



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYŁOW

KAP.410.001.10.2023

Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
u. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T: +48 22 444 50 00, F: +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. Pocz. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej: MF lub Ministerstwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów, od 26 kwietnia 2022 r. ¹ (dalej: Minister) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów ² od 9 lutego 2022 r. do 25 kwietnia 2022 r. oraz Tadeusz Kościński – Minister Finansów od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r. ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Wanda Jeziorska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/28/2023 z 9 stycznia 2023 r. 2. Marcin Grochal, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/29/2023 z 9 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str.: 2-5)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli
Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

Ocenię w częściach 82 i 84 podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2022 r. nr 1131.13.2022 o zmianie w składzie Rady Ministrów (MP poz. 436).

² Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.20.2021 (M.P. poz. 976). Odwołany z urzędu Ministra Finansów postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.7.2022 (M.P. poz. 197).

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

Ponadto w części 82 przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, z wynikami roku ubiegłego. W części 84 ocenie podlegała również realizacja zadań dysponenta części związanych z terminowym opracowaniem i przekazaniem do odbiorców sprawozdań sporządzanych w ramach systemu kontroli środków własnych Unii Europejskiej.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa w częściach 82 i 84,
- kontroli prawidłowości zmian wynikających z podziału rezerw celowych w częściach 82 i 84,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych w częściach 82 i 84,
- kontroli prawidłowości i terminowości ustalania kwot poszczególnych części subwencji ogólnej i informowania jednostek samorządu terytorialnego o wysokości ustalonych kwot w części 82,
- kontroli prawidłowości i terminowości podziału rezerw subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w części 82,
- dokonania przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych w Ministerstwie w częściach 82 i 84,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta części 82 i wszystkich wydatków w części 84,
- analizy stanu zobowiązań w częściach 82 i 84,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych w częściach 82 i 84,
- analizy prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań w częściach 82 i 84,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych w częściach 82 i 84,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad realizacją budżetu państwa w ramach części 82 i 84.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA
CZĘŚCI 82

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Wydatki w części 82 w 2022 r. zostały poniesione zgodnie z zasadami określonymi w ufp, aktami wykonawczymi oraz planem finansowym. W badanej próbie wydatków

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: ufp.

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

14 295 885,5 tys. zł, stanowiącej 19,1% wydatków w części 82, nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Sprawozdania budżetowe zostały sporządzone rzetelnie, prawidłowo i terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁷, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹ oraz przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań. Także badanie ksiąg rachunkowych nie wykazało nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te był prowadzone nieprawidłowo. Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował skuteczny nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 82.

OCENA OGÓLNA

CZĘŚCI 84

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

Kontrola wszystkich zrealizowanych wydatków w tej części budżetu państwa wykazała, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za 2022 r. zostały sporządzone rzetelnie, prawidłowo i terminowo. Sprawozdania sporządzane w ramach systemu kontroli środków własnych Unii Europejskiej (dalej: UE) przekazywano terminowo do Komisji Europejskiej (dalej: KE). Kontrola ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie wykazała nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi prowadzone były nieprawidłowo. Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował skuteczny nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 84.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

A. Część 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej zostały obliczone z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 144, ze zm.) dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 2396, ze zm.).

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

¹⁰ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹. Minister poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na rok 2022¹² rocznych kwotach wpłat do budżetu państwa, z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach jst.

(akta kontroli str.: 37-82, 499, 502, 544-572, CD_cz.82
pliki: 605-611)

Dochody budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2022 r. w kwocie 3 450 660,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w wysokości 3 490 848,6 tys. zł, tj. 101,2% planu¹³. Osiągnięte dochody pochodziły z wpłat jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą (2 565 868,0 tys. zł) i regionalną (884 998,9 tys. zł) subwencji ogólnej, zwrotów do budżetu państwa nienależnie pobranych w latach poprzednich kwot części oświatowej subwencji ogólnej (37 745,2 tys. zł) i części wyrównawczej subwencji ogólnej (1895,0 tys. zł) oraz odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (341,5 tys. zł). Łącznie w 2022 r., z tytułu wpływu z wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa zrealizowano dochody od gmin i miast na prawach powiatu w części gminnej w kwocie 814 200,0 tys. zł, od powiatów i miast na prawach powiatów w części powiatowej w kwocie 1 751 668,0 tys. zł i od województw w kwocie 884 998,9 tys. zł, a z tytułu zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie i odsetek zrealizowano dochody w 39 981,7 tys. zł.

W porównaniu do roku 2021 dochody były wyższe o 294 067,9 tys. zł, tj. o 9,2%. Wzrost dochodów w 2022 r. wynikał w szczególności ze zwiększenia wpłat jednostek samorządu terytorialnego z tytułu: części regionalnej subwencji ogólnej (wzrost o 246 175,6 tys. zł) oraz części równoważącej (wzrost o 59 180,6 tys. zł), jednocześnie wpływy z tytułu zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzednie zmniejszyły się o 12 676,6 tys. zł.

Na koniec 2022 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 82 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 52 885,5 tys. zł, z tytułu niezwróconych przez jednostki samorządu terytorialnego nienależnie otrzymanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej wraz z odsetkami. Należności były o 4 694,0 tys. zł (8,2%) niższe w porównaniu do roku 2021, co wynikało m.in. ze spadku kwot z tytułu zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej oraz braku należności z tytułu nienależnie uzyskanych kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej wraz z odsetkami. W celu odzyskania należności dysponent części 82 wystawił w 2022 r. siedem wezwań do zapłaty. Na koniec 2022 r. nie wystąpiły zaległości.

(akta kontroli str.: 37-82, 288-315, 499, 502, 544-572
CD_cz.82 pliki: 322-324)

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, dalej: ustawa o dochodach jst.

¹² Ustawa budżetowa z dnia 17 grudnia 2021 r. na rok 2022 (Dz. U. z 2022 r. poz. 270), dalej: ustawa budżetowa na 2022 r.

¹³ Na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 za 2022 r.

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2022 r. w kwocie 72 204 687,0 tys. zł, z tego:

- część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 53 325 538,0 tys. zł,
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin – 9 629 489,0 tys. zł,
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów – 2 823 339,0 tys. zł,
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw – 2 319 662,0 tys. zł,
- część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin – 813 992,0 tys. zł,
- część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów – 1 751 669,0 tys. zł,
- część regionalna subwencji ogólnej dla województw – 884 999,0 tys. zł,
- uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 335 999,0 tys. zł,
- rezerwa subwencji ogólnej dla województw – 320 000,0 tys. zł.

Wydatki zaplanowano w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o dochodach jst. W ustawie budżetowej na 2022 r. w części 82 nie zaplanowano wydatków na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin. Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego¹⁴ poinformował, że przyczyną nieplanowania wydatków była, tak jak w latach poprzednich, zmiana skali ubytku dochodów gmin z tytułu zwolnień z podatku od nieruchomości z uwagi na wygasanie części zezwoleń na prowadzenie działalności na terenie specjalnych stref ekonomicznych, bądź wyroki sądów administracyjnych, na mocy których termin obowiązywania zezwolenia został przedłużony. Dodał ponadto, że wydatki na ten cel zostały ujęte w ustawie budżetowej na 2022 r. w części 83 – Rezerwy celowe, w poz. 32¹⁵.

(akta kontroli str.: 37-38, 288-290, 544-572, CD_cz.82
pliki: 137-144, 322-338, 342-343)

Dyrektor Departamentu ST realizując z upoważnienia Ministra uprawnienia dysponenta części budżetowej, na podstawie 13 decyzji dokonał zmian w planie finansowym w zakresie wydatków w części 82, w tym sześć zwiększeń na łączną kwotę 2 712 356,2 tys. zł. Zmiany polegały na:

- przeniesieniu 58 634,9 tys. zł z kwoty uzupełniającej wchodzącej w skład części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin;
- zwiększeniu o 180 000,0 tys. zł rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej z przeznaczeniem na wsparcie szkół w zakresie zorganizowania dodatkowych zajęć specjalistycznych z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach

¹⁴ Dalej: Departament ST.

¹⁵ Zwrot gminom utraconych dochodów w związku ze zwolnieniem z podatku od nieruchomości w parkach narodowych i rezerwach przyrody oraz w związku ze zwolnieniem z podatków: rolnego, od nieruchomości, leśnego przedsiębiorców o statusie centrum badawczo - rozwojowego, zwrot gminom utraconych dochodów z podatku od nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych w postaci części rekompensującej subwencji ogólnej, a także rekompensata dochodów utraconych przez gminy w 2018 r. w związku ze zmianą zakresu opodatkowania elektrowni wiatrowych.

- służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022¹⁶, ze środków rezerwy celowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2022 r. w części 83 poz. 29¹⁷;
- zwiększeniu o 92 393,1 tys. zł rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst z przeznaczeniem na uzupełnienie dochodów gmin i powiatów w związku ze skutkiem zmian w dochodach tych jednostek, ze środków rezerwy celowej w części 83 poz. 29;
 - zwiększeniu o 2 436 800,0 tys. zł części oświatowej subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na podwyżki dla nauczycieli oraz zatrudnienie specjalistów, ze środków rezerwy celowej w części 83, poz. 29 (trzy decyzje);
 - przeniesieniu 320 000,0 tys. zł ze środków rezerwy subwencji ogólnej dla województw na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich oraz zarządzania tymi drogami;
 - przeniesieniu 335 999,0 tys. zł ze środków z rezerwy subwencji ogólnej na dofinansowanie:
 - inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 271 659,5 tys. zł;
 - utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2000 pojazdów na dobę, wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu w kwocie 25 000,0 tys. zł;
 - remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 19 600,8 tys. zł;
 - rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst w kwocie 19 738,7 tys. zł;
 - przeniesieniu 437 236,9 tys. zł z uzyskanych niezależnie przez gminy w 2022 r. kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz nierozdzielonej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na zwiększenie rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst,
 - zwiększeniu o 3163,1 tys. zł części rekompensującej subwencji ogólnej dla trzech gmin wymienionych w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2021 r.¹⁸, tj. miasta Legnica (20,0 tys. zł), miasta Wałbrzych (64,7 tys. zł) i miasta Gliwice (3078,4 tys. zł).

(akta kontroli str.: 84-128, 544-572, CD_cz.82 pliki: 327-338, 342-343)

W trakcie roku 2022 w części 82 nie dokonano blokad wydatków w trybie art. 177 ust. 1 i 3 ufp.

(akta kontroli str.: 133-135)

¹⁶ Dz. U. poz. 2445, ze zm.

¹⁷ Zmiany systemowe w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego, w tym w finansowaniu zadań oświatowych.

¹⁸ Dz. U. poz. 2274, dalej: rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii.

Minister, z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach jst, poinformował¹⁹ poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2022 r., rocznych kwotach części subwencji ogólnej.

(akta kontroli str.: 37-82)

Realizacja wydatków budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zrealizowane w roku 2022 w kwocie 74 916 805,9 tys. zł, co stanowiło prawie 100,0% planu po zmianach (74 917 043,2 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2021 r. wydatki w 2022 r. zmniejszyły się o 7 401 586,1 tys. zł, tj. o 9,0%. Zmniejszenie związane było szczególnie z jednorazowym charakterem zwiększenia o 12 000 000,0 tys. zł²⁰ wydatków w 2021 r. wynikającego z nowelizacji ustawy budżetowej na 2021 r.²¹, które nie wystąpiło w 2022 r.

Całość wydatków w części 82 została zrealizowana w dziale 758 – Różne rozliczenia, w ramach dwóch grup ekonomicznych (dotacje i subwencje – 99,5%, wydatki majątkowe – 0,5%). W ramach subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 55 942 152,7 tys. zł, z tego: gminom – 34 527 409,5 tys. zł, powiatom – 20 719 849,9 tys. zł, województwom – 694 893,3 zł;
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej kwocie 14 712 308,3 tys. zł, z tego: gminom – 9 569 308,2 tys. zł, powiatom – 2 823 338,8 tys. zł, województwom – 2 319 661,3 tys. zł;
- z tytułu części równoważącej (dla gmin i powiatów) i regionalnej (dla województw) środki w łącznej kwocie 3 073 552,8 tys. zł, z tego gminom – 436 885,9 tys. zł, powiatom – 1 751 668,0 tys. zł, województwom – 884 998,9 tys. zł;
- z tytułu części rekompensującej dla gmin środki w kwocie 3163,1 tys. zł;
- z tytułu rezerwy subwencji ogólnej dla województw – 320 000,0 tys. zł;
- na uzupełnienie subwencji ogólnej środków w łącznej kwocie – 865 629,0 tys. zł, z tego: gminom – 438 441,2 tys. zł, powiatom – 389 786,2 tys. zł, województwom – 37 401,6 tys. zł.

(akta kontroli str.: 288-290, 503-504, 544-572, CD_cz.82
pliki: 138-144, 288-290, 322-324)

Część oświatowa subwencji ogólnej

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego została zaplanowana w ustawie budżetowej na 2022 r. w kwocie 53 325 538,0 tys. zł. W trakcie roku została zwiększona o kwotę 2 616 800,0 tys. zł środkami z rezerwy

¹⁹ Pismami: ST3.4750.31.2021, ST8.4750.5.2021, ST8.4750.6.2021 z 14 października 2021 r. ST3.4750.1.2022, ST3.4750.2.2022, ST3.4750.3.2022 z 16 lutego 2022 r.

²⁰ Środki przekazane w 2021 r. w związku z wyzwaniem samorządów wynikającymi z wdrożenia rozwiązań Polskiego Ładu (8 000 000,0 tys. zł) oraz w celu wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji (4 000 000,0 tys. zł).

²¹ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

celowej poz. 29, z przeznaczeniem na podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli²², zatrudnienie pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów, terapeutów pedagogicznych, doradców zawodowych²³, podwyżki dla nauczycieli początkujących²⁴ oraz rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej²⁵. Podziału środków z rezerwy celowej dokonano na podstawie wniosków Ministra Edukacji i Nauki. Wydatki zostały zrealizowane niemal w całości, tj. w kwocie 55 942 152,7 tys. zł (w tym rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej 460 592,4 tys. zł) m.in. na wsparcie szkół w zakresie zorganizowania dodatkowych, zajęć specjalistycznych z pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Raty części oświatowej subwencji ogólnej zostały terminowo przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jst. Subwencję otrzymało 2477 gmin, 380 powiatów i 16 województw.

Podziału części oświatowej subwencji ogólnej na 2022 r. dokonano na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022²⁶, którego projekt został zaopiniowany przez Ministra, zgodnie z art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach jst.

(akta kontroli str.: 84-127, 288-290, 499-504, 544-572
CD_cz.82 pliki: 033-048, 322-324, 549-557)

W roku 2022 Minister, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jst oraz art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁷ wydał 12 decyzji zmniejszających kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 1963,5 tys. zł, z tego trzem gminom na kwotę 232,0 tys. zł, ośmiu powiatom (w tym miastom na prawach powiatu w części powiatowej) na kwotę 1714,3 tys. zł i jednemu województwu na kwotę 17,2 tys. zł. Kwoty zostały potrącone z kolejnych rat części oświatowej subwencji ogólnej i w przypadku 10 decyzji, zgodnie z art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy o dochodach jst, zwiększyły rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej. W pozostałych dwóch przypadkach kwoty zostały zwrócone do budżetu państwa, zgodnie z art. 37 ust 3a ustawy o dochodach jst.

Szczegółowym badaniem objęto pięć wybranych decyzji²⁸ Ministra w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 1695,4 tys. zł, stanowiącą 86,3% całkowitej kwoty zmniejszeń. Decyzje zostały wydane prawidłowo, bez zbędnej zwłoki i zgodnie

²² Zwiększenie o kwotę 1 671 100,0 tys. zł w związku z art. 4 ustawy z dnia 24 marca 2022 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. poz. 935).

²³ Zwiększenie o 514 500,0 tys. zł w związku z art. 30 ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1116).

²⁴ Zwiększenie o 251 200,0 tys. zł w związku z art. 23 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1730).

²⁵ Zwiększenie o 180 000,0 tys. zł na podstawie art. 54 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022.

²⁶ Dz. U. poz. 2453, ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm., dalej: Kpa.

²⁸ Decyzje ST3.4755.2.17.2022.3.IWA z 14.11.2022 r., ST3.4755.2.12.2022.2.IWA z 23.06.2022 r., ST3.4755.2.11.2022.4.IWA z 19.07.2022 r., ST3.4755.2.7.2022.3.IWA z 09.05.2022 r., ST3.4755.2.4.2022.2.FRKG z 11.04.2022 r. Dobreu dokonano w sposób celowy, wg osądu kontrolera biorąc pod uwagę najwyższe kwoty zwrotu.

z obowiązującymi w Departamencie ST procedurami²⁹. Korekt dokonano w związku ze stwierdzeniem wykazania w Systemie Informacji Oświatowej błędnych danych, tj. zawyżonej liczby uczniów, będącej podstawą naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej.

(akta kontroli str.: 37-42, 431-434, 499-504, 544-572,
CD_cz.82 pliki: 99, 102, 169-298)

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach jst na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej odliczono 0,5% ogólnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej określonej w ustawie budżetowej na 2022 r., tj. 266 628,5 tys. zł. W wyniku zwiększeń środkami z rezerwy celowej poz. 29 (o 192 185,7 tys. zł) oraz środkami ze zmniejszeń części oświatowej subwencji ogólnej na 2022 r. (o 1778,2 tys. zł) rezerwa po zmianach wyniosła 460 592,4 tys. zł. Minister podzielił całą kwotę rezerwy na podstawie 11 wniosków Ministra Edukacji i Nauki, w oparciu o zaakceptowane przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego *Kryteria podziału rezerwy części oświatowej na rok 2022*³⁰. Środki z rezerwy zostały terminowo przekazane na rachunki gmin (250 175,3 tys. zł na podstawie 4288 decyzji, powiatów oraz miast na prawach powiatów (208 857,3 tys. zł na podstawie 1078 decyzji), województw (1559,8 tys. zł na podstawie 23 decyzji), zgodnie z wymogami art. 28 ust. 4 ustawy o dochodach jst.

(akta kontroli str.: 37-128, 288-290, 499-504, 544-572
CD_cz.82 pliki: 033-048, 322-324, 368-511, 544-572,
558-591)

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

W ustawie budżetowej na 2022 r. wydatki na część wyrównawczą subwencji ogólnej zaplanowano w kwocie 14 772 490,0 tys. zł, z tego 9 629 489,0 tys. zł dla gmin, 2 823 339,0 tys. zł dla powiatów i 2 319 662,0 tys. zł dla województw. W trakcie roku, w efekcie zmian planu wydatków, zostały one zmniejszone do 14 712 358,2 tys. zł. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem kwotę 14 712 308,3 tys. zł. Cała kwota została przekazana w 12 miesięcznych ratach, do 2137 gmin, 320 powiatów i 14 województw.

Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jst oraz art. 104 § 1 Kpa, wydał 39 decyzji, którymi zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2022 r. dla 36 gmin, na łączną kwotę 3301,4 tys. zł. Kwota została potrącona z kolejnych rat subwencji lub zwrócona przez gminy i zasilila rezerwę subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst.

Szczegółowym badaniem objęto pięć decyzji³¹ Ministra zmniejszających część wyrównawczą subwencji ogólnej na łączną kwotę 2286,6 tys. zł, co stanowiło 69,3% łącznej kwoty zmniejszeń. Wszystkie decyzje zostały wydane na podstawie złożenia przez gminy, za pośrednictwem właściwych regionalnych izb obrachunkowych, korekt

²⁹ Procedury wydawania decyzji w sprawach zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego kwot części oświatowej subwencji ogólnej oraz zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej, wprowadzone 28 listopada 2019 r.

³⁰ <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/kryteria-podzialu-rezerwy-czesci-oswiatowej-subwencji-ogolnej-na-rok-2022>

³¹ ST3.4759.1.1.2022 z 1 kwietnia 2022 r., ST3.4755.1.1.2022 z 5 kwietnia 2022 r., ST3.4759.1.7.2022 z 28 kwietnia 2022 r., ST3.4755.1.18.2022 i ST3.4755.1.19.2022 z 9 maja 2022 r.

sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2019-2020. W trzech przypadkach dokonano potrąceń z kolejnej należnej raty (w tym w dwóch dodatkowo zobowiązano do zapłaty odsetek). W pozostałych dwóch zobowiązano gminy do zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz do zapłaty odsetek. Badane decyzje zostały wydane zgodnie z procedurami wydawania decyzji obowiązującymi w Ministerstwie.

(akta kontroli str.: 37-42, 431-434, 499-504, 544-572, CD_cz.82 pliki: 100, 169-298)

Część równoważąca i część regionalna subwencji ogólnej

Wydatki części równoważącej i części regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej na 2022 r. w kwocie 3 450 660,0 tys. zł zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do kwoty 3 073 554,9 tys. zł, która w prawie 100,0% (3 073 552,8 tys. zł) została przekazana 1510 gminom, 377 powiatom i 15 województwom. Podziału części równoważącej dla gmin i powiatów dokonano zgodnie z wymogami określonymi w art. 21a i 23a ustawy o dochodach jst. Wysokość kwoty części regionalnej dla województw została ustalona na podstawie art. 70b ustawy o dochodach jst. Wszystkie raty części równoważącej i części regionalnej zostały przekazane na rachunki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w terminach, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach jst.

W 2022 r. na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach jst oraz art. 104 § 1 Kpa, Minister wydał jedną decyzję³² zwiększającą o 209,0 tys. zł kwotę wpłat do budżetu państwa na 2022 r., z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i zobowiązującą gminę do zapłaty odsetek w kwocie 69,7 tys. zł.

W roku 2022 nie wystąpiły przypadki zmniejszenia części równoważącej dla gmin i dla powiatów, ani części regionalnej subwencji ogólnej dla województw.

(akta kontroli str.: 288-290, 503-504, 544-572; CD_cz.82 pliki: 100, 322-324, 342-343, 604)

W 2022 r. wystąpiło 20 przypadków nieterminowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, z tego 16 dotyczyło gmin, a cztery powiatów. Opóźnienie wpłat wyniosło od jednego do 16 dni. Dyrektor Departamentu ST poinformował, że nie wydawano decyzji określających wysokość zobowiązania na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o dochodach jst, ponieważ opóźnienia obejmowały kilka dni, a wpłaty dokonywane były we właściwej wysokości wraz z należnymi odsetkami w łącznej wysokości 2,8 tys. zł.

(akta kontroli str.: 288-315, 544-572, CD_cz.82 plik: 326)

Część rekompensująca subwencji ogólnej

Środki na wydatki części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin zostały ujęte w ustawie budżetowej na 2022 r. w zaplanowanej w części 83 budżetu państwa rezerwie celowej (poz. 32).

³² ST3.4756.1.2022 z 22 kwietnia 2022 r.

Na podstawie decyzji Ministra z dnia 24 listopada 2022 r.³³ dokonano zmiany w części 82, zwiększając wydatki na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin o kwotę 3163,1 tys. zł. Zwiększenie nastąpiło z rezerwy celowej w cz. 83 poz. 16³⁴. Dyrektor Departamentu ST poinformował, że rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii zawierające wykaz gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej, weszło w życie 24 listopada 2022 r., tj. po wynikającym z art. 154 upf terminie podziału rezerw celowych budżetu państwa.

Wydatki zostały w całości zrealizowane na rzecz trzech gmin: Miasta Legnica (20,0 tys. zł), Miasta Wałbrzych (64,7 tys. zł) i Miasta Gliwice (3078,4 tys. zł), które zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii. O wysokości przyznanej części rekompensującej subwencji ogólnej na 2022 r. gminy zostały poinformowane pismami z 24 i 25 listopada 2022 r., a środki w prawidłowej wysokości przekazano terminowo na rachunki gmin 25 listopada 2022 r.

Kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej dla tych gmin zostały określone na podstawie danych zawartych w trzech wnioskach o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych za 2021. Wnioski zostały sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do 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 ekonomicznych³⁵ i zawierały informacje, o których mowa w § 3 ust. 2 tego rozporządzenia.

(akta kontroli str.:288-290, 434, 544-572; CD_cz.82 pliki: 001-006, 322-324, 342-343)

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły łącznie 1 185 629,0 tys. zł³⁶, co stanowiło 100,0% planu po zmianach. Ich planowanie i realizacja odbywały się w ramach:

- rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jst, planowanej na etapie tworzenia ustawy budżetowej na 2022 r., którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego;
- rezerwy, o której mowa w art. 70d ust. 1 ustawy o dochodach jst, planowanej na etapie tworzenia ustawy budżetowej na 2022 r., którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, przeznaczonej dla województw, których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od analogicznego wskaźnika na poziomie kraju;
- rezerwy, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, tworzonej w trakcie realizacji budżetu ze zwróconych nienależnych kwot części wyrównawczej,

³³ Decyzja MF/ST3.4143.3.22.2022.MF.5160

³⁴ Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa.

³⁵ Dz. U. Nr 65, poz. 599, ze zm.

³⁶ Z tego: 865 629,0 tys. zł w rozdziale 75802 - Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego i 320 000,0 tys. zł w rozdziale 75819 - Rezerwa subwencji ogólnej dla województw.

równoważącej i regionalnej, powiększonej o nierozdzielone środki części równoważącej dla gmin.

(akta kontroli str.: 37-132, 499-500,
544-572; CD_cz.82 pliki: 342-343)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2022 wydatki z rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jst, w kwocie 335 999,0 tys. zł, zostały rozdysponowane przez Ministra w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury w kwocie 316 260,3 tys. zł. Niewykorzystaną kwotę rezerwy w kwocie 19 738,7 tys. zł przeznaczono na zwiększenie środków rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst³⁷. Jako główne kryteria podziału rezerwy przyjęto, podobnie jak w latach wcześniejszych, preferowanie zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lub przebudowę obiektów inżynierskich, którym nadano jednolite numery inwentarzowe³⁸ i posiadających decyzję o pozwoleniu na budowę oraz projektów dotyczących remontów dróg lub obiektów inżynierskich na drogach krajowych i wojewódzkich w miastach na prawach powiatu. Pierwszeństwo w otrzymaniu środków z rezerwy miały jednostki samorządu terytorialnego, które wcześniej nie korzystały z tej formy dofinansowania oraz jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania na obiektach wpisanych do rejestru zabytków. Maksymalny poziom dofinansowania środkami z rezerwy ustalono na 50% wartości zadania, a w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków 75% wartości zadania.

Projekt podziału środków rezerwy subwencji ogólnej na 2022 r. został pozytywnie zaopiniowany przez Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 19 maja 2022 r.

Środki z rezerwy w wysokości 316 260,3 tys. zł zostały przekazane w dziewięciu transzach dla 102 jednostek samorządu terytorialnego (33 miast na prawach powiatu – 147 822,1 tys. zł, 57 powiatów – 131 036,6 tys. zł, 12 województw – 37 401,6 tys. zł) na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 271 659,5 tys. zł;
- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej dwóch tysięcy pojazdów na dobę (w Świnoujściu) w kwocie 25 000,0 tys. zł;
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 19 600,8 tys. zł.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach jst, Minister poinformował właściwe jednostki samorządu terytorialnego o przyznaniu środków z powyższej rezerwy.

(akta kontroli str.: 37-43, 146-250, CD_cz.82
pliki: 151-158, 342-343)

³⁷ Na podstawie art. 33 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265, ze zm.).

³⁸ Jednolity Numer Inwentarzowy jest ośmioznakowym, niepowtarzalnym numerem nadawanym każdemu obiektowi mostowemu i tunelowi (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2022 r. wydatki z rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 70d ust. 1 ustawy o dochodach jst, w kwocie 320 000,0 tys. zł, zostały w całości rozdysponowane przez Ministra, w oparciu o dane dotyczące powierzchni dróg wojewódzkich, przekazane przez Ministra Infrastruktury. Środki zostały przekazane 12 województwom³⁹ na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami. Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o planowanych i ostatecznych kwotach przyznanej rezerwy.

(akta kontroli str.:37-83, 288-290, 544-572, CD: 126-133, 304-319, 325, 340-343)

Rezerwa, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst, utworzona w wysokości 456 975,6 tys. zł, została podzielona w całości pomiędzy 370 gmin (356 975,6 tys. zł) i 302 powiatów (100 000,0 tys. zł). Minister, stosownie do art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach jst, dokonał podziału rezerwy zgodnie z zasadami przyjętymi przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu⁴⁰, z tego:

- kwota 248 960,6 tys. zł została przeznaczona dla 282 gmin, których dochody podatkowe za rok 2021 oraz planowane na rok 2022 powiększone o część wyrównawczą i równoważącą ustalone na rok 2022 oraz pomniejszone o wpłaty, o których mowa w art. 29 ustawy o dochodach jst, ustalone na 2022 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, były niższe od 88% średnich dochodów wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca;
- kwota 100 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 87 gmin, które w 2022 r. dokonały wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część subwencji ogólnej dla gmin wynikającej z art. 29 ustawy o dochodach jst i których dochody podatkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przyjęte na rok budżetowy, są niższe niż 2000% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin, w przeliczeniu na mieszkańca kraju;
- kwota 100 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 302 powiatów, które w 2021 r. otrzymały z budżetu państwa dotacje celowe na realizację bieżących zadań własnych z zakresu domów pomocy społecznej;
- kwota 8015,0 tys. zł została przeznaczona dla 2 gmin na podstawie art. 36a ust. 1 pkt 2 lit. d, z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę⁴¹.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznaniu środków z rezerwy⁴². Środki przekazano na rachunki właściwych gmin i powiatów w terminie zgodnym z art. 36a ust. 5 ustawy o dochodach jst.

W 2022 r., w związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2022 r. art. 36b ustawy o dochodach jst rezerwa, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1, została dodatkowo zwiększona środkami z rezerwy celowej w kwocie 92 393,1 tys. zł. Przygotowane przez Ministra kryteria podziału części rezerwy subwencji ogólnej na 2022 r. zakładały uzupełnienie dochodów jednostkom samorządu terytorialnego, których planowane

³⁹ Dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

⁴⁰ Stanowisko z 24 maja 2022 r., 27 września 2022 r. i 8 listopada 2022 r.

⁴¹ Z tego: Gmina Kamienica – 3531,8 tys. zł, Gmina Lubień 4483,2 tys. zł.

⁴² Pismami z dnia 7 czerwca 2022 r., 26 października 2022 r. i 30 listopada 2022 r.

dochody z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych PIT i CIT w 2022 roku, powiększone o środki otrzymane w 2021 roku z tytułu podziału 8 mld zł na uzupełnienie subwencji ogólnej, były niższe od dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT prognozowanych przez te jednostki na rok 2022 w wieloletniej prognozie finansowej (według stanu na 5 maja 2021 r.). Dyrektor Departamentu ST poinformował, że przyjęta metodologia podziału prowadziła do zagwarantowania samorządom dochodów na poziomie nie niższym niż planowane przez te jednostki.

Na posiedzeniu 30 marca 2022 r. proponowane przez Ministra kryteria zostały negatywnie zaopiniowane przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego w związku z zakwestionowaniem przez stronę samorządową przyjętej metodologii podziału⁴³.

Dyrektor Departamentu ST poinformował, że proponowane przez Ministra kryteria były dwuetapowo konsultowane ze stroną samorządową. Na posiedzeniu Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 17 marca 2022, oraz na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu 30 marca 2022 r. Wskazał także, że *przedstawiciele organizacji samorządowych w swoich wypowiedziach nie tyle kwestionowali zaproponowaną metodologię podziału rezerwy, co domagali się zwiększenia dochodów dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.*

Ponadto Dyrektor Departamentu ST poinformował, że *po wyczerpaniu trybu konsultacji Minister Finansów nie podejmował dalszych działań mających na celu uzyskanie pozytywnej opinii strony samorządowej. Po dwóch etapach konsultacji, co wydaje się wystarczające, Minister Finansów podjął decyzję o podziale środków z rezerwy, a działanie to było zgodne z przepisami prawa.* Dyrektor Departamentu ST dodał także, że art. 36b ustawy o dochodach jst wskazuje jedynie na konieczność zasięgnięcia opinii reprezentacji samorządu terytorialnego, a opinia ta nie ma charakteru wiążącego i nie warunkuje podziału środków.

Kwota w całości została rozdysponowana przez Ministra pomiędzy 198 gmin i 24 powiaty, zgodnie z przygotowanymi kryteriami podziału.

(akta kontroli str.: 37-43, 475-480, 492-496; CD_cz.82
pliki: 020-032, 049-051, 110, 145-147, 341-349, 512-
527, 592-596)

Kontrola i nadzór dysponenta części 82 nad prawidłowością realizacji wydatków, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, realizowane były w formie kwartalnych analiz sporządzanych przez Departament ST i przekazywanych nadzorującemu Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie.

(akta kontroli str.: 410-425, CD_cz.82 pliki: 088-090, 134-136)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴³ Protokół z posiedzenia plenarnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 30 marca 2022 r., pkt. 6.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Poszczególne części subwencji ogólnej oraz wysokość wpłat zostały wyliczone zgodnie z przepisami i rzetelnie oraz zostały terminowo przekazane jednostkom samorządu terytorialnego. Rozdysponowania środków z rezerwy subwencji ogólnej dokonano zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jst.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2022 r. przez dysponenta części 82 - Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, tj.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

Do zakończenia czynności kontrolnych nie dokonywano korekt objętych kontrolą sprawozdań⁴⁴.

(akta kontroli str.: 251-287, 501-529, 544-572, CD_cz.82 pliki: 162-165)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzono na próbie 94 zapisów księgowych o łącznej wartości 1 104 762,4 tys. zł, wylosowanych metodą

⁴⁴ Czynności kontrolne w cz. 82 zakończono 3 kwietnia 2023 r.

monetarną, która została uzupełniona 171 zapisami o łącznej wartości 13 337 745,5 tys. zł, dobranymi w sposób celowy. Stwierdzono, że wszystkie zbadane dowody księgowe⁴⁵ sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 82 prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli str.:37-41, 251-409, 497-498, 530-541,
CD_cz.82 pliki: 052-093, 342-343)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych w części 82-Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego. Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań na koniec 2022 r. Zostały one sporządzone prawidłowo i terminowo, zgodnie z przepisami rozporządzeń: w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym. Kontrola ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia powyższych sprawozdań nie wykazała nieprawidłowości wskazujących na nieprawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych. W ocenie NIK przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

B. Część 84 – Środki własne Unii Europejskiej

OBSZAR

1. Wydatki

1.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W części 84 – Środki własne Unii Europejskiej realizowane były wydatki dotyczące składki jaką Polska przekazuje do budżetu Unii Europejskiej w ramach tzw. systemu środków własnych Unii Europejskiej. W 2022 r. składkę obliczono zgodnie z metodologią UE. Do środków własnych UE zgodnie z obowiązującymi przepisami⁴⁶ zaliczały się następujące kategorie wydatków:

⁴⁵ 124 dowody księgowe.

⁴⁶ W 2022 roku system ten funkcjonował w oparciu o następujące przepisy:

- decyzję Rady z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającą decyzję 2014/335/UE, Euratom (2020/2053/UE, Euratom), (Dz. Urz. UE L 424 z 15.12.2020, s. 1);
- rozporządzenie Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Nr 609/2014, UE, Euratom) (Dz. Urz. UE L 168 z 7.06.2014, s. 39, ze zm.), dalej: rozporządzenie Rady w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych;

- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie dochodu narodowego brutto (dalej: środki własne z tytułu DNB),
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie podatku VAT (dalej: środki własne z tytułu VAT),
- tradycyjne środki własne (ang. Traditional own resources - TOR) (dalej: TŚW),
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi (dalej: środki własne od plastiku),
- mechanizmy korekcyjne polegające na obniżeniu wpłat opartych na DNB.

Wysokość składki dotyczącej środków własnych z tytułu DNB jest kalkulowana poprzez podzielenie niepokrytych potrzeb budżetowych UE pomiędzy państwa członkowskie UE, proporcjonalnie do udziału DNB danego państwa członkowskiego w sumie DNB wszystkich państw członkowskich. Zgodnie z klasyfikacją wydatków budżetu państwa, comiesięczne wpłaty ujmowane były w § 8510 – wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto⁴⁷.

Wysokość składki z tytułu VAT określa się przez zastosowanie jednolitej stawki VAT w wysokości 0,3%, wyznaczonej przez Komisję Europejską do zharmonizowanej podstawy VAT, obliczonej przez państwo członkowskie w zgodzie z zasadami wspólnotowymi. Wpłaty te ujmowane były w § 8520 – wpłata obliczona, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów Unii Europejskiej, na podstawie podatku od towarów i usług.

Do tradycyjnych środków własnych wlicza się opłaty celne pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej. W odniesieniu do tradycyjnych środków własnych UE państwa członkowskie odprowadzają do budżetu ogólnego UE 75% pobranych opłat, natomiast pozostałe 25% zatrzymują jako tzw. „koszty poboru”. Powyższe opłaty ujmowane były w § 8530 - wpłaty z tytułu udziału w opłatach celnych i opłatach rolnych.

Wysokość wpłaty środków własnych od plastiku obliczana jest na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi. Jednolita stawka wynosi 0,80 euro za każdy kilogram odpadów w danym roku. Zgodnie z klasyfikacją wydatków budżetu państwa ujmowane były w § 8580 - Wpłata obliczona na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi.

Wpłata na finansowanie mechanizmów korekcyjnych (obniżenie wkładów opartych na DNB) ustalonych na lata 2021-2027 dla Austrii, Danii, Niemiec, Niderlandów i Szwecji. W klasyfikacji wydatków budżetu państwa, wpłata ta została ujęta w § 8570 - wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na Dochodzie Narodowym Brutto.

Całkowita szacowana wysokość składki na 2022 r. w kwocie 30 375 659,0 tys. zł⁴⁸, została obliczona na podstawie przedłożonego przez Komisję

- rozporządzenie Rady z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie obliczania zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, metod i procedury udostępniania tych zasobów własnych, w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych oraz w sprawie niektórych aspektów zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto (Nr 2021/770, UE, Euratom), (Dz. Urz. UE L 165 z 11.05.2021, s. 15).

⁴⁷ Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

⁴⁸ Kwota przeliczona przy uwzględnieniu kursu przyjętego na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Środków Własnych UE - 4,5518 zł/euro. W przyjętym budżecie UE na 2022 r. polska składka wyniosła 6 713 916,7 tys.

Europejską projektu budżetu UE na 2022 r. wyrażonego w euro, który zakładał wysokość polskiej wpłaty na poziomie 6 673 328,9 tys. euro.

W ustawie budżetowej na 2022 r. całkowitą kwotę płatności do budżetu UE zaplanowano na poziomie 30 375 659,0 tys. zł w limicie w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

(akta kontroli str.: 574-582, 596-597, 703-729
CD_1_cz.84 pliki: 69, 72, 86-89, 104, 159-160)

W odniesieniu do 2022 r. KE dokonała pięciu korekt finansowych w budżecie ogólnym UE, w tym czterech skutkujących zmianą wysokości składki dla Polski (zwiększenie składki dla Polski w 2022 r. per saldo o 566 739,9 tys. euro):

- korekta nr 1 – przesunięcie niewykorzystanych w 2021 r. środków funduszy⁴⁹ na zobowiązania m.in. w 2022 r. w związku z późnym wejściem w życie Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027⁵⁰ – bez wpływu na składkę;
- korekta nr 2 – pokrycie kosztów pierwszego przyjęcia i rejestracji osób uciekających z Ukrainy w łącznej kwocie 400 000 tys. euro w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF⁵¹) oraz Instrumentu Zarządzania Granicami i Wizami (BMVI⁵²) – wzrost składki członkowskiej Polski o 6653,4 tys. euro (z tytułu DNB);
- korekta nr 3 – rozliczenie nadwyżki budżetowej za 2021 r. – zmniejszenie składki członkowskiej Polski o 121 989,8 tys. euro (z tytułu DNB);
- korekta nr 4 - rozliczenie skutków finansowych corocznej aktualizacji podstaw zasobów własnych VAT, DNB oraz plastiku uzgodnionych między KE a państwami członkowskimi na posiedzeniu ACOR⁵³ w dniu 23 maja 2022 r. - zwiększenie składki członkowskiej o 645 978,3 tys. euro, w tym 349 394,6 tys. euro (z tytułu wpłaty od plastiku, finansowania mechanizmów korekcyjnych oraz DNB i VAT) oraz prognoza TŚW na kwotę 296 583,7 tys. euro⁵⁴;
- korekta nr 5 – zmniejszenie zapotrzebowania na środki na płatności w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Programu UE dla Zdrowia – zmniejszenie składki o 150 369,3 tys. euro (z tytułu DNB) oraz prognoza zwiększenia TŚW na 186 467,3 tys. euro⁵⁵.

euro. Kursem przyjętym do przeliczenia składki był referencyjny kurs wymiany walut opublikowany przez Europejski Bank Centralny w Dzienniku Urzędowym UE z ostatniego dnia notowania w roku kalendarzowym poprzedzający rok budżetowy. W 2022 r. kurs płatności wynosił 4,5969 zł/euro.

⁴⁹ Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury, Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, Fundusz Azylu, Migracji i Integracji oraz Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wizami, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego

⁵⁰ Rozporządzenie Rady z dnia 17 grudnia 2020 r. określające Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2020-2027 (2020/2093, UE, Euratom), (Dz.U. UE. L 433 z 22.12.2020 r., s.11, ze zm.).

⁵¹ Asylum, Migration and Intergration Fund.

⁵² Border Management Visa.

⁵³ Advisory Committee on Own Resources (Komitet Doradczy Rady ds. Zasobów Własnych).

⁵⁴ Ujęte w budżecie UE kwoty dotyczące tej składki stanowią prognozę TŚW dla Polski, a wpłaty TŚW dokonywane są na podstawie rzeczywistego poboru ceł.

⁵⁵ Ujęte w budżecie UE kwoty dotyczące tej składki stanowią prognozę TŚW dla Polski, a wpłaty TŚW dokonywane są na podstawie rzeczywistego poboru ceł.

W efekcie przyjętych korekt polska prognoza polskiej składki do budżetu UE została ustalona w wysokości 7 280 656,6 tys. euro, tj. 33 468 450,4 tys. zł.

(akta kontroli str.: 703-733, CD_1_CZ_84 pliki: 69, 104, 163)

W 2022 r. Minister decyzjami w sprawie zmian w budżecie zwiększył limit wydatków w części 84, środkami pochodzącymi z rezerwy celowej:

- o kwotę 3 364 768,8 tys. zł w celu pokrycia wpłaty składki z tytułu finansowania wkładów opartych na DNB, VAT, środka własnego od plastiku oraz mechanizmów korekcyjnych⁵⁶;
- o kwotę 553 476,9 tys. zł w celu pokrycia wpłat składki z tytułu TŚW w miesiącu grudniu 2022 r., w związku z ich zwiększonym poborem⁵⁷.

Z przyznanych w części 84 środków z rezerw celowych wykorzystano kwotę 3 918 245,7 tys. zł, tj. 100%. W rezultacie zmian w planie finansowym limit środków w 2022 r. w części 84 został ustalony na 34 293 904,7 tys. zł.

(akta kontroli str.: 703-729, 734-740, 847-848, CD_1_CZ.84 pliki: 33, 34, 104, 152, 156)

Minister dokonał w roku budżetowym czterech zmian⁵⁸ w planie finansowym, przenosząc wydatki między paragrafami klasyfikacji budżetowej dostosowując kwoty płatności składki do poszczególnych tytułów.

(akta kontroli str.: 703-729, 786-787, CD_1_CZ.84 pliki: 32, 36-38, 154-155, 157)

W trakcie roku w części 84 nie dokonano blokad wydatków w trybie art. 177 ust. 1 i 3 ufp.

(akta kontroli str.: 589-590, 703-729, CD_1_CZ.84 plik: 162)

W styczniu 2022 r. dokonano wpłaty z tytułu rozliczenia nadpłaty za 2021 r. w kwocie 3331,4 tys. zł⁵⁹. W grudniu 2022 r. wystąpiła również dodatkowa płatność w wysokości 5088,7 tys. zł z tytułu korekty na rzecz państw członkowskich UE (Danii i Irlandii), które nie uczestniczą w finansowaniu szczególnego działania lub polityki UE (ang. *opt-out*)⁶⁰.

(akta kontroli str.: 574-582, 703-729, CD_1_CZ.84 pliki: 58, 104, 117, 163)

⁵⁶ Uruchomienie środków z rezerwy celowej cz. 83 poz. 79, decyzja MF/WM3.4143.3.1.2022.MF.5149 z dnia 22 listopada 2022 r., zwiększenie w rozdziale 75850 § 8510 o 1 504 404,7 tys. zł, w rozdziale 75850 § 8520 o 684 642,4 tys. zł, w rozdziale 75850 § 8570 o 184 707,6 tys. zł, w rozdziale 75850 § 8580 o 991 014 tys. zł.

⁵⁷ Uruchomienie środków z rezerwy celowej cz. 83 poz. 79, decyzja MF/WM3.4143.3.2.2022.MF.5451 z dnia 15 grudnia 2022 r., zwiększenie w rozdziale 75850 § 8530 o 553 476,9 tys. zł.

⁵⁸ Decyzje: nr 84.3122.3.3.2022.TR z dnia 11 sierpnia 2022 r., nr 84.3122.3.4.2022.TR z dnia 29 września 2022 r., nr 84.3122.3.5.2022.TR z dnia 12 października 2022 r., nr 84.3122.3.6.2022.TR z dnia 14 listopada 2022 r.

⁵⁹ Kwota dotyczy korekty budżetu UE nr 6/2021 przyjętego dnia 24 listopada 2021 r. (Dz. Urz. UE L 451 z 16.12.2021 r.).

⁶⁰ Kwota wpłaty została ustalona po odliczeniu pomniejszonej o 6640,7 tys. zł polskiej składki z tytułu nieuczestniczenia w finansowaniu Prokuratury Europejskiej (ang. European Public Prosecutor's Office - EPPO).

Wydatki w części 84 zostały zrealizowane w kwocie 34 293 904,7 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Wydatki w 2022 r. stanowiły 106,4% wykonanych wydatków w 2021 r. Wzrost wynikał m.in. ze zwiększenia składki z tytułu środków własnych od plastiku, opłat celnych oraz aktualizacji danych makroekonomicznych dotyczących podstawy VAT.

(akta kontroli str.: 703-729, CD_1_CZ.84 plik: 19, 20, 30, 40-41, 58-65, 75, 83, 104, 106-128, 138, 181)

W wyniku kontroli wszystkich wydatków części 84 stwierdzono, że wpłata rat składek należnych do budżetu UE dokonywana była w kwotach i terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami i procedurami.

(akta kontroli str.: 703-729, 777-778, 797-843, CD_1_CZ.84 pliki: 19-29, 30, 58-66, 69, 73, 75, 83, 86-89, 93-94, 104-128, 138, 159)

W 2022 r. zapłacono odsetki w wysokości 3412,7 tys. zł⁶¹, z tego:

- kwota 10,4 tys. zł została zapłacona 31 stycznia 2022 r. w związku z ustaleniami kontroli KE⁶². Kwota 6,5 tys. zł, od której naliczono odsetki, została zapłacona 20 listopada 2020 r.;
- kwota 2,4 tys. zł została zapłacona 28 lutego 2022 r. w związku z ustaleniami kontroli KE⁶³. Kwota 1,9 tys. zł, od której naliczono odsetki, została zapłacona 21 września 2020 r.;
- kwota 3399,9 tys. zł została zapłacona 30 listopada 2022 r. w związku z ustaleniami KE⁶⁴. Kwoty 9,7 tys. zł oraz 3379,9 tys. zł, od których naliczono odsetki zostały zapłacone odpowiednio: 21 czerwca 2021 r. oraz 4 maja 2022 r.

(akta kontroli str.: 703-729, 760-776, CD_1_CZ.84 pliki: 69, 73, 104, 171, 760-776)

Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej poinformował, że zapłata odsetek wynikała z opóźnień w udostępnieniu kwot TŚW oraz nieuwzględnienia przez KE wniosku Polski dotyczącego braku odpowiedzialności państwa za nieudostępnienie TŚW.

(akta kontroli str.: 703-729, 760-776, CD_1_CZ.84 pliki: 3-11, 14, 69, 73, 104, 171)

Na koniec 2022 r. w części 84 wystąpiła nadpłata polskiej składki w kwocie 691 232,4 tys. zł (z tytułu DNB⁶⁵), której rozliczenie zostało dokonane poprzez

⁶¹ Ujęte w § 8550 – Różne rozliczenia finansowe.

⁶² Pismo KE z dnia 4 listopada 2021 r. nr BUDG/B3/NMR/lb Ares(2021) 674689.

⁶³ Pismo KE z dnia 7 grudnia 2021 r. nr BUDG/B3/NMR/lb Ares(2021) 7538577.

⁶⁴ Pismo KE z dnia 9 września 2022 r. nr BUDG/B3/LL/lb Ares(2022) 6229627. Pismo KE z dnia 28 września 2022 r. nr BUDG/B3/NMR/lb Ares(2021)6677387 wraz ze sprawozdaniem nr 17-22-1 (pkt 3.2.b).

⁶⁵ Nadpłata do budżetu UE za 2022 r. wynikała z uchwalenia w listopadzie 2022 r. budżetu korygującego UE nr 5/2022. Ww. Kwota została wykazana w formie komentarza do sprawozdania Rb-28 (zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiąca załącznik nr 35 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej).

pomniejszenie składki za styczeń 2023 r. Na koniec 2022 r. zobowiązania, w tym zobowiązania wymagalne, nie wystąpiły.

(akta kontroli str.: 703-729, CD_1_CZ.84 pliki: 58, 69, 104-105,163)

Dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp m.in. poprzez okresowe analizy i oceny przebiegu wykonania wydatków⁶⁶ budżetowych w ramach nadzorowanej części. Przedmiotem tych analiz była zasadność i zgodność wydatków z ich przeznaczeniem w kontekście zmian wprowadzonych w budżecie UE i pozostałych należnych płatności do budżetu UE, jak również zgodności dokonywanych wydatków z wewnętrznymi procedurami.

(akta kontroli str.: 703-729, 851-855, CD_1_CZ.84 pliki: 69, 104)

W latach 2019-2020 Polska zajmowała ósme, w 2021 r. siódme, a w 2022 r. szóste miejsce wśród państw członkowskich pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu UE.

(akta kontroli str.: 18)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2022 r. budżetu państwa w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków objętych kontrolą. Ustalenia kontroli wykazały, że zostały one poniesione zgodnie z przepisami i z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i aktach wykonawczych.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2022 r. przez dysponenta części 84 – Środki własne Unii Europejskiej:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁶⁶ WM3.9020.18. z 7 lipca 2022 r. za okres 01.01-30.06.2022 r., WM3.9020.5.2023 z 18 stycznia 2023 r. za okres 01.01-31.12.2022 r.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach sporządzonych przez dysponenta części 84 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Do zakończenia czynności kontrolnych nie dokonywano korekt objętych kontrolą sprawozdań⁶⁷.

(akta kontroli str.: 703-729, 748-751, 778-796, 849-850,
CD_1_CZ.84 pliki: 30, 58-64, 75, 96-106, 118, 138)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 84 przeprowadzono w odniesieniu do wszystkich 65 zapisów księgowych i odpowiadających im 130 dowodom księgowym, dotyczącym składki do budżetu UE w 2022 r. na kwotę 34 293 904,7 tys. zł. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań przez dysponenta części 84 prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli str.: 703-729, 746-747, 752-756, 844-846,
CD_1_CZ.84 pliki: 9, 42-43, 81, 96-103, 105)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych za 2022 r. sporządzone przez dysponenta części 84 - Środki własne Unii Europejskiej. Sprawozdania sporządzono rzetelnie, prawidłowo i terminowo na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. System kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzanych sprawozdań. Księgi rachunkowe, w zakresie wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań były prowadzone prawidłowo.

3. Sprawozdania sporządzane w ramach systemu kontroli środków własnych Unii Europejskiej

Opis stanu
faktycznego

W ramach systemu kontroli środków własnych UE w MF, w 2022 r. sporządzono następujące sprawozdania:

- miesięczne sprawozdania z konta „A” i kwartalne z konta „B” sporządzane na podstawie art. 6 ust. 4 lit. a i b rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych;

⁶⁷ Czynności kontrolne w cz. 84 zakończono 3 kwietnia 2023 r.

- sprawozdanie roczne Krajowej Administracji Skarbowej o działalności i wynikach kontroli za 2022 r. dotyczące systemu zasobów własnych UE, sporządzone na podstawie art. 6 ust. 1 ww. rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 2021/768 z dnia 30 kwietnia 2021 r. określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 608/2014⁶⁸;
- sprawozdanie z wyliczenia podstaw środka własnego VAT, przekazane na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej⁶⁹.

(akta kontroli str.: 703-729, 784-785, CD_1_CZ.84 pliki: 19-20, 119-128, 145, 178-180)

Sprawozdania były przekazane do KE w terminach określonych w ww. przepisach, na podstawie których sporządzono te dokumenty.

W 2022 r. w MF prowadzony był rejestr wykrytych nadużyć i nieprawidłowości finansowych dotyczących tradycyjnych środków własnych UE, w ramach systemu informatycznego OWNRES służącego do wymiany on-line pomiędzy KE a krajami członkowskimi informacji w powyższym zakresie. Rejestr prowadzony był w odniesieniu do spraw powyżej 10.000 EUR, dotyczących tradycyjnych środków własnych UE, o których mowa w art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2021/768. Badanie terminowości zgłaszania do KE informacji o wykrytych nieprawidłowościach finansowych, które przeprowadzono na próbie 20 spraw, tj. 22% zarejestrowanych w 2022 r. w systemie OWNRES⁷⁰, wykazało, że wszystkie sprawy zostały zatwierdzone w terminie określonym w art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2021/768, tj. w ciągu dwóch miesięcy po zakończeniu każdego kwartału, w którym wykryto nieprawidłowość lub nadużycie.

(akta kontroli str.: 613-702)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działania dysponenta części 84 dla zapewnienia kompletności i terminowości sporządzania sprawozdań w ramach systemu kontroli środków własnych UE.

OBSZAR

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w częściach 82 i 84, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

⁶⁸ Dz. Urz. UE L 165 z 11.05.2021 r., s. 1, dalej: rozporządzenie Rady nr 2021/768.

⁶⁹ Dz. Urz. UE L 155 z 7.06.1989, s. 9, ze zm.

⁷⁰ Według stanu na dzień 14 lutego 2023 r. w systemie zarejestrowane były 93 sprawy. Z dniem 1 września 2022 r. weszło w życie zarządzenie Ministra Finansów z dnia 31 sierpnia 2022 roku zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2022 r., poz. 90). W wyniku zmiany przepisów Izba Administracji Skarbowej w Katowicach rozpoczęła realizację scentralizowanego zadania w zakresie koordynowania systemu sprawozdawczości OWNRES przez Strategiczne Centrum Analiz, w tym wyznaczania osób Administratora i Zatwierdzającego oraz rozstrzygania o właściwości izby, bądź powierzania izbie sporządzenia aktualizacji sprawozdania OWNRES.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁷¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, kwietnia 2023 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis

⁷¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.