



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LBI.410.13.1.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 35/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 20 marca 2024 r.
oraz w związku ze sprostowaniem oczywistych omyłek pisarskich

P/23/049 - Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r., Marian Banaś, Minister Finansów od 4 czerwca do 30 sierpnia 2019 r. Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, od 30 sierpnia do 20 września 2019 r. Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 20 września do 15 listopada 2019 r. Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 9 lutego 2022 r. ¹ Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego do 26 kwietnia 2022 r. Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r. Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie finansowania zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego
Okres objęty kontrolą	Od 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dowodów mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Mariusz Lenkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/113/2023 z 23 czerwca 2023 r. 2. Wojciech Zambrzycki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/112/2023 z 23 czerwca 2023 r. i nr LBI/200/2023 z 8 grudnia 2023 r. (akta kontroli str.1-6)

¹ W okresie od 6 do 26 października 2021 r. jako Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie system finansowania zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wprowadzony w związku ze zmianami systemu podatkowego przeprowadzonymi w latach 2019-2022, którego realizacja wpłynęła na drastyczne osłabienie zarówno kondycji finansowej polskich samorządów, jak i ich konstytucyjnie określonej pozycji ustrojowej. Najwyższa Izba Kontroli zauważa strategiczną – z punktu widzenia interesu publicznego i społecznego – potrzebę utworzenia nowego systemu finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego⁴ gwarantującego ich samodzielność finansową, jak również konieczność wypracowania mechanizmów prawnych w ustawie o finansach publicznych⁵ skutecznie przeciwdziałających dobrowolności w kształtowaniu przez sferę rządową form uznaniowego, doraźnego, zewnętrznego finansowania j.s.t., spoza katalogu źródeł dochodów własnych określonego w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶, które sprzyjają występowaniu zjawisk korupcyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zmiany w systemie podatkowym⁷ opracowane w Ministerstwie Finansów w latach 2019-2022 nie przewidywały samorządom adekwatnej, systemowej rekompensaty ubytków wynikających z przeprowadzonych reform. Doprowadziło to do zachwiania relacji dochodów bieżących do wydatków bieżących polskich samorządów, zwłaszcza w dobie wysokiej inflacji, z których w 2023 roku ponad połowa zaplanowała w uchwałach budżetowych straty na działalności operacyjnej⁸. W konsekwencji j.s.t. wskazywały brak możliwości wykonania ustawowych zadań w chwili uchwalania budżetów oraz całkowite uzależnienie od dodatkowych, doraźnych środków finansowych, którymi zasilano je w trakcie roku, a których wysokość nie była im znana z chwilą planowania budżetów. Ten mechanizm stojący zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w sprzeczności z zasadami decentralizacji władzy publicznej i adekwatnością finansowania zadań publicznych realizowanych przez j.s.t., a określonymi odpowiednio w art. 15 oraz art. 167 ust. 1 i 4 *Konstytucji RP*⁹ uniemożliwiał nie tylko realistyczne sporządzanie rocznych budżetów i wieloletnich prognoz finansowych¹⁰ (o których mowa w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), ale utrudniał również sprawne wykonywanie mandatów przez wybranych w wyborach samorządowych przedstawicieli organów wykonawczych i stanowiących oraz efektywne kierowanie jednostkami samorządowymi.

Ministerstwo Finansów mając do dyspozycji dane planistyczne i sprawozdawcze j.s.t. nie realizowało działań zmierzających do wprowadzenia systemowych rozwiązań naprawczych. Podejmowało natomiast próby ich rekompensowania, przyjmując przy tym nieprawidłowe kryteria, tj. niewynikające z realnych ubytków poszczególnych samorządów spowodowanych zmianami w systemie podatkowym. W konsekwencji samorządy te otrzymywały do 2023 roku z Ministerstwa Finansów środki finansowe w wysokości od 1/5 do ponad ośmiokrotności wysokości ubytków, co świadczy o kształtowaniu finansów samorządowych z naruszeniem art. 9 ust. 1-2 i 4 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*¹¹. Powyższa nieprawidłowość ukazała

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej również: *j.s.t.*

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2267. Ustawa zwana dalej ustawą; o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁷ Za zmiany w systemie podatkowym wpływające na kondycję finansową samorządów rozumie się: [1] zwolnienie z podatku dochodowego osób do ukończenia 26. roku życia, [2] zmiana skali podatkowej z 18% na 17% a następnie na 12% oraz wzrost kwoty wolnej od podatku do 30 000 zł i progu podatkowego do 120 000 zł – szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

⁸ Wyższe wydatki bieżące samorządu niż dochody bieżące.

⁹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

¹⁰ Dalej również: *WPF*.

¹¹ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

istotną dysfunkcję przepisów krajowych w tym zakresie ze szczególnym uwzględnieniem art. 50 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wymaga pilnej zmiany, w kierunku faktycznej, systemowej rekompensaty ubytków wynikającej z realnych obliczeń uwzględniających niezbędny proces konsultacji z samorządami, określony w art. 9 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹². Koniecznych zmian wymagają też obowiązujące od 2015 roku Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego przyjęte przez Radę Ministrów, które dotychczas nie wskazywały wprost, że w przypadku tak istotnych zmian dla budżetów samorządów, jak te wynikające ze zmiany systemu podatkowego, potrzebne jest każdorazowe określanie skutków regulacji w stosunku do każdego z budżetów poszczególnych j.s.t., a nie samorządów jako całości.

Niezapewnienie prawidłowego finansowania zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ukazało szereg kolejnych istotnych nieprawidłowości z tym związanych. Po pierwsze Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niedopuszczalne jest wykorzystywanie samorządowych dochodów własnych przeznaczonych na realizację zadań określanych przez przedstawicieli społeczności lokalnych na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Z ustaleń niniejszej kontroli wynika, że w latach 2018-2023 (do 30 czerwca) polskie samorzady przeznaczyły na ten cel szacunkowo ok. 4,3 mld zł. Jedną z przyczyn tego było nieadekwatne ustalanie cen jednostkowych usług świadczonych przez samorzady w oparciu o cenę jednostkową usługi, a nie faktyczne koszty realizowania zadania, z pominięciem m.in. potrzeby uwzględnienia gotowości do wykonywania zadań i potrzeb szkoleniowych pracowników je realizujących. Po drugie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niezapewnienie odpowiednich środków publicznych na realizację zadań samorządowych utrudnia wóldarzom samorządów realizację obowiązków ciążących na kierownikach jednostek publicznych w zakresie kształtowania siatki wynagrodzeń opartych o odpowiedzialność pracowników realizujących zadanie i wysiłek włożony w ich pracę, tj. składowe określone w art. 18^{3c} §3 Kodeksu Pracy¹³. Utrzymywanie się takiej kondycji finansowej samorządów, doprowadzającej do postępującej pauperyzacji pracowników realizujących zadania w instytucjach samorządowych, może doprowadzić w niedalekiej przyszłości do obniżenia jakości usług publicznych, co powinno zostać wzięte pod uwagę przy pracach nad stworzeniem systemu finansowania zadań realizowanych przez samorzady.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że prace nad stworzeniem prawidłowego systemu finansowania zadań publicznych realizowanych przez samorzady, powinny być prowadzone z uwzględnieniem rosnących wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania oświatowe, gdyż bez usprawnienia systemu finansowania tych zadań – biorąc pod uwagę faktyczne miejsce powstawania kosztów – wszelkie próby stworzenia funkcjonalnego systemu nie będą w pełni prawidłowe. Rozważyć należy również istniejącą potrzebę skategoryzowania poszczególnych rodzajów samorządów, z uwagi na występujące duże różnice w ich potencjałach rozwojowych, uwzględniając przy tym dane demograficzne, aby możliwe było oddziaływanie na ich potrzeby finansowe przy dotychczas zastosowanych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mechanizmach równoważących.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

¹² Dotychczas niezbędna jest jedynie opinia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie wyczerpuje znamion konsultacji.

¹³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).

Zapewnienie finansowania zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą doszło do szeregu zmian w systemie podatkowym, mających wpływ na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, w tym m.in.:

- od 1 sierpnia 2019 r. obowiązywało zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych podatników do ukończenia 26. roku życia¹⁴,
- od 1 października 2019 r. została zmieniona stawka podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych w taki sposób, że za 2019 r. wynosiła ona 17,75%, a od 2020 r. 17% w pierwszym progu podatkowym¹⁵,
- od 1 stycznia 2022 r. podwyższona została kwota pierwszego progu podatkowego z 85 528 zł do 120 000 zł w podatku dochodowym od osób fizycznych, kwota wolna od podatku do 30 000 zł¹⁶ oraz wprowadzona została tzw. ulga dla pracujących seniorów¹⁷,
- od 1 lipca 2022 r. w podatku dochodowym od osób fizycznych zmniejszona została stawka podatkowa z 17% na 12%¹⁸ z mocą obowiązywania dla całego 2022 roku.

Wymienione zmiany spowodowały uszczuplenie wpływów podatkowych z podatku dochodowego od osób fizycznych, a w konsekwencji również uszczuplenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, które na mocy art. 9 ustawy *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* uzyskują procentowy udział we wpływach podatkowych z podatku PIT.

W Ocenie Skutków Regulacji¹⁹ dla zmiany wprowadzonej od 1 sierpnia 2019 r. oraz od 1 października 2019 r. podano odpowiednio 11 854 mln zł i 49 461 mln zł zmniejszenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego w okresie dziesięcioletnim, zaś opis *OSR* w punkcie 6. *Wpływ na sektor finansów publicznych* w części pt. *Źródła finansowania*, był prawie jednakowy dla obu procedowanych ustaw. W tym opisie wskazano w sposób dorozumiany m.in., że ów źródłem sfinansowania tych ubytków będą podjęte w latach wcześniejszych działania mające na celu odbudowę strumienia dochodów podatków i uszczelnienie systemu podatkowego. Poza tym wskazano, że obserwowany w ostatnim okresie wzrost wpływów z podatków PIT i CIT pozytywnie rzutuje na dochody jednostek samorządu terytorialnego. (akta kontroli str. 79-101)

W *OSR* dla zmiany podatkowej wprowadzonej od 1 stycznia 2022 r. skutki w okresie dziesięcioletnim dla jednostek samorządu terytorialnego dotyczyły zmniejszenia ich dochodów o łącznie 112 426 mln zł. W opisie źródeł finansowania tych zmian wskazano, że jednocześnie ustawa przewidywała rozwiązania mające uszczelnić system podatkowy, co przełożyło się miało na wzrost dochodów zarówno budżetu państwa jak i jednostek samorządu terytorialnego. (akta kontroli str. 79, 102-123)

Z kolei dla zmiany wprowadzonej od 1 lipca 2022 r. w *OSR* zawarto, że zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w okresie dziesięcioletnim wynosić

¹⁴ Wprowadzone na mocy ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. poz. 1394).

¹⁵ Wprowadzone na mocy ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1835).

¹⁶ Wprowadzona na mocy ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105, ze zm.).

¹⁷ Wprowadzenie tej ulgi oznaczało nieopodatkowanie dochodów z pracy zarobkowej po osiągnięciu wieku emerytalnego.

¹⁸ Wprowadzona na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265, ze zm.).

¹⁹ Dalej również *OSR*.

będzie 7 290 mln zł. W dokumencie wskazano, że straty samorządów z tytułu niższych wpływów z PIT kompensowane będą poprzez dodatkowo zwiększone kwoty subwencji rozwojowej²⁰ oraz zakładane w kolejnych latach uzupełnienie środków subwencji ogólnej. (akta kontroli str. 79, 124-145)

Łączne skutki wprowadzonych zmian podatkowych dla jednostek samorządu terytorialnego w dziesięcioletnim okresie od ich wprowadzenia wynieść więc miały – zgodnie z obliczeniami zawartymi w OSR – 181 031 mln zł.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Podatków Dochodowych w Ministerstwie Finansów, OSR dotyczyły sektora finansów publicznych z podziałem na budżet państwa i jednostek samorządu terytorialnego w łącznej wielkości, a więc bez określenia skutków dla dochodów poszczególnych samorządów. Dyrektor dodał również, że dokonano szczegółowych analiz w kontekście zapewnienia samorządom odpowiedniego finansowania zadań publicznych²¹. Według Dyrektora „(...) *Mając na względzie wpływ zmian podatkowych na finanse samorządów analizowana była sytuacja finansowa samorządów w oparciu o wieloletnie prognozy finansowe oraz sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego. Dokonano m.in. wspomnianej analizy polegającej na porównaniu łącznych dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT prognozowanych na 2022 r. w wieloletniej prognozie finansowej (wg stanu z 5 maja 2021 r.) z zaplanowanymi na 2022 r. przez Ministra Finansów kwotami dochodów z tych tytułów powiększonymi o kwotę uzupełnienia subwencji ogólnej w wyniku podziału 8 mld zł w 2021 r.* (akta kontroli str. 12-30)

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego²² w przypadku zmian podatkowych wprowadzanych w 2019 r. odstąpiła od wydania opinii w przedmiocie tych zmian, z kolei w 2021 r. negatywnie zaopiniowała zmiany mające wejść w życie od 1 stycznia 2022 r. wskazując na uszczuplenie wpływów z podatku PIT jednostkom samorządu terytorialnego. (akta kontroli str. 12-30, 102-145)

Do Ministerstwa Finansów wpływała korespondencja w sprawie ubytków dochodów jednostek samorządu terytorialnego z powodu zmian w podatkach dochodowych i potrzeby ich rekompensaty. Od 2019 r. wpłynęło 149 takich wystąpień od samych j.s.t. oraz 65 od organizacji samorządowych i innych podmiotów. (akta kontroli str. 26)

W 2021 r. j.s.t. otrzymały łącznie 8 000 mln zł (gminy 6 112 mln zł, powiaty 1 632 mln zł, województwa 256 mln zł) jako uzupełnienie subwencji ogólnej. W przypadku gmin zastosowany został minimalny oraz maksymalny pułap udzielonej subwencji, wynoszący odpowiednio 305,6 tys. zł (minimum) i tyle otrzymało 290 z 2 477 (11,7%) gmin, oraz 305,6 mln zł (maksimum) i tyle otrzymało miasto Warszawa. W przypadku powiatów poziom minimum wynosił 408 tys. zł i tyle otrzymały trzy powiaty, a maksimum 161 938 tys. zł które otrzymało miasto Warszawa jako powiat. Z kolei poziom minimum dla województw ustalony został na 6 400 tys. zł i tyle otrzymały cztery województwa oraz poziom maksimum w wymiarze 38,4 mln zł przypadł województwu mazowieckiemu. (akta kontroli str. 343-388)

Ówczesny wiceminister finansów Sebastian Skuza zeznał, że był to algorytm oparty o PIT, on sam nie opracował tego algorytmu, a plik excel przygotował Departament Finansów Samorządu Terytorialnego, po czym propozycje MF były przedstawiane KPRM. Dodał też, że (...) *kwoty wykuwały się w ramach konsultacji i analiz z Departamentem Samorządu Terytorialnego. Był algorytm, musieliśmy przyjąć jakiś*

²⁰ Będące efektem działania tzw. reguły dochodowej określonej w art. 9b ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

²¹ Wraz ze złożeniem takich wyjaśnień nie przedstawiono NIK wspomnianych analiz.

²² Funkcjonująca na podstawie ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759, ze zm.), której zadaniem jest rozpatrywanie problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu, a także spraw dotyczących samorządu terytorialnego znajdujących się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których należy Rzeczpospolita Polska.

punkt odciążenia, konsultowany w MF i coś musieliśmy przedstawić na Radzie Ministrów. Staraliśmy się uwzględnić zasadę zrównoważonego rozwoju. Analizowaliśmy i patrzyliśmy, dla jakich wartości znajdziemy wielkości optymalne. Z kolei dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego wyjaśnił, m.in., że zastosowanie korekty o indywidualny wskaźnik zamożności miało na celu zrównoważenie kwot w ramach danej grupy jednostek oraz, że podział dodatkowych środków dla samorządów, przekazanych w roku 2021 uwzględniał cele polityki Rządu, które ukierunkowane były na realizację zrównoważonego rozwoju. Według Dyrektora (...) sam mechanizm (model) podziału dodatkowych środków na 2021 r. został opracowany w Departamencie ST w uzgodnieniu z nadzorującym wiceministrem. Natomiast ustalenie konkretnych kwot limitów dokonano na poziomie nadzorującego ministra, po konsultacjach z Prezesem Rady Ministrów. Rozwiązanie zostało następnie przyjęte przez Radę Ministrów. (akta kontroli str. 162-168, 173-176)

W 2022 r. w wyniku podziału kwoty 13 673 mln zł (gminy 10 211 mln zł, powiaty 2 840 mln zł, województwa 621,8 mln zł) j.s.t. otrzymały środki w ramach dodatkowych wpływów z podatku PIT²³. W przypadku gmin ustalony został poziom minimum w wysokości 2 888,4 tys. zł i 2 158 z 2 477 (87,1%) gmin otrzymało taką kwotę. Najwięcej otrzymało miasto Warszawa – 661 953 mln zł. W przypadku powiatów poziom minimum ustalony został na 6 076,6 tys. zł i tyle otrzymało 334 z 380 (87,9%)²⁴ powiatów. Miasto Warszawa (powiat) otrzymało 189 951 tys. zł. Minimum ustalonym dla województw było 32 676,6 tys. zł i taką kwotę otrzymało 11 z 16 (68,8%) województw, a najwięcej – 94 918,9 tys. zł otrzymało województwo mazowieckie. (akta kontroli str. 343-388)

Wiceminister finansów Sebastian Skuza zeznał, że analizy i proces konsultacji były podobne jak rok wcześniej. (...) *Dążyliśmy do optimum. Patrzyliśmy na przykład jak to wygląda od największej do najmniejszej j.s.t. Staraliśmy się dokonać podziału w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju. Czysty proporcjonalny podział byłby odejściem od takiej zasady. W odpowiedzi na pytanie kto i na jakiej podstawie ustalił kwoty minimalnego wsparcia wiceminister zeznał, że (...) to nadal wynikało z prowadzonych analiz na arkuszach przygotowanych przez Departament Samorządu Terytorialnego. Przyjmowaliśmy różne cap i floor²⁵ i analizowaliśmy rozkład. Z kolei dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego wyjaśnił m.in., że (...) Przyjęte rozwiązania w zakresie dodatkowych środków dla j.s.t w okresie spiętrzenia szeregu nadzwyczajnych, negatywnych czynników zewnętrznych dla j.s.t. (przede wszystkim epidemia Covid, wojna na Ukrainie i wynikający z niej kryzys uchodźczy, zmiany podatkowe Polskiego Ładu, wysoka inflacja) przewidywały relatywnie silniejsze wsparcie finansowe jednostek słabszych finansowo, mniejszych, o niższym potencjale dochodowym, który przekładał się na niższe możliwości inwestycyjne. Sam mechanizm (model) podziału dodatkowych środków na 2022 r. został opracowany w Departamencie ST w uzgodnieniu z nadzorującym ministrem. Natomiast ustalenie konkretnych kwot limitów dokonano na poziomie nadzorującego ministra, po konsultacjach z Prezesem Rady Ministrów. Rozwiązanie zostało następnie przyjęte przez Radę Ministrów. (akta kontroli str. 162-168, 173-176)*

W 2023 r. samorządom przekazano z budżetu państwa dodatkowo 14 083,3 mln zł z czego 1 083,3 mln zł z przeznaczeniem na nagrody specjalne dla nauczycieli (935,4 mln zł) oraz zwiększenie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli (147,9 mln zł), a pozostałe 13 000 mln zł podzielono jednostkom samorządu terytorialnego według szeregu kryteriów²⁶: [1] na podstawie planowanych na 2023 r. dochodów z PIT przy uwzględnieniu kwoty gwarantowanej i limitu wsparcia, [2] dla jednostek o dochodach poniżej 110% średnich dochodów per capita, [3] dla

²³ Por. art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

²⁴ 314 powiatów ziemskich oraz 66 miast na prawach powiatu.

²⁵ W kontekście makroekonomii sformułowania „cap” i „floor” odnoszą się zazwyczaj do górnych (cap) i dolnych (floor) limitów badanego zagadnienia, umowy, interwencji.

²⁶ Por. art. 70o-70r ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

gmin od 10 tys. do 150 tys. mieszkańców w oparciu o wydatki majątkowe z trzech poprzednich lat, [4] dla niektórych miast na prawach powiatów o niższych dodatkowych dochodach niż wskazano w algorytmie oraz [5] dla gmin do 10 tys. i powyżej 150 tys. mieszkańców. W wyniku tego podziału gminy otrzymały 10 406 mln zł, powiaty 2 243,8 mln zł, a województwa 350,2 mln zł. W przypadku gmin i w wyniku podziału zgodnie z powyższymi kryteriami, minimalną kwotę 1 500 tys. zł otrzymały 193 gminy, a najwyższą 127 287,3 mln zł miasto Łódź. Powiaty w liczbie 112 otrzymały jednakową kwotę (minimalną) w wysokości 3 400 tys. zł, a najwięcej otrzymało miasto Warszawa (powiat) 57 494 tys. zł. W przypadku województw w wyniku podziału najmniej otrzymało województwo opolskie – 12 483 tys. zł, a najwięcej śląskie – 47 492 tys. zł. Województwo mazowieckie otrzymało 35 000 tys. zł. (akta kontroli str. 343-388)

Sebastian Skuza zeznał, że (...) *Departament Samorządu Terytorialnego proponował kilka wariantów, czy zwiększać czy zmniejszać cap i floor, czy nie ma gdzieś dysfunkcyjności. Chodziło też o tą zasadę zrównoważonego rozwoju.*

W odpowiedzi na pytania o rolę Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ustalaniu kwot podziału środków finansowych przekazanych samorządom w 2021, 2022 i 2023 r., ówczesny wiceminister finansów zeznał, że (...) *ze względu na skalę finansową rozwiązania projektu były konsultowane z KPRM w tym z p. Premierem i jego współpracownikami. Niemniej zaznaczam, że propozycje były przygotowywane w Ministerstwie Finansów. Z kolei dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego wyjaśnił, że (...) Podział środków dla j.s.t. na 2023 r. miał na celu uwzględnienie szerszego zakresu działania j.s.t., zarówno kwestii związanych wysokością dochodów z PIT, poziomem zamożności czy inwestycyjności j.s.t.. Sam mechanizm podziału dodatkowych środków na 2023 r. został opracowany w Departamencie ST, na podstawie wytycznych i w uzgodnieniu z nadzorującym ministrem. Natomiast ustalenie istotnych parametrów podziału (m.in. kwot min i max wsparcia, przedziałów ludnościowych czy proporcji podziału środków na poszczególne komponenty) dokonano na poziomie nadzorującego ministra, po konsultacjach z Prezesem Rady Ministrów. Rozwiązanie zostało następnie przyjęte przez Radę Ministrów.* (akta kontroli str. 162-168, 173-176)

W trakcie kontroli przeprowadzono wieloczynnikową analizę opartą na porównaniu danych liczbowych pozyskanych z Ministerstwa Finansów i z 2,6 tys. samorządów (92,4% z wszystkich polskich samorządów). Szczegółowej analizie poddano też zanonimizowaną bazę 25 mln podatników, którzy w latach 2018-2022 złożyli deklarację PIT oraz kwestionariusze badań pozyskanych z j.s.t. umożliwiające obliczenie wskaźników kondycji finansowej samorządów. Wynika z niej, że zmiany w systemie podatkowym, w tym wprowadzające tzw. *Polski Ład* zmiany dotyczące zwiększenia kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł oraz zmiany stawki podatkowej z 18% najpierw do 17% i ostatecznie do 12% nie zostały odpowiednio zrekompensowane, co wpłynęło na destabilizację sytuacji finansowej polskich samorządów.

Z danych przekazanych przez stronę samorządową wynikało, że 1.286 samorządów (50,3% z samorządów, które odpowiedziało na kwestionariusz badań finansowych przeprowadzonych w II półroczu 2023 r.) wykazało, że na dzień 1 stycznia 2023 r. wysokość ich przewidywanych dochodów bieżących była niższa od wydatków bieżących (o łączną wartość 6,8 mld zł), co wskazywało w chwili uchwalania tych budżetów na niemożliwość wykonania ustawowych zadań nałożonych na jednostki samorządowe bez wsparcia z zewnątrz. Kolejnych 175 (6,7%) samorządów wykazało budżet zrównoważony, bez nadwyżki operacyjnej, w którym wysokość planowanych dochodów bieżących była równa planowanym wydatkom bieżącym²⁷. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że biorąc pod uwagę wyjaśnienia samorządów

²⁷ Nadwyżkę operacyjną w tym okresie wykazało 1 091 samorządów, które wykazały nadwyżkę na łączną kwotę 7,7 mld zł.

dotyczące niedoszacowania wydatków bieżących i w konsekwencji niejednokrotnie uchwalanie budżetów nierealistycznych, dane dotyczące liczby samorządów bez nadwyżki operacyjnej na dzień 1 stycznia 2023 r. – przy założeniu realnego planowania wydatków – byłaby jeszcze wyższa. (akta kontroli str. 343-388)

Z danych uzupełniających dla wszystkich samorządów przekazanych w trakcie kontroli przez kontrolowane Ministerstwo Finansów wynikało, że planowany deficyt operacyjny w 2022 roku (na dzień 31 stycznia) wykazywały 793 samorzady (28%), tj. blisko czterokrotnie więcej niż w 2021 roku (198 samorządów) i blisko 14 razy więcej niż w 2018 roku, tj. przed wprowadzeniem zmian w systemie podatkowym (57 samorządów). W przypadku 2023 roku łącznie deficyt operacyjny wykazało 1 611 samorządów, tj. ponad dwa razy więcej niż w 2022 roku, ponad osiem razy więcej niż w 2021 roku i aż 28 razy więcej niż przed wprowadzeniem zmian w systemie podatkowym. Mając na uwadze powyższe NIK zauważa, że w badanym okresie zachodziło ryzyko naruszenia zasad wynikających z art. 242 ustawy o finansach publicznych. (akta kontroli str. 343-388)

Najczęściej deficyty na działalności operacyjnej planowano w miastach na prawach powiatu. Najwyższe straty liczone jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi odnotowywano w urzędach miast w Warszawie (1.496,7 mln zł), Wrocławiu (216,6 mln zł), Gdańsku (137,6 mln zł), Krakowie (98,8 mln zł), Koszalinie (92,6 mln zł), Lublinie (72,7 mln zł), Poznaniu (60,3 mln zł) Tarnowie (57,6 mln zł), Sopocie (56,2 mln zł), Gdyni (52,9 mln zł), Chorzowie (49,9 mln zł), Rybniku (45,5 mln zł), Rzeszowie (43,8 mln zł), Opolu (43,5 mln zł), Białymstoku (41,7 mln zł), Radomiu (40,3 mln zł), Suwałkach (39,4 mln zł), Katowicach (35,4 mln zł) i Łodzi (34,7 mln zł). W przypadku gmin miejskich największe straty na działalności operacyjnej odnotowano w Elku (38,8 mln zł), Piastowie (36,4 mln zł), Kętrzynie (18,2 mln zł), Otwocku (16,2 mln zł) i Ząbkach (14,9 mln zł). W przypadku gmin miejsko-wiejskich były to Piaseczno (38,4 mln zł), Łobżenica (31,4 mln zł), Serock (23,8 mln zł), Nysa (20,9 mln zł) i Wadowice (19,0 mln zł), a gminami wiejskimi z największymi zaplanowanymi deficytami na działalności operacyjnej były z kolei Bogaczowice (37,7 mln zł), Zambrów (28,8 mln zł), Cedry Wielkie (23,9 mln zł), Zamość (22,0 mln zł) i Łącko (17,7 mln zł). Deficyty wykazywano też w powiatach, tj.: w Starostwie Powiatowym w Krakowie (54,9 mln zł), w Starostwie Powiatowym we Wrocławiu (24,9 mln zł), w Starostwie Powiatowym w Lubartowie (20,7 mln zł), w Starostwie Powiatowym w Poznaniu (20,2 mln zł) oraz w Starostwie Powiatowym w Kielcach (15,5 mln zł). Łącznie z 2,6 tys. samorządów, które jako główni interesariusze kontroli wzięło udział w badaniu kwestionariuszowym straty na działalności operacyjnej wykazało 63% miast na prawach powiatu, 61% gmin miejskich, 57% powiatów, 55% gmin miejsko-wiejskich i 45% gmin wiejskich. (akta kontroli str. 343-388)

Tak słaba kondycja finansowa i niemożliwość w wielu przypadkach skonstruowania budżetów z zachowaniem zasady wydatkowej określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych spowodowało podjęcie decyzji o poluzowaniu tej zasady i dopuszczeniu pierwotnie na 2022 rok²⁸, a ostatecznie do 2025 roku²⁹ konstrukcji budżetu z wykorzystaniem wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy, tj. jako nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. W uzasadnieniu do obowiązującej ustawy o finansach publicznych³⁰ wprowadzającej zasadę wydatkową podano, że (...) Wprowadzono zasadę zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydatków bieżących. Zasada ta obowiązuje w odniesieniu do wykonanego budżetu na koniec roku i nie dotyczy wykonywania budżetu w ciągu

²⁸ Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1927).

²⁹ Na podstawie art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1964).

³⁰ Pkt 3, str. 42 uzasadnienia <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1181.htm>.

roku. Wykonane wydatki bieżące nie będą mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. W wyjątkowej sytuacji realizacji zadań bieżących ze środków UE, wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jednakże jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań bieżących ze środków UE w przypadku, gdy kwota ta nie została przekazana w danym roku budżetowym. Tego typu rozwiązania sprzyjać będą racjonalnej gospodarce finansowej. Liberalizację przepisu o zachowaniu zasady wydatkowej NIK uznaje za działanie doraźne, w odpowiedzi na analizę faktycznej kondycji finansowej samorządów i bardzo złe prognozy dotyczące wysokości dochodów bieżących w zestawieniu z rosnącymi prognozami wydatków bieżących spowodowanymi wysoką inflacją i rosnącymi kosztami funkcjonowania jednostek samorządowych.

Tym niemniej zdaniem wiceministra Sebastiana Skuzy, sprawującego nadzór merytoryczny nad Departamentem Finansowania Samorządu Terytorialnego (...) Większość jednostek samorządu terytorialnego reprezentuje taką koncepcję, że obniżki podatków mają dotyczyć tylko zmniejszenia wpływów do budżetu państwa, a nie budżetów samorządów. Analizy MF oparte o metodologię Banku Światowego nie wykazywały takiego zagrożenia o nieuzyskaniu właściwego finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego. Wprowadzony mechanizm wsparcia już w 2021 r. obejmował przekazanie środków finansowych i pozostałe działania, w zakresie że j.s.t otrzymają środki finansowe do wysokości dochodów, jakie j.s.t same wskazywały w maju 2021 r. w wieloletnich prognozach finansowych. Był pewien benchmark oparty na prognozach j.s.t z 5 maja 2021 r. gdzie same prognozowały dochody przed ogłoszeniem Polskiego Ładu. Moim zdaniem nie powinny być brane pod uwagę WPF-y sprzed 2021 r. np. z 2019 r. bo był to rok sprzed COVID. Niemniej to było zanim ja zacząłem pracę w Ministerstwie Finansów. Już w 2020 podejmowano działania mające na celu wzmocnienie finansów samorządu terytorialnego na działania inwestycyjne, dzielone algorytmem. Działania pro-samorządowe miały więc już miejsce. Jednostki samorządu terytorialnego nie zostały „wypchnięte” w zadłużenie. (akta kontroli str. 162-168)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela zdania wiceministra. Wymóg zapewnienia finansowania adekwatnego do wykonywanych zadań wynika wprost z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, dlatego samorządy – przy braku podjęcia decyzji o zmniejszeniu zakresu wykonywanych zadań – powinny otrzymać rekompensaty finansowe, ustanowione systemowo, w wysokości odpowiadającej realnym ubytkom. Tym bardziej, że działanie to nie było konsekwencją zapaści gospodarczej, a jedynie decyzji ustawodawcy o zmianach w systemie podatkowym. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela również zdania dotyczącego wieloletnich prognoz finansowych, na podstawie których dokonywano podziału środków finansowych w 2021 roku. Zdaniem Izby – gdyby celem było zrekompensowanie samorządom zmian stosownie do ubytków wynikających ze zmian systemowych w podatkach – należało wziąć pod uwagę wieloletnie prognozy finansowe samorządów z 2019 roku, tj. dokumenty, które nie uwzględniały zmian ustawowych poczynionych od 2019 roku.

Analiza danych dotyczących wpływów z podatku PIT oraz przewidywanych konsekwencji niezrekompensowania ubytków wynikających z wprowadzonych zmian w systemie podatkowym wykazała, że: 2,3 tys. samorządów (88,4% z samorządów, które odpowiedziało na kwestionariusz) wykazało w 2022 roku niższą wartość dochodów wykonanych z tytułu PIT niż w 2021 roku (łącznie o kwotę 5,4 mld zł)³¹; ponad 1,8 tys. samorządów zdiagnozowało ryzyko obniżenia jakości usług publicznych realizowanych na poziomie samorządu, a ponad 2,4 tys. samorządów wskazało w kwestionariuszu dla NIK, że [1] zakładane jest ryzyko finansowania wkładu własnego poprzez zadłużenie j.s.t., aby nie ograniczać absorpcji środków

³¹ Przed zmianami w systemie podatkowym wpływy z podatków PIT wskazywały na stały, rosnący trend.

zewnętrznych lub [2] zakładane jest ograniczenie absorpcji środków zewnętrznych, aby nie zwiększać zadłużenia j.s.t. albo [3] szacowane jest wysokie ryzyko odstąpienia od realizacji projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych z uwagi na brak środków finansowych na wkład własny i niechęć do zwiększania zadłużenia j.s.t. (akta kontroli str. 343-388)

Tak istotne obniżenie wpływów z podatku PIT, brak nadwyżek operacyjnych, całkowicie uzależniło samorządy od dodatkowych dotacji/subwencji wypłacanych w trakcie roku budżetowego od 2021 roku. Powyższe skutkowało koniecznością zastosowania doraźnych instrumentów wspierających, wypłacanych samorządom w trakcie roku budżetowego, które biorąc pod uwagę rosnące w wyniku m.in. inflacji wydatki bieżące pozwoliłyby samorządom zachować płynność finansową. Analizując sposób podziału kwot przekazanych samorządom w latach 2021-2023, nie wynika z niego, aby dotyczyły miały uzupełnienia realnych ubytków w udziale w podatku PIT, tj. kwoty jaka przypadałaby j.s.t. z podziału tego podatku, gdyby od 2019 r. nie następowały po sobie zmiany w systemie podatkowym, wymienione już w niniejszym wystąpieniu, zaś skupiono się na innych wskaźnikach. W konsekwencji tego podziału środków w zestawieniu z faktycznymi ubytkami był nieadekwatny i przedstawiał się następująco³²:

- w 2021 roku³³ przekazano samorządom dodatkową kwotę 8 000 mln zł, w kwotach kompletnie odbiegających od realnych ubytków, co w konsekwencji spowodowało, że np. miasto stołeczne Warszawa otrzymało jedynie 467,5 mln zł, tj. około 57% ubytków, a np. gmina wiejska Przytuły w województwie podlaskim – 305,6 tys. zł, tj. blisko 476% ubytków wynikających z wprowadzonych zmian w systemie podatkowym;
- podobnie w 2022 roku przekazano samorządom kwotę 13 673 mln zł również bez korelacji na linii ubytki-rekompensata, i tak np. miasto stołeczne Warszawa otrzymało jedynie 852 mln zł, tj. około 39% ubytków, a np. gmina wiejska Przytuły – 2 888 tys. zł, tj. 1.727% ubytków;
- podobnie również było w 2023 roku, w którym przekazano samorządom kwotę 14 083 mln zł bez zachowania zasady proporcjonalności, co doprowadziło do przekazania np. miastu stołecznemu Warszawa środków finansowych w wysokości 157 mln zł stanowiących jedynie niespełna 5% ubytków, a np. gminie wiejskiej Przytuły – 1,5 mln zł, tj. 535% ubytków³⁴.

(akta kontroli str. 64-78, 343-388)

Zgodnie z analizą ubytków wynikających z wprowadzonych zmian systemowych w podatku PIT środki finansowe przekazywane samorządom nie były skorelowane z faktycznymi ubytkami. Najwyższa Izba Kontroli dokonała szczegółowej analizy zanonimizowanej bazy podatników dla 30 losowo wybranych samorządów, z których

³² Do analizy przyjęto linię trendu dochodów z PIT kształtującą się do 2018 roku (przed zmianami w systemie podatkowym) oraz kwoty wynikające z ocen skutków regulacji określone proporcjonalnie dla samorządów pod względem udziału w PIT.

³³ Dane obliczono dla 30 samorządów na podstawie zanonimizowanej bazy podatników otrzymanej w trakcie czynności kontrolnych w Ministerstwie Finansów oraz zastosowano ekstrapolację wyników i porównanie otrzymanych danych z szacunkowymi ubytkami zaprezentowanymi przez stowarzyszenie *Związek Miast Polskich* na stronie internetowej <https://www.miasta.pl/aktualnosci/bilans-pit-2019-2024-w-gminach-i-powiatach>, w których zastosowano modele ekonomiczne oparte na linii trendu wpływów z podatku PIT za lata 2013-2019 oraz faktyczne wpływy podatku do poszczególnych rodzajów samorządów w latach 2020-2023 oraz z danymi przekazanymi przez stowarzyszenia samorządowe w trakcie kontroli NIK.

³⁴ W całym okresie lat 2021-2023 dysproporcja w przekazanych środkach finansowych w stosunku do faktyczny ubytków była największa w mieście stołecznym Warszawa (ok. 23 % ubytków) i gminie wiejskiej Przytuły (ok. 917 % ubytków). Przy uwzględnieniu ubytków za lata 2019-2020 dysproporcja była mniejsza, w przypadku Warszawy wynosiła 20%, a w przypadku gminy Przytuły – ok. 813% ubytków.

wynika, że kwoty ubytków w latach 2019-2022 nie były powiązane z późniejszymi próbami ich zrekompensowania³⁵ w latach 2021-2022, i tak przykładowo:

- realne ubytki gminy Biskupiec wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 4,3 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,2 mln zł, w 2020 roku – 0,6 mln zł, w 2021 roku – 0,7 mln zł, a w 2022 roku – 2,7 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 3,5 mln zł³⁶, stanowiącej 81% ubytków.
- realne ubytki gminy Czarnków wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 6,3 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,3 mln zł, w 2020 roku – 1,0 mln zł, w 2021 roku – 1,1 mln zł, a w 2022 roku – 3,8 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 4,3 mln zł³⁷, stanowiącej 68% ubytków.
- realne ubytki gminy Czudec wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 6,5 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,3 mln zł, w 2020 roku – 1,0 mln zł, w 2021 roku – 1,1 mln zł, a w 2022 roku – 4,1 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 4,7 mln zł³⁸, stanowiącej 72% ubytków.
- realne ubytki gminy Dęblin wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 11,3 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,5 mln zł, w 2020 roku – 1,8 mln zł, w 2021 roku – 1,9 mln zł, a w 2022 roku – 7,1 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 5,7 mln zł³⁹, stanowiącej 50% ubytków.
- realne ubytki gminy Kaźmierz wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 5,8 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,3 mln zł, w 2020 roku – 1,1 mln zł, w 2021 roku – 1,1 mln zł, a w 2022 roku – 3,2 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 4,4 mln zł⁴⁰, stanowiącej 76% ubytków.
- realne ubytki gminy Korczyna wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 6,4 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,3 mln zł, w 2020 roku – 0,9 mln zł, w 2021 roku – 1,1 mln zł, a w 2022 roku – 4,1 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 4,4 mln zł⁴¹, stanowiącej 69% ubytków.
- realne ubytki gminy Koszalin wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 67,3 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 3,0 mln zł, w 2020 roku – 10,8 mln zł, w 2021 roku – 11,8 mln zł, a w 2022 roku – 41,6 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 47,8 mln zł⁴², stanowiącej 71% ubytków.
- realne ubytki gminy Kowary wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 5,5 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,2 mln zł, w 2020 roku – 0,8 mln zł, w 2021 roku – 0,9 mln zł, a w 2022 roku – 3,6 mln zł,

³⁵ W trakcie analizy wzięto pod uwagę wszystkie zmiany w systemie podatkowym poczynione w latach 2019-2022 z wyjątkiem ubytku wynikającego z tzw. „PIT-u zryczałtowanego” płaconego przez przedsiębiorców. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w przypadku ujęcia w analizie danych dotyczących wpływu do budżetu państwa podatku z ryczałtu ewidencjonowanego realne ubytki byłyby wyższe.

³⁶ Odpowiednio: 0,6 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

³⁷ Odpowiednio: 1,4 mln w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

³⁸ Odpowiednio: 1,8 mln w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

³⁹ Odpowiednio: 2,8 mln w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁴⁰ Odpowiednio: 1,5 mln w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁴¹ Odpowiednio: 1,5 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁴² Odpowiednio: 25,0 mln zł w 2021 roku, 22,8 mln zł w 2022 roku.

podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 4,4 mln zł⁴³, stanowiącej 80% ubytków.

- realne ubytki gminy Kunice wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 4,6 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,3 mln zł, w 2020 roku – 0,8 mln zł, w 2021 roku – 0,9 mln zł, a w 2022 roku – 2,6 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 4,2 mln zł⁴⁴, stanowiącej 91% ubytków.
- realne ubytki gminy Lubicz wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 11,5 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,6 mln zł, w 2020 roku – 1,9 mln zł, w 2021 roku – 2,2 mln zł, a w 2022 roku – 6,8 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 7,4 mln zł⁴⁵, stanowiącej 64% ubytków.
- realne ubytki gminy Piastów wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 18,1 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,9 mln zł, w 2020 roku – 3,3 mln zł, w 2021 roku – 3,6 mln zł, a w 2022 roku – 10,3 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 11,3 mln zł⁴⁶, stanowiącej 62% ubytków.
- realne ubytki gminy Pruszków wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 47,7 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 2,6 mln zł, w 2020 roku – 9,2 mln zł, w 2021 roku – 9,8 mln zł, a w 2022 roku – 26,1 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 28,5 mln zł⁴⁷, stanowiącej 60% ubytków.
- realne ubytki gminy Rzekuń wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 6,2 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,3 mln zł, w 2020 roku – 1,1 mln zł, w 2021 roku – 1,2 mln zł, a w 2022 roku – 3,7 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 4,8 mln zł⁴⁸, stanowiącej 77% ubytków.
- realne ubytki gminy Rzgów wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 3,7 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,2 mln zł, w 2020 roku – 0,6 mln zł, w 2021 roku – 0,6 mln zł, a w 2022 roku – 2,3 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 3,6 mln zł⁴⁹, stanowiącej 96% ubytków.
- realne ubytki gminy Serock wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 9,9 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,5 mln zł, w 2020 roku – 1,8 mln zł, w 2021 roku – 1,9 mln zł, a w 2022 roku – 5,7 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 5,7 mln zł⁵⁰, stanowiącej 57% ubytków.
- realne ubytki gminy Sędziszów wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 7,4 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,3 mln zł, w 2020 roku – 1,2 mln zł, w 2021 roku – 1,3 mln zł, a w 2022 roku – 4,7 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 4,6 mln zł⁵¹, stanowiącej 62% ubytków.
- realne ubytki gminy Stare Bogaczowice wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 2,6 mln zł, w tym w 2019 roku – ok.

⁴³ Odpowiednio: 1,5 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁴⁴ Odpowiednio: 1,3 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁴⁵ Odpowiednio: 3,9 mln zł w 2021 roku, 3,5 mln zł w 2022 roku.

⁴⁶ Odpowiednio: 6,2 mln zł w 2021 roku, 5,1 mln zł w 2022 roku.

⁴⁷ Odpowiednio: 14,1 mln zł w 2021 roku, 14,4 mln zł w 2022 roku.

⁴⁸ Odpowiednio: 1,9 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁴⁹ Odpowiednio: 0,7 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁵⁰ Odpowiednio: 2,7 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁵¹ Odpowiednio: 1,7 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

0,1 mln zł, w 2020 roku – 0,4 mln zł, w 2021 roku – 0,4 mln zł, a w 2022 roku – 1,6 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 3,6 mln zł⁵², stanowiącej 141% ubytków.

- realne ubytki gminy Sulęcín wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 9,0 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,4 mln zł, w 2020 roku – 1,4 mln zł, w 2021 roku – 1,5 mln zł, a w 2022 roku – 5,6 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 5,0 mln zł⁵³, stanowiącej 56% ubytków.
- realne ubytki gminy Suwałki wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 41,2 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 1,9 mln zł, w 2020 roku – 6,5 mln zł, w 2021 roku – 7,2 mln zł, a w 2022 roku – 25,7 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 28,6 mln zł⁵⁴, stanowiącej 69% ubytków.
- realne ubytki gminy Świdnica wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 35,8 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 1,8 mln zł, w 2020 roku – 6,0 mln zł, w 2021 roku – 6,6 mln zł, a w 2022 roku – 21,4 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 19,7 mln zł⁵⁵, stanowiącej 55% ubytków.
- realne ubytki gminy Świerklaniec wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 8,1 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,4 mln zł, w 2020 roku – 1,4 mln zł, w 2021 roku – 1,5 mln zł, a w 2022 roku – 4,7 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 6,1 mln zł⁵⁶, stanowiącej 75% ubytków.
- realne ubytki gminy Trzebiatów wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 8,3 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,4 mln zł, w 2020 roku – 1,3 mln zł, w 2021 roku – 1,4 mln zł, a w 2022 roku – 5,2 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 4,7 mln zł⁵⁷, stanowiącej 57% ubytków.
- realne ubytki gminy Wolbrom wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 14,0 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,7 mln zł, w 2020 roku – 2,3 mln zł, w 2021 roku – 2,5 mln zł, a w 2022 roku – 8,5 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 7,8 mln zł⁵⁸, stanowiącej 56% ubytków.
- realne ubytki gminy Wołomin wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 35,6 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 1,9 mln zł, w 2020 roku – 6,2 mln zł, w 2021 roku – 6,6 mln zł, a w 2022 roku – 20,8 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 20,9 mln zł⁵⁹, stanowiącej 59% ubytków.
- realne ubytki gminy Zakliczyn wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 5,5 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,2 mln zł, w 2020 roku – 0,8 mln zł, w 2021 roku – 0,9 mln zł, a w 2022 roku – 3,6 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekompensowanie ubytków w wysokości 4,1 mln zł⁶⁰, stanowiącej 75% ubytków.

⁵² Odpowiednio: 0,7 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁵³ Odpowiednio: 2,1 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁵⁴ Odpowiednio: 13,7 mln zł w 2021 roku, 14,9 mln zł w 2022 roku.

⁵⁵ Odpowiednio: 10,9 mln zł w 2021 roku, 8,8 mln zł w 2022 roku.

⁵⁶ Odpowiednio: 3,2 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁵⁷ Odpowiednio: 1,8 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁵⁸ Odpowiednio: 4,4 mln zł w 2021 roku, 3,4 mln zł w 2022 roku.

⁵⁹ Odpowiednio: 12,1 mln zł w 2021 roku, 8,8 mln zł w 2022 roku.

⁶⁰ Odpowiednio: 1,2 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

- realne ubytki gminy Zblewo wynikające ze zmian w systemie podatkowym wyniosły w latach 2019-2022 ok. 5,8 mln zł, w tym w 2019 roku – ok. 0,3 mln zł, w 2020 roku – 0,9 mln zł, w 2021 roku – 1,0 mln zł, a w 2022 roku – 3,6 mln zł, podczas gdy gmina otrzymała środki finansowe mające na celu zrekomensowanie ubytków w wysokości 4,6 mln zł⁶¹, stanowiącej 80% ubytków. (akta kontroli str. 64-78, 343-388)

Obliczenia wykonane na potrzeby niniejszej kontroli wykazały, że wyniki realnych ubytków były zbliżone i nie mniejsze od szacunków prezentowanych przez stronę samorządową w całym okresie wprowadzania zmian w systemie podatkowym. Ekstrapolacja wyników uzyskanych na próbie samorządów poddanych szczegółowej analizie zaprezentowanej powyżej oraz analiza publicznie prezentowanych przez stowarzyszenia samorządowe prognozowanych ubytków z tytułu wprowadzenia zmian w systemie podatkowym wykazała, że ubytki samorządów (bez województw⁶²) wyniosły w latach 2019-2022 łącznie około 33,3 mld zł, podczas gdy przekazane im środki mające na celu próbę rekompensowania ubytków wyniosły 20,7 mld zł (62% ubytków). Przy wzięciu pod uwagę 2023 roku – ubytki wyniosły już ok. 62,3 mld zł, natomiast przekazane środki finansowe – jedynie 33,6 mld zł (54%). Powyższe dowodzi, iż przekazane samorządom środki finansowe były zarówno zbyt małe w stosunku do łącznej wysokości ubytków samorządów jak i nie odpowiadały faktycznej wysokości tych ubytków, co wskazuje na pełną uznaniowość w przydzielaniu dodatkowych środków finansowych i ich nieadekwatność. Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę, że nieprawidłowe finansowanie zadań realizowanych przez samorządy w czasie wprowadzania zmian w systemie podatkowym, skutkować będzie powielaniem tej nieprawidłowości w latach przyszłych. Otóż np. niezrekompensowane ubytki za 2023 roku wpływać będą na obliczone na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* dochody samorządu w latach 2025-2027, stosownie do obliczeń wykonanych w trakcie kontroli NIK na przykładzie miasta Augustów i gminy Choroszcz przez Ministerstwo Finansów. (akta kontroli str. 343-388)

Wysokość wypłaconych zatem w latach 2021-2023 środków finansowych⁶³ oraz brak ich powiązania z faktycznymi ubytkami wynikającymi z wprowadzenia zmian w systemie podatkowym, w rzeczywistości – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – potwierdzają nieprawidłowe funkcjonowanie systemu finansowania zadań realizowanych przez j.s.t., a przez to systemowe ograniczenie samodzielności finansowej j.s.t. gwarantowanej samorządowi konstytucyjnie. Samorządy zostały od tych środków finansowych – mających charakter uznaniowy – uzależnione ekonomicznie, co wyklucza funkcjonowanie adekwatnego i funkcjonalnego systemu ich finansowania, mającego zapewnić sprawne realizowanie przez samorządy zadań publicznych. Taka praktyka rodzi ponadto wysokie ryzyko centralizacji władzy publicznej pozbawiającej samorządy podmiotowości, a także nieformalnego oddziaływania władz centralnych na samorządy oraz ryzyko wystąpienia działań o charakterze korupcyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem zjawiska korupcji politycznej, w przypadku której dochodzić może do zmaterializowania działań polegających na bezprawnym i niecelowym finansowym faworyzowaniu samorządom bliskim politycznie władzy centralnej. Aby zapobiec takiemu zjawisku należało zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zrekomensować ubytki każdemu samorządowi w oparciu o jasne kryteria i rzetelne analizy (m.in. z wykorzystaniem dostępnej w Ministerstwie Finansów zanonimizowanej bazy podatników) oddziaływania zmian

⁶¹ Odpowiednio: 1,7 mln zł w 2021 roku, 2,9 mln zł w 2022 roku.

⁶² Do wyników ekstrapolacji nie wzięto pod uwagę samorządów województw, z uwagi na specyficzną sytuację tego typu samorządów w kształtowaniu się ich dochodów własnych w latach 2019-2022 zwłaszcza biorąc pod uwagę udział we wpływach z podatku CIT.

⁶³ W grudniu 2021 roku wypłacono 8 mld zł, w ostatnim kwartale 2022 roku – 13,6 mld zł, a w sierpniu 2023 roku – 13 mld zł.

w systemie podatkowym na wysokość wpływów do poszczególnych samorządów, co nie zostało przez Ministerstwo Finansów wykonane. Tymczasem jak zeznał były wiceminister finansów (...) *Dążyliśmy do optimum. Patrzyliśmy na przykład jak to wygląda od największej do najmniejszej j.s.t. Staraliśmy się dokonać podziału w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju. Czysty proporcjonalny podział byłby odejściem od takiej zasady.* Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powyższe wskazuje, że brak odpowiedniej korelacji przekazywanych w trakcie roku budżetowego środków finansowych mających na celu zrekompensowanie zmian w systemie podatkowym z faktycznymi ubytkami wynikało z nieuprawnionego i niecelowego przyjęcia koncepcji, że Ministerstwo Finansów ma prawo dokonać podziału środków poszczególnym samorządom w oparciu o niejasne kryterium *zrównoważonego rozwoju*, a nie o kryterium proporcjonalności. Najwyższa Izba Kontroli pragnie podkreślić, że proporcjonalne do ubytków zrekompensowanie samorządom utraconych dochodów bieżących powinno zostać zrealizowane m.in. biorąc pod uwagę stabilność otoczenia prawnego samorządów, które uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej oraz niedokonanie zmniejszenia zakresu usług publicznych realizowanych przez samorządy. Natomiast, jeżeli Ministerstwo zauważyło potrzebę wzmocnienia ochrony społeczności lokalnych, finansowo słabszych – w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju – należało wzmocnić procedury wyrównawcze lub działania równoważące, o których mowa w art. 9 ust. 5 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* niezależnie (dodatkowo) od zrealizowanych w oparciu o kryterium proporcjonalności faktycznych rekompensat, określając stosowne mechanizmy w ustawie o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Negatywnie należy też ocenić wszelkiego rodzaju zmniejszanie swobody dysponowania przekazywanymi środkami budżetowymi, poprzez nieuprawnione precyzowanie sposobu przeznaczania części środków (np. zobowiązano jednostki samorządu terytorialnego do przeznaczenia na zadania z zakresu poprawy efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii wydatków w kwocie nie mniejszej niż równowartość 15 proc. kwot otrzymanych w roku 2022 dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych⁶⁴), co wykluczało walor realnego rekompensowania ubytków⁶⁵. Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że wszystkie te czynniki miały miejsce w sytuacji, w której samorządy – zgodnie z informacją przedstawioną przez j.s.t. w trakcie badania kwestionariuszowego – w latach 2018-2023 (do 30 czerwca) partycypowały dodatkowo w realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w łącznej wysokości 4,3 mld zł, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt 1 w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*.

(akta kontroli str. 162-168)

Tymczasem na gruncie przepisów krajowych gwarancja samorządności ustrojowej j.s.t. wynika między innymi z konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej art. 15 *Konstytucji RP* oraz art. 16 ust. 2 *Konstytucji RP*, który stanowi, że *samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.* Zgodnie z art. 167 ust. 1 i 4 *Konstytucji RP* *Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (...)* *Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami*

⁶⁴ W związku z art. 70k ust. 1 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*.

⁶⁵ Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli realne zrekompensowanie ubytków powinno odnosić się do wysokości ubytków oraz do możliwości ich faktycznego dysponowania, skoro ubytkami były dochody własne samorządu stanowiące wpływy z PIT, które samorząd mógł przeznaczyć cokolwiek, to środki rekompensujące również powinny zapewniać swobodę dysponowania nimi.

w podziale dochodów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że przy braku jakichkolwiek zmian legislacyjnych, które skutkowałyby zmniejszeniem liczby lub zakresu realizowanych zadań publicznych przez samorzady podjęto niecelową i nieuprawnioną decyzję o zmniejszeniu systemowego finansowania. Zmiany w systemie podatkowym i brak odpowiedniej (adekwatnej) rekompensaty naruszyły zatem przepisy art. 9 ust. 1-2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w brzmieniu: [1] ust. 1 – *Spółeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień;* [2] ust. 2 – *Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo.* [4] ust. 4 – *Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco różnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień.*

Ponadto, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, doraźny (niesystemowy) charakter uzupełniania środków finansowych dla samorządów mający na celu próbę zrekompensowania ubytków we wpływach z podatku PIT, brak wiedzy samorządów o ich wysokości przy sporządzaniu dokumentów finansowych, sposób ich kalkulowania oraz okresy ich wypłacania wpływały negatywnie na realistyczność budżetów i wieloletnich prognoz finansowych j.s.t. (o czym mowa w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), co potwierdzone zostało również w wyjaśnieniach 899 (32%) samorządów, które skorzystały z możliwości wypowiedzenia się w badaniu kwestionariuszowym w tym zakresie. I tak⁶⁶:

- Gmina Łopiennik Górny wskazała, że *zachodzi problem z finansowaniem wydatków bieżących, które powinny być pokrywane z dochodów bieżących. W związku z powyższym zaniżane są wydatki bieżące przy projektowaniu budżetu i urealniane w trakcie roku budżetowego w miarę otrzymywanych środków bieżących oraz finansowane z wypracowanych wolnych środków. Gdyby wprowadzić wydatki bieżące w pełnej kwocie i finansowaniu z wolnych środków to mamy problem z finansowaniem zadań bieżących na kolejne lata do WPF.*
- Gmina Wielka Wieś wskazała na *brak stabilności finansowania, brak racjonalności w planowaniu w okresach długoletnich, problemy z zachowaniem odpowiednich wskaźników na etapie planowania budżetu. Udziały we wpływach stanowią istotną pozycję w dochodach gmin (w naszym przypadku jest to najwyższa pozycja) a więc bardzo istotne jest aby były znane z jak największym prawdopodobieństwem.*
- Starostwo Powiatowe w Augustowie wskazało, że *doraźny charakter przekazywania środków w zasadzie uniemożliwia sporządzenia realistycznej prognozy WPF i wpływa negatywnie na realność budżetu. Otrzymanie w IV kwartale 2022 r. dodatkowego udziału w PIT wymagało znowelizowania budżetu na ten rok. W celu zrealizowania zamierzeń inwestycyjnych w budżecie na 2022 r. zaplanowano sfinansowanie ich z kredytu, otrzymanie dodatkowego udziału pozwoliło na zrezygnowanie z kredytu i sfinansowanie wydatków ze zwiększonego udziału. Ta zmiana była możliwa tylko dlatego, że planowano zaciągnąć kredyt w IV kwartale. Gdyby kredyt został zaciągnięty w I półroczu 2022 r. trzeba by było rozważyć jak zachować się w tej sytuacji. Doraźne przekazywanie środków dla samorządów czyni WPF nierealnym. Nie pozwala na realne zaplanowanie*

⁶⁶ Stosując kryterium zwięzłości opisu stanu faktycznego w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli podjęła decyzję o zacytowaniu części wyjaśnień zamieszczonych w badaniu kwestionariuszowym.

dochodów w latach objętych prognozą. Brak jest danych pozwalających realistycznie zaplanować wysokość dochodów z subwencji, które stanowią ponad połowę dochodów Powiatu. Tym samym wartości po stronie wydatków też są nierealistyczne.

- Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim wskazało, że budżet i WPF stają się nierealistyczne i nierzetelne; nie można realizować w sposób prawidłowy i terminowy zadań; planowanie i realizacja budżetu jest niestabilna; na etapie planowania nie jesteśmy w stanie nawet w przybliżeniu wyliczyć kwoty rekompensaty; brak podstawy prawnej do wprowadzenia rekompensaty do budżetu; utrudnia planowanie wielkości zaciągania zobowiązań długoterminowych.
- Miasto Płock zwróciło uwagę, że do roku 2019 udziały w PIT miały tendencję wzrostową i na podstawie zmian historycznych oraz wzrostu wskaźnika wynagrodzeń z dość dużą dokładnością można było szacować wpływy J.S.T. z tego tytułu zarówno na kolejny rok jak i lata następne. W obecnej sytuacji PIT jest określany przez MF na poziomie bardzo niskim i następuje uzupełnianie środków dla J.S.T. w postaci dodatkowego PIT lub subwencji, wg dodatkowych, szczególnych zasad ustalonych w oderwaniu od zapisów ustawy. Taka niepewność i uznaniowość decyzji na szczeblu centralnym powoduje brak możliwości planowania przez J.S.T. nawet w krótkim okresie, natomiast prognozy długoterminowe stają się coraz mniej realne. J.S.T. nie mogą racjonalnie prowadzić gospodarki finansowej dowiadując się dopiero w drugiej połowie roku o tym czy dodatkowe środki zostaną im przyznane i w jakiej wysokości.
- Miasto Gliwice wskazało, że doraźny charakter przekazywania środków finansowych mających stanowić rekompensaty utraconych dochodów w zamian za systemowe rozwiązania (które istnieją np. subwencja rozwojowa, która od czasu zmiany ustawy o dochodach j.s.t. nie została jeszcze wypłacona ani razu w formule zapisanej w ustawie) całkowicie uniemożliwiają odpowiedzialne planowanie i racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi. Dodatkowo takie doraźne zmiany w ustawach (decyzje o rekompensatach są od trzech lat podejmowane w drugiej połowie roku budżetowego) rujnują wypracowany porządek prawny. Nie da się planować ani w perspektywie rocznej ani wieloletniej nie mając pewności co do wysokości spodziewanych dochodów.
- Województwo Mazowieckie wskazało, że Zarówno w ub. r. jak o obecnie, poziom rekompensaty, uzależniony jest od decyzji organów centralnych, podejmowanych w drugiej połowie roku budżetowego. j.s.t. nie wiedzą, czy otrzymają jakiegokolwiek środki, rekompensujące zmiany w systemie podatkowym. Nie wypracowano jednolitego mechanizmu podziału środków, pomiędzy poszczególne j.s.t. – w ubiegłym roku, środki były dzielone według innych kryteriów niż obecnie. Rekompensata dla Województwa Mazowieckiego wynosiła ponad 94 mln zł, w bieżącym roku zaś jedynie 35 mln zł, gdzie globalna kwota rekompensaty dla wszystkich J.S.T. jest na podobnym poziomie, tj. w 2022 r. – 13,7 mld zł, w 2023 r. – 14,1 mld zł. Po wprowadzeniu zmian sposobu przyznawania oraz przekazywania dochodów podatkowych do j.s.t., nie posiadamy informacji/danych, na podstawie których moglibyśmy przeprowadzić rzetelną analizę dochodów z tytułu udziału we wpływach podatkowych oraz oszacować dochody na kolejne lata.
- Miasto Grajewo wskazało, że niepewność kwot i terminów przekazywanych środków uniemożliwia lub znacznie utrudnia planowanie wydatków bieżących. Często zmusza do ograniczania wydatków bieżących, np. redukcji zatrudnienia, zwiększenia liczebności klas.

- Miasto Bytom Odrzański wskazało natomiast, że *Doraźny charakter przekazywanych środków finansowych dla samorządów powoduje przede wszystkim: utrudnienia w planowaniu bieżącego budżetu, konieczność maksymalnego ograniczania wydatków bieżących, utrudnienia w planowaniu przedsięwzięć wieloletnich, wymusza konieczność rezygnacji z pozyskiwania środków unijnych i innych wymagających wkładu własnego, gdyż nie zapewnia możliwości sfinansowania wkładu własnego na moment wnioskowania o środki zewnętrzne, powoduje wzrost kosztów kredytów, które samorząd musi zaciągać, chcąc finansować udział własny w inwestycjach.*
- Gmina Zarszyn wskazała, że *w latach 2016-2019 wpływy z Podatku PIT z roku na rok miały tendencję wzrostową (średnio ok. 15%). Jeżeli ta tendencja by się utrzymała to wpływy z podatku PIT w roku 2023 byłyby o 100% wyższe, niż te które są planowane przez Ministra Finansów.*
- Gmina Wiecznia Kościelna wskazała, że *doraźny charakter przekazywania środków dla j.s.t, rzekomo rekompensujących ubytki we wpływach z podatku PIT zawsze będzie miał wpływ na realizację budżetu i WPF. Jesteśmy ciągle zaskakiwani zmianami prawa w zakresie podatków a o rekompensatach dowiadujemy się w trakcie roku budżetowego. W takich uwarunkowaniach makroekonomicznych nie mamy możliwości zaprognozować realistycznie naszych dochodów w najbliższym budżecie, nie mówiąc już o planach na kolejne lata. Trudno wychwycić jakiegokolwiek trendy w dochodach. Ilość zmiennych (zmiana form opodatkowania, progów podatkowych, zwolnień podatkowych, stawek podatku, kwoty wolnej od podatku, przyzwolenie, ze względu na niejasne przepisy w prawie budowlanym i ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, na coraz częściej występującą optymalizację podatkową przez podmioty gospodarcze), które wyznaczają wielkość dochodów dla danej j.s.t. nie pozwala na realne ich zaplanowanie.*
- Starostwo Powiatowe w Pabianicach wskazało, że *zbyt późno przekazane zawiadomienia o wysokości kwot rekompensaty utrudnia bieżącą realizację budżetu (realistyczność budżetu i wieloletniej prognozy finansowej). Należy zaznaczyć, że w 2023 roku przekazana kwota nie rekompensuje ubytku dochodów, a dodatkowo brak dochodów pogłębiony został w skutek znacznego wzrostu kosztów. Rekompensata utraconych dochodów nie zabezpiecza przede wszystkim wydatków bieżących.*
- Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Mazowieckim wskazało natomiast, że *na etapie projektu budżetu i wieloletniej prognozy finansowej oraz praktycznie przez okres trzech kwartałów roku budżetowego j.s.t. nie posiada wiedzy o wysokości rekompensaty, dlatego plan wydatków zostaje dostosowany do wysokości zgromadzonych dochodów, czyli w ustalonym planie wydatków na dany rok budżetowy nie są uwzględnione wszystkie wydatki, na które były złożone wnioski do projektu uchwały budżetowej. Brak przewidywalności po stronie dochodów nie daje możliwości prawidłowego konstruowania strony wydatkowej, zaniża wskaźniki spłaty zobowiązań na etapie planowania, a tym samym możliwości pozyskiwania przez samorząd zewnętrznych źródeł finansowania budżetu. Otrzymanie rekompensaty na koniec roku budżetowego praktycznie są angażowane w następnym roku budżetowym jako nadwyżka budżetu lub wolne środki. Uważam, że w związku z powyższą sytuacją nie można uznać prognoz j.s.t. za realistyczne.*
- Miasto Modliborzyce wskazało, że *informacja i środki są przekazywane dopiero w IV kwartale roku, niejednokrotnie w grudniu, a wydatki bieżące rosną i często zdarza się że już w II kwartale brakuje środków na zabezpieczenie wydatków*

bieżących do końca roku i zdarzają się sytuacji kiedy zaangażowanie przekracza plan.

- Gmina Stoczek Łukowski zauważyła, że ponieważ środki mające na celu próbę zrekompensowania ubytków we wpływach z podatku PIT mają doraźny charakter, to trudno mówić o realistyczności budżetu i wieloletniej prognozy finansowej, uchwalanych na podstawie pierwotnych danych dotyczących dochodów j.s.t. z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT. Każdorazowo po uzyskaniu przez j.s.t. informacji o dodatkowych środkach z rekompensat, zarówno uchwała budżetowa jak i WPF są uaktualniane (urealniane) zarówno po stronie wydatków bieżących jak i zadań inwestycyjnych oraz przedsięwzięć wpisanych do WPF. Każdorazowo ponownie analizowana musi być kwota długu, źródła i koszty jego finansowania.
- Gmina Kłodawa wskazała, że budżet i WPF-y j.s.t. muszą być rzetelne i realistyczne, gdyż na ich podstawie realizuje się wiele wieloletnich przedsięwzięć. MF ograniczając gminom wpływy z PIT - doprowadziło do nierealistycznych prognoz. Gminy bez wzrostu wysokości PIT - dalej po prostu nie będą w stanie realizować swoich zadań własnych. Podwyżki dla nauczycieli, podwyżki cen wszelkich dóbr i usług, wzrost najniższej krajowej - powodują, że budżety oparte na zaniżonych dochodach (tylko dla poklasku obywateli) są nierealne. Środki, które doraźnie są przekazywane przez MF w formie subwencji rozwojowej czy dodatkowych udziałów w PIT – urealniamy budżety. Kłodawa jest gminą, w której od 3 lat dochody z PIT są rokrocznie ucinane (mimo, że biedni mieszkańcy tu nie mieszkają). Planowane do otrzymania w tym roku środki w kwocie 1,5 mln zł jako rekompensata ubytków w PIT to jest kropla w morzu zabranych nam środków, niemniej jednak pomogą odbudować nam nadwyżkę operacyjną, która z ponad 10 mln zł obecnie wynosi poniżej 0.
- Miasto Radziejów wskazało, że budżety początkowo planowane bez rekompensat są bardzo nierealistyczne (tym samym Wieloletnia Prognoza Finansowa) i zmuszają samorzady do szukania oszczędności, w tym na wynagrodzeniach. Pracownicy są nisko wynagradzani za swoją ciężką i bardzo odpowiedzialną pracę. Ponadto samorzady chcąc zaoszczędzić dokonują zakupu materiałów gorszej jakości czy rezygnują z korzystania z usług zewnętrznych, w tym remontowych. W ten sposób nowo powstałe w skutek inwestycji obiekty stoją puste i niszczeją, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego nie stać na ich bieżące utrzymanie. Generalnie jednostki dopóty, dopóki nie otrzymują dodatkowych środków, czyli przez 3/4 roku "biedują" a następnie w ciągu jednego kwartału nie są w stanie zrobić tego co nie udało ze względów finansowych wykonać w trzech pierwszych kwartałach roku.
- Starostwo Powiatowe w Wieruszowie wskazało natomiast, że podczas prognozowania budżetu powiat ma problem z bilansowaniem wydatków bieżących, bieżącymi dochodami, nie wspominając już o finansowaniu zadań inwestycyjnych. W związku z powyższym już przy prognozowaniu budżetu zakłada się zadłużenie jednostki. Brak informacji o planowanej do uzyskania rekompensacie, zniechęca do podejmowania ryzykownych decyzji odnośnie realizacji inwestycji, czy też projektów "miękkich" wymagających dofinansowania przez jednostkę. Informacje na temat uzyskanych rekompensat otrzymujemy w III kwartale, w związku z czym w tym czasie wieloletnia prognoza finansowa nie odpowiada rzeczywistej sytuacji powiatu. Wiedza na temat wysokości rekompensaty przekazywana przed projektowaniem budżetu na kolejny rok lub na początku roku budżetowego, pozwoliłaby na właściwe rozplanowanie wydatków oraz podjęcie odpowiednich decyzji inwestycyjnych.

- Gmina Pęczniew wskazała, że środki wypłacane doraźnie w trakcie roku budżetowego są to środki, których J.S.T. nie są w stanie realistycznie zaplanować w budżecie, a tym bardziej w WPF. Każdorazowo środki te są przekazywane pod koniec roku budżetowego i na ostatnią chwilę wprowadzane do budżetu jako "łatanie dziury budżetowej". Oczywiście jest, że J.S.T. w większości przypadków nie wydadzą tych pieniędzy w roku, w którym je dostają. Nie mając pewności czy i w jakiej wysokości dodatkowe środki wpłyną, J.S.T. jest zmuszone w ciągu roku budżetowego ograniczać drastycznie wydatki tak, aby móc bezpiecznie spiąć budżet danego roku.
- Gmina Stary Brus zauważyła natomiast, że J.S.T. nie znając ostatecznych kwot dochodów z podatku PIT, nie jest w stanie realnie zaplanować budżetu. W trakcie roku brakuje środków na wydatki bieżące, więc J.S.T. ogranicza takie wydatki i jednocześnie nie może realnie planować np. podwyżek dla pracowników czy zakupu niezbędnych materiałów lub usług. Informacja o dodatkowych wpływach pod koniec roku sprawia, że J.S.T. nie ma czasu na wydatkowanie środków, a kwoty prognozowanych dochodów i wydatków w WPF na kolejne lata nie są realne. W dalszym ciągu pozostaje problem z finansowaniem działalności bieżącej j.s.t.. W sytuacji, gdyby J.S.T. posiadała informację o ostatecznych dochodach z podatku PIT w momencie planowania budżetu, miałyby to odzwierciedlenie w WPF, ponieważ zapewniona byłaby ciągłość realnych kwot dochodów i wydatków oraz wyniku wykonania budżetu w poszczególnych latach. Środki finansowe, które Gmina Stary Brus otrzymała z tyt. wpływów z podatku PIT, pozytywnie wpłynęły na wynik wykonania budżetu oraz na działalność bieżącą jednostki w 2022 roku.
- Gmina Lipinki wskazała, że konstruując budżet i wieloletnią prognozę finansową gmina nie ma wiedzy o możliwości uzyskania dodatkowych dochodów bieżących stąd musi ograniczać wydatki bieżące i ostrożnie planować kolejne inwestycje, z uwagi na ograniczenia zaciągania długu na sfinansowanie wkładu własnego.
- Miasto Sulmierzyce wskazało, że doraźny charakter przekazywania środków finansowych do samorządów mających na celu próbę zrekompensowania ubytków we wpływach z podatku PIT wpływa na realizację budżetu i WPF j.s.t. poprzez stworzenie mylnego wrażenia utrzymywania płynności finansowej j.s.t., gdzie brak tych rekompensat mógłby wpłynąć na trudności z realizacją zadań bieżących i dokończenia realizacji planowanych inwestycji. Poza tym środki te mają nieperiodyczny charakter i nie ma dla nich równowagi w budżecie w postaci wpływów z podatków i opłat lokalnych lub dochodów majątkowych.
- Gmina Sabnie wskazała, że doraźne przekazywanie środków sztucznie zawyża rozchody roku n i przychody roku $n+1$; przez trzy kwartały budżet wykazuje planowany deficyt na działalności operacyjnej a w czwartym kwartale dodatkowy wpływ środków z rekompensaty błyskawicznie poprawia obraz wyniku na działalności operacyjnej, co daje fałszywy obraz finansów j.s.t.
- Gmina Słaboszów wskazała, że w procesie planowania ograniczamy wydatki, które można ograniczyć, część wydatków stanowią wydatki tzw. sztywne i na te wydatki trzeba zabezpieczyć środki, dlatego wzrasta nam planowany deficyt. Wydatki "sztywne" to wydatki bieżące, które nie mają w całości pokrycia w dochodach bieżących - maleje wynik na działalności operacyjnej, który ma wpływ na prognozy w latach następnych.
- Gmina Nieborów wskazała, że doraźny charakter środków wpływa na brak realizacyjności zarówno budżetu jak i WPF, a tym samym na wiarygodność obydwu dokumentów jako podstaw gospodarki finansowej j.s.t. Brak uregulowania zasad podziału środków wpływa na realne "krzywdzenie" mieszkańców gmin

wiejskich o większej liczbie ludności i tych których mieszkańcy nie żyją z rolnictwa, ponieważ otrzymują rekompensaty w równej wielkości co gminy o mniejszej liczbie mieszkańców, typowo rolnicze, gdzie realnie dochody z rolnictwa nie są opodatkowane PIT.

- Miasto Świebodzice wskazało, że brak informacji o planowanej wysokości rekompensaty ubytków we wpływach z podatku PIT przed planowaniem budżetu na przyszły rok tak naprawdę nie daje możliwości ustalenia realnego planu dochodów na kolejny rok, a tym samym nie pozwala na ustalenie realnej wysokości planu wydatków. Nie jest znany termin otrzymania informacji o kwocie rekompensaty, co dodatkowo wpływa na realistyczność budżetu. W znacznej części opieramy możliwości finansowe j.s.t. na doraźnych, jednorazowych niezależnych od j.s.t. operacjach, co ogranicza możliwości inwestycyjne gminy oraz wprowadza ryzyko wnioskowania o środki zewnętrzne ze względu na duże zagrożenie finansowania wkładu własnego.
- Gmina Dynów wskazała, że w znacznym stopniu utrudnia zarówno planowanie budżetu roku bieżącego, jak i kolejnych lat, szczególnie w zakresie możliwości inwestycyjnych (wkładu własnego do środków zewnętrznych), a także określenia możliwości zadłużenia się samorządu. Brak stabilizacji w zakresie polityki finansowania samorządu ma bezpośrednie negatywne przełożenie na realizację jego ustawowych zadań i dalszego rozwoju.
- Miasto Rajgród wskazało, że doraźny charakter przekazywania środków finansowych mających charakter rekompensaty ubytków we wpływach pit znacznie wpływa na realistyczność budżetu i WPF. Planując budżet j.s.t. nie wie czy taką rekompensatę otrzyma. Ryzykownym jest wpisywanie do planu dochodów środków, które nie wiadomo czy ostatecznie do samorządu wpłyną. A co za tym idzie realność budżetu i WPF jest zachwiana.
- Gmina Przasnysz wskazała natomiast, że na etapie uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej po stronie dochodów nie są uwzględniane doraźne wpływy środków mających na celu próbę zrekompensowania ubytków we wpływach z podatku PIT, natomiast planowane wydatki muszą zapewnić faktyczne środki finansowe niezbędne do realizacji ustawowych zadań. Stan ten powoduje, że w budżecie powstaje deficyt i planowane jego pokrycie z przychodów (pn. kredyty, emisja obligacji) co generuje dodatkowe koszty związane z obsługą zadłużenia.
- Gmina Zator wskazała, że przy aktualnym sposobie planowania dochodów z PIT nie ma możliwości opracowania realnego budżetu. Dochody z PIT stanowią znaczącą pozycję w dochodach własnych, ich niedoszacowanie przy opracowywaniu budżetu przy konieczności planowania realnych wydatków, dodatkowo zakładających postępującą inflację, powoduje konieczność "cięć" planu wydatków jednostek przy opracowywaniu budżetu i w trakcie roku, brak możliwości finansowania choćby w niewielkim stopniu zadań inwestycyjnych z własnych środków. Pozorna "nadwyżka" na koniec roku wynikająca ze zwiększenia planu i przekazania należnych środków w ostatnich miesiącach roku przeznaczana jest na wydatki roku kolejnego, powoduje finansowanie wydatków przychodami i stwarza nieprawidłowy obraz sytuacji finansowej j.s.t. Naruszone są podstawowe zasady budżetowe - roczności i przejrzystości budżetu.
- Gmina Jeziorany wskazała, że doraźne przekazywanie środków utrudnia planowanie długofalowe (...) j.s.t. nie może realnie oszacować jakimi środkami będzie dysponować w przyszłości, ani w jakiej wysokości, ani w jakich terminach. Nie można też nie zauważyć, że środki te znacząco wpływają na realistyczność

budżetów - wiele j.s.t. nie spełniłoby wskaźnika z art. 242 gdyby nie dodatkowy zastrzyk dochodów bieżących.

- *Miasto Bukowno wskazało, że podział środków finansowych przekazywanych do samorządów mających na celu próbę zrekompensowania ubytków we wpływach z podatku PIT zostaje dokonany o niejasne kryteria. Wobec powyższego Gmina nie jest w stanie realistycznie zaplanować wykonania budżetu miasta i Wieloletniej Prognozy Finansowej.*
- *Gmina Godziesze Wielkie wskazała, że dodatkowymi wpływami uzupełnia się częściowo brakujące środki na zadania bieżące, a w celu zrównoważenia budżetu bieżącego środki z uzupełnienia planuje się na zadania majątkowe w części odpowiadającej deficytowi bieżącemu.*
- *Gmina Chrzypsko Wielkie wskazała, że samorząd mając przekazaną rekompensatę przede wszystkim wykorzystuje ją jako wolne środki dla zrównoważenia budżetu (dochody bieżące nie pokrywają wydatków bieżących) oraz na zrealizowanie wydatków, których nie była w stanie zaplanować bez tych środków.*
- *Miasto Olsztynek wskazało, że w procesie planowania budżetu staramy się, aby strona dochodowa była realistycznie zaplanowana i aby dochody nie były znacząco zawyżone. Nie wprowadzamy dochodów bieżących do których nie mamy pewności czy będą. Powoduje to dostosowanie wydatków bieżących do dochodów bieżących. Wydatki pomniejsza się. Pomniejszenie odbywa się kosztem braku realizacji niektórych zadań albo zaniżaniem wydatków (planów) z myślą, że w ciągu roku podejmie się działa które pozwolą zasypać braki.*
- *Gmina Lipiany wskazało natomiast, że radzenie sobie z niepewnością otrzymania rekompensat - zarówno, co do terminu otrzymania jak i jej wysokości oraz rodzaju dochodu - może przybierać różne formy, które wpływają na kształt budżetu i WPF. Zazwyczaj w celu niehamowania rozwoju gminy i otwarcia możliwości rozpoczęcia procedur przetargowych - planowany jest deficyt - ze wskazaniem jego finansowania w postaci zobowiązań kredytowo-pożyczkowych.*
- *Gmina Wiżajny wskazała, że Wieloletnia prognoza finansowa nie jest realistyczna. Przepływy finansowe nie są zapewnione na stałe, a jedynie realizowane jednorazowo, pod koniec roku, bez pewności w jakiej wartości otrzymamy zasilenie. Trudno zaplanować budżet przyszłego roku, a tym bardziej lat kolejnych. Biorąc pod uwagę WPF ostatnich trzech lat można zauważyć, że kolejne prognozy istotnie różniły się od siebie, tym samym nie stanowią rzeczowej informacji.*
- *Gmina Radłów wskazała, że w obecnych czasach mamy ogromny problem z planowaniem i realizacją budżetu. Niczego nie jesteśmy pewni, wprowadza się zmiany w trakcie roku czasami z dnia na dzień. Rekompensata ubytków pozwoli nam zmniejszyć deficyt operacyjny.*
- *Gmina Mordy wskazała, że przekazane środki finansowe będą przeznaczone na pokrycie braków w budżecie tj. m.in. na zakup energii elektrycznej, wynagrodzeń, zwrot kosztów wychowania przedszkolnego za dzieci z naszej gminy, uczęszczające do niepublicznych i publicznych przedszkoli w innych gminach a także na pokrycie wkładu własnego na zadania remontowe, na które gmina pozyskała dofinansowanie z Polskiego Ładu.*
- *Gmina Czarny Bór wskazała, że trudno jest zaplanować wydatki bieżące - stanowiące najczęściej istotną część budżetu, wobec czego planujemy kwoty niedoszacowane, tak aby tylko spaść bieżąca część budżetu, co powoduje trudność w ocenie faktycznego poziomu zaangażowania planu wydatków.*

- Gmina Wierzbinek wskazała natomiast, że *brak pewności otrzymania środków na uzupełnienie dochodów co powoduje zadłużanie j.s.t., ponieważ środki z rekompensat są wypłacane na koniec roku budżetowego co powoduje duże zmiany w strukturze budżetów, zarówno wydatków ale również przychodów i rozchodów.*
- Gmina Pieszyce wskazała, że *j.s.t. trudno planować swoje wydatki i inwestycje, gdyż są zależne od niestabilnych i nieregularnych wpływów. Trudności w planowaniu strategicznym: planowanie wieloletniego rozwoju i inwestycji staje się skomplikowane, ponieważ brak stabilnych dochodów utrudnia j.s.t. wdrażanie długofalowych projektów i działań. Zwiększone ryzyko zadłużenia: kiedy j.s.t. nie otrzymują stałych i przewidywalnych przychodów, mogą być zmuszone do korzystania z kredytów lub emisji obligacji, aby finansować swoje projekty. To może prowadzić do zadłużenia, którego obsługa może stanowić obciążenie dla budżetu w przyszłości. Niedostateczna alokacja środków: jeżeli doraźne transfery nie pokrywają w pełni ubytków w dochodach z PIT, samorządy mogą być zmuszone do cięć wydatków w kluczowych obszarach, takich jak edukacja, opieka zdrowotna czy infrastruktura, co negatywnie wpływa na jakość życia mieszkańców.*
- Gmina Jasionówka wskazała, że *środki powinny być wyliczone w całości na początku prognozy, tak aby można było z wyprzedzeniem zaplanować zadania. Czekanie na trzeci kwartał, że może będzie uzupełnienie środków zaburza pracę j.s.t. niepotrzebnie wzmacnia jej trudność w przypadku pojawienia się braku środków na końcówkę roku na podstawowe zadania.*
- Gmina Białowieża wskazała, że *przy konstrukcji budżetu każdego roku problem występuje w pokryciu bieżących wydatków - dochodami bieżącymi. Gdyby informacja o wielkości wpływów z tytułu udziałów w podatku PIT była przekazana do materiałów przy konstrukcji budżetu każdego roku pozwoliło by to zapewnić wydatki budżetu każdej z jednostek w odpowiedniej wysokości już w projekcie budżetu. W obecnej sytuacji należy w środku roku nanosić kilkadziesiąt zmian aby jednostki mogły funkcjonować, i nie generowały zaległości.*
- Gmina Rokietnica wskazała, że *jednorazowy i doraźny charakter, zmienność kwot, terminów i zasad podziału środków mających na celu skompensowanie niższych dochodów znacznie utrudnia prawidłowe projektowanie budżetu. Ogranicza tym samym realizację wydatków majątkowych planowanych zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców. Powoduje ograniczanie wydatków bieżących do niezbędnego minimum, znaczne zadłużanie się samorządu co przy obecnym wysokim koszcie obsługi zadłużenia gmin może uniemożliwić prawidłowe wywiązywanie się z wielu nałożonych zadań.*
- Gmina Jonkowo wskazała, że *doraźne wpłaty w trakcie roku budżetowego powodują brak możliwości zaplanowania realnych wydatków. Przyjęte kwoty są w niektórych pozycjach znacznie niższe - konieczność rezygnacji z niektórych kategorii wydatków, np. remontów lub nawet sztucznego ich zaniżenia w celu "spięcia" budżetu. W budżecie i WPF planowane są niższe wydatki aby zrównoważyć budżet w związku z niższymi dochodami. Nie wszystkie wydatki natomiast można zrealizować pod koniec roku w przypadku otrzymania dodatkowych środków z PIT w IV kwartale.*
- Gmina Stryszów wskazała, że *gmina planując budżet musi go zrównoważyć, a więc w przypadku deficytu planuje zaciągnięcie kredytu bądź też emisję obligacji w określonej wysokości. W momencie otrzymania informacji o wysokości otrzymanej rekompensaty, Gmina może zrezygnować z kredytu (obligacji), a więc planowany dług do zaciągnięcia oraz spłaty długu mogą być zaplanowane*

nierealistycznie. Również planując kolejne lata, Gmina nie ma pewności czy otrzyma rekompensatę oraz ewentualnie jaka będzie wielkość rekompensaty.

- Gmina Siedlisko wskazała, że zakładany na początku roku wg prognozy Ministerstwa Finansów udział w PIT (coraz niższy) znacznie ogranicza wydatki bieżące; przy tak dużej inflacji, wzroście wynagrodzeń, cen usług i materiałów stawia J.S.T. w sytuacji, gdzie nieuniknionym jest założenie deficytu operacyjnego - nawet po ograniczeniu do poniżej minimum wydatków bieżących. Automatycznie blokowane są w trakcie planowania środki na inwestycje, które przekierowywane są na pokrycie wydatków bieżących, j.s.t. zmuszane są do zaciągania dodatkowych kredytów. Rekompensaty otrzymywane doraźnie winny mieć charakter stały i wchodzić już w początkowe planowanie budżetu.*
- Gmina Świdziebnia wskazała, że przy planowaniu budżetu utrudnia realne planowanie wydatków, wpływa na ich zaniżanie w celu ograniczenia deficytu bieżącego. W WPF utrudnia planowanie wysokości wpływów z podatku PIT w kolejnych latach ze względu na ich niestabilność i trudną do przewidzenia wysokość.*
- Gmina Dźwierzuty wskazała, że z uwagi na brak informacji o wysokości środków na rekompensatę ubytków we wpływach z podatku PIT, gmina nie jest w stanie zaplanować takich wpływów na etapie konstrukcji budżetu i WPF, co w dalszej kolejności wiąże się z pokryciem brakujących środków kredytem lub pożyczką i ponoszonymi znacznymi kosztami obsługi zadłużenia gminy.*
- Gmina Węgierska Górka wskazała, że Budżet i Wieloletnia Prognoza Finansowa powinny być realistyczne. Na etapie uchwalania budżetu i WPF brak informacji o wysokości planowanych rekompensat ubytków we wpływach z podatku PIT zaburza realizację tych uchwał i możliwość racjonalnego planowania wydatków bieżących jak i oceny zdolności inwestycyjnej J.S.T..*
- Gmina Michałowice wskazała natomiast, że środki, które wpłynęły w 2021 roku spowodowały (sztuczna) nadwyżkę budżetową co przełożyło się na stan wolnych środków w 2022 roku. Brak możliwości realistycznego planowania z uwagi na ciągle zmieniające się przepisy prawne oraz niejasny podział środków uzupełniających. Do Gminy ostatecznie nie wpłynęło tyle środków ile zostało wypracowane przez mieszkańców.*
- Gmina Lubsk wskazała, że WPF do wyliczenia wskaźnika potrzebuje danych historycznych, jak i realnych wskaźników makroekonomicznych na sporządzenie realnej prognozy na lata następne. Owszem uzyskanie dodatkowych środków z PIT poprawia tzw. wskaźniki zadłużenia w krótkim okresie, ale nie daje stabilności i pewności przy konstruowaniu budżetów na lata następne. Potrzebne są trwałe i realne rozwiązania umożliwiające gminie planowanie wieloletnie tak aby realizacja jej zadań ustawowych nie była zagrożona.*
- Gmina Malbork wskazała, że doraźny sposób przekazywania środków nie pozwala na wcześniejsze zaplanowanie wydatków, dodatkowe pieniądze przekazywane są w grudniu, tymczasem przez cały rok borykamy się z trudnościami i ograniczamy wydatki. Dodatkowy aspekt to wyznaczanie (bynajmniej w części) celu przeznaczenia wydatków, czego przykładem są dodatkowe udziały w PIT otrzymane w 2022 roku, z których 15% należy przeznaczyć na poprawę efektywności energetycznej.*
- Gmina Rzeczenica wskazała natomiast, że otrzymana rekompensata ubytków w podatku pit umożliwiła nam pokrycie podstawowych wydatków bieżących w celu zrównoważenia budżetu. Relacja podstawowych wskaźników w zakresie pokrycia wydatków bieżących, dochodami bieżącymi jest nie możliwa do spełnienia. Nie*

osiągamy tak wysokich dochodów bieżących w stosunku do wydatków bieżących. Nastąpił drastyczny wzrost cen materiałów i usług, głównie cen energii elektrycznej i gazu, wzrost minimalnego wynagrodzenia, które powodują wzrost wszystkich wydatków ogółem. Dla samorządów są sytuacją trudną do zamknięcia kolejnego roku obrachunkowego. Informacja o podwyżce wynagrodzenia minimalnego w 2024 roku, spowoduje kolejny wzrost cen materiałów i usług ponieważ przedsiębiorcy nie są pewni przysłówiowego jutra. Ponadto ceny obsługi kredytu wzrosły nam dwukrotnie co też sprawia niesamowite trudności z utrzymaniem płynności finansowej.

- Gmina Rudnik wskazała, że doraźny sposób przekazywania środków powoduje konieczność planowania w budżecie i WPF (szczególnie przy planowaniu budżetu) zaniżonych wydatków bieżących oraz zawyżonych dochodów bieżących. W ostatnich latach przy projekcie budżetu nie udaje się zaplanować wydatków na całe 12 miesięcy na funkcjonowanie oświaty, co opisuję przy projekcie budżetu. W trakcie roku budżetowego następuje uzupełnienie środków na funkcjonowanie oświaty.
- Gmina Kołaczyce wskazała, że w momencie planowania budżetu mamy niedoszacowane kwoty dochodów na wydatki - cięcie koniecznych wydatków. Zaniżone dochody budżetu w danym roku, które są podstawą do prognozy na kolejne lata powodują nierealność WPF.
- Gmina Czeremcha wskazała, że bez dodatkowych środków stanowiących rekompensatę ubytków we wpływach nie ma możliwości zbilansowania części bieżącej budżetu ponieważ wydatki bieżące wzrosły w znacznym stopniu (wynagrodzenie w związku ze wzrostem wynagrodzenia minimalnego oraz wzrost cen zakupu usług, materiałów i energii). Zatem dodatkowe środki umożliwią realizację budżetu z zachowaniem zasady równoważenia budżetu w części bieżącej.
- Gmina Porąbka wskazała, że na etapie planowania budżetu gmina opiera się na prognozach, które otrzymuje w roku poprzedzającym rok budżetowy. W oparciu o te prognozy uwzględniając wskaźniki makroekonomiczne przygotowywana jest wieloletnia prognoza finansowa na kolejne lata, która powinna być realistyczna. Spełnienie warunku realizacyjności nie jest możliwe, wobec braku informacji co do spodziewanych dochodów.
- Gmina Postomino wskazała, że w związku z brakiem informacji o ostatecznych kwotach uzyskanych dochodów nie ma możliwości planowania wydatków i panowania nad indywidualnym wskaźnikami zadłużenia. Prowadzi to do poważnych ograniczeń w planowaniu strategicznym i zarządzaniu gminą. Zmiany podatkowe wpływają na wskaźniki tym samym rujną długofalowe plany inwestycyjne.
- Gmina Elbląg wskazała, że samorzady nie otrzymują informacji dotyczącej metody (sposobu) wyliczenia wysokości rekompensaty. Poza tym planując wydatki nie do końca wiadomo czy w danym roku budżetowym rekompensata będzie realizowana i w jakiej wysokości. Ma to istotne znaczenie dla wysokości planowanych dochodów bieżących oraz wpływ na wskaźniki w WPF.
- Miasto Pruszcz Gdański wskazała, że niepewność znaczących źródeł finansowania budżetu uniemożliwia poprawne planowanie zadań gminy w roku bieżącym oraz w perspektywie długoterminowej, dla której rok bieżący stanowi bazę. Występują trudności w zapewnieniu finansowania budżetu operacyjnego, który pomimo deficytu, jest planowany kosztem jakości usług publicznych, co umożliwia wygenerowanie środków na inwestycje. Taki sposób finansowania

samorządu uniemożliwia realistyczne planowanie długoterminowe inwestycji strategicznych miasta, które wymagają dużego nakładu środków finansowych, starannego montażu finansowego, zapewnienia finansowania wkładu własnego oraz oceny możliwości spłaty długu.

- Gmina Rawa Mazowiecka wskazała, że przyjęta forma doraźnego przekazywania środków z PIT nie daje możliwości opracowania realistycznej WPF nawet na przestrzeni 3 lat. Jest to szczególnie trudne w sytuacji, gdy Burmistrz i Rada Miasta muszą podjąć decyzję o przystąpieniu do realizacji wieloletnich zadań inwestycyjnych.
- Miasto Węgrów wskazało, że taki sposób finansowania zadań realizowanych przez samorządy powoduje brak możliwości zaplanowania odpowiedniej wysokości wydatków bieżących na początku roku, uzupełnianie środków na wydatki bieżące w ciągu roku powoduje ograniczenia wydatków m.in. na remonty i inne wydatki bieżące związane z bieżącym funkcjonowaniem miasta, zmniejszenie poziomu usług publicznych uwagi na uzupełnianie dochodów pod koniec roku.
- Miasto Mława wskazało, że Brak jest jasnych kryteriów wyliczania rekompensaty. Brak wiedzy w jakiej wysokości będzie i jak ją ewentualnie wyliczyć na lata następne. Planowanie realistycznie dochodów z PIT a tym bardziej rekompensaty jest praktycznie nie możliwe. Późny termin przekazywania informacji o kwocie rekompensaty (dzieje się to w ostatnim kwartale roku a nawet w grudniu) nie ma możliwości na wykorzystanie, wprowadza się rekompensatę do planu wpływając na ustalone plany dochodów lub dochodów i przychodów.
- Gmina Dragacz wskazała, że doraźny charakter, jak sama nazwa wskazuje, nie powinien być planowany ponieważ nie wynika z przepisów. Można taką pomoc uzyskać, lecz nie trzeba. Także wielkość takich środków jest niewiadoma. Planowanie w WPF doraźnych nie powinno mieć miejsca, zakrzywia to obraz sytuacji finansowej, a WPF zgodnie z uofp powinna być realny.
- Gmina Tomice wskazała, że gmina przy planowaniu budżetu zmuszona jest do ograniczenia wydatków bieżących do absolutnego minimum, ponieważ dochody bieżące są niewystarczające do ich pokrycia. Dodatkowo przeznaczają się wolne środki na pokrycie wydatków bieżących, żeby w ogóle można było zamknąć budżet. Stąd też budżet planowany na dany rok jest nierealistyczny, a przez zaniżanie dochodów bieżących dodatkowo pojawia się problem ze spełnieniem wskaźników zadłużenia, o których mowa w art.243 ustawy o finansach publicznych.
- Gmina Karczmiska wskazała, że doraźny charakter przekazywania środków finansowych dla samorządów zaburza realistyczność budżetu i wieloletniej prognozy finansowej J.S.T.. Doraźny charakter przekazywania środków finansowych dla samorządów może spowodować planowanie zaniżonych wydatków budżetu, wpływać na wskaźniki zadłużenia oraz wynik budżetu.
- Gmina Piecki wskazała, że doraźna pomoc państwa w nie wiadomo jakiej wysokości ma ogromny wpływ na budżet. Przy projektowaniu budżetu na 2023 deficyt operacyjny wynosił 2.500.000 zł, którego nie mieliśmy czym pokryć (nie ma informacji o tym czy będą rekompensaty i o ich wysokości, więc o tą kwotę musieliśmy zmniejszyć wydatki bieżące. Zmniejszone były w każdej jednostce, głównie na płacach i pochodnych od wynagrodzeń, bo inne wydatki bieżące są już maksymalnie zmniejszone.
- Gmina Ochotnica Dolna wskazała, że planowane dochody z PIT i inne środki, które otrzymujemy przed planowaniem budżetu na dany rok nie pozwalają bezpiecznie

zaplanować budżetu na cały rok. Niejednokrotnie należy dokonywać drastycznych cięć licząc że w ciągu roku zostaną przekazane dodatkowe środki finansowe. Wiedząc, że wszystkie samorzady mają problem z wydatkami bieżącymi nasi władarze nie przejmują się obecną sytuacją finansową bo wręcz są przekonani że w ciągu roku Rząd dosypie J.S.T. dodatkowe środki i nie należy się przejmować wskaźnikami. Również WPF wydaje się obecnie nierealna bo w ciągu roku dodatkowe środki pozwalają poluzować wskaźniki, które przy projekcie budżetu nie pozwalają np. na nadmierne zadłużanie się J.S.T.. Nie można również zaplanować potencjalnych wkładów własnych do wniosków na dofinansowanie na lata kolejne, ponieważ WPF jest nierealna i nie wiadomo co stanie się w ciągu kolejnych 12tu miesięcy. Na chwilę obecną WPF mogłaby zostać zlikwidowana, ponieważ nie daje żadnych informacji zarządczych.

- Gmina Czempień wskazała, że budżety i WPF-y na 1 stycznia każdego roku nie są realne (również WPF w latach następnych). Samorzady sztucznie ograniczają wydatki bieżące i zawyżają dochody bieżące, aby można było spiąć budżet z zaplanowanymi już (niejednokrotnie z lat poprzednich) inwestycjami, na które już zaciągnięto zobowiązania i są w trakcie realizacji (inwestycje wieloletnie z lat poprzednich). Jeśli są dodatkowe transfery z budżetu centralnego to kłopot samorządów się rozwiązuje, ale dlaczego nie są one zagwarantowane w odpowiednich ustawach systemowych (o dochodach j.s.t.)? Samorząd niejednokrotnie musi wybierać, czy realizować ważną dla mieszkańców inwestycję, czy może nie, bo nie wiadomo, czy dodatkowe środki będą.
- Gmina Złotniki Kujawskie wskazała, że doraźny charakter przekazywania środków finansowych do samorządów mających na celu próbę zrekompensowania ubytków w dochodach ma bardzo negatywny wpływ na budżet i wieloletnią prognozę finansową gminy. W ten sposób następuje osłabienie samodzielności gospodarki finansowej samorządów. Jednorazowe zastrzyki gotówki, nie dają pewności ich otrzymania w przyszłości. Ma to nie tylko negatywny wpływ na budżet bieżący ale i na wieloletnią prognozę finansową i przyszłe budżety, w tym planowanie wieloletnie. Ta pewność samorządom jest potrzebna, ponieważ trudno podejmować odpowiednie decyzje, związane chociażby z zaciąganiem zobowiązań, nie mając wiedzy, jak dochody będą się kształtować. Zabiegamy o takie dochody własne, które pozwoliłyby nam na niezależność.
- Gmina Lisia Góra wskazała, że zdaniem samorządu przy planowaniu budżetu na poszczególne lata powinny być znane realne kwoty wpływów z podatku PIT, a nie rekompensata w ciągu roku budżetowego. Znając kwoty można zaplanować realne wydatki j.s.t..
- Gmina Dobrcz wskazała, że w celu zapewnienia równowagi budżetu strona wydatkowa budżetu planowana jest tylko w niezbędnej wysokości podstawowych potrzeb. Wszelkiego rodzaju naprawy czy zakupy następują po otrzymaniu dodatkowych środków, co często wiąże się z pośpiechem i wykonywanie remontów np. w szkołach w czasie trwania roku szkolnego. Podczas gdy optymalnym terminem na te prace jest okres wakacyjny.
- Gmina Dwikozy wskazała, że przy planowaniu budżetu brak jest możliwości realistycznego zaplanowania dochodów i wydatków budżetu, gdyż nie wiemy jakiej wysokości rekompensaty możemy się spodziewać. Podobnie jest w przypadku WPF.
- Gmina Głubczyce wskazała, że przekazywanie środków w trakcie roku budżetowego w formie rekompensaty nie pozwala realnie zaplanować wydatków bieżących j.s.t., co utrudnia wykonanie wieloletniej prognozy finansowej. Ponadto środki w formie rekompensaty są formą niepewną i ich wysokość również.

- Gmina Tuszyn wskazała, że doraźny charakter przekazywanych środków będący skutkiem ubytków we wpływach z podatku PIT wpływa niekorzystnie na realistyczność zarówno budżetu jak i wieloletniej prognozy finansowej z uwagi na brak możliwości zaplanowania dochodów pozwalających na prawidłową realizację usług publicznych jak również bardzo dużą trudność długookresowego prognozowania podstawowego parametru budżetu jakim są dochody bieżące, które są podstawą stabilności finansowej. Taki sposób przekazywania środków wpływa niekorzystnie na finanse samorządów z uwagi na brak możliwości prawidłowego finansowania zadań koniecznych do realizacji z powodu znacznego ubytku w dochodach bieżących. W związku z tym konieczna wydaje się zmiana przepisów pozwalających na prawidłowe finansowanie zadań samorządów, które ukierunkowane są zaspakajanie potrzeb mieszkańców.
- Starostwo Powiatowe w Żninie wskazało, że doraźny charakter przekazywania środków finansowych do samorządów destabilizuje finanse publiczne samorządów. Powoduje brak stabilizacji finansowej j.s.t., nie pozwala na wieloletnie planowanie inwestycji, remontów i wydatków bieżących.
- Gmina Jedlicze wskazała, że doraźny charakter przekazywania środków wpływa negatywnie na realistyczność budżetu i WPF-u. Ograniczone możliwości racjonalnego planowania, efektywnego wykorzystania środków. Niepewność co do tego czy będą środki czy nie, w jakiej wysokości nie służy efektywności w realizacji zadań, zwłaszcza tych wieloletnich.
- Gmina Otyń wskazała, że uchwała budżetowa podejmowana przez radę gminy nie zawiera zadań, które mogłyby być zaplanowane przy wyższej kwocie planowanych dochodów. Nie można realistycznie zaplanować przedsięwzięć wieloletnich. Planowane jest zaciągnięcie kredytu bankowego i wydatki na jego obsługę, co przy wyższej kwocie dochodów być może nie miałoby miejsca. J.s.t. ogranicza sięganie po środki zewnętrzne, nie posiadając środków na udział własny, a rekompensata w terminie późniejszym następuje po terminie składania wniosków o dofinansowanie.
- Gmina Niemodlin wskazała, że taki sposób finansowania przede wszystkim nie gwarantuje stabilności. Przy planowaniu budżetu znacząco ogranicza się ilość zadań, co wpływa na pogorszenie jakości życia mieszkańców. Ogranicza się ilość zadań inwestycyjnych. Często wpływa na możliwość zaciągania zobowiązań na wkład własny dla zadań, na które gminie udało się pozyskać dofinansowanie. Brak wystarczających środków na realizację wydatków bieżących odbija się również na wynagrodzeniach nauczycieli i pracowników sfery budżetowej, co ostatecznie doprowadzi do odpływu kadr.
- Starostwo Powiatowe w Łobzie wskazało, że takie finansowanie zadań nie pozwala realnie zaplanować wydatków bieżących, w tym na wynagrodzenia (wobec znacząco rosnącego wynagrodzenia minimalnego). Brak pełnego finansowania wydatków bieżących powoduje konieczność wprowadzania ograniczeń w projekcie budżetu w zakresie wydatków osobowych jak i rzeczowych (czasem poniżej realnego minimum), co źle wpływa na normalne funkcjonowanie jednostek organizacyjnych. Nie pozwala również na realne planowanie udziału własnego w planowanych inwestycjach i projektach z udziałem środków zewnętrznych. Nie daje również możliwości planowania spłat zobowiązań kredytowych, co przekłada się na możliwości finansowania zadań inwestycyjnych.
- Gmina Nowa Wieś Lęborska wskazała, że w WPF wykazuje nierealne wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem urzędu i jednostek podległych, w tym m.in. wydatki na obsługę długu, wynagrodzenia i pochodne, dotacje dla placówek niepublicznych, energię. Brak uzupełnienia ubytków we wpływach z udziałów

w PIT przy planowaniu projektu budżetu zniekształca i przedstawia wielkości budżetu w nierealnych kwotach. Właściwym byłoby planowanie udziałów w PIT przez Ministerstwo Finansów w projektach samorządów już z uwzględnieniem zrekompensowania ubytków, aby wielkości obrazowane w planach zabezpieczyły rzeczywiste potrzeby budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

- Gmina Raszków wskazała, że doraźny sposób finansowania ubytków zniekształca obraz wyniku budżetu, w tym bieżącego w danym roku i w latach następnych. Brak informacji o kwocie rekompensaty na etapie projektu budżetu niekorzystnie wpływa na prognozę lat następnych w pozycji dochody bieżące poprzez ich znaczne zniżenie, a co za tym idzie zniekształca wynik budżetu. Projektowane wartości w latach następnych zawsze opierają się o rok bazowy. Rekompensatę przyznaną w roku 2023 w znacznej wysokości przeznaczona zostanie w naszej gminie na zmniejszenie zaplanowanej wielkości kredytu. Informacja o wielkości rekompensaty przekazana dopiero w III kwartale 2023 r. wpływa na przebieg wszczętej procedury przetargowej na kredyt, negatywną ocenę naszej gminy przed instytucjami finansowymi – bankami co może skutkować w przyszłości zmniejszeniem zainteresowania przetargami przez instytucje finansujące oraz mało korzystnych dla gminy ofert na kredyt. Wysoka inflacja, duży deficyt bieżący już na etapie prognozy budżetu w przyszłości wpływa niekorzystnie na realistyczność budżetu i WPF.
- Starostwo Powiatowe w Rypinie wskazało, że brak pewnych i stałych dochodów powoduje problemy z planowaniem przyszłych lat, zwłaszcza inwestycji i możliwości spłaty długu. Kwota udziałów w PIT podawana przez Ministerstwo do projektu budżetu jest na tyle niska, że powoduje problemy z wypracowaniem nadwyżki operacyjnej na etapie planowania budżetu. Dodatkowo przy projekcie budżetu występuje konieczność planowania kredytów i pożyczek, które po przekazaniu rekompensaty pod koniec roku nie są zaciągane.
- Miasto Przasnysz wskazało, że doraźne wpływy nie są uwzględniane na etapie planowania budżetowego, natomiast wydatki odpowiadają realnym potrzebom. Powoduje to uchwalanie budżetu z deficytem i planowanie jego pokrycia z przychodów. Po otrzymaniu środków budżety są korygowane, głównie po stronie przychodów. Ponadto przekazywanie doraźnych dochodów w ostatnich miesiącach roku powoduje, że samorzady często nie mają możliwości ich wydatkowania, co powoduje niepotrzebne zadłużenie w roku budżetowym oraz powstanie zazwyczaj ujemnej nadwyżki operacyjnej w roku następnym, na skutek pokrycia wydatków bieżących przychodami z lat ubiegłych (art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych).
- Gmina Toszek wskazała, że w momencie tworzenia planów j.s.t. zaniża do pewnego stopnia wydatki bieżące zakładając dodatkowy wpływ środków. Bez tego rodzaju zabiegów nie byłoby możliwe prawidłowe skonstruowanie budżetu i trzymanie dyscypliny dokonywanych wydatków. Takie rozwiązania powodują również, że jesteśmy zmuszeni rezygnować niejednokrotnie z podstawowych wydatków o podwyżkach dla pracowników nie wspominając. Mimo tak znaczącego, ciągłego wzrostu płacy minimalnej j.s.t. nie może sobie pozwolić do podobnego wzrostu płacy pracowników samorządowych. Brak możliwości realnego zaplanowania dochodów powoduje, że wydatki są również mało realistyczne.
- Gmina Góra wskazała natomiast, że w związku z tym, że przekazywanie środków z przeznaczeniem na ubytki we wpływach z podatku PIT mają charakter doraźny, brak jest możliwości planowania tych wielkości w budżecie oraz WPF po stronie

dochodów, co ma bezpośredni wpływ na wyniki finansowe danych lat budżetowych i wielkości wskaźnika wynikające z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

- Gmina Zduńska Wola wskazała natomiast, że wysokość planowanych dochodów zmienia się w czasie co powoduje niemożność w pełni realnego planowania wydatków. Z tego powodu planowane wydatki bieżące, szczególnie w oświacie są niedoszacowane, zwiększane, urealniane w trakcie roku. Niepewność co do wysokości dochodów w kolejnych latach powoduje brak możliwości prawidłowego sporządzania WPF.*
- Starostwo Powiatowe w Łęczycy wskazało natomiast, że deficyt w budżecie sfinansowano z nadwyżki budżetowej, która mogła być od początku roku planowana i przeznaczona na realizację inwestycji lub udział własny przy aplikowaniu o środki zewnętrzne. Ponadto z braku środków nie można było podwyższyć wynagrodzeń pracownikom zarabiającym niewiele powyżej płacy minimalnej co powoduje spłaszczenie wynagrodzeń i niezadowolenie kadry.*
- Miasto st. Warszawa wskazało, że doraźny charakter przekazywanych środków znacząco utrudnia długoterminowe planowanie rozwoju miasta z uwagi na brak stabilności strony dochodowej budżetu. Problemem jest także permanentna zmiana zasad podziału rekompensat i ich nieadekwatny do strat samorządów poziom oraz ich niewspółmierny do ubytków dochodów podział pomiędzy j.s.t., ze szczególną dyskryminacją największych miast. Rozwiązania dotyczące finansowego „wsparcia” samorządów systemu finansowania samorządów zrealizowane w latach 2021 - 2023, mają charakter incydentalny i tym samym narażają samorzady na ciągłe ryzyka budżetowe związane szczególnie z podejmowaniem przez nie koniecznych decyzji rozwojowych i długofalowych w następnych latach budżetowych. Uwzględnianie w mechanizmie podziału łącznej kwoty dodatkowych dochodów ograniczeń dotyczących maksymalnych i minimalnych kwot wynikających z tego podziału dla poszczególnych j.s.t., powoduje dalece niesprawiedliwy ich rozkład – nieadekwatny do kwot indywidualnych ubytków dochodów będących skutkiem zmian podatkowych wprowadzonych w ramach rządowego programu Polski Ład. Metoda podziału środków dla poszczególnych J.S.T. powoduje całkowitą i nagłą dekompozycją systemu finansowania samorządów i stanowi narzędzie świadomej destabilizacji gospodarki finansowej wielu z nich. Przebudowa systemu finansowania samorządów w drodze wdrażania od trzech lat różnorodnych, odmiennych, incydentalnych rozwiązań istotnie zagraża możliwości realizacji przez samorzady zadań na rzecz mieszkańców. W wyniku radykalnego zanizenia rekompensaty dla m. st. Warszawy jej poziom zapewnia sfinansowanie kwoty ubytku dochodów będącego skutkiem zmian podatkowych wprowadzonych w ramach rządowego programu Polski Ład na najniższym wśród wszystkich samorządów w Polsce poziomie wynoszącym 5,2%. Przykładowo: Warszawa w 2023 r. otrzyma dochody z PIT w wysokości 5 mld 799 mln zł, czyli mniej niż w 2021 r. o 1 mld 133 mln zł, tj. o 16%, przy skumulowanej inflacji w latach 2022-2023 na poziomie 28,1% (prognoza Ministerstwa Finansów zawarta w Założeniach do projektu budżetu państwa na 2024 r.). Szacowane dochody z PIT Warszawy w 2023 r. w warunkach prawnych sprzed Polskiego Ładu wyniosłyby 8 mld 942 mln zł. Strata Warszawy w dochodach z PIT w 2023 r. na skutek Polskiego Ładu to 3 mld 143 mln zł (8 mld 942 mln zł - 5 mld 799 mln zł) i tyle powinna wynieść rekompensata dla Warszawy (...). O dalece posuniętej dyskryminacji Warszawy przy podziale dodatkowych środków świadczą: partycypacja Warszawy w podziale dodatkowych środków wynosząca 1,24% (szacunkowy udział w kwocie dla gmin i powiatów łącznie), która jest wielokrotnie niższa od udziału Warszawy w dochodach z PIT wynoszącego 11,58%, jak się szacuje blisko 4-krotnie niższa kwota dodatkowych*

środków w przeliczeniu na 1 mieszkańca przypadających Warszawie (85 zł) niż średnio J.S.T. (jak się szacuje 335 zł łącznie w gminach i powiatach).

- Starostwo Powiatowe w Pleszewie wskazało, że brak informacji o środkach mających na celu zrekompensowanie ubytków we wpływach z podatku PIT skutkuje odstępieniem od ujęcia w planie wydatków szeregu zadań bądź też niepotrzebnym założeniem w budżecie deficytu, który ma zostać sfinansowany przychodami z tytułu kredytów i pożyczek.
- Miasto Brodnica wskazało, że doraźny wpływ środków powoduje brak jakiegokolwiek realistyczności budżetu i wieloletniej prognozy finansowej j.s.t.. Samorządy otrzymują środki w końcu danego roku budżetowego, np. w przypadku naszego samorządu w zakresie 2021 roku (uzupełnienie subwencji ogólnej dla j.s.t. - środki na uzupełnienie dochodów gmin: 758-75802-2750) - w dn. 20.12.2021 r., w okresie, w którym już z większością problemów finansowych i niedoborem środków samorząd musiał już sobie do tego czasu poradzić samodzielnie. Podobnie w 2022 roku - dodatkowe udziały j.s.t. w podatku dochodowym od osób fizycznych (756-75621-0010) w trzech, równych ratach w okresie 10.2022 r. - 12.2022 r. Porównywanie kolejnych lat budżetowych także nastrocza problemów, brak jest zrozumienia projektu uchwały budżetowej w porównaniu z latami ubiegłymi przez niektórych przedstawicieli organu stanowiącego, którzy krytykują dany projekt np. za jego wysokość, nie rozumiejąc przesłanek, wynikających z niestabilnego prawa - w szczególności dotyczących źródeł dochodów j.s.t..
- Gmina Izabelin wskazała, że nie ma możliwości realnego zaplanowania wydatków budżetu od stycznia, a ograniczenia wynikające z art. 242 ustawy o finansach publicznych powodują, że w pierwszym półroczu prowadzona jest skrajnie oszczędna polityka finansowa, co wpływa na poziom realizacji usług publicznych na rzecz wspólnoty samorządowej. Z uwagi na obecną incydentalność i nieprzewidywalność "dodatkowych środków", które otrzymujemy w ostatnich miesiącach roku, WPF na kolejne lata budżetowe jest nierealistyczna w zakresie planowanych dochodów - skarbnicy nie mogą przewidzieć czy i jakie środki centralne wpłyną do budżetów ich jednostek. W celu doprowadzenia do realistyczności WPF należy wrócić do poprzedniego systemu przekazywania dochodów z tytułu udziałów w podatku PIT, opartego na bieżącym wykonaniu tych dochodów i - w celu ograniczenia praktyki przekazywania przez budżet centralny doraźnych środków - obowiązkowo zwiększyć procent udziału j.s.t. we wpływach z tego podatku.
- Gmina Konstantynów wskazała, że wpływ tych środków zakłóca realność budżetu, zakłamuje jego stan finalny. Na początku okresu (I kwartał sprawozdawczy) j.s.t. wykazuje planowany spory deficyt. "Kapanie" środkami zmniejsza poziom deficytu, ale nie ułatwia planowania wydatków bieżących. Plan jest realnie dokonany na max trzy kwartały, gdyż niski poziom należnych samorządom środków z PIT, CIT nie pozwala zaplanować wydatków na pełen rok.
- Gmina Siepraw wskazała, że doraźny charakter przekazywania środków powoduje konieczność ograniczania inwestycji lub konieczność zaciągania zobowiązań dłużnych. Nie wiedząc jakie środki Gmina otrzyma i czy otrzyma nie można zaplanować przedsięwzięć wieloletnich. Zbyt późna informacja o dodatkowych środkach w przypadku planowanego kredytu ma również wpływ na jego wielkość a czekając na informację ogranicza się czas na przeprowadzenie postępowania przetargowego. Zbyt duża niepewność dochodów powoduje brak możliwości faktycznego zaplanowania inwestycji.
- Starostwo Powiatowe w Łańcucie wskazało, że doraźny charakter przekazywania środków finansowych do samorządów mających na celu próbę

zrekompensowania ubytków we wpływach z podatku PIT wpływa negatywnie na realistyczność budżetu i wieloletniej prognozy finansowej j.s.t. ponieważ ma charakter jednorazowy, a nie ciągły, w związku z tym nie można go planować na kolejne lata wieloletniej prognozy finansowej. Termin i wysokość środków określana jest przez Ministerstwo zazwyczaj w drugim półroczu, a nie podczas projektowania budżetu.

- *Starostwo Powiatowe w Mielcu wskazało, że w budżecie planujemy wpływy z podatku PIT w kwocie jaką otrzymaliśmy w zawiadomieniu Ministra Finansów. Brak jest podstaw do planowania wyższych wpływów, ponieważ zostałyby to zakwestionowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową. Wydatki planujemy w kwotach realnych, pozwalających na realizację zadań. Oczywiście budżet jest deficytowy i zakładamy finansowanie deficytu kredytem. Doraźny charakter środków przekazywanych przez MF nie pozwala na realistyczne planowanie budżetu i prawidłowe zaplanowanie zadań samorządu. Z uwagi na ciągle zmiany podatkowe, niestabilność finansowania samorządów, zmiany makroekonomiczne wieloletnia prognoza finansowa jest narzędziem nieprzydatnym, koniecznym wyłącznie do spełnienia warunków z ustawy o finansach publicznych.*
- *Gmina Łapy wskazała, że na etapie planowania budżetu trudno jest go zbilansować. Jako bazowy rok prognozy przyjmujemy plan budżetu na dany rok i w odniesieniu do niego prognozujemy budżety lat przyszłych. Z uwagi na to, że budżet bazowy jest mało realistyczny mamy duży problem z prognozą dochodów i wydatków na kolejne lata.*
- *Starostwo Powiatowe w Pułtusku wskazało, że doraźny charakter przekazywania środków finansowych do samorządów mających na celu próbę zrekompensowania ubytków we wpływach z podatku PIT ma negatywny wpływ przede wszystkim na realistyczność wieloletniej prognozy finansowej, ponieważ wyklucza możliwość planowania w dłuższym okresie. W konsekwencji utrudnia wieloletnie planowanie zadań, powoduje niepewność w planowaniu strategicznym i wpływa niekorzystnie na stabilność finansową j.s.t.*
- *Gmina Luzino wskazała, że powyższa sytuacja uniemożliwia niejednokrotnie, podejmowanie kluczowych decyzji, które z uwagi na ich odroczenie w czasie bądź zaniechanie ich realizacji, odbijają się negatywnie na jakości usług świadczonych i służących lokalnej społeczności/mieszkańcom naszej gminy liczącej ponad 17 tys. mieszkańców. Niejednokrotnie organ stanowiący i wykonawczy zmuszony jest zrezygnować z ważnych dla mieszkańców gminy przedsięwzięć inwestycyjnych. Ograniczenia dotyczą w dużej mierze kluczowych i priorytetowych zadań z punktu widzenia mieszkańca i płatnika podatku, do których zalicza się szeroko pojęta infrastruktura wodociągowa i kanalizacyjna, infrastruktura drogowa, a także infrastruktura edukacyjna (włączając w to przedszkola). Ponadto, takie działania mają przełożenie na indywidualne wskaźniki długu danej j.s.t. i ograniczają możliwości planowania, a nawet w krótkim okresie czasu, a także zaciągania zobowiązań.*
- *Gmina Krosno Odrzańskie wskazała, że planując budżet na 2023 r. w terminie do 15 listopada 2022 r. oraz uchwalając w grudniu 2022 r., dysponując kwotami, o których informuje nas MF, nie jest możliwe planowanie, według realnych potrzeb. Środków w wielu przypadkach starcza zaledwie na 1/2 lub 2/3 roku. Doraźne przekazywanie środków jest wadliwe, gdyż nigdy nie mamy gwarancji, czy w kolejnym roku będą również dodatkowe środki, czy będą w formie subwencji czy udziałów w PIT, czy będą na wydatki dowolne czy celowane, w jakiej będą wysokości i w jakich terminach będą przekazane do budżetów j.s.t.*

- Miasto Dęblin wskazało, że takie przekazywanie środków na finansowanie zadań uniemożliwia właściwe planowanie realizacji zadań bieżących oraz zadań inwestycyjnych (w tym przede wszystkim przygotowania jednostki do pozyskiwania środków zewnętrznych i ewentualnej realizacji inwestycji), powoduje kłopoty ze zrównoważeniem części operacyjnej budżetu, skutkujące wdrażaniem oszczędności w sferze podstawowych zadań publicznych na etapie planowania i realizacji budżetu /niepewność w zakresie otrzymania rekompensaty, poziom rekompensat nie pokrywa ubytku w udziałach i nie odpowiada poziomowi udziału gminy w tym dochodzie/, powoduje pogarszanie wskaźników budżetowych, brak możliwości prawidłowego i realnego planowania wieloletniej prognozy finansowej w oparciu o obniżone wpływy z udziałów w podatku PIT oraz niekompletne i niestabilne dochody z tego tytułu.
- Gmina Oświęcim wskazała natomiast, że doraźny charakter przekazywania środków do j.s.t. uniemożliwia faktyczne pokazanie sytuacji finansowej j.s.t. a także pomniejsza zdolności finansowe do absorpcji środków na nowe zadania czy to w ramach środków perspektywy finansowej UE 2021-2027, czy zadań finansowanych w ramach Polskiego Ładu oraz innych zadań, na które można uzyskać dofinansowanie w sytuacji konieczności wykazania się wkładem własnym.
- Gmina Wiskitki wskazała, że doraźne przekazywanie środków finansowych do samorządów mających na celu zrekompensowanie ubytków we wpływach z podatku PIT utrudnia planowanie budżetu. Budżet jest niedoszacowany. Brak informacji na przyszłe lata powoduje iż wieloletnie prognozy nie są realne.
- Miasto Knurów wskazało, że taki sposób przekazywania środków finansowych całkowicie pozbawia realistyczności budżetu a przede wszystkim wieloletniej prognozy każdy wpływ znaczących środków w trakcie roku budżetowego niweczy prawidłowe planowanie budżetu, co w znaczącej mierze może powodować zwiększanie deficytów j.s.t. z nadzieją, że w trakcie roku budżetowego przyjdą dodatkowe środki.
- Starostwo Powiatowe w Wągrowcu wskazało natomiast, że brak środków na realizację zadań bieżących przy planowaniu budżetu nie gwarantuje realizacji zadań samorządu w danym roku, a planowanie wieloletnie jest nierealistyczne. Rekompensaty, których kwota jest znana dopiero w III - IV kwartale, dają niepewność realizacji wydatków bieżących do momentu otrzymania informacji o wysokości rekompensaty, a co za tym idzie, brak jest możliwości planowania jakichkolwiek zadań, przedsięwzięć, nie mówiąc o braku środków na wkład własny do inwestycji. Wysokość rekompensaty to środki "na przetrwanie", nie zaspokajają one potrzeb bieżących w 100%, a rozwój samorządu jest zagrożony.
- Gmina Łubniany wskazuje, że doraźny charakter przekazywania środków finansowych do samorządów destabilizuje sytuację finansową jednostek tj. planowanie budżetu (prognozowany deficyt) jak i jej prawidłowe, bieżące funkcjonowanie (m.in. edukacja), jak również podejmowanie decyzji o wydatkach inwestycyjnych.
- Gmina Wolsztyn wskazała, że decyzje o dodatkowych środkach finansowych zapadają w drugiej połowie roku budżetowego. Dochody te stanowią jednorazowe, sporadyczne wpłaty, których wysokość nie jest znana przy projektowaniu budżetu. Nie można ujmować ich w WPF na kolejne lata oraz w projekcie budżetu na rok następny, ponieważ nie ma gwarancji, że w kolejnych latach takie środki wystąpią. Planowana WPF stanowi często narzędzie oceny J.S.T. w zakresie możliwości realizacji zadań inwestycyjnych przy staraniu się o środki zewnętrzne oraz w zakresie możliwości spłaty i obsługi zadłużenia.

- Starostwo Powiatowe w Świeciu wskazało natomiast, że z uwagi na brak adekwatnych środków do realizacji części bieżącej budżetów zanizła się prognozy wydatków bieżących. Z góry zatem wiadomo, że jest to nierealistyczne. Prognozy w części dochodowej na dany rok muszą być bowiem zgodne z aktualnym planem PIT określonym przez MF. Rekompensaty pojawiają się w trakcie roku i nie mogą być uwzględniane w pierwotnej prognozie. Rzutuje to też na prognozy lat przyszłych, bowiem rekompensaty mają charakter uznaniowy, nie są zapisane w ustawie o dochodach, więc trudno je planować. Prognozując PIT na lata przyszłe trudno zakładać znaczące wzrosty w stosunku do bazy danego roku, bowiem żadne przesłanki makroekonomiczne tego nie uzasadniają. Zmiany w trakcie roku poprzez przekazanie rekompensaty zwiększają bazę PIT danego roku i wówczas teoretycznie pojawia się możliwość zwiększenia prognozy na lata przyszłe. To wszystko powoduje, że pierwotny WPF uchwalany w grudniu jest nierealistyczny.
- Starostwo Powiatowe w Świdnicy wskazało, że jednorazowe, nadzwyczajne przekazywanie środków finansowych w celu rekompensaty ubytków we wpływach w PIT nie mogą stanowić podstawy do szacunku dochodów w kolejnych latach prognozy, tym bardziej, że horyzont czasu na jaki się ją sporządza często jest bardzo odległy. Nie istnieją oficjalne symulacje rozliczeń ukazujące wysokość rekompensaty ubytku dochodów z PIT na przyszłe lata, które mogłyby stanowić źródło informacji o kształtowaniu się dochodów J.S.T.. Tym samym trudno jest rzetelnie ocenić wysokość dochodów i wydatków w kolejnych latach. Rekompensaty jednorazowe także mają wpływ na zmianę struktury dochodów, która ma duże znaczenie dla wieloletniego planowania.
- Gmina Korfanów wskazała, że gmina nie jest w stanie zaplanować realnych kwot dochodów i wydatków w kolejnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową. Wielkości przyjmowane do WPF-u na podstawie wytycznych Ministerstwa Finansów nie odpowiadają realnemu wykonaniu. Środki, które wpływają do budżetu, jako różnego rodzaju rekompensaty w trakcie roku budżetowego, w WPF-ie są przedstawiane w roku bieżącym, bez prognozowania na lata przyszłe. Należy zaznaczyć, że wysokość otrzymanych, nieplanowanych wcześniej rekompensat, ma znaczący wpływ na realizację budżetu.
- Gmina Lubliniec wskazała, że w obecnym stanie prawnym nie da się racjonalnie konstruować budżetu gminy. Planowane wielkości dochodów przedstawione w budżecie j.s.t. dostosowane są do oficjalnych dochodów prezentowanych na stronie Ministerstwa Finansów i przekazywanych przez program "bestia". Planowane dochody dalece odbiegają od faktycznych i prognozowanych potrzeb j.s.t. i nie są zgodne z linią trendu lat poprzednich. Biorąc pod uwagę powyższe jednostka zmuszona jest do dostosowania planowanych wydatków aby sprostać wymogom art. 242/243 ustawy o finansach publicznych. Tym samym mocno ograniczane są wydatki bieżące w trakcie roku budżetowego i to głównie w takich sferach jak wydatki oświatowe i kulturalne. Zahamowane są również planowane inwestycje, a te które są w trakcie realizacji jednostka zmuszona jest maksymalnie wydłużać (czas wykonania inwestycji).
- Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli wskazało natomiast, że informacje o dodatkowych środkach przekazywane są z reguły w ostatnich miesiącach roku, więc w większości nie mogą one zostać skonsumowane na potrzeby roku, w którym fizycznie wpływają. Ponadto brak jasnych, precyzyjnych algorytmów sposobu ustalania ich wielkości nie pozwala na ich zaplanowanie na etapie konstruowania projektu budżetu, co wymusza uchwalanie budżetu niedoszacowanego, oderwanego od faktycznych potrzeb lub uchwalanie budżetu z deficytem w części

operacyjnej, co z kolei wskazuje na brak zdolności kredytowej i utrudnia zaciąganie kredytów na finansowanie inwestycji.

- Gmina Dzierżoniów z kolei wskazała, że doraźne przekazywanie środków jako rekompensatę ubytków we wpływach z PIT wpływa na brak realności budżetu w chwili jego uchwalania. Przez to budżet i WPF jest niedoszacowany a od trzech lat urealnia się dochody z PIT-u dopiero po wyliczeniu przez MF kwoty rekompensaty, co następuje w IV kwartale 2021r. i 2022 r. a w 2023 r. w III kwartale.
- Gmina Piła wskazała, że doraźny charakter przekazywania środków powoduje, że J.S.T. na dzień 1 stycznia mają trudność ze spięciem budżetu, przeprowadzeniem różnych procedur zamówień publicznych, podpisywaniem umów (aby nie przekroczyć planu). W związku z tym zablokowana jest realizacja wielu zadań. Natomiast przekazywanie dodatkowych środków pod koniec roku powoduje, że nie mogą być one wykorzystane w danym roku budżetowym i jednocześnie wpływa to na zwiększenie nadwyżki operacyjnej w danym roku i jednocześnie na zwiększenie deficytu operacyjnego w kolejnym roku.
- Starostwo Powiatowe w Giżycku wskazało, że Wg słownika języka polskiego PWN "doraźny" to "wynikający z potrzeby chwili, zadowolający w danym momencie". Jednorazowe czy parokrotne przekazanie dodatkowych środków nie rozwiązuje problemu finansowania zadań J.S.T., ich niedoszacowania. Przy doraźnym podziale nie ma gwarancji, że w danym roku takie środki będą i wg jakiego klucza będą dzielone a to prowadzi do ręcznego sterowania. Doraźne finansowanie zakłamuje obraz: bez dodatkowych środków sytuacja J.S.T. byłaby gorsza a tak tworzy się iluzję, że jest dobrze. Potrzebne są rozwiązania systemowe: jasne i przejrzyste reguły, stabilne prawo.
- Starostwo Powiatowe we Wrześni wskazało, że rekompensaty nie pozwalają na zaplanowanie zadań umożliwiające ich efektywną realizację w danym roku budżetowym. Zaniżone dane dotyczące wpływów z PIT powodują często konieczność znacznego ograniczenia zadań nałożonych ustawą kompetencyjną, a nawet niejednokrotnie całkowitą rezygnację z zadań o charakterze fakultatywnym.
- Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach wskazało, że brak stabilności i określonych zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego utrudnia realizację strategii inwestycyjnej oraz aplikowanie o środki zewnętrzne (występuje trudność w wygospodarowaniu wkładów własnych do inwestycji). Celem zbilansowania budżetów w latach przyszłych, przy określonych, zaniżonych dochodach własnych, wskazane kwoty wydatków bieżących są zupełnie nierealistyczne.
- Gmina Myślenice wskazała, że doraźny charakter tych środków negatywnie wpływa na realistyczność budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej, albowiem brak systemowych rozwiązań w zakresie rekompensaty ubytków w pit uniemożliwia ujęcie zarówno w budżecie jak i WPF-ie wpływów z tego tytułu w momencie ich opracowywania, środki te wprowadzane są do budżetu w momencie otrzymania informacji o ich przyznaniu i wobec braku informacji co do zasad ich przyznawania ujmowane są tylko w roku otrzymania. Wobec tej sytuacji, przy braku realnych podstaw do wprowadzenia ich do WPF-u w latach kolejnych, planowane w wieloletniej prognozie wydatki są zaniżane do poziomu możliwego do pokrycia bez uwzględnienia ewentualnej rekompensaty, co wyklucza realistyczność prognozy, o której mowa w art. 226 ustawy o finansach publicznych.

- Starostwo Powiatowe w Raciborzu wskazało, że wpływy z PIT w prognozie Ministerstwa Finansów są bardzo zaniżane, co zniekształca wskaźniki w WPF-ie w latach następnych. Przy stale rosnących wydatkach bieżących (m.in. inflacja) - dochody bieżące są bardzo niedoszacowane, gdyż wpływy z podatku PIT są planowane na poziomie sprzed 5-ciu lat.
- Starostwo Powiatowe w Stargardzie wskazało, że w dniu uchwalania budżetu jest on mało realny, nie zabezpieczone są wszystkie zadania, które stopniowo wprowadzane są do budżetu po otrzymaniu rekompensaty.
- Gmina Ciechanów wskazała, że w miesiącu listopadzie opracowując projekt budżetu na kolejny rok budżetowy j.s.t. zapisuje katalog zadań wydatków do realizacji, które równoważone są stroną dochodową budżetu. Dlatego po dochodach ujmowane są kwoty na podstawie pism, decyzji, które wpłyną do samorządu. Przyjmowanie szacowanych kwot może zagrażać realistyczności najważniejszych dokumentów finansowych w oparciu, o które prowadzona jest gospodarka finansowa gmin. Rekompensata przekazywana w IV kwartale powoduje iż, j.s.t. nie może w pełni przez cały rok realizować usług nie mając pokrycia strony dochodowej co wymusza również zadłużanie się i generuje dodatkowe wydatki.
- Starostwo Powiatowe w Gorlicach wskazało, że z uwagi na doraźny charakter przekazywania dodatkowych środków dla J.S.T. bardzo utrudnione jest rzetelne planowanie wydatków w okresie roku budżetowego, natomiast planowanie w perspektywie długofalowej jest prawie niemożliwe. Nie mając konkretnych informacji jak będą kształtować się dochody w danym roku oraz w latach następnych, J.S.T. nie są w stanie zaplanować wydatków zwłaszcza inwestycyjnych, w których proces realizacji jest długi, czasem kilkuletni.
- Starostwo Powiatowe w Radomsku wskazało, że trudno jest na etapie projektu i kolejnych trzech kwartałów spiąć budżet nie mając informacji o wysokości dodatkowych środków ani też ustawowej stałej gwarancji ich otrzymywania w poszczególnych latach. WPF w części dotyczącej lat kolejnych nie jest rzetelny i stanowi swoiste "wrózenie z fusów".
- Gmina Piekary Śląskie wskazała natomiast, że doprowadza do braku porównywalności realizacji budżetu w poszczególnych latach. Doraźny charakter przede wszystkim nie daje możliwości ekonomicznego zaplanowania wydatków bieżących w latach kolejnych. Do wieloletniej prognozy wpisywane są tylko dochody tzw. pewne i pod to angażowane są wydatki bieżące obligatoryjne bo na fakultatywne nie ma już środków. Doraźny charakter nie zwiększa jakości usług świadczonych przez j.s.t. a jedynie poprawia doraźnie wynik operacyjny wpływający na spełnienie wskaźnika zadłużenia.
- Gmina Jastrzębie Zdrój wskazała, że j.s.t. w ostatnich latach weszły w okres wysokiej inflacji i rosnących jeszcze szybciej kosztów realizacji zadań obsługi mieszkańców, poważnie osłabione finansowo m.in. przez skutki reform podatkowych. Przekazywanie samorządom doraźnych transferów z tytułu uzupełnienia subwencji czy dodatkowego PIT negatywnie wpływa na realistyczność budżetu i WPF głównie poprzez: niższe wpływy z tytułu dochodów własnych (poprzez zmniejszone obciążenia podatkowe obywateli), zaburzoną zasadę realności planowania budżetów j.s.t. w związku z brakiem systemowych rozwiązań oraz mniejszą przejrzystością fp (m.in. w związku z brakiem rozbudowanych danych finansowych w zakresie PIT, CIT, subwencji oświatowej i rozwojowej przekazanych przez Ministerstwo Finansów w okresie na jaki przygotowany jest WPF).

- Gmina Chojnice wskazała, że środki planowane przez Ministerstwo Finansów do budżetu nie wystarczają na zaplanowanie budżetu na cały rok. Pewnym ratunkiem dla budżetu są obecnie wolne środki, o ile jeszcze one są, natomiast trzeba mieć świadomość, że roku następnym może ich nie być. Sam wzrost najniższego wynagrodzenia skutkuje wzrostem wydatków o ok. 8.000.000 zł, dlatego też dochody z tytułu udziałów w podatku PIT powinny rosnąć, a one maleją. Ubytki w dochodach z tytułu wpływów z PIT mają również przełożenie oczywiście również na prognozę dochodów i wydatków w latach następnych, ponieważ nie wiadomo jakie przyjąć wskaźniki wzrostu i jaka będzie wysokość rekompensaty ubytków z PIT w latach następnych i czy w ogóle ona nastąpi.
- Gmina Tarnowskie Góry wskazała, że doraźne przekazywanie środków pod koniec roku budżetowego powoduje oderwanie od rzeczywistości przyjmowanego budżetu i WPF, które nie uwzględniają wszystkich koniecznych wydatków. Dokumentów tych w takiej sytuacji nie można uznać za realistyczne, gdyż zakładają w pierwotnej treści tylko niezbędne minimum wydatków na realizację zadań.
- Gmina Białystok wskazała, że takie przekazywanie środków nie pozwala na realistyczne zaplanowanie budżetu jak i WPF. W przypadku WPF ma to wpływ na niezgodność z przepisami o finansach publicznych, które mówią o realistyczności prezentowanych danych z co najmniej roku bieżącego i trzech kolejnych lat prognozy. Takie planowanie z góry zakłada, że nie jest możliwe dochowanie tego przepisu.
- Gmina Wejherowo wskazała natomiast, że w związku z koniecznością zbilansowania budżetu i jednocześnie brakiem wiedzy na temat wysokości rekompensat, planowane wielkości zarówno wydatków, jak i dochodów, są nierealistyczne. Trudno jest planować realistyczne wydatki nie znając wielkości podstawowych dochodów. W sytuacji niepewności w odniesieniu do pokrycia wydatków bieżących nawet w skali jednego roku, racjonalne planowanie w dłuższej perspektywie, w tym planowanie rozwoju i wydatków inwestycyjnych jest praktycznie niemożliwe.
- Gmina Lublin wskazała, że stosowanie jednorazowych, nieprzewidywalnych rozwiązań ad hock, wprowadzanych w trakcie roku budżetowego, zamiast stałych i stabilnych mechanizmów rekompensaty ubytku dochodów w związku z dokonanymi zmianami systemu podatkowego, powoduje to, że jednostki samorządu terytorialnego nie tylko nie mogą z wyprzedzeniem zaplanować swoich dochodów, ale nawet, jak to ma miejsce w 2023 roku, dłużej niż do połowy roku, w którym budżet jest realizowany nie znają kwot jakie otrzymają z budżetu państwa w ramach tzw. uzupełnienia dochodów. Taki sposób prognozowania wpływa negatywnie na realistyczność uchwały budżetowej i WPF.
- Gmina Ruda Śląska wskazała, że planowanie roczne jak i lat następnych opiera się na analizie lat historycznych oraz przewidywanego wykonania roku bieżącego z uwzględnieniem wytycznych Ministerstwa Finansów. Jeżeli wytyczne Ministerstwa nie zakładają na etapie planowania projektu budżetu na rok następny rekompensat bądź też spodziewanego wzrostu dochodów z tytułu udziałów w podatku PIT oraz subwencji wówczas, aby wypełnić reguły obowiązujące w ustawie o finansach publicznych konstrukcja budżetu opiera się na znacznie ograniczonych środkach na wydatki bieżące (niejednokrotnie niższe niż wynika to z kosztów historycznych niezbędnych do poniesienia na realizację zadań), a konieczność wydatkowania środków na inwestycje celem dalszego rozwoju miasta wymaga dalszego zadłużania miasta (na co niejednokrotnie uwagę zwraca organ nadzoru RIO). Tak skonstruowany budżet jest punktem wyjścia dla

prognoz lat następnych, co wpływa negatywnie na realistyczność WPF, a w ślad za tym wysokie ryzyko niespełnienia wskaźników i ocenę finansową miasta.

- Gmina Rybnik wskazała, że doraźny charakter przekazywania środków nie pozwala na realistyczne planowanie budżetu i kształtowanie wieloletniej prognozy. Na etapie planowania budżetu nie rekompensowane ubytki skutkują koniecznością zaniżania realnych (niezbędnych) potrzeb związanych z zapewnieniem ciągłości działania. Brak informacji o przewidywanych transferach z budżetu państwa uniemożliwia również kształtowanie polityki finansowej w perspektywie nawet krótkoterminowej, a perspektywiczne zarządzanie budżetem bieżącym jest warunkiem stabilności i utrzymania płynności finansowej, ale także zarządzania długiem w kontekście zapewnienia wkładu własnego do projektów realizowanych z udziałem środków zewnętrznych. Taki sposób finansowania j.s.t. wprowadza chaos i niepewność, skutkujące często koniecznością podejmowania trudnych decyzji.*
- Gmina Gorzów Wielkopolski wskazała, że brak wiedzy przy projektowaniu budżetu oraz WPF, czy będą rekompensaty i w jakiej wysokości powoduje wysokie zagrożenie realizacji zadań obligatoryjnych przez j.s.t. Często dochodzi do rezygnacji w I półroczu z realizacji zadań fakultatywnych i ograniczeń realizacji zadań obligatoryjnych, gdyż wskaźniki z WPF oraz brak naszych dochodów z PIT i CIT blokuje te działania.*
- Gmina Kalisz wskazała, że w sytuacji braku posiadania wiedzy o kwocie i dacie przekazania rekompensaty ubytków we wpływach z podatku PIT, nie jest możliwe zaplanowanie dochodów i wydatków na poziomie adekwatnym do faktycznych potrzeb j.s.t.. Kwoty dochodów i wydatków w takiej sytuacji są zaniżone, co utrudnia płynne i sprawne realizowanie zadań a nawet konieczność rezygnacji z ich realizacji.*
- Gmina Jaworzno wskazała, że j.s.t. nie mogą planować dodatkowych dochodów w kolejnych latach prognozy, gdyż nie mają informacji o wysokości dodatkowych środków, ani pewności czy faktycznie je otrzymają. Poziom planowanych dochodów budżetowych determinuje plan wydatków budżetowych i określa możliwości finansowania zadań samorządu. Doraźny charakter przekazywania środków finansowych do samorządów ma wpływ również na opinię RIO w zakresie realistyczności wydatków bieżących i może skutkować wydaniem opinii negatywnej lub z uwagami do projektu budżetu. RIO porównuje poziom wydatków bieżących danego roku i lat kolejnych w stosunku do III kwartału roku poprzedzającego. Poziom rekompensaty jest na tyle wysoki, że jej uwzględnienie, bądź brak takiej możliwości negatywnie wpływa na porównywalność danych w poszczególnych latach. Z kolei przeznaczenie dodatkowych środków na wydatki kolejnego roku negatywnie wpływa na relację z art. 242 u.o.f.p i zniekształca wynik operacyjny (w jednym roku zawyżona nadwyżka, w kolejnym duży deficyt).*
- Gmina Piotrków Trybunalski wskazała, że o ile uzupełnienie ubytków w dochodach ma korzystny wpływ na budżet j. sam., o tyle przekazywanie informacji o uzupełnieniu dochodów pod koniec roku wywiera negatywny wpływ na proces planowania i realizacji budżetu. Szczególnie istotne jest to w jedn., gdzie udział dochodów z PIT w d. ogółem jest znaczący (np. 20-25% d. o.). Mając ograniczone środki na początku roku jednostka, aby zbilansować budżet, musi zrezygnować z realizacji inwestycji, ograniczyć zakres realizacji np. remontów lub odstąpić od aplikowania o dofinansowanie (brak środków na wkład własny). W przypadku przekazania środków pod koniec roku nie zawsze będzie możliwe zrealizowanie zadania do końca roku (procedury zamówień publicznych, warunki pogodowe).*

Ze względu na ograniczone środki finansowe mogą powstawać wakaty lub następować może zatrudnianie pracowników o niższych kwalifikacjach co w efekcie przełoży się to na późniejsze koszty. W warunkach takiego ograniczenia dochodów nie powinno się planować przedsięwzięć wieloletnich, które będą potrzebowały wskazania źródeł finansowania.

- Miasto Katowice wykazało, że doraźny charakter rekompensat wpływa negatywnie na realistyczność budżetu i WPF. Ubytek dochodów własnych w wysokości kilkuset milionów rocznie (wynikający ze zmiany przepisów) skutkuje brakiem możliwości zaplanowania wydatków na poziomie gwarantującym prawidłową realizację obowiązkowych zadań. Przyznawanie w trakcie roku rekompensat mających w założeniu charakter jednorazowy, bez jasno określonych kryteriów podziału środków poprawia sytuację finansową samorządu w pewnym zakresie i tylko doraźnie, jednak nie daje podstawy do prognozowania takich dochodów w kolejnych latach. W konsekwencji nie można w Prognozie wieloletniej określić prawdopodobnego wyniku operacyjnego w kolejnych latach, wysokości środków dostępnych na inwestycje i koniecznego do zaciągnięcia zobowiązania.*
- Gmina Częstochowa wskazała z kolei, że przekazywanie j.s.t. doraźnych środków nie ma unormowania systemowego, następuje bez określenia jednoznacznego klucza podziału środków oraz ustalenia globalnej kwoty do podziału na wszystkie J.S.T.. Są to działania uznaniowe Rządu nie poparte właściwymi kalkulacjami i analizami finansowymi. Informację o wysokości planowanych do przekazania środków j.s.t. otrzymują w II półroczu i później co uniemożliwia realne zaplanowanie budżetu z odpowiednimi źródłami finansowania. J.s.t. nie mając pewności jakie środki i kiedy otrzymają z budżetu państwa a nie mając zabezpieczenia dla niezbędnych wydatków muszą podjąć działania zabezpieczające płynność finansową np. zaciągnięcie kredytu, pożyczki, co wymaga długiej procedury i poniesienia dodatkowych kosztów bankowych. Przekazywane środki są nieadekwatne do ubytków w dochodach j.s.t. spowodowanych reformami w podatku PIT i niewystarczające do sfinansowania minimalnych potrzeb wydatkowych samorządów szczególnie w świetle wysokiej inflacji i wzrastającego minimalnego wynagrodzenia.*
- Gmina Łódź wskazała, że jednostki samorządu terytorialnego wykazują m.in. prognozowane dochody z tytułu PIT, CIT, subwencji i dotacji, których wysokość nie zależy od działań samych samorządów, nieposiadających własnych, niezależnych od rządu, źródeł i narzędzi do ich szacowania. Brak danych w układzie wieloletnim nie pozwala racjonalnie planować możliwości poszczególnych J.S.T. do pozyskania wkładów własnych na realizację projektów, które w większości przypadków są finansowane z długu. Wieloletnie prognozy finansowe, rozumiane jako dokument niezbędny dla zarządzania długoterminowym rozwojem j.s.t., w ostatnich latach straciły walor wiarygodności. Miasto nadal nie wie, jaką kwotę otrzyma w wyniku podziału środków finansowych przeznaczonych w nowelizacji Budżetu Państwa na uzupełnienie dochodów j.s.t. Dotyczy to nie planów budżetów samorządowych na przyszły rok, tylko już realizowanych budżetów. Szczegóły zostały opisane w piśmie znak DFP-Bd-III.3021.32023 kierowanym do Prezesa Rady Ministrów z dotyczącym zmian w systemie dochodów j.s.t.*
- Gmina Tuchów wskazała, że Informacja o fakcie przyznanych dodatkowych środków oraz o ich wysokości znana jest samorządom dopiero w trakcie roku budżetowego. Dopiero w momencie poznania tych danych samorząd wprowadza istotne wynikające z tego zmiany, które mają bardzo duże znaczenie dla budżetu i wieloletniej prognozy finansowej, takie jak np. zmniejszenie zapotrzebowania*

na zadłużenie, zwiększenie wydatków, zmniejszenie deficytu. Do czasu wprowadzenia tych zmian budżet i wieloletnia prognoza finansowa są nierealistyczne, tj. przyjmują zbyt niskie wartości wydatków albo zbyt wysoką kwotę zapotrzebowania na dług w stosunku do wartości, które ostatecznie przyjmowane są po otrzymaniu informacji o fakcie przyznania dodatkowych środków.

- Gmina Goczałkowice-Zdrój wskazała, że brak wiedzy o tych środkach powoduje, że nie można ich wprowadzić do budżetu w chwili jego uchwalenia a wydatki planuje się z uwzględnieniem potrzeb (w tym inflacji lub obowiązujących cen np. za energię elektryczną) , co powoduje konieczność rezygnacji z inwestycji bądź zaplanowania odpowiednich źródeł sfinansowania deficytu , a planowanie wieloletnie w WPF staje się mało realistyczne.*
- Gmina Hajnówka zauważa natomiast, że doraźny charakter przekazywania środków finansowych do samorządów w danym roku budżetowym (w szczególności w ostatnim kwartale roku) rekompensuje wydatki bieżące jedynie danego roku, zaś w następnych latach środki niewykorzystane mają przeznaczenie wyłącznie inwestycyjne (majątkowe), za czym idzie pogłębianie deficytu operacyjnego. Wraz z dodatkowymi środkami danego roku jednostki więcej wydatków przeznaczają na cele bieżące długofalowe, zaś w następnych latach następuje brak odpowiedniego zaplanowania wydatków bieżących . Kwoty rekompensat nie są zaplanowane z góry na następne lata, co przekłada się na realizację budżetu i WPF. W ocenie samorządu, mając na uwadze stale rosące wydatki bieżące, środki rekompensujące ubytki we wpływach z podatku PIT powinny być na stałe wpisane w udziały z podatku PIT, nie powinny posiadać formy doraźnej.*
- Gmina Bystra-Sidziana wskazała, że dodatkowe środki, które wpływają w grudniu, bez braku możliwości ich wydatkowania w roku otrzymania powodują, że powstaje nadwyżka. W roku następnym są to już przychody, które często idą na pokrycie wydatków bieżących, a to powoduje zmniejszenie nadwyżki operacyjnej lub powstanie deficytu operacyjnego. Nie ma możliwości realnego planowania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej, kiedy brak jest stabilności przepisów i przewidywalności wysokości otrzymywanych środków. (akta kontroli str. 343-388)*

Biorąc pod uwagę wagę, istotność i skalę zgłaszanych przez stronę samorządową uwag do funkcjonującego systemu finansowania zadań publicznych realizowanych przez j.s.t. oraz zbieżność kierunku uwag z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że konsekwencją wprowadzonych zmian w systemie podatkowym oraz braku wprowadzenia adekwatnych (proporcjonalnych) do ubytków rekompensat, jest obecnie całkowity brak stabilności i przewidywalności prowadzonej gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego, co wymaga pilnych działań naprawczych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę, że w trakcie kontroli NIK wystąpiły też inne istotne różnice w interpretowaniu faktów przez kontrolujących i kontrolowanych, a mianowicie:

- Dyrektor Departamentu Podatków Dochodowych wyjaśnił, że (...) należy podkreślić, że dokonano szczegółowych analiz wpływu planowanych od 1 stycznia 2022 r. zmian podatkowych dla każdego samorządu w kontekście zapewnienia samorządom odpowiedniego finansowania zadań publicznych. Przyjęto bowiem założenie, że żaden samorząd - co do zasady - nie będzie miał w 2022 r. po wprowadzeniu zmian podatkowych Polskiego Ładu, dochodów mniejszych niż sam prognozował na ten rok przed wprowadzeniem Polskiego Ładu. W tym celu dokonano analiz porównawczych dochodów J.S.T. z tytułu podatków*

dochodowych, wynikających z samorządowych prognoz na rok 2022 sporządzonych przed Polskim Ładem (WPF wg. staniu na 5 maja 2021) z kwotami, które dany samorząd otrzymywał na rok 2022 z tytułu tych dochodów i rekompensaty z puli 8 mld zł. Jeśli ustalone na 2022 r. dochody z tytułu udziału w podatkach dochodowych PIT i CIT powiększone o rekompensatę były mniejsze od kwot, które samorząd planował przed Polski Ładem, to taki samorząd otrzymywał dodatkowe środki ze specjalnie zwiększonej rezerwy subwencji, o której mowa w art. 36 ustawy o dochodach J.S.T.. Dzięki zastosowanemu rozwiązaniu, sytuacja finansowa każdego samorządu pozostała stabilna, zgodna z wcześniejszymi przewidywaniami samorządu. Tymczasem zdaniem NIK pierwsze zmiany w systemie opodatkowania dochodów z tytułu PIT miały miejsce w 2019 roku. Z tego też powodu do obliczenia wysokości rekompensaty z tytułu utraconych dochodów nie powinny być WPF jednostek samorządu terytorialnego z maja 2021 r. Były one przygotowane w 2020 r. i uwzględniały ubytki dochodów związane ze zmianami w systemie podatkowym dokonane w 2019 r. Bazą taką mogłyby być WPF-y z 2019 roku.

- Według Dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych (...) Roczna kwota wolna od podatku PIT w wysokości 30 tys. zł obowiązuje od 1 stycznia 2022 r. Została wprowadzona nowelizacją z dnia 29 października 2021 r.4, którą Sejm IX Kadencji uchwalił w oparciu o projekt rządowy (UD 2605) zawarty w druku 15326. W uzasadnieniu do projektu ustawy, w części Ocena Skutków Regulacji, wśród podmiotów, na które oddziaływał projekt wskazano między innymi jednostki samorządu terytorialnego, a także podano skutek finansowy. Do sporządzania OSR w zakresie podwyższenia do 30 tys. zł kwoty wolnej wykorzystano model mikrosymulacyjny MF na podstawie połączonej bazy danych PIT-ZUS z 2018 r., przy czym wartości z deklaracji zwaloryzowano odpowiednio by odpowiadały otoczeniu makroekonomicznemu z roku wprowadzenia zmian. W symulacjach skutku fiskalnego uwzględniono również efekt przejść między opodatkowaniem na zasadach ogólnych (skala podatkowa, 19% stawka podatku) a ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych oraz zmniejszenie deklarowanych dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej osób o wysokich dochodach pod wpływem wzrostu krańcowej stopy podatkowo-składkowej. Na podstawie powyższych wyników przedstawiono skutki dla sektora finansów publicznych z uwzględnieniem wpływu na J.S.T. w roku 0 oraz na 10 kolejnych lat. Projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i Oceną Skutków Regulacji został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą skierowania projektu do uzgodnień zewnętrznych. Każdy mógł się z nim zapoznać. Dotyczy to również przedstawicieli samorządu terytorialnego. Analizy na poziomie makroekonomicznym wpływu zmian na cały sektor finansów publicznych z podziałem na dochody budżetu państwa oraz J.S.T. zawsze zawarte są w OSR. Udziały J.S.T. w dochodzie z PIT obliczano w oparciu o ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1966) wraz ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927 z późniejszymi zmianami). (...) Nie są prowadzone analizy wpływu zmian wynikających z procedowanych projektów ustaw na dochody poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Tymczasem Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podane w Ocenach Skutkach Regulacji kwoty stanowiły wartości dla wszystkich j.s.t., co w rzeczywistości uniemożliwiało odniesienie się poszczególnych j.s.t. do tego typu danych.
- Dyrektor Departamentu Podatków Dochodowych dodał również, że (...) W celu przeprowadzania analiz skutków zmian w systemie podatków dochodowych od osób fizycznych wykorzystywane są m.in. indywidualne zanonimizowane dane pochodzące z rocznych deklaracji podatkowych. Dane te zawierają m.in. informacje o adresie zamieszkania w postaci siedmiocyfrowego kodu TERC

pozwalające zidentyfikować podatnika do poziomu gminy. Tymczasem Najwyższa Izba Kontroli dokonała szczegółowej analizy zanonimizowanej bazy podatników dla 30 losowo wybranych samorządów, z których wynika, że ubytki nie były skorelowane ze środkami finansowymi przekazanymi w latach 2021-2023, co szczegółowo opisano na str. 11-15 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

- Dyrektor Departamentu Podatków Dochodowych wyjaśnił również, że (...) *Zmiany w systemie podatkowym, skutkujące zmianami w podziale dochodów publicznych, nie były wynikiem, ani też nie spowodowały zmiany zakresu zadań i/lub kompetencji j.s.t.* Tymczasem Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że obniżono zatem dochody budżetowe nie zmieniając zakresu zadań i/lub kompetencji j.s.t. Natomiast zgodnie z art. 167. ust. 1 i 4 Konstytucji RP *jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.* Najwyższa Izba Kontroli zaznacza, że w żadnym dokumencie Ministerstwa Finansów nie stwierdzono, że samorządom przed zmianami w systemie podatkowym przekazywano środki finansowe wyższe niż zakres realizowanych zadań. Stąd w przypadku braku zmiany zakresu zadań/kompetencji środki finansowe, powinny zostać systemowo zrekompensowane. (akta kontroli str. 12-30)

Obecna Wiceminister Finansów Hanna Majszczyk wyjaśniła, że z dokonanych przez Ministerstwo Finansów analiz w oparciu o metodę Banku Światowego wynika, że w latach 2019 – 2023 dodatkowe łączne wsparcie skierowane do j.s.t. (tj. skierowane zarówno na wydatki bieżące jak i inwestycyjne) mogło nie zrekompensować ubytków wynikających ze zmian podatkowych w kilku procentach j.s.t., w szczególności w miastach na prawach powiatu. W części jednostek dodatkowe wsparcie przewyższało natomiast ubytki w dochodach będące wynikiem zmian systemowych w prawie podatkowym. Odrębną kwestią jest, że środki rekompensat miały charakter doraźny i były przekazywane na ogół pod koniec roku budżetowego, co powodowało, że samorzady miały trudności w realistycznym planowaniu w zakresie finansów. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że wsparcie inwestycyjne j.s.t. miało w omawianych latach przede wszystkim formę promes (zapewnień o dofinansowaniu przyszłych inwestycji) a nie przekazanych kasowo środków do j.s.t. Ponadto, sam podział środków inwestycyjnych z Programu Inwestycji Strategicznych budził wśród samorządów wątpliwości z punktu widzenia przejrzystości i adekwatności kryteriów podziału środków. Stosowane rozwiązania dotyczące dodatkowego wsparcia j.s.t. czy też wyrównywania ubytków w dochodach spowodowanych zmianami systemowymi w prawie podatkowym nie sprzyjał stabilności oraz przewidywalności prowadzenia gospodarki finansowej przez samorzady. Resort finansów przygotowuje zmiany w zakresie systemu finansowania j.s.t., których głównym celem będzie właśnie wprowadzenie rozwiązań zapewniających stabilność i przewidywalność finansów samorządowych. Ministerstwo Finansów dokonuje jeszcze ostatecznych weryfikacji danych dotyczących zmian wprowadzonych w ostatnich latach, które zostaną wykorzystane w przygotowywanych przez resort zmianach w obszarze finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Obecna Wiceminister Finansów przyznała też, że jej ocena wprowadzonych zmian w systemie finansowania j.s.t. dokonywana jest poprzez ocenę skutków tych działań, których wynikiem jest m.in. brak stabilności i przewidywalności prowadzonej gospodarki finansowej przez j.s.t., co wynika też z niniejszej kontroli NIK.

(akta kontroli str. 324-342)

Najwyższa Izba Kontroli odnosząc się do środków finansowych przekazywanych samorządom na inwestycje, pochodzących z funduszy, m.in. Funduszu Dróg Samorządowych, Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych czy Polskiego Ładu nie może świadczyć o skutecznym rekompensowaniu samorządom ubytków wynikających z wprowadzonych zmian w systemie podatkowym. Najwyższa Izba

Kontroli w kontrolach dotyczących tych funduszy niejednokrotnie zwracała uwagę na brak transparentnych kryteriów, na podstawie których środki inwestycyjne były rozdysponowywane oraz w konsekwencji – biorąc pod uwagę ostateczną decyzyjność po stronie dysponenta funduszy przy podziale tych środków finansowych – niedopuszczalną próbę kreowania kierunków rozwoju społeczności lokalnych z zewnątrz, co dodatkowo osłabiło – a nie wzmocniło – zarówno samodzielność finansową, jak i ustrojową pozycję samorządu jako sprawującego władzę publiczną. Dla przypomnienia, w opublikowanych w sierpniu 2021 roku wynikach kontroli dotyczących *Funduszu Dróg Samorządowych*⁶⁷ stwierdzono, że kryterium podziału środków, wskazane w art. 20 ust. 2 ustawy o FDS, może budzić wątpliwości. Stwierdzenie, że „wojewoda dokonuje podziału środków między zadania powiatowe i zadania gminne, uwzględniając liczbę powiatów i gmin w województwie”, może być rozumiane jako jedyne kryterium podziału środków finansowych. Jednak przyjęcie do podziału prostej proporcji liczby powiatów i gmin w województwie może prowadzić do podzielenia środków bez uwzględnienia rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych na drogach samorządowych, wynikających zarówno ze zgłaszanych wniosków, jak i rzeczywistego stanu technicznego tych dróg. Jak wskazują wyniki kontroli, zasady podziału środków według kryterium określonego w art. 20 ust. 2 ustawy o FDS są niejasne, różnie interpretowane przez wojewodów, którzy przy podziale środków wzięli pod uwagę dodatkowe czynniki. Natomiast w opublikowanych we wrześniu 2023 roku wynikach kontroli badających m.in. funkcjonowanie Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Programu Inwestycji Strategicznych stwierdzono, że kryteria oceny wniosków w uchwałach tworzących programy RFIL i PIS były określone bardzo ogólnie, natomiast na etapie rozpatrywania wniosków nie wypracowano jednolitego, przejrzystego i jawnego mechanizmu oceny wniosków, a (...) czas na rozpatrzenie wniosków nie był dostosowany do liczby złożonych wniosków. W I naborze konkursowym wniosków RFIL, Komisja na przegląd każdego wniosku poświęciła kilkanaście sekund (na trzech udokumentowanych posiedzeniach od 11 do 16 sekund). Z kolei Komisja ds. PIS oceniła blisko 20 tys. wniosków w bardzo krótkim czasie, często przeznaczając na rozpatrzenie jednego wniosku czas poniżej minuty. Wskazane okoliczności poddają w wątpliwość rzetelność procesu przyznawania środków. Powyższe ustalenia wykluczyły możliwość uznania przekazywanych samorządom środków finansowych na działania inwestycyjne jako mających walor rekompensowania ubytków wynikających z wprowadzonych zmian w systemie podatkowym. Szerzej niebezpieczne zjawisko pozbawienia samorządów części dochodów własnych i próba rekompensowania tych ubytków środkami dotacyjnymi opisano w dalszej części wystąpienia, w pkt. 2 sekcji Uwagi.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu odpowiedniego finansowania zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego po wprowadzeniu zmian w systemie podatkowym.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

1. Według informacji przedstawionej przez j.s.t. w latach 2018-2023 (do 30 czerwca) partycypowały one w realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w łącznej wysokości 4,3 mld zł⁶⁸ tj. wydatkowały na te cele taką wielkość środków własnych ponad otrzymane kwoty dotacji. Aktualnie stosowany wzór sprawozdania Rb-50 nie pozwalał na wykazanie w nim pełnych kosztów realizacji zadań zleconych, a tylko do wysokości uzyskanej dotacji na ten cel. Problematyka finansowania zadań

⁶⁷ <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/005/>

⁶⁸ Wielkość szacunkowa na podstawie danych j.s.t.

zleconych była przedmiotem kontroli NIK *P/16/009 Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*⁶⁹. Przedstawione wówczas Radzie Ministrów wnioski nie zostały zrealizowane, choć Najwyższa Izba Kontroli już wówczas postulowała rozważenie rozwiązania polegającego na przekształceniu w zadania własne j.s.t. zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych. W informacji o wynikach kontroli⁷⁰ z września 2017 roku Najwyższa Izba Kontroli wykazała szereg argumentów przemawiających za tego typu rozwiązaniem, np.:

- w większości przypadków j.s.t. wykonują zadania własne i zadania zlecone przy wykorzystaniu tych samych zasobów (wymienność pracowników w czasie nieobecności, dzielenie etatów pomiędzy zadania własne i zlecone, dofinansowanie wydatków na zadania zlecone ze środków własnych) i zgodnie z tymi samymi zasadami (takie same godziny przyjęć, ujednoczenie poziomu wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych na równorzędnych stanowiskach),
- przejmując zadania od administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego mogą w bardziej elastyczny sposób gospodarować środkami; nie istnieje wtedy konieczność rozliczania się z dotacji, a j.s.t. są bardziej zmotywowane do poszukiwania tańszych rozwiązań w realizacji tych zadań, ponadto j.s.t., otrzymując wyższy udział w dochodach podatkowych, są również bardziej zmotywowane do podejmowania działań służących zwiększaniu wpływów podatkowych (obecnie j.s.t. nie mają wpływu na wysokość otrzymywanej dotacji, a jednocześnie nie mogą zaprzestać wykonywania zadań zleconych ani przekazać ich innym jednostkom),
- przekształcenie zadań zleconych w zadania własne pozwala rozwiązać problem polegający na konflikcie interesów pomiędzy Ministrem Finansów, podejmującym działania na rzecz zachowania kontroli wydatków budżetu państwa i ograniczenia deficytu, a jednostkami samorządu terytorialnego, zainteresowanymi zachowaniem samodzielności odnośnie doboru środków i metod realizacji zadań publicznych i ustalania poziomu wynagrodzeń,
- środki własne j.s.t. powinny służyć finansowaniu zadań własnych, dzięki czemu system finansowania zadań publicznych jest bardziej przejrzysty,
- w budżecie państwa zostałyby ograniczone wydatki związane z planowaniem, wykonywaniem i rozliczaniem dotacji celowych na większość zadań zleconych j.s.t., korzyścią dla j.s.t. z przekształcenia zadań zleconych w zadania własne byłoby zmniejszenie kosztów administracyjnych, związanych z koniecznością planowania i rozliczania dotacji oraz z prowadzeniem podwójnej ewidencji i sprawozdawczości,
- jednostki samorządu terytorialnego w istocie traktują zadania zlecone tak jakby to były ich zadania własne, gdyż są to zadania wykonywane przede wszystkim na rzecz mieszkańców,
- mieszkańcy na ogół nie odróżniają zadań zleconych od zadań własnych i nie różnicują oceny funkcjonowania j.s.t. ze względu na status zadania; z tego powodu władzom samorządowym w równym stopniu zależy na zapewnieniu wysokiego standardu obsługi zadań zleconych i zadań własnych, niezależnie od wielkości otrzymywanej dotacji.

Dyrektor Departamentu Podatków Dochodowych w odpowiedzi na pytania skierowane do Minister Finansów, nie odpowiedział wprost, czy do Ministerstwa wpływały skargi lub wnioski dotyczące niedofinansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Odniósł się jedynie do kwestii możliwych pozwów przeciwko Skarbowi Państwa

⁶⁹ <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/16/009/>

⁷⁰ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15133,vp,17606.pdf>

z tytułu dochodzenia należności w postępowaniu sądowym przez j.s.t. której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej. (akta kontroli str. 12-30)

Zarówno przytoczone syntetycznie wyniki kontroli P/16/009 jak i niniejszej kontroli wskazują, że finansowanie zadań zleconych ponad otrzymaną dotacją jest powtarzalne, występuje rokrocznie i jest stałym wydatkiem budżetów j.s.t., które w rzeczywistości obniżają możliwości wydatkowania dochodów samorządów na cele związane z kierunkami rozwoju wyznaczonymi przez lokalną społeczność, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wskazuje na pilną potrzebę podjęcia działań naprawczych w tym zakresie. Samorządy winny swobodnie dysponować posiadanymi środkami finansowymi w ramach wykonywania swych uprawnień, stosownie do uregulowań art. 9 ust. 1 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* i nie powinny kredytować (lub finansować) zadań im zleconych, na które powinny otrzymać 100% finansowanie z budżetu państwa.

Pomimo tego, według przekazanych NIK stanowisk poszczególnych Regionalnych Izb Obrachunkowych, j.s.t. nie mogą planować w swoich budżetach wydatków na realizację zadań zleconych ponad dotacje przekazywane na te cele (zdanie siedmiu RIO, pozostałe nie odpowiedziały wprost na możliwość planowania w budżetach takich wydatków⁷¹), gdyż nie jest to zadanie j.s.t. i nie ma podstaw prawnych do takiego planowania⁷². W ciekawym stanowisku zaprezentowanym przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku zawarto stwierdzenie, że kwestionowanie ujmowania w budżetach j.s.t. wydatków na dofinansowanie lub współfinansowanie zadań zleconych stanowiłoby w istocie kwestionowanie legalności rozszczenia, które wynika z określonego w art. 49 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* prawa dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia w przypadku niedotrzymania warunku przekazywania dotacji celowych z budżetu państwa w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. (akta kontroli str. 177-323)

Powszechnie występująca w samorządach wiedza o potrzebie zaplanowania budżetu na zadania zlecone w kwocie wyższej niż otrzymana dotacja, a następnie nieplanowanie wydatków na te cele ponad otrzymaną dotację poddaje pod wątpliwość realizacyjność budżetów poszczególnych j.s.t. Pomimo tego, że w j.s.t. powszechne jest przekonanie, że ponownie – jak w latach ubiegłych – wystąpi konieczność poniesienia wydatków ponad otrzymaną dotację, wydatki na uzupełnienie deficytu w finansowaniu realizacji zadań zleconych w pewnym sensie samorządy ukrywają w innych pozycjach budżetu, gdyż ich zaplanowanie może być kwestionowane przez Regionalne Izby Obrachunkowe podczas opiniowania projektu uchwały budżetowej⁷³.

Poszczególne (wybrane) jednostki samorządu terytorialnego w poniższy sposób odniosły się do zagadnienia realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i niepełnego finansowania tych zadań:

- Gmina Osiecznica wskazała, że *brakuje możliwości wykazania faktycznych wydatków poniesionych na realizację zadań zleconych, niezależnych od wskazanej przez Wojewodę czasochłonności i wyceny. W małych urzędach w praktyce nie ma możliwości, aby zmieścić się z wydatkami w kwotach otrzymanych od Wojewody. Obsługa mieszkańców musiałaby odbywać się nie w pełnym zakresie godzin pracy urzędu, a np. 4 godziny dziennie. Sprawozdanie Rb-50 daje możliwość wskazania w danych uzupełniających wydatków na finansowanie których otrzymują dotacje przeznaczone na zwrot wydatków,*

⁷¹ Sześć Regionalnych Izb Obrachunkowych stwierdziło, że nie miało takich spraw lub też że nie kwestionowane były wydatki na uzupełnienie deficytu w finansowaniu zadań zleconych, a kolejne dwie stwierdziły, że nie kwestionowały takich sytuacji, ale bez wskazania czy dotyczyło to planowania czy wydatkowania środków finansowych.

⁷² Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2015 r. II GSK 2218/14: z własnego budżetu jednostka samorządu terytorialnego finansuje tylko zadania wchodzące w zakres ustawowo określonych jej zadań własnych.

⁷³ Por. art. 238 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych*.

bądź poniesionych na podstawie przyjętego algorytmu na podstawie którego przysługuje zwrot wydatków. Nie daje możliwości wskazania kwoty wydatków poniesionych ze środków własnych, na którą nie otrzyma się zwrotu od Wojewody.

- *Gmina Piotrków Trybunalski wskazała natomiast, że druk sprawozdania Rb-50 w części uzupełniającej A pozwala zamieścić informację o wydatkach ponoszonych na realizację zadań zleconych ze środków własnych budżetu gminy lub budżetu powiatu, jednak wartości te są uzgadniane z Urzędem Wojewódzkim i mogą dotyczyć jedynie zwrotu wydatków wyliczonych w oparciu o przyjęty algorytm - katalog wykonanych czynności. Problem z wykazaniem w sprawozdaniu wartości wydatków ze środków własnych dotyczy zadań które nie są wystandaryzowane katalogiem czynności (np. geodezja) oraz wydatków ze środków własnych które poniesiono w celu zapewnienia realizacji zadań zleconych, a które nie mają pokrycia w wykonanych czynnościach i wartości wyliczonej za te czynności dotacji (sprawy obywatelskie).*
- *Gmina Gorzów Wielkopolski wskazała, że aktualny druk sprawozdania RB-50 nie daje możliwości wykazania pełnych wydatków ponoszonych przez j.s.t. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Pomimo wydatkowania dużo wyższych kwot na te zadania, J.S.T. mogą wykazywać wyłącznie wydatki poniesione do wysokości otrzymanej dotacji z budżetu państwa. W związku z powyższym Miasto Gorzów Wielkopolski rozważa wystąpienie z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa na drogę sądową o refundację wydatków poniesionych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, których nie pokrywały otrzymane dotacje.*
- *Gmina Chorzów wykazała, że zgodnie z zapisami § 18 ust.1 pkt 3b załącznika 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 21 stycznia 2022 r. poz. 144) w kolumnie "wykonanie" w danych uzupełniających wykazuje się koszty zadań zleconych niepokrytych dotacją wyliczonych wyłącznie na podstawie przyjętych algorytmów, tj. mierników ustalonych przez Wojewodę w tzw. "katalogu zadań zleconych". Nie ma możliwości ujęcia w sprawozdaniu Rb-50 faktycznie poniesionych pełnych kosztów realizacji tych zadań, mimo prowadzonej w tym celu ewidencji pozabilansowej.*
- *Gmina Lublin wskazała z kolei, że konstrukcja sprawozdania RB-50 pozwala jedynie na wykazanie wydatków w wartości nieprzekraczającej kwoty dotacji otrzymanej. Oznacza to brak możliwości wykazania kwot dofinansowania zadań zleconych przez j.s.t. ze środków własnych, zaś w odniesieniu do sprawozdań za I, II i III kwartał również brak możliwości wykazania czasowego angażowania środków własnych w przypadku braku zasilenia środkami z dotacji celowej z budżetu państwa. Możliwość wykazania kwot dofinansowania zadań zleconych istnieje tylko w przypadku gdy wynika to z formularzy rozliczeń dotacji z budżetu państwa określonych przez LUW (w praktyce dotyczy to zadań, których poziom finansowania oparty jest na liczbie czynności).*
- *Gmina Pabianice wykazała, że konstrukcja sprawozdania w cz. A danych uzup. pozwala na wykazanie tylko wydatki poniesione przez j.s.t., które będą zwrócone na mocy odrębnych przepisów lub na podst. przyjętego algorytmu do wyliczenia kosztu realizacji zadania. Skutkuje to brakiem możliwości wykazania w sprawozdawczości wszystkich poniesionych wydatków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych finansowanych z budżetu J.S.T.. Takim rozwiązaniem mogłoby być wskazanie, poniesionych w/w wydatków, w danych uzupełniających do sprawozdania RB 50 w cz. C. Pozostałe wydatki poniesione w roku bieżącym ze środków własnych j.s.t., a niezwrócone w tym roku przez dysponenta środków budżetu państwa (nie wykazane w tabeli A). J.s.t. w trakcie realizacji danego zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych, niejednokrotnie wydaje więcej środków niż otrzymuje*

na to zadanie. Jest to wynikiem niedoszacowania. przez budżet czynności oraz gotowości do realizacji konkretnych zadań realizowanych przez j.s.t. Zgodnie z instrukcją kwota wydatków nie może być zrealizowana w wyższej wysokości niż otrzymana dotacja na dane zadanie, a kwota i czas realizowanego danego zadania nie jest spójna z otrzymaną dotacją na realizację tych wydatków.

- Starostwo Powiatowe w Staszowie wykazało natomiast, że można wykazać jedynie dane do wysokości otrzymanych środków dotacji. Organ dotujący nie interesuje czy przyznane środki dotacji pokrywają w pełni koszty realizacji zadań zleconych. Ostatnio organ dotujący odstępuje od etatyzacji i wymaga podpisania umowy, w której wycenia poszczególne procedury zadań zleconych.
- Starostwo Powiatowe w Gorlicach wskazało, że w sprawozdaniu Rb-50 brak jest możliwości pokazania wydatków poniesionych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, sfinansowanych środkami własnymi powiatu. Sprawozdanie powinno umożliwiać wykazanie pełnych wydatków związanych z zadaniami z zakresu administracji rządowej, a jako uszczegółowienie - wydatków sfinansowanych środkami dotacji celowych.
- Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach wskazało, że po wprowadzeniu Systemu Monitorowania Usług Publicznych i wyodrębnieniu rozdziałów usługowych i podmiotowych nie jest możliwe ujęcie w sprawozdaniu Rb-50 wydatków ponoszonych np. na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania zlecone a finansowanych środkami własnymi. Takie wynagrodzenia winny być bowiem, w przypadku powiatów, kwalifikowane do rozdziału 75020 Starostwa powiatowe, który to rozdział nie wchodzi do sprawozdania Rb-50.
- Starostwo Powiatowe w Bytowie wskazało, że sprawozdanie Rb-50 ukazuje dane dotyczące wydatków do wysokości uzyskanej dotacji, nie przedstawiamy w części w której znajdują się wydatki ich rzeczywistej wysokości tylko te, które mają pokrycie w uzyskanej dotacji. Dopiero po zakończeniu roku budżetowego w ostatnim sprawozdaniu przekazujemy informację o wydatkach w części B, które również, nie są rzeczywiste tylko wyliczone w oparciu o wskaźniki czasochłonności narzucone przez Wojewodę Pomorskiego.
- Starostwo Powiatowe w Giżycku wykazało, że w Rb-50 wydatki nie mogą być wyższe od otrzymanej dotacji. Jeśli zatem J.S.T. przeznacza swoje środki na zadania zlecone to musi je wykazać jako wydatki poniesione na zadania własne a więc w Rb-28S. Adresatem tego sprawozdania jest RIO, a adresatem Rb-50 jest Urząd Woj. A zatem analiza Rb-50 wykazuje, że dotacja otrzymana została wydatkowana i nie widać czy i ile dołożono środków własnych. Z kolei w Rb-28S "wykazuje się zrealizowane wydatki na podstawie danych księgowości analitycznej do rachunku bieżącego" (cyt. z Rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej), a więc bez podziału na zadania własne i zadania zlecone. Porównanie obu sprawozdań poprzez wyliczenie różnicy (dane z Rb-28S minus dane z Rb-50) jest uciążliwe a zatem powinno być dodatkowe sprawozdanie, w którym by wykazywano wysokość wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej poniesionych z własnych środków j.s.t. Tylko czy dofinansowanie zadań zleconych jest uzasadnione? (vide art.49 ust.1 i ust.5 ustawy o dochodach j.s.t.).
- Gmina Piła wykazała, że sprawozdanie Rb-50 pozwala jedynie na wykazanie wydatków ponoszonych w ramach dotacji, nie daje możliwości wykazania środków własnych przeznaczanych w celu prawidłowej i terminowej realizacji zadań zleconych. Zgodnie z opinią RIO do projektu budżetu Miasta Piły na 2016 r. gmina nie może nawet pokazywać środków własnych w tym zakresie w rozdziale 75011 klasyfikacji budżetowej, co zacierza rzeczywisty obraz ponoszonych na ten cel wydatków (powinna być dodatkowa część sprawozdania Rb-50 służąca do wykazania środków własnych przeznaczanych na ten cel).

- Gmina Dzierżoniów wykazała, że sprawozdanie Rb-50 o wydatkach sporządzane w obecnej regule uniemożliwia wykazywanie własnych środków Gminy ponoszonych dodatkowo w określonych zadaniach zleconych. Dane wykazywane w Rb-50 o dotacjach muszą być tożsame z Rb-50 o wydatkach. Zwykle ujmowane są w nich wydatki na płace i pochodne. Brak możliwości wykazania pełnych wydatków na wynagrodzenia, utrzymanie stanowisk pracy, energię, remonty, eksploatację urządzeń, ubezpieczenia itp. Wydatki te ewidencjonowane są w rozdziale 75023 i 85219.
- Gmina Zbrosławice wskazała z kolei, że generalnie koszty ponoszone przez samorząd są dużo wyższe, dotacja na zadania zlecone pokrywa jedynie część ponoszonych przez samorząd wydatków na zadania zlecone. Gdyby w sprawozdaniu pojawiła się kolumna - wydatki poniesione przez jednostkę którymi gmina musi współfinansować dane zadanie, żeby było w ogóle zrealizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami ale i właściwymi standardami i dobrą praktyką?
- Gmina Luzino wskazała natomiast, że brakuje informacji dotyczącej wykazania wszystkich wydatków poniesionych przez j.s.t. na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a które nie podlegają/ nie mogą podlegać rozliczeniu otrzymanej dotacji według ustalonych kryteriów tj. według mediany czasu danej czynności i stawki za roboczogodzinę. W praktyce, niektóre czynności są bardziej pracochłonne z uwagi na różne czynniki a ich realizacja wymaga większego zaangażowania czasu pracownika.
- Gmina Pąsów wskazała, że brakuje możliwości wykazania w sprawozdaniu Rb-50 wydatków na realizację zadań zleconych, finansowanych środkami własnymi gminy w związku z otrzymaniem dotacji w wysokości niezabezpieczającej pełną realizację zadania bez względu na to, czy przepisy przewidują możliwość finansowania zadania zleconego środkami gminy, czy też nie przewidują (katalog sytuacji, określony w par. 18 ust. 5 pkt 3 załącznika nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej powinien być rozszerzony o wyżej opisaną sytuację, albo ta jednostka redakcyjna (par. 18 ust. 5 pkt 3 załącznika nr 37) powinna zostać skreślona).
- Gmina Brodnica wskazała, że brakującym - wiodącym elementem - powinny być dane o faktycznie wydatkowanych środkach publicznych, z wyodrębnieniem wysokości ich sfinansowania środkami własnymi danej j.s.t. oraz środkami dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Aktualnie sprawozdanie Rb-50 wskazuje jedynie plan wydatków, który musi być równy kwocie przyznanej dotacji z budżetu państwa, natomiast dane w sprawozdaniu Rb-28S np. w rozdziale 75011 - Urzędy Wojewódzkie - nawet przy założeniu, że dana j.s.t. wydatkuje środki własne - są mało przejrzyste, podmiot zainteresowany tą materią musiałby sobie samodzielnie ustalić taką "dokładkę" porównując dane z dwóch sprawozdań jednocześnie. Sądzę, że takie dane - niekorzystne dla j.s.t. - po prostu "giną" w sprawozdawczym gąszczu.
- Gmina Piątek wskazała z kolei, że nieujmowane są wszystkie czynności wykonywane przez urzędy. Zaniżona jest stawka za roboczogodzinę, nie są uwzględnione koszty związane z utrzymaniem budynku czy obsługą administracyjną, pomimo iż zakres czynności wykonywanych przez Gminę stale wzrasta. Stawka za roboczogodzinę obejmuje tylko koszty zatrudnienia pracownika i to nie w pełnej wysokości. Nie jest do niej wliczany narzut na pozostałe koszty ponoszone przez Gminę, takie jak koszty mediów, utrzymanie budynku, opłat pocztowych, telefonów, informatyki itp.
- Gmina Dobroń wskazała, że w związku ze zdecydowanym zaniżeniem dotacji na zadania zlecone, należałoby ujmować w sprawozdaniu faktycznie poniesione

wydatki. Przekazane środki nie wystarczają nawet na 1 etat na najniższe wynagrodzenie krajowe.

- Gmina Klonowa wskazała, natomiast, na brak możliwości wykazywania poniesionych wydatków ze środków własnych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zazwyczaj gminy otrzymują dotację w niewystarczającej wysokości i pozostałą część zadań zleconych realizują ze środków własnych.
- Województwo Śląskie wykazało, że z uwagi na to, iż występują przypadki niedostatecznego finansowania z dotacji z budżetu państwa zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, województwo częściowo je finansuje ze środków własnych. W sprawozdaniu Rb-50 brak jest możliwości wykazania wydatków ponoszonych przez województwo za budżet państwa. Istnieje jedynie możliwość wykazania, w danych uzupełniających do sprawozdania, wykonanych wydatków, w przypadku gdy na mocy odrębnych przepisów województwo realizuje zadania zlecone, na finansowanie których otrzymuje dotacje przeznaczone na zwrot wydatków.
- Gmina Płock wskazała, że konstrukcja sprawozdania zakłada wykazywanie w części A wydatków, które w przypadku ich poniesienia, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej, będą zwracane przez Wojewodę. Miasto wykazuje w tej części wydatki poniesione ze środków własnych zaewidencjonowane w księgach jako związane z realizacją zadań zleconych. Jednak ze względu na wytyczne Regionalnej Izby Obrachunkowej, wydatki te są księgowane w innej klasyfikacji budżetowej niż wydatki dokonywane ze środków budżetu państwa. Powoduje to, że informacja dla Wojewody o wydatkach ponoszonych na realizację zadań zleconych jest niepełna, ponieważ nie wynika z niej bezpośrednio wartość dofinansowania do poszczególnych zadań zleconych. Ponadto Wojewoda w żaden sposób nie czuje się zobowiązany do zwrotu kwot wskazanych przez samorząd w części A.
- Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim wskazało natomiast, że sprawozdanie powinno mieć możliwość ujęcia środków własnych wydatkowanych na zadania zlecone, a wykonanie w sprawozdaniu nie powinno być zależne od środków, które powiat otrzymał fizycznie na zadania zlecone. Wykonanie wydatków analogicznie do sprawozdania Rb-28S winno być ograniczone jedynie planem.
- Starostwo Powiatowe w Augustowie wskazało, że dane w sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach mogą być wykazywane tylko do wysokości otrzymanej dotacji, tj. kwot wykazanych w Rb-50 o dotacjach. Brak jest więc możliwości wykazania wydatków poniesionych ze środków własnych na realizację zadań zleconych, a także zaangażowanych przejściowo środków własnych w ciągu roku, które do końca roku są sfinansowane z dotacji. W ten sposób nie jest możliwe wykazanie w sprawozdaniu Rb-50 faktycznie poniesionych wszystkich wydatków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.
- Gmina Łopiennik Górny wskazała natomiast, że wydatki realizowane na zadania zlecone są obliczane na podstawie zrealizowanych czynności, a pracownicy są zatrudnieni na etat a nie na ilość wykonanych czynności.
- Gmina Łabunie zwróciła uwagę, że w sprawozdaniu RB 50 wykazywane są wydatki poniesione do wysokości otrzymanych środków dotacji. Wydatki dotyczące zadań z zakresu działalności urzędu stanu cywilnego w rocznym RB-50 rozliczane są w oparciu o czasochłonność realizowanych zadań/czynności bez uwzględnienia konieczności zapewnienia stałej obsługi kadrowej USC abstrahując od ilości wykonywanych czynności w miesiącu/roku.
- Województwo Łódzkie wskazało natomiast, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości

budżetowej nie ma możliwości wykazywania w sprawozdaniu Rb-50 wydatków dokonanych ze środków własnych Województwa Łódzkiego w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w kwotach przekraczających otrzymane dotacje z budżetu państwa. Również nie ma takiej możliwości wykazania tych wydatków w części A sprawozdania Rb-50. W tej części należy wykazać wydatki poniesione ze środków własnych j.s.t. jedynie w przypadku, gdy j.s.t. otrzyma dotację na zwrot poniesionych przez nie wydatków.

- *Województwo Świętokrzyskie wykazało, że sprawozdanie Rb-50 nie pozwala na prezentację wydatków ponoszonych przez J.S.T. z własnych środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Brak możliwości wykazania w sprawozdaniu RB-50 innych informacji niż określonych w § 18 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 37 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11.01.2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, jak również możliwości wnioskowania o refundację tych wydatków.*

(akta kontroli str. 343-388)

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na niebezpieczny wzrost znaczenia dotacji w kształtowaniu finansów samorządowych, a przez to również na zagrożenie czynnikami korupcjogennymi, w szczególności korupcją polityczną oraz wzmocnienie niepożądanego z punktu widzenia decentralizacji władzy publicznej procesu determinowania kierunków rozwoju społeczności lokalnych przez podmioty/instytucje spoza tej społeczności dysponującymi środkami finansowymi przeznaczanymi na dotacje samorządowe. Otóż na przestrzeni ostatnich dwóch dekad systematycznie maleje udział dochodów własnych w dochodach ogółem samorządów, co należy uznać za działanie wybitnie niepożądane z punktu widzenia ochrony samodzielności finansowej samorządów będącej głównym gwarantem ich samorządności. W ostatnim okresie wzrost znaczenia dotacji celowych jest jeszcze bardziej widoczny. W 2013 roku udział dotacji w dochodach gmin wynosił około 20%, z kolei w budżecie na 2022 rok dotacje celowe z budżetu państwa niejednokrotnie przekraczały 30% planowanych dochodów własnych j.s.t. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w celu przeciwdziałania temu zjawisku należy doprowadzić do sytuacji, w której subwencje i dotacje z budżetu państwa ponownie pełnić będą rolę jedynie uzupełniającą w stosunku do dochodów własnych, ze szczególnym uwzględnieniem roli dotacji w zakresie wzmocnienia mechanizmów (procedur) równoważących oraz wyrównywania poziomu różnicowania jaki występuje między gminami o mniejszych i większych dochodach własnych, a przez to różnym potencjale rozwojowym. Zagrożenia związane z zachwianiem prymatu dochodów własnych względem dotacji i subwencji mają znaczącą rangę w literaturze przedmiotu oraz wyrokach Trybunału Konstytucyjnego. Dla przykładu w uzasadnieniu postanowienia z 26 czerwca 2014 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *gminy, co do zasady, finansują zadania własne z puli dochodów własnych, które mogą być – i faktycznie są – uzupełniane m.in. dotacjami celowymi z budżetu państwa, w tym również na realizację zadań własnych. Wykonywanie zadań własnych gmin powinno być finansowane z ich własnych dochodów. Jest to istota zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.* To stanowisko Trybunału Konstytucyjnego jest również znamienne w kontekście opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym (str. 9) strat na działalności operacyjnej samorządów, które – jak wykazują w dokumentach planistycznych – nie są w stanie zrealizować ustawowych zadań własnych bez otrzymanych środków z zewnątrz, utrzymujących w rzeczywistości płynność finansową takich samorządów.

Potwierdzeniem zaprezentowanej tezy oraz ustaleń własnych Najwyższej Izby Kontroli były wielokrotne w ostatnim czasie ustalenia kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli poruszających tematykę środków dotacyjnych przekazywanych beneficjentom, w tym samorządom. Izba zarówno w kontrolach

P/20/005 Realizacja zadań z Funduszu Dróg Samorządowych, P/20/037 Realizacja zadań Funduszu pomocy pokrzywdzonym oraz pomocy postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, jak i kontroli P/22/007 Realizacja zadań finansowanych z funduszu przeciwdziałania Covid-19 zauważała ryzyko powstawania mechanizmów korupcyjnych, co wymagało i w dalszym ciągu wymaga wprowadzenia pilnych działań naprawczych.

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że prawidłowo funkcjonujący system finansowania zadań realizowanych przez samorządy powinien uwzględniać szereg czynników, które obecnie Izba diagnozuje jako istotne czynniki ryzyka. Istnieje potrzeba ukształtowania rzeczywistej autonomii finansowej j.s.t., umożliwiającej im samodzielne zarządzanie budżetami i planowanie wydatków zgodnie z lokalnymi potrzebami. Stabilność finansowa oznaczać powinna przewidywalność źródeł finansowania, minimalizując ryzyko nagłych zmian, które mogłyby negatywnie wpłynąć na zdolność planowania i realizacji zadań skierowanych do społeczności lokalnej. System finansowy powinien być elastyczny i adaptacyjny, aby reagować na zmieniające się warunki ekonomiczne, demograficzne czy społeczne, umożliwiając samorządom dostosowanie się do nowych wyzwań. Prace nad stworzeniem adekwatnego systemu finansowania zadań publicznych realizowanych przez samorządy powinny być prowadzone z uwzględnieniem rosnącej luki w finansowaniu zadań oświatowych, gdyż bez usprawnienia systemu finansowania zadań oświatowych – biorąc pod uwagę faktyczne miejsce powstawania kosztów – wszelkie próby stworzenia funkcjonalnego systemu nie będą w pełni prawidłowe. Potrzeba też jest skategoryzowania poszczególnych rodzajów samorządów, z uwagi na zbyt duże różnice w ich potencjałach rozwojowych uwzględniając dane demograficzne, aby możliwe było oddziaływanie na ich potrzeby finansowe przy dotychczas zastosowanych w ustawie o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* mechanizmach równoważących. Ponadto niezapewnienie odpowiednich środków publicznych na realizację zadań samorządowych utrudnia władzom samorządów realizację obowiązków ciążących na kierownikach jednostek publicznych w zakresie kształtowania siatki wynagrodzeń opartych o odpowiedzialność pracowników realizujących zadanie i wysiłek włożony w ich pracę, tj. składowe określone w art. 18^{3c} §3 *Kodeksu Pracy*. Utrzymywanie się takiej kondycji finansowej samorządów doprowadzającej do postępującej pauperyzacji pracowników realizujących zadania w instytucjach samorządowych doprowadzić może w niedalekiej przyszłości do wysoce prawdopodobnego ryzyka obniżenia jakości usług publicznych, co powinno zostać wzięte pod uwagę przy pracach nad stworzeniem systemu finansowania zadań realizowanych przez samorządy.

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do faktycznego zrekompensowania samorządom ubytków w udziale w podatku PIT, wynikających z wprowadzonych w latach 2019-2022 zmian w systemie podatkowym, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby systemowego zapewnienia finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o konstytucyjne zasady decentralizacji władzy publicznej i adekwatności finansowania zadań określone odpowiednio w art. 15 i art. 167 ust. 1 i 4 *Konstytucji RP* oraz zasady finansowania określone w art. 9 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*.
2. We współpracy z innymi resortami dokonanie szczegółowego przeglądu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej pod względem racjonalności utrzymywania dla nich statusu zadania zleconego, a w przypadku niedokonania zmian w tym zakresie podjęcie działań mających na celu zapewnienie odpowiedniego finansowania tych zadań, z uwzględnieniem faktycznych wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym za pozostawanie pracowników realizujących zadania zlecone w gotowości do ich świadczenia.
3. Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie:
 - w art. 50 ustawy o *finansach publicznych* zmian w zakresie opracowania *zabezpieczenia prawnego* gwarantującego samorządom faktyczną rekompensatę ubytków w przypadku przyszłych zmian ustawowych, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów j.s.t.,
 - w *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* przyjętych przez Radę Ministrów, obowiązujących od 2015 roku, tak aby wskazywały wprost, że w przypadku opracowywania projektu zmian w systemie podatkowym wpływającym na kondycję finansową samorządów niezbędne jest określanie skutków regulacji dla każdego j.s.t. z osobna oraz zapewnienie każdemu samorządowi udziału w konsultacjach publicznych tego projektu stosownie do art. 9 ust. 6 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*.
4. Rozważenie przygotowania zmian do art. 9 ust. 4 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, w taki sposób, aby nieprawidłowe finansowanie zadań publicznych realizowanych przez j.s.t. wynikające z braku adekwatnej i systemowej rekompensaty ubytków wynikających ze zmniejszonych wpływów do samorządów tytułem dochodów z podatku PIT nie były powielane przy obliczaniu przyszłych wpływów do samorządów z tego tytułu.

V. 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 piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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 21 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, 6 lutego 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/ - /

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektora Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk
/podpisano elektronicznie/