

X kadencja



# **KANCELARIA SEJMU**

## **Biuro Komisji Sejmowych**

### **PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

- **KOMISJI DO SPRAW  
KONTROLI PAŃSTWOWEJ  
(NR 12)  
z dnia 8 lutego 2024 r.**



---

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

## Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 12)

8 lutego 2024 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Sawickiego (PSL-TD)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

### – rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Realizacja dochodów własnych przez wybrane gminy”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Piotr Miklis** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Marcin Lachowicz** dyrektor Departamentu Polityki Podatkowej Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikami, **Damian Grzelka** przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

#### **Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum. Witam serdecznie zaproszonych gości na czele z panem prezesem Piotrem Miklisem, wiceprezesem Najwyższej Izby Kontroli. Witam pozostałych gości. Już nie będę wymieniał, żeby nie przedłużać wstępu.

Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie ma uwag.

Zatem w porządku mamy rozpatrzenie informacji NIK o wynikach kontroli „Realizacja dochodów własnych przez wybrane gminy”. Proszę pana prezesa o przedstawienie informacji.

#### **Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Piotr Miklis:**

Serdecznie witam. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam zaszczyt przedstawić informację o wynikach kontroli „Realizacja dochodów własnych przez wybrane gminy”. Kontrola koordynowana była przez delegaturę w Olsztynie.

Co warto wiedzieć na temat tej kontroli, zanim jeszcze prześlemy państwu informację o jej szczegółowych wynikach? Przeprowadziliśmy tę kontrolę w 28 gminach miejskich z terenu 7 województw, będących siedzibami powiatów i o porównywalnej wysokości uzyskiwanych dochodów własnych. W przypadku naszej kontroli zajęliśmy się zatem tym fragmentem Polski samorządowej, który bardzo często niknie z obrazów telewizorów, z kamer. To jest Polska średniej wielkości, Polska borykająca się z problemami, których nie widać z perspektywy wielkich miast.

We wszystkich skontrolowanych gminach dochody własne wzrosły, a wzrost ten kształtował się na poziomie średnio 43%. Jednak pomimo rosnących dochodów w latach objętych kontrolą, a były to lata 2019–2022, zidentyfikowano znaczący wzrost kosztów realizacji zadań publicznych, wzrost płacy minimalnej i zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, które negatywnie rzutowały na stronę dochodową budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wreszcie wpływ pandemii COVID i wybuch wojny w Ukrainie.

Odnotowania wymaga również fakt, że we wszystkich skontrolowanych gminach działania podejmowane przez władze samorządowe, które miały na celu przeciwdziałanie negatywnym tendencjom demograficznym, polegające na rozbudowie infrastruktury oświatowej, przygotowaniu terenów pod budownictwo wielorodzinne, modernizacji i roz-

budowie bazy rekreacyjno-sportowej, nie przyniosły znaczących skutków, jeżeli chodzi o budowę realnych podstaw do uzyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego ich dochodów własnych, czyli bazy podatkowej i ludności. Tylko w jednym mieście – w Tarnowskich Górach – aż o 57 osób wzrosła populacja miasta. Pozostałe miasta, które kontrolowaliśmy, kurczyły się.

Celem głównym kontroli było ustalenie, czy organy wykonawcze gmin podejmowały prawidłowe i skuteczne działania w celu pozyskiwania dochodów własnych. W wyniku kontroli ustalono, że działania te były nie w pełni prawidłowe i nie w pełni skuteczne. Nieprawidłowości dotyczyły w różnym rozmiarze skontrolowanych przez nas gmin.

Pozwolę sobie, panie przewodniczący, przekazać teraz głos pani dyrektor delegatury w Olsztynie celem scharakteryzowania już dokładniej tej kontroli.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Bardzo proszę.

**Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie Barbara Zajdel:**

Dziękuję. Odnosząc się do słów pana prezesa, który przedstawił państwu cel główny kontroli, którym były prawidłowość i skuteczność działań organów wykonawczych gmin w uzyskiwaniu dochodów własnych, aby odpowiedzieć na to pytanie, zbadaliśmy cztery obszary, czyli w naszej metodyce tzw. cele szczegółowe. Były to: prawidłowość ustalania i pobierania dochodów własnych, prawidłowość i skuteczność dochodzenia zaległości z tytułu dochodów własnych, prawidłowość udzielania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych i skuteczność nadzoru nad realizacją dochodów własnych.

W wyniku naszej kontroli, odpowiadając zarówno na cel główny, jak i na cele szczegółowe, stwierdziliśmy, że organy wykonawcze gmin podejmowały działania w celu uzyskiwania dochodów własnych. Nie były to działania prawidłowe i skuteczne. Stwierdziliśmy, że w 24 z 28 skontrolowanych gmin wystąpiły nieprawidłowości w ustalaniu i egzekwowaniu tych dochodów.

We wszystkich skontrolowanych gminach wobec podmiotów posiadających zadłużenie z tytułu dochodów własnych podejmowano działania zmierzające do wyegzekwowania długu, lecz również te działania nie były w każdym przypadku prawidłowe. Nieprawidłowości stwierdziliśmy w 26 gminach.

Kolejnym obszarem kontrolnym były ulgi. Tutaj również stwierdziliśmy, że postępowania w sprawach przyznawania ulg w spłacie dochodów własnych, czyli zarówno należności publicznoprawnych, jak i cywilnoprawnych, nie były prawidłowe. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdziliśmy w 17 gminach.

Nieskuteczny był również nadzór nad realizacją dochodów własnych. Świadczy o tym m.in. to, że nadal powtarzały się nieprawidłowości i ich skala. Wskazuje to, że w urzędach zawodne były systemy kontroli zarządczej, które nie zapobiegały wystąpieniu ustalonych przez NIK nieprawidłowości.

Przybliżając państwu bardziej i uszczegóławiając, jakie były zmiany w dochodach własnych w latach 2019–2022, dynamika wykazywała tendencję wzrostową. Nastąpił wzrost dochodów własnych łącznie o ponad 900 mln zł, średnio o 43%. Wzrost ten wynikał głównie z uzyskania większych wpływów z tytułu dochodów z majątku gminy i innych dochodów uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów. Wzrost ten wyniósł aż 619 mln zł i on miał właściwie największy wpływ na uzyskanie tej dodatniej dynamiki. Mniej znaczącą pozycją były wpływy z tytułu podatków lokalnych. Wykazaliśmy również tendencje wzrostowe, jeżeli chodzi o strukturę dochodów własnych. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w większości gmin, bo w 22, wykazywał tendencje wzrostowe. Na koniec 2022 r. w porównaniu do stanu z końca 2018 r. udział ten wzrósł z ponad 56% do blisko 61%, czyli odnotowaliśmy wzrost o niemalże 4,7 p.p. Zmniejszenie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem odnotowaliśmy jedynie w 6 gminach.

Jakie nieprawidłowości stwierdziliśmy w badanych obszarach, które przedstawiłam państwu na początku? W 26 gminach stwierdziliśmy nieprawidłowości w wymierzaniu i pobieraniu podatków i opłat lokalnych. Na czym one polegały?

Jeżeli chodzi o podatek od nieruchomości, to w 20 gminach pomimo otrzymywania od organów nadzoru budowlanego informacji o zakończeniu budowy i wydanych pozwo-

leniach na użytkowanie nieruchomości... Informacje takie organy nadzoru budowlanego przekazują systematycznie do organów wykonawczych gmin na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie informacji podatkowej. W jednostkach samorządu terytorialnego nie podejmowano działań mających na celu wyegzekwowanie od podatników wymaganych informacji i deklaracji podatkowych. Skutkowało to nieopodatkowaniem 201 nieruchomości podatkiem od nieruchomości w łącznej kwocie 403 tys. zł. W 18 gminach pomimo otrzymywania takich informacji opieszale podejmowano działania wobec podatników, którzy nieterminowo zgłaszali swoje nieruchomości do opodatkowania. Działania takie podejmowano nawet po upływie 3 lat od dnia powstania obowiązku podatkowego.

W 10 gminach wydano decyzje podatkowe naliczające podatek od nieruchomości od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu nabycia nieruchomości, a nie – jak wskazują przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – od 1 stycznia roku następnego po roku, w którym zakończona została budowa. Skutkiem tego było zawyżenie naliczonego podatku o łączną kwotę blisko 70 tys. zł i pobranie jej od podatników. Należy dodać, że wskazana kwota dotyczy jedynie przypadków ujawnionych w trakcie naszej kontroli. Przypadki te ujawniliśmy na podstawie badanej próby 250 spraw, a nieprawidłowości stwierdziliśmy w 75 sprawach.

Kolejnym aspektem, który stwierdziliśmy podczas naszej kontroli, był fakt, że gminy i organy wykonawcze tych gmin nie korzystały z podejmowania kontroli podatkowych na podstawie art. 281 Ordynacji podatkowej, który je do tego uprawnia. W 16 gminach nie przeprowadzono kontroli podatkowych oraz nie podejmowano innych działań w stosunku do podatników prowadzących działalność gospodarczą zarejestrowaną w miejscu zamieszkania w celu zweryfikowania, czy podatnicy odprowadzają podatek we właściwej kwocie, a ta ich nieruchomość jest opodatkowana właściwą stawką, wyższą dla prowadzenia działalności gospodarczej niż jako lokal mieszkalny. W 6 gminach nierzetelnie weryfikowano deklaracje podatkowe składane przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Dopiero w trakcie naszej kontroli w urzędach wszczęto aż 101 postępowań podatkowych w celu naliczania podatku w prawidłowej wysokości.

Nieprawidłowości stwierdziliśmy także w podatku od środków transportowych. Tutaj była już mniejsza skala. W 9 gminach nie podejmowano działań w celu wyegzekwowania od podatników złożenia deklaracji na ten podatek, co skutkowało nieopodatkowaniem 20 pojazdów na kwotę co najmniej 35 tys. zł. W 6 gminach stwierdzono brak weryfikacji danych przedkładanych przez podatników w deklaracjach podatkowych lub nierzetelną weryfikację z danymi zawartymi w informacjach przekazywanych przez starostów powiatowych, co skutkowało oczywiście zaniżonym wymiarem tego podatku. W kolejnych 9 gminach nie podejmowano działań w sytuacji nieterminowego składania przez podatników deklaracji na podatek od środków transportowych. Dopiero w trakcie naszej kontroli zostały podjęte działania i wszczęte czynności kontrolne. W wyniku naszych działań naliczono podatek w kwocie 195 tys. zł.

Nieprawidłowości wykryliśmy także w przypadku pobierania przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z majątku. W 7 gminach ujawniliśmy nieprawidłowości przy sprzedaży i wydzierżawianiu nieruchomości. Było to 12% z 669 spraw poddanych badaniu. Polegały one na obciążaniu nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia oraz posługiwaniu się przy sprzedaży operatami szacunkowymi starszymi niż 12 miesięcy. Czyli gminy te nie wywiązały się należycie z obowiązków określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W 15 gminach stwierdzono brak 3-letnich planów wykorzystania nieruchomości gminnych lub ich nierzetelne sporządzenie.

Kolejnym aspektem badanym przez naszą delegaturę był pobór opłaty planistycznej. W tym przypadku we wszystkich gminach opłata była pobierana w prawidłowy sposób. Wpływy z tego tytułu w latach 2019–2022 wyniosły ponad 1 mln zł, jednakże nie w każdej gminie wprowadzono jasne zasady pobierania tej opłaty i czynności sprawdzające. W 27 gminach bowiem nie wprowadzono pisemnych zasad postępowania z wpływającymi do gmin aktami notarialnymi zawierającymi transakcje sprzedaży nieruchomości, które miały być celem analiz pod kątem naliczania obowiązkowej opłaty planistycznej. Jedynie w gminie Busko-Zdrój wprowadzono takie zasady, co nasza kontrola wykazała

jako dobrą praktykę, ponieważ w gminie tej opłata planistyczna była pobierana w dość wysokich kwotach.

W drugim obszarze kolejnym aspektem naszej kontroli było badanie zaległości podatkowej oraz działań organów wykonawczych gmin w celu uzyskiwania jak największych wpływów i dochodzenia zaległości. Dynamika zaległości w kontrolowanym okresie w 26 gminach kształtowała się na poziomie wzrostowym. Z 337 mln zł na koniec 2018 r. wzrosła do 417 mln zł, czyli nastąpił wzrost o około 24%. Wpływ na to miały głównie zaległości z tytułu dochodu z majątku (wzrost o 19 mln zł), dochodów uzyskiwanych na podstawie odrębnych przepisów (wzrost o 8,8 mln zł) oraz podatków lokalnych (wzrost o kwotę 13,2 mln zł).

W ramach badania procesu windykacyjnego stwierdziliśmy, że w 26 gminach nierzetelnie i nieprawidłowo dochodzono zaległości z tytułu dochodów własnych, a stwierdziliśmy to w wyniku badania zaległości publicznoprawnych na kwotę 44 mln zł i zaległości cywilnoprawnych na kwotę 8 mln zł. Do głównych nieprawidłowości, które ujawniliśmy podczas kontroli, należało nieterminowe kierowanie upomnień o zapłatę zaległości w łącznej kwocie 12 mln zł. Było to ponad 1395 przypadków, które stanowiły aż 60% zbadanej próby. Opóźnienia w tych czynnościach wynosiły nawet do 5 lat. Opieszale wystawiano również tytuły wykonawcze. Stwierdziliśmy to w przypadku 675 tytułów, które stanowiły aż 37% zbadanych. Kwota zaległości objęta tymi tytułami wyniosła 7 mln zł, a opieszałość w wykonywaniu czynności sięgała nawet 4 lat od daty odebrania upomnienia.

Kolejną nieprawidłowością, która została przez nas ujawniona, była nieprawidłowość dotycząca dochodzenia należności cywilnoprawnych. W tym przypadku stwierdziliśmy, że nieterminowo sporządzono 114 wezwań do zapłaty, tj. 35% zbadanych, a opóźnienia wynosiły od miesiąca do 15 miesięcy. Ponadto w 5 gminach stwierdziliśmy brak działań zapobiegających przedawnieniu należności publicznych i cywilnoprawnych, a także niedokonywanie odpisów przedawnionych zaległości z ksiąg rachunkowych, co miało wpływ na rzetelność sprawozdań budżetowych kontrolowanych urzędów.

Następnym aspektem kontrolnym było udzielanie ulg w spłacie zarówno należności cywilnoprawnych, jak i należności publicznoprawnych. Zeby przybliżyć państwu skalę, powiem, że w latach 2019–2022 organy wykonawcze skontrolowanych gmin na podstawie art. 67 Ordynacji podatkowej wydały łącznie 2,8 tys. decyzji o przyznaniu ulg na łączną kwotę 55 mln zł. Z tej populacji w trakcie naszej kontroli zbadaliśmy 38 postępowań, które zakończyły się wydaniem decyzji przyznających ulgi w kwocie 29 mln zł. W wyniku badań kontrolnych stwierdziliśmy, że w 17 gminach nieprawidłowości w przyznawaniu ulg wystąpiły w 793 postępowaniach, tj. ponad 70% zbadanych, po przeprowadzeniu których przyznano ulgi w kwocie blisko 10 mln zł.

Wśród głównych nieprawidłowości, jakie stwierdziliśmy w wyniku badania zastosowania przepisów Ordynacji podatkowej, było nieprzestrzeganie zasad określonych w art. 122 i 187 Ordynacji podatkowej, które zobowiązują organ podatkowy do podjęcia wszystkich niezbędnych czynności w celu należytego wyjaśnienia stanu faktycznego. W wyniku tego postępowania organ podatkowy ma obowiązek wykazać istnienie ważnego interesu podatnika. Dokumentacja, którą badaliśmy, nie zawierała wszystkich elementów. Organy przeprowadzające postępowania podatkowe nie dołożyły należytej staranności i nie wykazały ich istnienia. Zgromadzona dokumentacja i przeprowadzone postępowanie podatkowe nie wykazały zaistnienia przesłanek ważnego interesu podatnika, czyli przesłanek, które powinny być brane pod uwagę przy przyznaniu tych ulg.

Kolejną nieprawidłowością, która została ujawniona, było naruszenie zasad sporządzania decyzji podatkowych określonych w art. 210 Ordynacji podatkowej. Nieprawidłowości te stwierdziliśmy w przypadku 109 decyzji, które nie zawierały właściwie sporządzonego uzasadnienia faktycznego, tylko opisywały przebieg procesu. Organ podatkowy nie wskazał faktów, które uznał za udowodnione i nie wykazał braku możliwości spłaty zobowiązania podatkowego przez podatników.

Ponadto w 15 gminach stwierdziliśmy nieprawidłowości w zakresie nieprzestrzegania terminów ustawowych w przypadku prowadzenia postępowań podatkowych.

Były to m.in. naruszenia art. 139, 140 i 123 Ordynacji podatkowej. Dotyczyło to 153 postępowań podatkowych, tj. 14% zbadanych.

Kolejnymi nieprawidłowościami, które się wiążą z ulgami podatkowymi, było udzielanie pomocy de minimis. W latach objętych naszą kontrolą, czyli 2019–2022, w skontrolowanych gminach przeprowadzono łącznie 2,7 tys. postępowań zakończonych przyznaniem ulg publicznoprawnych i cywilnoprawnych w kwocie 94 mln zł, które stanowiły pomoc de minimis. Kontrolą objęto 36% takich postępowań, po przeprowadzeniu których przyznano pomoc na kwotę blisko 19 mln zł. W 23 gminach stwierdziliśmy nieprawidłowości, a zostały one ujawnione w 295 postępowaniach, na podstawie których przyznano ulgi w kwocie 2,3 mln zł. Cóż to były za nieprawidłowości? Udzielono pomocy z naruszeniem przepisów art. 37 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. To znaczy, że nie uzyskano od beneficjentów tej pomocy wszystkich dokumentów, które umożliwiałyby danie tej pomocy. Rodziło to ryzyko przekroczenia ustawowych progów unijnych przyznania takiej pomocy.

Następną nieprawidłowością, którą stwierdziliśmy w tym aspekcie, było nierzetelne wywiązanie się z obowiązków sprawozdawczych, które wynikają z art. 32 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, gdyż organy podatkowe gmin nie przekazywały terminowo właściwych sprawozdań do prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Opóźnienia te wynosiły nawet 1180 dni w stosunku do terminów wskazanych w tej ustawie.

W 10 gminach nierzetelnie wywiązano się także z obowiązku wynikającego z art. 37 ustawy o finansach publicznych, który dotyczy publikowania wykazów osób prawnych i fizycznych, którym w zakresie podatków, ulg i opłat udzielono odroczeń i umorzeń lub rozłożono płatność na raty, a także udzielono pomocy publicznej. Nieprawidłowości stwierdziliśmy w 32 wykazach na 203 zbadane. Stanowiły one około 16% naszej próby. Nieprawidłowości te dotyczyły niepodawania wykazów do publicznej wiadomości, nierzetelnych danych zawartych w tych wykazach, nierzetelnych kwot udzielonej pomocy, a także pomijania niektórych beneficjentów pomocy.

Ostatnim aspektem naszej kontroli, podsumowującym badania dotyczące pozyskiwania dochodów własnych, była ocena nadzoru nad realizacją dochodów własnych. Zagadnienia związane z ustalaniem dochodów własnych oraz dochodzeniem i udzielaniem ulg były przedmiotem zainteresowania kontroli wewnętrznej w zaledwie 4 urzędach spośród 28 skontrolowanych. Natomiast audyt przeprowadzono jedynie w 8 gminach. Stwierdziliśmy również nierzetelną realizację wniosków pokontrolnych z kontroli innych organów, m.in. regionalnych izb obrachunkowych (RIO), w 6 gminach. Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie naszej kontroli, pomimo powiadomienia instytucji kontrolujących o zrealizowaniu wniosków kontrolnych, nie zostały wyeliminowane, co potwierdziły ustalenia naszej kontroli przeprowadzonej w tym zakresie.

Nadzór nad realizacją dochodów własnych pozytywnie oceniliśmy jedynie w 7 gminach, natomiast w pozostałych, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami do nadzoru nad realizacją dochodów własnych sprawowanego przez prezydentów miast, zgłoszono szereg uwag. Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości wykazywały, że w urzędach tych nie zapewniono w sposób właściwy skutecznego nadzoru i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych.

W informacji o wynikach kontroli wnieśliśmy 2 wnioski systemowe do prezydentów i burmistrzów o wprowadzenie jako elementu systemu kontroli zarządczej skutecznych narzędzi ograniczających skalę nieprawidłowości w wymiarze i poborze podatków, w dochodzeniu należności z tytułu dochodów własnych oraz wprowadzeniu postępowań o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań. Do prezesów RIO ponowiliśmy kolejny wniosek o objęcie szczególnym zainteresowaniem tych obszarów działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, w których stwierdziliśmy nieprawidłowości.

W wyniku naszej kontroli w 28 wystąpieniach do kierowników jednostek kontrolowanych sformułowaliśmy 210 wniosków. Do dnia wczorajszego z wniosków tych zrealizowano 160, 36 było w trakcie realizacji, a 14 jeszcze nie zostało zrealizowanych.

Wartością dodaną naszej kontroli było wszczęcie postępowań podatkowych i uzyskanie przez gminy – według najświeższych danych, również z wczorajszego dnia – łącznej kwoty 160 tys. zł z tytułu dochodów własnych. Dziękuję bardzo.

**Wiceprezes NIK Piotr Miklis:**

Panie przewodniczący, jeżeli można, minutowe podsumowanie.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Bardzo proszę, panie prezesie.

**Wiceprezes NIK Piotr Miklis:**

Myślę, że w natłoku danych jedna rzecz powinna być podkreślona. Szanowni państwo, do władzy ustawodawczej, do Wysokiego Sejmu należy formułowanie zasad, w oparciu o które funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego i pobierają dochody. Natomiast do władz wykonawczych na szczeblu województwa samorządowego powiatu czy na podstawowym szczeblu jednostek samorządu, jakim są gminy, należy przestrzeganie tych zasad i egzekwowanie przepisów. Każda podróż, nawet najdalsza, zaczyna się od pierwszego kroku. Tym pierwszym krokiem, zanim rozwiążemy wszystkie problemy finansowania jednostek samorządu terytorialnego, jest dbanie o to, na co się ma rzeczywisty wpływ. Nasza kontrola pokazuje, że jednostki samorządu terytorialnego, których władarze wskazują na istotne obszary niedofinansowania, mogą jednak ciągle wiele poprawić w swoim funkcjonowaniu bieżącym. Badaliśmy jednak to, co od władarzy gmin zależy. Widząc ich trudności i borykanie się z codziennymi problemami finansowymi, wskazujemy w naszej informacji o wynikach kontroli na te obszary, które może w niewielkim stopniu, ale mogą poprawić sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego i wyprowadzić niektóre stany nieprawidłowe na prostą, wreszcie zaś przygotować je do lepszego radzenia sobie w czasach, kiedy dostępność środków finansowych będzie jeszcze mniejsza.

Drodzy państwo, nie objęliśmy kontrolą 2023 r., kiedy gasło nadzwyczajne finansowanie wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego w ramach programów osłonowych, w ramach tarcz. Mamy wreszcie rok 2024, gdy jednostki samorządu terytorialnego pozostały praktycznie same ze swoimi problemami. Naszą informacją pokazujemy, jak mogą sobie lepiej radzić z tymi problemami. Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Pan poseł Witek, bardzo proszę.

**Poseł Przemysław Witek (KO):**

Panie prezesie i pani dyrektor, dziękuję za wystąpienie. Mam pytanie, które jest trochę nawiązaniem do wczorajszego wystąpienia pana premiera Mateusza Morawieckiego, który na sali plenarnej powiedział, że dochody gmin wzrosły na przestrzeni ostatnich kilku lat o 80%. Nie potrafiłem tego zweryfikować, a pan premier też nie wskazał źródła tej informacji, dlatego że debata sejmowa w swojej dynamice chyba nie przewiduje precyzyjnych i rzetelnych wypowiedzi. Nie mnie to już oceniać.

Natomiast mam pytanie do pani dyrektor o to, jak dobierano próbę, bo nie potrafiłem tego wyczytać w informacji. Widzę, że mapka pokazuje, że tych miast mamy sporo. W jaki sposób je wybraliście? Jaka była metodologia? Czy był to celowy dobór czy losowy? Bardzo proszę o mikrofon, bo... To będzie jakby pierwsze pytanie. Proszę o odpowiedź. Za chwilę będę miał jeszcze jedno pytanie.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Proszę bardzo.

**Wicedyrektor delegatury NIK Barbara Zajdel:**

Jeśli chodzi o dobór próby, wzięliśmy gminy o porównywalnej liczbie mieszkańców – miasta na prawach powiatu. Jedynym odstępstwem od tej zasady była gmina Bartoszyce w województwie warmińsko-mazurskim, gdyż nasze wcześniejsze kontrole były już w tych jednostkach samorządu terytorialnego i nie chcieliśmy powtarzać. Gminy mniej więcej o podobnej liczbie mieszkańców i podobnym przedziale uzyskiwanych dochodów



w latach poprzednich. Czyli objęliśmy kontrolą rok 2019, a kryterium doboru mieliśmy za poprzednie lata.

**Posel Przemysław Witek (KO):**

OK, dziękuję. Pytanie uzupełniające. W syntezie wyników kontroli państwo wskazują, że średnio wzrost dochodów własnych to było 43%, ale rozumiemy, że dochodów własnych, a nie dochodów ogółem.

**Wicedyrektor delegatury NIK Barbara Zajdel:**

Tak, dochodów własnych. Dochody ogółem to jest wszystko, czym gmina dysponuje.

**Posel Przemysław Witek (KO):**

Tak, a dochody własne...

**Wicedyrektor delegatury NIK Barbara Zajdel:**

A dochody własne to w strukturze jest jedno ze źródeł finansowania.

**Posel Przemysław Witek (KO):**

OK, tak. Rozumiem to. Rozumiem, że tu są wskazane dochody z majątku gminy i inne uiszczane na podstawie odrębnych przepisów. O jakich tu mowa? Gdyby pani mogła...

**Wicedyrektor delegatury NIK Barbara Zajdel:**

Rekompensaty z tytułu utraconych dochodów, wypłacane na podstawie różnych przepisów, np. zwolnienia ustawowe z podatku leśnego, podatku rolnego, od nieruchomości, zakładów pracy chronionej, samoopodatkowanie mieszkańców. Tam jest mnóstwo rzeczy.

**Posel Przemysław Witek (KO):**

Czy znajdę jeszcze w informacji, jak kształtują się dochody ogółem tych gmin? Przepraszam, ale aż tak dokładnie tego nie przeczytałem. Czy państwo dokonali jakiegoś porównania?

**Wicedyrektor delegatury NIK Barbara Zajdel:**

Tak, jest to przedstawione graficznie.

**Posel Przemysław Witek (KO):**

OK, dobrze.

**Wicedyrektor delegatury NIK Barbara Zajdel:**

Jest struktura. Dla każdej gminy przedstawiliśmy strukturę w podziale na lata, jak to wyglądało.

**Posel Przemysław Witek (KO):**

Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Dziękuję bardzo. Proszę, pani poseł Małąg.

**Posel Marlena Małąg (PiS):**

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Bardzo się cieszę z tego raportu, przede wszystkim nawiązując do dzisiejszego posiedzenia Sejmu i strony 10 tegoż raportu. To pokazanie dochodów gmin ogółem, dochodów własnych. Widać, w jaki sposób one rosły między rokiem 2018 a rokiem 2022. Warto właśnie zderzyć prawdę i fałsz. Pani minister Borys-Szopa zwróciła na to uwagę. Dzisiaj słyszeliśmy, jak to dochody spadały, gdy wiemy, że na stronie Ministerstwa Finansów możemy zobaczyć, że i dochody własne, i dochody ogółem wzrastały, a tu państwo pięknie przygotowali to zestawienie. Oczywiście one mają też różną dynamikę, ale bardzo za to dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, pani poseł Borys-Szopa.

**Posel Bożena Borys-Szopa (PiS):**

Z formalnym wnioskiem, a raczej propozycją, żeby panu premierowi Kosiniakowi-Kamyszowi przekazać tę informację, bo być może został dzisiaj przed posiedzeniem po prostu

wprowadzony w błąd. Myślę, że poszerzenie informacji na temat dochodów, zarówno ogółem, jak i własnych, poszerzy mu również wiedzę. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Dziękuję bardzo. Szanowna pani poseł, korzystając z wolnego mandatu, może pani to uczynić. Nie widzę tu żadnego problemu, ale jeśli pani sobie życzy, żebym zrobił to osobiście, to też to zrobię.

**Poseł Bożena Borys-Szopa (PiS):**

Nie widzę w tym sensacji. Po prostu myślę, że pan premier został wprowadzony przez służby w błąd.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Dziękuję bardzo.

**Poseł Bożena Borys-Szopa (PiS):**

Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Bardzo proszę.

**Pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich Marek Wójcik:**

Marek Wójcik, Związek Miast Polskich. Panie przewodniczący, państwo posłowie, panie prezesie, szanowni państwo, po pierwsze, chcę podziękować za ten raport. Po drugie, przyjmujemy z pokorą państwa uwagi jako dobrą odpowiedź do tego, w którym miejscu jeszcze działać inaczej niż do tej pory. Wyraźnie to podkreślam.

Natomiast chcę także wyjaśnić, bo być może panie posłanki tu przyszły nieco później, to nie wiedzą, że te kontrole dotyczą miast na prawach powiatu. To po pierwsze. Po drugie, muszę stanowczo zaprotestować przeciwko mówieniu o tym, że mamy eldorado w jednostkach samorządu terytorialnego. Nasze dochody wzrosły o 40%, ale wydatki wzrosły o 55%, więc uprzejmie proszę o porównywanie obu stron tego równania. W sposób szczególny spadły nam dochody, które są klasyfikowane właśnie jako dochody własne, rzecz jasna, głównie z powodu zmian w prawie podatkowym. Natomiast po stronie dochodów także muszę coś wyjaśnić. Tu akurat dobrze, że panie minister reprezentują ten resort. W tej statystyce nasze dochody ogółem wzrosły m.in. z tego powodu, że transfery socjalne, głównie 500+, przechodziły przez budżet jednostek samorządu terytorialnego i to od tego momentu, który został objęty kontrolą przez NIK. W pewnym momencie...

**Poseł Bożena Borys-Szopa (PiS):**

Nie. Pan widzi rok 2018.

**Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:**

Ta kontrola jest od 2019 do 2022. W związku z tym mówię, że w tym okresie. Dlatego wówczas z roku na rok rosła pozycja pod tytułem „dotacje na zadania własne i zlecone w zakresie administracji rządowej”.

Natomiast równocześnie, bo to też się pojawiło w raporcie, chcę wyjaśnić, skąd w jednostkach samorządu terytorialnego wzrost dochodów majątkowych. To dla nas nie jest koniecznym powodem do radości. Wyjaśniam, że robiliśmy to, nie mając żadnych innych możliwości na równoważenie dochodów i wydatków bieżących, a przepisy w tej materii są jednoznaczne. Musimy bieżące wydatki równoważyć bieżącymi dochodami, stąd musieliśmy także zwiększać sprzedaż majątku po to, żeby to osiągnąć.

Na koniec podam też, żeby było jasne, że nie mamy jeszcze zamkniętego budżetu i sprawozdania za rok 2023. Panie posłanki o tym mówiły i to podniosły. To powiem tak, że w ZMP jest 355 miast, z których 352 zaplanowały budżet z deficytem, 2 na remis, a 1 miasto kilkadziesiąt tysięcy nadwyżki w projekcie planowanego budżetu. Wyjaśniam to też dlatego, że padły tutaj propozycje dotyczące tego, że ktoś mówi nieprawdę, nieśtety mówiąc o zapaści finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W największym stopniu dotknęła ona właśnie te miasta, a precyzyjniej te samorzady, które były kontrolowane przez NIK. W najgorszej sytuacji w wyniku zmian podatkowych znalazły się

miasta na prawach powiatu. Są twarde dowody. Nie chcę państwa męczyć konkretnymi danymi, ale jestem do dyspozycji. Jak trzeba, to przedstawię konkretne liczby. Bardzo dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Widzę, że zgłasza się jeszcze pani poseł Małag.

**Poseł Marlena Małag (PiS):**

Ad vocem powiem tak, że niestety chciałam zwrócić uwagę, że nie do końca ma pan rację, ponieważ mówiąc o transferach nie socjalnych, tylko społecznych... One były do końca 2021 r. W 2022 r. jednostki samorządu już nie wypłacały tych świadczeń. Niestety nie miało to w ten sposób wpływu, więc naprawdę... Myślę jednak, że przyjdzie czas podsumowania rzeczywistych wzrostów, jakie będą miały jednostki samorządu terytorialnego i sytuacji samorządów w związku z wszystkimi programami, które są realizowane. Myślę, że pan doskonale wie, jakie są realizowane i które się przyczyniły do zrównoważonego rozwoju całego kraju, a nie tylko dużych ośrodków. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Dziękuję bardzo. Pan przewodniczący Gosek, bardzo proszę.

**Poseł Mariusz Gosek (PiS):**

Mam taką prośbę, bo rozumiem, że pan reprezentuje grupę samorządów. To nie są wszystkie, tak? Znam zupełnie inne stanowisko dużej grupy samorządów. Kojarzę pana z ustawy 10H i z różnych innych postępowań legislacyjnych trwających przed komisjami. Niech mi pan powie, jaką grupę samorządów pan reprezentuje.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Dziękuję bardzo.

**Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:**

Panie przewodniczący, bardzo dziękuję. Jeśli pan pozwoli, odpowiem na pytanie. Z ogromną przyjemnością odpowiem. Po pierwsze, jestem sekretarzem strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a więc reprezentuję wszystkie organizacje wchodzące w skład tej strony komisji, a jest ich w tej chwili 8, od szczebla gminnego po szczebel wojewódzki. A dodatkowo jestem również pełnomocnikiem rządu Związku Miast Polskich.

Korzystając z głosu, pani minister, my się w ogóle nie różnimy. Tylko wyraźnie powiedziałem, że w okresie badania NIK 2019–2022...

**Poseł Bożena Borys-Szopa (PiS):**

2018.

**Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:**

W latach 2018–2022 NIK porównywała budżet na starcie i na końcu. Jak się pojawiły dochody i 40-procentowy wzrost między 2018 a 2022, to konsumowały czterdzieści parę procent m.in. dlatego, że mieliśmy transfery w tym okresie na świadczenia społeczne, tak jak pani minister mówiła.

**Poseł Bożena Borys-Szopa (PiS):**

Ale między 2021 a 2022...

**Poseł Marlena Małag (PiS):**

Ostatni rok, który już pokazuje, że nie ma transferów.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Dziękuję bardzo. Zgłasza się jeszcze pan prezes NIK, więc bardzo proszę.

**Wiceprezes NIK Piotr Miklis:**

Myślę, że liczby dotyczące samorządów, które objęliśmy kontrolą, są jasne. Jeżeli mógłbym tylko zapowiedzieć, panie przewodniczący, jesteśmy na ukończeniu kontroli. Myślę, że będziemy mogli tutaj przedstawić informacje, które zadowolą zarówno pana przewodniczącego, jak i pozostałych posłów Wysokiej Komisji. Zbadaliśmy dochody

i wydatki wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Wszystkich. Te dane zostały przez nas pobrane, szanowni państwo, w trybie przysługującym NIK. Będziemy to wkrótce prezentować. Te wnioski są dużo mniej optymistyczne, dlatego że od 2023 r. mamy do czynienia po prostu z inną rzeczywistością, jeśli chodzi też o pozyskiwanie dochodów. Pokrótkę rzecz ujmując, rzeczywiście coraz wyraźniejsze odzwierciedlenie znajduje zjawisko wycofania tych nadzwyczajnych instrumentów finansowych, które służyły wsparciu jednostek czy uzupełnieniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w czasie pandemii COVID. Jednostki samorządu będą teraz musiały poradzić sobie ze skutkami tego realnego ubytku w dochodach, bo można zapytać, ileż można jeszcze wspierać z funduszu COVID-owego po zakończeniu epidemii. Wskazaliśmy więc na to w informacji, że poważnym źródłem czy podstawą tej tendencji wzrostowej, którą obserwujemy w dochodach własnych, były też m.in. transfery ze środków funduszu COVID-owego i funduszu utworzonego na wsparcie w związku z wojną w Ukrainie. To są nadzwyczajne narzędzia. W sytuacji, w której nie będzie już podstaw do ich stosowania, samorządy rzeczywiście będą musiały nieco inaczej odpowiedzieć na inną rzeczywistość. Bardzo serdecznie proszę o chwilę cierpliwości, bo będzie całościowy obraz dotyczący wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Tam pokażą się też tendencje w poszczególnych grupach jednostek samorządu.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Dziękuję bardzo. A gdzieś czytałem, chyba dwa dni temu, informację z MF, że toczą się prace nad zmianą systemu finansowania dla samorządów, więc też poczekajmy na te informacje.

Pan jeszcze sobie życzy? Bardzo proszę.

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Damian Grzelka:**

Damian Grzelka, przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Szanowni panowie przewodniczący, szanowni państwo, dziękując za zaproszenie, po pierwsze, chcę wskazać, że sytuacja samorządów jest przez nas co roku omawiana w sprawozdaniu. KR RIO. Analiza jest wykonywana corocznie.

Chciałem się dzisiaj tylko odnieść do tego, że jako RIO jesteśmy adresatami ogólnie sformułowanego wniosku, aby zwrócić uwagę na występowanie nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań podatkowych i egzekwowaniu należności. Oczywiście przyjmujemy ten wniosek do bieżącej działalności, aczkolwiek chcemy zaznaczyć, że nie jest to dla nas żadną nowością, dlatego że od zawsze w tematyce kontroli kompleksowej mamy ten obszar zagadnień. Chciałbym tutaj wskazać, chociażby odnosząc się do danych zawartych w sprawozdaniu z działalności RIO za 2022 r., które też było przedstawiane Wysokiemu Sejmowi, że w zakresie realizacji zagadnień dotyczących dochodów przez RIO nasze kontrole wykazały w samym roku 2022 istotną liczbę nieprawidłowości, bo było ich 2360. Nie będę tutaj powtarzał, ale ten obszar tematyczny pokrywał się z tym obszarem, który został tutaj dziś omówiony. Tak naprawdę można powiedzieć, że te nieprawidłowości były tożsame. Ten zakres zagadnień jest przez nas na bieżąco analizowany oraz przedstawiany w sprawozdaniach i Wysokiej Komisji, i Sejmowi, aczkolwiek zaznaczam, że ten wniosek oczywiście nadal będziemy realizować w bieżącej działalności. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):**

Dziękuję bardzo. Kto jeszcze chciał zabrać głos w dyskusji? Nie widzę. W związku z tym zamykam dyskusję.

Informuję, że Komisja przyjęła do wiadomości informację NIK.

Stwierdzam zakończenie posiedzenia Komisji.