



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KAP.410.001.09.2021

Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej

Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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.

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 (dalej: MF lub Ministerstwo)
ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Tadeusz Kościński – Minister Finansów od 15 listopada 2019 r.¹ do 6 października 2020 r.², a dniem 6 października 2020 r. powołany na stanowisko Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej³ (dalej: Minister).

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler/Kontrolerzy

1. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p, upoważnienie do kontroli nr KAP/22/2021 z 14 stycznia 2021 r.
2. Krzysztof Matuszek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/23/2021 z 14 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str.1-4, 1182-1189)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

Zakres kontroli

Ocenie w częściach 82 i 84 podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 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,

Ponadto w części 82 przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego. Natomiast w części 84 ocenie podlegała również realizacja zadań dysponenta części 84 w zakresie terminowego opracowania i przekazania odbiorcom sprawozdań sporządzanych w ramach systemu kontroli środków własnych Unii Europejskiej.

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

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa w częściach 82 i 84,

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.26.2020o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 895)

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 października 2020 r. nr 1131.27.2020 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 896).

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

- kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw budżetowych w częściach 82 i 84,
- kontroli prawidłowości i terminowości ustalania kwot poszczególnych części subwencji ogólnej i informowania jednostek samorządu terytorialnego o wysokości ustalonych kwot w części 82,
- kontroli prawidłowości i terminowości podziału rezerw subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w części 82,
- szczegółowej analizy wybranej próby wydatków dysponenta części 82,
- analizy stanu zobowiązań w części 82 i 84,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych w Ministerstwie Finansów dla części 82,
- szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych w częściach 82 i 84,
- analizy prawidłowości sporządzenia 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 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

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

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA CZĘŚCI 82

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Finansów wykonując budżet państwa w 2020 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego rzetelnie i zgodnie z przepisami dokonał wyliczeń poszczególnych części subwencji ogólnej należnych jednostkom samorządu terytorialnego oraz wysokości wpłat do budżetu państwa, przekazał środki poszczególnych części subwencji ogólnej oraz rozdysonował, poza jednym przypadkiem, rezerwy subwencji ogólnej do jednostek samorządu terytorialnego.

NIK pozytywnie opiniuje sporządzone przez dysponenta sprawozdania. Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań na koniec 2020 r., zostały sporządzone terminowo i stosownie do przepisów rozporządzeń w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na rozdysonowaniu części rezerwy subwencji w kwocie 63 205,9 tys. zł z uwzględnieniem kryterium nieprzewidzianego w art. 36a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹ (dalej: ustawa o dochodach j.s.t.) – dla jednostek samorządu terytorialnego, które utraciły środki w wyniku przymusowej restrukturyzacji banku.

OCENA OGÓLNA CZĘŚCI 84

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

A. Część 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

1. Dochody budżetowe

OBSZAR Opis stanu faktycznego

Kwoty wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej obliczono z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o dochodach j.s.t.

Minister, z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 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.

⁶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773). Uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r.

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 704, ze zm.).

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 38.

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.

o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na rok 2020, rocznych kwotach wpłat do budżetu państwa.

(akta kontroli str.1501-1522, 1541-1705)

W ustawie budżetowej¹¹ dochody budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 2 938 412,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w wysokości 2 997 844,8 tys. zł, tj. wyższej o 2,0% niż kwota planowana. Pochodziły one głównie z wpłat jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część równoważącą (2 344 044,5 tys. zł) i regionalną (592 596,9 tys. zł) subwencji ogólnej oraz zwrotów do budżetu państwa nienależnie pobranych w latach poprzednich kwot części oświatowej subwencji ogólnej (60 456,6 tys. zł), części wyrównawczej subwencji ogólnej (656,4 tys. zł) i części rekompensującej subwencji ogólnej (29,6 tys. zł). Łącznie w 2020 r. zrealizowano dochody od gmin, w tym miast na prawach powiatu w części gminnej, w kwocie 780 363,6 tys. zł, od powiatów i miast na prawach powiatu w części powiatowej – 1 565 638,6 tys. zł, od województw – 592 596,9 tys. zł.

W porównaniu do 2019 r. wykonane dochody były wyższe o 11,4% (o 305 731,0 tys. zł), głównie w związku z wyższymi wpływami z tytułu zwrotów części rekompensującej i równoważającej subwencji ogólnej za lata poprzednie.

(akta kontroli str.1706-1792, płyta_CD3 poz.1-4)

Na koniec 2020 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 82 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 68 715,1 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 813,3 tys. zł. W porównaniu z rokiem 2019 należności ogółem były niższe o 17 757,0 tys. zł, a zaległości niższe o 1 634,4 tys. zł. Zmniejszenie wynikało z wyegzekwowania części przypisanych należności z tytułu nienależnie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej za lata ubiegłe. Dysponent części 82 podejmował działania w celu odzyskania zaległych należności, m.in. poprzez wystawienie wezwań do zapłaty, upomnień oraz tytułów wykonawczych.

Zaległość w kwocie 813,3 tys. zł dotyczyła niezwróconej przez jednostkę samorządu terytorialnego kwoty nienależnie otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej za lata ubiegłe. Wystawiono wezwanie do zapłaty, upomnienie i tytuł wykonawczy, wobec którego powiat zgłosił zarzuty, a następnie w styczniu 2021 r. złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

(akta kontroli str. 1475-1487, 1715, 1719-1787, 2232-2471, płyta_CD3 poz.1, 15)

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2020, wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 66 697 426,0 tys. zł, z tego:

- część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 49 835 775,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin – 8 989 955,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów – 2 719 230,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw – 1 576 055,0 tys. zł;
- część równoważająca subwencji ogólnej dla gmin – 780 176,0 tys. zł;
- część równoważająca subwencji ogólnej dla powiatów – 1 565 639,0 tys. zł;
- część regionalna subwencji ogólnej dla województw – 592 597,0 tys. zł;

¹¹ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz.U. poz. 571, ze zm.).

- uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 637 999,0 tys. zł.

Wydatki zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o dochodach j.s.t. Z uwagi na zmniejszenie ubytku dochodów gmin z tytułu zwolnień z podatku od nieruchomości na terenie specjalnych stref ekonomicznych (wygaśnięcie części zezwoleń na prowadzenie działalności), Ministerstwo, jak w roku poprzednim, podjęło decyzję o nie planowaniu na 2020 r. wydatków w ramach części 82 na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin. Wydatki na ten cel zostały ujęte w zaplanowanej na rok 2020 rezerwie celowej poz. 32¹².

(akta kontroli str. 1501-1540)

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu terytorialnego, działając na podstawie upoważnienia Ministra Finansów, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, łącznie 10 decyzjami dokonał w 2020 r. zmian w budżecie państwa w zakresie wydatków w części 82 na łączną kwotę 1 399 210,8 tys. zł. Zmiany polegały na przeniesieniu środków w wysokości:

- 47 161,0 tys. zł z kwoty uzupełniającej wchodzącej w skład części wyrównawczej do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, zgodnie z art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t.;
- 69 418,5 tys. zł z kwoty nierozdzielonej części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na zwiększenie rezerwy subwencji ogólnej przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego, które utraciły środki na skutek wszczęcia przymusowej restrukturyzacji Podkarpackiego Banku Spółdzielczego z siedzibą w Sanoku;
- 320 815,3 tys. zł ze środków z rezerw celowych na zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej m.in. na jednorazowe dofinansowanie zakupu usługi dostępu do Internetu, sprzętu i oprogramowania niezbędnego do prowadzenia zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość (270 815,3 tys. zł);
- 335 999,0 tys. zł ze środków 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 291 901,0 tys. zł,
 - remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 19 098,0 tys. zł,
 - utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2,0 tys. pojazdów na dobę w kwocie 25 000,0 tys. zł;
- 302 000,0 tys. zł ze środków rezerwy subwencji ogólnej dla województw na dofinansowanie budowy przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich, zgodnie z rat. 70d ustawy o dochodach j.s.t.;
- 312 626,6 tys. zł pochodzących ze zwrotu nienależnie uzyskanych przez gminy w 2020 r. kwot części wyrównawczej w wysokości 2 910,6 tys. zł oraz z nierozdzielonej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w wysokości 309 716,0 tys. zł m.in. na uzupełnienie dochodów gmin w kwocie 162 107,8 tys. zł, dla gmin, które dokonują wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej i ich dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca są niższe od 2000% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin,

¹² https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/dokumenty/konsultacje/2020/budzetowa/rolnictwo/mf_informacja_o_rezerwie_ogolnej_i_rezerwach_celowych_na_rok_2020.pdf.

w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju w kwocie 60 511,2 tys. zł, dla powiatów realizujących zadania własne z zakresu domów pomocy społecznej w kwocie 30 000,0 tys. zł, na uzupełnienie dochodów województw w kwocie 30 000,0 tys. zł;

- 11 190,4 tys. zł ze środków z rezerwy celowej na część rekompensującą subwencji ogólnej dla trzech gmin wymienionych w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2019¹³, tj. dla miasta Legnica w kwocie 20,0 tys. zł, dla miasta Wałbrzych w kwocie 64,7 tys. zł i dla miasta Gliwice w kwocie 11 105,7 tys. zł.

Minister, z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych, jak i wynikających z ustawy budżetowej na rok 2020, rocznych kwotach części subwencji ogólnej.

(akta kontroli str. 1190-1217, 1407-1470, 1523-1538, 1541-1705, płyta_CD3 poz. 16-17)

Realizacja wydatków budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zrealizowane w 2020 r. w kwocie 67 029 414,4 tys. zł, co stanowiło prawie 100,0% planu po zmianach (67 029 431,7 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2019 r. (61 761 491,3 tys. zł) wydatki w 2020 r. wzrosły o 5 267 923,1 tys. zł, tj. o 8,5%.

Całość wydatków w części 82 została zrealizowana w dziale 758 – Różne rozliczenia w ramach dwóch grup ekonomicznych (dotacje i subwencje 99,6%, wydatki majątkowe 0,4%). W ramach subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 50 156 575,2 tys. zł, z tego gminom – 30 639 865,3 tys. zł, powiatom – 18 873 989,3 tys. zł, województwom – 642 720,7 tys. zł;
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 13 235 167,6 tys. zł, z tego gminom – 8 939 882,8 tys. zł, powiatom – 2 719 229,9 tys. zł, województwom – 1 576 054,9 tys. zł;
- z tytułu części równoważącej i części regionalnej środki w łącznej wysokości 2 606 437,1 tys. zł, z tego gminom – 448 201,6 tys. zł, powiatom – 1 565 638,6 tys. zł, województwom – 592 596,9 tys. zł;
- z tytułu części rekompensującej dla gmin środki w kwocie 11 190,4 tys. zł;
- na uzupełnienie subwencji ogólnej środki w łącznej wysokości 1 020 044,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1714-1788)

Część oświatowa subwencji ogólnej

Zaplanowana w ustawie budżetowej część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 49 835 775,0 tys. zł, została w trakcie roku zwiększona środkami z rezerwy celowej poz. 73 – przeciwdziałanie COVID-19 oraz środkami przeznaczonymi na zwiększenie kwoty rezerwy subwencji oświatowej do 50 156 590,3 tys. zł, m.in. na dofinansowanie zakupu usługi dostępu do Internetu, sprzętu i oprogramowania przydatnego w prowadzeniu zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji tych zajęć. Wydatki zostały zrealizowane prawie w całości

¹³ Dz. U. poz. 2010.

w kwocie 50 156 590,3 tys. zł (w tym 253 750,9 tys. zł rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej). Raty części oświatowej subwencji ogólnej zostały terminowo przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, stosownie do wymogu określonego w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. Subwencję otrzymało 2 477 gmin, 380 powiatów oraz 16 województw.

Podział części oświatowej subwencji ogólnej został dokonany na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego¹⁴. Stosownie do wymogów określonych w art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t., projekt powyższego rozporządzenia został zaopiniowany przez Ministra Rozwoju i Finansów.

(akta kontroli str. 1529-1531, 1534-1536, 1861-1866, 1901-1974, płyta_CD1, płyta_CD3 poz. 247-327)

W 2020 r. Minister, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. i art. 104 § 1 Kpa, wydał 20 decyzji zmniejszających kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla 18 jednostek samorządu terytorialnego na 2020 r. łącznie o 3 324,0 tys. zł, z tego: 11 gminom (w tym dwóm miastom na prawach powiatu) o 2 518,9 tys. zł oraz dziewięciu powiatom o 805,1 tys. zł. Kwoty zostały potrącone z kolejnych rat części oświatowej subwencji ogólnej i zgodnie z art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. zwiększyły rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej.

Szczegółowym badaniem objęto pięć wybranych decyzji¹⁵ Ministra Finansów w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 2 945,8 tys. zł (88,6% łącznej kwoty zmniejszeń). Ustalono, że zostały one wydane prawidłowo, bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi procedurami¹⁶. Korekt dokonano w związku ze stwierdzeniem błędnych danych w systemie informacji oświatowej, stanowiących podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej.

(akta kontroli str. 1445-1451, 1488-1490, płyta_CD3 poz. 251-312, 1902-1904)

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t., na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej odliczono 0,4% ogólnej kwoty tj. 199 343,6 tys. zł. W wyniku zwiększeń środkami z rezerwy celowej poz. 73 i poz. 62 (o 51 083,3 tys. zł) oraz zasilenia środkami ze zmniejszeń części oświatowej subwencji ogólnej na 2020 r. (o 3 324,0 tys. zł), rezerwa części oświatowej subwencji po zmianach wyniosła 253 750,9 tys. zł. Minister podzielił całą kwotę na podstawie sześciu wniosków Ministra Edukacji Narodowej, w oparciu o *Kryteria podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2020*¹⁷ zaakceptowane przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Środki z rezerwy zostały terminowo przekazane na rachunki gmin (212 324,3 tys. zł, na podstawie 3 360 decyzji), powiatów i miast na prawach powiatu w części powiatowej (40 691,7 tys. zł, na podstawie 413 decyzji) i województw (734,9 tys. zł, na podstawie 12 decyzji), stosownie do wymogów określonych w art. 28 ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t.

(akta kontroli str.1905-1974, płyta_CD1)

¹⁴ Dz. U. poz. 2446, ze zm.

¹⁵ Decyzje nr: ST5.4755.2.2020.4.BPU z dnia 21.07.2020 r., ST5.4755.6.2020.3.IWA z dnia 14.08.2020 r., ST5.4755.1.2020.4.BPU z dnia 14.08.2020 r., ST5.4755.18.2020.4.IWA z dnia 16.09.2020 r., ST5.4755.14.2019.4.IWA z dnia 16.09.2020 r., Wyboru decyzji dokonano w sposób celowy, według osądu kontrolera, biorąc pod uwagę najwyższe kwoty zwrotu.

¹⁶ Obowiązujące w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego *Procedury wydawania decyzji w sprawach zmniejszenia lub zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego kwot części oświatowej subwencji ogólnej*, z dnia 28 września 2019 r.

¹⁷ Kryteria z dnia 2 kwietnia 2020 r. (znak: DWST-WSST.356.2828.2020.BK).

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

Wydatki części wyrównawczej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 13 285 240,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do 13 235 168,4 tys. zł. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem kwotę 13 235 167,6 tys. zł (prawie 100,0% planu po zmianach). Całość tej kwoty została przekazana terminowo w dwunastu ratach miesięcznych, stosownie do wymogu określonego w art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t. Część wyrównawczą otrzymało 2 136 gmin, 315 powiatów i 14 województw.

Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., Minister wydał 53 decyzje, którymi zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2020 r. dla 47 gmin o łączną kwotę 4 298,2 tys. zł. Kwota ta została potrącona z kolejnych rat subwencji, bądź zwrócona przez gminy i zasilila rezerwę subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t., Minister wydał trzy decyzje zwiększające kwotę wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin na 2020 r. dla trzech gmin na łączną kwotę 188,4 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto pięć decyzji¹⁸ Ministra zmniejszających część wyrównawczą subwencji (na łączną kwotę 1 982,8 tys. zł, tj. 46,1% łącznej kwoty zmniejszeń) oraz wszystkie decyzje zwiększające wpłaty część równoważącą subwencji. Wszystkie badane decyzje zostały wydane w wyniku złożenia przez gminy, za pośrednictwem właściwych regionalnych izb obrachunkowych, korekt sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2016-2018. W trzech badanych przypadkach, dokonywano stosownych potrąceń z kolejnej należnej raty, w dwóch przypadkach zobowiązano gminy do zwrotu nienależnej kwoty, a w trzech przypadkach zobowiązano do zapłaty należnej kwoty wraz z odsetkami w związku z zaniżeniem kwoty części równoważącej. Badane decyzje zostały wydane zgodnie z obowiązującymi procedurami wydawania decyzji MF.

(akta kontroli str. 1478-1484, 1497-1500, 1541-1705, 1867-1900, płyta_CD3 poz. 36-54, 2219-2222)

Część równoważąca i część regionalna subwencji ogólnej

Wydatki części równoważącej i części regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 2 938 412,0 tys. zł zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do kwoty 2 606 438,5 tys. zł, która w prawie 100% (tj. 2 606 437,1 tys. zł) została przekazana 1 530 gminom, 379 powiatom oraz 15 województwom. Podziału części równoważącej dla gmin i powiatów dokonano zgodnie z wymogami określonymi w art. 21a i art. 23a ustawy o dochodach j.s.t. Wysokość kwoty części regionalnej dla województw została ustalona na podstawie art. 70b ustawy o dochodach j.s.t. 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 j.s.t. Część regionalna subwencji ogólnej w okresie od stycznia do września 2020 r. została wypłacona w wysokości 90% i w związku z niewystąpieniem przesłanek, o których mowa w art. 70a ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t., od października 2020 r. jej wypłata została zwiększona i wyrównana do pełnej wysokości (100%).

¹⁸ Decyzje nr. ST3.4755.1.2020 z 09.06.2020 r., ST3.4755.3.2020 z 09.06.2020 r., ST3.4755.9.2020 z 09.06.2020 r., ST3.4755.6.2018 z 16 marca 2018 r., ST3.4755.34.2018 z 22 marca 2018 r., ST3.4755.37.2018 z 27 marca 2018 r., ST3.4755.41.2018 z 19 kwietnia 2018 r., ST3.4755.43.2018 z 25 kwietnia 2018 r., ST3.4755.60.2018 z 26 października 2018 r., ST3.4755.62.2018 z 5 grudnia 2018 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

W 2020 r. nie było przypadku zmniejszenia jednostce samorządu terytorialnego kwoty części równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej.

(akta kontroli str. 1497-1500, 1541-1705)

Część rekompensująca subwencji ogólnej

Środki na wydatki części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin ujęte zostały zaplanowane na rok 2020 rezerwie celowej¹⁹. Na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 23 listopada 2020 r.²⁰ dokonano zmian w części 82 zwiększając wydatki o kwotę 11 190,4 tys. zł z przeznaczeniem na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin. Wydatki te zrealizowano w całości na rzecz trzech gmin (miasta: Legnica, Wałbrzych i Gliwice), wymienionych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2019. O wysokości przyznanej części rekompensującej subwencji ogólnej na 2020 r. gminy zostały powiadomione pismami z 23 listopada 2020 r.²¹ Środki zostały terminowo (tj. 25 listopada 2020 r.) i w prawidłowej wysokości przekazane na rachunki tych gmin.

Podstawą do określenia kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej były dane za 2019 r. zawarte w trzech wnioskach gmin 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. Wnioski te zostały sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych²² i zawierały informacje, o których mowa w § 3 ust. 2 tego rozporządzenia.

(akta kontroli str. 1501-1522, 1532-1533, płyta_CD3 poz. poz. 36-54)

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły łącznie 1 020 044,1 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Ich planowanie i realizacja odbywały się w ramach dwóch rezerw subwencji ogólnej, tj.:

- rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., planowanej na etapie tworzenia ustawy budżetowej, 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 ustawy o dochodach j.s.t. planowanej na etapie tworzenia ustawy budżetowej, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Rezerwa została utworzona w miejsce zlikwidowanej dotychczasowej rezerwy celowej z poz. 54, przeznaczonej na dotacje dla województw na dofinansowanie dróg wojewódzkich. Podział rezerwy następuje pomiędzy województwa, gdzie powierzchnia dróg wojewódzkich na jednego mieszkańca i jest wyższa od średniej krajowej;

¹⁹ 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.

²⁰ Decyzja nr MF/ST3.4143.3.1.2020.MF.5844.

²¹ Pisma nr: ST3.4750.34.2020, ST3.4750.35.2020 i ST3.4750.36.2020.

²² Dz. U. Nr 65, poz. 599, ze zm.

- rezerwy, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. tworzonej w trakcie realizacji budżetu ze zwróconych nienależnych kwot części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej (ustalonych na bieżący rok budżetowy), powiększonej o nierozdzielone środki części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin; podziału rezerwy dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych po uzgodnieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 1523-1528, 1975-2274, płyta_CD3 poz. 37, 55-71)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki z rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., w kwocie 335 999,0 tys. zł zostały rozdysponowane w całości przez Ministra Finansów w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury. W związku ze złym stanem technicznym obiektów mostowych oraz niewystarczającym poziomem finansowania utrzymania tych obiektów²³, Ministrowie Finansów i Infrastruktury postanowili w 2020 r. utrzymać kryteria podziału rezerwy obowiązujące podczas naboru wniosków w roku 2019²⁴, tj. preferowanie projektów obejmujących budowę lub przebudowę obiektów inżynierskich, którym nadane zostały jednolite numery inwentarzowe i posiadających decyzję o pozwoleniu na budowę oraz projektów dotyczących remontów dróg lub obiektów inżynierskich na drogach krajowych i wojewódzkich w miastach na prawach powiatu. Pierwszeństwo w otrzymaniu środków z rezerwy miały jednostki samorządu terytorialnego, które wcześniej nie korzystały z tej formy dofinansowania oraz jednostki realizujące zadania na obiektach wpisanych do rejestru zabytków. Założono, że poziom dofinansowania nie będzie wyższy niż 50% wartości zadania, a w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków nie wyższy niż 75% wartości zadania.

Projekt podziału środków rezerwy subwencji ogólnej na rok 2020, przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, został pozytywnie zaopiniowany przez Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 19 maja 2020 r.

Ustalono, że środki z rezerwy zostały przekazane w pięciu transzach dla 110 jednostek samorządu terytorialnego (34 miasta na prawach powiatu – 187 443,5 tys. zł, 63 powiaty – 82 876,5 tys. zł, 13 województw – 65 679,0 tys. zł) na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 291 901,0 tys. zł,
- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2 000 pojazdów na dobę (w Świnoujściu) w kwocie 25 000,0 tys. zł,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 19 098,0 tys. zł.

Na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 4 ustawy o dochodach j.s.t., jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznaniu środków z powyższej rezerwy.

(akta kontroli str.2161-2214, płyta_CD2)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki z rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 70d ustawy o dochodach j.s.t., w kwocie 302 000,0 tys. zł zostały

²³ Wskazywanym w wynikach kontroli przeprowadzonej przez NIK w zakresie utrzymania obiektów mostowych i tuneli oraz zarządzania obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową.

²⁴ Kryteria podziału rezerwy dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zostały pozytywnie zaopiniowane Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 25 września 2019 r.

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. Rezerwa ta, w związku z nowelizacją ustawy o dochodach j.s.t.²⁵, zastąpiła dotychczasową rezerwę celową budżetu państwa przeznaczoną na dotacje dla województw na dofinansowanie dróg. Na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t. jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o planowanych i ostatecznych kwotach przyznanej rezerwy.

(akta kontroli str. 1452-1455, 1501-1522, 1526, 1541-1705)

Utworzona na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 29, 30 kwietnia, 29 czerwca oraz 8 grudnia 2020 r.²⁶ rezerwa, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., w łącznej wysokości 382 045,1 tys. zł, została w całości podzielona pomiędzy gminy (256 288,2 tys. zł), powiaty (95 749,3 tys. zł) i województwa (30 000,0 tys. zł). Minister, stosownie do wymogu określonego w art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t., dokonał podziału rezerwy zgodnie z zasadami przyjętymi 7 kwietnia 2020 r. i 26 listopada 2020 r. przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, z tego:

- kwota 162 107,8 tys. zł została przeznaczona dla 1006 gmin, w których dochody podatkowe za rok 2019, powiększone o część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej ustalone na 2020 r. i pomniejszone o wpłaty, o których mowa w art. 29 ustawy o dochodach j.s.t., ustalone na 2020 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe od 85% średnich dochodów wszystkich gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
- kwota 69 418,5 tys. zł została przeznaczona dla 25 gmin i 7 powiatów, których wydatki w Dziale 852 - Pomoc społeczna w 2019 r. były wyższe od 500 000 zł i udział utraconych środków na skutek przymusowej restrukturyzacji PBS w Sanoku w wydatkach w Dziale 852 - Pomoc społeczna za 2019 r. jest wyższy od 5%. Udział utraconych środków na skutek przymusowej restrukturyzacji PBS w Sanoku w wydatkach w Dziale 852 - Pomoc społeczna za 2019 r., mógł być niższy od 5% w przypadku, gdy wydatki jednostki w tym Dziale w relacji do wydatków ogółem w 2019 r. był wyższy niż 8% (szczegółowy opis w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*);
- kwota 60 511,2,0 tys. zł została przeznaczona dla 87 gmin, które w 2020 r. dokonały wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w wysokości wynikającej z art. 29 ustawy o dochodach j.s.t. (w kwocie należnej za trzy kwartały), i w których dochody podatkowe, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przyjęte do wyliczenia wpłat na rok budżetowy są niższe od 2 000% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin, w przeliczeniu na mieszkańca kraju²⁷;
- kwota 30 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 295 powiatów, które w 2019 r. otrzymały z budżetu państwa dotacje celowe na realizację bieżących zadań własnych z zakresu domów pomocy społecznej;
- kwota 30 000,0 tys. zł została przyznana dla sześciu województw, w których dochody podatkowe za rok 2019, powiększone o część wyrównawczą i część regionalną subwencji ogólnej ustalone na 2020 r. i pomniejszone o wpłaty,

²⁵ Art. 70d został dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1951).

²⁶ Decyzja Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

²⁷ Kryterium określone w stanowisku Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie podziału rezerwy subwencji ogólnej na 2020 r.

o których mowa w art. 70a ustawy o dochodach j.s.t., ustalone na 2020 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe od 90% średnich dochodów wszystkich gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały odpowiednio poinformowane o przyznaniu środków z rezerwy²⁸. Środki przekazano na rachunki właściwych jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z art. 36a ust. 5 ustawy o dochodach j.s.t.

(akta kontroli str. 1471-1474, 1524-1525, 1528, 1537-1538, 1975-2160)

Kontrola i nadzór dysponenta części 82 nad prawidłowością realizacji wydatków, o których mowa w art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹, realizowane były w formie pisemnych analiz kwartalnych sporządzanych przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego (dalej: Departament ST) i przedkładanych nadzorującemu Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów. W zakresie realizacji planów w układzie zadaniowym, ze względu na ze względu na kategorię wydatków³⁰, ograniczała się do monitorowania ich poziomu w stosunku do planu oraz upływu czasu i była realizowana również w formie pisemnych kwartalnych analiz.

(akta kontroli str. 1512-1522, 1788, 2232-2302)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W toku kontroli ustalono, że na podstawie zasad podziału środków z rezerwy subwencji ogólnej w 2020 r., o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t, przyjętych 7 kwietnia 2020 r. przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Minister dokonał podziału środków w łącznej kwocie 69 418,5 tys. zł pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 36a ust. 1 pkt 2 lit. a (tj. realizujących zadania własne z zakresu pomocy społecznej).

Środki te zostały rozdzielone z uwzględnieniem kryterium wysokości wydatków w Dziale 852 - *Pomoc społeczna* w 2019 r. (wyższe od 500 000 zł) oraz dodatkowych kryteriów, które nie zostały przewidziane w przepisach. Przyznanie środków uzależniono bowiem także od tego, czy jednostka utraciła środki wskutek wszczęcia przymusowej restrukturyzacji PBS w Sanoku, a udział utraconych środków w wydatkach w Dziale 852 - *Pomoc społeczna* za 2019 r. jest wyższy od 5% (udział mógł być niższy niż 5% w przypadku, gdy wydatki jednostki w tym dziale w relacji do wydatków ogółem w 2019 r. były wyższe niż 8%). Przyjęcie takich kryteriów było niezgodne z art. 36a ust. 2 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., w myśl którego środki z przedmiotowej rezerwy są dzielone z uwzględnieniem wysokości środków na zadania zakresu pomocy społecznej; przekazanych z budżetu państwa w roku bazowym lub wydatkowanych w roku bazowym.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Sebastian Skuza wyjaśnił, że *Ustawa określa (...) kierunkowo kryteria podziału rezerwy subwencji ogólnej, natomiast ich uszczegółowienie następuje w drodze uzgodnienia z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego. Beneficjentami rezerwy są bowiem jednostki samorządu terytorialnego. Przewidziana w ustawie możliwość uzgodnienia szczegółowych kryteriów podziału rezerwy subwencji ogólnej ma na celu uwzględnienie z jednej*

²⁸ Pismami z dnia: 30 kwietnia 2020 r., 5 maja 2020 r., 25 czerwca 2020 r. i 9 grudnia 2020 r

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, dalej: ufp.

³⁰ Dysponent części 82 odstąpił od definiowania celów i mierników do pomiaru stopnia realizacji planów w układzie zadaniowym. Subwencja ogólna jest wydatkiem, którego wysokość wynika z algorytmów określonych w ustawie o dochodach j.s.t. Jest przekazywana na rachunki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w ustawowo określonych ratach i terminach. O przeznaczeniu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

strony aktualnych i najpilniejszych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej strony ograniczonej kwoty rezerwy, która nie pozwala na dofinansowane jednostek samorządu terytorialnego na podstawie wszystkich kryteriów wymienionych w ustawie. (...) Przyjmowane dotychczas kryteria podziału rezerwy subwencji ogólnej, niezależnie od tego, czy dotyczyły niższych od średnich dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (art. 36a ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), czy też gmin, które w roku budżetowym dokonały wpłat do budżetu państwa, i w których wskaźnik G jest niższy od 2000% wskaźnika Gg (art. 36a ust. 1 pkt 3 przywołanej ustawy), nie były stosowane wprost w brzmieniu zapisanym w ustawie, ale zawsze były doprecyzowywane (uszczegóławiane). (...) Należy również zwrócić uwagę, iż w odniesieniu do kryterium określonego w art. 36a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, już sama ustawa w art. 36a ust. 2 pkt 1 zawiera pewnego rodzaju doprecyzowanie sposobu podziału środków przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania własne z zakresu pomocy społecznej. Na podstawie tego kryterium podział środków rezerwy powinien uwzględniać przekazane na te zadania środki z budżetu państwa lub wysokości wydatków na te zadania wykonanych w roku bazowym. Użycie wyrazu „lub” daje możliwość wyboru sposobu podziału omawianej rezerwy. Raz jeszcze pragnę podkreślić, że corocznie kryteria, kwoty i sposób podziału rezerwy są dyskutowane i uzgadniane wspólnie ze stroną samorządową Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Przyjęty w stanowisku z dnia 7 kwietnia 2020 r. Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego podział kwoty 69.418.498,00 zł między gminy i powiaty spełniał wymagania z art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i odpowiadał na pilne potrzeby w zakresie dofinansowania samorządów z obszaru województwa podkarpackiego realizujących zadania własne z zakresu pomocy społecznej istotne dla społeczności lokalnej. Podział ten został więc dokonany na podstawie kryterium ustawowego, tj. z uwzględnieniem wysokości wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej wykonanych w roku bazowym (2019 r.).

Dyrektor Departamentu ST, podobnie jak Sekretarz Stanu wskazał, że kryteria podziału rezerwy zamieszczone w stanowisku Zespołu z dnia 7 kwietnia 2020 r. mieszczą się w kryteriach wymienionych w ustawie, tj. konkretnie w kryterium wynikającym z art. 36a ust. 1 pkt 2 lit a (zadania z zakresu pomocy społecznej), które to kryterium zgodnie z dyspozycją ust. 3 pkt 3 tego artykułu zostało dodatkowo uszczegółowione o sposób podziału, zgodnie z wolą strony samorządowej.

Współprzewodniczący Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego³¹ wyjaśnił, że (...) Zgodnie z właściwością Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych (...) opiniuje podział rezerwy stanowiąc reprezentację jednostek samorządu terytorialnego (...) natomiast podział dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Problem przymusowej restrukturyzacji Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku obsługującego 34 jednostki samorządu terytorialnego, mające zdeponowane w ww. Banku wszystkie środki publiczne, był przedmiotem szerokich debat publicznych i wniosków do instytucji rządowych o pilne podjęcie działań, bez których wykonywanie podstawowych zadań własnych i zleconych dla obywateli nie byłoby możliwe (...) Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego pozytywnie zaopiniowali propozycję Ministerstwa Finansów, która pozwalała poszkodowanym samorządom zapewnić płynność finansową i utrzymać świadczenie zadań własnych

³¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano wyjaśnienia od Współprzewodniczącego Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych KWRiST.

dla mieszkańców, w tym zadań z zakresu pomocy społecznej. Sytuacja, która dotknęła poszkodowane jednostki samorządu terytorialnego jest od nich niezależna i niezawiniona, stąd też istniało zgodne przekonanie strony samorządowej, iż poszkodowane jednostki powinny otrzymać w możliwie najszybszym terminie rekompensatę, aby zapewnić ciągłość świadczenia usług publicznych, a sytuacja niniejsza jest zgodna z warunkami dysponowania rezerwy subwencji ogólnej. Strona samorządowa wniosowała jednocześnie o zmianę przepisów prawa w kierunku wyeliminowania możliwości powtórzenia analogicznych sytuacji w przyszłości, gdy środki publiczne jednostek samorządu terytorialnego znajdujące się na rachunkach bankowych nie podlegają jakimkolwiek zabezpieczeniom i ulegają umorzeniu.

W ocenie NIK, dokonując podziału rezerwy uwzględniono dodatkowe nieprzewidziane w art. 36a ust. 2 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. kryterium, którym była utrata środków jednostek samorządu terytorialnego zgromadzonych na rachunkach bankowych. Przyjęcie tak sformułowanego kryterium pomimo, iż formalnie odwołuje się ono do wymogów określonych w ustawie, tj. uwzględnia wysokość wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej, nie służy wsparciu jednostek wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej lecz ma na celu zrekompensowanie utraty środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Skutkiem tego przy podziale środków w łącznej kwocie 69 418,5 tys. zł zawężono krąg jednostek uprawnionych do otrzymania środków z części rezerwy subwencji ogólnej realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej tylko do tych, które utraciły środki w wyniku przymusowej restrukturyzacji banku. NIK nie kwestionuje potrzeby udzielenia tym jednostkom wsparcia finansowego, lecz nie może ono pochodzić z podziału środków subwencji ogólnej na podstawie kryterium nieokreślonego w ustawie o dochodach j.s.t.

(akta kontroli str.1982-2045, 2087-2160, płyta_CD3 poz. 11, 55-71)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Minister Finansów wykonując budżet państwa w 2020 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego rzetelnie i zgodnie z przepisami, dokonał wyliczeń poszczególnych części subwencji ogólnej należnych jednostkom samorządu terytorialnego oraz wysokości wpłat do budżetu państwa, przekazał środki poszczególnych części subwencji ogólnej. Rozdysponowanie środków rezerwy subwencji ogólnej do jednostek samorządu terytorialnego, poza jednym przypadkiem, zostało dokonane zgodnie z przepisami ustawy o dochodach j.s.t.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2020 r. przez dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego:

- 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) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 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.

W okresie do zakończenia kontroli, nie dokonywano korekt objętych kontrolą sprawozdań.

(akta kontroli str. 1512-1522, 1706-1792, 2472)

3.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 82 przeprowadzono na próbie 164 zapisów księgowych na łączną kwotę 1 530 806,0 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 159 zapisami na łączną kwotę 10 091 031,7 tys. zł, dobranymi w sposób celowy. 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 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. 1218-1406, 1793-1860, płyta_CD2, płyta_CD3 poz. 1-26, 2225-2231)

OCENA CZĄSTKOWA

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

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań na koniec 2020 r., zostały sporządzone terminowo i stosownie do przepisów rozporządzeń w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywały, że księgi te prowadzone były nieprawidłowo. W ocenie NIK przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych.

B. Część 84 – Środki własne Unii Europejskiej

OBSZAR

1. Wydatki

1.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W części 84 – Środki własne Unii Europejskiej realizowane były wydatki dotyczące składki jaką Polska przekazuje do budżetu Unii Europejskiej (dalej: UE) w ramach tzw. *systemu środków własnych Unii Europejskiej*. W 2020 r. składkę obliczono zgodnie z metodologią UE. Do środków własnych zgodnie z obowiązującymi przepisami³² zalicza się następujące kategorie wydatków:

³² W latach 2014-2020 system ten funkcjonuje w oparciu o następujące przepisy:
- decyzję Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2014/335/ UE, Euratom), (Dz. Urz. UE L 168 z 7 czerwca 2014 str. 105),
- rozporządzenie Rady (UE, Euratom) Nr 609/2014 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 (Dz. Urz. UE L 168 z 7 czerwca 2014, str. 39, ze zm.).

- 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,
- wpłata z tytułu rabatu brytyjskiego,
- 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 ujmowane są one w § 8510 – *wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto*.

Wysokość składki z tytułu VAT określa się przez zastosowanie jednolitej stawki, wyznaczonej przez Komisję Europejską (dalej: KE) do zharmonizowanej podstawy VAT, obliczonej przez państwo członkowskie w zgodzie z zasadami wspólnotowymi. Wpłaty te ujmowane są 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. Do końca roku gospodarczego 2016/2017 w skład TŚW wchodziły także opłaty cukrowe nakładane na producentów cukru i izoglukozy oraz przetwórców w ramach wspólnej organizacji rynku cukru. W odniesieniu do tradycyjnych środków własnych Unii Europejskiej państwa członkowskie odprowadzają do budżetu ogólnego UE 80% pobranych opłat, natomiast pozostałe 20% zatrzymują jako tzw. *koszty poboru*. Opłaty te ujmowane są w § 8530 – *wpłaty z tytułu udziału w opłatach celnych i rolnych*.

Wpłata z tytułu rabatu brytyjskiego oznacza finansowanie przez wszystkie kraje członkowskie mechanizmu korekty brytyjskiej wpłaty do wspólnotowego budżetu UE z tytułu środka własnego VAT i DNB. Udział Niemiec, Niderlandów, Austrii i Szwecji w finansowaniu tego mechanizmu został zredukowany do 25% wysokości pełnej kwoty wpłaty. W klasyfikacji wydatków budżetu państwa jest on ujmowany w § 8560 – *wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego*.

Wpłata na finansowanie mechanizmów korekcyjnych (obniżenie wkładów opartych na DNB) ustalonych na lata 2014-2020 dla Danii, Niderlandów i Szwecji oraz na lata 2014-2016 dla Austrii. W klasyfikacji wydatków budżetu państwa, została ujęta w § 8570 – *wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB*.

(akta kontroli str. 264-289, 370-386)

Całkowita szacowana wysokość składki na 2020 r. wyniosła 23 327 650,8 tys. zł³³ i została obliczona na podstawie przedłożonego przez KE projektu budżetu UE na 2020 r. wyrażonego w euro, który zakładał wysokość polskiej wpłaty na poziomie 5 450,4 mln euro.

W ustawie budżetowej na rok 2020 w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej wydatki zaplanowano w kwocie 21 327 650,0 tys. zł, a kwotę 2 000 000,0 tys. zł umieszczono w rezerwie celowej³⁴. Decyzję o umieszczeniu części środków na

³³ Kwota przeliczona przy uwzględnieniu przyjętego na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Środków Własnych UE kursu - 4,28 zł/euro. W przyjętym budżecie UE na 2020 r. polska składka wyniosła 5 450,1 mln euro, co odpowiada kwocie 23 199,9 mln zł. 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. W 2020 r. kurs płatności składki wynosił 4,2568 zł/euro.

³⁴ Cz. 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 Unii Europejskiej.

zapłatę polskiej składki do budżetu UE w rezerwie celowej podjęto w związku z występującymi w poprzednich latach znaczącymi zmianami wysokości polskiej składki do budżetu UE oraz mając na względzie optymalizację zarządzania skutkami uchwalonych w 2020 r. korekt budżetowych UE.

(akta kontroli str. 261-263, 346-358, 378-380)

W odniesieniu do roku 2020 KE przedłożyła projekty dziewięciu korekt do budżetu ogólnego UE:

- korekta nr 1 – pomoc dla Grecji w związku z nasilającymi się migracjami, natychmiastowe działania w odpowiedzi na COVID-19, zwalczanie skutków trzęsienia ziemi w Albanii – wzrost składki członkowskiej dla Polski o 2 441,2 tys. euro (z tytułu DNB),
- korekta nr 2 – udzielanie wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych i dalsze wzmocnienie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (*RescEU*) w odpowiedzi na COVID-19 – wzrost składki dla Polski o 48 256,1 tys. euro (z tytułu DNB),
- korekta nr 3 – rozliczenie nadwyżki budżetowej za 2019 r. – zmniejszenie składki dla Polski o 101 507,3 tys. euro (z tytułu DNB),
- korekta nr 4 – uruchomienie Funduszu Solidarności na rzecz Portugalii, Hiszpanii, Włoch i Austrii – wzrost składki dla Polski o 8 594,6 tys. euro (z tytułu DNB),
- korekta nr 5 – kontynuacja wsparcia na rzecz uchodźców z Syrii i państw przyjmujących (Jordania, Liban i Turcja) – wzrost składki dla Polski o 5 298,7 tys. euro (z tytułu DNB),
- korekta nr 6 – zapewnienie środków na płatności w celu sfinansowania szczepionek przeciwko COVID-19 oraz dodatkowych potrzeb w zakresie płatności na spójność po przyjęciu inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa (*CRII+*) – wzrost składki dla Polski o 195 232,3 tys. euro (z tytułu DNB),
- korekta nr 7 - aktualizacja podstaw środków własnych z tytułu VAT i DNB, prognozy tradycyjnych środków własnych oraz wielkości rabatu brytyjskiego - wzrost składki o 124 432,6 tys. euro,
- korekta nr 8 – uruchomienie Funduszu Solidarności na rzecz Chorwacji, Polski oraz siedmiu³⁵ państw członkowskich na wypłacenie zaliczek w związku z wystąpieniem poważnego zagrożenia zdrowia publicznego (wydatki związane z COVID 19) – wzrost składki o 23 612,6 tys. euro (z tytułu DNB),
- korekta nr 9 – zwiększenie środków na płatności w czterech³⁶ działach oraz dostosowania po stronie dochodów i wydatków – wzrost składki o 69 344,9 tys. euro (z tytułu DNB)

W efekcie przyjętych korekt polska składka do budżetu UE została ustalona na ok. 5 825 786,3 tys. euro, tj. ok. 24 799 207,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 243-260, 378-385)

Ponadto w czerwcu 2020 r. w związku aktualizacją danych makroekonomicznych wystąpiła dodatkowa wpłata składki w wysokości 10 390,8 tys. zł (zmniejszenie składki z tytułu środka własnego DNB w kwocie ok. 436 028,8 tys. zł oraz wzrost z tytułu środka własnego VAT o ok. 446 419,6 tys. zł).

W trakcie roku, w związku z koniecznością sfinansowania działań wynikających z pandemii COVID-19, zmieniono przeznaczenie całości środków przewidzianych na uzupełnienie płatności składki do budżetu UE w rezerwie celowej poz. 8.

³⁵ HR, DE, EL, HU, IE, PT i ES.

³⁶ Działy: 1a - *Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*; 1b – *Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna*; 2 – *Zrównoważony wzrost gospodarczy, zasoby naturalne i 4 – Globalny wymiar Europy*.

Limit wydatków części 84 został zwiększony o 2 264 757,0 tys. zł do 23 592 407,0 tys. zł na podstawie ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020³⁷.

(akta kontroli str. 290-369)

Minister Finansów decyzjami w sprawie zmian w budżecie zwiększył w 2020 r. limit wydatków części 84:

- 1) o 1 021 786,6 tys. zł na podstawie opinii³⁸ Komisji Finansów Publicznych (po uprzednim zwróceniu się do Rady Ministrów o zgodę na sfinansowanie płatności składki zgodnie z art. 167 ust. 2 i 4 ufp z tego:
 - o 721 786,6 tys. zł ze środków rezerw celowych budżetu państwa, po zmianie ich przeznaczenia:
 - ✓ 500 000,0 tys. zł z rezerwy celowej poz. 8³⁹,
 - ✓ 150 000,0 tys. zł z poz. 35⁴⁰,
 - ✓ 50 000,0 tys. zł z poz. 44⁴¹,
 - ✓ 21 786,6 tys. zł z poz. 16⁴²,
 - o 300 000,0 tys. zł z części budżetowej 79⁴³ z wydatków zablokowanych przez dysponenta części na podstawie art. 177 ufp.
z przeznaczeniem na uzupełnienie płatności polskiej składki do budżetu UE z tytułu środka własnego DNB.
- 2) o 213 316,1 tys. zł z rezerwy celowej poz. 8⁴⁴, na podstawie art. 31n ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-2019, innych chorób zakaźnych oraz wywołanymi nimi sytuacji kryzysowych⁴⁵ z przeznaczeniem na sfinansowanie wpłaty polskiej składki członkowskiej z tytułu tradycyjnych zasobów własnych (opłat celnych).

(akta kontroli str. 300-330)

Z przyznanych w części 84 środków z rezerw celowych wykorzystano kwotę 935 102,7 tys. zł, tj. 100%.

(akta kontroli str. 1179-1181)

W efekcie zmian w planie finansowym limit środków w 2020 r. w części 84 został ustalony na 24 827 509,7 tys. zł.

Ponadto Minister Finansów dokonał w części 84 czterech zmian⁴⁶ w planie finansowym, przenosząc wydatki między paragrafami klasyfikacji budżetowej dostosowując kwoty do płatności składki z poszczególnych tytułów.

(akta kontroli str. 293, 296, 317, 387-396, płyta_CD_4)

Wydatki w części 84 zostały zrealizowane w kwocie 24 827 509,7 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Wydatki zrealizowane w roku 2020 stanowiły 114,3% wydatków roku 2019. Wzrost wynikał m.in. z aktualizacji danych makroekonomicznych (wzrost wpłaty z tytułu środka własnego VAT) oraz działań związanych z COVID-2019 (wzrost wpłaty na sfinansowanie wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych, sfinansowanie szczepionek).

(akta kontroli str. 435-439)

³⁷ Dz. U. poz. 1919.

³⁸ Opinia nr 60 Komisji Finansów Publicznych w sprawie sfinansowania zwiększonego wydatku w 2020 r. na wypłatę do budżetu UE polskiej składki członkowskiej uchwalona na posiedzeniu dnia 27.10.2020 r.

³⁹ Rezerwa celowa, cz. 83 poz. 8, decyzja MF/IP6.4143.3.803.2020.MF.5151 z dnia 29.10.2020 r.

⁴⁰ Rezerwa celowa, cz. 83 poz. 35, decyzja MF/WM3.4143.2.2020.MF.5143 z dnia 29.10.2020 r.

⁴¹ Rezerwa celowa, cz. 83 poz. 44, decyzja MF/WM3.4143.3.1.2020.MF.5128 z dnia 29.10.2020 r.

⁴² Rezerwa celowa, cz. 83 poz. 16, decyzja MF/WM3.4143.3.3.2020.MF.5144 z dnia 29.10.2020 r.

⁴³ Część 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, decyzja MF/BP2.4143.20.1.2020.DROZ z dnia 29.10.2020 r.

⁴⁴ Rezerwa celowa, cz. 83 poz. 8, decyzja MF/IP6.4143.3.957.2020.MF.6375 z dnia 17.12.2020 r.

⁴⁵ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

⁴⁶ Decyzje nr: 84.3122.3.1.2020.TR z dnia 12.03.2020 r.; 84.3122.3.2.2020.TR z dnia 9.07.2020 r.; 84.3122.3.3.2020.TR z dnia 28.10.2020 r.; 84.3122.3.4.2020.TR z 17.11.2020.

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.

W 2020 r. zapłacono odsetki karne z tytułu zwłoki w przekazywaniu środków własnych UE w kwocie 482,4 tys. zł⁴⁷, z tego:

- 96,9 tys. zł, zapłacone 30 kwietnia 2020 r., w związku z ustaleniami kontroli KE w 2018 r.⁴⁸ Kwota 124,2 tys. zł, od której naliczone zostały odsetki została zapłacona 23 kwietnia 2019 r., w wyniku decyzji Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS),
- 177,5 tys. zł, zapłacone 30 kwietnia 2020 r., w związku z ustaleniami kontroli KE w 2010 r.⁴⁹ Kwota 41,0 tys. zł, od której naliczone zostały odsetki została zapłacona 23 kwietnia 2019 r., w wyniku decyzji KAS,
- 208,0 tys. zł, zapłacone 31 sierpnia 2020 r., w związku z ustaleniami kontroli KE w 2015 r.⁵⁰ Kwota 61,5 tys. zł, od której naliczone zostały odsetki została zapłacona 20 sierpnia 2019 r., w wyniku decyzji KAS.

Według wyjaśnień w ww. sprawach *Polska prowadziła korespondencję wyjaśniającą. Ostatecznie nie zdołała przekonać KE, że władze polskie zastosowały w tych przypadkach wszystkie niezbędne środki w celu zapewnienia, aby przedmiotowe kwoty, które uznano za nieściągalne zostały ściągnięte i udostępnione KE. W efekcie Polska musiała udostępnić ww. kwoty, a następnie została wezwana do uiszczenia odsetek za zwłokę za okres od dnia kiedy środki te powinny były zostać udostępnione Komisji.*

(akta kontroli str. 581-734, 745-776, 1112-1114)

Nadzór i kontrola dysponenta części 84, w zakresie realizacji planu w układzie zadaniowym, realizowane były na bieżąco poprzez analizę i ocenę przebiegu realizacji wydatków budżetowych. Przedmiotem tych analiz była terminowość i zgodność wydatków z ich przeznaczeniem w kontekście zmian wprowadzonych w budżecie UE i pozostałych płatności do budżetu UE, jak również zgodność dokonywanych wydatków z wewnętrznymi procedurami płatności.

(akta kontroli str. 370-385, 1149-1155)

W roku 2015 Polska zajmowała dziewiąte, a w latach 2016-2020 ósme miejsce wśród państw Unii Europejskiej pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu UE.

(akta kontroli str. 1156-1161, płyta_CD4 poz. 39-40)

Zobowiązania w części 84 na koniec 2020 r. wyniosły 395 701,5 tys. zł i dotyczyły korekt budżetu UE nr 8 i 9⁵¹, których skutki finansowe zostały rozliczone wraz z płatnością raty za styczeń 2021 r. w kwocie 92 957,5 tys. euro. Na koniec 2020 r. w cz. 84 zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 381, 407-434, 440)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków budżetowych. Kontrola

⁴⁷ Zakwalifikowane w § 8550 – Różne rozliczenia finansowe.

⁴⁸ Sprawozdanie KE nr 18-22-1, pkt 3.3.1A. Sprawa była przedmiotem kontroli w ramach konta B, opisana w raporcie OWNRES PL/2016/32.

⁴⁹ Sprawozdanie KE nr 10-22-1, pkt 3.1.1B.

⁵⁰ Sprawozdanie KE nr 15-22-1, pkt 3.3C.

⁵¹ Korekty wprowadzono odpowiednio 24 listopada i 15 grudnia 2020 r.

wykazała, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych.

OBSZAR

2. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

2.1 Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2020 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),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

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

W okresie do zakończenia kontroli, nie dokonywano korekt objętych kontrolą sprawozdań.

(akta kontroli str. 408-580, 1142-1148, 1162-1172)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

2.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 84 - Środki własne Unii Europejskiej przeprowadzono na podstawie wszystkich dokonanych w 2020 r. 63 zapisów księgowych i odpowiadających im 126 dowodów księgowych na łączną kwotę 24 827 509,7 tys. zł. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

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

(akta kontroli str. 397-406, 580-1111, 1145-1148, 1173-1178)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia skontrolowanych sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te, obejmujące zapisy dotyczące wydatków oraz związanych z nimi zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo. Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz wydatków, a także zobowiązań na koniec 2020 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo,

stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W ramach systemu kontroli środków własnych Unii Europejskiej w MF, w 2020 r. sporządzono następujące sprawozdania:

- miesięczne sprawozdania sporządzane na podstawie art. 6 ust. 4 lit. a i b rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych,
- sprawozdanie roczne Polskiej Administracji Celnej o działalności i wynikach kontroli za 2016 r. dotyczące systemu środków własnych Wspólnot sporządzone na podstawie art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) Nr 608/2014⁵²,
- sprawozdanie z wyliczenia podstaw środka własnego VAT, przekazane na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89⁵³.

Sprawozdania były przekazywane do KE w terminach określonych w przepisach, na podstawie których sporządzano te dokumenty.

(akta kontroli str. 580-1089, 1156-1161, 1170-1172, płyta_CD4 poz. 1-4, 8-12, 18-23, 41-42)

W 2020 r., w MF prowadzony był rejestr w ramach systemu informatycznego Komisji Europejskiej OWNERS służącego do wymiany on-line informacji, które dotyczą spraw o wykrytych nieprawidłowościach i nadużyciach finansowych w zakresie tradycyjnych środków własnych Unii Europejskiej. Rejestr prowadzony jest w odniesieniu do spraw powyżej 10.000 EUR, dotyczących tradycyjnych środków własnych Unii Europejskiej, o których mowa w art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Nr 608/2014 określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej⁵⁴.

Badanie terminowości zgłaszania do KE informacji o wykrytych nieprawidłowościach i nadużyciach finansowych, które przeprowadzono na próbie 22 spraw, tj. 20,6% zarejestrowanych w 2020 r. w systemie OWNRES spraw⁵⁵ wykazało, że wszystkie sprawy zostały zatwierdzone w terminie określonym w art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Nr 608/2014 określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, tj. w ciągu dwóch miesięcy po zakończeniu każdego kwartału, w którym wykryto nieprawidłowość lub nadużycie.

(akta kontroli str. 5-242, 1115-1141)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

⁵² Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) Nr 608/2014 z 26 maja 2014 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. UE L 168 z 07.06.2014 r., str. 29).

⁵³ Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) Nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE L 155 z 07.06.1989 r., str. 9, ze zm.).

⁵⁴ Przepisy dotyczące informowania o nadużyciach i nieprawidłowościach o wartości powyżej 10.000 EURO mających wpływ na należności dotyczące tradycyjnych zasobów własnych weszły w życie w dniu wejścia w życie decyzji 2014/335/UE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (art. 9 rozporządzenia Rady Nr 608/2014 w zw. z art. 11 decyzji Rady 2014/335/UE).

⁵⁵ Według stanu na dzień 25 stycznia 2021 r. w systemie zarejestrowanych było 107 spraw.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o dokonywanie podziału środków z rezerwy subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego przy zastosowaniu jedynie kryteriów określonych w ustawie o dochodach j.s.t.

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 piśmie⁵⁶ 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia kwietnia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
Podpis

⁵⁶ 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.