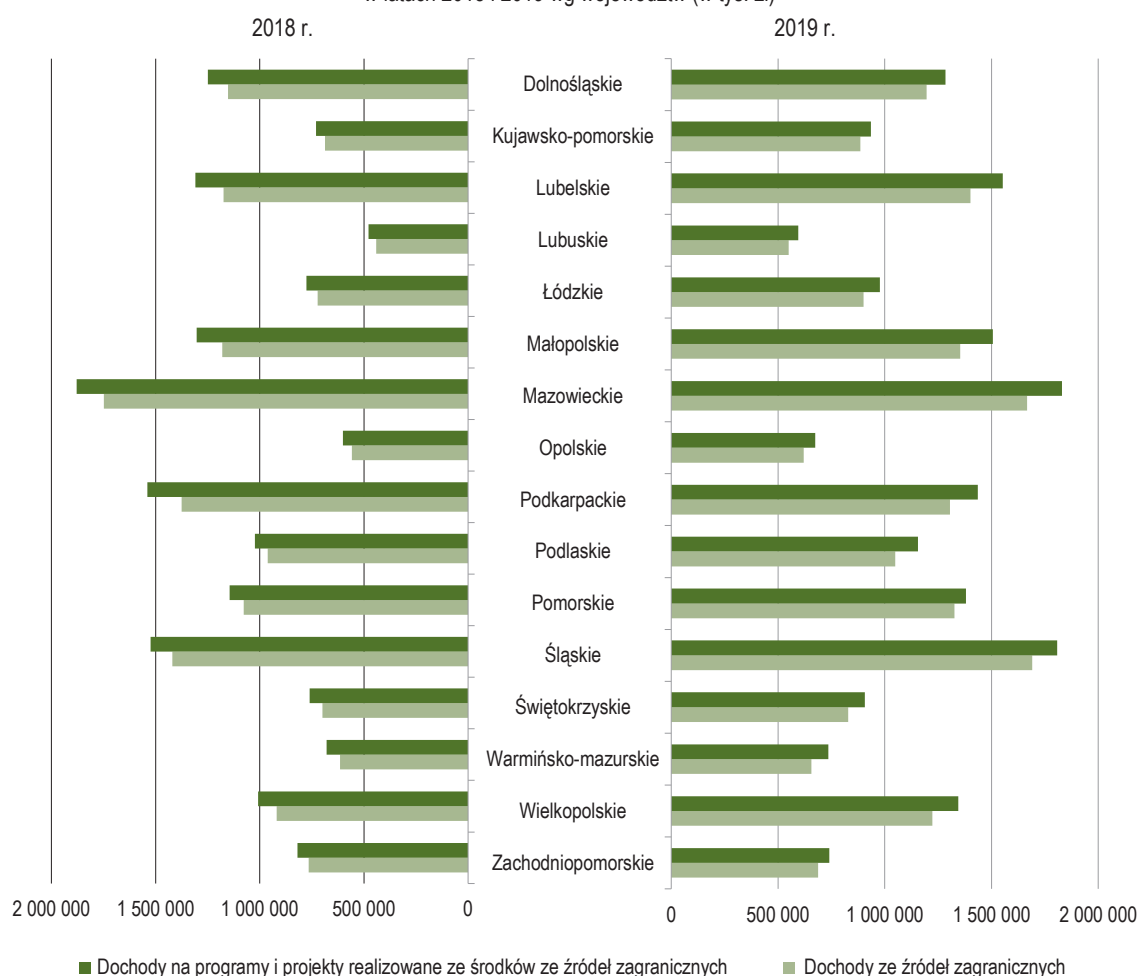
ciąg dalszy tabeli 10.6. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	z tego:						Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
			Wydatki bieżące	w tym:						
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
35	Podkarpackie	7 451	6 299	2 716	1 225	666	85	1 152	1 137	
36	Krosno	8 365	6 752	2 921	1 216	728	112	1 612	1 566	
37	Przemyśl	6 410	6 079	2 705	1 357	640	76	331	331	
38	Rzeszów	7 864	6 402	2 689	1 211	660	83	1 463	1 463	
39	Tarnobrzeg	6 184	5 710	2 637	1 115	658	78	474	410	
40	Podlaskie	7 611	5 875	2 432	1 275	660	58	1 736	1 720	
41	Białystok	7 718	5 926	2 446	1 242	672	56	1 793	1 773	
42	Łomża	6 556	5 599	2 401	1 244	670	57	957	957	
43	Suwałki	8 105	5 908	2 400	1 443	600	64	2 198	2 178	
44	Pomorskie	7 933	6 437	2 210	1 087	732	49	1 496	1 363	
45	Gdańsk	8 001	6 550	2 087	1 083	839	33	1 451	1 267	
46	Gdynia	7 846	6 181	2 305	1 055	480	56	1 666	1 636	
47	Słupsk	7 030	5 957	2 270	1 256	682	84	1 073	983	
48	Sopot	9 921	7 942	3 013	915	1 185	122	1 979	1 706	
49	Śląskie	6 597	5 462	2 177	1 129	686	42	1 135	1 019	
50	Bielsko-Biała	7 625	5 921	2 383	1 126	1 006	13	1 703	1 703	
51	Bytom	5 702	5 085	2 129	1 213	440	44	617	566	
52	Chorzów	6 797	5 858	2 352	1 378	655	42	940	916	
53	Częstochowa	6 360	5 616	2 133	1 110	740	49	744	744	
54	Dąbrowa Górnicza	6 823	5 826	2 298	994	745	53	997	964	
55	Gliwice	7 753	5 736	2 216	1 040	638	45	2 017	1 620	
56	Jastrzębie-Zdrój	5 804	5 056	2 101	1 146	495	8	749	749	
57	Jaworzno	6 105	5 492	2 354	1 099	395	48	612	612	
58	Katowice	7 767	6 197	2 299	1 014	1 095	39	1 570	1 478	
59	Mysłowice	5 742	5 056	2 153	1 197	537	121	686	482	
60	Piekary Śląskie	6 048	4 930	2 089	1 156	600	34	1 118	741	
61	Ruda Śląska	5 991	5 234	2 200	1 284	439	41	758	673	
62	Rybnik	7 546	5 516	2 377	1 186	441	24	2 030	2 030	
63	Siemianowice Śląskie	5 829	5 339	1 974	1 290	498	28	490	490	
64	Sosnowiec	5 305	4 671	1 959	1 016	644	20	634	529	
65	Świętochłowice	4 982	4 764	1 795	1 245	542	53	218	208	
66	Tychy	7 324	5 509	1 996	1 076	971	21	1 815	1 455	
67	Zabrze	5 974	5 042	1 963	1 151	621	80	931	599	
68	Żory	6 492	5 208	2 321	1 193	520	76	1 284	1 167	
69	Świętokrzyskie	7 911	6 309	2 499	1 334	667	115	1 602	1 593	
70	Kielce	7 911	6 309	2 499	1 334	667	115	1 602	1 593	
71	Warmińsko-mazurskie	6 872	5 961	2 264	1 190	802	63	911	799	
72	Elbląg	5 831	5 051	2 205	1 213	411	95	780	539	
73	Olsztyn	7 596	6 594	2 306	1 175	1 075	41	1 002	979	
74	Wielkopolskie	7 646	6 357	2 323	1 131	827	49	1 289	1 210	
75	Kalisz	6 783	5 814	2 402	1 268	709	62	969	913	
76	Konin	7 880	6 750	3 153	1 324	444	53	1 131	1 095	
77	Leszno	7 137	5 850	2 601	1 321	789	88	1 287	1 250	
78	Poznań	7 836	6 465	2 161	1 056	906	42	1 372	1 277	
79	Zachodniopomorskie	7 414	5 618	2 128	1 040	570	68	1 796	1 695	
80	Koszalin	6 372	5 509	2 251	1 082	703	85	863	856	
81	Szczecin	7 265	5 572	2 031	1 039	530	68	1 693	1 573	
82	Świnoujście	11 606	6 350	2 762	932	614	25	5 256	5 093	

Rozdział XI.**Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie****1. Dochody ze źródeł zagranicznych**

Jednostki samorządu terytorialnego mogą finansować swoje zadania, korzystając ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹, którymi są m.in. środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z innych źródeł zagranicznych. Wykonanie dochodów jst ze środków (zarówno krajowych, jak i zagranicznych) przeznaczonych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych² w 2019 r. w skali kraju wyniosło 18 863 411 tys. zł (co stanowiło 6,8% wykonania dochodów ogółem) i było wyższe o 2 042 501 tys. zł (tj. o 12,1%) w porównaniu z poprzednim rokiem. Wykonanie dochodów ze środków zagranicznych³ wyniosło 17 343 970 tys. zł (6,2% dochodów ogółem) i było wyższe w porównaniu z 2018 r. o 1 848 578 tys. zł (o 11,9%).

Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz dochody ze źródeł zagranicznych w latach 2018 i 2019 wg województw (w tys. zł)



Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w 2019 r. uzyskały jst województwa mazowieckiego – 1 830 236 tys. zł (w tym dochody ze środków zagranicznych – 1 666 375 tys. zł),

¹ Niniejszy podpunkt *Sprawozdania* dotyczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych.

² 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).

³ W sprawozdaniu KR RIO kwota dochodów ze środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z czwartą cyfrą 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

a najniższe wykonanie odnotowano w jst województwa lubuskiego, w których wyniosło 594 945 tys. zł (w tym ze środków zagranicznych 550 416 tys. zł).

Udział dochodów pozyskanych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w stosunku do dochodów ogółem był bardzo zróżnicowany. Najwyższy odnotowano w jst województwa podlaskiego – 13,0%. W jst województwa podlaskiego najwyższy był także udział dochodów ze środków zagranicznych w dochodach ogółem, wynoszący 11,8%. Najniższy udział wyżej wymienionych środków do dochodów ogółem wystąpił w jst województwa mazowieckiego – 3,9%, a udział dochodów ze środków zagranicznych w dochodach ogółem tego województwa stanowił 3,6%.

Wśród dochodów pozyskanych przez jst ze źródeł zagranicznych przeważały, podobnie jak w roku poprzednim, dochody majątkowe, które w 2019 r. stanowiły 80,0% dochodów ze źródeł zagranicznych ogółem (13 868 138 tys. zł), a udział dochodów bieżących wyniósł 20,0% (3 475 832 tys. zł). W jst poszczególnych województw kwoty dochodów majątkowych były bardzo zróżnicowane i wahały się od 450 343 tys. zł w województwie lubuskim do 1 405 435 tys. zł w województwie mazowieckim.

Udział dochodów bieżących i majątkowych w dochodach jst ze źródeł zagranicznych w 2019 r. wg województw (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody ze źródeł zagranicznych			Udział 3:2 (w %)	Udział 4:2 (w %)
	ogółem	z tego:			
		dochody bieżące	dochody majątkowe		
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	17 343 970	3 475 832	13 868 138	20,0	80,0
Dolnośląskie	1 195 635	263 818	931 817	22,1	77,9
Kujawsko-pomorskie	885 942	246 163	639 779	27,8	72,2
Lubelskie	1 402 269	237 721	1 164 548	17,0	83,0
Lubuskie	550 416	100 072	450 343	18,2	81,8
Łódzkie	901 514	257 427	644 087	28,6	71,4
Małopolskie	1 353 587	359 930	993 656	26,6	73,4
Mazowieckie	1 666 375	260 940	1 405 435	15,7	84,3
Opolskie	619 824	116 582	503 242	18,8	81,2
Podkarpackie	1 305 162	230 603	1 074 558	17,7	82,3
Podlaskie	1 049 527	203 120	846 407	19,4	80,6
Pomorskie	1 326 710	192 975	1 133 734	14,5	85,5
Śląskie	1 690 336	331 679	1 358 657	19,6	80,4
Świętokrzyskie	828 184	121 749	706 435	14,7	85,3
Warmińsko-mazurskie	656 540	162 939	493 601	24,8	75,2
Wielkopolskie	1 223 666	226 811	996 855	18,5	81,5
Zachodniopomorskie	688 284	163 300	524 984	23,7	76,3

Wyraźne zróżnicowanie wystąpiło również w kwotach wykonanych dochodów bieżących ze źródeł zagranicznych; w układzie terytorialnym dochody te wynosiły od 100 072 tys. zł w województwie lubuskim do 359 930 tys. zł w województwie małopolskim.

2. Wydatki finansowane środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych

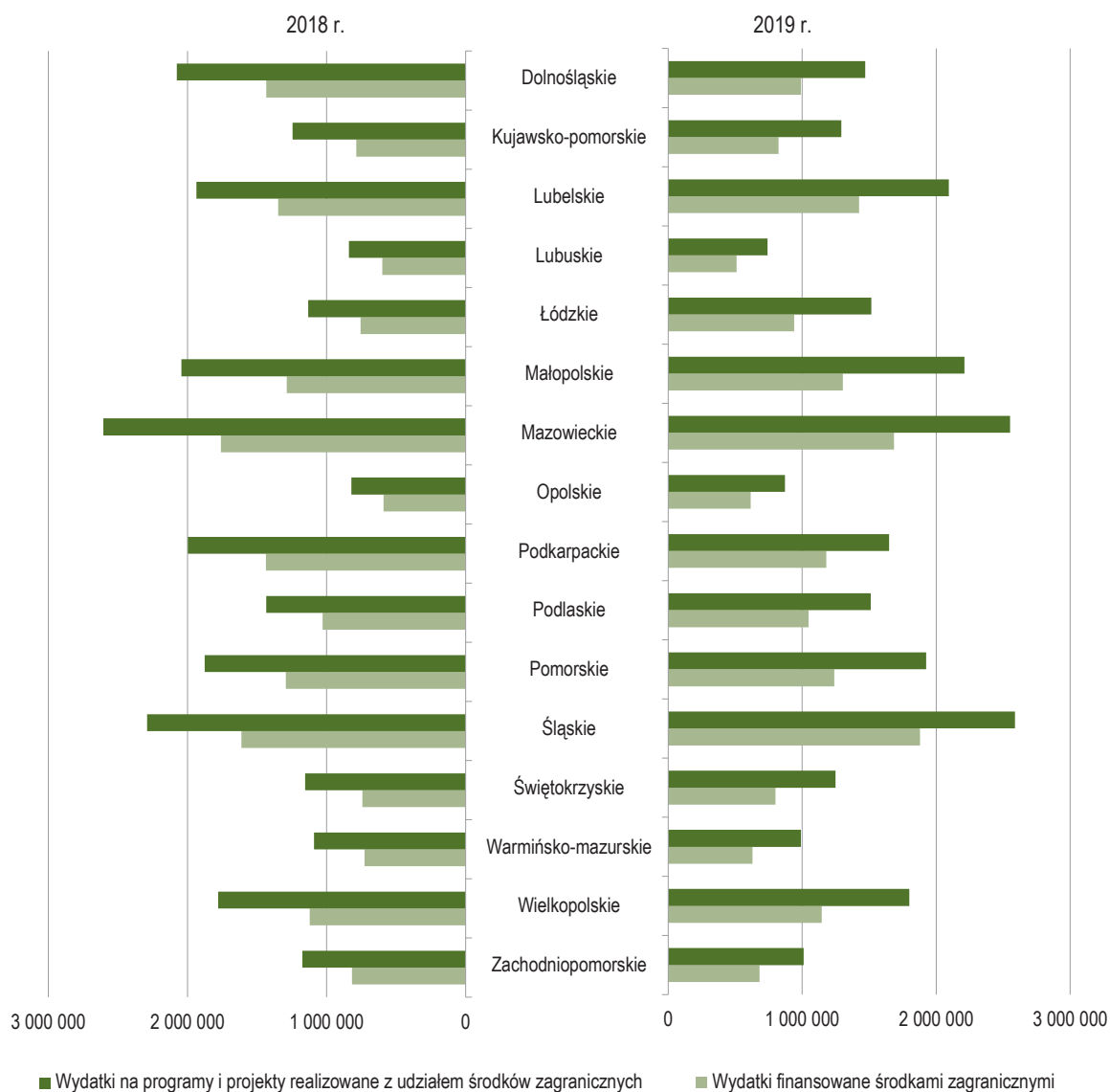
Na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych⁴ jst przeznaczyły w 2019 r. 25 469 392 tys. zł (w tym wydatków finansowanych środkami zagranicznymi⁵ 16 897 260 tys. zł), co stanowiło odpowiednio 9,1% i 6,0% udziału w wydatkach ogółem. W porównaniu z 2018 r. wykonanie wydatków na programy

⁴ W sprawozdaniu KR RIO kwota wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy wydatkowe 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).

⁵ W sprawozdaniu KR RIO kwota wydatków z tytułu środków zagranicznych uwzględnia paragrafy wydatkowe z czwartą cyfrą 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych zmniejszyły się o 18 136 tys. zł (o 0,1%), a wykonanie wydatków finansowanych środkami zagranicznymi zmniejszyło się o 437 393 tys. zł (o 2,5%).

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatki finansowane środkami zagranicznymi w latach 2018 i 2019 wg województw (w tys. zł)



Najwyższe kwoty wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych zrealizowały jst województwa śląskiego – 2 588 925 tys. zł, a najniższe wydatki poniosły jst województwa lubuskiego – 740 993 tys. zł.

Najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem wystąpił w jst województwa podlaskiego i wyniósł 16,8% wydatków ogółem; w jst tego województwa najwyższy był także udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem (11,6%).

Udział wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach budżetowych ogółem w 2019 r.

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)	Wydatki finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem (w %)	Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem (w %)
Polska, z tego:	280 209 015	25 469 392	16 897 260	9,1	6,0
Dolnośląskie	20 737 935	1 469 445	990 094	7,1	4,8
Kujawsko-pomorskie	14 594 551	1 292 541	824 182	8,9	5,6
Lubelskie	14 723 269	2 093 557	1 423 634	14,2	9,7
Lubuskie	7 075 247	740 993	511 184	10,5	7,2
Łódzkie	17 053 844	1 516 195	939 903	8,9	5,5
Małopolskie	24 071 564	2 211 663	1 303 870	9,2	5,4
Mazowieckie	46 942 974	2 551 672	1 685 695	5,4	3,6
Opolskie	6 778 399	871 075	614 852	12,9	9,1
Podkarpackie	14 804 610	1 648 361	1 180 970	11,1	8,0
Podlaskie	9 003 196	1 511 860	1 047 893	16,8	11,6
Pomorskie	18 402 059	1 924 969	1 238 825	10,5	6,7
Śląskie	30 262 945	2 588 925	1 878 771	8,6	6,2
Świętokrzyskie	8 527 105	1 247 916	800 137	14,6	9,4
Warmińsko-mazurskie	10 152 848	991 228	629 151	9,8	6,2
Wielkopolskie	24 685 962	1 798 621	1 146 706	7,3	4,6
Zachodniopomorskie	12 392 507	1 010 371	681 392	8,2	5,5

W 2019 r. w wydatkach jst finansowanych środkami zagranicznymi wydatki bieżące miały znacznie mniejszy udział niż wydatki majątkowe. Wydatki bieżące finansowane środkami zagranicznymi wyniosły w skali całego kraju 3 300 075 tys. zł, co stanowiło 19,5% wydatków finansowanych środkami zagranicznymi ogółem. Najwyższe wydatki bieżące zrealizowały jst województwa małopolskiego – 346 924 tys. zł (10,5% wydatków bieżących ogółem), a najniższe wydatki bieżące wykonały jst województwa lubuskiego – 96 590 tys. zł (2,9% ogólnej kwoty wydatków bieżących).

W grupie wydatków bieżących istotną pozycję zajmowały wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, które stanowiły 38,7% ogółu wydatków bieżących. Udział tej grupy wydatków w wydatkach bieżących był zróżnicowany w poszczególnych województwach i wynosił od 31,3% w województwie pomorskim do 45,1% wydatków bieżących w województwie śląskim. Najwyższe kwoty wydatków na wynagrodzenia finansowane źródłami zagranicznymi wykonały jst województwa śląskiego (140 273 tys. zł, co stanowiło 11,0% ogólnej kwoty wydatków bieżących na wynagrodzenia).

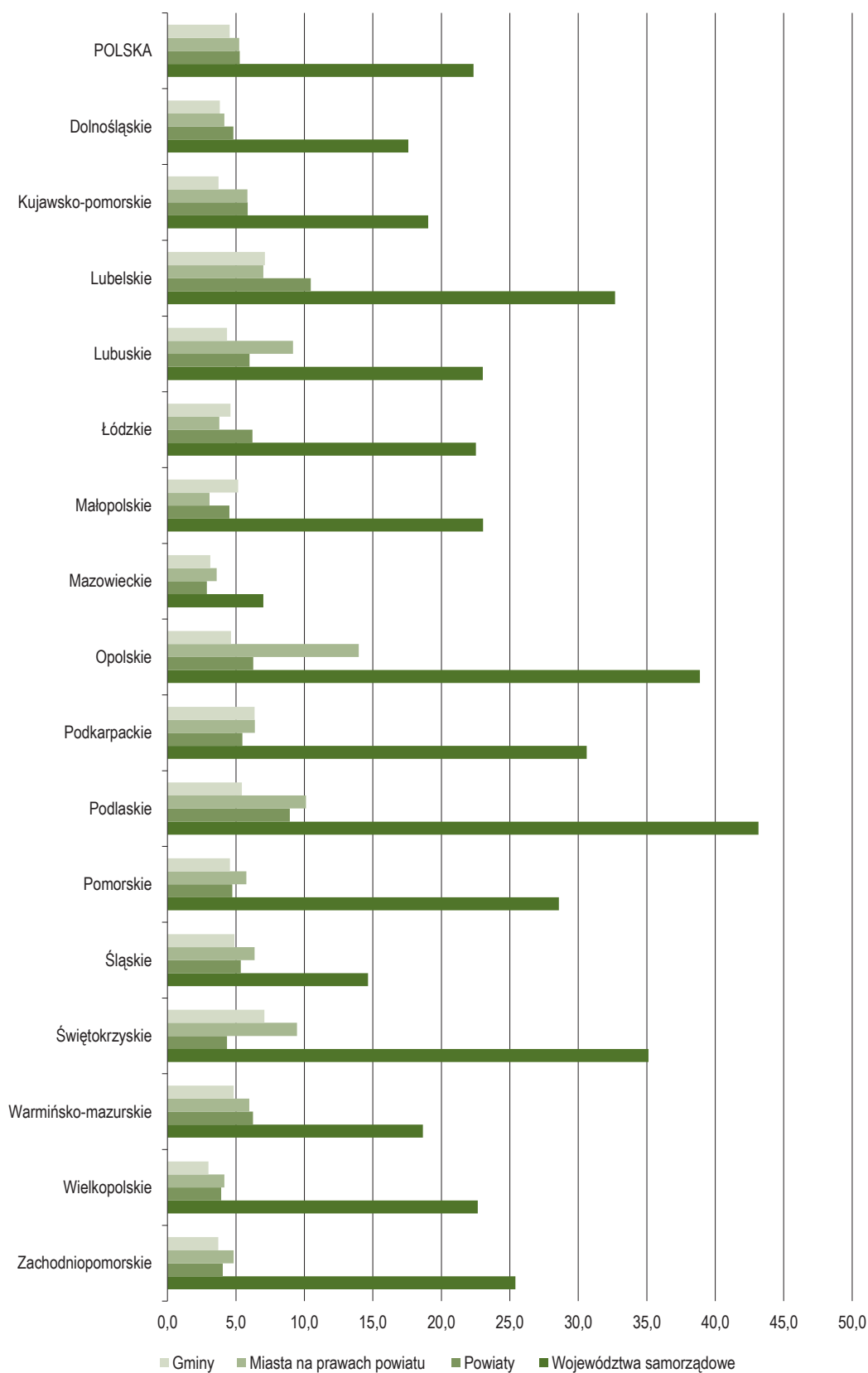
Udział wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach jst ze źródeł zagranicznych w 2019 r. wg województw

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)	w tym wydatki inwestycyjne (w tys. zł)	Udział 7:2 (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Polska, z tego:	16 897 260	3 300 075	1 277 050	38,7	19,5	13 597 185	13 597 185	80,5
Dolnośląskie	990 094	235 000	103 455	44,0	23,7	755 093	755 093	76,3
Kujawsko-pomorskie	824 182	239 068	81 331	34,0	29,0	585 115	585 115	71,0
Lubelskie	1 423 634	234 370	87 158	37,2	16,5	1 189 265	1 189 265	83,5
Lubuskie	511 184	96 590	40 072	41,5	18,9	414 594	414 594	81,1
Łódzkie	939 903	248 905	89 733	36,1	26,5	690 999	690 999	73,5
Małopolskie	1 303 870	346 924	123 581	35,6	26,6	956 945	956 945	73,4
Mazowieckie	1 685 695	250 837	112 854	45,0	14,9	1 434 859	1 434 859	85,1
Opolskie	614 852	120 551	45 546	37,8	19,6	494 301	494 301	80,4
Podkarpackie	1 180 970	237 020	81 319	34,3	20,1	943 950	943 950	79,9
Podlaskie	1 047 893	154 807	54 085	34,9	14,8	893 086	893 086	85,2
Pomorskie	1 238 825	187 980	58 853	31,3	15,2	1 050 845	1 050 845	84,8
Śląskie	1 878 771	310 854	140 273	45,1	16,5	1 567 917	1 567 917	83,5
Świętokrzyskie	800 137	108 902	47 515	43,6	13,6	691 235	691 235	86,4
Warmińsko-mazurskie	629 151	157 002	58 465	37,2	25,0	472 150	472 150	75,0
Wielkopolskie	1 146 706	218 695	89 080	40,7	19,1	928 010	928 010	80,9
Zachodniopomorskie	681 392	152 570	63 730	41,8	22,4	528 822	528 822	77,6

W 2019 r. jst zrealizowały wydatki majątkowe finansowane środkami zagranicznymi w wysokości 13 597 185 tys. zł, co stanowiło 80,5% ogółu tego typu wydatków. Najwyższe wydatki majątkowe zrealizowały jst województwa śląskiego – 1 567 917 tys. zł, co stanowiło 11,5% ogółu wydatków majątkowych finansowanych środkami zagranicznymi.

W 2019 r., podobnie jak w latach poprzednich, wśród wszystkich typów jst najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem (**tabela 11.1.**) odnotowano w województwach samorządowych, w których stanowiły one 33,0% wydatków ogółem. Także udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem był najwyższy w województwach samorządowych i wyniósł 22,3%. Niższy udział wystąpił w miastach na prawach powiatu (odpowiednio 8,4% oraz 5,6% wydatków ogółem), w powiatach (7,3% i 5,3% wydatków) i w gminach (7,2% oraz 4,5% wydatków).

Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w układzie województw w 2019 r. (w %)



W województwach samorządowych odnotowano także najwyższy udział wydatków inwestycyjnych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych ogółem, który stanowił 63,1%. Także udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem był najwyższy w województwach samorządowych i wyniósł 43,4%. Niższy odnotowały miasta na prawach powiatu (odpowiednio 47,7% i 30,4%), gminy (odpowiednio 39,3% i 23,9%) oraz powiaty (27,5% oraz 17,8%).

Udział wydatków inwestycyjnych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w 2019 r.

Wyszczególnienie	Wydatki inwestycyjne ogółem (w tys. zł)	Wydatki inwestycyjne na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)	Udział 3:2 (w %)	Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	Udział 5:2 (w %)
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	48 973 868	21 235 755	43,4	13 597 185	27,8
– gminy	22 425 856	8 807 925	39,3	5 363 364	23,9
– m.st. Warszawa	2 325 471	905 493	38,9	668 412	28,7
– miasta na prawach powiatu	12 337 676	5 879 193	47,7	3 745 483	30,4
– powiaty	5 215 589	1 433 736	27,5	927 153	17,8
– województwa samorządowe	6 669 275	4 209 409	63,1	2 892 773	43,4

Wydatki na projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych ponoszone były w różnych działach⁶. Kierunki wydatkowania tych środków przedstawia poniższe zestawienie.

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych i wydatki finansowane środkami zagranicznymi oraz struktura tych grup wydatków wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.

Działy klasyfikacji budżetowej	Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)	Struktura (w %)	Wydatki finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	Struktura (w %)
Wydatki budżetowe, w tym:	25 469 392	100,0	16 897 260	100,0
600 – Transport i łączność	10 397 550	40,8	7 243 123	42,9
900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3 777 781	14,8	2 442 645	14,5
801 – Oświata i wychowanie	2 580 524	10,1	1 915 050	11,3
010 – Rolnictwo i łowiectwo	1 346 938	5,3	771 569	4,6
921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 291 691	5,1	632 570	3,7
750 – Administracja publiczna	1 073 614	4,2	847 907	5,0
853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	963 851	3,8	635 583	3,8
700 – Gospodarka mieszkaniowa	800 717	3,1	460 949	2,7
852 – Pomoc społeczna	571 293	2,2	374 074	2,2
851 – Ochrona zdrowia	565 932	2,2	169 815	1,0
Pozostałe	2 099 501	8,4	1 403 974	8,3

Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższe środki na realizację programów i projektów z udziałem środków zagranicznych zostały poniesione w dziale Transport i łączność – 10 397 550 tys. zł, co stanowiło 40,8% wykonanych wydatków na realizację programów i projektów z udziałem środków zagranicznych. W dalszej kolejności zrealizowano wydatki w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w kwocie 3 777 781 tys. zł, tj. 14,8% wydatków, oraz w dziale Oświata i wychowanie w wysokości 2 580 524 tys. zł, tj. 10,1% wydatków.

⁶ Rozporządzenie 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 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.).

Wydatki bieżące i majątkowe na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatki bieżące i majątkowe finansowane środkami zagranicznymi wg działów klasyfikacji budżetowej w 2019 r.

Działy klasyfikacji budżetowej	Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)		Wydatki finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	
	bieżące	majątkowe	bieżące	majątkowe
Wydatki budżetowe, w tym:	4 233 637	21 235 755	3 300 075	13 597 185
600 – Transport i łączność	66 560	10 330 990	56 729	7 186 394
900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	46 727	3 731 054	34 575	2 408 070
801 – Oświata i wychowanie	1 323 014	1 257 510	1 136 091	778 958
010 – Rolnictwo i łowiectwo	147 728	1 199 210	94 044	677 526
921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	60 323	1 231 368	48 433	584 137
750 – Administracja publiczna	786 795	286 819	658 863	189 043
853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	858 392	105 459	574 356	61 227
700 – Gospodarka mieszkaniowa	8 047	792 670	5 652	455 296
852 – Pomoc społeczna	394 150	177 144	262 587	111 487
851 – Ochrona zdrowia	20 785	545 147	16 102	153 713
Pozostałe	521 117	1 578 384	412 640	991 335

W 2019 r. najwyższe kwoty wydatków majątkowych, wynoszące 10 330 990 tys. zł, poniesiono na inwestycje z zakresu transportu i łączności (48,7% ogółu wydatków majątkowych). Wydatki majątkowe zrealizowano też, chociaż w znacznie mniejszym stopniu, w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (3 731 054 tys. zł, tj. 17,6% wydatków majątkowych) oraz oświaty i wychowania (1 257 510 tys. zł, tj. 5,9% wydatków majątkowych).

W zakresie wydatków bieżących w 2019 r. najwyższe kwoty zostały przeznaczone na zadania z zakresu oświaty i wychowania (1 323 014 tys. zł, tj. 31,3% wydatków bieżących), pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (858 392 tys. zł, co stanowiło 20,3% wydatków bieżących) oraz administracji publicznej (786 795 tys. zł, tj. 18,6% wydatków bieżących na programy i projekty).

3. Przychody i rozchody związane z realizacją zadań z udziałem środków zagranicznych

W 2019 r. kwota kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych oraz wyemitowanych na ten cel papierów wartościowych wyniosła 1 772 936 tys. zł i stanowiła 12,3% ogólnej kwoty zaciągniętych przez jst kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. Udział kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych zaciągniętych na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych w ogólnej kwocie przychodów z tych tytułów był bardzo zróżnicowany w poszczególnych województwach i wyniósł od 3,5% w województwie podlaskim do 24,8% w województwie śląskim.

Najwyższe kwoty przychodów ze źródeł zwrotnych na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych odnotowały jst województwa śląskiego – 322 106 tys. zł, a najniższe jst województwa podlaskiego – 19 422 tys. zł.

W 2019 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, kwota przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek lub wyemitowanych obligacji na realizację zadań wykonywanych z udziałem środków zagranicznych zmniejszyła się o 222 059 tys. zł, tj. o 11,1%.

Przychody z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych wg województw w 2019 r.

Wyszczególnienie	Kredyty, pożyczki oraz papiery wartościowe ogółem (w tys. zł)	Kredyty, pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)	Udział 3:2 (w %)
1	2	3	4
Polska, z tego:	14 444 746	1 772 936	12,3
Dolnośląskie	1 098 788	166 496	15,2
Kujawsko-pomorskie	758 687	42 682	5,6
Lubelskie	860 268	195 291	22,7
Lubuskie	392 516	35 672	9,1
Łódzkie	1 157 360	117 735	10,2
Małopolskie	1 519 681	189 192	12,4
Mazowieckie	1 137 051	52 753	4,6
Opolskie	488 831	109 060	22,3
Podkarpackie	734 619	164 837	22,4
Podlaskie	559 086	19 422	3,5
Pomorskie	1 225 918	53 062	4,3
Śląskie	1 300 070	322 106	24,8
Świętokrzyskie	440 201	59 712	13,6
Warmińsko-mazurskie	567 003	80 930	14,3
Wielkopolskie	1 420 152	116 882	8,2
Zachodniopomorskie	784 515	47 103	6,0

W 2019 r. jst spłacały wcześniej zaciągnięte zobowiązania na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych. Spłata kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację tych zadań oraz wykup obligacji wyniosły 985 075 tys. zł, tj. 9,8% ogólnej kwoty dokonanych spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji. W porównaniu z rokiem poprzednim, w 2019 r. kwota rozchodów z tytułu spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację zadań realizowanych z udziałem środków zagranicznych oraz wykupu obligacji komunalnych zwiększyła się o 118 505 tys. zł, tj. o 13,7%.

Najwyższe rozchody z tych tytułów były udziałem jst województwa śląskiego – 142 175 tys. zł, a najniższe jst województwa pomorskiego – 21 496 tys. zł.

Rozchody z tytułu spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych wyemitowanych na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych wg województw w 2019 r.

Wyszczególnienie	Spłata kredytów i pożyczek (w tys. zł)	Spłata kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)	Udział 3:2 (w %)
1	2	3	4
Polska, z tego:	10 022 958	985 075	9,8
Dolnośląskie	878 123	104 645	11,9
Kujawsko-pomorskie	459 221	43 975	9,6
Lubelskie	581 890	90 846	15,6
Lubuskie	247 380	23 036	9,3
Łódzkie	589 137	42 230	7,2
Małopolskie	949 916	107 295	11,3
Mazowieckie	1 616 585	41 210	2,5
Opolskie	285 486	53 894	18,9
Podkarpackie	525 925	74 368	14,1
Podlaskie	271 264	25 953	9,6
Pomorskie	605 237	21 496	3,6
Śląskie	869 336	142 175	16,4
Świętokrzyskie	254 615	31 302	12,3
Warmińsko-mazurskie	400 341	44 919	11,2
Wielkopolskie	1 066 855	108 951	10,2
Zachodniopomorskie	421 648	28 778	6,8

Tabela 11.1. Dochody i wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2019 r. (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem	w tym:		Udział w dochodach ogółem		Wydatki ogółem	w tym:		Udział w wydatkach ogółem	
			dochody na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	w tym dochody ze źródeł zagranicznych	4:3 (w %)	5:3 (w %)		wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	w tym wydatki ze źródeł zagranicznych	9:8 (w %)	10:8 (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	P O L S K A, w tym:	278 507 047	18 863 411	17 343 970	6,8	6,2	280 209 015	25 469 392	16 897 260	9,1	6,0
2	gminy	135 161 458	7 124 483	6 815 414	5,3	5,0	135 316 895	9 719 744	6 156 331	7,2	4,5
3	m.st. Warszawa	18 109 407	594 045	591 882	3,3	3,3	18 715 019	951 410	708 527	5,1	3,8
4	miasta na prawach powiatu	75 784 964	4 307 986	4 200 646	5,7	5,5	78 170 437	6 579 109	4 362 702	8,4	5,6
5	powiaty	30 696 261	1 783 277	1 632 571	5,8	5,3	29 630 700	2 153 714	1 562 865	7,3	5,3
6	województwa samorządowe	18 754 957	5 053 618	4 103 456	26,9	21,9	18 375 964	6 065 415	4 106 834	33,0	22,3
7	Dolnośląskie, w tym:	20 867 606	1 284 478	1 195 635	6,2	5,7	20 737 935	1 469 445	990 094	7,1	4,8
8	gminy	10 477 774	538 593	524 758	5,1	5,0	10 477 055	622 297	399 524	5,9	3,8
9	miasta na prawach powiatu	6 806 125	343 450	332 807	5,0	4,9	6 848 258	404 563	284 043	5,9	4,1
10	powiaty	2 403 409	158 598	152 943	6,6	6,4	2 297 990	132 475	110 403	5,8	4,8
11	województwa samorządowe	1 180 298	243 837	185 127	20,7	15,7	1 114 631	310 111	196 123	27,8	17,6
12	Kujawsko-pomorskie, w tym:	14 468 835	934 797	885 942	6,5	6,1	14 594 551	1 292 541	824 182	8,9	5,6
13	gminy	6 930 872	297 647	292 446	4,3	4,2	6 938 804	418 794	258 816	6,0	3,7
14	miasta na prawach powiatu	5 031 227	341 528	329 570	6,8	6,6	5 204 860	526 700	303 890	10,1	5,8
15	powiaty	1 609 350	107 910	103 453	6,7	6,4	1 555 839	124 842	91 124	8,0	5,9
16	województwa samorządowe	897 386	187 712	160 472	20,9	17,9	895 048	222 205	170 352	24,8	19,0
17	Lubelskie, w tym:	14 718 189	1 552 864	1 402 269	10,6	9,5	14 723 269	2 093 557	1 423 634	14,2	9,7
18	gminy	7 889 229	623 984	585 315	7,9	7,4	7 877 303	852 786	560 182	10,8	7,1
19	miasta na prawach powiatu	3 598 518	222 826	217 753	6,2	6,1	3 658 500	338 933	255 786	9,3	7,0
20	powiaty	2 021 353	221 692	186 472	11,0	9,2	1 953 310	325 887	204 314	16,7	10,5
21	województwa samorządowe	1 209 088	484 362	412 728	40,1	34,1	1 234 157	575 950	403 352	46,7	32,7
22	Lubuskie, w tym:	7 100 719	594 945	550 416	8,4	7,8	7 075 247	740 993	511 184	10,5	7,2
23	gminy	3 853 641	177 139	172 908	4,6	4,5	3 802 741	247 769	165 035	6,5	4,3
24	miasta na prawach powiatu	1 889 166	213 305	208 568	11,3	11,0	1 906 375	242 768	174 771	12,7	9,2
25	powiaty	868 772	51 012	45 037	5,9	5,2	841 029	64 595	50 439	7,7	6,0
26	województwa samorządowe	489 140	153 489	123 903	31,4	25,3	525 103	185 861	120 939	35,4	23,0
27	Łódzkie, w tym:	16 798 793	977 830	901 514	5,8	5,4	17 053 844	1 516 195	939 903	8,9	5,5
28	gminy	8 643 468	437 231	426 377	5,1	4,9	8 759 067	665 695	402 262	7,6	4,6
29	miasta na prawach powiatu	5 309 069	155 148	149 863	2,9	2,8	5 491 859	397 320	207 515	7,2	3,8
30	powiaty	1 867 868	119 245	111 020	6,4	5,9	1 846 035	151 104	114 548	8,2	6,2
31	województwa samorządowe	978 388	266 206	214 254	27,2	21,9	956 883	302 076	215 578	31,6	22,5
32	Małopolskie, w tym:	23 802 206	1 506 678	1 353 587	6,3	5,7	24 071 564	2 211 663	1 303 870	9,2	5,4
33	gminy	12 532 691	689 368	659 463	5,5	5,3	12 642 599	1 062 950	652 374	8,4	5,2
34	miasta na prawach powiatu	7 352 516	273 040	266 750	3,7	3,6	7 700 598	481 580	235 948	6,3	3,1
35	powiaty	2 499 485	130 605	111 362	5,2	4,5	2 394 602	150 502	108 147	6,3	4,5
36	województwa samorządowe	1 417 515	413 665	316 012	29,2	22,3	1 333 766	516 632	307 400	38,7	23,0
37	Mazowieckie, w tym:	46 406 243	1 830 236	1 666 375	3,9	3,6	46 942 974	2 551 672	1 685 695	5,4	3,6
38	gminy	17 667 884	685 282	650 157	3,9	3,7	17 795 461	857 665	555 512	4,8	3,1
39	m.st. Warszawa	18 109 407	594 045	591 882	3,3	3,3	18 715 019	951 410	708 527	5,1	3,8
40	miasta na prawach powiatu	3 363 484	94 190	87 031	2,8	2,6	3 426 823	147 206	86 851	4,3	2,5
41	powiaty	3 946 062	134 746	118 072	3,4	3,0	3 778 177	158 580	108 903	4,2	2,9
42	woj. samorządowe	3 319 406	321 972	219 233	9,7	6,6	3 227 494	436 811	225 903	13,5	7,0
43	Opolskie, w tym:	6 665 327	674 026	619 824	10,1	9,3	6 778 399	871 075	614 852	12,9	9,1
44	gminy	4 037 113	200 071	187 270	5,0	4,6	4 109 712	316 534	190 282	7,7	4,6
45	miasta na prawach powiatu	1 141 372	183 079	181 861	16,0	15,9	1 181 431	213 617	164 971	18,1	14,0
46	powiaty	936 010	53 985	51 356	5,8	5,5	977 034	91 137	61 207	9,3	6,3
47	województwa samorządowe	550 832	236 891	199 337	43,0	36,2	510 222	249 787	198 391	49,0	38,9
48	Podkarpackie, w tym:	14 913 548	1 435 635	1 305 162	9,6	8,8	14 804 610	1 648 361	1 180 970	11,1	8,0
49	gminy	9 116 551	691 102	650 183	7,6	7,1	9 171 608	840 003	583 430	9,2	6,4
50	miasta na prawach powiatu	2 585 180	190 393	178 089	7,4	6,9	2 601 550	238 511	166 022	9,2	6,4
51	powiaty	2 053 487	125 100	114 236	6,1	5,6	1 974 616	139 241	107 911	7,1	5,5
52	województwa samorządowe	1 158 330	429 040	362 654	37,0	31,3	1 056 835	430 606	323 606	40,7	30,6
53	Podlaskie, w tym:	8 906 280	1 155 331	1 049 527	13,0	11,8	9 003 196	1 511 860	1 047 893	16,8	11,6
54	gminy	3 881 823	269 912	242 424	7,0	6,2	3 791 360	367 501	206 262	9,7	5,4
55	miasta na prawach powiatu	3 117 651	322 365	316 759	10,3	10,2	3 274 080	475 732	330 963	14,5	10,1
56	powiaty	1 022 506	92 901	81 870	9,1	8,0	951 084	107 004	84 936	11,3	8,9
57	województwa samorządowe	884 299	470 154	408 474	53,2	46,2	986 671	561 624	425 732	56,9	43,1

cd. tabeli 11.1. ...

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem	w tym:		Udział w dochodach ogółem		Wydatki ogółem	w tym:		Udział w wydatkach ogółem	
			dochody na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	w tym dochody ze źródeł zagranicznych	4:3 (w %)	5:3 (w %)		wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	w tym wydatki ze źródeł zagranicznych	9:8 (w %)	10:8 (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
58	Pomorskie, w tym:	18 082 300	1 380 792	1 326 710	7,6	7,3	18 402 059	1 924 969	1 238 825	10,5	6,7
59	gminy	8 536 297	456 495	448 799	5,3	5,3	8 584 237	651 760	390 818	7,6	4,6
60	miasta na prawach powiatu	6 428 589	414 229	410 218	6,4	6,4	6 671 596	655 961	384 788	9,8	5,8
61	powiaty	1 830 463	97 044	92 952	5,3	5,1	1 828 558	111 095	86 591	6,1	4,7
62	województwa samorządowe	1 286 950	413 025	374 741	32,1	29,1	1 317 668	506 152	376 628	38,4	28,6
63	Śląskie, w tym:	30 070 314	1 807 380	1 690 336	6,0	5,6	30 262 945	2 588 925	1 878 771	8,6	6,2
64	gminy	10 098 401	554 179	536 492	5,5	5,3	10 086 168	745 034	493 098	7,4	4,9
65	miasta na prawach powiatu	16 225 554	854 619	834 970	5,3	5,1	16 657 999	1 335 847	1 058 367	8,0	6,4
66	powiaty	2 082 909	107 632	102 483	5,2	4,9	2 025 198	137 593	108 456	6,8	5,4
67	województwa samorządowe	1 663 450	290 950	216 392	17,5	13,0	1 493 580	370 452	218 850	24,8	14,7
68	Świętokrzyskie, w tym:	8 655 137	907 081	828 184	10,5	9,6	8 527 105	1 247 916	800 137	14,6	9,4
69	gminy	5 156 626	394 719	365 826	7,7	7,1	5 099 815	603 187	361 168	11,8	7,1
70	miasta na prawach powiatu	1 491 106	174 676	171 184	11,7	11,5	1 544 716	203 596	146 089	13,2	9,5
71	powiaty	1 307 219	58 560	54 943	4,5	4,2	1 196 691	75 638	51 943	6,3	4,3
72	województwa samorządowe	700 186	279 126	236 232	39,9	33,7	685 883	365 494	240 938	53,3	35,1
73	Warmińsko-mazurskie, w tym:	10 140 011	736 530	656 540	7,3	6,5	10 152 848	991 228	629 151	9,8	6,2
74	gminy	5 885 436	313 960	303 580	5,3	5,2	5 906 683	444 844	285 939	7,5	4,8
75	miasta na prawach powiatu	2 010 376	141 482	136 802	7,0	6,8	2 006 214	176 247	119 887	8,8	6,0
76	powiaty	1 569 929	92 348	87 537	5,9	5,6	1 566 359	150 439	97 702	9,6	6,2
77	województwa samorządowe	674 269	188 740	128 621	28,0	19,1	673 592	219 698	125 624	32,6	18,6
78	Wielkopolskie, w tym:	24 822 769	1 344 129	1 223 666	5,4	4,9	24 685 962	1 798 621	1 146 706	7,3	4,6
79	gminy	14 345 571	542 623	524 152	3,8	3,7	14 248 311	683 531	427 782	4,8	3,0
80	miasta na prawach powiatu	5 803 321	181 299	178 740	3,1	3,1	5 916 616	427 954	245 805	7,2	4,2
81	powiaty	3 125 003	168 656	163 690	5,4	5,2	2 943 691	146 019	115 677	5,0	3,9
82	województwa samorządowe	1 548 874	451 550	357 084	29,2	23,1	1 577 343	541 117	357 442	34,3	22,7
83	Zachodniopomorskie, w tym:	12 088 770	740 676	688 284	6,1	5,7	12 392 507	1 010 371	681 392	8,2	5,5
84	gminy	6 108 081	252 178	245 265	4,1	4,0	6 025 971	339 393	223 847	5,6	3,7
85	miasta na prawach powiatu	3 631 709	202 355	199 683	5,6	5,5	4 078 961	312 575	197 006	7,7	4,8
86	powiaty	1 552 435	63 244	55 143	4,1	3,6	1 500 489	87 565	60 564	5,8	4,0
87	województwa samorządowe	796 544	222 900	188 194	28,0	23,6	787 087	270 838	199 975	34,4	25,4

Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r. – synteza

Uchwalanie budżetu i jego zmiany

Od 1 stycznia 2019 r. gospodarkę finansową na podstawie uchwalonych budżetów prowadziło 79,0% jednostek samorządu terytorialnego (2 344). Budżety na 2019 r. w terminie późniejszym, tj. do 31 stycznia 2019 r., uchwalilo 20,6% jst (611). Ponadto 4 jst uchwały budżety po 31 stycznia 2019 r. na podstawie art. 240a ust. 4 uofp, uzyskując pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej o programie postępowania naprawczego. Podobnie jak w 2018 r., na rok 2019 regionalne izby obrachunkowe ustaliły budżety dla 7 jst.

Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

W 2019 r. dochody budżetowe jst zrealizowane zostały w kwocie 278 507 047 tys. zł, tj. 99,0% planu. W porównaniu do dochodów z 2018 r. wzrosły one o 10,6% (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji o 8,3%), tempo wzrostu dochodów było wyższe niż rok wcześniej o 1,0 punkt procentowy. Wzrost wskaźnika dochodów ogółem odnotowano we wszystkich typach samorządów, w tym najniższy wzrost osiągnęło m.st. Warszawa (o 6,5%), a do gmin wpłynęły środki na poziomie 111,3% dochodów ubiegłorocznych.

Największą część dochodów samorządowych (48,7%) stanowią dochody własne, które wzrosły o 9,5%. Samorzady otrzymały o 13,5% więcej dotacji celowych (stanowiących 29,1% dochodów), a subwencja ogółem (22,2% dochodów) była o 9,4% wyższa niż w roku poprzednim.

Począwszy od 2016 r., nastąpiła zmiana w strukturze dochodów samorządowych spowodowana przekazywaniem (od II kwartału tego roku) środków na realizację rządowego programu stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych (program „Rodzina 500+”). W 2019 r. zgromadzone środki w 51,3% opierały się na dochodach transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych i subwencji (w stosunku do roku ubiegłego udział dotacji celowych w strukturze dochodów jst zwiększył się o 0,8 punktu procentowego, a dochody z tytułu subwencji ogólnej spadły o 0,2 punktu procentowego). Pozostała część – 48,7% pochodziła z dochodów własnych.

W grupie dotacji celowych czwarty rok z rzędu zdecydowanie większe środki wpłynęły na realizację zadań zleconych (w związku z przekazaniem samorządom – przede wszystkim gminom i miastom na prawach powiatu – środków na wykonanie zadania zleconego na wypłatę świadczeń wychowawczych „Rodzina 500+”). Wpływy z tego tytułu przekraczały połowę (58,7%) dotacji na zadania zlecone i stanowiły ponad 1/3 (38,5%) ogólnej kwoty otrzymanych dotacji celowych.

Dochody bieżące stanowiły zdecydowaną większość dochodów ogółem (91,0%) i wzrosły o 10,3%, tj. w stopniu niższym niż majątkowe – o 13,4%.

Wydatki budżetowe zrealizowane zostały w wysokości 280 209 015 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych, jst nie wykonały ich w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości realizacja wyniosła 93,5% i była zbliżona do poziomu roku poprzedniego (93,2%). Jak co roku, samorzady trafniej planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Wydatki bieżące wykonane zostały przez jst w 95,7% (w 2018 r. – 95,8%), podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych wyniósł 84,6% (w 2018 r. – 84,2%). W 2019 r. odwrócone zostało zjawisko większej dynamiki wydatków niż dochodów – wzrost wydatków był o 2,6 punktu procentowego niższy niż dochodów. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 8,0% (realnie o 5,7%), rok wcześniej – o 12,7% (realnie o 11,1%). Wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych wyniósł 95,9% (w 2018 r. – 152,5%), natomiast przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w jst w kraju wyniosło 11,0% i było wyższe niż rok wcześniej o 5,1 punktu procentowego.

W 2019 r. w strukturze wydatków zaszły zmiany polegające na wzroście udziału wydatków bieżących i spadku wydatków majątkowych. Udział części bieżącej zwiększył się w stosunku do ubiegłego roku o 2,2 punktu procentowego i wyniósł 81,8%, natomiast część budżetów dotycząca wydatków majątkowych spadła do poziomu 18,2%. W 2019 r. zmniejszyła się liczba jst, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi – jednostki takie stanowiły 90,1% ogółu jst (w 2018 r. – 92,5%). Wydatki bieżące jst koncentrowały się głównie na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem oraz rodziną, natomiast wydatki inwestycyjne prawie w połowie przeznaczane były przez jst na zadania związane z transportem i łącznością.

W latach 2015 i 2016 budżety jst zamknęły się *per saldo* nadwyżką budżetową, natomiast od 2017 r. samorzady realizują wydatki budżetowe wyższe od dochodów. W 2019 r. deficyt jst wyniósł 1 701 968 tys. zł i stanowił 0,6% w relacji do dochodów, przy zakładanym 6,5% planowanych dochodów. W porównaniu do ubiegłego

roku kwota deficytu znacznie się zmniejszyła (w 2018 r. wynosił on 7 539 849 tys. zł). Analiza wykonania budżetów jst na poszczególnych szczeblach wykazała kilka możliwych przyczyn zamknięcia roku na poziomie wyższym niż prognozowano. Wśród nich można wymienić realizację dochodów z tytułu pozyskania środków z Funduszu Dróg Samorządowych, możliwych do wykorzystania w trzech kolejnych latach budżetowych, a także niższe niż pierwotnie zakładano wykonanie wydatków inwestycyjnych, m.in. w wielu przypadkach w związku z pozyskaniem środków pochodzących z budżetu UE w wielkościach niższych niż planowane. Z całą pewnością na wynik zamknięcia roku miało też wpływ ostrożne podejście samorządowców do konstruowania planu zarówno po stronie dochodów jak i wydatków budżetowych. Niedobór budżetowy finansowany był głównie środkami pochodzącymi z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (72,0%). W porównaniu do poprzedniego roku samorządy zaciągnęły o 10,9% mniej przychodów zwrotnych, w tym kwoty przychodów z tytułu krajowych kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych i przychodów zwrotnych związanych z realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych zmniejszyła się odpowiednio o 10,9% i 11,1%.

Na spłatę długu zwrotnego jednostki przeznaczyły o 14,6% więcej środków, w tym spłata krajowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych zwiększyły się o 14,7%, a rozchody związane ze spłatą długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych – o 13,7%.

W strukturze przychodów udział wolnych środków oraz nadwyżki budżetowej był wyższy niż zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych (odpowiednio 55,3% i 43,6%). W rozchodach zdecydowanie dominowała spłata długu zwrotnego (88,7%).

Rok 2019 był drugim rokiem, w którym utrzymała się tendencja wzrostu kwoty długu jst. Wielkość zadłużenia ogółem zwiększyła się w stosunku do ubiegłego roku o 7,8%. Mimo zwiększenia kwoty długu samorządowego poziom relacji zobowiązań do dochodów wynosił 29,5% i był niższy niż rok wcześniej o 0,7 punktu procentowego. Kwota należności jst w 2019 r. spadła w stosunku do roku ubiegłego o 8,8%, w tym należności wymagalne zmniejszyły się o 9,9%.

Budżety gmin (dochody i wydatki) stanowiły około 48% wielkości wykonanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, miast na prawach powiatu – około 28%, powiatów – około 11%, m.st. Warszawy – około 7%, a województw samorządowych – około 6%. Ogólna kwota zobowiązań wszystkich jst w 40,5% składała się ze zobowiązań miast na prawach powiatu, w 39,5% gmin, w 8,0% powiatów, w 7,3% województw samorządowych i w 4,7% m.st. Warszawy. Zadłużenie samorządu terytorialnego stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 7,9%, mimo że jednostki te gospodarują dochodami sięgającymi 69,5% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe równe są 67,6% wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa.

Wykonanie budżetów przez gminy

Dochody budżetowe gmin w 2019 r. zostały zrealizowane w kwocie 135 161 458 tys. zł (98,6% planu). W porównaniu z rokiem poprzednim dochody ogółem wzrosły o 11,3% (realnie o 9,0%). Dochody własne, które stanowią największą część dochodów gmin (43,3%), wzrosły o 11,3%. Dotacji celowych (stanowiących 34,2% dochodów) gminy otrzymały o 14,1% więcej (w tym dotacji na zadania zlecone o 19,2% więcej), a środków z tytułu subwencji ogólnej (22,5% dochodów) o 7,3% więcej. Zrealizowano w 100,0% planowane dochody bieżące, które wzrosły o 10,8%, w tym dochody własne bieżące o 8,9%. Wykonanie planu dochodów majątkowych wyniosło 85,7% i były one wyższe o 16,9%, w tym dochody z tytułu dotacji na zadania inwestycyjne o 1,4% wyższe. Do budżetów gmin wpłynęło o 16,3% więcej bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych służących dofinansowaniu zadań inwestycyjnych.

Wydatki gmin wykonane w 2019 r. w kwocie 135 316 895 tys. zł (93,0% planu) wzrosły o 6,4% (realnie o 4,1%) w stosunku do poprzedniego roku. Wydatki bieżące były wyższe o 11,4% (i stanowiły 83,1% wydatków ogółem), a wydatki majątkowe były niższe o 12,7%, co spowodowało spadek ich udziału w strukturze wydatków o 3,7 punktów procentowych do 16,9%. Wydatki inwestycyjne gmin były niższe o 13,2% w porównaniu do poprzedniego roku, co spowodowało spadek ich udziału w wydatkach ogółem do 16,6%.

Połowa wydatków ogółem gmin dotyczyła realizacji zadań w dwóch działach: Oświata i wychowanie – 29,3% oraz Rodzina – 24,9% (w tym dziale klasyfikowane są wydatki na realizację programu „Rodzina 500+”). Z kolei połowa wydatków inwestycyjnych gmin przeznaczona była na rozwój infrastruktury transportowej – 32,2% oraz na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – 21,3%. Kwota wydatków gmin na inwestycje drogowe była jednak znacznie niższa niż w roku poprzednim – o 1 905 840 tys. zł, tj. o 20,9%.

Realizacja budżetów w gminach zakończyła się *per saldo* deficytem w kwocie 155 437 tys. zł, stanowiącym 0,1% osiągniętych dochodów. Zwiększyła się, o 673 jednostki (z 683 do 1 356), liczba gmin, które zakończyły rok budżetowy nadwyżką, która w tych gminach wyniosła łącznie 3 047 427 tys. zł.

Kwota długu gmin wzrosła o 7,6% do 32 369 253 tys. zł, przy czym zobowiązania wymagalne były niższe o 59,2% i wyniosły 36 264 tys. zł. Kredyty, pożyczki i obligacje stanowiły 99,9% długu. Zadłużenie gmin w relacji do wykonanych dochodów wyniosło 23,9% (spadek o 0,9 punktu procentowego).

Wykonanie budżetów przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa w 2019 r. uzyskało dochody w wysokości 18 109 407 tys. zł (100,7% planu) – o 6,5% wyższe niż w roku poprzednim. Złożyły się na to wyższe o 1,8% dochody własne (72,0% dochodów) oraz wyższa o 12,6% subwencja ogólna (12,5% dochodów) i wyższe o 28,7% dotacje celowe (15,5% dochodów). Plan dochodów bieżących zrealizowano w 100%. Dochody te wzrosły o 7,1%, natomiast dochody majątkowe (wykonane w 121,0% planu) zmniejszyły się o 6,1% w stosunku do roku poprzedniego. Dochody m.st. Warszawy z tytułu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania związane z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowaniu dzieci (tj. program „Rodzina 500+”) wyniosły 1 391 824 tys. zł (7,7% dochodów ogółem) i w porównaniu z rokiem poprzednim zwiększyły się o 74,8%.

Wydatki ogółem zrealizowane w kwocie 18 715 019 tys. zł (94,8% planu) były o 12,6% wyższe w stosunku do 2018 r. Zrealizowane wydatki bieżące wzrosły o 13,2% i stanowiły 87,3% wydatków ogółem, a wydatki majątkowe wzrosły o 8,5% i stanowiły 12,7% wydatków ogółem. Wydatki na inwestycje w wysokości 2 325 471 tys. zł zostały wykonane na poziomie 88,1% planu, a ich udział w strukturze wydatków wyniósł 12,4%. Kolejny rok największa część wydatków inwestycyjnych zrealizowana została w dziale Transport i łączność, stanowiąc 55,9% wszystkich wydatków inwestycyjnych.

Budżet miasta zamknął się deficytem w kwocie 605 612 tys. zł (przy planowanym deficycie 1 764 652 tys. zł).

Zobowiązania m.st. Warszawy zaliczane do długu publicznego na koniec 2019 r. wyniosły 3 895 705 tys. zł, co stanowiło 21,5% wykonanych dochodów. W stosunku do 2018 r. kwota zobowiązań zmniejszyła się o 673 553 tys. zł, tj. o 14,7%. Kredyty i pożyczki stanowiły 74,3% ogólnej kwoty zobowiązań, natomiast papiery wartościowe 25,7%. Zobowiązania wymagalne wyniosły 390 tys. zł i nie miały wpływu na strukturę zobowiązań. Wydatki na obsługę długu wyniosły 180 801 tys. zł, a ich udział w wydatkach ogółem obniżył się o 0,2 punktu procentowego.

Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

W 2019 r. po raz kolejny nie w pełni zrealizowano zaplanowane wielkości dochodów. Dochody budżetów miast na prawach powiatu zostały zaplanowane na poziomie 76 771 442 tys. zł, a zrealizowane w wysokości 75 784 964 tys. zł. Wskaźnik wykonania dochodów ogółem w relacji do planu wyniósł 98,7%, i jest niemal identyczny jak w roku 2018 (98,8%).

Wydatki miast na prawach powiatu w 2019 r. zostały zrealizowane w wysokości najwyższej od czasu utworzenia tej grupy jednostek samorządu terytorialnego tego szczebla i wyniosły 78 170 437 tys. zł. Podobnie jak w latach poprzednich miasta nie osiągnęły zaplanowanych wielkości wydatków, a średni poziom ich realizacji wyniósł 94,3% planu.

Wskaźnik dynamiki dochodów ogółem w roku 2019 wyniósł 110,6% i jest wyższy od roku poprzedniego o 2,0 punkty procentowe. Kolejny rok z rzędu dochody ogółem miast na prawach powiatu wykazały dynamikę wzrostową. Spośród poszczególnych grup dochodów w najwyższym stopniu wzrosły, podobnie jak rok wcześniej, dochody z tytułu dotacji celowych. Wskaźnik dynamiki dotacji celowych wyniósł w 2019 r. – 121,7%, i wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 5,7 punktu procentowego. Dynamika dochodów własnych wyniosła 106,1% i była niższa niż w roku poprzednim o 1,9 punktu procentowego. Wzrost dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym wyniósł 9,7%.

Na dochody ogółem składają się dochody bieżące oraz dochody majątkowe. Udział dochodów bieżących w roku 2019 wyniósł 92,2%, natomiast dochody majątkowe stanowiły 7,8% dochodów ogółem. Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w latach 2013–2019 zachowuje podobny udział procentowy poszczególnych typów dochodów.

Trzeci rok z rzędu wskaźnik wzrostu wydatków miast na prawach powiatu przewyższył wskaźnik wzrostu dochodów, w 2019 r. wyniosły one odpowiednio: 111,0% i 110,6%. Wzrost wydatków ogółem wynikał zarówno ze wzrostu wydatków bieżących o 11,7%, jak i wzrostu wydatków majątkowych o 8,1% (w tym wydatków inwestycyjnych o 6,7%). W zakresie struktury wydatków miast na prawach powiatu nie odnotowano istotnych zmian. Udział wydatków

inwestycyjnych obniżył się o 0,6 punktu procentowego do 15,8%. Pomimo tego, powiaty grodzkie w 2019 r. łącznie zrealizowały ponad jedną czwartą (25,2%) wartości wszystkich samorządowych inwestycji w kraju. Na wydatki bieżące przeznaczyły średnio 82,7% wydatków budżetowych.

Analogicznie jak w latach poprzednich, miasta na prawach powiatu największą część wydatków budżetowych przeznaczyły na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania – 28,6%. Ponad połowę wydatków inwestycyjnych tej grupy jednostek wydatkowano na inwestycje drogowe – 50,1%, a kolejnymi kierunkami inwestowania w roku 2019, chociaż już nie tak znaczącymi, były zadania realizowane w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (10,9% wydatków inwestycyjnych) oraz w dziale Oświata i wychowanie (10,4%).

Kolejny rok z rzędu odnotowano wzrost przychodów miast na prawach powiatu w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost ten wyniósł 13,6% (w 2018 r. – 30,3%). Ostatecznie przychody wyniosły 8 972 571 tys. zł. Rozchody miast na prawach powiatu wzrosły o 6,6%, podczas gdy w roku 2018 wzrost ten wyniósł 1,6%. Ostatecznie rozchody wyniosły 2 759 884 tys. zł.

Powiaty grodzkie planowały zamknąć swoje budżety w 2019 r. wysoką łączną kwotą deficytu – 6 100 999 tys. zł. Ostatecznie zamknęły budżety *per saldo* deficytem w wysokości 2 385 473 tys. zł, który stanowił 3,1% uzyskanych dochodów. Mimo niższego poziomu osiągniętego deficytu, niż zakładano, jest to najwyższa kwota łącznego deficytu, jaki odnotowano w tej grupie jednostek od siedmiu lat. Spośród wszystkich 65 miast na prawach powiatu 43 zamknęły budżet deficytem, podczas gdy w roku poprzednim takich jednostek było 48.

Zobowiązania powiatów grodzkich w zadłużeniu całego sektora samorządowego odgrywają znaczącą rolę, w 2019 r. stanowiły 40,5% zobowiązań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Kwota zobowiązań zaciągniętych przez miasta na prawach powiatu wzrosła o 14,5% w odniesieniu do roku poprzedniego, uzyskując poziom 33 205 282 tys. zł. Wskaźnik zadłużenia miast na prawach powiatu, liczony jako udział zobowiązań ogółem w zrealizowanych dochodach, w 2019 r. osiągnął poziom 43,8% i jest on wyższy niż w roku poprzednim o 1,5 punktu procentowego. Struktura zadłużenia powiatów grodzkich od wielu lat pozostaje niemal niezmienna, dominującą pozycję także w 2019 r. stanowiły kredyty i pożyczki (95,3%). Zobowiązania powiatów grodzkich miały głównie charakter krajowy (60,6% łącznej kwoty zobowiązań), a podstawową grupę wierzycieli stanowiły banki – zaciągnięte w nich kredyty objęły 53,8% zobowiązań tej grupy jednostek. Z roku na rok miasta coraz szerzej korzystają z zagranicznych źródeł pozyskiwania środków zwrotnych. Na koniec 2019 r. – 39,4% długu miast stanowiły zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych.

Wykonanie budżetów przez powiaty

Powiaty w 2019 r. zrealizowały dochody w wysokości 30 696 261 tys. zł, a wskaźnik ich wykonania wyniósł 100,3%. W porównaniu z rokiem ubiegłym nastąpił wzrost dochodów ogółem o 9,8% (realnie o 7,5%). Struktura dochodów powiatów uległa zmianie. Dochody własne, które stanowiły największą część dochodów powiatów (40,1%) wzrosły o 22,2%, o 10,9% wzrosła subwencja ogólna (38,0% dochodów ogółem), a dotacje celowe obniżyły się o 8,7% (stanowiąc 21,9% dochodów). Dochody bieżące zrealizowano w 100,5% i wzrosły w stosunku do 2018 r. o 9,6%, zaś dochody majątkowe wykonano w 98,4%, a ich wzrost w stosunku do roku ubiegłego wyniósł 11,3%. Po dwóch latach dynamicznego wzrostu w 2019 r. nastąpił nieznaczny spadek dochodów z tytułu dotacji i środków pozyskanych na realizację projektów unijnych (o 0,8% w porównaniu do roku ubiegłego).

W 2019 r. powiaty zrealizowały wydatki w kwocie 29 630 700 tys. zł (92,9% planu), które były wyższe o 3,4% w porównaniu z rokiem ubiegłym. Wydatki bieżące wzrosły o 7,4%, a majątkowe zmalały o 11,6%. W dalszym ciągu powiaty większą część swoich środków przeznaczają na wydatki bieżące – ich udział w strukturze wydatków ogółem wyniósł 82,1%. Udział wydatków majątkowych obniżył się o 3,0 punkty procentowe i na koniec 2019 r. wyniósł 17,9% wydatków ogółem. Największą część swoich środków powiaty przeznaczyły na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (łącznie 36,4% wydatków ogółem), pomocy społecznej, rodziny i pozostałych zadań z zakresu polityki społecznej (łącznie 20,1%), transportu i łączności (16,6%) oraz administracji publicznej (10,9%). Na realizację inwestycji niezmiennie najwięcej środków wydatkowano w dziale Transport i łączność – 63,7% wydatków inwestycyjnych.

W 2019 r. powiaty planowały deficyt budżetowy w łącznej kwocie 1 277 942 tys. zł (4,0% planowanych dochodów). Ostatecznie wynik budżetów powiatów zamknął się *per saldo* nadwyżką w wysokości 1 065 560 tys. zł, tj. 3,5% w relacji do uzyskanych dochodów, podczas gdy poprzedni rok powiaty zamknęły swoje budżety *per saldo* deficytem w kwocie 697 224 tys. zł. Niezmiennie przychody pochodzące z kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych stanowiły główne źródło sfinansowania deficytu (71,1%).

W 2019 r. zadłużenie powiatów w stosunku do roku ubiegłego wzrosło o 1,7% i wyniosło 6 580 247 tys. zł (w 2018 r. o 14,9%). Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji stanowiły 99,9%

długu. Pomimo wzrostu zadłużenia powiatów relacja zobowiązań do dochodów wykonanych w stosunku do roku ubiegłego obniżyła się o 1,7 punktu procentowego i wyniosła 21,4%.

Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Województwa samorządowe wykonały dochody ogółem na poziomie 18 754 957 tys. zł, co stanowiło 99,7% przyjętego planu. W porównaniu z rokiem ubiegłym nastąpił wzrost dochodów ogółem o 10,6% (realnie o 8,3%). Nastąpiło zwiększenie dochodów własnych o 9,8%, dotacji celowych o 9,3% i subwencji ogólnej o 17,4%. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wyniósł 52,8%, natomiast dotacji celowych 33,5%, a subwencji ogólnej 13,7%. Dochody bieżące i dochody majątkowe stanowiły w strukturze dochodów ogółem odpowiednio 80,4% i 19,6% dochodów. Udział dochodów majątkowych wzrósł o 0,5 punktu procentowego. W porównaniu z 2018 r. dochody bieżące i dochody majątkowe wzrosły o 9,9% i o 13,6%.

Wykonanie wydatków województw samorządowych stanowiło 93,2% przyjętego planu i wyniosło 18 376 964 tys. zł. W stosunku do roku ubiegłego wydatki województw samorządowych wzrosły o 10,8% (realnie o 8,5%). Wydatki majątkowe wzrosły o 17,1%, a bieżące o 7,3%. W strukturze wydatków ogółem nastąpił wzrost udziału wydatków majątkowych o 2,0 punkty procentowe. Wydatki majątkowe stanowiły 37,9%, a wydatki bieżące – 62,1%.

Kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe, w porównaniu z rokiem ubiegłym, uległy niewielkim zmianom. Najwięcej środków przeznaczono na realizację zadań z zakresu transportu i łączności – 47,6% oraz administracji publicznej – 10,7%. Prawie trzy czwarte poniesionych wydatków inwestycyjnych (70,0%) województwa zrealizowały w dziale Transport i łączność.

W wyniku wykonania budżetów jedenaście województw samorządowych zakończyło rok budżetowy nadwyżką budżetową w łącznej wysokości 601 584 tys. zł, która stanowiła 4,5% uzyskanych przez nie dochodów. Deficyt budżetowy wykazało pięć województw w wysokości 222 590 tys. zł, co stanowiło 4,1% wykonanych dochodów.

Zadłużenie województw samorządowych na koniec 2019 r. wyniosło 5 985 550 tys. zł i zwiększyło się w stosunku do roku ubiegłego o 0,03%. W stosunku do wykonanych dochodów województw samorządowych zadłużenie stanowiło 31,9%. Prawie w całości związane było z zaciągniętymi pożyczkami, kredytami oraz emisją obligacji (100,0%). Z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji trzy województwa dokonały spłat zobowiązań za dłużników w wysokości 8 427 tys. zł, natomiast jedno województwo odzyskało wierzytelności od dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w kwocie 1 788 tys. zł.

Wykonanie budżetów przez związki komunalne i związek metropolitalny

W rejestrach prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 31 grudnia 2019 r. ujęte były 222 związki jst, z których 64 (28,8% zarejestrowanych) nie prowadziło działalności. W 2019 r. zarejestrowano trzy nowe związki jst (1 międzygminny, 2 powiatowo-gminne). Statutowa działalność związków jest wielokierunkowa, obejmuje swym zakresem m.in. zadania związane z zarządzaniem gospodarką odpadami komunalnymi, lokalnym transportem zbiorowym, rozwojem i promocją turystyki, ochroną środowiska, gospodarką wodno-ściekową. Wspólne podejmowanie zadań pozwala zainteresowanym gminom i powiatom wykonywać je w sposób bardziej efektywny. Najwięcej związków jst funkcjonuje w województwie wielkopolskim (19).

Osiągnięte w 2019 r. dochody i wydatki związków jst stanowiły 0,5% ogółu dochodów oraz 0,5% ogółu wydatków wszystkich jst w kraju. Najwyższy udział w zrealizowanych dochodach i wydatkach wszystkich związków jst w kraju osiągnęły związki województwa wielkopolskiego – odpowiednio 30,9% i 29,9%. Przez wiele lat najwyższe dochody i wydatki osiągały związki jst województwa śląskiego z uwagi na funkcjonowanie na jego terenie Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego zajmującego się organizowaniem publicznego transportu zbiorowego na obszarze gmin członkowskich. Sytuacja ta w 2019 r. uległa zmianie z uwagi na przejęcie zadań organizowania publicznego transportu zbiorowego przez Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię.

Związek metropolitalny w 2019 r. uzyskał dochody bieżące w wysokości 1 131 816 tys. zł. Dochody te pochodziły głównie z wpłat gmin (43,9% dochodów ogółem) oraz z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (33,2% dochodów ogółem). Wydatki budżetowe zostały wykonane w kwocie 950 025 tys. zł. Przeważająca część wydatków związku metropolitalnego to wydatki pozostałe stanowiące 87,9% wydatków ogółem, z czego w większości były to wydatki na realizację zadań statutowych. Na koniec 2019 r. związek nie posiadał zobowiązań zaliczanych do długu publicznego.

Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp

W 2019 r. zasadę wynikającą z art. 242 uofp polegającą na finansowaniu wydatków bieżących dochodami bieżącymi powiększonymi o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki zachowało 2 800 jst, z czego w 2 778 wykonane dochody bieżące przewyższyły poniesione wydatki bieżące, a w 22 wydatki bieżące przekraczające dochody bieżące zostały pokryte nadwyżką budżetową z lat ubiegłych lub wolnymi środkami. Biorąc pod uwagę ustawowe przesłanki, które częściowo lub całościowo zwalniały jst z zachowania reguły wynikającej z art. 242 uofp, tylko w trzech jednostkach relacja ta nie została zachowana. W poprzednich czterech latach liczba jst, które nie zachowały reguły z art. 242 również była niewielka (w 2018 r. – 3, w 2017 r. – 1, w 2016 r. – 4), jednakże głównym i najczęściej występującym powodem naruszenia ww. przepisu nieodmiennie pozostaje zbyt optymistyczne planowanie dochodów bieżących z tytułu podatków i opłat lokalnych przy braku ograniczenia wydatków bieżących.

Spośród 28 jst, w których wystąpił deficyt operacyjny, w 13 wykonane dochody ze sprzedaży majątku były wyższe niż jego poziom, w związku z czym składowa jednoroczna średniej z art. 243 ust. 1 uofp za 2019 r. będzie dodatnia. Natomiast w pozostałych 15 jst (14 gminach oraz jednym powiecie) dochody ze sprzedaży majątku okazały się niewystarczające, aby jednoroczną składową średniej z art. 243 za 2019 r. uczynić dodatnią. Niewątpliwie pogorszy to możliwości obsługi długu oraz spłaty rat od pożyczonego kapitału w tych jednostkach w latach 2020–2022. Ponadto niedobór dochodów bieżących na sfinansowanie wydatków bieżących, który wystąpił w 28 jst będzie mieć negatywny wpływ na formalno-prawne możliwości spłaty zaciągniętego przez te jednostki długu w 2026 r., dla którego dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia będzie obliczany w oparciu o średnią z poprzednich siedmiu lat.

Indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia określony art. 243–244 uofp, obowiązujący przy uchwalaniu budżetów jst od 2014 r. został zmieniony z końcem 2018 r. ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, lecz do końca 2019 r. (zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy wprowadzającej tą zmianę) do budżetów jst oraz wieloletnich prognoz finansowych w 2019 r. miała zastosowanie relacja obowiązująca w latach poprzednich.

Liczba jst, które złożyły projekty wpf na 2020 rok i lata kolejne z informacją o niespełnieniu relacji z art. 243 obliczonej według znowelizowanych zasad była relatywnie wysoka (łącznie 58 jst tj. 2,1% ogółu). Trzeba tu jednak wyraźnie podkreślić, że były w głównej mierze przypadki niespełnienia ww. relacji w 2021 r. lub później występujące w co najwyżej dwóch latach prognozy. Z drugiej strony – w czterech gminach odnotowano brak spełnienia relacji z art. 243 wyłącznie po zakończeniu okresu przejściowego tj. w 2026 r. lub w latach kolejnych.

Z uwagi na wpływ epidemii COVID-19 na ogólną sytuację ekonomiczną kraju, w tym także jej wpływ na budżety jst w 2020 r. i prawdopodobnie także na budżety lat przyszłych – dokonywanie dalszych ocen spełnienia relacji z art. 243 uofp na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu w celu wyciągnięcia wniosków o przewidywanej sytuacji finansowej jst prowadzić będzie do fałszywych wniosków. Z tego powodu odstąpiono od szerszej analizy poziomu spełniania relacji z art. 243 przez jst. Nie można bowiem oceniać spełnienia wymogów ustawowych przy braku wiedzy o realistycznych – a więc możliwych do uzyskania w 2020 r. – dochodów jst z tytułu tak znaczących źródeł jak udziały w podatkach dochodowych (PIT i CIT) oraz podatku od nieruchomości. Nie można również uznać za realistyczne prognozowane wydatki bieżące w sytuacji ograniczenia usług publicznych świadczonych przez samorządy.

Z informacji zawartych w projektach wpf na lata 2020 i kolejne wynika, iż w 2020 r. należało spodziewać się wzrostu dochodów i wydatków budżetowych jst ogółem (odpowiednio o 3,5% oraz o 9,2%). Łączne kwoty prognoz w porównaniu z wykonaniem budżetów za 2019 r. wskazują, że w 2020 r. jst przewidywały wzrost dochodów bieżących (o 2,6%) oraz wzrost wydatków bieżących (o 7,9%). Ponadto prognozowany był wzrost dochodów majątkowych (o 12,8%) oraz wydatków majątkowych (o 15,0%). Prognozowany był również wzrost przychodów z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji (o 54,6%) oraz wzrost kwoty długu (o 19,0%).

Zobowiązania jednostek posiadających osobowość prawną, dla których jednostki samorządu terytorialnego są organem założycielskim lub nadzorującym, nadal utrzymują się na wysokim poziomie. W tej grupie, obejmującej instytucje kultury i inne podmioty niebędące spółkami prawa handlowego, a także SP ZOZ – wysokie zadłużenie wykazują jedynie SP ZOZ (94,7% ogółu zadłużenia jednostek z osobowością prawną).

W 2019 r. zobowiązania SP ZOZ wzrosły o 14,2% w porównaniu z rokiem poprzednim do łącznej kwoty 5 504 455 tys. zł. Największy udział w tej kwocie miały wojewódzkie i powiatowe SP ZOZ (odpowiednio 48,9% i 32,8%), znaczny udział miały także zobowiązania SP ZOZ wszystkich miast na prawach powiatu (17,6%). Największy przyrost kwoty długu samorządowych SP ZOZ wystąpił w województwach (o 335 693 tys. zł).

W 2019 r. zadłużenie SP ZOZ odnotowano w 261 jednostkach samorządu terytorialnego – w 16 województwach, 162 powiatach, 61 gminach oraz 22 miastach na prawach powiatu (w 2018 r. – w 266 jst), jednakże jest ono rozłożone bardzo nierównomiernie – 25% ogólnej kwoty zadłużenia tych jednostek wystąpiło w trzech jst, zaś 50% długu

w dziewięciu jst. Należy także podkreślić, że począwszy od 2014 r. 25% ogółu zadłużenia samorządowych SP ZOZ występuje na terenie tych samych trzech jst.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Trzeci rok z rzędu utrzymuje się w całym sektorze samorządowym trend wzrostowy, odnosząc się do podstawowych wskaźników budżetowych. Wzrastające wartości wpływów do budżetów jst, jak i wydatków związanych z realizacją ustawowych zadań samorządów pozytywnie świadczą o kondycji sektora samorządowego jak i całej gospodarki kraju oraz o rosnącej zamożności społeczności lokalnych. Ogólny wynik budżetu wszystkich samorządów zamknął się w 2019 r. ponownie deficytem w wysokości 45 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca – niższym niż w roku poprzednim (w którym wyniósł 197 zł). Konieczność pokrycia powstałego deficytu przez jst środkami zwrotnymi spowodowała dalsze zwiększanie poziomu zadłużenia w gminach, powiatach i miastach na prawach powiatu. Bardzo znaczący udział w dochodach i wydatkach gmin i miast na prawach powiatu pod względem wartości w dalszym ciągu mają wpływy środków z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+” i wypłaty świadczeń stanowiących pomoc państwa w wychowywaniu dzieci. Trzeci pełny rok funkcjonowania tego programu zakończył się ponownym wzrostem kwot dotacji na zadanie zlecone przekazanych przez państwo do samorządów, po spadku tych wartości w roku poprzednim.

Dochody jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły łącznie 7 255 zł i w stosunku do 2018 r. wzrosły o 699 zł, czyli o 10,7%, z tego dochody bieżące wzrosły o 621 zł, a majątkowe o 78 zł. Poziom wydatków budżetowych wszystkich jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 7 300 zł i w porównaniu z rokiem poprzednim wzrósł o 547 zł (o 8,1%), w tym wydatki bieżące wzrosły o 594 zł (11,1%) – do kwoty 5 970 zł, a wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń o 185 zł (8,7%) – do poziomu 2 302 zł. Średnia kwota wydatków inwestycyjnych zmniejszyła się o 54 zł (4,0%) i wyniosła 1 276 zł. Wydatki inwestycyjne do 500 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca zrealizowało 36,3% wszystkich samorządów w kraju, wydatki w granicach 500–1 000 zł – 35,6%, 1 000–1 500 zł – 17,0%, 1 500–2 000 zł wykonało 6,5% jst. Powyżej 2 000 zł *per capita* wydało na inwestycje 131 jst, tj. 4,7% ogółu. Dochody jst związane z realizacją projektów z udziałem środków europejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 491 zł i były o 54 zł wyższe od uzyskanych w 2018 r. (wzrost o 12,3%), a wydatki wyniosły 657 zł i były niższe od wykonanych w roku poprzednim o 5 zł (o 0,7%). Średnie zadłużenie wszystkich jst na koniec 2019 r. liczone *per capita* wyniosło 2 137 zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrosło o 156 zł (o 7,9%). Wzrost zadłużenia wystąpił w 1 343 jst, a w 1 464 samorządach dług się zmniejszył lub pozostał na dotychczasowym poziomie.

Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w 2019 r. o 538 zł (o 11,4%), do poziomu 5 240 zł. W 90,0% gmin wystąpił wzrost dochodów na jednego mieszkańca (rok wcześniej w 91,3%). Największy udział we wzrostach dochodów gmin dochody własne (wzrost o 233 zł, tj. o 9,5%) i dotacje celowe (wzrost o 223 zł, tj. o 13,6%), w tym przede wszystkim dotacje z budżetu państwa na realizację zadania zleconego „Rodzina 500+” (wzrost o 202 zł tj. 37,0%). Im większa gmina, tym dochody ogółem *per capita*, w tym dotacje i subwencje, maleją. Odwrotny trend występuje w przypadku dochodów własnych. Wydatki *per capita* wszystkich gmin w kraju wyniosły 5 246 zł i wzrosły w stosunku do 2018 r. o 323 zł (o 6,6%). Wydatki gmin na inwestycje *per capita* wyniosły 869 zł i zmniejszyły się w stosunku do 2018 r. o 131 zł (o 13,1%). Dochody w gminach związane z realizacją zadań finansowanych ze środków europejskich wyniosły w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. – 276 zł i wzrosły o 38 zł (o 15,8%), a wydatki 377 zł, notując spadek o 48 zł (o 11,3%). Zadłużenie gmin liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2019 r. – 1 255 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 89 zł (o 7,7%).

Wykonane dochody miasta stołecznego Warszawy przekroczyły w 2019 r. po raz pierwszy próg 10 tys. zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca i wyniosły 10 155 zł, co oznacza, że były wyższe 545 zł (o 5,7%) w stosunku do roku poprzedniego, natomiast wydatki wyniosły 10 494 zł i zwiększyły się o 1 100 zł (o 11,7%). Dochody własne wyniosły 7 308 zł (wzrost o 71 zł), wpływy z dotacji 1 569 zł (wzrost o 340 zł), a z subwencji 1 278 zł (wzrost o 134 zł). Na inwestycje m.st. Warszawa przeznaczyło w 2019 r. kwotę 1 304 zł, czyli o 120 zł (1,6%) wyższą w porównaniu z 2018 r. Dochody i wydatki *per capita* związane z realizacją zadań unijnych wyniosły w 2019 r. odpowiednio 333 zł i 534 zł, co oznaczało spadek dochodów o 14 zł (o 4,1%) i wzrost wydatków o 113 zł (26,8%). Zadłużenie stolicy w przeliczeniu na jednego mieszkańca utrzymało w 2019 r. tendencję zniżkową i – w przeciwieństwie do pozostałych typów samorządów – obniżyło się o 398 zł (o 15,4%) do kwoty 2 185 zł. Dzięki stałemu obniżaniu kwoty długu stolicy, w odniesieniu do pozostałych miast na prawach powiatu, których zadłużenie wzrasta, poziom jej zadłużenia stał się jednym z niższych (41 miasta z wszystkich 65 powiatów grodzkich w kraju charakteryzowały się wyższym zadłużeniem od stolicy).

Przeciętny dochód uzyskany w 2019 r. przez miasta na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrósł o 691 zł (o 10,9%) w stosunku do roku poprzedniego i wyniósł 7 021 zł. Wzrost dochodów wystąpił

w 64 miastach (wyjątek stanowiło Świnoujście). Najwyższe dochody *per capita* realizują miasta najmniejsze (20 tys. – 50 tys. mieszkańców) i największe (powyżej 500 tys.). Dochody najniższe natomiast miasta średnie z ludnością w przedziale 50 tys. – 100 tys. Wydatki budżetowe powiatów grodzkich wzrosły o 737 zł (o 11,3%) i wyniosły średnio 7 242 zł, w tym zrealizowane wydatki inwestycyjne zwiększyły się o 74 zł (o 7,0%) do wysokości 1 143 zł. Dochody miast pozyskane w ramach realizacji programów finansowanych ze środków europejskich były, najwyższe spośród wszystkich typów i wyniosły 399 zł, co oznaczało wzrost o 58 zł (117,1%). Podobnie wydatki związane z programami unijnymi miasta na prawach powiatu wykonały w kwocie 589 zł, czyli o 37 zł wyższej (o 6,8%) niż w roku poprzednim, i była to również wartość najwyższa spośród wszystkich typów jst. Miasta na prawach powiatu są najbardziej zadłużoną grupą samorządów. Dług miast liczony na jednego mieszkańca wyniósł 3 076 zł i wzrósł w stosunku do 2018 r. o 397 zł (o 14,8%). Spośród 65 miast na prawach powiatu zadłużenie *per capita* wzrosło w 48 z nich, a zmalało w 17.

Dochody powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w 2019 r. o 107 zł (o 9,8%) i wyniosły 1 189 zł. Wzrost dochodów ogółem wystąpił w 280 powiatach, a spadek w pozostałych 34. Podobnie jak w przypadku innych typów jst, wraz ze wzrostem liczby ludności zamieszkującej dany powiat dochody *per capita* spadają. Dochody własne stanowiły w 2019 r. główne źródło dochodów powiatów i wyniosły 477 zł, notując wzrost o 87 zł. Średnia wartość dotacji celowych przekazywanych do budżetów powiatów spadła o 25 zł (8,6%), do poziomu 261 zł, gdy jednocześnie dochody z tytułu subwencji ogólnej wzrosły o 44 zł (10,9%), do kwoty 451 zł. W skali kraju w 2019 r. wydatki ogółem wyniosły 1 148 zł, co oznaczało wzrost o 41 zł, tj. o 3,4%, przy czym średnia wartość inwestycji spadła o 28 zł (12,1%), do poziomu 202 zł. Po wzrostach w latach 2017–2018 dochodów i wydatków powiatów związanych z realizacją programów unijnych, 2019 r. odznaczył się ich niewielkim spadkiem – dochodów o 1 zł (o 0,7%), do kwoty 69 zł, wydatków o 9 zł (9,3%), do kwoty 83 zł. Dług powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł w 2019 r. 255 zł (wzrost o 5 zł, tj. o 1,8%). Zadłużenie wzrosło w 131 powiatach, a zmalało w 183.

Dochody uzyskane przez województwa samorządowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 489 zł i w stosunku do 2018 r. wzrosły o 48 zł (o 10,7%) głównie ze względu na wyższe wpływy z tytułu dochodów własnych – o 23 zł (o 9,9%) do kwoty 258 zł, w tymi udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa – PIT i CIT – o 25 zł (tj. o 12,0%) do kwoty 230 zł oraz dotacji celowych – o 14 zł (9,4%), osiągając poziom 164 zł. Średnia wartość subwencji ogólnej przypadająca na województwa samorządowe wyniosła 67 zł, co oznacza, że zanotowała wzrost o 10 zł (17,5%). Wzrost dochodów ogółem *per capita* zanotowało 13 województw samorządowych, w trzech wystąpił spadek. Średnia kwota wydatków województw samorządowych na jednego mieszkańca kraju wzrosła o 47 zł (o 10,9%) i wyniosła 479 zł. Wydatki inwestycyjne *per capita* wyniosły średnio 174 zł i w porównaniu z rokiem ubiegłym wzrosły o 26 zł (o 17,9%). W siedmiu województwach wydatki na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca obniżyły się. Dochody na realizację programów finansowanych ze środków europejskich w 2019 r. wzrosły o 13 zł (o 11,1%) i wyniosły 132 zł, natomiast wydatki o 17 zł (o 12,2%) i wyniosły 158 zł. Średni dług województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł w 2019 r. – 156 zł i w stosunku do 2018 r. nie zmienił się. Wzrost zadłużenia odnotowano w sześciu województwach, w dziewięciu wystąpił spadek, a w jednym dług się nie zmienił.

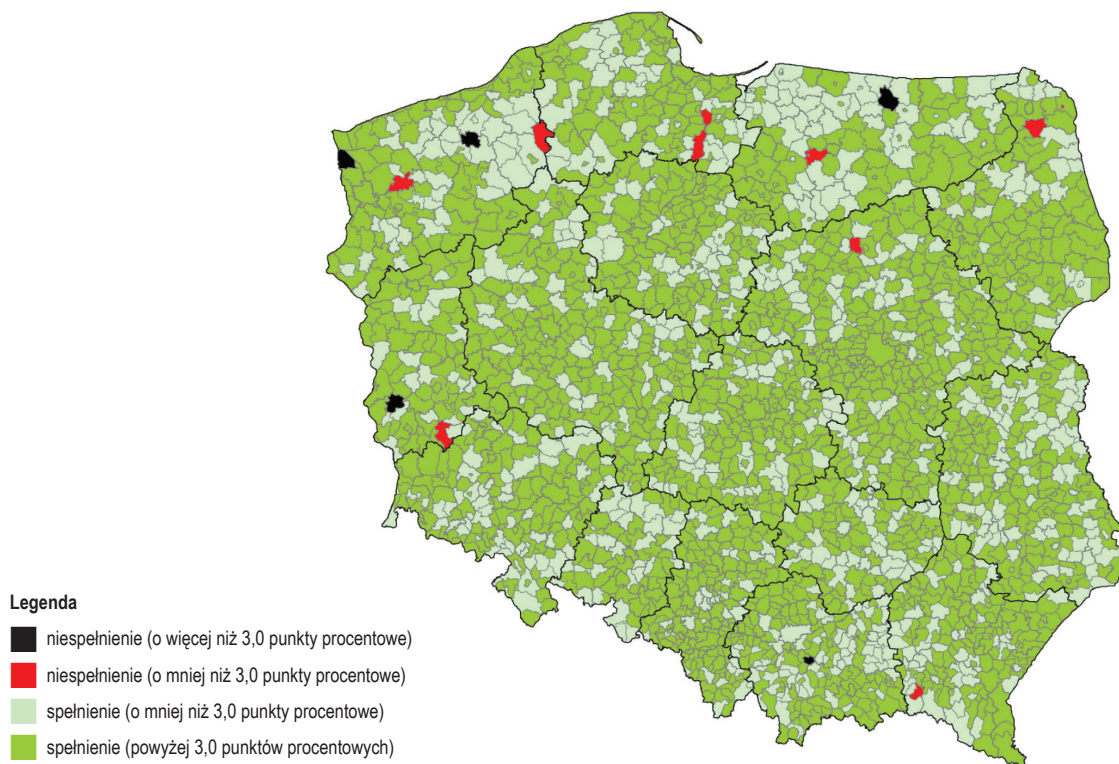
Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

Kwota pozyskanych przez jst środków na dofinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych w 2019 r. wyniosła 18 863 411 tys. zł i była wyższa o 12,1% od zrealizowanych w 2018 r., a ich udział wyniósł 6,8% dochodów ogółem (w 2018 r. – 6,7%). Wydatki finansowane środkami zagranicznymi w 2019 r. wyniosły 25 469 392 tys. zł i były nieznacznie niższe – o 0,1% w porównaniu z rokiem poprzednim, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 9,1% (w 2018 r. – 9,8%).

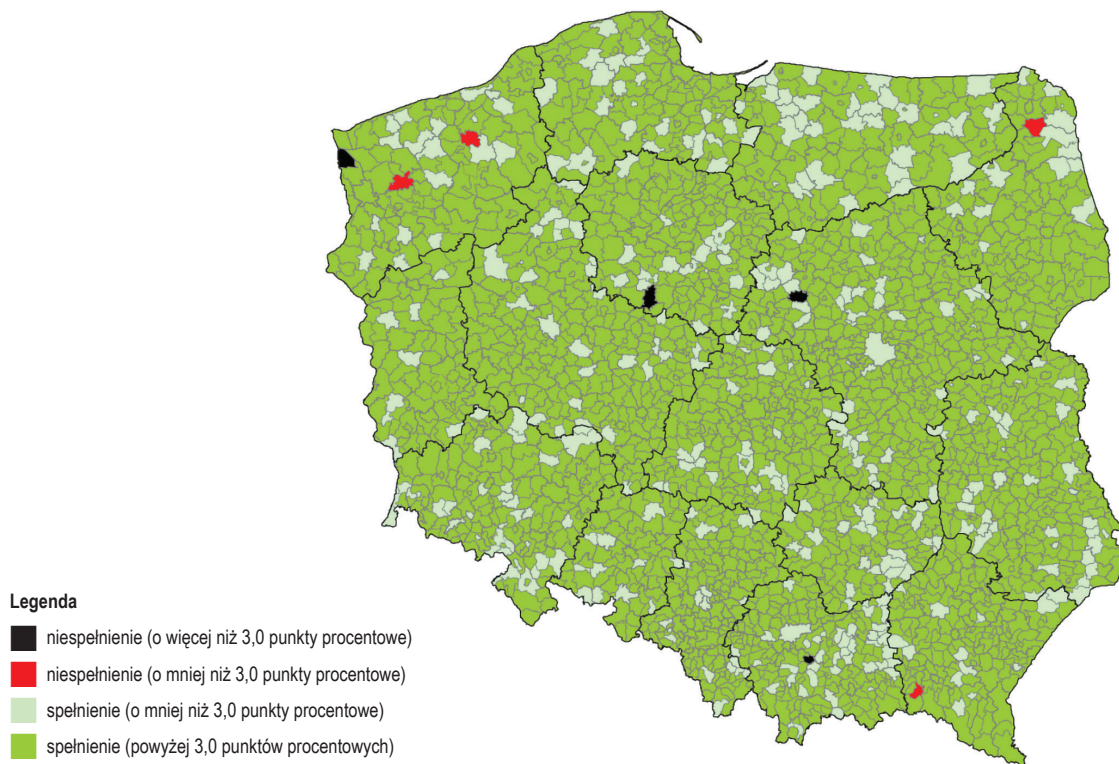
Największe wydatki finansowane środkami zagranicznymi jst zrealizowały, podobnie jak w 2018 r., w zakresie transportu i łączności, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska oraz oświaty i wychowania.

W 2019 r. kwota kredytów i pożyczek zaciągniętych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków zagranicznych oraz wyemitowanych na ten cel papierów wartościowych (obligacji komunalnych) wyniosła 1 772 936 tys. zł i stanowiła 12,3% ogólnej kwoty zaciągniętych przez jst kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. Spłata zobowiązań zaciągniętych na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych wyniosła łącznie 985 075 tys. zł, tj. 9,8% ogólnej kwoty rozchodów jst z tytułu spłaty długu.

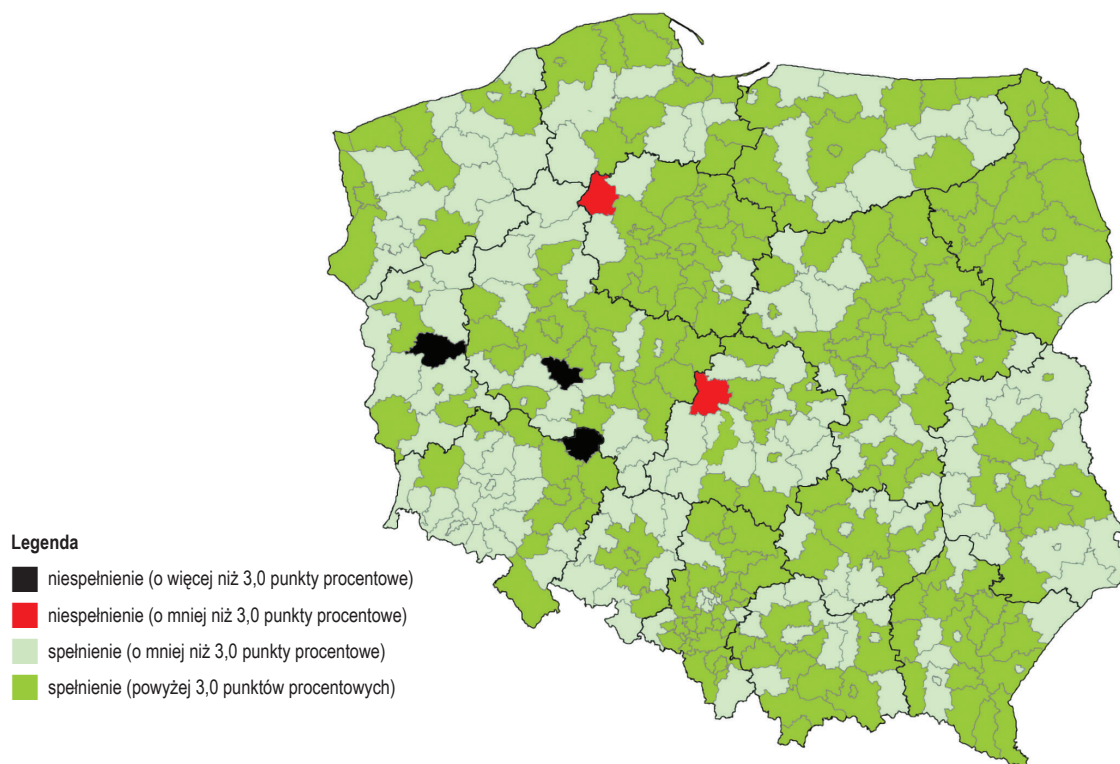
Rysunek 1. Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2019 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (gminy i miasta na prawach powiatu)



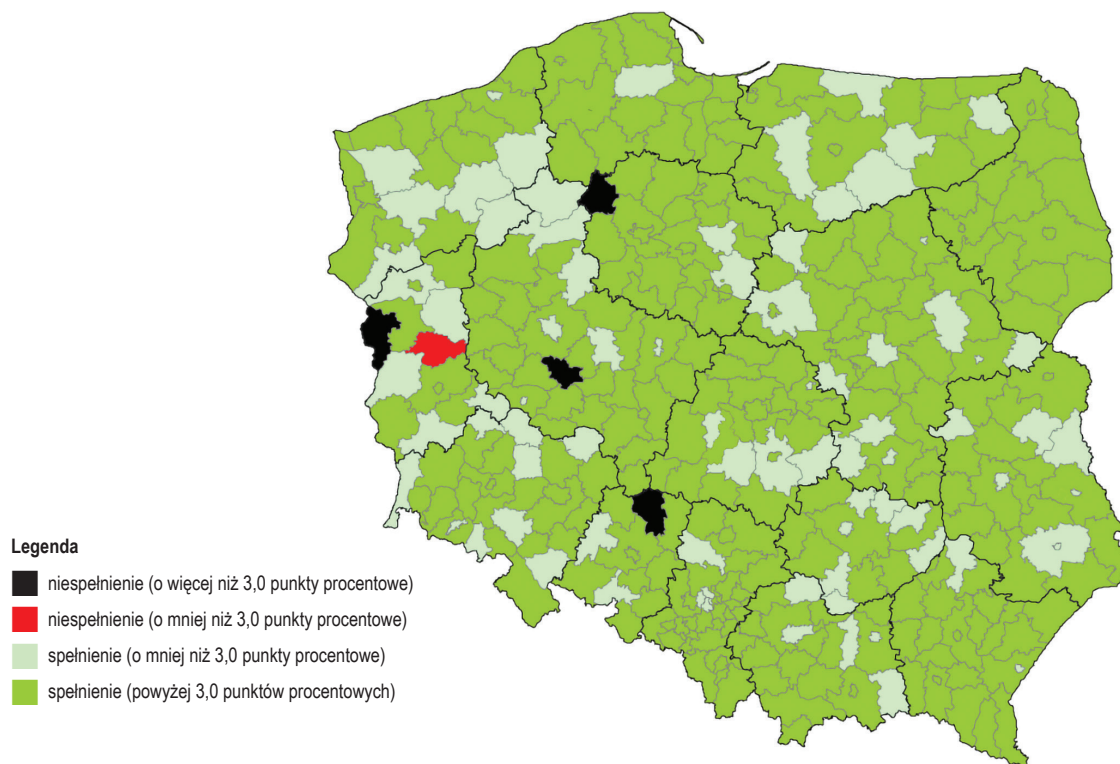
Rysunek 2. Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2020 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (gminy i miasta na prawach powiatu)



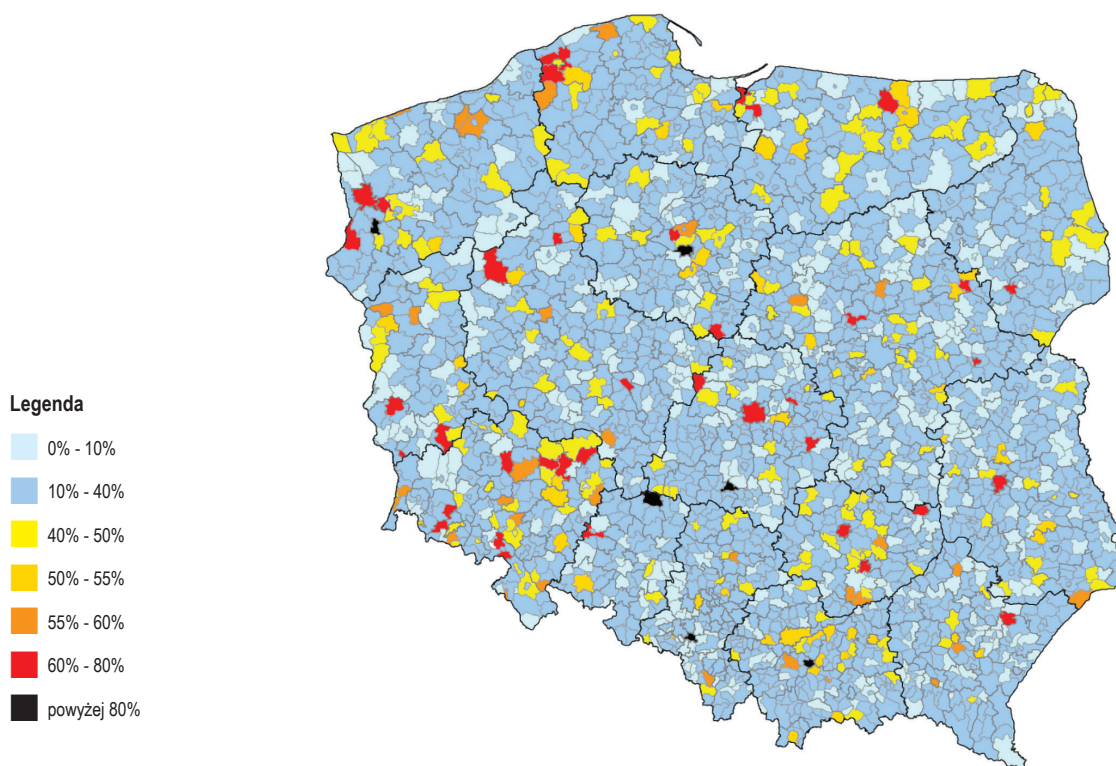
Rysunek 3. Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2019 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (powiaty i miasta na prawach powiatu)



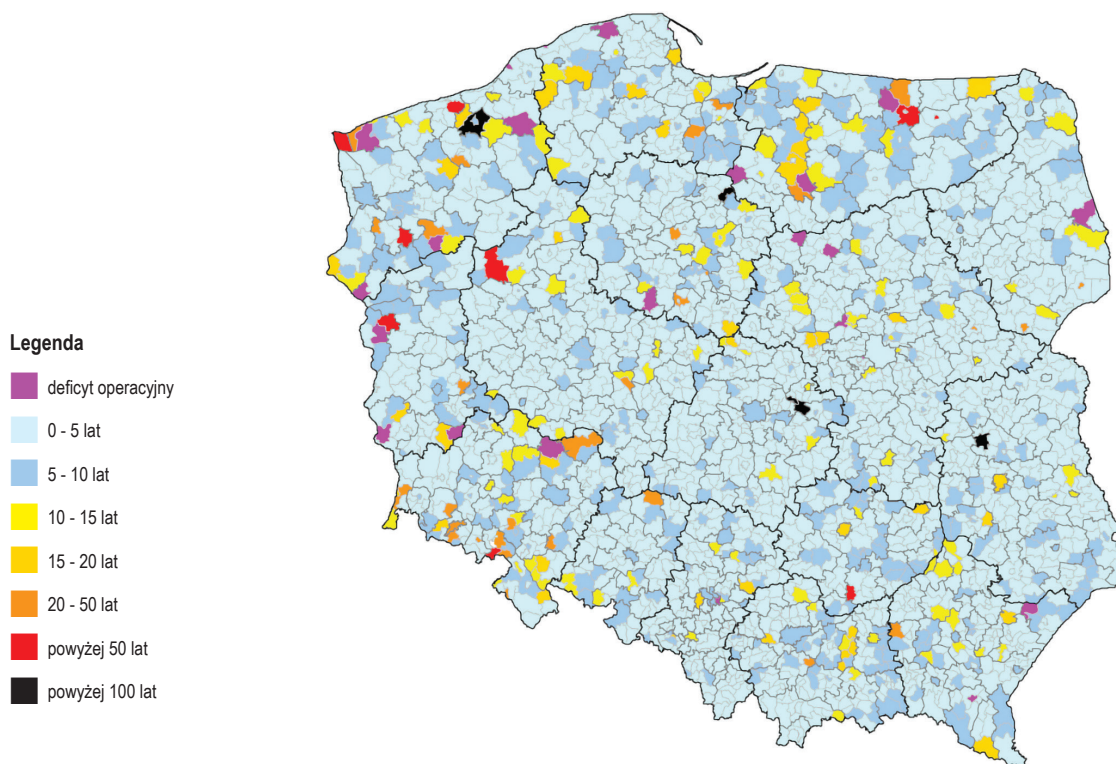
Rysunek 4. Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2020 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (powiaty i miasta na prawach powiatu)



Rysunek 5. Relacja łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2019 r. ¹



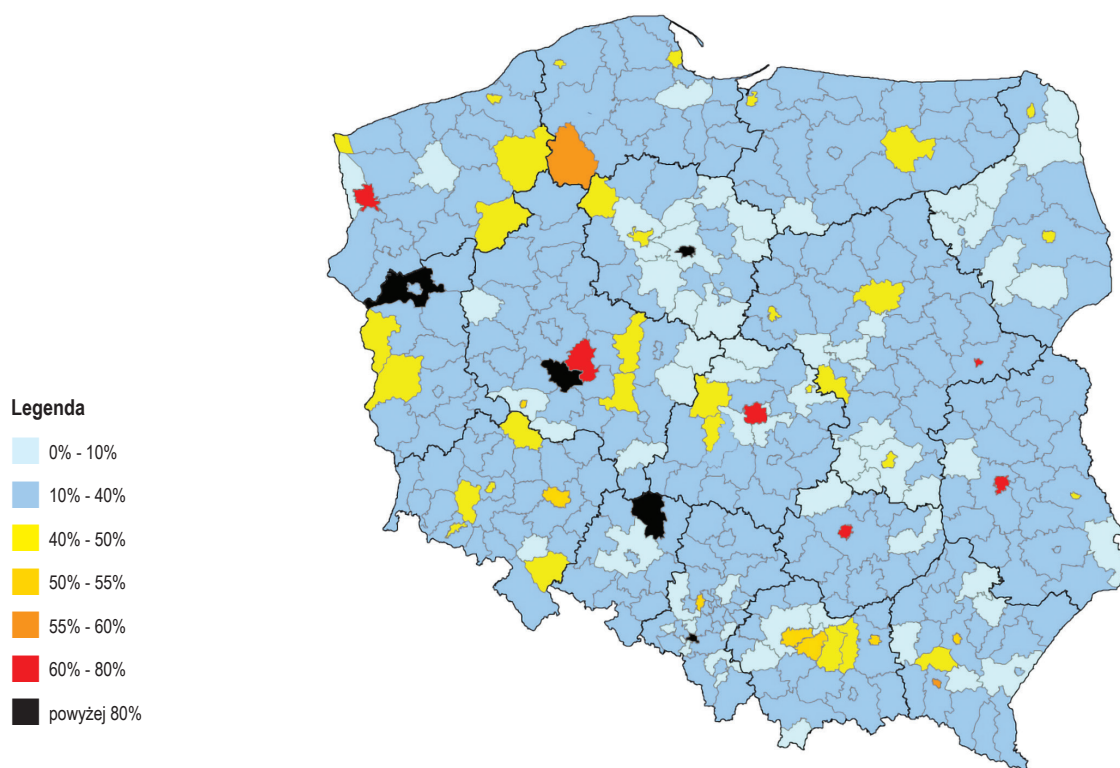
Rysunek 6. Relacja kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2019 r. ²



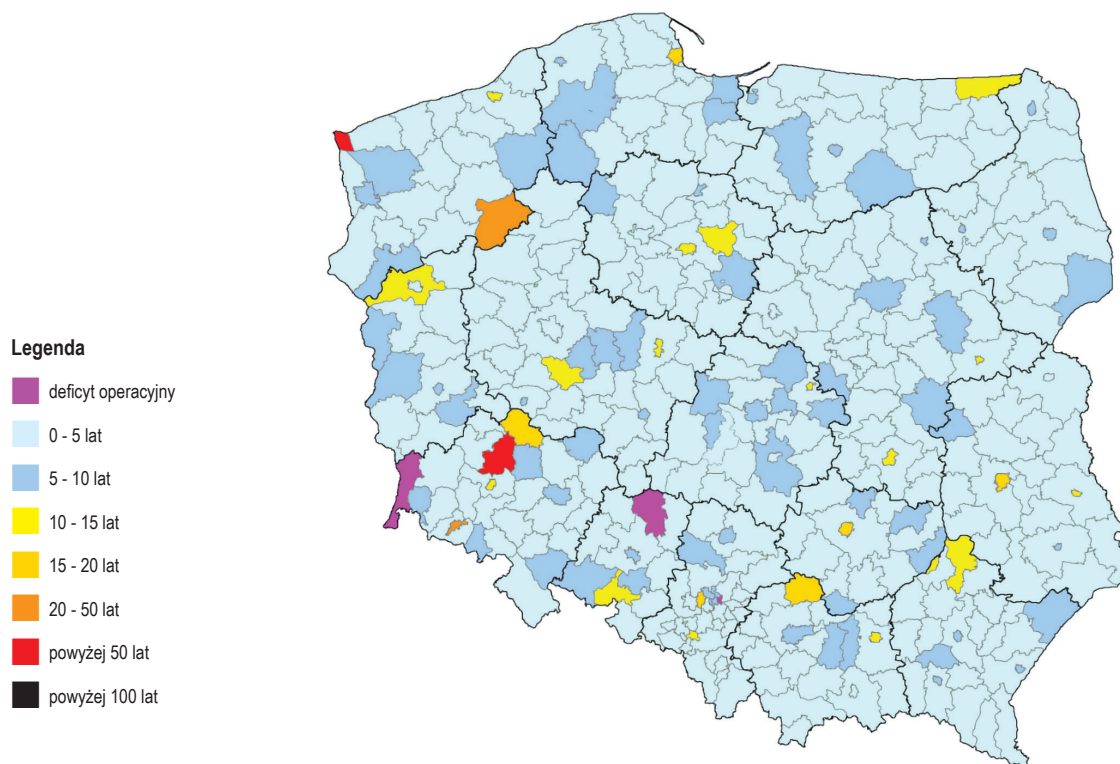
¹ Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia jst (obecnie już nie obowiązuje).

² Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu jst środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2019 r.

Rysunek 7. Relacja łącznej kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2019 r.³



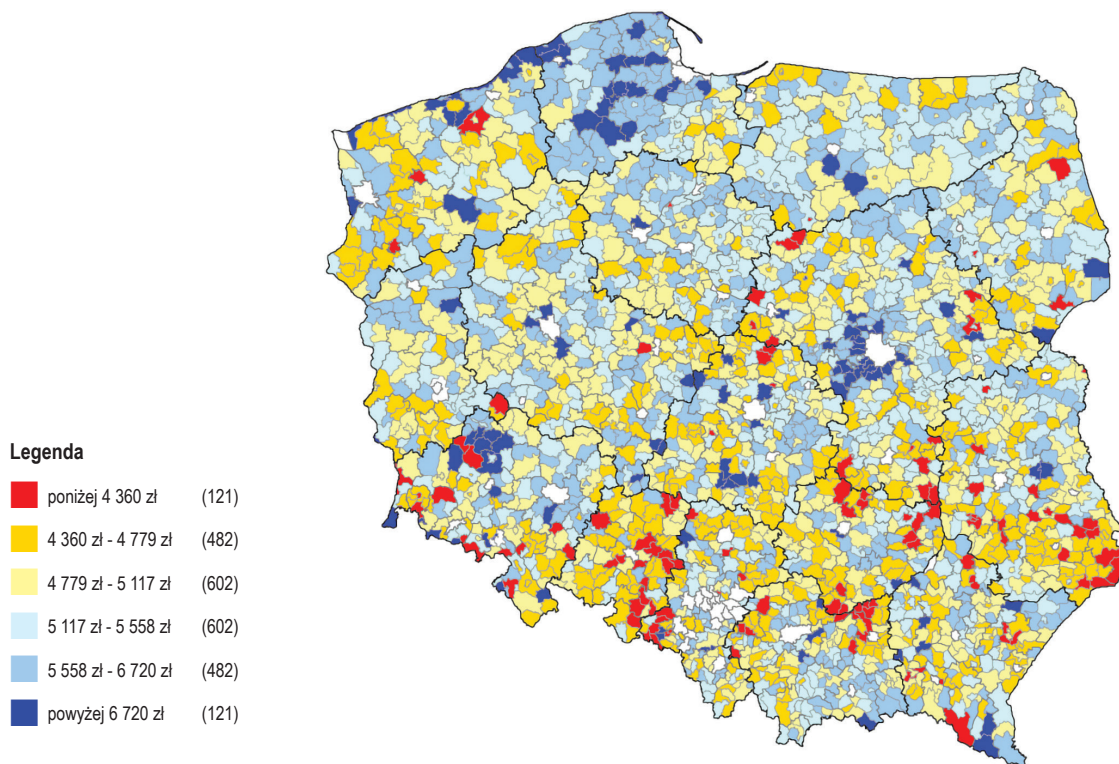
Rysunek 8. Relacja kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2019 r.⁴



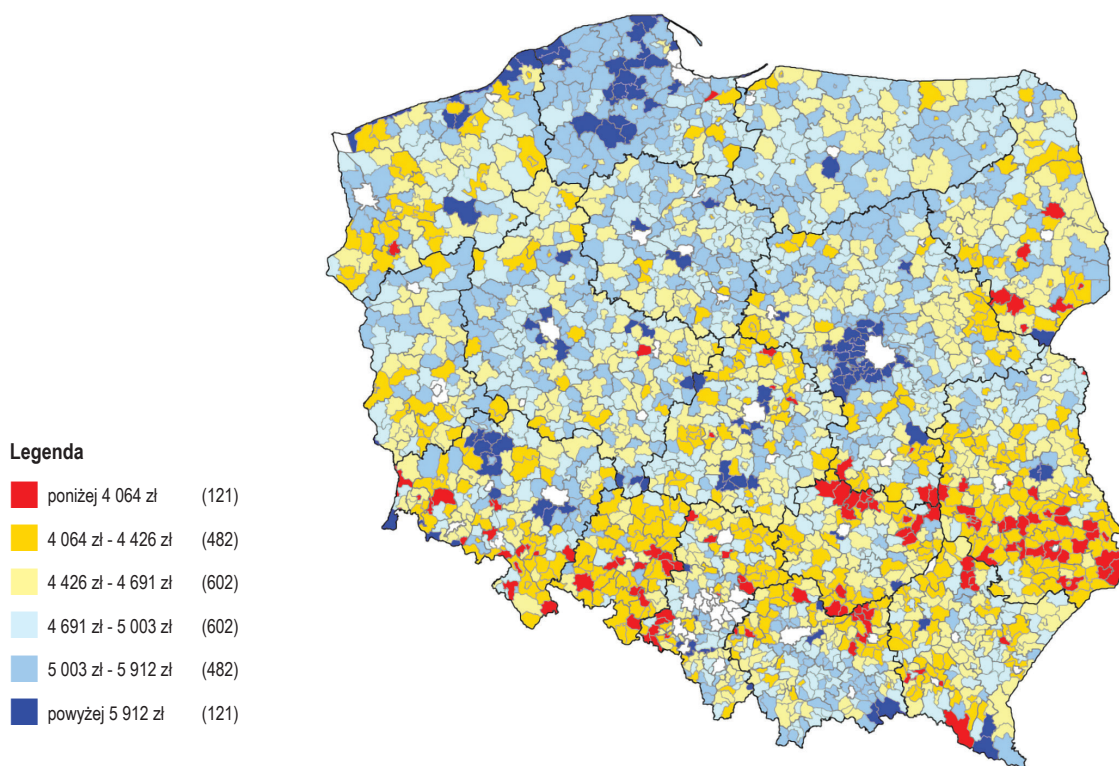
³ Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia jst (obecnie już nie obowiązuje).

⁴ Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu jst środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2019 r.

Rysunek 9. Dochody ogółem gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



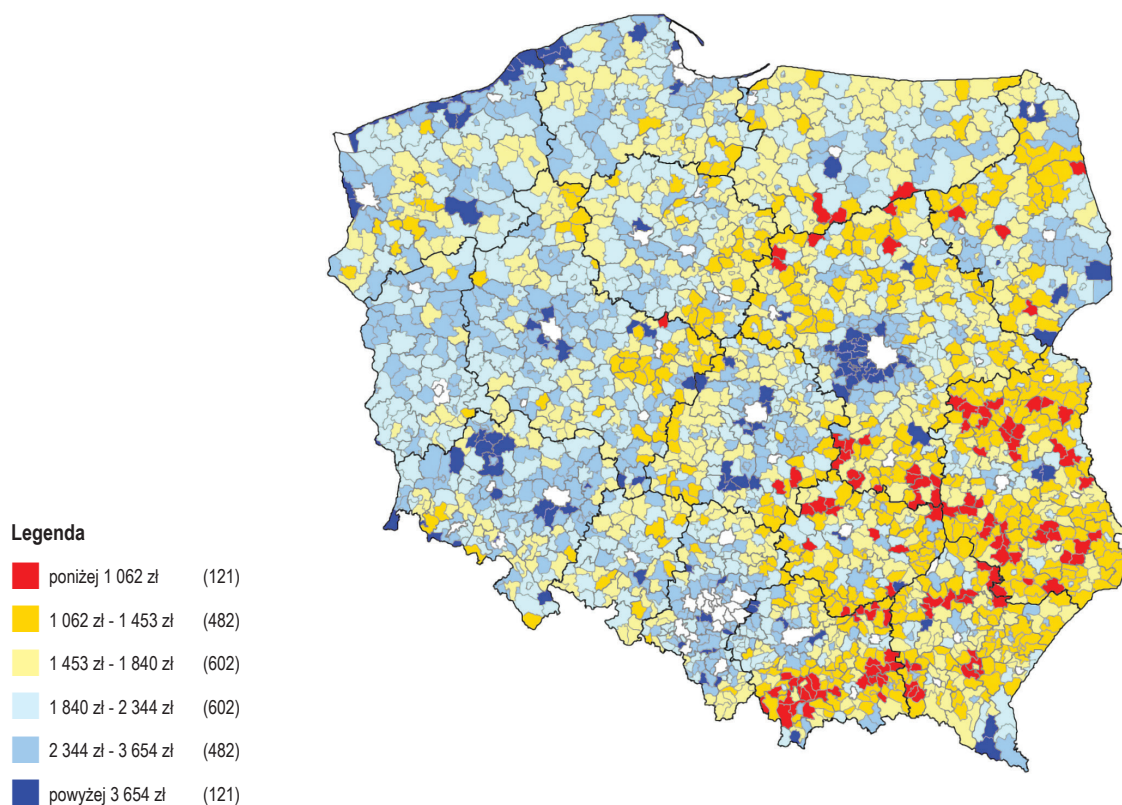
Rysunek 10. Dochody bieżące gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



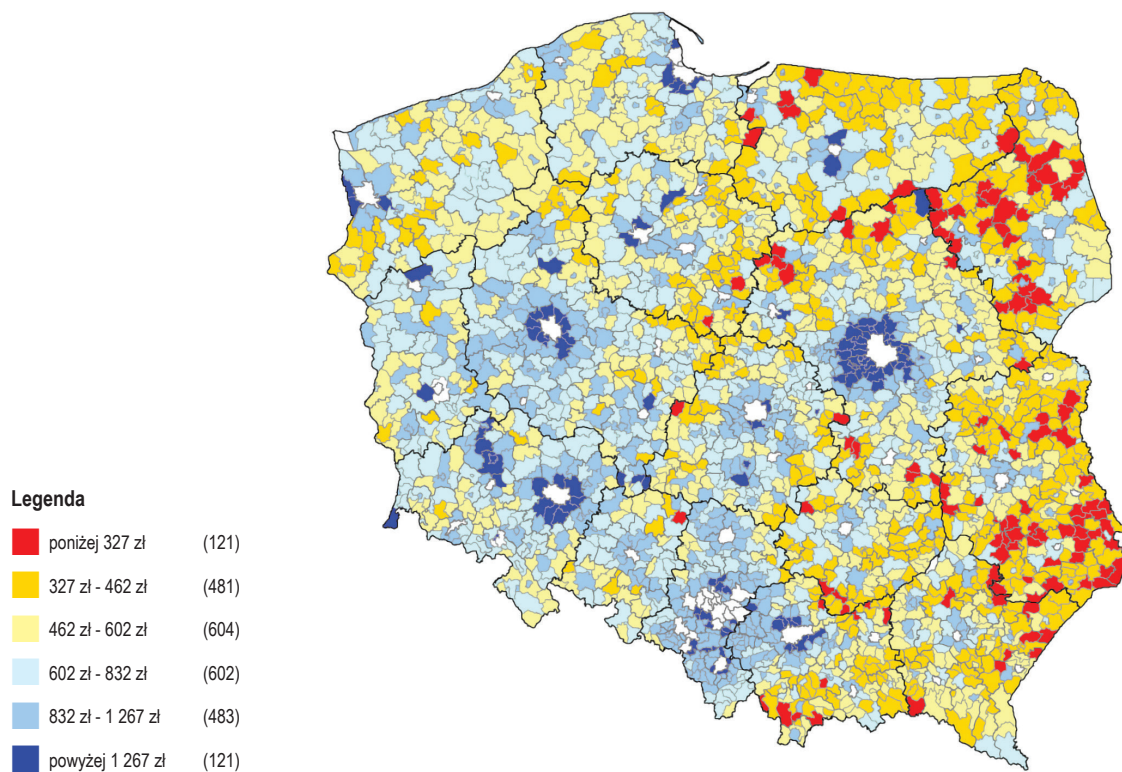
Kolory użyte na mapach przedstawiających wybrane wielkości dla danego szczebla jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca analizowane łącznie wg poniższego klucza obrazują:



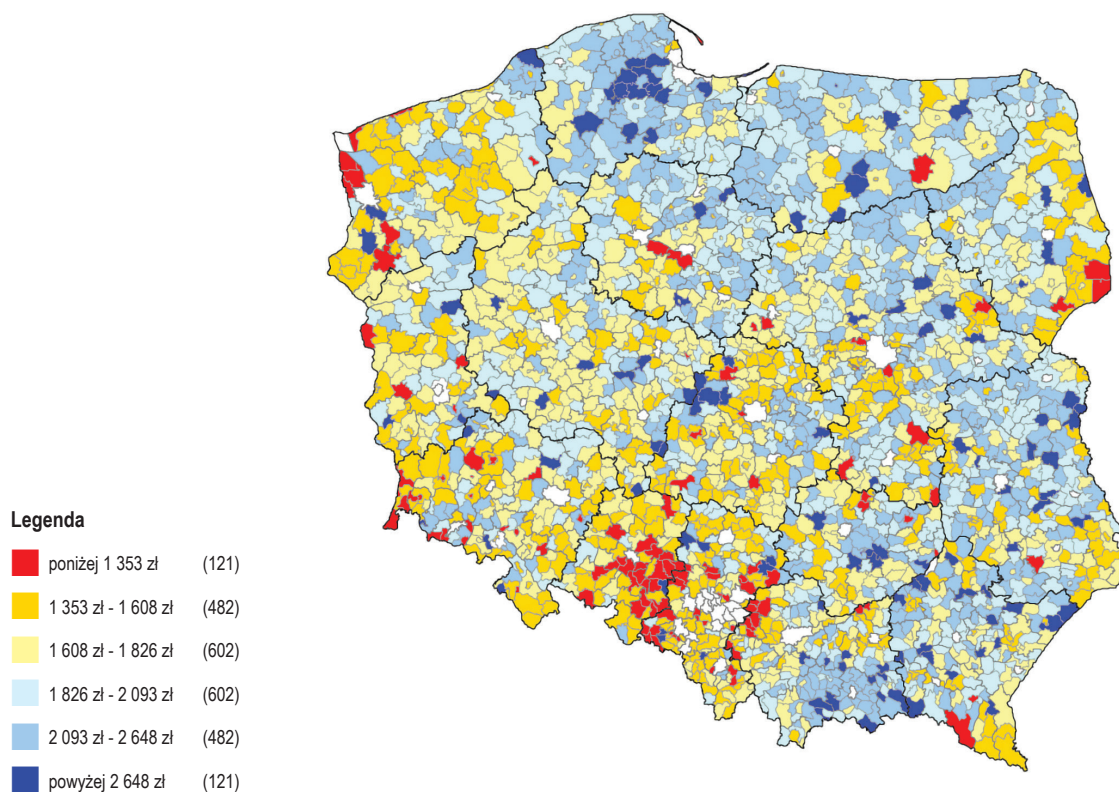
Rysunek 11. Dochody własne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



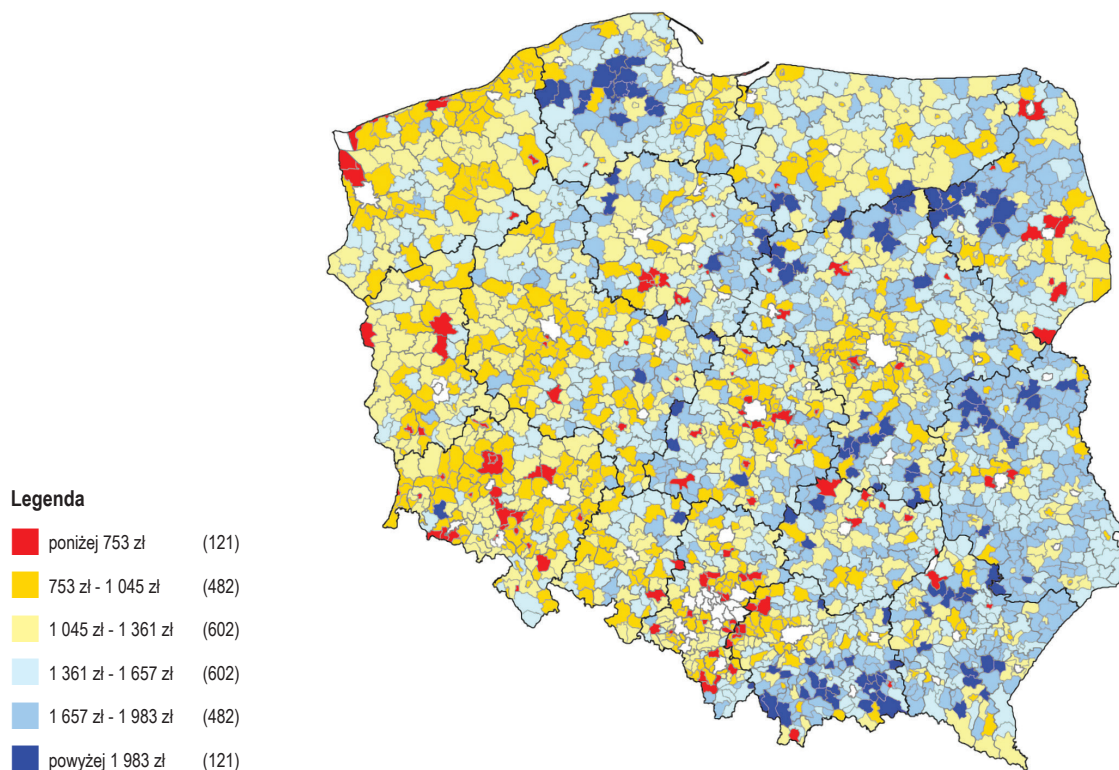
Rysunek 12. Dochody gmin z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



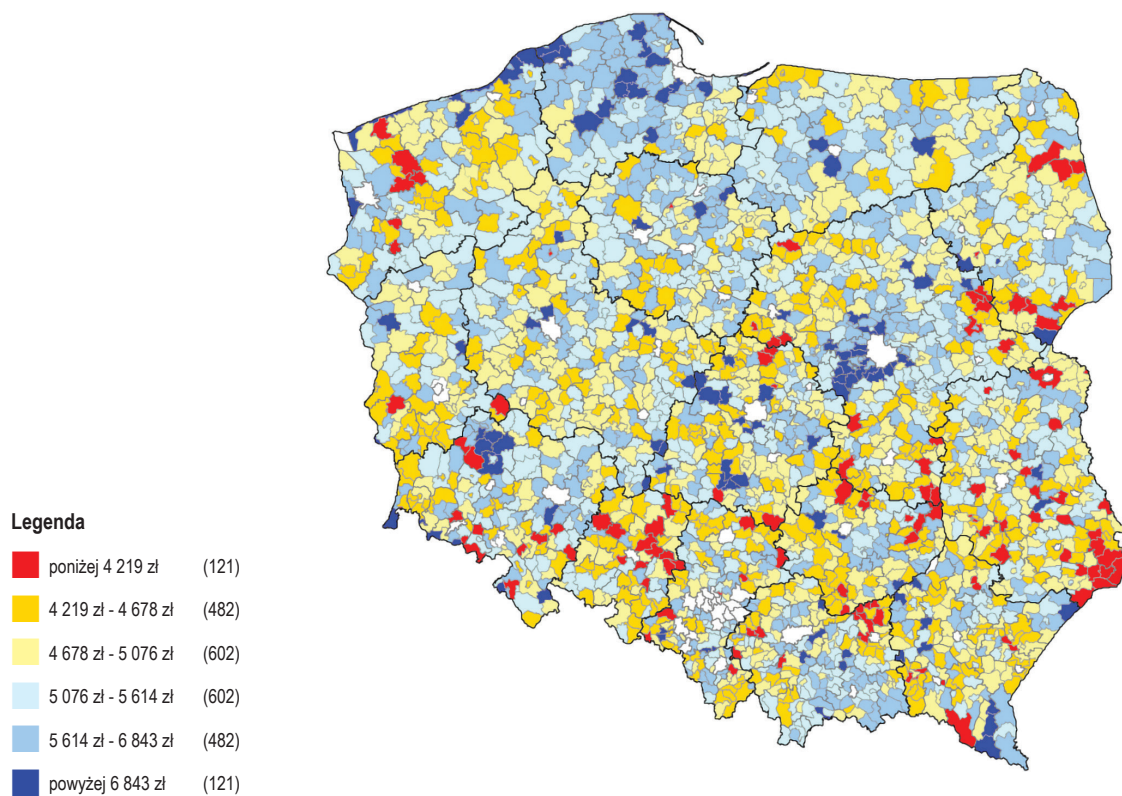
Rysunek 13. Dotacje celowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



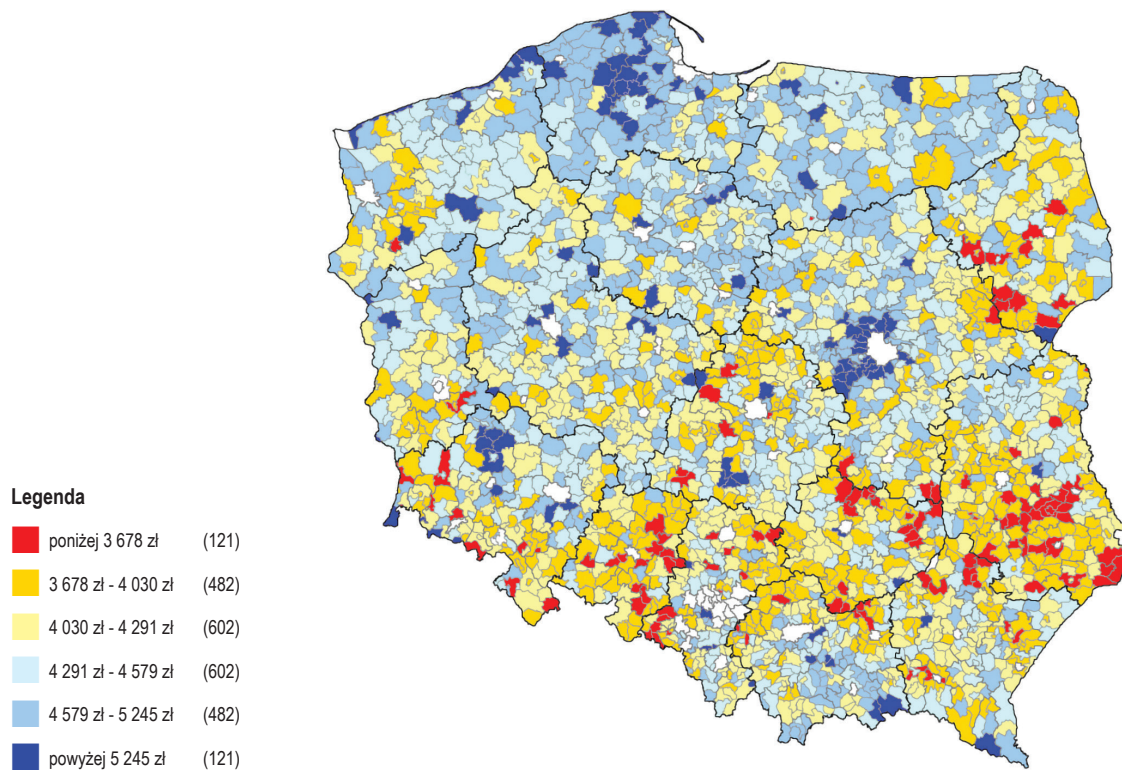
Rysunek 14. Subwencja ogólna gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



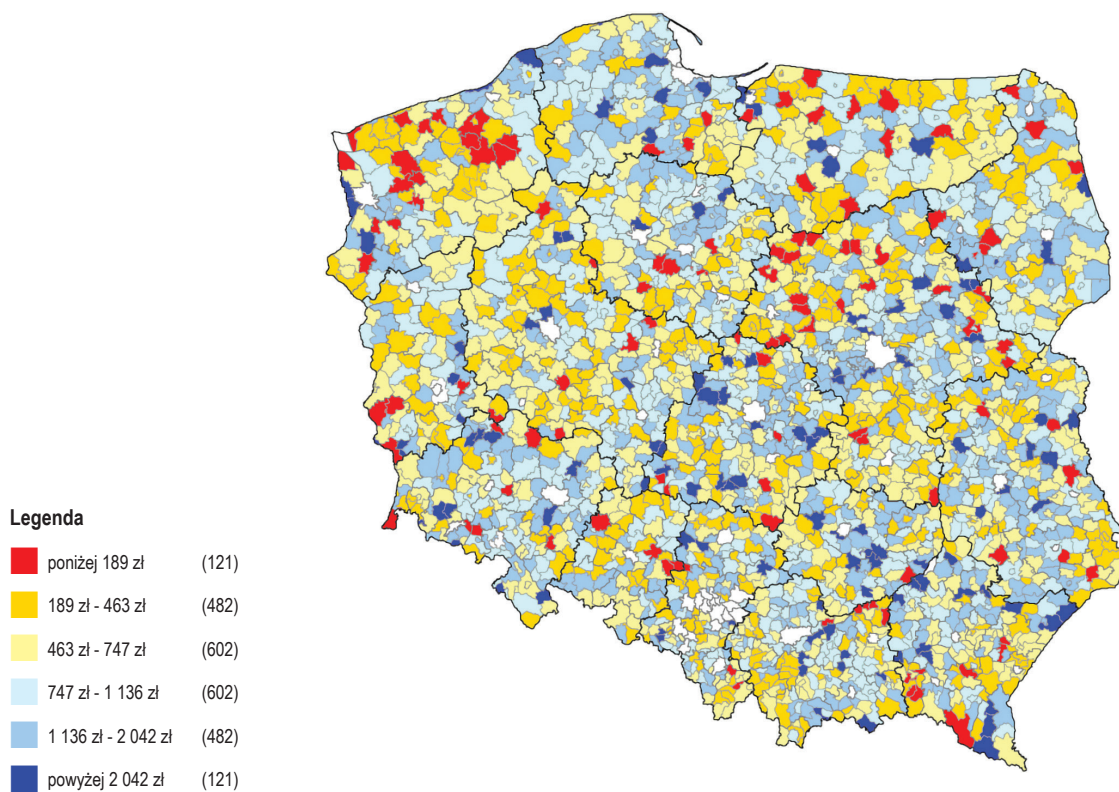
Rysunek 15. Wydatki ogółem gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



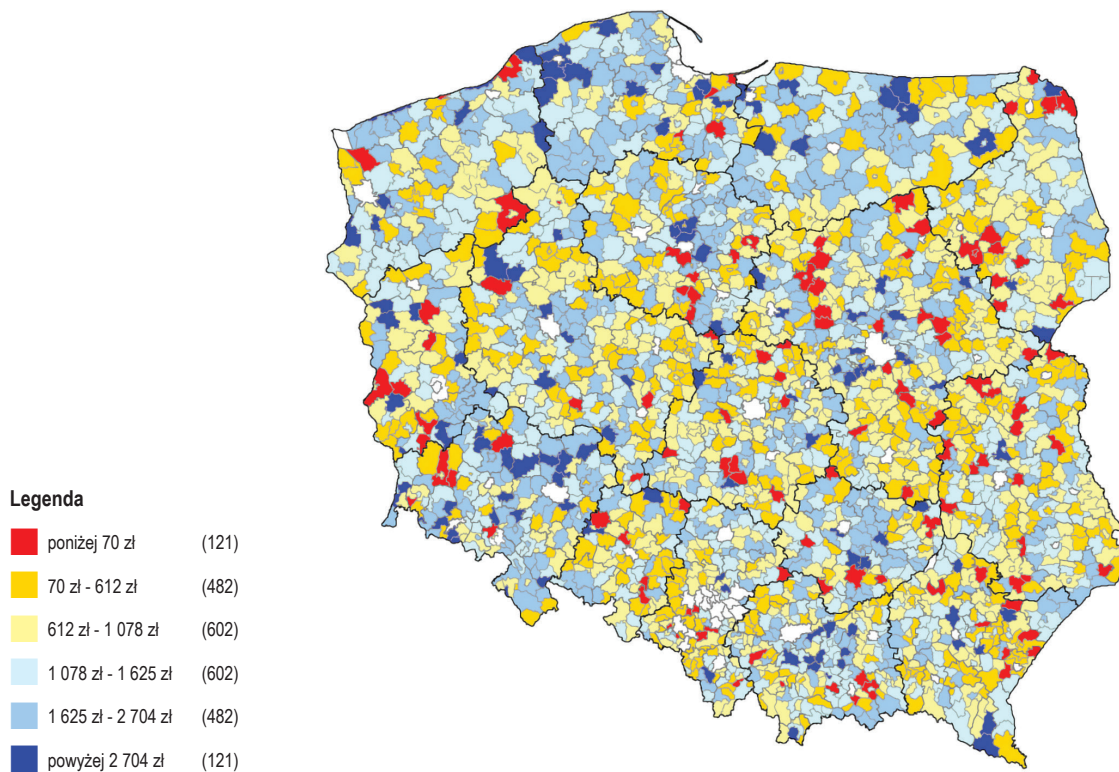
Rysunek 16. Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



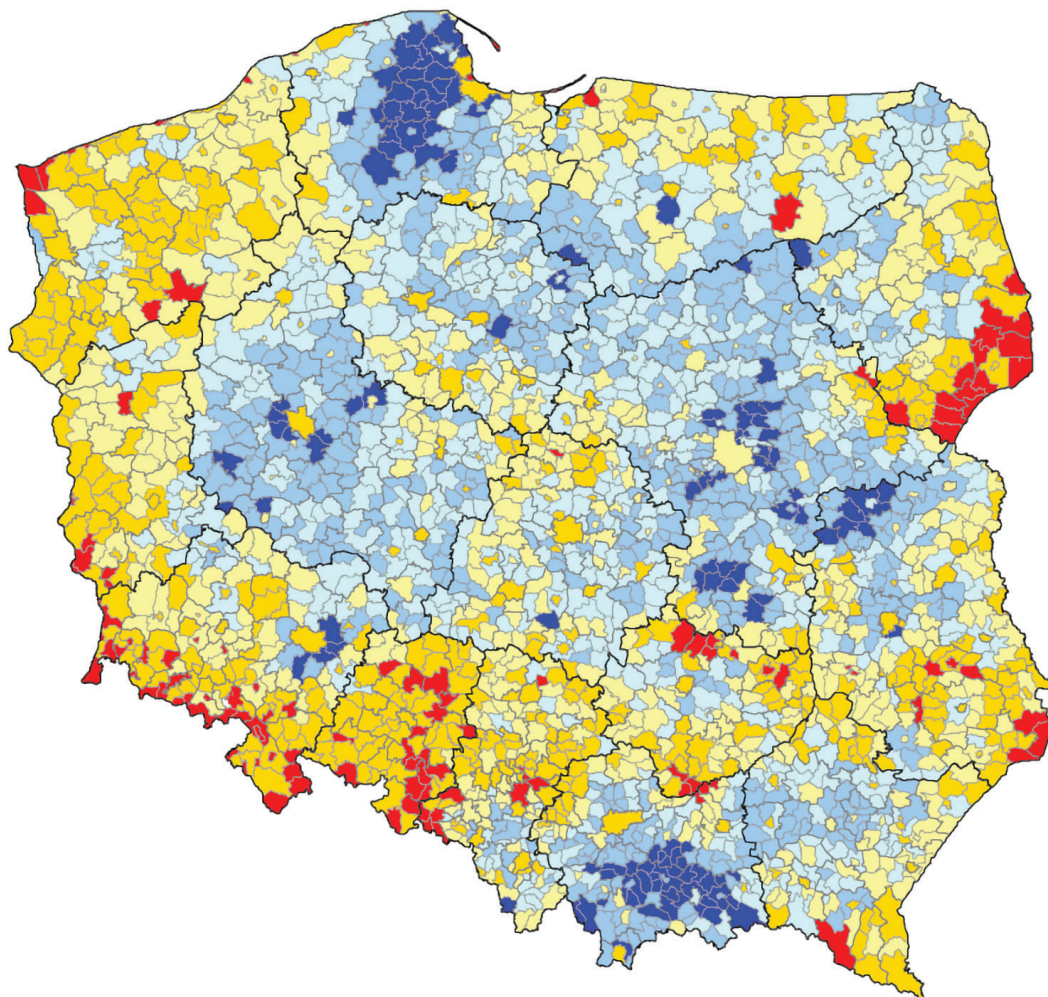
Rysunek 17. Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)









Rysunek 18. Zobowiązania gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



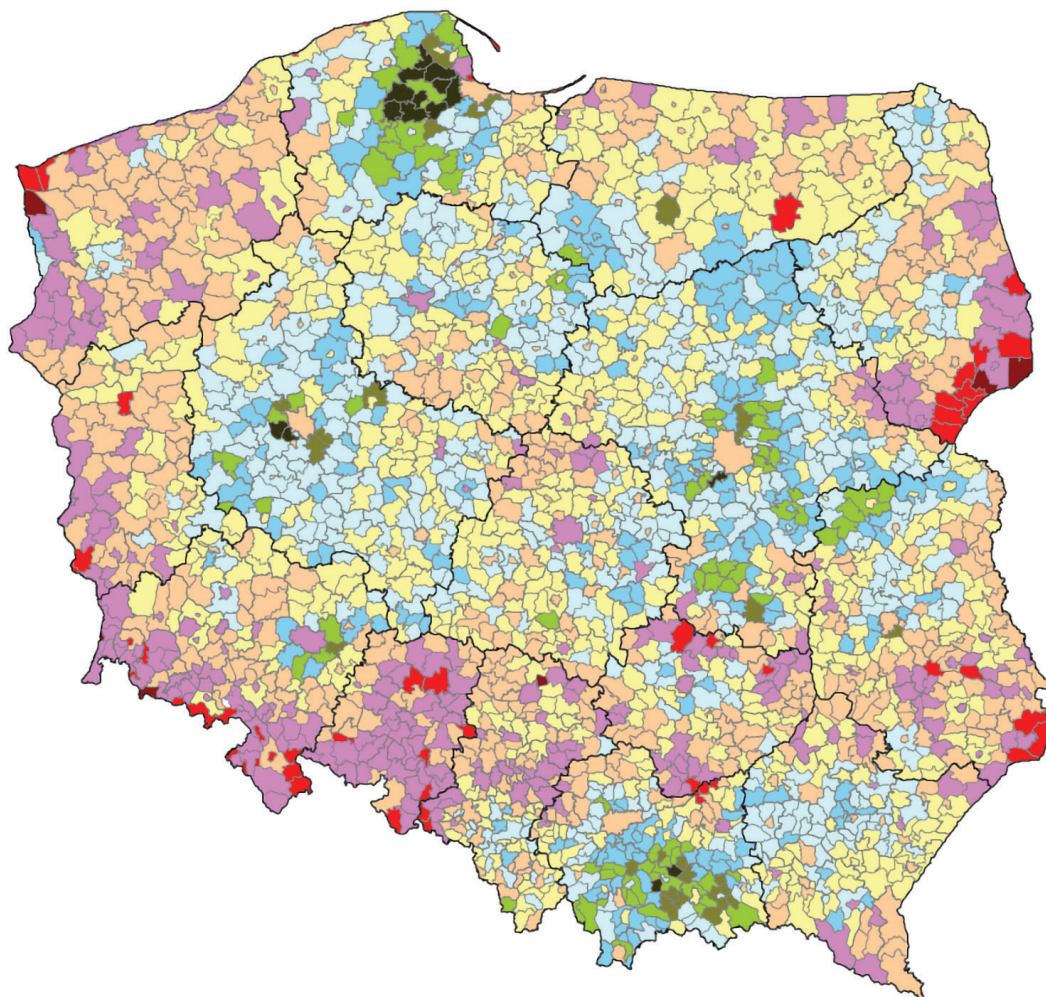
Rysunek 19. Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+” w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)













Legenda

	poniżej 635 zł	(124)
	635 zł - 754 zł	(495)
	754 zł - 848 zł	(619)
	848 zł - 937 zł	(619)
	937 zł - 1 092 zł	(495)
	powyżej 1 092 zł	(124)

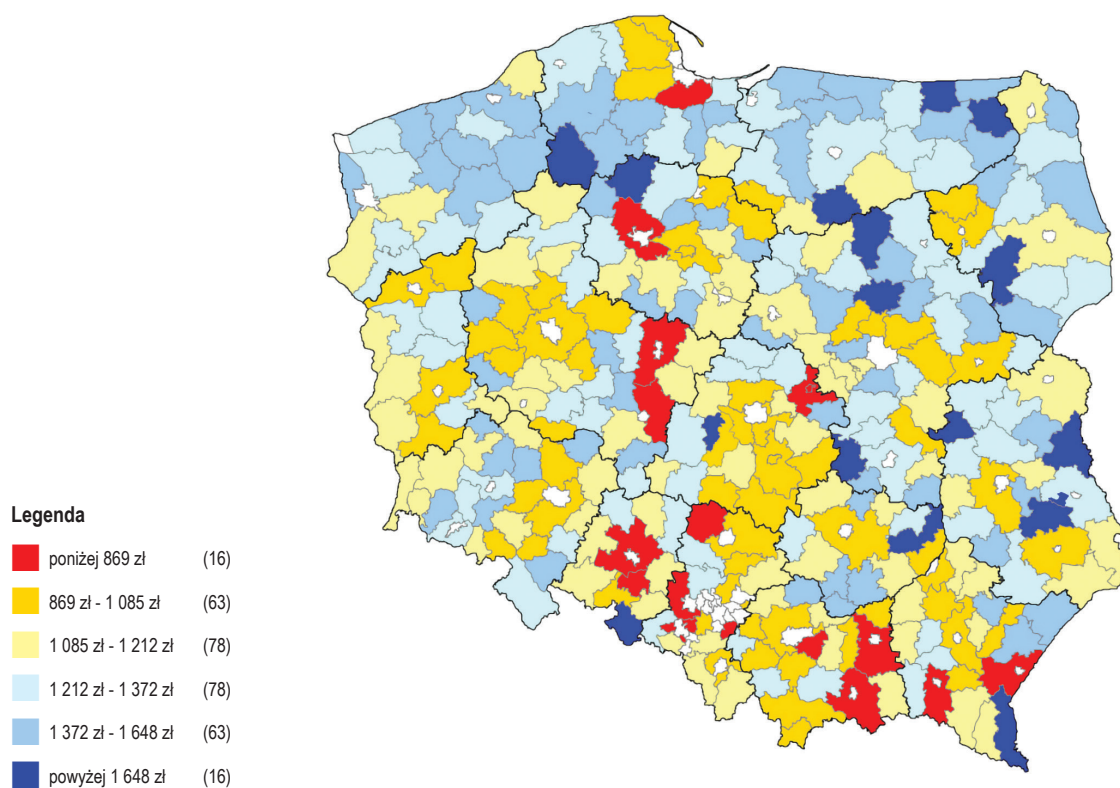
Rysunek 20. Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+” w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



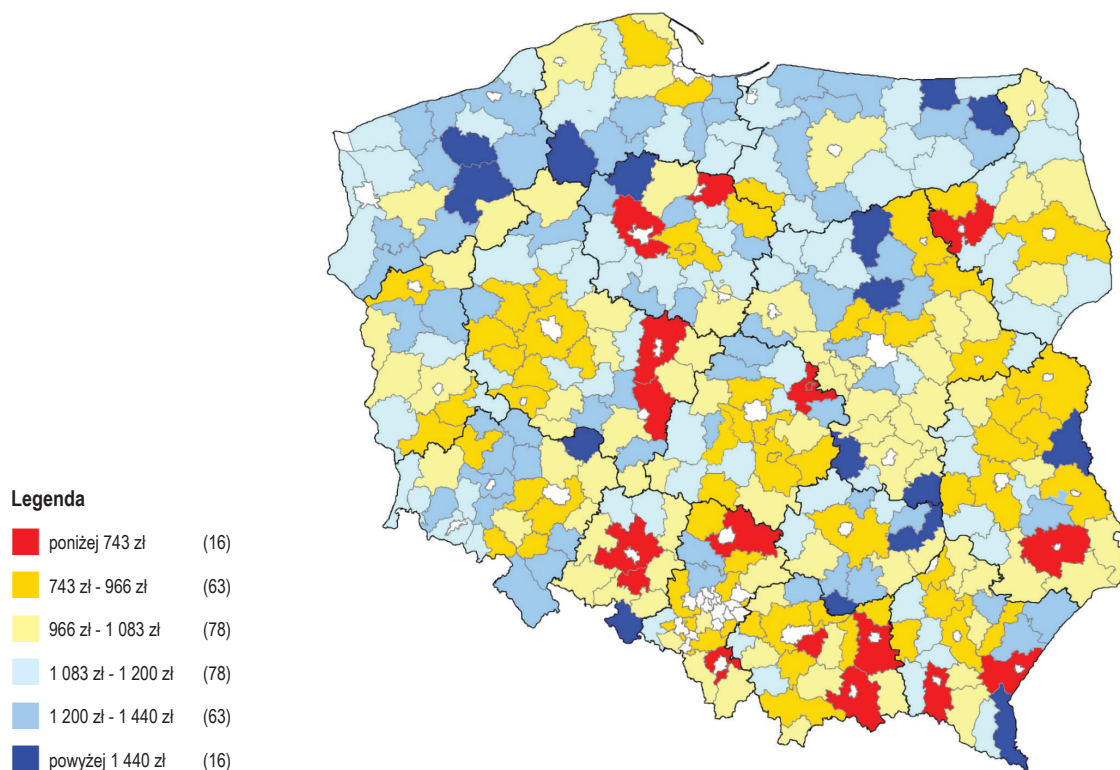
Legenda

 poniżej 500 zł	 900 zł - 1 000 zł
 500 zł - 600 zł	 1 000 zł - 1 100 zł
 600 zł - 700 zł	 1 100 zł - 1 200 zł
 700 zł - 800 zł	 1 200 zł - 1 300 zł
 800 zł - 900 zł	 powyżej 1 300 zł

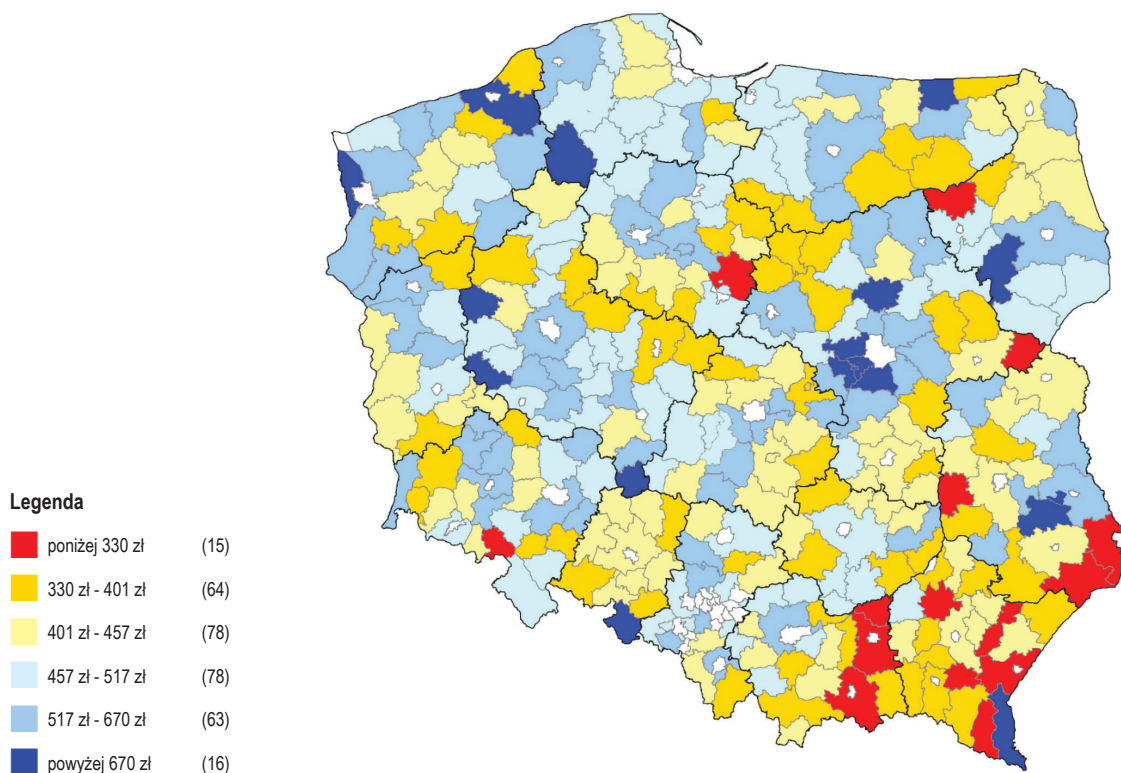
Rysunek 21. Dochody ogółem powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



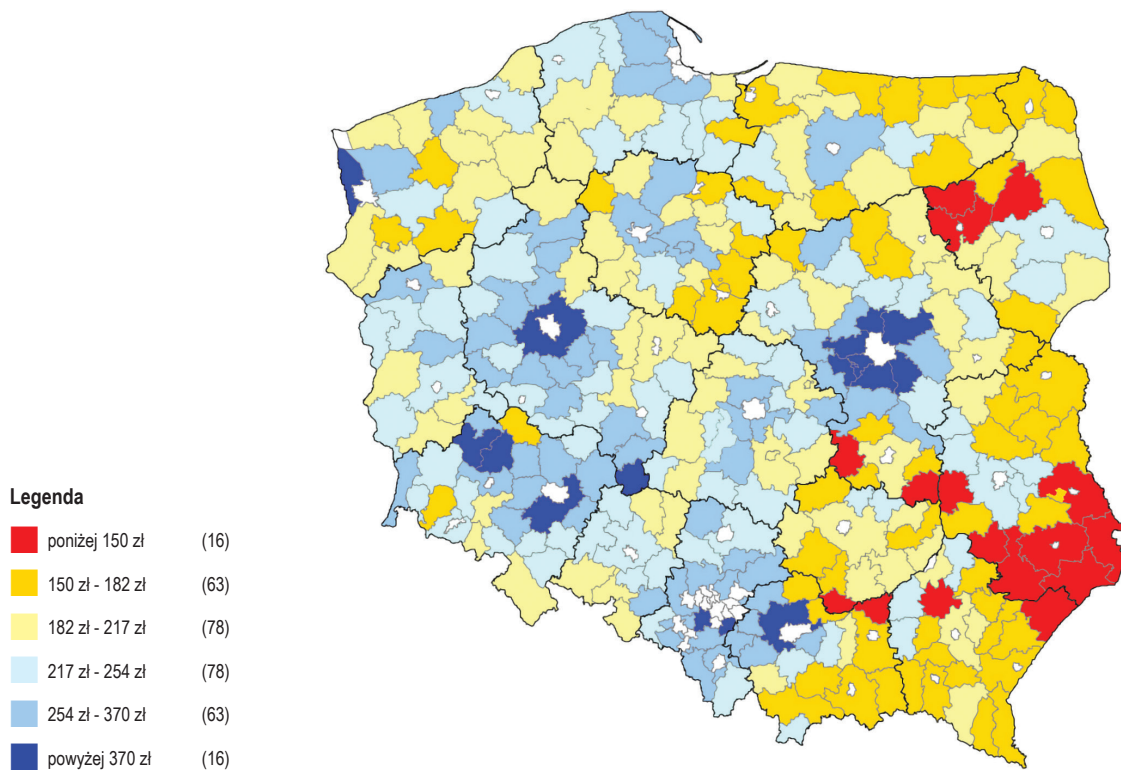
Rysunek 22. Dochody bieżące powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



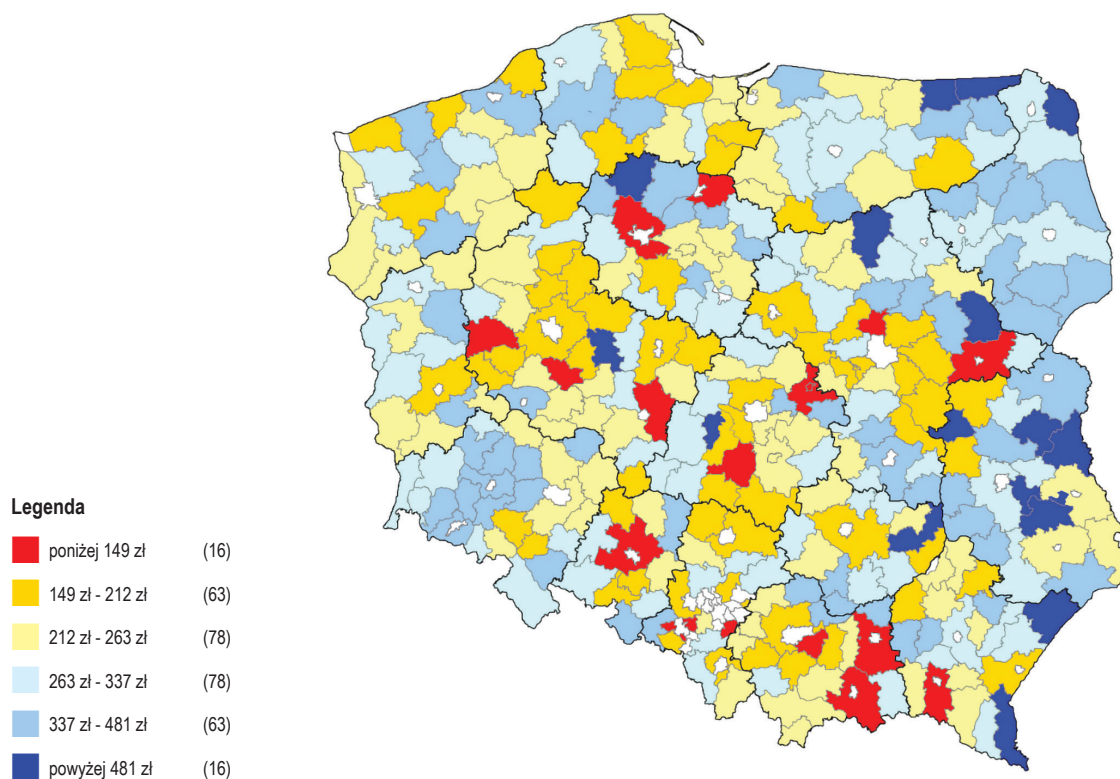
Rysunek 23. Dochody własne powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



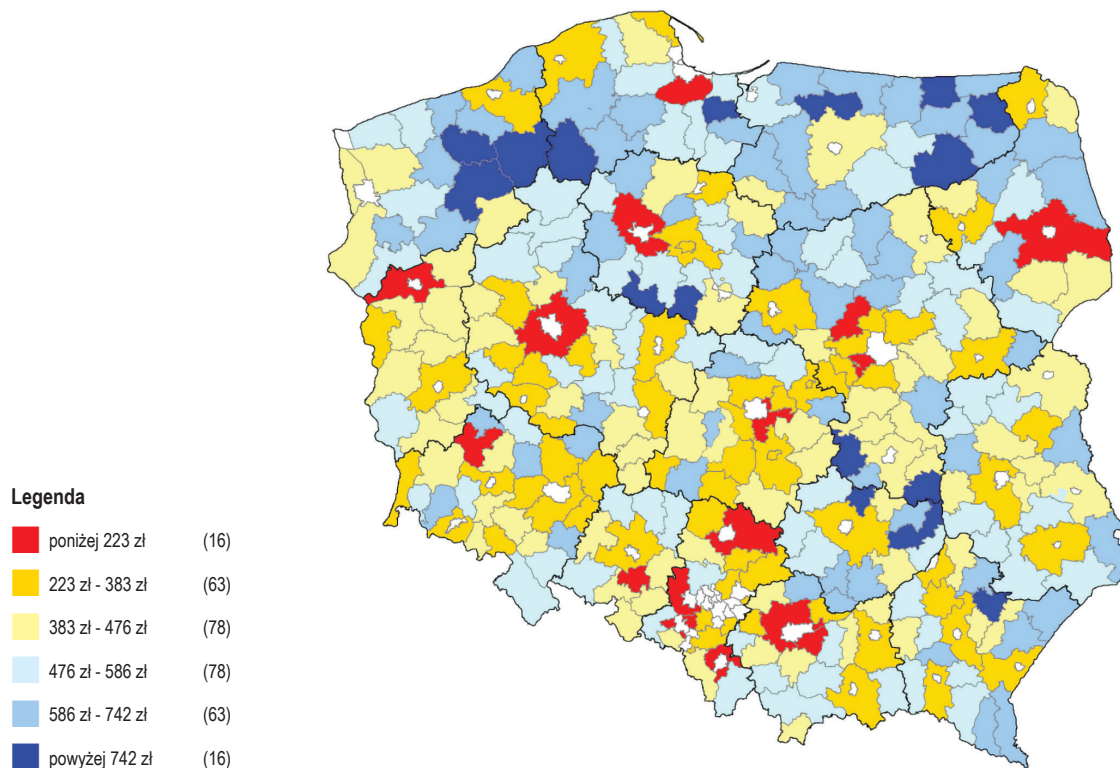
Rysunek 24. Dochody powiatów z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



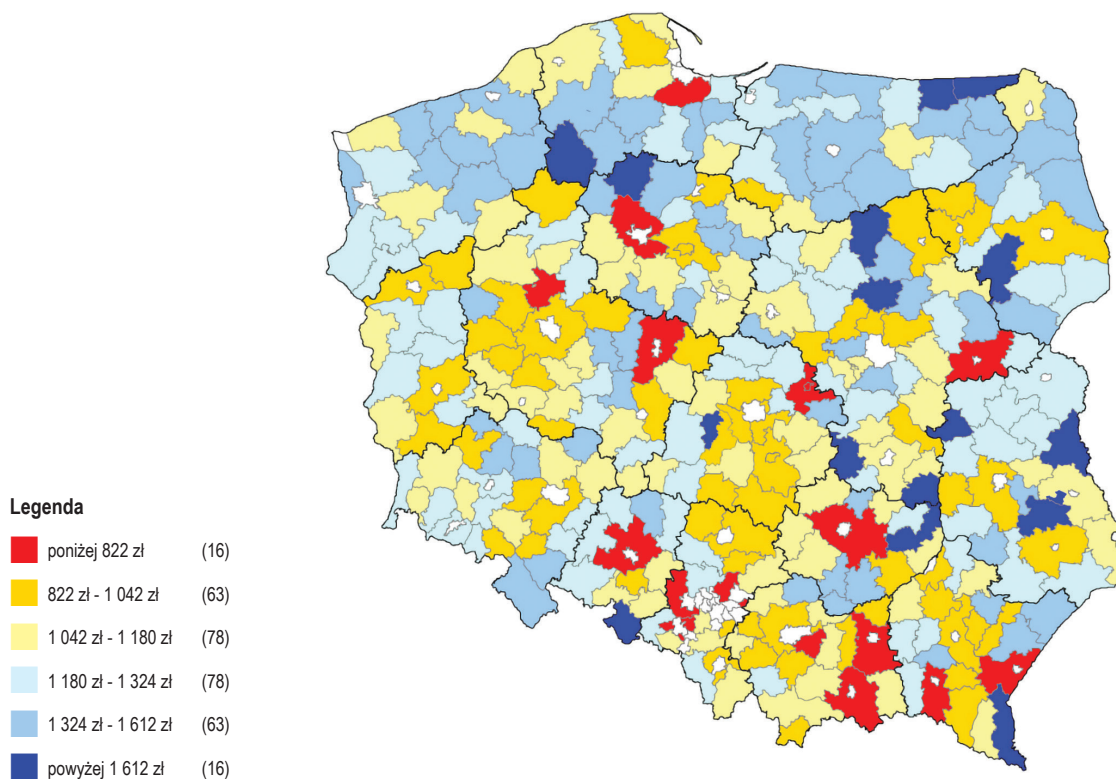
Rysunek 25. Dotacje celowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



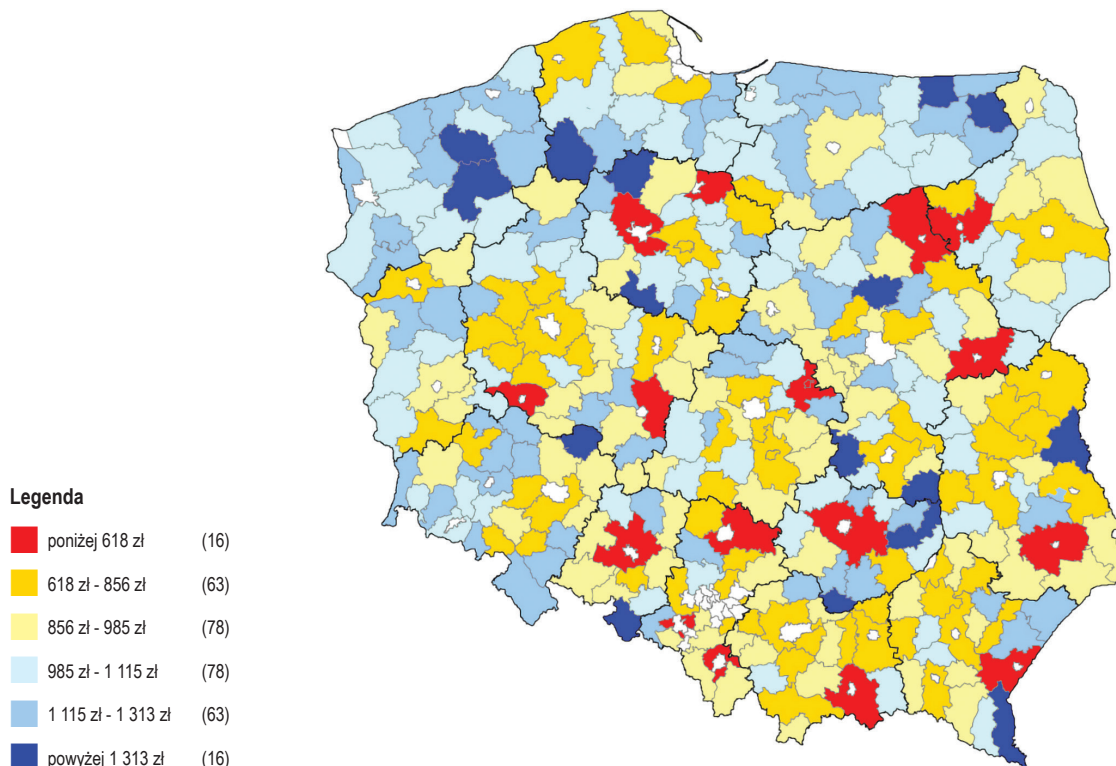
Rysunek 26. Subwencja ogólna powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



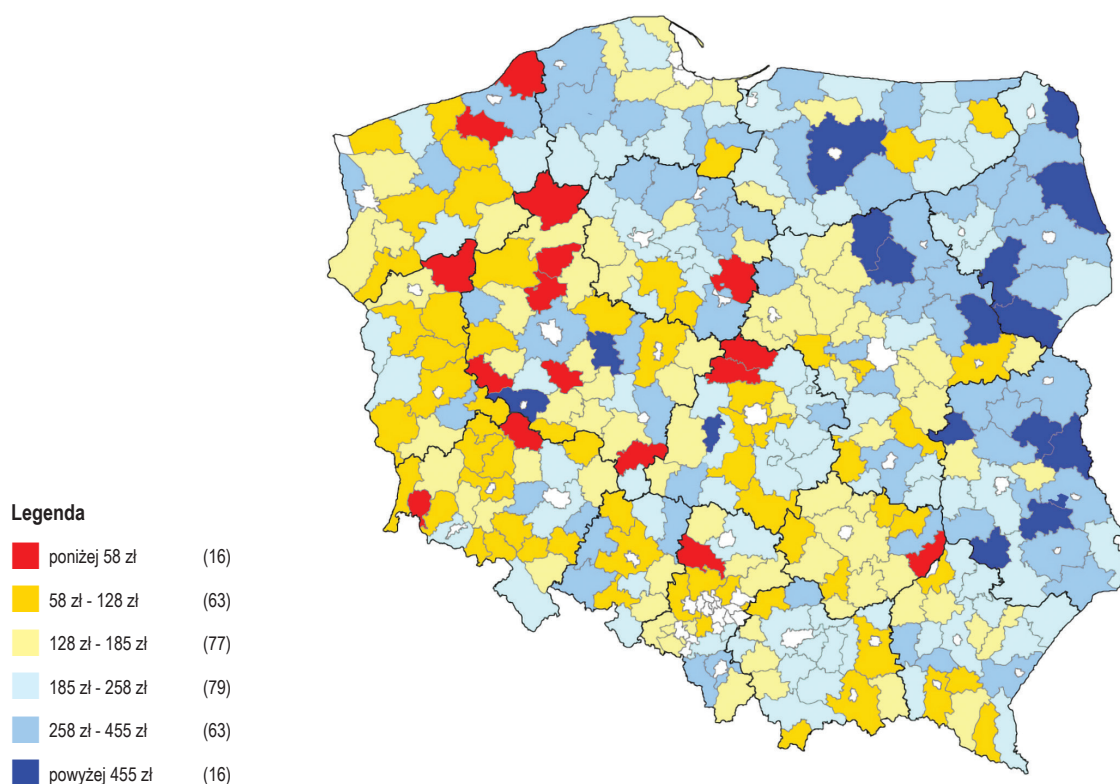
Rysunek 27. Wydatki ogółem powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



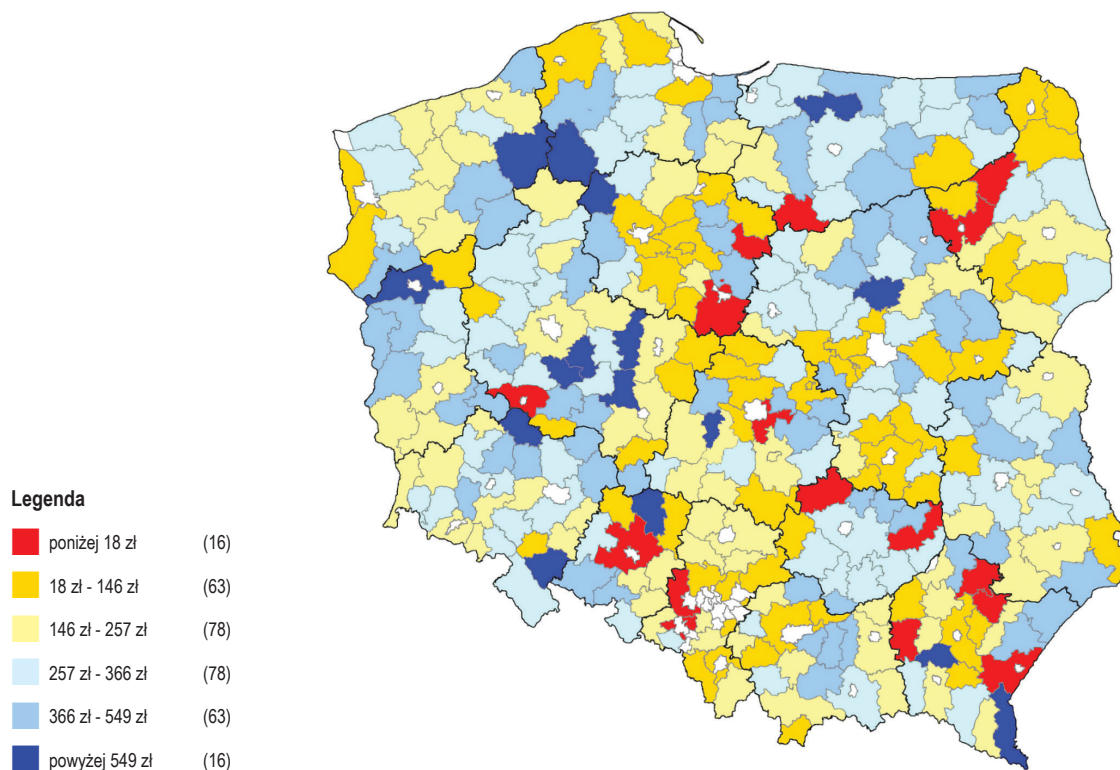
Rysunek 28. Wydatki bieżące powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



Rysunek 29. Wydatki inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



Rysunek 30. Zobowiązania powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2019 r. (w zł)



.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....