



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
PIOTR MIKLIS

KAP.410.1.2.2025

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów

Ministerstwo Finansów
Ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 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

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).
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostką przeprowadzającą kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	Marcin Grochał, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/01/2025 z 7 stycznia 2025 r. Ewelina Ostolska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/02/2025 z 7 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4)

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

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2024 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,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- 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 publicznych³ (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 części 82,
- kontroli prawidłowości dokonywanych blokad,
- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych w części 82,
- kontroli prawidłowości 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,
- analizy prawidłowości sporządzania wybranych sprawozdań w częściach 82 i 84,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań 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.*

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA CZĘŚCI 82

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 roku w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami określonymi w ufp, ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵, aktami wykonawczymi oraz planem finansowym. W badanej próbie wydatków 23 053 529,3 tys. zł stanowiącej 19,3% wydatków zrealizowanych w części 82, nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Sprawozdania budżetowe zostały sporządzone prawidłowo i terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, a także sprawozdawczości w układzie zadaniowym⁸. Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował skuteczny nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 82.

OCENA OGÓLNA CZĘŚCI 84

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych stwierdzono, że wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami określonymi w ufp 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 2024 r. zostały sporządzone prawidłowo i terminowo. Sprawozdania sporządzane w ramach systemu kontroli środków własnych Unii Europejskiej (dalej: UE) przekazano terminowo do Komisji Europejskiej (dalej: KE). Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował skuteczny nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 84.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 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.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 356, dalej: ustawa o dochodach jst. Od 25 października 2024 r. weszła w życie ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm., dalej nowa ustawa o dochodach jst), zgodnie z którą w 2024 r., do wpłat jst na część równoważącą i regionalną stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 103 pkt 2).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 454).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. 2021 r. poz. 1731).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

Część 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej zostały obliczone z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o dochodach jst. 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 2024¹⁰ rocznych kwotach wpłat do budżetu.

(akta kontroli str.: 5-9, 349-362, CD_82 pliki: 080-085, 155-160)

Dochody budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2024 w kwocie 4 988 639,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 5 020 920,8 tys. zł, co stanowiło 100,6% planu. Osiągnięte dochody pochodziły z wpłat jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą (3 725 392,0 tys. zł) i regionalną (1 257 099,5 tys. zł) subwencji ogólnej oraz zwrotów do budżetu państwa nienależnie pobranych w latach ubiegłych kwot części oświatowej (40 040,8 tys. zł) i wyrównawczej (1167,8 tys. zł). Łącznie w 2024 r. z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa zrealizowano dochody od gmin i miast na prawach powiatu w części gminnej w kwocie 1 211 882,4 tys. zł, od powiatów i miast na prawach powiatu w części powiatowej w kwocie 2 513 509,6 tys. zł i od województw w kwocie 1 257 099,5 tys. zł, a z tytułu zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie i odsetek zrealizowano dochody w kwocie 38 429,3 tys. zł.

(akta kontroli str.: 156-172, 295-300, 349-362, CD_82 pliki: 010, 012, 132-139)

W roku 2024 w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w cz. 82 wykazano ujemne dochody z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (§ 0910 klasyfikacji budżetowej¹¹) w zakresie części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w kwocie -3482,3 tys. zł. Ujemna kwota wynikała z zapłaty odsetek naliczonych od nienależnych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej w kwocie 3488,5 tys. zł, z tego 2906,6 tys. zł dla Gminy Nowe Warpno i 581,9 tys. zł dla Miasta i Gminy Międzyzdroje, które przewyższyły dochody pochodzące z wpływów z tego tytułu, wynoszące 6,2 tys. zł. Zwrotu dokonano na podstawie

⁹ 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.

¹⁰ Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122, ze zm.), dalej: ustawa budżetowa na 2024 r.

¹¹ Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 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.); dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej.

dwóch decyzji Ministra¹² w związku z prawomocnymi wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹³.

(akta kontroli str.: 156-170, 272-274, 290-308, 349-362, CD_82 pliki: 129-139, 143-145, 214-215)

W porównaniu do roku 2023 dochody były wyższe o 1 308 635,0 tys. zł, tj. o 35,2%. Na wielkość tego wzrostu wpłynęły: zwiększenie wpływów z wpłat jednostek samorządu terytorialnego z tytułu części regionalnej i równoważącej subwencji ogólnej (wzrost o 1 301 521,3 tys. zł), zwiększenie kwoty zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji za lata ubiegłe (10 937,7 tys. zł) oraz zmniejszenie odsetek od nieterminowych wpłat i zwrotów części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej (-3824,0 tys. zł).

Na koniec 2024 r., według rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 82 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w łącznej kwocie 30 117,5 tys. zł, z tego: z tytułu niezwróconych przez jednostki samorządu terytorialnego nienależnie otrzymanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej z odsetkami (29 687,2 tys. zł) oraz z tytułu nienależnie uzyskanych kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej z odsetkami (430,3 tys. zł). Należności były o 14 973,3 tys. zł (33,2%) niższe w porównaniu do 2023 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego (dalej: Departament ST) poinformował, że *wobec braku przekroczenia płatności na rzecz Ministra Finansów w 2024 roku nie wystawiano wezwań do zapłaty, upomnień, tytułów wykonawczych oraz postanowień o zaliczeniu wpłaty na poczet zaległości*. Na koniec 2024 r. nie wystąpiły zaległości.

(akta kontroli str.: 169-183, 295-300, 349-362, CD_82 pliki: 010, 012)

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 2024 r. w kwocie 117 935 031,0 tys. zł, z tego:

- 87 983 850,0 tys. zł na część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,
- 13 104 423,0 tys. zł na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin,
- 4 459 723,0 tys. zł na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla powiatów,
- 3 511 397,0 tys. zł na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw,
- 3 231 000,0 tys. zł na część rozwojową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,
- 1 218 029,0 tys. zł na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin,
- 2 513 510,0 tys. zł na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów,
- 1 257 100,0 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 2024 r. w cz. 82 nie zaplanowano wydatków na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin, które nie uzyskały dochodów

¹² ST3.4756.1.2024 z 6 września 2024 r. oraz ST3.4756.5.2024 z 16 grudnia 2024 r.

¹³ Sygn. akt: V SA/Wa/ 2215/23 z 12 grudnia 2023 r. oraz V SA/Wa 806/24 z 10 lipca 2024 r.

w związku z zastosowanymi zwolnieniami z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli, które są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych¹⁴. Zastępca Dyrektora Departamentu ST poinformował, że z uwagi na wygasanie części zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych bądź wyroki sądów administracyjnych, na mocy których termin obowiązywania zezwoleń został przedłużony, zmianie ulega skala ubytku dochodów gmin z tytułu zwolnień z podatku od nieruchomości. W związku z tym podjęta została, tak jak w latach poprzednich decyzja o nieplanowaniu na rok 2024 wydatków na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin w ramach części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego¹⁵. Dodał także, że środki przeznaczone na tę część subwencji ogólnej zostały ujęte w ustawie budżetowej na 2024 r. w części 83 – Rezerwy celowe, w poz. 32¹⁶.

(akta kontroli str.: 156-168, 295-300, 349-362, CD_82 pliki: 010-012, 059-079)

Dyrektor Departamentu ST realizując z upoważnienia Ministra uprawnienia dysponenta części budżetowej, na podstawie 10 decyzji dokonał zmian w planie finansowym w zakresie wydatków w części 82, w tym czterech zwiększeń na łączną kwotę 1 794 070,7 tys. zł. Zmiany polegały na:

- przeniesieniu 73 722,7 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 ust. 1 ustawy o dochodach jst, na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami;
- przeniesieniu 302 743,1 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 (269 568,8 tys. zł),
 - na inwestycje na drogach krajowych i wojewódzkich w granicach miast na prawach powiatu (33 174,3 tys. zł);
- zwiększeniu o kwotę 5195,9 tys. zł części oświatowej subwencji ogólnej ze środków z rezerwy celowej w części 83, poz. 56¹⁷;
- zwiększeniu o kwotę 5648,7 tys. zł części rekompensującej subwencji ogólnej środkami pochodzącymi z rezerwy celowej w części 83, poz. 32;
- zwiększeniu o kwotę 20,1 tys. zł części rekompensującej subwencji ogólnej środkami pochodzącymi z rezerwy celowej w części 83, poz. 16¹⁸;

¹⁴ Art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.)

¹⁵ Wykaz gmin, którym w 2024 r. będzie przysługiwała część rekompensująca subwencji ogólnej został zawarty w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 31 października 2024 r. w sprawie gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2023 (Dz. U. Poz. 1625), dalej: rozporządzenie w sprawie części rekompensującej.

¹⁶ Rezerwa na 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; dalej: rezerwa 32.

¹⁷ Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, dalej: rezerwa 56.

¹⁸ Rezerwa na zobowiązania wymagalne budżetu państwa, dalej: rezerwa 16.

- zwiększeniu planu finansowego o kwotę 1 783 206,0 tys. zł na podstawie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024¹⁹ na rezerwę subwencji ogólnej;
 - przeniesieniu 1 783 205,1 tys. zł ze środków rezerwy subwencji ogólnej na uzupełnienie dochodów jest, z tego:
 - 1 414 511,5 tys. zł dla gmin,
 - 365 855,2 tys. zł dla powiatów,
 - 2838,4 tys. zł dla województw;
 - przeniesieniu 50,0 tys. zł pochodzących z kwoty uzupełniającej wchodzącej w skład części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin, do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin;
 - przeniesieniu 738 027,5 tys. zł pochodzących z uzyskanych nienależnie przez gminy w roku 2024 kwot części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz niepodzielonych środków z rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jst, na zwiększenie rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst, z przeznaczeniem dla gmin (527 506,4 tys. zł), powiatów (208 155,1 tys. zł) i województw (2366,0 tys. zł).
- (akta kontroli str.: 5-19, 349-362, CD_82 pliki: 010-012, 022-033)

Z przeniesionych do cz. 82 środków z rezerw celowych budżetu państwa (10 864,7 tys. zł) wykorzystano kwotę 10 804,2 tys. zł²⁰, tj. 99,4% przyznanych środków. W trakcie roku dokonano jednej blokady przyznanych środków z rezerwy celowej poz. 56 na kwotę 60,5 tys. zł. (0,6% uruchomionych środków). 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 wystąpieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

Przyczyną zablokowania środków było niepodzielenie przez Ministra Edukacji, w terminie do 16 grudnia 2024 r.²¹, pełnej kwoty przeniesionej do rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w związku z korektą wniosków złożonych przez dwie jednostki samorządu terytorialnego²². Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw²³ środki rezerwy celowej przeznaczone były na wypłatę odpraw dla nauczycieli przechodzących na tzw. wcześniejszą emeryturę, o której mowa w art. 88a ust. 1 ustawy - Karta Nauczyciela²⁴ i nie można było ich przeznaczyć na inny cel.

W 2024 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.: 5-30, 265-271, 349-362, CD_82 pliki: 22-33)

¹⁹ Ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 1754), dalej: nowelizacja ustawy budżetowej.

²⁰ Dane liczbowe zaprezentowane w wystąpieniu mogą wykazywać niewielkie różnice wynikające z zaokrągleń.

²¹ Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1717), w roku 2024 podział rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej następuje nie później niż do 16 grudnia.

²² Korekta wniosków Gminy Klwów i Gminy Trzciana.

²³ Dz.U. poz. 1672, ze zm.

²⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986, ze zm.).

Wyliczenia kwoty subwencji ogólnej dokonano według zasad określonych w ustawie o dochodach jst. 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 2024, rocznych kwotach subwencji ogólnej²⁵.

(akta kontroli str.: 5-19, 272-274, 349-362, CD_82 pliki: 081-085)

Realizacja wydatków budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w części 82 w 2024 r. zostały zrealizowane w kwocie 119 729 036,2 tys. zł, co stanowiło niemal 100% planu po zmianach (119 729 101,7 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2023 r. wydatki w roku 2024 zwiększyły się o 20 018 288,4 tys. zł (wzrost o 20,1%), co wynikało w szczególności ze zwiększenia planu wydatków w ustawie budżetowej o 18 224 283,2 tys. zł²⁶, ze zwiększenia w trakcie 2024 roku o 1 783 206,0 tys. zł środków na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, wynikającego z nowelizacji ustawy budżetowej oraz ze zwiększenia o kwotę 5195,9 tys. zł rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej środkami pochodzącymi z rezerwy celowej w części 83, poz. 56.

(akta kontroli str.: 165-183, 349-362, CD_82 pliki: 010-012, 022-033, 117-119)

Całość wydatków w części 82 została zrealizowana w dziale 758 – Różne rozliczenia, w ramach dwóch grup ekonomicznych (dotacje i subwencje – 99,8%, wydatki majątkowe – 0,2%). W ramach subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 87 988 985,4 tys. zł, z tego: 53 393 293,1 tys. zł gminom, 33 507 884,0 tys. zł powiatom, 1 087 808,3 tys. zł województwom;
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 20 997 815,4 tys. zł, z tego: 13 026 697,0 tys. zł gminom, 4 459 722,0 tys. zł powiatom, 3 511 396,4 tys. zł województwom;
- z tytułu części równoważącej (dla gmin i powiatów) oraz regionalnej (dla województw) środki w łącznej wysokości 4 361 590,8 tys. zł, z tego: 590 981,6 tys. zł gminom, 2 513 509,7 tys. zł powiatom, 1 257 099,5 tys. zł województwom;
- z tytułu części rozwojowej środki w łącznej wysokości 3 231 000,0 tys. zł, z tego: 2 469 932,3 tys. zł gminom, 658 307,5 tys. zł powiatom, 102 760,2 tys. zł województwom;
- z tytułu części rekompensującej dla gmin środki w łącznej wysokości 5668,8 tys. zł;
- z tytułu rezerwy subwencji dla województw 320 000,0 tys. zł;
- na uzupełnienie subwencji ogólnej środki w łącznej wysokości 2 823 975,7 tys. zł, z tego: 1 942 017,9 tys. zł gminom, 816 360,1 tys. zł powiatom, 65 597,7 tys. zł województwom.

(akta kontroli str.: 156-257, 349-362, CD_82 pliki: 10-12)

²⁵ Pismami ST3.4750.19.2023, ST3.4750.20.2023, ST3.4750.21.2023 z 13 października 2023 r. oraz ST3.4750.2.2024, ST3.4750.3.2024, ST3.4750.4.2024 z 7 lutego 2024 r.

²⁶ W tym 3 231 000,0 tys. zł na część rozwojową subwencji ogólnej, która nie była wypłacana w 2023 r.

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków budżetu państwa w części 82 w kwocie 23 053 529,3 tys. zł, stanowiących 19,3% łącznych wydatków w tej części²⁷, z tego:

- część oświatowa subwencji ogólnej – 13 439 298,9 tys. zł,
- uzupełnienie subwencji ogólnej – 2 823 975,7 tys. zł,
- część wyrównawcza subwencji ogólnej – 2 414 077,9 tys. zł,
- część rekompensująca subwencji ogólnej – 5668,8 tys. zł,
- część rozwojowa subwencji ogólnej – 3 231 000,0 tys. zł,
- rezerwa subwencji ogólnej²⁸ – 320 000,0 tys. zł,
- część równoważąca subwencji ogólnej – 714 749,7 tys. zł,
- część regionalna – 104 758,3 tys. zł.

Badanie wydatków wykazało, że dokonano ich zgodnie z ufp, ustawą o dochodach jst oraz planem finansowym.

(akta kontroli str.: 141-172, 295-300, 349-362, CD_82 pliki: 10-18, 132-139)

Część oświatowa subwencji ogólnej

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego została zaplanowana w ustawie budżetowej na 2024 r. w kwocie 87 983 850,0 tys. zł. W trakcie roku została zwiększona do kwoty 87 989 045,9 tys. zł, środkami z rezerwy celowej w części 83 budżetu państwa, poz. 56 o kwotę 5195,9 tys. zł na zwiększenie rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej z przeznaczeniem na wypłatę odpraw dla nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, przechodzących na emeryturę.

Wydatki zrealizowano w kwocie 87 988 985,4 tys. zł (w tym rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej 448 000,4 tys. zł) m.in. na pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w usuwaniu skutków działania żywiołów w budynkach publicznych szkół i placówek oświatowych, prowadzonych lub dotowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla nauczycieli, wyposażenie pomieszczeń w nowo wybudowanych budynkach oraz dla szkół rozpoczynających kształcenie w nowych zawodach.

Podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla poszczególnych gmin, powiatów i województw dokonano na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2024²⁹, którego projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Ministra Finansów, 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

²⁷ Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) obejmowała 47 zapisów księgowych na łączną kwotę 1 117 407,3 tys. zł. Próba została uzupełniona 78 zapisami o łącznej wartości 21 936 122,0 tys. zł dobranymi w sposób celowy.

²⁸ Dotyczy rezerwy subwencji ogólnej dla województw (Rozdział 75819).

²⁹ Dz. U. poz. 2755, ze zm.

otrzymało 2477 gmin³⁰, 380 powiatów i miast na prawach powiatu³¹ oraz 16 województw.

(akta kontroli str.: 5-24, 295-300, 349-362, CD_82 pliki: 010-013, 086-107, 155-160, 206-208)

W roku 2024 Minister, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jst wydał 11 decyzji zmniejszających jednostkom samorządu terytorialnego kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 2944,9 tys. zł, z tego: pięciu gminom na kwotę 1678,3 tys. zł i sześciu powiatom na kwotę 1266,6 tys. zł. Kwoty zostały potrącone z kolejnych rat części oświatowej subwencji ogólnej i zgodnie z art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy o dochodach jst zwiększyły rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej.

Szczegółowym badaniem objęto pięć wybranych decyzji³² Ministra w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej, na łączną kwotę 2764,2 tys. zł stanowiącą 93,9% całkowitej kwoty zmniejszeń. Decyzje zostały wydane prawidłowo, bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi w Departamencie ST procedurami³³. Korekt dokonano w związku ze stwierdzeniem zawyżenia liczby uczniów wykazanej w Systemie Informacji Oświatowej, będącej podstawą naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej.

(akta kontroli str.: 5-19, 258-264, 349-362, CD_82 pliki: 020, 036-052, 132-139, 206-216)

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 2024, tj. 439 920,0 tys. zł³⁴. Kwota została powiększona o 2944,9 tys. zł ze środków ze zmniejszeń części oświatowej subwencji ogólnej za 2024 r. oraz o 5195,9 tys. zł ze środków pochodzących z rezerwy celowej w części 83, poz. 56 na wypłatę odpraw dla nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego przechodzących na wcześniejszą emeryturę. Łącznie rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej w 2024 r. wyniosła 448 060,9 tys. zł. Minister przekazał jednostkom samorządu terytorialnego kwotę 448 000,4 tys. zł na podstawie 10 wniosków Ministra Edukacji, 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 2024³⁵. Środki z rezerwy zostały terminowo przekazane na rachunki gmin (374 172,3 tys. zł na podstawie 4139 decyzji), powiatów oraz miast na prawach powiatu (73 136,0 tys. zł na podstawie 293 decyzji) oraz województw (692,1 tys.

³⁰ Łączna liczba 2477 gmin obejmowała: 1498 gmin wiejskich, 677 gmin miejsko-wiejskich oraz 302 gminy miejskie, w tym także 66 miast na prawach powiatu „w części gminnej subwencji”, dalej: 2477 gmin.

³¹ Łączna liczba 380 powiatów obejmowała 314 powiatów oraz 66 miast na prawach powiatu.

³² ST3.4755.2.4.2024.3.IWA z 25 kwietnia 2024 r., ST3.4755.2.8.2024.2.FRKG z 19 czerwca 2024 r., ST3.4755.2.7.2024.6.IWA z 20 czerwca 2024 r., ST3.4755.2.9.2024.3.IWA z 13 sierpnia 2024 r., ST3.4755.2.10.2024.3.IWA z 19 września 2024 r.

³³ Procedury wydawania decyzji w sprawach zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego kwot części oświatowej subwencji ogólnej na rok budżetowy ST3.4755.2.5.2022 wprowadzone 31 marca 2022 r.

³⁴ W tym 0,8 tys. zł wynikające z zaokrąglenia kwot skalkulowanych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

³⁵ Kryteria podziału pozytywnie zaopiniowane 15 maja 2024 r., 8 października 2024 r., 13 listopada 2024 r. i 6 grudnia 2024 r.

zł na podstawie 9 decyzji), zgodnie z wymogami określonymi w art. 108 ust. 2 nowej ustawy o dochodach jst. Kwota 60,5 tys. zł, pochodząca z rezerwy celowej poz. 56, w związku z niepodzieleniem przez Ministra Edukacji pełnej kwoty rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, została zablokowana na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp.

(akta kontroli str.: 5-68, 295-304, 349-362 CD_88 pliki: 010-012, 020, 036-052, 043, 053-058 119-120, 132-139, 209, 221-227)

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

W ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki na część wyrównawczą subwencji ogólnej zaplanowano w kwocie 21 075 543,0 tys. zł, z tego: 13 104 423,0 tys. zł dla gmin, 4 459 723,0 tys. zł dla powiatów i 3 511 397,0 tys. zł dla województw. W trakcie roku zostały one zmniejszone do 20 997 817,9 tys. zł na podstawie trzech decyzji Ministra w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2024. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano kwotę 20 997 815,4 tys. zł. Cała kwota została przekazana w 12 ratach dla 2147 gmin, 325 powiatów i 14 województw.

Minister na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o dochodach jst, w 2024 r. wydał 23 decyzje zmniejszające część wyrównawczą subwencji ogólnej na lata 2021-2024 dla 19 gmin, na łączną kwotę 4192,1 tys. zł, w tym 16 decyzji dla 16 gmin, dotyczących subwencji na rok 2024, na kwotę 3952,3 tys. zł. Potrącona lub zwrócona przez gminy kwota w zakresie roku 2024 zasilila rezerwę subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst.

Szczegółowym badaniem objęto dziewięć decyzji³⁶ Ministra na łączną kwotę 3897,0 tys. zł, co stanowiło 93,0% łącznej kwoty zmniejszeń. Wszystkie decyzje zostały wydane na podstawie złożonych przez gminy za pośrednictwem właściwych regionalnych izb obrachunkowych korekt sprawozdań z wykonania dochodów budżetowych (Rb-PDP) za lata 2020-2022. W dwóch przypadkach dotyczących korekty części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, zobowiązano gminy do zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty części subwencji wraz z odsetkami, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jst. W pozostałych siedmiu przypadkach, dotyczących korekty części subwencji za 2024 r., zmniejszono część wyrównawczą subwencji ogólnej za 2024 r. i potrącono nienależnie otrzymaną kwotę z raty części wyrównawczej subwencji ogólnej (w tym w dwóch przypadkach dodatkowo 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 procedurami³⁷.

(akta kontroli str.: 5-19, 258-264, 349-362, CD_82 pliki: 010-013, 019-052, 053-058, 132-139, 155-160, 209-213)

³⁶ ST3.4759.1.2024 z 29 stycznia 2024 r.; ST3.4755.1.1.2024, ST3.4755.1.3.2024, ST3.4755.1.4.2024 z 8 marca 2024 r.; ST3.4755.1.8.2024 z 19 marca 2024 r.; ST3.4755.1.9.2024 z 20 marca 2024 r.; ST3.4759.6.2024 z 29 marca 2024 r.; ST3.4755.1.12.2024 z 24 kwietnia 2024 r. i ST3.4755.1.14.2024 z 3 czerwca 2024 r.

³⁷ Procedury wydawania decyzji w sprawach zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego nienależnej kwoty części subwencji ogólnej – ST3.4759.1.13.2022 z 18 maja 2022 r. i Procedury wydawania decyzji w sprawach zmniejszenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – ST3.4755.1.20.2022 z 8 czerwca 2022 r.

Część równoważąca i część regionalna subwencji ogólnej

Wydatki części równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, określone w ustawie budżetowej na rok 2024 w łącznej kwocie 4 988 639,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zmniejszone w efekcie zmiany planu wydatków do kwoty 4 361 592,5 tys. zł, która w niemal 100% (4 361 590,7 tys. zł) została przekazana 952 gminom, 380 powiatom i miastom na prawach powiatu 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 jednostek samorządu terytorialnego w terminach, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach jst.

W 2024 r., na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3, Minister wydał dwie decyzje³⁸ dotyczące zwiększenia wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Jedna dotyczyła wpłat do budżetu państwa na 2022 r. (kwota 16,6 tys. zł), a druga wpłat do budżetu państwa na rok 2024 (12,3 tys. zł). Minister zobowiązał jednostkę samorządu terytorialnego do zapłaty wskazanych kwot z tytułu zaniżenia należnej kwoty wpłat do budżetu państwa wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych.

W 2024 r. Minister, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jst, wydał jedną decyzję³⁹ dotyczącą zmniejszenia części równoważącej subwencji ogólnej na rok 2024, w wyniku której potrącono nienależnie otrzymaną w okresie styczeń-luty 2024 r. kwotę 17,6 tys. zł ze skorygowanej raty części równoważącej subwencji ogólnej za miesiąc marzec 2024 r. Na podstawie art. 36 ust. 9 pkt 2 ustawy o dochodach jst, od nienależnej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej otrzymanej w okresie styczeń-marzec 2024 r., nie zostały naliczone odsetki.

(akta kontroli str.: 5-19, 258-264, 349-362, CD_82 pliki: 010-013, 019-052, 053-058, 132-139, 155-160, 209-213)

W 2024 r. wystąpiło dziewięć przypadków nieterminowych wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, z tego sześć dotyczyło gmin, a trzy powiatów. W związku z nieznacznymi opóźnieniami, wynoszącymi od jednego do ośmiu 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.

(akta kontroli str.: 156-168, 349-362, CD_82 pliki: 010-013, 117-120)

Część rozwojowa subwencji ogólnej

Wydatki części rozwojowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określono w ustawie budżetowej na rok 2024 w kwocie 3 231 000,0 tys. zł. Została ona podzielona na podstawie art. 70w ustawy o dochodach jst⁴⁰ i w całości przekazana 2477 gminom (2 469 932,3 tys. zł), 380 powiatom i miastom na prawach powiatu (658 307,5 tys. zł) oraz 16 województwom (102 760,2 tys. zł). Wszystkie raty części rozwojowej zostały

³⁸ ST3.4756.2.2024 i ST3.4756.3.2024 z 27 maja 2024 r. obie decyzje dotyczyły gminy Siechnice.

³⁹ ST3.4755.1.2.2024 z 18 marca 2024 r. – dotycząca miasta i gminy Żabno.

⁴⁰ Artykuł ten został wprowadzony przez art. 34 ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 123, ze zm.); dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej.

przekazane na rachunki jednostek samorządu terytorialnego w terminach, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jst.

(akta kontroli str.: 005-109,156-183, 315-327, 349-362, CD_82 pliki: 010-013, 080-085, 132-139, 191-201)

Część rekompensująca subwencji ogólnej

Środki na wydatki części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin zostały ujęte w ustawie budżetowej na 2024 r. w rezerwie celowej część 83 – Rezerwy celowe, poz. 32. Na podstawie dwóch decyzji Ministra⁴¹ dokonano zmiany w części 82, zwiększając wydatki na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin o kwotę 5668,8 tys. zł. Zwiększenie nastąpiło z dwóch rezerw celowych w części 83 – poz. 32 (kwota 5648,7 tys. zł) i poz. 16 (20,1 tys. zł). Na dzień wejścia w życie rozporządzenia w sprawie części rekompensującej, tj. 7 listopada 2024 r., dostępna w rezerwie celowej w poz. 32 kwota 4548,7 tys. zł była niższa od łącznej kwoty wynikającej z wniosków uprawnionych jednostek samorządu terytorialnego o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej. Pozostałą kwotę 20,1 tys. zł uzyskano z rezerwy celowej poz. 16, gdyż jak wskazano w uzasadnieniu do wniosku o wydanie decyzji budżetowej na rok 2024: *część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin jest zobowiązaniem wymagalnym, które powstało w związku z opublikowaniem ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii (...).*

Wydatki zostały w całości zrealizowane na rzecz pięciu miast: Gliwic (3193,8 tys. zł), Tych (2107,7 tys. zł), Kłodzka (236,4 tys. zł), Legnicy (66,2 tys. zł), Wałbrzycha (64,7 tys. zł), które zostały wymienione w rozporządzeniu w sprawie części rekompensującej. O wysokości przyznanej części rekompensującej subwencji ogólnej na 2024 r. miasta zostały poinformowane pismami z 20 listopada 2024 r.⁴², a środki w prawidłowej wysokości przekazano na rachunki miast 21 listopada 2024 r.

Kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin zostały określone na podstawie danych zawartych w pięciu wnioskach o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia w 2023 r. z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Wnioski zostały sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie ustalenia i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytków w specjalnych strefach ekonomicznych⁴³ i zawierały informacje o których mowa w § 3 ust. 2 tego rozporządzenia.

(akta kontroli str.: 156-183, 247-257, 349-362, CD_82 pliki: 010-013, 021-033, 053-058, 121-123, 132-139)

⁴¹ Decyzja nr MF/ST3.4143.3.18.2024.MF.4603 z 15 października 2024 r. i Decyzja nr MF/ST3.4143.3.19.2024.MF.5180 z 19 listopada 2024 r.

⁴² ST3.4750.19.2024, ST3.4750.20.2024, ST3.4750.21.2024, ST3.4750.22.2024, ST3.4750.23.2024.

⁴³ 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 3 143 975,7 tys. zł⁴⁴, 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 rok 2024, 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 2024, 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, tworzonej w trakcie realizacji budżetu, ze zwróconych nienależnych kwot części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej, powiększonej o środki części równoważącej dla gmin;
- nowelizacji ustawy budżetowej, w celu wsparcia zadań jednostek samorządu terytorialnego⁴⁵.

(akta kontroli str. 5-10, 17-19, 70-140, 349-362, CD_82 pliki: 010-013, 022-033, 065-080, 183-201)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2024 r. 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 302 743,1 tys. zł. Niewykorzystaną część rezerwy w kwocie 33 255,9 tys. zł przeznaczono na zwiększenie środków rezerwy, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst⁴⁶. Jako główne kryteria podziału rezerwy przyjęto, podobnie jak w latach wcześniejszych, preferowanie zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lub przebudowę obiektów inżynierskich, którym zostały nadane jednolite numery inwentarzowe (JNI⁴⁷) i posiadających pozwolenie na budowę oraz projektów dotyczących remontów dróg lub obiektów inżynierskich na drogach krajowych i wojewódzkich w miastach na prawach powiatu. Ponadto warunkiem otrzymania środków było 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 ustalono na poziomie 50% wartości zadania, a w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków na 80% wartości zadania.

⁴⁴ Z tego: 2 823 975,7 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.

⁴⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024, druk sejmowy nr 754, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=754>.

⁴⁶ Na podstawie art. 18 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej.

⁴⁷ 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 rezerwy subwencji ogólnej na 2024 r. został pozytywnie zaopiniowany przez Zespół ds. Infrastruktury, Urbanistyki i Transportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu na posiedzeniu w dniu 10 kwietnia 2024 r.

Środki z rezerwy w wysokości 302 743,1 tys. zł zostały przekazane w dziewięciu transzach dla 101 jednostek samorządu terytorialnego (117 023,0 tys. zł dla 32 miast na prawach powiatu, 125 326,8 tys. zł dla 55 powiatów i 60 393,3 tys. zł dla 14 województw) na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu – 269 568,8 tys. zł;
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu – 33 174,3 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. 5-19, 70-140, 349-362, CD_82 pliki: 010-013, 022-033, 161-165)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2024 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 2022 r. przekazane przez Ministra Infrastruktury na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy o dochodach jst⁴⁸. Środki zostały przekazane 12 województwom⁴⁹ na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami. Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o planowanych i ostatecznych kwotach przyznanej rezerwy⁵⁰.

(akta kontroli str.: 156-183, 245-246, 349-362, CD_82 pliki: 010-013, 021-033, 053-058, 113-116, 137-139)

Rezerwa, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jst, została utworzona w kwocie 738 027,5 tys. zł z nierozdzielonej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, uzyskanych nienależnie przez gminy w 2024 r. kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej oraz niepodzielonych środków rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach jst. Minister, stosownie do art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach jst, dokonał podziału rezerwy na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które w wyniku powodzi, jaka miała miejsce we wrześniu 2024 r. poniosły straty w majątku samorządowym, zgodnie z zasadami przyjętymi przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i przekazał kwotę 527 506,4 tys. zł dla 188 gmin, kwotę 208 155,1 tys. zł dla 24 powiatów i kwotę 2366,0 tys. zł dla jednego województwa.

(akta kontroli str.: 5-19, 349-362, CD_82 pliki: 010-013, 022-033, 161-165)

W związku z nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2024, środki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zwiększone o kwotę 1 783 205,1 tys. zł w celu wsparcia finansowego realizacji zadań

⁴⁸ Pismo z 17 maja 2023 r. nr DDP-5.4525.105.2023.

⁴⁹ Dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

⁵⁰ Pismami: ST3.4750.21.2023 z 15 października 2023 r. i ST3.4750.4.2024 z 7 lutego 2024 r.

samorządowych. Kwota została w całości podzielona zgodnie z art. 31a ust. 5 i 6 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej i przekazana w dniu 3 grudnia 2024 r. do 1938 gmin (1 414 511,5 tys. zł), 276 powiatów (365 855,2 tys. zł) i czterech województw (2838,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 5-19, 319-327, 349-362, CD_82 pliki: 010-013, 022-033, 053-058, 111, 161-165, 183-201)

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

(akta kontroli str.: 5-13, 349-362, CD_82 pliki: 053-058, 109-111)

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 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Poszczególne części subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz wysokość wpłat zostały wyliczone zgodnie z przepisami i rzetelnie oraz terminowo przekazane jednostkom samorządu terytorialnego. Środki z rezerwy subwencji ogólnej zostały rozdysponowane zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jst.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2024 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 2024 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 sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Do zakończenia czynności kontrolnych⁵¹ nie dokonano korekt ww. sprawozdań.

(akta kontroli str.: 44-69, 156-244, 276-289, 349-362, CD_82 pliki: 052, 086-107, 112-113, 140-141)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁵¹ Czynności kontrolne zakończono 28 marca 2025 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały 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, na podstawie danych wynikających z 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 2024 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 państwa⁵³ comiesięczne wpłaty ujmowane były w § 8510 - *wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto*.

Wysokość składki z tytułu VAT określa się przez zastosowanie jednolitej stawki VAT w wysokości 0,3%, wyznaczonej przez KE do zharmonizowanej podstawy VAT, obliczonej przez państwo członkowskie w zgodzie z zasadami

⁵² W 2024 roku system ten funkcjonował w oparciu o następujące przepisy:

- decyzję Rady Unii Europejskiej nr 2020/2053/UE, Euratom, z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającą decyzję nr 2014/335/UE, Euratom (Dz. U. z 2021 r. poz. 1251).

- rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z 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 (Dz. Urz. UE L 168 z 7.06.2014, s. 39, ze zm., dalej rozporządzenie Rady nr 609/2014);

- rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 2021/770 z 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 (Dz. Urz. UE L 165 z 11.05.2021, s. 15).

⁵³ Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej.

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 TŚW 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 - *wpłata 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 wpłaty te 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, została ujęta w § 8570 - *wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na Dochodzie Narodowym Brutto.*

Całkowita szacunkowa wysokość składki na 2024 r. w kwocie 35 180 298,4 tys. zł została obliczona na podstawie przedłożonego przez KE projektu budżetu UE na 2024 r., w którym polska składka członkowska miała wynosić 7 240 443,9 tys. euro⁵⁴, przy uwzględnieniu dodatkowej wpłaty wynikającej z aktualizacji podstaw zasobów własnych VAT i DNB za lata poprzednie⁵⁵ w wysokości 2 049 475,2 tys. zł⁵⁶.

W ustawie budżetowej na 2024 r., w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej całkowitą płatność do budżetu UE zaplanowano na poziomie 34 460 060,0 tys. zł. Ponadto kwotę 2 000 000,0 tys. zł ujęto w rezerwie celowej w części 83, w pozycji 8⁵⁷ z uwagi na spodziewany wzrost wydatków w zakresie składki w 2024 r. związany m.in. z projektem rewizji Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) 2021-2027 i planowanymi dodatkowymi wydatkami UE, przede wszystkim związanymi z wojną w Ukrainie. W ostatecznie uchwalonym

⁵⁴ Kwota przeliczona na zł wynosi 33 130 823,2 tys. zł, przy uwzględnieniu kursu z 2 maja 2023 r., przyjętego na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych UE (ACOR 2023), wynoszącego 4,5758 zł/euro.

⁵⁵ 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 niedopłata, o której KE poinformowała Polskę w styczniu 2023 r. została rozliczona w ramach płatności składki za marzec 2024 r.

⁵⁶ Jest to efekt corocznego rozliczenia wpłat należnych i wpłacanych z tytułu VAT i DNB, przygotowanego przez KE na podstawie przekazanych przez państwa sprawozdań za lata poprzednie.

⁵⁷ 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.

budżecie UE na 2024 r.⁵⁸ polska składka wyniosła 7 215 941,4 tys. euro⁵⁹, tj. 31 313 577,7 tys. zł.

(akta kontroli str.: 392-397, 415-425, 439-468, 481, 485-489, 508, 687-705, CD_84 pliki: 004-012, 036, 037, 041, 044, 051, 054, 059, 065, 075, 102, 103, 114-116, 123-146, 194-198)

W odniesieniu do 2024 r. KE dokonała pięciu korekt finansowych w budżecie ogólnym UE, skutkujących zmianą wysokości składki dla Polski:

- korekta nr 1 – uwzględnienie w budżecie zmian wynikających z rewizji WRF oraz porozumienia w sprawie utworzenia Biura ds. Sztucznej Inteligencji – wzrost składki członkowskiej Polski o 184 287,9 tys. euro (z tytułu DNB);
- korekta nr 2 – zwiększenie finansowania Prokuratury Europejskiej (EPPO) w związku z dołączeniem do niej Polski i Szwecji – wzrost składki członkowskiej Polski o 160,1 tys. euro (z tytułu DNB);
- korekta nr 3 – rozliczenie nadwyżki budżetowej za 2023 r. – zmniejszenie składki członkowskiej Polski o 28 136,4 tys. euro (z tytułu DNB);
- korekta nr 4 – rozliczenie skutków finansowych corocznej aktualizacji podstaw zasobów własnych VAT, DNB oraz plastiku uzgodnionych między KE a państwami członkowskimi na posiedzeniu Komitetu Doradczego Rady ds. Zasobów Własnych (ACOR) 23 maja 2024 r. wraz z aktualizacją prognozy tradycyjnych środków własnych oraz zmian po stronie wydatków – wzmocnienie Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA), Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), Agencji Unii Europejskiej ds. Programu Kosmicznego (EUSPA), Europejskiej Agencji Leków (EMA), Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust), Agencji Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA) oraz zmniejszenie zatrudnienia w Urzędzie ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (AMLA) – wzrost polskiej składki o 353 324,0 tys. euro (z tytułu DNB, VAT i mechanizmu korekcyjnego wzrost łącznie o 402 395,9 tys. euro, z tytułu plastiku spadek o 49 071,9 tys. euro) oraz prognoza obniżenia TŚW o kwotę 542 128,9 tys. euro.⁶⁰;
- korekta nr 5⁶¹ – zwiększenie wydatków na płatności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, zwiększenie wydatków administracyjnych związanych z wynagrodzeniami, dostosowanie wpłat do niektórych agencji zdecentralizowanych oraz ostateczne ujęcie w budżecie UE kar i grzywien – wzrost składki o 6388,2 tys. euro (z tytułu DNB).

W wyniku przyjętych korekt prognoza polskiej składki do budżetu UE została ustalona w wysokości 7 189 836,3 tys. euro⁶², tj. 31 200 294,6 tys. zł.

⁵⁸ Ostateczne przyjęcie budżetu rocznego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2024 (UE, Euratom) 2024/207 (Dz.U. L 2024/207 z 22.02.2024).

⁵⁹ 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 poprzedzającym dany rok budżetowy, tj. z 29 grudnia 2023 r. W 2024 r. kurs płatności składki wynosił 4,3395 zł/euro.

⁶⁰ W korekcie budżetu UE nr 4/2024 zaktualizowano wysokość prognozy TŚW dla Polski tj. obniżono ją o ok. 542 128,9 tys. euro, jednakże wpłat TŚW dokonuje się na podstawie rzeczywiście pobranych kwot opłat celnych, a nie wysokości prognozy zapisanej w budżecie UE.

⁶¹ Korekta nr 5 została uchwalona 27 listopada 2024 r. W związku z późnym terminem przyjęcia, nie mogła zostać rozliczona w 2024 r., natomiast powiększyła płatność składki za styczeń 2025 r.

⁶² Korekta budżetu UE nr 5/2024.

(akta kontroli str.: 392-397, 415-425, 464-468, 687-705, CD_84 pliki: 037, 041, 054, 066, 075, 102, 103, 114-116, 133-139)

W 2024 r. nie uruchamiano środków ujętych w rezerwie celowej w poz. 8 na rozliczenia z budżetem UE, gdyż środki zaplanowane w limicie dysponenta części 84. były wystarczające.

(akta kontroli str.: 392-397, 687-705, 709-711, CD_84 pliki: 018-020, 041, 048, 075, 102, 103)

W trakcie roku w części 84 Minister wydał, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp, pięć decyzji w sprawie blokowania środków na łączną kwotę 712 080,8 tys. zł⁶³. Pierwsza decyzja o blokadzie środków została skorygowana w związku z nowelizacją ustawy budżetowej. Wszystkie decyzje o blokowaniu wydatków zostały podjęte niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

(akta kontroli str.: 392-397, 405-438, 492, 687-705, 713-718, CD_84 pliki: 013-020, 048, 049, 054, 075, 102-109, 114-116, 238-244)

Minister dokonał w 2024 r. czterech zmian⁶⁴ w planie finansowym. Trzy zmiany dotyczyły przenoszenia wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej w celu dostosowania planu wydatków do harmonogramu wpłat do budżetu UE. Jedna zmiana dotyczyła zmniejszenia wydatków z tytułu opłat celnych o kwotę 550 000,0 tys. zł, w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2024 r., ostatecznie plan wydatków w cz. 84 po zmianach wyniósł 33 910 060,0 tys. zł.

(akta kontroli str.: 415-425, 439-457, 492, 508, 687-705, CD_84 pliki: 004, 005, 054, 059, 075, 114-116, 145, 146)

W czerwcu 2024 r. dokonano pierwszego rozliczenia z tytułu aktualizacji podstawy zasobu własnego z tytułu plastiku, skutkującego obniżeniem składki o 183 714,3 tys. zł⁶⁵. W grudniu wystąpiła również dodatkowa wpłata w wysokości 467,3 tys. zł⁶⁶ z tytułu dostosowania wpłat państw członkowskich UE (Danii i Irlandii), które nie uczestniczą w finansowaniu szczególnego działania lub polityki UE (ang. *opt-out*).

(akta kontroli str.: 392-397, 687-705, CD_84 pliki: 039, 041, 075, 102, 103, 156, 162)

Wydatki w części 84 zostały zrealizowane w kwocie 33 197 979,2 tys. zł, co stanowiło 97,9% planu po zmianach. Wydatki zrealizowane w 2024 r. stanowiły 109,5% wykonanych wydatków w 2023 r. Wzrost wynikał m.in. ze zwiększenia składki z tytułu DNB, VAT i mechanizmów korekcyjnych, a także odsetek za opóźnienia w przekazywaniu środków własnych UE.

⁶³ Decyzja nr 84.4143.12.1.2024.BD z 22 października 2024 r. – 550 000,0 tys. zł (skorygowana decyzją nr 84.4143.14.1.2024.KBD z 25 października 2024 r.), decyzja nr 84.4143.12.2.2024.BD z 7 listopada 2024 r. – 542 000,0 tys. zł, decyzja nr 84.4143.12.3.2024.BD z 14 listopada 2024 r. – 70 000,0 tys. zł, decyzja nr 84.4143.12.4.2024.BD z 13 grudnia 2024 r. – 37 810,4 tys. zł, decyzja nr 84.4143.12.5.2024.BD z 18 grudnia 2024 r. – 62 270,4 tys. zł.

⁶⁴ Decyzja nr 84.3122.3.2.2024.TR z 27 maja 2024 r., decyzja nr 84.3122.3.3.2024.TR z 19 lipca 2024 r., decyzja nr 84.3122.3.4.2024.TR z 15 listopada 2024 r., decyzja nr MF/BP6.4143.18.12.2024.ZUB z 30 listopada 2024 r.

⁶⁵ W tym zwrot 202 332,2 tys. zł z tytułu DNB i dopłata 18 617,9 tys. zł z tytułu plastiku.

⁶⁶ Kwota została ustalona po odliczeniu redukcji polskiej składki w wysokości 12 411,4 tys. zł z tytułu nieuczestniczenia Polski w finansowaniu Prokuratury Europejskiej (EPPO).

(akta kontroli str.: 392-397, 405-425, 508-522, 530-533, 392-397, 405-425, 508-522, 530-533, 687-705, CD_84 pliki: 002, 004, 005, 038-041, 048, 049, 054, 062, 075, 102, 103, 114-116, 204)

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.: 511-522, 687-705, CD_84 pliki: 021-034, 039, 043, 066, 151-167)

W 2024 r. zapłacono odsetki w wysokości 1947,3 tys. zł⁶⁷, z tego:

- kwota odsetek 157,8 tys. zł została zapłacona 29 lutego 2024 r. w związku z ustaleniami KE⁶⁸. Kwota 5860,0 tys. zł, od której naliczono odsetki, wynikała z nieterminowego zrealizowania 259 płatności w okresie od 20 kwietnia 2018 r. do 20 maja 2019 r.;
- kwota odsetek 1424,9 tys. zł została zapłacona 31 lipca 2024 r. w związku z ustaleniami Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁶⁹. Kwota 2442,1 tys. zł, od której naliczono odsetki, wynikała z nieterminowego zrealizowania 46 płatności w okresie od 20 maja 2021 r. do 20 kwietnia 2023 r.;
- kwota odsetek 364,6 tys. zł została zapłacona 30 sierpnia 2024 r. w związku z ustaleniami KE⁷⁰. Kwota 735,5 tys. zł, od której naliczono odsetki, wynikała z nieterminowego zrealizowania 1213 płatności w okresie od 20 czerwca 2014 r. do 17 listopada 2023 r.

(akta kontroli str.: 392-397, 415-425, 469-480, 508, 687-705, CD_84 pliki: 038, 041, 054, 057, 075, 077-090, 102, 103, 114-119)

Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej poinformował, że zapłata odsetek wynikała z opóźnień w udostępnianiu TŚW w sprawach analizowanych w ramach kontroli Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu KE przeprowadzonych w Izbie Administracji Skarbowej w Gdańsku i w Urzędzie Celno-Skarbowym w Białej Podlaskiej w 2017 r. i 2021 r. Ponadto, w 2024 r. została uzgodniona pomiędzy Polską a KE kwota odsetek z tytułu opóźnienia w udostępnieniu kwot cła antidumpingowego oraz cła konwencyjnego w sprawie ujawnionej w toku dochodzenia przez OLAF.

W toku kontroli ustalono, że opóźnienia skutkujące zapłatą odsetek wystąpiły poza zakresem odpowiedzialności dysponenta części 84.

(akta kontroli str.: 469-480, 687-705, CD_84 pliki: 057, 080-090, 117-119)

Na koniec 2024 r. w części 84. wystąpiła niedopłata polskiej składki w kwocie 27 721,6 tys. zł (z tytułu DNB⁷¹), której rozliczenie zostało dokonane poprzez

⁶⁷ Ujęte w § 8550 – Wpłata z tytułu różnych rozliczeń (odsetki karne z tytułu zwłoki w przekazywaniu środków własnych Unii Europejskiej).

⁶⁸ Pismo KE z 19 grudnia 2023 r. nr BUDG/B3/NMR/lb Ares(2023) 8709085 wraz ze sprawozdaniem nr 21-22-1 (pkt 3.1 A i B oraz pkt 3.2.A).

⁶⁹ Pismo KE z 16 maja 2024 r. nr BUDG/B3/NMR/lb Ares(2024) 3547779 wraz z wykazem kwot należnych odsetek za opóźnienie w udostępnieniu kwot cła antidumpingowego i cła konwencyjnego w sprawie OLAF nr raportu: OF/2016/0740/B1.

⁷⁰ Pismo KE z 14 czerwca 2024 r. nr BUDG/B3/LL/lb Ares(2024) 4307333 wraz ze sprawozdaniem nr 17-22-1 (pkt 3.2.c).

⁷¹ Niedopłata do budżetu UE wynikająca z uchwalenia 27 listopada 2024 r. budżetu korygującego UE nr 5/2024. Ww. kwota została ujęta, jako zobowiązanie w kol. nr 9 sprawozdania rocznego Rb-28 za 2024 r.

zwiększenie płatności składki za styczeń 2025 r. Na koniec 2024 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str.: 469-480, 511, 534-548, 551, 687-705, CD_84 pliki: 057, 063, 066, 117-119, 139, 151-154, 157, 204, 235-237)

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 wydatków⁷² 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.: 392-397, 687-705, 729, CD_84 pliki: 044, 072-076, 102, 103)

W 2021 r. Polska zajmowała siódme, a w latach 2022-2024 szóste, miejsce wśród państw członkowskich pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu UE.

(akta kontroli str.: 469-471, 687-705, CD_84 pliki: 003, 055)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2024 r. budżetu państwa w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej przez kontrolowaną jednostkę w zakresie objętych kontrolą wydatków.

Wydatki zostały poniesione zgodnie z przepisami i z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i aktach wykonawczych.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2024 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 2024 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 sporządzania sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Do zakończenia czynności kontrolnych nie dokonano korekt objętych kontrolą sprawozdań.

⁷² WM3.9020.24.2024 z 3 lipca 2024 r. za okres 01.01- 30.06.2024 r. i WM3.9020.6.2025 z 17 stycznia 2025 r. za okres 01.01-31.12.2024 r.

(akta kontroli str.: 392-414, 469-498, 503-556, 687-705, CD_84 pliki: 046, 047, 049, 056-058, 063, 073-076, 102-109, 117-122, 147-149, 183-193, 199, 203-237)

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.

Sprawozdania sporządzono prawidłowo i terminowo na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

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 2024 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 2024 r., dotyczące systemu zasobów własnych UE, sporządzone na podstawie art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2021/768⁷³;
- sprawozdanie z wyliczenia podstaw środka własnego VAT, przekazane na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1553/89⁷⁴.

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

W 2024 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 euro, dotyczących tradycyjnych środków własnych UE, o których mowa w art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2021/768. Departament Cel w Ministerstwie Finansów sprawował nadzór nad Systemem Sprawozdawczości OWNERS, natomiast koordynacją merytoryczną sprawozdawczości OWNRES zajmowali się administratorzy w Strategicznym Centrum Analiz Izby Administracji Skarbowej w Katowicach. Za organizację przekazywania i wykorzystania informacji w podległej Izbie Administracji Skarbowej (IAS), w celu prawidłowego sporządzania/otwarcia oraz aktualizacji sprawozdań, odpowiadali Dyrektorzy poszczególnych IAS na terenie całego kraju⁷⁵.

Badanie terminowości zgłaszania do KE informacji o wykrytych nieprawidłowościach finansowych, które przeprowadzono na próbie 20 spraw,

⁷³ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 2021/768 z 30 kwietnia 2021 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylające rozporządzenie nr 608/2014 (Dz. Urz. UE L 165 z 11.05.2021 r., s. 1, dalej rozporządzenie Rady nr 2021/768).

⁷⁴ Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 155 z 07.06.1989, s. 9, ze zm.).

⁷⁵ Z dniem 1 września 2022 r. weszło w życie zarządzenie Ministra Finansów z 31 sierpnia 2022 r. 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).

tj. 13,4% zarejestrowanych w 2024 r. w systemie OWNRES⁷⁶, wykazało, że w przypadku 17 spraw, 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. W trzech przypadkach, sprawozdania⁷⁷ zostały zarejestrowane w aplikacji OWNRES z opóźnieniem. Wynikały one z korekty zgłoszeń celnych, złożonej przez importera w trybie czynnego żalu i konieczności weryfikacji sprawy pod kątem obowiązku sprawozdawczego OWNRES, a także dużego obciążenia pracą⁷⁸ i zmianą operatora OWNRES⁷⁹.

Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej poinformował, że opóźnienia w raportowaniu do KE informacji o wykrytych nieprawidłowościach i nadużyciach finansowych dotyczących tradycyjnych środków własnych Unii Europejskiej, nie wywołują skutków finansowych dla Polski.

(akta kontroli str.: 405-414, 472-480, 557-705, CD_84 pliki: 049, 050, 057, 060, 061, 064, 067-071, 091-101, 104-109, 117, 119, 168-182, 201, 202, 245-247)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

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

⁷⁶ Według stanu na dzień 26 lutego 2025 r. w systemie zarejestrowanych było 149 spraw..

⁷⁷ Sprawy nr PL/2024/0000120, PL/2024/0000122 i PL/2024/000046.

⁷⁸ Dotyczy Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gdyni.

⁷⁹ Dotyczy IAS w Warszawie.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w częściach 82 i 84 Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag i wniosków, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁸⁰ 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 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/

⁸⁰ 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 przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.