



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MICHAŁ JĘDRZEJCZYK

KAP.410.1.7.2024

Andrzej Domański
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej: MF lub Ministerstwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów, od 13 grudnia 2023 r. ¹ (dalej: Minister). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Andrzej Tomasz Kosztowniak, Minister Finansów, od 27 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2023 r. ² oraz Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów, od 26 kwietnia 2022 r. do 26 listopada 2023 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. Marcin Grochal, główny specjalista k.p. upoważnienie do kontroli nr KAP/21/2024 z 4 stycznia 2024 r. 2. Dariusz Komorowski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/22/2024 z 4 stycznia 2024 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.: 1-5)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2023, 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. Ocenie w częściach 82 i 84 podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,– sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 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,– 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.
--------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (MP poz. 1383).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2023 r. nr 1131.39.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (MP poz. 1288). Odwołany z urzędu Ministra Finansów postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2023 r. nr 1131.43.2023 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (MP poz. 1379).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2022 r. nr 1131.13.2022 o zmianie w składzie Rady Ministrów (MP poz. 436). Odwołana z urzędu Ministra Finansów postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2023 r. nr 1131.34.2023 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (MP poz. 1221).

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

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

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.

Zakres kontroli

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 prawidłowości dokonanych blokad,
- 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,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta części 82 i wszystkich wydatków w części 84,
- analizy stanu zobowiązań w częściach 82 i 84,
- dokonania przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych w Ministerstwie 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 częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA CZĘŚCI 82

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki w części 82 w 2023 r. zostały poniesione zgodnie z zasadami określonymi w ufp, aktami wykonawczymi oraz planem finansowym. W badanej próbie wydatków 18 759 967,5 tys. zł stanowiącej 18,8% wydatków zrealizowanych 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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

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 wybrane sprawozdania w zakresie operacji finansowych za 2023 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 częstkowej¹⁰ kontrolowanej działalności

Część 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 454) 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. z 2023 r. poz. 652, 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 cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

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. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹. Minister, z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach jst, poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na rok 2023¹² rocznych kwotach wpłat do budżetu państwa.

(akta kontroli str.: 25-34, 441-463, CD_CZ_82 plik: 009, 020)

Dochody budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2023 w kwocie 3 671 840,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 3 712 285,8 tys. zł, co stanowiło 101,1% planu¹³. Osiągnięte dochody pochodziły z wpłat jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą (2 511 911,7 tys. zł) i regionalną (1 169 058,5 tys. zł) subwencji ogólnej, zwrotów do budżetu państwa nienależnie pobranych w latach ubiegłych kwot części oświatowej subwencji ogólnej (29 089,5 tys. zł) i części wyrównawczej subwencji ogólnej (1181,4 tys. zł) oraz odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (1044,7 tys. zł). Łącznie w 2023 r. z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa zrealizowano dochody od gmin i miast na prawach powiatów w części gminnej w kwocie 1 003 884,0 tys. zł, od powiatów i miast na prawach powiatów w części powiatowej w kwocie 1 508 027,7 tys. zł i od województw w kwocie 1 169 058,5 tys. zł, a z tytułu zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie i odsetek zrealizowano dochody w kwocie 31 315,6 tys. zł.

W porównaniu do roku 2022 dochody były wyższe o 221 437,2 tys. zł, tj. o 6,3 %. Na ich zwiększenie składał się wzrost wpływów z wpłat jednostek samorządu terytorialnego z tytułu części regionalnej i równoważącej subwencji ogólnej (wzrost o 230 103,3 tys. zł), zmniejszenie kwoty zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji za lata ubiegłe (-9369,3 tys. zł) oraz wzrost odsetek od nieterminowych wpłat i zwrotów części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej (703,2 tys. zł).

Na koniec 2023 r. według rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 82 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w łącznej kwocie 45 090,8 tys. zł, z tego: z tytułu niezwróconych przez jednostki samorządu terytorialnego nienależnie otrzymanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej z odsetkami (43 615,5 tys. zł) oraz z tytułu nienależnie uzyskanych kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej wraz z odsetkami (1475,3 tys. zł). Należności były o 7794,7 tys. zł (14,7%) niższe w porównaniu do 2022 r. Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów (dalej: Departament ST) poinformował, że na podstawie znowelizowanej ustawy o dochodach jst, dla wpłat dotyczących zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, za lata poprzedzające rok budżetowy został określony sześciomiesięczny termin¹⁴, co skutkowało poprawą terminowości wpłat przez jednostki samorządu terytorialnego.

W celu odzyskania należności dysponent części 82 wystawił w 2023 r. trzy wezwania do zapłaty (siedem w 2022 r.) i jedno upomnienie. Na koniec 2023 r. nie wystąpiły zaległości.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 356, dalej: ustawa o dochodach jst.

¹² Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.).

¹³ Na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 za 2023 r.

¹⁴ Ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1927), która weszła w życie 1 stycznia 2022 r., dodano art. 38 ust. 3 w brzmieniu: *Jednostki samorządu terytorialnego dokonują zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, za lata poprzedzające rok budżetowy, w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja, o której mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2, stała się ostateczna, lub od dnia złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 37a ust. 2 pkt 1.*

OBSZAR

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2023 r. w kwocie 85 340 202,0 tys. zł, z tego:

- 64 432 715,0 tys. zł na część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,
- 10 529 003,0 tys. zł na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin,
- 2 879 367,0 tys. zł na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla powiatów,
- 3 171 278,0 tys. zł na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw,
- 994 753,0 tys. zł na część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin,
- 1 508 028,0 tys. zł na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów,
- 1 169 059,0 tys. zł na część regionalną subwencji ogólnej dla województw,
- 335 999,0 tys. zł na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,
- 320 000,0 tys. zł na rezerwę subwencji ogólnej dla województw.

Wydatki zaplanowano w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o dochodach jst. W ustawie budżetowej na rok 2023 w części 82 nie zaplanowano wydatków na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin. Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego poinformował, że na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2023 r. nie było wiadomo, ile gmin i na jaką kwotę złożą wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej oraz ilu gminom będzie ona przysługiwała¹⁵. Dodał także, że środki przeznaczone na tę część subwencji zostały ujęte w ustawie budżetowej na rok 2023 w części 83 – Rezerwy celowe, w poz. 32¹⁶.

(akta kontroli str.: 6-43,185-205, 302-310, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 007, 233-234)

Dyrektor Departamentu ST realizując z upoważnienia Ministra uprawnienia dysponenta części budżetowej, na podstawie 15 decyzji dokonał zmian w planie finansowym w zakresie wydatków w części 82, w tym sześciu zwiększeń na łączną kwotę 14 370 627,3 tys. zł. Zmiany polegały na:

- przeniesieniu 58 863,5 tys. zł z kwoty uzupełniającej wchodzącej w skład części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin;
- przeniesieniu 320 000,0 tys. zł ze środków rezerwy subwencji ogólnej dla województw, o której mowa w art. 70d ustawy o dochodach jst, na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich oraz zarządzania tymi drogami;
- przeniesieniu 1897,4 tys. zł ze środków nierozdzielonej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin do rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst;
- przeniesieniu 335 999,0 tys. zł ze środków rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jst, na:
 - dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu (299 965,0 tys. zł);

¹⁵ Wykaz gmin, którym w 2023 r. będzie przysługiwała część rekompensująca subwencji ogólnej został zawarty w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 18 sierpnia 2023 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2022 (Dz. U. poz. 1745), dalej: rozporządzenie w sprawie części rekompensującej.

¹⁶ 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.

- na inwestycje na drogach krajowych i wojewódzkich w granicach miast na prawach powiatu, w tym utrzymanie rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2000 pojazdów na dobę, wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu (36 034,0 tys. zł);
- zwiększeniu o kwotę 38 874,5 tys. zł, środkami z rezerwy celowej w cz. 83, poz. 49¹⁷, rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań drogowych;
- zwiększeniu planu finansowego o kwotę 14 298 213,0 tys. zł, na podstawie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023¹⁸, z tego 14 150 347,0 tys. zł na rezerwę subwencji ogólnej oraz 147 866,0 tys. zł na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jst;
- przeniesieniu 14 150 346,1 tys. zł ze środków rezerwy subwencji ogólnej na uzupełnienie dochodów jst, z tego:
 - 11 277 931,7 tys. zł dla gmin;
 - 2 516 261,9 tys. zł dla powiatów;
 - 356 152,5 tys. zł dla województw;
- zwiększeniu o kwotę 3286,4 tys. zł rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst, ze środków z rezerwy celowej w części 83 – Rezerwy celowe, poz. 49, z przeznaczeniem na nagrodę specjalną dla nauczycieli;
- przeniesieniu 575 577,2 tys. zł pochodzących z: uzyskanych nienależnie przez gminy w roku 2023 kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej, nierozdzielonej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin oraz niepodzielonych między jst środków rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jst, na uzupełnienie dochodów gmin (383 718,1 tys. zł) i powiatów (191 859,1 tys. zł);
- zwiększeniu o kwotę 25 654,8 tys. zł rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst, środkami z rezerwy celowej w części 83, poz. 49, z tego 24 715,2 tys. zł na uzupełnienie dochodów gmin i 939,6 tys. zł na uzupełnienie dochodów powiatów;
- zwiększeniu o kwotę 4260,9 tys. zł części rekompensującej subwencji ogólnej, środkami pochodzącymi z rezerwy celowej w części 83 – Rezerwy celowe, poz. 16¹⁹;
- zwiększeniu o kwotę 337,7 tys. zł części rekompensującej subwencji ogólnej środkami pochodzącymi z rezerwy celowej w części 83 – Rezerwy celowe, poz. 32;
- przeniesieniu 592,9 tys. zł pochodzących z uzyskanych nienależnie kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin na 2023 r., na uzupełnienie dochodów gmin.

(akta kontroli str.: 5-43, 441-463 CD_CZ_82 pliki: 008, 020)

W trakcie 2023 r. dokonano jednej blokady planowanych wydatków budżetu państwa w części 82 na kwotę 78,2 tys. zł. Decyzja została podjęta przez Ministra bez zbędnej zwłoki, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp, po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

¹⁷ Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych oraz na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023, Dz. U. poz. 1574 (dalej: nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2023).

¹⁹ Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa.

Blokowanie zaplanowanych środków wynikało ze zmniejszenia części oświatowej subwencji ogólnej dla jednej jednostki samorządu terytorialnego²⁰. Zgodnie z art. 37 ust. 3a ustawy o dochodach jst, uzyskana nienależnie przez jednostkę samorządu terytorialnego kwota części oświatowej subwencji ogólnej, zwrócona po 31 października roku budżetowego, nie zwiększa rezerwy tej części subwencji ogólnej, lecz podlega zwrotowi do budżetu państwa.

W 2023 r. dysponent części 82 nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów wiążącego polecenia dokonania wpłaty środków na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, bądź Fundusz Pomocy.

(akta kontroli str.: 176-184, 400-404, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 248-250, 255-257)

Wyliczenia kwoty subwencji ogólnej dokonano według zasad określonych w ustawie o dochodach jst, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw²¹. Minister z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach jst, poinformował²² poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2023 r., rocznych kwotach subwencji ogólnej.

(akta kontroli str.: 6-37, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 003, 009, 226-228)

Realizacja wydatków budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w 2023 r. zostały dokonane w kwocie 99 710 747,8 tys. zł, co stanowiło prawie 100,0% planu po zmianach (99 710 829,3 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2022 r. wydatki w 2023 r. zwiększyły się o 24 793 941,9 tys. zł (wzrost o 33,1%), co było związane w szczególności ze zwiększeniem w trakcie roku, o 14 150 347,0 tys. zł, środków na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, wynikającym z nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz zwiększeniem w 2023 r. o 8 638 350,1 tys. zł kwoty wydatków na część oświatową subwencji ogólnej.

Całość wydatków w części 82 została zrealizowana w dziale 758 – Różne rozliczenia, w ramach dwóch grup ekonomicznych (dotacje i subwencje – 99,7%, wydatki majątkowe – 0,3%). W ramach subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 64 580 502,8 tys. zł, z tego: gminom – 39 212 115,1 tys. zł, powiatom – 24 576 057,4 tys. zł, województwom – 792 330,3 tys. zł;
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 16 516 164,6 tys. zł, z tego: gminom – 10 465 520,7 tys. zł, powiatom – 2 879 366,2 tys. zł, województwom – 3 171 277,7 tys. zł;
- z tytułu części równoważącej (dla gmin i powiatów) i regionalnej (dla województw) środki w łącznej wysokości 3 169 753,6 tys. zł, z tego: gminom – 492 667,4 tys. zł, powiatom – 1 508 027,7 tys. zł, województwom – 1 169 058,5 tys. zł;
- z tytułu części rekompensującej dla gmin środki w łącznej wysokości 4598,6 tys. zł;
- z tytułu rezerw subwencji dla województw – 320 000,0 tys. zł;
- na uzupełnienie subwencji ogólnej środki w łącznej kwocie – 15 119 728,2 tys. zł, z tego: gminom – 11 688 855,2 tys. zł, powiatom – 2 995 129,5 tys. zł, województwom – 435 743,5 tys. zł.

(akta kontroli str.: 302-310, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 001, 009, 020, 264-269)

²⁰ Pomniejszona rata części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy Rybno wypłacona 22 listopada 2023 r.

²¹ Dz. U. poz. 2267.

²² Pismami ST3.4750.23.2022, ST3.4750.24.2022, ST3.4750.25.2022 z 13 października 2022 r. oraz ST3.4750.2.2023, ST3.4750.3.2023, ST3.4750.4.2023 z 17 lutego 2023 r.

Część oświatowa subwencji ogólnej

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego została zaplanowana w ustawie budżetowej na 2023 r. w kwocie 64 432 715,0 tys. zł. W trakcie roku została zwiększona do kwoty 64 580 581,0 tys. zł, środkami z budżetu państwa o kwotę 147 866,0 tys. zł na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na zwiększony odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli²³.

Wydatki zostały zrealizowane niemal w całości, tj. w kwocie 64 580 502,8 tys. zł (w tym rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej – 472 184,4 tys. zł) m. in. na dofinansowanie z tytułu wzrostu kosztów zadań szkolnych i pozaszkolnych, zwiększenie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli.

Podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla poszczególnych gmin, powiatów i województw dokonano na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2023²⁴, którego projekt został zaopiniowany przez Ministra, zgodnie z art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach jst. 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.

(akta kontroli str.: 6-24, 185-222, 302-310, 337-351, 441-463 CD_CZ_82 pliki: 009, 020, 269, 407-413)

W roku 2023 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 administracyjnego²⁵ wydał 12 decyzji zmniejszających kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 2232,2 tys. zł, z tego sześciu gminom na kwotę 419,7 tys. zł i sześciu powiatom na kwotę 1812,5 tys. zł. Kwoty zostały potrącone z kolejnych rat części oświatowej subwencji ogólnej i w przypadku 11 decyzji, zgodnie z art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy o dochodach jst, zwiększyły rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, a w przypadku jednej decyzji środki zostały zablokowane.

Szczegółowym badaniem objęto pięć wybranych decyzji²⁶ Ministra w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej, na łączną kwotę 1943,6 tys. zł, stanowiącą 87,1% całkowitej kwoty zmniejszeń. Decyzje zostały wydane prawidłowo, bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi w Departamencie ST procedurami²⁷. Korekt dokonano w związku ze stwierdzeniem zawyżenia liczby uczniów wykazanej w systemie informacji oświatowej, będącej podstawą naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej.

(akta kontroli str.: 6-24, 302-314, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 006, 020, 264-402)

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 rok 2023, tj. 322 163,6 tys. zł. Kwota została powiększona o 0,8 tys. zł wynikające z zaokrąglenia kwot skalkulowanych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, 2154,0 tys. zł ze środków ze zmniejszeń części oświatowej subwencji ogólnej za 2023 r. i 147 866,0 tys. zł w związku ze zwiększeniem odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla

²³ Zwiększenie na podstawie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 w związku z art. 70o ust. 2 pkt 5 ustawy o dochodach jst oraz art. 1 pkt 1) ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1586).

²⁴ Dz. U. poz. 2820.

²⁵ Dz. U z 2023 r. poz. 775, ze zm. (dalej: Kpa).

²⁶ ST3.4755.2.3.2023.2.FRKG z 19 kwietnia 2023 r., ST3.4755.2.6.2023.3.IWA z 9 maja 2023 r., ST3.4755.2.13.2023.3.IWA 17 lipca 2023 r., ST3.4755.2.16.2023.3.IWA z 1 sierpnia 2023 r., ST3.4755.2.18.2023.2.FRKG z 13 listopada 2023 r.

²⁷ Procedury wydawania decyzji w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego kwot części oświatowej subwencji ogólnej na rok budżetowy ST3.4755.2.5.2022 wprowadzone 31 marca 2022 r.

nauczycieli na podstawie nowelizacji ustawy budżetowej. Łącznie rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej w 2023 r. wyniosła 472 184,4 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 kryteria podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2023²⁸. Środki z rezerwy zostały terminowo przekazane na rachunki gmin (270 381,6 tys. zł na podstawie 4139 decyzji), powiatów oraz miast na prawach powiatów (199 375,0 tys. zł na podstawie 1010 decyzji) i województw (2427,8 tys. zł na podstawie 28 decyzji), zgodnie z wymogami art. 28 ust. 4 ustawy o dochodach jst. (akta kontroli str.: 337-352, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 8-9, 020, 081-205, 224-225, 269, 407-413)

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

W ustawie budżetowej na 2023 r. wydatki na część wyrównawczą subwencji ogólnej zaplanowano w kwocie 16 579 648,0 tys. zł, z tego 2 879 367,0 tys. zł dla powiatów, 10 529 003,0 tys. zł dla gmin i 3 171 278,0 tys. zł dla województw. W trakcie roku zostały one zmniejszone do 16 516 165,9 tys. zł na podstawie trzech decyzji Ministra w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano kwotę 16 516 164,6 tys. zł. Cała kwota została przekazana w 12 miesięcznych ratach do 2150 gmin, 325 powiatów i 14 województw.

Minister na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o dochodach jst oraz art. 104 § 1 Kpa, w 2023 r. wydał 36 decyzji zmniejszających część wyrównawczą subwencji ogólnej na lata 2020-2023 dla 32 gmin, na łączną kwotę 6958,4 tys. zł, w tym 25 decyzji dla 25 gmin, dotyczących subwencji na rok 2023, na kwotę 4618,6 tys. zł. Potrącona lub zwrócona przez gminy kwota w zakresie roku 2023, zasilila rezerwę subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst.

Szczegółowym badaniem objęto siedem decyzji²⁹ Ministra na łączną kwotę 5576,3 tys. zł, stanowiących 80,1% łącznej kwoty zmniejszeń. Wszystkie decyzje zostały wydane na podstawie złożonych przez gminy, za pośrednictwem właściwych regionalnych izb obrachunkowych, korekt sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2019-2021. W dwóch z czterech przypadków dotyczących korekty części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, umorzono postępowanie w związku ze zwrotem przez gminy nienależnie uzyskanej części wyrównawczej subwencji ogólnej wraz z odsetkami przed wydaniem decyzji. W kolejnych dwóch przypadkach zobowiązano gminy do zwrotu nienależnej kwoty części subwencji wraz z odsetkami, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jst. W pozostałych trzech przypadkach, dotyczących korekty części subwencji za 2023 r. zmniejszono część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2023 r. i potrącono nienależnie otrzymaną kwotę z raty części wyrównawczej subwencji ogólnej (w tym w dwóch przypadkach wstrzymano przekazywanie raty i zobowiązano do zapłaty odsetek), zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jst. Badane decyzje zostały wydane zgodnie z obowiązującymi w Departamencie ST procedurami³⁰.

(akta kontroli str.: 6-43, 302-331, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 005, 014, 020, 045-080, 226-232, 269)

Część równoważąca i część regionalna subwencji ogólnej

²⁸ Kryteria podziału pozytywnie zaopiniowane 10 marca 2023 r. oraz 10 sierpnia 2023 r.

²⁹ ST3.4755.1.3.2023 z 29 marca 2023 r., ST3.4755.1.16.2023 z 2 maja 2023 r., ST3.4759.4.2023 z 23 maja 2023 r., ST3.4755.1.25.2023 z 13 listopada 2023 r., ST3.4759.9.2023 z 17 listopada 2023 r., ST3.4759.8.2023 i ST3.4759.7.2023 z 30 listopada 2023 r.

³⁰ Procedury wydawania decyzji w sprawach zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego nienależnej kwoty części subwencji ogólnej ST3.4750.1.13.2022 r. z 18 maja 2022 r. i procedury wydawania decyzji w sprawach zmniejszenia części subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego ST3.4755.1.20.2022 z 8 czerwca 2022 r.

Wydatki części równoważącej i części regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, określone w ustawie budżetowej na 2023 r. w kwocie 3 671 840,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zmniejszone w efekcie zmiany planu wydatków, do kwoty 3 169 754,7 tys. zł, która w niemal 100% (3 169 753,6 tys. zł) została przekazana 1503 gminom, 370 powiatom i 14 województwom. Podziału części równoważącej 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 2023 r. na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach jst oraz art. 104 § 1 Kpa, Minister wydał dwie decyzje³¹ zwiększające kwoty wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Jedna dotyczyła wpłat do budżetu państwa na 2022 r. i zobowiązywała jednostkę samorządu terytorialnego do zapłaty kwoty 4628,9 tys. zł z tytułu zaniżenia należnej kwoty wpłat do budżetu państwa w 2022 r. wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o dochodach jst. Druga decyzja dotyczyła wpłat do budżetu państwa na rok 2023 i zobowiązywała jednostkę samorządu terytorialnego do zapłaty kwoty 1125,6 tys. zł z tytułu zaniżenia należnej kwoty wpłat do budżetu państwa dokonanych w okresie styczeń – marzec 2023 r. Na podstawie art. 36 ust. 9 pkt 2 ustawy o dochodach jst od zaniżonych kwot wpłat nie zostały naliczone odsetki. Obydwie decyzje zostały wydane w związku z przekazaniem przez jednostkę samorządu terytorialnego do Regionalnej Izby Obrachunkowej korekt sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych za 2020 r. i 2021 r.

W roku 2023 nie wystąpiły przypadki zmniejszenia części równoważącej naliczonej dla poszczególnych gmin i dla powiatów ani części regionalnej subwencji ogólnej dla województw.

(akta kontroli str.: 6-43, 302-314, 370-375, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 001, 005, 008-009, 020-021, 217-220, 235-238, 269)

W 2023 r. wystąpiło 17 przypadków nieterminowych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, z tego 16 dotyczyło gmin, a jeden powiatu. W 16 przypadkach opóźnienie wpłat wyniosło od jednego do 10 dni, a w jednym przypadku opóźnienie wyniosło 31 dni. W żadnym przypadku nie została wydana decyzja określająca wysokość zobowiązania z tytułu wpłat wraz z odsetkami, o której mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o dochodach jst. Dyrektor Departamentu ST wyjaśnił, że (...) *wobec jednostek, które nie dokonały w terminie wpłat do budżetu państwa były podejmowane czynności zmierzające do dobrowolnej zapłaty, np. kontakt telefoniczny. Działania (...) przyniosły spodziewany efekt i jednostki dokonały zapłaty zaległych rat, zatem przy niewielkich terminach opóźnienia była to najbardziej efektywna forma dochodzenia zaległych kwot. Dodał także, że (...) zapłata zaległych wpłat do budżetu państwa spowodowała, że nie wydawano decyzji określających wysokość zobowiązania, o której mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.*

W zakresie niewydania decyzji dotyczącej 31-dniowego opóźnienia wpłaty przez jedną gminę, zastępca dyrektora Departamentu ST wyjaśnił, że gmina dokonała częściowej wpłaty do budżetu państwa w ustawowym terminie. *Między pierwszą a drugą wpłatą Departament Finansów Samorządu Terytorialnego podejmował czynności zmierzające do dobrowolnego uregulowania zaległości. Rozmowy prowadzone z pracownikami urzędu (...) wskazywały na wysokie*

³¹ ST3.4756.1.2023 z 2 marca 2023 r. i ST3.4756.2.2023 z 4 kwietnia 2023 r. Obie decyzje dotyczyły Miasta Stołecznego Warszawy.

prawdopodobieństwo dokonania zapłaty bez wydawania decyzji administracyjnej. Dodał także, że (...) doświadczenie w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych prowadzonych z udziałem jednostek samorządu terytorialnego pozwalało przyjąć, że uzyskanie wpłaty na drodze postępowania administracyjnego, prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, trwałoby dłużej niż dokonana w wyniku podjętych czynności. Kierując się zasadą ekonomiki procesowej nie prowadzono postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania (...) wraz z odsetkami (...).

(akta kontroli str.: 6-11, 302-330, 441-463,
CD_CZ_82 pliki: 020, 226-228, 262-263)

Część rekompensująca subwencji ogólnej

Środki na wydatki części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin zostały ujęte w ustawie budżetowej na 2023 r. w zaplanowanej w budżecie państwa rezerwie celowej (część 83 – Rezerwy celowe, poz. 32). Na podstawie dwóch decyzji Ministra z 11 października 2023 r. dokonano zmiany w części 82, zwiększając wydatki na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin o kwotę 4598,6 tys. zł. Zwiększenie nastąpiło z dwóch rezerw celowych w cz. 83 – poz. 32 (kwota 4260,9 tys. zł) i poz. 16 (kwota 337,7 tys. zł). Dyrektor Departamentu ST poinformował, że na dzień wejścia w życie rozporządzenia w sprawie części rekompensującej, tj. 31 sierpnia 2023 r., dostępna w rezerwie celowej poz. 32 kwota 4260,9 tys. zł była niższa od łącznej kwoty wynikającej z wniosków uprawnionych jednostek samorządu terytorialnego o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej. Pozostałą kwotę 337,7 tys. zł uzyskano z rezerwy celowej poz. 16, gdyż, jak wskazano w uzasadnieniu do wniosku o wydanie decyzji budżetowej na rok 2023, część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin jest zobowiązaniem wymagalnym Skarbu Państwa w związku z opublikowaniem rozporządzenia w sprawie części rekompensującej.

Wydatki zostały w całości zrealizowane na rzecz czterech gmin: Miasta Gliwice (3193,8 tys. zł), Miasta Kłodzko (1320,1 tys. zł), Miasta Legnica (20,0 tys. zł) i Miasta Wałbrzych (64,7 tys. zł), które zostały wymienione w rozporządzeniu w sprawie części rekompensującej. O wysokości przyznanej części rekompensującej subwencji ogólnej na 2023 r. gminy zostały poinformowane pismami z dnia 7 listopada 2023 r.³², a środki w prawidłowej wysokości przekazano terminowo na rachunki gmin 10 listopada 2023 r.

Kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej dla 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 2022 r. Wnioski zostały sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalenia i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych³³ i zawierały informacje, o których mowa w § 3 ust. 2 tego rozporządzenia.

(akta kontroli str.: 302-310, 352-369, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 008, 020, 426-435)

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

³² ST3.4750.14.2023, ST3.4750.15.2023, ST3.4750.16.2023, ST3.4750.17.2023.

³³ Dz. U. nr 65 poz. 599, ze zm.

Wydatki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły łącznie 15 439 728,2 tys. zł³⁴, 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 rok 2023, 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 rok 2023, 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, równoważącej i regionalnej, powiększonej o nierozdzielone środki części równoważącej dla gmin;
- nowelizacji ustawy budżetowej, m.in. w celu wsparcia realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, wypłaty nagrody specjalnej dla nauczycieli oraz zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej w związku ze zwiększeniem kwoty odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych dla nauczycieli³⁵.

(akta kontroli str.: 6-10, 176-206, 302-310, 363-366, CD_CZ_82 pliki: 001-009, 020-022, 264-274, 417-426)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2023 wydatki z rezerwy subwencji ogólnej, 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 323 499,0 tys. zł. Niewykorzystaną część rezerwy w kwocie 12 500,0 tys. zł³⁶ 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 nadane zostały jednolite numery inwentarzowe (JNI³⁸) i posiadających pozwolenie na budowę oraz projektów dotyczących remontów dróg lub obiektów inżynierskich na drogach krajowych i wojewódzkich w miastach na prawach powiatów. Ponadto, warunkiem otrzymania środków było także pełne wykorzystanie przyznanego w latach ubiegłych dofinansowania z rezerwy oraz deklarowanego wkładu własnego w kosztach dofinansowanej inwestycji, w kwocie nie niższej niż deklarowane środki własne do całkowitego zakończenia zadania. Maksymalny poziom dofinansowania środkami z rezerwy ustalono na 50% wartości zadania, a w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków na 80% wartości zadania.

Projekt podziału środków rezerwy subwencji ogólnej na 2023 r. został pozytywnie zaopiniowany przez Zespół ds. Infrastruktury, Urbanistyki i Transportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 11 maja 2023 r.

(akta kontroli str.: 45-133, 352-362, 441-463 CD_CZ_82 plik 020)

³⁴ Z tego 15 119 728,2 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.

³⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na 2023 r., druk sejmowy nr 3322, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3322>

³⁶ W związku z oddaniem do użytkowania 30 czerwca 2023 r. tunelu pod Świną w Świnoujściu, na podstawie art. 26 ust. 1a ustawy o dochodach jst, pomniejszono kwotę dofinansowania dla miasta Świnoujście o 50%.

³⁷ Na podstawie art. 37 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666 ze zm.).

³⁸ 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).

Środki z rezerwy w wysokości 323 499,0 tys. zł zostały przekazane w dziewięciu transzach dla 95 jednostek samorządu terytorialnego (34 miast na prawach powiatu – 156 219,8 tys. zł, 46 powiatów – 99 452,8 tys. zł, 15 województw – 67 826,4 tys. zł) na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu – 299 965,0 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 – 12 500,0 tys. zł,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu – 11 034,0 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.: 45-133, 352-362, 441-463 CD_CZ_82 pliki: 020-021)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2023 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 wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r., przekazane przez Ministra Infrastruktury na podstawie art. 70n ustawy o dochodach jst³⁹. Środki zostały przekazane 12 województwom⁴⁰ na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami. Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o planowanych i ostatecznych kwotach przyznanej rezerwy⁴¹.

(akta kontroli str.: 302-330, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 020, 268-274, 417-426)

Rezerwa, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst utworzona w kwocie 578 067,4 tys. zł z nierozdzielonej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, uzyskanych nienależnie przez gminy w 2023 r. kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz niepodzielonych środków rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jst została, na podstawie art. 36b ustawy o dochodach jst, powiększona o kwotę 25 654,8 tys. zł środkami z rezerwy celowej w części 83 poz. 49. 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 Samorządu Terytorialnego⁴², z tego:

- kwota 601 231,9 tys. zł została przeznaczona dla 1618 gmin (408 433,3 tys. zł) oraz 314 powiatów (192 798,6 tys. zł) na uzupełnienie dochodów gmin, w których liczba mieszkańców nie przekracza 10 tys.; gmin, w których liczba mieszkańców przekracza 150 tys. oraz powiatów ziemskich;
- kwota 2490,3 tys. zł została przeznaczona dla dwóch gmin na podstawie art. 36a ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o dochodach jst, z przeznaczeniem na realizację zadań własnych, których zaspokojenie niezbędne do funkcjonowania jednostki oraz na działania mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się bakterii *Legionella pneumophila*⁴³.

³⁹ Pismo z 22 września 2022 r. nr DDP-5.4525.24.2022.

⁴⁰ Dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

⁴¹ Pismami: ST3.4750.25.2022 z 13 października 2022 r. i ST3.4750.4.2023 z 17 lutego 2023 r.

⁴² Stanowisko z 17 kwietnia 2023 r., 14 września 2023 r. i 29 listopada 2023 r.

⁴³ Z tego: Gmina Kije – 1897,4 tys. zł, Miasto Rzeszów – 592,9 tys. zł.

Na wniosek Ministra Infrastruktury⁴⁴, po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych⁴⁵, Minister zwiększył dodatkowo rezerwę subwencji ogólnej o kwotę 38 874,5 tys. zł, środkami z rezerwy celowej w części 83 poz. 49, z przeznaczeniem na dofinansowanie w roku 2023 zadań drogowych, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o dochodach jst. Środki zostały w całości rozdysponowane na inwestycje drogowe, pomiędzy 70 powiatów i miast na prawach powiatów (29 017,1 tys. zł), 15 województw (8478,2 tys. zł) oraz na remonty dróg w granicach dziewięciu miast na prawach powiatu (1379,2 tys. zł);

W związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2023, rezerwa subwencji ogólnej została zwiększona o kwotę 14 153 633,4 tys. zł⁴⁶. Kwota została wykorzystana niemal w całości (14 153 632,5 tys. zł) i przekazana⁴⁷ do 2477 gmin, 380 powiatów oraz 16 województw, z tego:

- na podstawie art. 70o ust. 2 pkt 1 ustawy o dochodach jst, kwota 7 500 000,0 tys. zł została podzielona zgodnie z art. 70p ustawy o dochodach jst pomiędzy 2477 gminy (5 731 343,3 tys. zł), 380 powiatów (1 529 850,7 tys. zł) i 16 województw (238 806,0 tys. zł);
- na podstawie art. 70o ust. 2 pkt 2 ustawy o dochodach jst, kwota 3 500 000,0 tys. zł została rozdzielona zgodnie z art. 70p ust. 1 i 70q ustawy o dochodach jst, pomiędzy 2173 gminy (2 674 626,9 tys. zł), 264 powiaty (713 930,3 tys. zł) i 15 województw (111 442,8 tys. zł);
- na podstawie art. 70o ust. 2 pkt 3 ustawy o dochodach jst, kwota 2 000 000,0 tys. zł została rozdzielona zgodnie z art. 70r ustawy o dochodach jst pomiędzy 859 gmin;
- na podstawie art. 70u ustawy o dochodach jst, kwota 214 909,1 tys. zł została rozdzielona pomiędzy 32 miasta na prawach powiatu;
- na podstawie art. 70o ust. 2 pkt 4 ustawy o dochodach jst oraz zgodnie z art. 70s ust. 1 ustawy o dochodach jst⁴⁸, kwota 935 437,0 tys. zł została przeznaczona na nagrodę specjalną dla nauczycieli, o której mowa w art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela⁴⁹. Łączna kwota na ten cel, wyliczona przez Ministra Edukacji i Nauki, wyniosła 938 723,4 tys. zł⁵⁰. W związku z powyższym, na podstawie art. 70s ust. 2, ustawy o dochodach jst, brakująca kwota w wysokości 3286,4 tys. zł została uzupełniona środkami z rezerwy celowej w części 83 poz. 49. Środki zostały w całości przekazane do 2477 gmin (kwota 657 052,4 tys. zł), 380 powiatów (kwota 272 480,9 tys. zł) i 16 województw (kwota 9190,1 tys. zł).

(akta kontroli str.: 6-10, 45-133, 176-192, 205-206, 302-330, 352-366, 405-408, 413, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 001-004, 007-009, 018, 020-021, 226-234, 251-274, 414-425)

Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznaniu środków, a środki przekazano na rachunki właściwych gmin i powiatów. Kwota 13 214 909,1 tys. zł, na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu

⁴⁴ Pismo z dnia 7 kwietnia 2023 r. nr DDP-5.4525.106.2023. Propozycja podziału pozytywnie zaopiniowana przez Zespół ds. Infrastruktury, Urbanistyki i Transportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu 11 maja 2023 r.

⁴⁵ Opinia nr 288 Komisji Finansów Publicznych do Ministra Finansów w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej uchwalona na posiedzeniu w dniu 25 maja 2023 r.

⁴⁶ W związku z nowelizacją ustawy budżetowej zwiększenie o 14 150 347,0 tys. zł oraz zwiększenie o 3286,4 tys. zł z rezerwy celowej z poz. 49.

⁴⁷ Po kontroli P/23/009 – Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19, w wystąpieniu pokontrolnym nr KBF.410.5.3.2023 z 6 lutego 2024 r. skierowanym do Ministra Finansów NIK oceniła m.in. rozwiązania systemowe w zakresie wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego oraz algorytmy podziału dodatkowych środków dla jst. <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/009/KBF/>

⁴⁸ Przepis wszedł w życie 11 sierpnia 2023 r. na podstawie art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1586).

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 984, ze zm.

⁵⁰ Pismo z 28 września 2023 r. nr DWST-WSST.318.2898.2023.AJ

terytorialnego⁵¹ na podstawie art. 70o oraz 70u ustawy o dochodach jst, została przekazana w czterech ratach, a kwota 938 723,4 tys. zł została przekazana jednorazowo.

(akta kontroli str.: 6-10, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 001-004, 020)

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

(akta kontroli str.: 135-175, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 239-245)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2023 r. 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. Środki z rezerwy subwencji ogólnej zostały rozdysponowane 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 2023 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 sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki 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 kontrolnych⁵² nie dokonano korekt ww. sprawozdań.

(akta kontroli str.: 6-43, 185-224, 253-301, 376-381, 420-422, 441-463, CD_CZ_82 pliki: 239-244, 258-259)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁵¹ Zgodnie z art. 70t ustawy o dochodach jst, w 2023 r. środki z rezerwy subwencji ogólnej mogą być przeznaczone także na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

⁵² Czynności kontrolne zakończono 2 kwietnia 2024 r.

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 1 362 721,3 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 89 zapisami o łącznej wartości 17 509 366,1 tys. zł, dobranymi w sposób celowy. Stwierdzono, że wszystkie zbadane dowody księgowe⁵³ sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str.: 6-43, 185-192, 225-301, 441-463,
CD_CZ_82 pliki: 020-080, 226-232)

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.

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 przedstawiają prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także zobowiązań na koniec 2023 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.

Część 84 – Środki własne Unii Europejskiej

OBSZAR

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 2023 r. składkę obliczono zgodnie z metodologią UE. Do środków własnych UE zgodnie z obowiązującymi przepisami⁵⁴ zaliczały się następujące kategorie wydatków:

- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie dochodu narodowego brutto (dalej: środki własne z tytułu DNB);

⁵³ 144 dowody księgowe.

⁵⁴ W 2023 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 (Nr 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 nr 609/2014);

- 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).

- 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 Brutto*⁵⁵.

Wysokość składki z tytułu VAT określa się przez zastosowanie jednolitej stawki VAT w wysokości 0,3%, wyznaczonej przez Komisję Europejską (dalej: KE) 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 szacunkowa wysokość składki na 2023 r. w kwocie 35 259 566,3 tys. zł⁵⁶ została obliczona na podstawie przedłożonego przez KE projektu budżetu UE na 2023 r., zgodnie z którym polska składka członkowska wynosić miała 7 526 054,7 tys. euro. W ustawie budżetowej na 2023 r., w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej całkowitą płatność do budżetu UE zaplanowano na poziomie 33 072 735,0 tys. zł⁵⁷. Ponadto kwotę 2 186 831,0 tys. zł zapisano w rezerwie celowej w części 83 – Rezerwy celowe, w pozycji 8⁵⁸ z uwagi na spodziewany wzrost

⁵⁵ Zgodnie z załącznikiem nr 4 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.).

⁵⁶ Kwota przeliczona przy uwzględnieniu przyjętego na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych UE kursu wynoszącego 4,6850 zł/euro.

⁵⁷ 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 2023 r. kurs płatności wynosił 4,6808 zł/euro.

⁵⁸ Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej.

wydatków w zakresie składki w 2023 r. Kwota rezerwy wynikała z rozliczenia podstaw zasobów własnych VAT i DNB, obniżającego polską składkę za lata poprzednie⁵⁹. W ostatecznie uchwalonym budżecie UE na 2023 r.⁶⁰ polska składka wyniosła 7 624 266,4 tys. euro, tj. 35 719 688,1 tys. zł.

(akta kontroli str.: 477-483, 500, 719-731, CD_1_84 pliki: 001, 008, 028)

W odniesieniu do 2023 r. KE dokonała czterech korekt finansowych w budżecie ogólnym UE, w tym trzech skutkujących zmianą wysokości składki dla Polski:

- korekta nr 1 – dostosowanie techniczne w związku z osiągnięciem porozumienia politycznego w zakresie szeregu wniosków legislacyjnych, w tym dotyczących RePowerEU⁶¹, CBAM⁶² i Unijnego Programu Bezpiecznej Łączności – bez wpływu na składkę;
- korekta nr 2 – rozliczenie nadwyżki budżetowej za 2022 r. – zmniejszenie składki członkowskiej Polski o 103 676,8 tys. euro (z tytułu DNB);
- korekta nr 3 – rozliczenie skutków finansowych corocznej aktualizacji podstaw zasobów własnych VAT, DNB oraz środków od plastiku uzgodnionych między KE a państwami członkowskimi na posiedzeniu Komitetu Doradczego Rady ds. Zasobów Własnych (ACOR) 25 maja 2023 r. wraz z aktualizacją prognozy tradycyjnych zasobów własnych oraz innych dostosowań technicznych, obejmująca m.in. finansowanie nowego Instrumentu Wzmocnienia Przemysłu Obronnego (ASAP) oraz Aktu Europejskich Układów Scalonych (Chips Act) – zwiększenie polskiej składki o 31 611,2 tys. euro;
- korekta nr 4 – ograniczenie środków na płatności⁶³, inne dostosowania i aktualizacje techniczne – zmniejszenie składki o 135 476,1 tys. euro (z tytułu DNB).

W wyniku przyjętych korekt prognoza polskiej składki do budżetu UE została ustalona w wysokości 7 416 724,6 tys. euro, tj. 34 747 354,8 tys. zł.

(akta kontroli str.: 477, 483, 719-731 CD_1_84 pliki: 008, 047-056, 113)

Minister dokonał w 2023 r. dwóch zmian⁶⁴ w planie finansowym, przenosząc wydatki między paragrafami klasyfikacji budżetowej dostosowując plan wydatków do harmonogramu wpłat do budżetu UE.

(akta kontroli str.: 522-531, 719-731, CD_1_84 plik 006)

Wydatki w części 84 zostały zrealizowane w kwocie 30 313 619, 6 tys. zł, co stanowiło 91,7% planu. Wydatki zrealizowane w 2023 r. stanowiły 88,4% wykonanych wydatków w 2022 r. Na wysokość wpłat do UE w 2023 r. w głównej mierze miał wpływ niższy niż prognozowany przez KE rzeczywisty pobór opłat celnych. Należności celne odprowadzone do budżetu UE w 2023 r. wyniosły 4 471 468,6 tys. zł, tj. o 1 858 650,9 tys. zł mniej niż wpłacono z tego tytułu w 2022 r. Zmniejszenie kwoty wykonanych wydatków wynikało także z przyjmowanych w ciągu roku korekt budżetu UE i rozliczenia płatności z lat poprzednich.

(akta kontroli str.: 500-513)

⁵⁹ Nowelizacja rozporządzenia 609/2014 przesunęła termin rozliczenia podstaw zasobów własnych VAT i DNB z czerwca roku, w którym KE poinformowała państwa członkowskie o kwocie rozliczenia, na marzec kolejnego roku. W konsekwencji nadwyżka, o której KE poinformowała Polskę w lutym 2022 r. została rozliczona w ramach płatności składki za marzec 2023 r.

⁶⁰ Ostateczne przyjęcie budżetu rocznego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2023 (UE, Euratom) 2023/278 (Dz.U. L 58 z 23.2.2023, str.:1—2053).

⁶¹ Plan mający na celu zakończenie zależności od rosyjskich paliw kopalnych przed 2030 r. w odpowiedzi na rosyjską inwazję na Ukrainę w 2022 r.

⁶² ang. Carbon Border Adjustment Mechanism, graniczny podatek węglowy wprowadzony na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z 10 maja 2023 roku, które ustanawia mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂.

⁶³ Na ITER (ang. International Thermonuclear Experimental Reactor), Instrument Cyfrowa Europa, Europejski Fundusz Społeczny+, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Fundusz Azylu, Migracji i Integracji.

⁶⁴ Decyzje: nr 84.3122.3.1.2023.TR z dnia 27 września 2023 r. i nr 84.3122.3.2.2023.TR z dnia 20 listopada 2023 r.

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.: 502-513, 719-731, CD_1_82 pliki:009-022, 085-097)

W związku z ustaleniami kontroli KE w Polsce⁶⁵ w 2023 r. zapłacono odsetki w wysokości 27,0 tys. zł⁶⁶, z tego:

- kwota odsetek 5,8 tys. zł została zapłacona 29 września 2023 r. Dyrektor wyjaśnił m.in., że opóźnienie wynikało z braku wpisu daty zwolnienia towaru w systemie, a w konsekwencji wiązało się z opóźnieniem w zaksięgowaniu kwoty na koncie A. Aby wyeliminować możliwość takich pomyłek skierowano pismo do wszystkich Izb Administracji Skarbowej, w którym przypomniano zasady prawidłowego rejestrowania decyzji wymierzających w systemie ZEFIR⁶⁷. Kwota 592,5 tys. zł, od której naliczano odsetki wynikała z nieterminowego zapłacenia 56 płatności w okresie od 20 lipca 2017 r. do 20 października 2020 r.
- kwota odsetek 21,2 tys. zł została zapłacona 29 września 2023 r. Dyrektor wyjaśnił, że (...) *Opóźnienie w udostępnieniu kwoty wiązało się z długo trwającym postępowaniem w sprawie odzyskania należności*. Kwota 205,5 tys. zł, od której naliczano odsetki, wynikała z nieterminowego zapłacenia dziewięciu płatności w okresie 26 marca 2021 r. do 18 października 2021 r.

(akta kontroli str.: 532-551, 719-731, CD_1_84 pliki: 023, 144)

Na koniec 2023 r. w części 84 wystąpiła nadpłata polskiej składki w kwocie 634 136,7 tys. zł (z tytułu DNB⁶⁸), której rozliczenie zostało dokonane poprzez pomniejszenie składki za styczeń 2024 r. Na koniec 2023 r. zobowiązania, w tym zobowiązania wymagalne, nie wystąpiły.

(akta kontroli str.: 502, 719-731, CD_1_84 plik 114)

W 2023 r. nie uruchamiano środków ujętych w rezerwie celowej w pozycji 8, gdyż środki zaplanowane w limicie dysponenta części 84 były wystarczające. W 2023 r. wystąpiła nadwyżka środków w limicie, na skutek przyjmowanych w ciągu roku korekt budżetu UE, rozliczenia płatności z lat poprzednich oraz niższego niż zakładano poboru opłat celnych (TŚW), dysponent części 84 na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp podjął trzykrotnie decyzję o blokowaniu wydatków na łączną kwotę 2 759 115,4 tys. zł⁶⁹. Wszystkie decyzje o blokowaniu wydatków zostały podjęte niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

(akta kontroli str.: 477-489, 681-685, 707-731, 752-770, CD_1_84 pliki: 044-046, 048)

Dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp m.in. poprzez półroczne analizy i oceny przebiegu wykonania wydatków⁷⁰ budżetowych w ramach nadzorowanej części. Przedmiotem tych analiz była zasadność i zgodność wydatków z ich przeznaczeniem w kontekście zmian wprowadzanych w budżecie UE i pozostałych należnych płatności do budżetu UE, jak również zgodności dokonywanych wydatków z wewnętrznymi procedurami.

(akta kontroli str.: 719-731, 735-740, CD_1_84 pliki: 008, 113)

⁶⁵ Sprawozdanie KE nr 20-22-1 z kontroli TZW, w Polsce w dniach 21-25.09.2020 r.

⁶⁶ Ujęte w § 8550 – Wpłata z tytułu różnych rozliczeń.

⁶⁷ Zintegrowanego Systemu Poboru Należności i Rozliczania z UE i Budżetem.

⁶⁸ Nadpłata do budżetu UE wynikająca z uchwalenia w listopadzie 2023 r. budżetu korygującego nr 4/2023. Ww. kwota została wykazana w formie komentarza do sprawozdania Rb-28 (zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącą załącznik nr 35 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej).

⁶⁹ Decyzja nr 84.4143.12.1.2023.BD z dnia 20 października 2023 r. – 2 000 000,0 tys. zł, decyzja nr 84.4143.12.2.2023.BD z dnia 20 listopada 2023 r. – 660 000,0 tys. zł i decyzja nr 84.4143.12.4.2023.BD z dnia 14 grudnia 2023 r. – 99 115,4 tys. zł

⁷⁰ WM3.9020.24.2023 z 12 lipca 2023 r. za okres 01.01- 30.06.2023 r. i WM3.9020.6.2024 z 15 stycznia 2024 r. za okres 01.01-31.12.2023 r.

W 2020 r. Polska zajmowała ósme, w 2021 r. siódme a w 2022 r. i 2023 r. szóste miejsce wśród państw członkowskich pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu UE.

(akta kontroli str.: 441-463, 679-685, CD_CZ_82 pliki: 010-011)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

OBSZAR

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2023 r. budżetu państwa w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej przez kontrolowaną jednostkę w zakresie objętych kontrolą wydatków. Ustalenia kontroli wykazały, że zostały one poniesione zgodnie z przepisami i z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i aktach wykonawczych.

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2023 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 sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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 zobowiązaniach. Do zakończenia czynności kontrolnych nie dokonano korekt objętych kontrolą sprawozdań.

(akta kontroli str.: 494-513, 521, 679-690, 699-706, 719-731, CD_1_84 pliki: 098-104, 109, 114-142)

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 85 zapisów księgowych i odpowiadających im 170 dowodów księgowych, dotyczących składki do budżetu UE w 2023 r. na kwotę 30 313 619,6 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 zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań przez dysponenta części 84 prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli str.: 501-513, 532-537, 691-692, 719-731, CD_1_84 pliki: 009-022, 065-076, 086-097)

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych za 2023 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 zobowiązań, były prowadzone prawidłowo. Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował skuteczny nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 84.

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

W ramach systemu kontroli środków własnych UE w MF, w 2023 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 nr 609/2014;
- sprawozdanie roczne Krajowej Administracji Skarbowej o działalności i wynikach kontroli za 2023 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 608/2014⁷¹;
- 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 dodanej⁷².

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

W 2023 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 21 spraw, tj. 11,7% zarejestrowanych w 2023 r. w systemie OWNRES⁷³, wykazało, że informacje o nadużyciach i nieprawidłowościach mających wpływ na należności z tytułu tradycyjnych zasobów własnych, zostały przekazane do KE 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.: 494-499, 552-667, 673-674, 719-731, CD_1_84 pliki: 039-041, 105-108, 110-111, 123-124, 147-150)

⁷¹ Dz. Urz. UE L 165/1 z dnia 11 maja 2021 r., s. 1.

⁷² Dz. Urz. UE L 155 z dnia 7 czerwca 1989, s. 9, ze zm.

⁷³ Według stanu na dzień 5 marca 2024 r. w systemie zarejestrowanych było 180 spraw. 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 celnoskarbowego 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 powierzenia izbie sporządzenia aktualizacji sprawozdania OWNRES.

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.

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 piśmie⁷⁴ 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, 17 kwiecień 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

⁷⁴ 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.