



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KAP.410.001.09.2022

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
zastępujący Ministra Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej

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

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. 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	Tadeusz Kościński – Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. ¹ do 26 października 2021 r. ² Od 26 października 2021 r. powołany na stanowisko Ministra Finansów ³ (dalej: Minister).
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, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/16/2022 z 12 stycznia 2022 r. 2. Wanda Jeziorska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/17/2022 z 12 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str.: 1-5)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli
Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2021, 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:

- planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 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 publicznych*⁵.

Ponadto w części 82 przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, z wynikami roku

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.27.2020 (M.P. poz. 896).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 2021 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.19.2021 (M.P. poz. 975).

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.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm., dalej: ufp.

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 był 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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia fakt, że wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami określonymi w ufp i aktach wykonawczych oraz zgodnie z planem finansowym. W badanej próbie wydatków 14 844 265,0 tys. zł, stanowiącej 18,0% 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,

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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 Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.). Uchylone z dniem 22 stycznia 2022 r.

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.).

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 były 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 2021 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

**Uzasadnienie
oceny ogólnej**

W wyniku kontroli wszystkich zrealizowanych wydatków w tej części budżetu państwa stwierdzono, 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 2021 r. zostały sporządzone rzetelnie, prawidłowo i terminowo. Sprawozdania sporządzane w ramach systemu kontroli środków własnych Unii Europejskiej 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 cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

A. Część 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

OBSZAR

**Opis stanu
faktycznego**

1. Dochody budżetowe

Kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej obliczono z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹. Minister poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na rok 2021¹², 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.: 6-50, 86-89, 674-679)

Dochody budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2021 r. w kwocie 3 145 513,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w wysokości 3 196 780,7 tys. zł, tj. 101,6% planu¹³. Osiągnięte dochody pochodziły głównie z wpłat

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.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm. Dalej: ustawa o dochodach jst.

¹² Ustawa budżetowa z dnia 20 stycznia 2021 r. na rok 2021 (Dz. U. poz. 190, ze zm.). Dalej: ustawa budżetowa na 2021 r.

¹³ Na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 za 2021 r.

jednostek samorządu terytorialnego, z przeznaczeniem na część równoważącą (2 506 687,4 tys. zł) i regionalną (638 823,3 tys. zł) subwencji ogólnej, a także zwrotów do budżetu państwa nienależnie pobranych w latach poprzednich kwot części oświatowej subwencji ogólnej (50 421,8 tys. zł) i części wyrównawczej subwencji ogólnej (705,2 tys. zł). Łącznie w 2021 r. zrealizowano dochody od gmin, w tym miast na prawach powiatu w części gminnej, w kwocie 808 344,1 tys. zł, od powiatów i miast na prawach powiatów w części powiatowej w kwocie 1 698 343,3 tys. zł i od województw w kwocie 638 823,3 tys. zł.

W porównaniu do roku 2020 dochody były wyższe o 198 935,9 tys. zł tj. o 6,6%. Wzrost dochodów wynikał w szczególności ze zwiększenia wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z tytułu: części równoważącej subwencji ogólnej (wzrost o 162 100,1 tys. zł) oraz części regionalnej subwencji ogólnej (wzrost o 46 226,4 tys. zł)¹⁴.

Na koniec 2021 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 82 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 57 579,5 tys. zł¹⁵ z tytułu niezwróconych przez jednostki samorządu terytorialnego nienależnie otrzymanych kwot części oświatowej i wyrównawczej subwencji ogólnej. Należności były o 11 135,6 tys. zł (16,2%) niższe porównaniu do roku 2020, co wynikało w szczególności ze spadku kwot z tytułu zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej i wyrównawczej subwencji ogólnej. W celu odzyskania należności dysponent części 82 podejmował działania polegające na wystawianiu wezwań do zapłaty, upomnień i tytułów wykonawczych. Na koniec 2021 r. nie wystąpiły zaległości.

(akta kontroli str.: 86-89, 100-104, 116-217,
737-746, CD-2_82 pliki: 7-9, 322)

OBSZAR **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 2021 r. w kwocie 70 128 232,0 tys. zł, z tego:

- część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 52 035 758 tys. zł,
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin – 9 552 542,0 tys. zł,
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów – 2 999 685,0 tys. zł,
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw – 1 738 735,0 tys. zł,
- część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin – 808 345,0 tys. zł,
- część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów – 1 698 344,0 tys. zł,
- część regionalna subwencji ogólnej dla województw – 638 824,0 tys. zł,
- uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 335 999,0 tys. zł,
- rezerwa subwencji ogólnej dla województw – 320 000,0 tys. zł.

¹⁴ Wpływy z tytułu zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzednie zmniejszyły się o 10 034,8 tys. zł.

¹⁵ Z tego 57 424,3 tys. zł w części oświatowej subwencji ogólnej oraz 155,2 tys. zł w części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin.

Wydatki zaplanowano w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o dochodach jst. W ustawie budżetowej na 2021 r. w ramach części 82 nie zaplanowano wydatków na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin. Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego¹⁶ poinformował, że przyczyną nieplanowania, tak jak w roku 2020, było w szczególności zmniejszenie ubytku dochodów gmin z tytułu zwolnień z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Dodał ponadto, że wydatki na ten cel zostały ujęte w zaplanowanej na rok 2021 w części 83 rezerwie celowej poz. 32¹⁷.

(akta kontroli str.: 86-92, 218-262, 737-746
CD-2_82 pliki: 10-17, 210, 274-276)

Dyrektor Departamentu ST realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej¹⁸, na podstawie 10 decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2021 dokonał zmian w planie finansowym w zakresie wydatków w części 82, w tym trzech zwiększeń na łączną kwotę 12 190 163,1 tys. zł. Zmiany polegały na:

- przeniesieniu 47 181,6 tys. zł z kwoty uzupełniającej wchodzącej w skład części wyrównawczej subwencji dla gmin do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, zgodnie z art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach jst;
- 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 286 104,1 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 24 894,9 tys. zł;
- 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, zgodnie z art. 70d ustawy o dochodach jst;
- zwiększeniu o 187 000,0 tys. zł rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, zgodnie z art. 15zof ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁹, ze środków z niewykorzystanych kwot rezerw celowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2021 r. w części 83 poz. 52²⁰ i 36²¹;

¹⁶ Dalej: Departament ST.

¹⁷ Rezerwa celowa poz. 32 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, a także na zwrot gminom utraconych dochodów z podatku od nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych w postaci części rekompensującej subwencji ogólnej.

¹⁸ Na podstawie upoważnienia Ministra.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm. (dalej: ustawa COVID-19).

²⁰ Zmiana przeznaczenia kwoty 56 943,1 tys. zł z rezerwy celowej w poz. 52 – *Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego*, na zwiększenie rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej została pozytywnie zaopiniowana przez Komisję Finansów Publicznych w dniu 9 czerwca 2021 r. (opinia nr 91).

- zwiększeniu o 12 000 000,0 tys. zł środków na uzupełnienie subwencji ogólnej, w związku z potrzebą wsparcia realizacji zadań własnych gmin, powiatów, województw w związku z wyzwaniami przed jakimi staną samorzady w konsekwencji wdrożenia rozwiązań Programu Polski Ład²², z tego:
 - 6 112 000,0 tys. zł na uzupełnienie dochodów gmin,
 - 1 632 000,0 tys. zł na uzupełnienie dochodów powiatów,
 - 256 000,0 tys. zł na uzupełnienie dochodów województw,
 - 4 000 000,0 tys. zł na wydatki majątkowe w ramach wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań inwestycyjnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji²³.
- przeniesieniu 423 389,2 tys. zł pochodzących ze zwrotu nienależnie uzyskanych przez gminy w 2021 r. kwot części wyrównawczej (4719,6 tys. zł) i równoważącej (418 669,5 tys. zł) subwencji ogólnej, na uzupełnienie dochodów gmin w kwocie 323 389,2 tys. zł oraz powiatów w kwocie 100 000,0 tys. zł, zgodnie z art. 36a ustawy o dochodach jst;
- zwiększeniu o 3163,1 tys. zł, ze środków rezerwy celowej nr 71, na część rekompensującą subwencji ogólnej dla trzech gmin wymienionych w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2020²⁴, tj. miasta Legnica (kwota 20,0 tys. zł), miasta Wałbrzych (kwota 64,7 tys. zł) i miasta Gliwice (kwota 3078,4 tys. zł).
(akta kontroli str.: 49-75, 222-258, 737-746
CD-2_82 pliki: 274-276)

W trakcie roku w części 82 nie dokonano blokad wydatków w trybie art. 177 ust. 1 i 3 upf oraz w trybie art. 31 ust. 2²⁵ ustawy COVID-19.

(akta kontroli str.: 271-273)

Minister, z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach jst, poinformował²⁶ poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2021 r., rocznych kwotach części subwencji ogólnej.

(akta kontroli str.: 6-47, 674-679)

Realizacja wydatków budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zrealizowane w 2021 r. w kwocie 82 318 392,0 tys. zł, co stanowiło prawie 100,0% planu po zmianach (82 318 395,1 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w roku 2020 (67 029 414,4 tys. zł) wydatki w 2021 r. wzrosły o 15 288 977,6 tys. zł, tj. o 22,8%.

²¹ Zmiana przeznaczenia kwoty 130 056,9 tys. zł z rezerwy celowej w poz. 36 - Środki na realizację programów poręczeniowo-gwarancyjnych oraz innych programów rządowych wspieranych gwarancjami Skarbu Państwa, na zwiększenie rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w roku 2021, została pozytywnie zaopiniowana przez Komisję Finansów Publicznych w dniu 15 września 2021 r. (opinia nr 111).

²² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=ED309CC775BB4FA6C1258758005F6464>

²³ Jak w przypisie 22.

²⁴ Dz. U. poz. 2089, dalej: rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii.

²⁵ Art. 31 ustawy COVID-19 utracił moc z dniem 8 marca 2021 r.

²⁶ Pismami: ST3.4750.30.2020, ST8.4750.7.2020 i ST8.4750.7.2020 z 14 października 2020 r. oraz pismami: ST3.4750.2.2021, ST.8.4750.1.2021, ST.8.4750.2.2021 z 9 lutego 2021 r.

Wzrost wynikał w szczególności z nowelizacji ustawy budżetowej, w wyniku której zwiększono wydatki w tej części o kwotę 12 000 000,0 tys. zł.

Całość wydatków w części 82 została zrealizowana w dziale 758 – Różne rozliczenia w ramach dwóch grup ekonomicznych (dotacje i subwencje - 94,8%, wydatki majątkowe - 5,2%). W ramach subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 52 222 758,0 tys. zł, z tego: gminom – 32 102 950,7 tys. zł, powiatom – 19 458 756,3 tys. zł, województwom – 661 051,0 tys. zł;
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 14 239 060,0 tys. zł, z tego: gminom – 9 500 640,6 tys. zł, powiatom – 2 999 685,0 tys. zł, województwom – 1 738 734,4 tys. zł;
- z tytułu części równoważącej i regionalnej środki w łącznej wysokości 2 774 022,7 tys. zł, z tego: gminom – 436 856,2 tys. zł, powiatom – 1 698 343,2 tys. zł, województwom – 638 823,3 tys. zł;
- z tytułu części rekompensującej dla gmin 3163,1 tys. zł;
- z tytułu rezerwy subwencji ogólnej dla województw środki w kwocie 320 000,0 tys. zł;
- na uzupełnienie subwencji ogólnej środków w łącznej wysokości 12 759 388,2 tys. zł, z tego: gminom – 10 435 389,2 tys. zł, powiatom – 2 008 512,7 tys. zł, województwom – 315 486,3 tys. zł.

(akta kontroli str.: 91-92, 226-227, 265-267, 737-746 CD-2_82 pliki: 254-255)

Część oświatowa subwencji ogólnej

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego została zaplanowana w ustawie budżetowej na 2021 r. w kwocie 52 035 758,0 tys. zł. W trakcie roku została zwiększona o kwotę 187 000,0 tys. zł²⁷ środkami z dwóch rezerw celowych – poz. 52 i 36 – do kwoty 52 222 758,0 tys. zł, z przeznaczeniem na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej. Wydatki zostały zrealizowane w całości, tj. w kwocie 52 222 758,0 tys. zł, (w tym 402 884,7 tys. zł rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej), m.in. na finansowanie zajęć wspomagających uczniów w opanowaniu i utrwalaniu wiadomości i umiejętności z wybranych obowiązkowych zajęć z zakresu kształcenia ogólnego oraz zajęć z języka mniejszości narodowej, mniejszości etnicznej i języka regionalnego. 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 2021 r. dokonano na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2021²⁸, którego projekt został zaopiniowany przez Ministra, zgodnie z art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach jst.

(akta kontroli str.: 6-48, 91-92, 737-746 CD-2_82 pliki: 3-6, 10-17, 25-28, 155-184, 265-273)

²⁷ Zwiększenie na podstawie art. 15zof ustawy COVID-19.

²⁸ Dz. U. poz. 2384.

W roku 2021 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 administracyjnego²⁹ wydał 46 decyzji zmniejszających kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 7741,1 tys. zł, z tego: 12 gminom na łączną kwotę 978,7 tys. zł i 34 powiatom na kwotę 6762,4 tys. zł. Kwoty zostały potrącone z kolejnych rat części subwencji ogólnej i zgodnie z art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy o dochodach jst zwiększyły rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej.

Szczegółowym badaniem objęto siedem wybranych decyzji³⁰ Ministra w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 5586,6 tys. zł stanowiącą 72,2% całkowitej kwoty zmniejszeń w 2021 r. Ustalono, że zostały one wydane prawidłowo, bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi w Departamencie ST procedurami³¹. 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.: 49-53, 278-283, 737-746
CD-2_82 pliki: 029-154, 185-189, 265-273)

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach jst³² na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej odliczono 0,4% ogólnej kwoty, tj. 208 143,6 tys. zł. W wyniku zwiększeń środkami z rezerw celowych poz. 52 (o 56 943,1 tys. zł) i poz. 36 (o 130 056,9 tys. zł) oraz zasilenia środkami ze zmniejszeń części oświatowej subwencji ogólnej na 2021 r. (o 7741,1 tys. zł), rezerwa po zmianach wyniosła 402 884,7 tys. zł. Minister podzielił całą kwotę rezerwy na podstawie 16 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 subwencji ogólnej na rok 2021*³³. Środki z rezerwy zostały terminowo przekazane na rachunki gmin (305 025,2 tys. zł na podstawie 4710 decyzji), powiatów i miast na prawach powiatów w części powiatowej (96 605,1 tys. zł na podstawie 858 decyzji), oraz województw (1254,4 tys. zł na podstawie 26 decyzji), zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 28 ust. 4 ustawy o dochodach jst.

(akta kontroli str.: 6-47, 289-297, 680-681,
737-746, CD-1_82 pliki: 1-13, CD-2_82
pliki: 155-184, 254-255, 265-273, 310-316)

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

W ustawie budżetowej na 2021 r. wydatki na część wyrównawczą subwencji ogólnej zaplanowano w kwocie 14 290 962,0 tys. zł. W trakcie roku, w efekcie zmian planu wydatków, zostały one zmniejszone do 14 239 060,8 tys. zł. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem kwotę 14 239 060,0 tys. zł co stanowiło prawie 100,0% planu po zmianach. Cała kwota, zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jst,

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

³⁰ Decyzje: ST5.4755.7.2021.4.IWA z 04.06.2021 r., ST5.4755.20.2021.3.IWA z 19.08.2021 r., ST5.4755.21.2021.3.IWA z 19.08.2021 r., ST5.4755.27.2021.3.IWA z 19.08.2021 r., ST5.4755.57.2021.5.IWA z 19.10.2021 r., ST5.4755.51.2021.6.IWA z 20.10.2021 r., ST5.4755.34.2021.7.IWA z 05.11.2021 r. Doboru dokonano w sposób celowy, wg osądu kontrolera, biorąc pod uwagę najwyższe kwoty zwrotu.

³¹ 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.

³² W brzmieniu obowiązującym przed 26 października 2021 r.

³³ <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/kryteria-podzialu-rezerwy-czesci-oswiatowej-subwencji-ogolnej-na-rok-2021>

została przekazana terminowo w 12 miesięcznych ratach, do 2142 gmin, 315 powiatów i 14 województw.

Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jst oraz art. 104 § 1 Kpa, wydał 60 decyzji, którymi zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2021 r. dla 55 gmin na łączną kwotę 5234,9 tys. zł. Kwota ta 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. W roku 2021 Minister nie wydawał decyzji w sprawie zwiększenia kwot wpłat do budżetu państwa.

Szczegółowym badaniem objęto pięć decyzji³⁴ Ministra zmniejszających część wyrównawczą subwencji ogólnej na łączną kwotę 2996,5 tys. zł, co stanowiło 57,2% łącznej kwoty zmniejszeń. Wszystkie decyzje zostały wydane na podstawie złożenia przez gminy, za pośrednictwem właściwych regionalnych izb obrachunkowych, korekt sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2018-2020. W każdym badanym przypadku dokonano potrąceń z kolejnej należnej raty. Dodatkowo w dwóch przypadkach wstrzymywano wypłatę kolejnej raty, gdy kwota zmniejszenia przewyższała ratę części wyrównawczej subwencji ogólnej i zobowiązano jednostki samorządu terytorialnego do zapłaty odsetek od otrzymanej nienależnej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej. Badane decyzje zostały wydane zgodnie z procedurami wydawania decyzji obowiązującymi w Ministerstwie.

(akta kontroli str.: 6-47, 91-92, 226-259, 298-422, 442-488, 737-746, CD-2_82 pliki: 155-188, 254-255, 265-273)

Część równoważąca i część regionalna subwencji ogólnej

Wydatki części równoważącej i części regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej na 2021 r. w kwocie 3 145 513,0 tys. zł zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do kwoty 2 774 025,1 tys. zł, która w prawie 100% (tj. 2 774 022,8 tys. zł) została przekazana 1522 gminom, 378 powiatom oraz 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 i wysokościach, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach jst. Część regionalna subwencji ogólnej w okresie od stycznia do września 2021 r. została wypłacona w wysokości 90% i w związku z niewystąpieniem przesłanek, o których mowa w art. 70a ust. 4 ustawy o dochodach jst³⁵, od października 2021 r. została zwiększona i wyrównana do pełnej wysokości (100%).

Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jst oraz art. 104 § 1 Kpa, wydał dwie decyzje, którymi zmniejszył część równoważącą subwencji ogólnej na 2021 r. dla dwóch gmin na łączną kwotę 53,8 tys. zł³⁶. Kwota ta została potrącona z kolejnych rat

³⁴ ST3.4755.1.2021 z 6 kwietnia 2021 r., ST3.4755.2.2021 z 6 kwietnia 2021 r., ST3.4755.5.2021 z 6 kwietnia 2021 r., ST3.4755.32.2021 z 11 maja 2021 r., ST3.4755.52.2021 z 5 października 2021 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

³⁵ W brzmieniu obowiązującym przed 26 października 2021 r.

³⁶ Decyzje: ST3.4755.12.2021 z 12 kwietnia 2021 r. i ST3.4755.35.2021 z 18 czerwca 2021 r.

subwencji. W jednym przypadku dodatkowo zobowiązano jednostkę samorządu terytorialnego do zapłaty odsetek³⁷. Zgodnie z art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst powyższa kwota zasilila rezerwę subwencji ogólnej.

W 2021 r. wystąpiło 19 przypadków nieterminowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, z tego 16 dotyczyło gmin, a trzy powiatów. Opóźnienie wpłat wyniosło od jednego do sześciu dni. Dyrektor Departamentu ST poinformował, że nie wydano decyzji określających wysokość zobowiązania z tytułu wpłat wraz z odsetkami (na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o dochodach jst), ponieważ opóźnienia obejmowały kilka dni, a wpłaty dokonane były we właściwej wysokości z należnymi odsetkami.

(akta kontroli str.: 91-92, 298-300, 404-441, 669-673, 723-746, CD-2_82 pliki: 155-184, 254-255, 265-272, 319-321)

Część rekompensująca subwencji ogólnej

Środki na wydatki części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin zostały ujęte w ustawie budżetowej na 2021 r. w zaplanowanej w części 83 budżetu państwa rezerwie celowej (poz. 32).

Na podstawie decyzji Ministra z dnia 24 listopada 2021 r.³⁸ dokonano zmiany w części 82, zwiększając wydatki na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin o kwotę 3163,1 tys. zł. Zwiększenie planu finansowego nastąpiło z rezerwy celowej poz. 71³⁹. Dyrektor Departamentu ST poinformował, że obowiązek wypłaty gminom z budżetu państwa części rekompensującej subwencji ogólnej powstał z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii⁴⁰, a więc po wynikającym z art. 154 ufp, 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 2021 r. gminy te zostały poinformowane pismami z 24 i 25 listopada 2021 r., a środki w prawidłowej wysokości przekazano terminowo na rachunki gmin 25 listopada 2021 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 2020 r. Wnioski te zostały sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do 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 ekonomicznych⁴¹ i zawierały informacje, o których mowa w § 3 ust. 2 tego rozporządzenia.

³⁷ Odsetki w kwocie 341,0 zł zostały zapłacone 22 czerwca 2021 r.

³⁸ Decyzja nr MF/ST3.4143.3.2.2021.MF.4980 z 24 listopada 2021 r.

³⁹ Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa.

⁴⁰ Rozporządzenie wymienione w przypisie 24 weszło w życie 20 listopada 2021 r.

⁴¹ Dz.U. Nr 65, poz. 599, ze zm.

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły łącznie 13 079 388,2 tys. zł⁴², co stanowiło 100% 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 2021 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 2021 r., którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, przeznaczonej dla województw, których powierzchnia dróg wojewódzkich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa niż 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 lub regionalnej, powiększonej o nierozdzielone środki części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin;
- nowelizacji ustawy budżetowej w związku z wyzwaniami przed jakimi staną samorządy w konsekwencji wdrożenia rozwiązań Programu Polski Ład oraz wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań inwestycyjnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizację⁴³.

(akta kontroli str.: 226-259, 508-561)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2021 r. wydatki z rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jst, w kwocie 335 999,0 tys. zł, zostały rozdysponowane w całości przez Ministra w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury. 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 inwentarzowe⁴⁴ i posiadających decyzje 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. Założono, że poziom dofinansowania zadań z rezerwy nie będzie wyższy niż 50% wartości zadania, a w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków nie większy niż 75% wartości zadania.

⁴² Z tego: 12 759 388,2 tys. zł w rozdziale 75802 i 320 000,0 tys. zł w rozdziale 75819.

⁴³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 1585, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1585>

⁴⁴ 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).

Projekt podziału środków rezerwy subwencji ogólnej na 2021 r. został pozytywnie zaopiniowany przez Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego Polityki Regionalnej i Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 17 maja 2021 r.

Środki z rezerwy zostały przekazane w sześciu transzach dla 120 jednostek samorządu terytorialnego (36 miast na prawach powiatu – 157 995,4 tys. zł, 73 powiatów – 118 517,3 tys. zł, 11 województw – 59 486,3 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 286 104,1 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 24 894,9 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.: 226-259, 508-531, 737-746, CD-2_82 pliki: 155-184)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2021 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 rozdysponowane w całości przez Ministra w oparciu o dane dotyczące powierzchni dróg wojewódzkich, przekazane przez Ministra Infrastruktury. Środki zostały przekazane 12 województwom na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami. Na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach jst, jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o planowanych i ostatecznych kwotach przyznanej rezerwy.

(akta kontroli str.: 6-49, 91-92, 218-227, 532-551, 737-746 CD-2_82 pliki: 265-276)

Utworzona na podstawie decyzji Ministra z dnia 5 listopada i 14 grudnia 2021 r. rezerwa, o której mowa w art. 36 ust 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst, w łącznej wysokości 423 389,2 tys. zł, została podzielona w całości pomiędzy 1312 gmin (323 389,2 tys. zł) i 313 powiatów (100 000,0 tys. zł). Minister, zgodnie z art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach jst dokonał podziału rezerwy subwencji ogólnej na rok 2021 zgodnie z zasadami przyjętymi 25 października 2021 r. przez Zespół do Spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, z tego:

- kwota 223 331,6 tys. zł została przeznaczona dla 1233 gmin, których dochody podatkowe za rok 2020 powiększone o część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej ustalone na 2021 r. i pomniejszone o wpłaty, o których mowa w art. 29 ustawy o dochodach jst ustalone na 2021 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe niż 90% średnich dochodów wszystkich gmin z tych samych tytułów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
- kwota 100 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 79 gmin, które w 2021 r. dokonały wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w wysokości wynikającej z art. 29 ustawy o dochodach jst i których dochody

podatkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przyjęte do wyliczenia wpłat 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 313 powiatów, które w 2020 r. otrzymały z budżetu państwa dotacje celowe na realizację bieżących zadań własnych z zakresu domów pomocy społecznej;
- kwota 57,5 tys. zł została przeznaczona w równych częściach dla 10 gmin, w których dochody podatkowe za rok 2020, powiększone o część wyrównawczą i równoważącą subwencji ogólnej ustalone na rok 2021 i pomniejszone o wpłaty do budżetu państwa ustalone na 2021 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, były najniższe.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznaniu środków z rezerwy⁴⁵. Środki z rezerwy przekazano na rachunki właściwych gmin i powiatów w terminie z art. 36a ust. 5 ustawy o dochodach jst.

W wystąpieniu pokontrolnym nr KAP.410.001.09.2021 z dnia 13 kwietnia 2021 r. skierowanym do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej po kontroli P/21/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej*, NIK wniosowała o dokonywanie podziału środków z rezerwy subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego przy zastosowaniu jedynie kryteriów określonych w ustawie o dochodach jst. Ustalono, że w 2021 r. wniosek został zrealizowany.

(akta kontroli str.: 49-50, 77-79, 218-259, 552-561, 737-746 CD-2_82 pliki: 265-276)

Na podstawie ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021⁴⁶ Minister dokonał zmiany w części 82, zwiększając środki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego o kwotę 12 000 000,0 tys. zł⁴⁷, z czego 8 000 000,0 tys. zł w grupie ekonomicznej *Dotacje i subwencje* oraz 4 000 000,0 tys. zł w ramach wydatków majątkowych.

Dyrektor Departamentu ST poinformował, że wysokość dodatkowych środków przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego była powiązana ze skutkami zmian podatkowych wprowadzonych ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw⁴⁸. Dodał także, że Departament ST nie uczestniczył w pracach dotyczących szacowania skutków finansowych zmian podatkowych.

(akta kontroli str.: 249, 700-705, 737-746, 792-796 CD-2_82 pliki: 198, 202-204, 327)

W ramach kwoty 8 000 000,0 tys. zł na uzupełnienie subwencji ogólnej, przyznano:

- 6 112 000,0 tys. zł dla 2477 gmin,
- 1 632 000,0 tys. zł dla 380 powiatów,
- 256 000,0 tys. zł dla 16 województw.

Poprawność wyliczeń kwot uzupełnienia subwencji ogólnej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, zweryfikowano na próbie pięciu jednostek samorządu terytorialnego. Stwierdzono, że kwoty zostały wyliczone zgodnie z kryteriami określonymi

⁴⁵ Pismami z dnia 9 listopada 2021 r. i 13 grudnia 2021 r.

⁴⁶ Dz. U. poz. 1900, dalej: nowelizacja ustawy budżetowej.

⁴⁷ Decyzja MF/BP6.4143.18.2.2021.ZUB z 27 października 2021 r.

⁴⁸ Dz. U. poz. 2105.

w art. 8 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw⁴⁹.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o wysokości przyznanych kwot, a środki zostały przekazane 20 grudnia 2021 r.

Środki na wydatki majątkowe zostały przekazane gminom w łącznej kwocie 4 000 000,0 tys. zł. Kwotę 1 000 000,0 tys. zł przekazano 910 gminom, w których udział liczby mieszkańców korzystających z sieci wodociągowej w łącznej liczbie mieszkańców był mniejszy niż 90%, z przeznaczeniem na wsparcie inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę. Kwotę 3 000 000,0 tys. zł przeznaczono dla 1528 gmin, w których udział liczby mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej w ogólnej liczbie mieszkańców, jest mniejszy niż 60,0%, z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji.

Poprawność wyliczeń kwot uzupełnienia subwencji na wydatki majątkowe zweryfikowano na próbie 10 jednostek samorządu terytorialnego i stwierdzono, że środki zostały wyliczone zgodnie z kryteriami określonymi w art. 70e-g ustawy o dochodach jst, a jednostki samorządu terytorialnego zostały odpowiednio poinformowane o przyznanej kwocie wsparcia finansowego, a środki przekazano na rachunki jednostek samorządu terytorialnego 2 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str.: 250, 682-712, 737-793,
CD-2_82 pliki: 002, 246-253, 283-309)

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

(akta kontroli str.: 265-267, 274-277, 666-
668, 680-681, 723-725, 737-746 CD-2_82
pliki: 3-6, 189-194, 197-201)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia wykonanie w 2021 r. budżetu państwa w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Poszczególne części subwencji ogólnej oraz wysokości wpłat zostały wyliczone zgodnie z przepisami i rzetelnie oraz zostały terminowo przekazane jednostkom samorządu terytorialnego. Rozdysponowania środków 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 2021 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),

⁴⁹ Dz. U. poz. 1927.

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)⁵⁰

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 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 wyżej wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone przez dysponenta części 82 terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

Poza przekazaną w dniu 22 marca 2022 r. korektą sprawozdania Rb-BZ1, do 30 marca 2022 r. nie dokonywano korekt objętych kontrolą sprawozdań.

(akta kontroli str.: 6-50, 86-115, 621-665,
713-718, 722, 737-746 CD-2_82 pliki:185-
189)

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 przeprowadzono na próbie 94 zapisów księgowych na łączną kwotę 1 221 122,8 tys. zł wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 175 zapisami na łączną kwotę 13 841 044,6 tys. zł dobranymi w sposób celowy. Stwierdzono, że wszystkie zbadane dowody księgowe⁵¹ 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.: 49-85, 562-665,680-699,
719-721, 726-727, 737-746, 799-803, CD-
2_82 pliki: 155-188, 195-196, CD-5 pliki:
31-61)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje prawidłowość sporządzania przez Ministra sprawozdań budżetowych i sprawozdań 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

⁵⁰ W dniu 22 marca 2022 r. dokonano korekty sprawozdania Rb-BZ1.

⁵¹ 119 dowodów księgowych.

2021 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

Opis stanu faktycznego

1.1 Wydatki budżetu państwa

W części 84 – Środki własne Unii Europejskiej realizowane były wydatki dotyczące składki jaką Polska przekazuje do budżetu Unii Europejskiej (dalej: UE) w ramach tzw. systemu środków własnych Unii Europejskiej. W 2021 r. składkę obliczono zgodnie z metodologią UE. Do środków własnych UE zgodnie z obowiązującymi przepisami⁵² zaliczały się następujące kategorie wydatków:

- 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 Brutto*⁵³.

Wysokość składki z tytułu VAT określa się przez zastosowanie jednolitej stawki VAT, wyznaczonej przez Komisję Europejską do zharmonizowanej podstawy VAT, obliczonej przez państwo członkowskie w zgodzie z zasadami wspólnotowymi. Wpłaty te ujmowane

⁵² W 2021 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 uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (2020/2053/ UE, Euratom), (Dz. Urz. UE L 424 z 15.12.2020 r., s. 1, dalej: decyzja Rady nr 2020/2053), która weszła w życie dnia 1 czerwca 2021 r. z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 r.;

- rozporządzenie Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedur 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 czerwca 2014 r., str. 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 2021/770UE, Euratom), (Dz. Urz. UE L 165 z 11.05.2021 r., s. 15).

⁵³ 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).

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 od 2021 r. odprowadzają do budżetu ogólnego UE 75% pobranych opłat, natomiast pozostałe 25% zatrzymują, jako tzw. „koszty poboru”. Powyższe opłaty ujemowane 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 ujemowane 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.*

(akta kontroli str.: 80-83, 804, 893-905,
CD_2_84 pliki: 57-59, 71, 74, 121,140,
155-157, 160-161, 163-167)

Całkowita szacowana wysokość składki na 2021 r. wyniosła 28 520 043,0 tys. zł⁵⁴ i została obliczona na podstawie przedłożonego przez Komisję Europejską projektu budżetu UE na 2021 r. wyrażonego w euro, który zakładał wysokość polskiej wpłaty na poziomie 5741,4 mln euro.

W ustawie budżetowej na 2021 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej wydatki zaplanowano w kwocie 26 220 043,0 tys. zł. Kwotę 2 300 000,0 tys. zł zaplanowano rezerwie celowej⁵⁵ na zapłatę skutków finansowych wprowadzonych zmian w finansowaniu budżetu UE w związku z wejściem w życie, w trakcie 2021 r., decyzji Rady nr 2020/2053.

(akta kontroli str.: 893-905, CD_2_84 pliki:
1-7, 9-10, 56, 69, 120, 124, 158, 177-178,
248-251)

W odniesieniu do 2021 r. KE dokonała sześciu korekt finansowych w budżecie ogólnym UE, w tym pięć skutkujących zmianą wysokości składki dla Polski (zwiększenie składki dla Polski w 2021 r. *per saldo* o 692 443,9 tys. euro):

- korekta nr 1 - zwiększenie wydatków w związku z prewencją, przygotowaniem i odpowiedzią na COVID-19, w szczególności wzmocnienie Instrumentu wsparcia

⁵⁴ Kwota 5 741 447,6 tys. euro przeliczona przy uwzględnieniu kursu przyjętego na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Środków Własnych UE - 4,5668 zł/euro. W przyjętym budżecie UE na 2021 r. polska składka wyniosła 5 821 172,6 tys. 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 2021 r. kurs płatności wynosił 4,5597 zł/euro.

⁵⁵ Część 83 poz. 8 – 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.

- w sytuacjach nadzwyczajnych oraz Europejskiego Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób - zwiększenie składki członkowskiej dla Polski o 8946,6 tys. euro (z tytułu DNB);
- korekta nr 2 - rozliczenie nadwyżki budżetowej za 2020 r. – zmniejszenie składki członkowskiej dla Polski o 62 645,7 tys. euro (z tytułu DNB);
 - korekta nr 3 - zwiększenie wydatków UE w związku z utworzeniem pobrewitowej rezerwy dostosowawczej (*Brexit Adjustment Reserve*) – zwiększenie składki członkowskiej dla Polski o 60 142,0 tys. euro (z tytułu DNB);
 - korekta nr 4 - rozliczenie skutków wejścia w życie decyzji Rady nr 2020/2053 oraz tradycyjna coroczna aktualizacja podstaw środków własnych VAT i DNB wraz z prognozą tradycyjnych środków własnych, uzgodnionych między KE a państwami członkowskimi na posiedzeniu ACOR⁵⁶ dnia 26 maja 2021 r. - zwiększenie składki członkowskiej dla Polski o 686 731,6 tys. euro (z tytułu wpłaty od plastiku, finansowania mechanizmów korekcyjnych oraz DNB i VAT);
 - korekta nr 5 – zapewnienie kontynuacji wsparcia humanitarnego dla uchodźców w Turcji w wyniku kryzysu w Syrii. Korekta dotyczyła środków na zobowiązania – bez wpływu na składki państw członkowskich;
 - korekta nr 6 - zapewnienie dodatkowych środków na przyspieszenie szczepień dla państw o niskim i średnim dochodzie (głównie afrykańskich) oraz pokrycie środków uruchomionych w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. Poziom wydatków budżetu UE nie zmienił się, ale na skutek aktualizacji strony dochodowej budżetu UE, tj. uwzględnienia zmienionych prognoz środka własnego od plastiku dla niektórych państw, składka Polski zmniejszyła się o 730,6 tys. euro (z tytułu DNB).

W efekcie przyjętych korekt polska składka do budżetu UE została ustalona w wysokości 6 513 616,5 tys. euro, tj. 29 700 137,1 tys. zł.

(akta kontroli str.: 807, 810, 893-905
CD_2_84 pliki: 1, 71,78)

W trakcie roku, w związku z nowelizacją ustawy budżetowej, limit wydatków w części 84 został zwiększony o kwotę 2 872 000,0 tys. zł do kwoty 29 092 043,0 tys. zł. Zgodnie z uzasadnieniem do nowelizacji ustawy budżetowej, zwiększenie wynikało w szczególności z wyższego udziału Polski w finansowaniu budżetu UE w efekcie szybszego tempa rozwoju na tle innych krajów UE (DNB), zwiększenia podstawy VAT w wyniku wzrostu wpływów z tego podatku, wyższego niż planowano poboru należności celnych oraz z wprowadzenia nowej wpłaty opartej o niepoddane recyklingowi odpady z tworzyw sztucznych.

Ponadto w ww. nowelizacji ustawy budżetowej, w części 83 – Rezerwy celowe poz. 16 – Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa, zaplanowano dodatkowe środki w kwocie 672 209,0 tys. zł w związku z możliwą zapłatą do budżetu UE skutków finansowych niektórych spraw spornych dotyczących TŚW.

(akta kontroli str.: 893-905, CD_2_84 pliki:
62, 124,192)

W 2021 r. Minister decyzjami w sprawie zmian w budżecie zwiększył limit wydatków w części 84, środkami pochodzącymi z rezerw celowych:

⁵⁶ Advisory Committee on Own Resources (Komitet Doradczy Rady ds. Zasobów Własnych).

- o kwotę 2 300 000,0 tys. zł w celu pokrycia wpłaty składki z tytułu finansowania wkładów opartych na DNB oraz środka własnego od plastiku⁵⁷;
- o kwotę 166 475,3 tys. zł w celu pokrycia wpłat składki z tytułu TŚW w miesiącu grudniu 2021 r., w związku z ich zwiększonym poborem⁵⁸;
- o kwotę 671 860,0 tys. zł w celu pokrycia wpłat z tytułu spraw spornych dotyczących TŚW⁵⁹.

Z przyznanych w części 84 środków z rezerw celowych wykorzystano kwotę 3 138 335,31 tys. zł, tj. 100%.

W rezultacie zmian w planie finansowym limit środków w 2021 r. w części 84 został ustalony na 32 230 378,3 tys. zł.

(akta kontroli str.: 893-905, 1216-1220, płyta CD_2_84
pliki: 61, 63, 173-175, 193, 198, 207)

Minister dokonał w roku budżetowym czterech zmian⁶⁰ w planie finansowym, przenosząc wydatki między paragrafami klasyfikacji budżetowej dostosowując kwoty płatności składki do poszczególnych tytułów.

(akta kontroli str.: 893-905, płyta CD_2_84
pliki: 64-67, 169-171, 175)

W trakcie roku w części 84 nie dokonano blokad wydatków w trybie art. 177 ust. 1 i 3 upf oraz w trybie art. 31 ust. 2⁶¹ ustawy COVID-19.

(akta kontroli str.: 893-905, CD_2_84 plik:
208)

W styczniu 2021 r. dokonano wpłaty z tytułu rozliczenia niedopłaty za 2020 r. w kwocie 395 701,5 tys. zł⁶². W wyniku aktualizacji podstaw podatku VAT i DNB za lata poprzednie, w czerwcu 2021 r. nastąpiła dodatkowa wpłata składki w łącznej wysokości 506 308,3 tys. zł (z tego zmniejszenie składki z tytułu środka własnego DNB w kwocie 22 682,9 tys. zł oraz zwiększenie składki z tytułu środka własnego VAT o 528 991,2 tys. zł). W grudniu 2021 r. wystąpiła również dodatkowa płatność w wysokości 7050,5 tys. zł z tytułu korekty na rzecz państw członkowskich (Danii i Irlandii), które nie uczestniczą w finansowaniu szczególnego działania lub polityki UE (opt-out).

(akta kontroli str.: 807,810, 893-905
CD_2_84 pliki: 78, 84, 116-117, 142, 147,
153 195-197, 200-201, 219-220, 223, 229,
243-244, 247)

⁵⁷ Uruchomienie środków z rezerwy celowej, cz. 83 poz. 8, decyzja MF/IP6.4143.3.541.2021.MF.4236 z dnia 14 października 2021 r., zwiększenie w rozdziale 75850 § 8570 o 744 985,88 tys. zł, w rozdziale 75850 § 8580 o 1 555 014,12 tys. zł.

⁵⁸ Uruchomienie środków z rezerwy celowej cz. 83 poz. 71, decyzja MF/WM3.4143.3.1.2021.MF.5328 z dnia 16 grudnia 2021 r., zwiększenie w rozdziale 75850 § 8530 o 166 475,29 tys. zł. Rezerwa poz. 71 została utworzona 1 października 2021 r. z wydatków zablokowanych decyzją Ministra w cz. 83.

⁵⁹ Uruchomienie środków z rezerwy celowej, cz. 83 poz. 16, decyzja MF/WM3.4143.3.2.2021.MF.5423 z dnia 22 grudnia 2021 r., zwiększenie w rozdziale 75850 § 8530 o 671 860,01 tys. zł. Kwota stanowi łączną wartość roszczeń KE w niezakończonych sprawach spornych w zakresie opłat celnych z lat 2012-2020 (pisma KE nr: Ares(2021)3073606 z dnia 7 maja 2021 r., Ares(2020)905117 z dnia 12.02.2020 r., C(2020)2430 final z 14 maja 2020 r., Ares(2021)1578718 z 2 marca 2021 r., Ares(2019)3616007 z 5 czerwca 2019 r., Ares(2020)3426879 z 30 czerwca 2020 r., Ares(2019)3257090 z 17 maja 2019 r.).

⁶⁰ Decyzje nr: 84.3122.3.1.2021.TR z 25 marca 2021 r., 84.3122.3.3.2021.TR z 19 lipca 2021r., 84.3122.3.4.2021.TR z dnia 15 października 2021 r., 84.3122.3.5.2021.TR z dnia 29 listopada 2021 r.

⁶¹ Art. 31 ustawy COVID-19 utracił moc z dniem 8 marca 2021 r.

⁶² Kwota dotyczy korekt budżetu UE nr 8 i 9 przyjętych odpowiednio: 24 listopada 2020 r. i 15 grudnia 2020 r.

Wydatki w części 84 zostały zrealizowane w kwocie 32 230 378,3 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Wydatki w 2021 r. stanowiły 129,8% wykonanych wydatków w 2020 r. Wzrost wynikał m.in. ze zwiększenia składki spowodowanego wzrostem Dochodu Narodowego Brutto Polski, wprowadzenia składki z tytułu środków własnych od plastiku i zwiększenia składki z tytułu opłat celnych.

(akta kontroli str.: 893-905, 932-938, 941-942, 946-947, CD_2_84 pliki: 23, 266)

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.: 893-905, 1221-1223, CD_2_84 pliki: 17-18, 78, 83-118, 136-154, 223-231, cd-5 plik:9)

W 2021 r. zapłacono odsetki karne z tytułu zwłoki w przekazywaniu TŚW z tytułu ceł w wysokości 4165,8 tys. zł⁶³, z tego:

- kwota 4154,1 tys. zł została zapłacona 30 kwietnia 2021 r. w związku z ustaleniami kontroli KE w 2017 r.⁶⁴. Kwota 1318,3 tys. zł, od której naliczono odsetki, została zapłacona dnia 18 kwietnia 2018 r.;
- kwota 11,7 tys. zł została zapłacona 30 września 2021 r. w związku z ustaleniami kontroli KE w 2018 r.⁶⁵. Kwota 12,1 tys. zł, od której naliczono odsetki, została zapłacona dnia 18 listopada 2020 r.

(akta kontroli str.: 893-905, CD_2_84 pliki: 90-94, 101, 107, 258-262, 268, 270)

Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej wyjaśnił, że zapłata odsetek dotyczyła odpowiedzialności finansowej państwa za nieściągalny dług celny⁶⁶, powstały wskutek działania zorganizowanej grupy przestępczej ze współudziałem funkcjonariuszy służby celnej⁶⁷ oraz ustalonych przez KE potencjalnie uszczuplonych należności celnych, co do których Polska zgodziła się na poniesienie odpowiedzialności finansowej.

(akta kontroli str.: 893-905, CD_2_84 plik: 262)

Zobowiązania w części 84 na koniec 2021 r. wyniosły 12,8 tys. zł. Dotyczyły one odsetek z tytułu opóźnień w udostępnieniu TŚW pochodzących z ceł⁶⁸. Jednocześnie w 2021 r.

⁶³ Ujęte w § 8550 – Różne rozliczenia finansowe.

⁶⁴ Pismo KE z dnia 25 lutego 2021 r. nr BUDG/B/2/EM/1 wraz ze sprawozdaniem KE nr 17-22-1, pkt 3.3.A.1a.

⁶⁵ Pismo KE z dnia 1 lipca 2021 r. nr ARES(2021) 4294048 wraz ze sprawozdaniem KE nr 18-22-1- pkt 3.2.

⁶⁶ Decyzja Dyrektora Izby Skarbkowej w Szczecinie nr 3201-IOT.439-303-675.677-804.2017.MR z dnia 12 lutego 2018 r.

⁶⁷ Zgodnie z zasadami UE, czyny popełnione przez urzędników przy wykonywaniu obowiązków służbowych są uznane za dokonane w ramach działania samych organów administracyjnych.

⁶⁸ Naliczone odsetki wynikały z: pisma KE z dnia 4 listopada 2021 r. nr BUDG/B3/NMR/lb Ares (2021) - odsetki w kwocie 10,41 tys. zł oraz pisma KE z dnia 7 grudnia 2021 r. nr BUDG/B3/NMR/lb Ares(2021)7538577 - odsetki w kwocie 2,36 tys. zł. Odsetki w wysokości 10,41 tys. zostały naliczone przez KE za okres 2009-2020 z tytułu nieterminowego udostępnienia TŚW w kwocie 6,47 tys. zł. Kwota TŚW uznana została za nieściągalną w drodze decyzji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie znak sprawy 3201-IOT-439.231.2020.MR z dnia 23 września 2020 r. Odsetki w wysokości 2,36 tys. zł zostały naliczone przez KE za okres 2012-2020 z tytułu nieterminowego udostępnienia TŚW w kwocie 1,86 tys. zł. Kwota TŚW uznana została za nieściągalną w drodze decyzji Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie znak sprawy 3201-IOT-439.192.2019.DŚ z dnia 17 lipca 2019 r.

wystąpiła nadpłata polskiej składki w kwocie 3331,4 tys. zł (z tytułu DNB⁶⁹), której rozliczenie zostało dokonane przez pomniejszenie składki za styczeń 2022 r. Na koniec 2021 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str.: 893-905, CD_2_84, pliki: 23, 85, 99, 202, 258, 261-262)

Dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp m.in. poprzez analizę i ocenę przebiegu realizacji wydatków 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.: 893-905, CD_2_84 pliki: 71, 78, 208, 275-277)

W latach 2018-2020 Polska zajmowała ósme, a w 2021 r. siódme miejsce wśród państw członkowskich pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu UE.

(akta kontroli str.: 893-905, CD_2_84 plik: 267)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2021 r. budżetu państwa w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej przez kontrolowaną jednostkę w zakresie 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

OBSZAR

2.1 Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2021 r. przez dysponenta części 84 – Środki własne Unii Europejskiej, tj.:

Opis stanu
faktycznego

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

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁶⁹ Nadpłata do budżetu UE za 2021 r. wynikała z uchwalenia w grudniu 2021 r. budżetu korygującego UE nr 6/2021. Ww. kwota została wykazana w formie komentarz do sprawozdania Rb-28 (zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącą załącznik nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.).

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

(akta kontroli str.: 893-905, 1221-1223,
CD_2_84 pliki: 11, 18-19, 21-49, 75, 126,
168, 134, 200, 228, 235, 271, 275-277,
CD-5 pliki: 6-7)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

2.2 Księgi rachunkowe

Badaniem objęto wszystkie 44 zapisy księgowe i odpowiadające im 88 dowodów księgowych w części 84 budżetu państwa, dotyczące składki do budżetu UE w 2021 r. na kwotę 32 230 378,3 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 dysponenta części w części 84 prowadzone były nieprawidłowo.

(akta kontroli str.: 893-905, 1221-1223, CD_2_84 pliki: 11, 28-52, 83-118, 122-123, 142-153, 168, 179-191, 200, 205-206, 218-227, 254, 256-257, 271, 275-277, CD-5 pliki: 6-7)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za 2021 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. Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz wydatków, a także zobowiązań na koniec 2021 r.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W ramach systemu kontroli środków własnych UE w MF, w 2021 r. sporządzono następujące sprawozdania:

- miesięczne sprawozdania z konta „A” i kwartalne sprawozdania z konta „B” sporządzane na podstawie z art. 6 ust. 4 lit. a i b rozporządzenia Rady nr 609/2014 w sprawie metod i procedur udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów

własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych;

- sprawozdanie roczne Krajowej Administracji Skarbowej o działalności i wynikach kontroli za 2021 r. dotyczące systemu zasobów własnych UE sporządzone na podstawie art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 2021/768 z dnia 30 kwietnia 2021 r. określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 608/2014⁷⁰;
- 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 dodanej⁷¹.

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

W 2021 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. 17,35% zarejestrowanych w 2021 r. w systemie OWNRES⁷², 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.: 893-905, 977-1215,
CD_2_84 pliki: 7-8, 85-117, 252-253)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

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.

⁷⁰ Dz. Urz. UE L 165/1 z dnia 11 maja 2021 r., s. 1, dalej: rozporządzenie Rady nr 2021/768.

⁷¹ Dz. Urz. UE L 155 z dnia 7 czerwca 1989 r., s. 9, ze zm.

⁷² Według stanu na dzień 2 lutego 2022 r. w systemie zarejestrowanych było 121 spraw.

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 piśmie⁷³ 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 2021 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Małgorzata Motylow

.....
podpis

⁷³ 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.