



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES

KFP.410.1.15.2026

**Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 82 –
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz
w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

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

Kierownik jednostki kontrolowanej

Andrzej Domański, Minister Finansów i Gospodarki, od 13 grudnia 2023 r.¹ (dalej: Minister)

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Finansów i Spraw Publicznych

Kontrolerzy

1. Marcin Grochał, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KFP/42/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
2. Krzysztof Matuszek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KFP/50/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.

(akta kontroli str.: 1-4)

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lipca 2025 r. nr 1131.28.2025 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 690). Do 24 lipca 2025 r. na stanowisku Ministra Finansów na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1383).

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

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2025 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz dysponenta części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

Ocenie w częściach 82 i 84 podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzanie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych³ (dalej: ufp).

W części 84 ocenie podlegała również realizacja zadań dysponenta części związanych z terminowym opracowaniem i przekazaniem do odbiorców sprawozdań sporządzanych w ramach systemu kontroli środków własnych Unii Europejskiej.

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

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna części 82

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wydatki zostały zaplanowane i poniesione zgodnie z zasadami określonymi w ufp, ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵, aktami wykonawczymi oraz planem finansowym. W badanej próbie wydatków 10 059 943,9 tys. zł stanowiącej 19,8% wydatków nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

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

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegała na dokonaniu blokady planowanych wydatków w kwocie 13 820,0 tys. zł ze zwłoką wynoszącą 262 dni⁹, co było działaniem nierzetelnym.

Ocena ogólna części 84

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku kontroli stwierdzono, że wydatki zostały zaplanowane i poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i aktach wykonawczych. Sprawozdania budżetowe oraz wybrane sprawozdanie w zakresie operacji finansowych zostały sporządzone prawidłowo i terminowo. Sprawozdania sporządzane w ramach systemu kontroli środków własnych Unii Europejskiej (dalej: UE) przekazano terminowo do Komisji Europejskiej (dalej: KE). Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp, sprawował skuteczny nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu w części 84.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. poz. 1572, ze zm.; dalej: nowa ustawa o dochodach jst.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, (Dz. U. poz. 133, ze zm.).

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

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

⁹ Do wyliczenia przyjęto okres od dnia następującego po 24 marca 2025 r. do dnia wydania decyzji o blokadzie planowanych wydatków, tj. 12 grudnia 2025 r.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

Część 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

1. Wydatki

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2025 r. z dnia 9 stycznia 2025 r.¹¹ w kwocie 49 421 250,0 tys. zł, z tego:

- 3 346 677,0 tys. zł w rozdziale 75802 Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,
- 46 074 573,0 tys. zł w rozdziale 75806 Część rozwojowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

W ustawie budżetowej na 2025 r. nie zaplanowano wydatków na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin, które nie uzyskały dochodów w związku z zastosowanymi zwolnieniami z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli, które są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych¹². Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego¹³ poinformował, że *z uwagi na wygasanie części zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych bądź wyroki sądów administracyjnych, na mocy których termin obowiązywania zezwolenia został przedłużony, zmianie ulega skala ubytku dochodów gmin z tytułu zwolnień z podatku od nieruchomości. W związku z tym podjęta została, tak jak w latach poprzednich, decyzja o nie planowaniu na rok 2025 wydatków na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin w ramach części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.*¹⁴ Dodał także, że środki przeznaczone na tę część subwencji ogólnej zostały ujęte w ustawie budżetowej na 2025 r. w części 83 – Rezerwy celowe, w poz. 32¹⁵.

(akta kontroli str.: 7-13, 163-169, 300-327, CD pliki: 190-191, 493)

¹⁰ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

¹¹ Dz. U. poz. 63; dalej: ustawa budżetowa na 2025 r.

¹² Art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. 2003 nr 188 poz. 1840, ze zm.).

¹³ Dalej: Departament ST.

¹⁴ Wykaz gmin, którym w 2025 r. przysługiwała część rekompensująca subwencji ogólnej został zawarty w Rozporządzeniu Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 16 października 2025 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2024 (Dz. U. poz. 1486), dalej: rozporządzenie w sprawie części rekompensującej.

¹⁵ Zwrot gminom utraconych dochodów w związku ze zwolnieniem z podatku od nieruchomości w parkach narodowych i rezerwach przyrody oraz w związku ze zwolnieniem z podatków: rolnego, od nieruchomości, leśnego przedsiębiorców o statusie centrum badawczo - rozwojowego, zwrot gminom utraconych dochodów: z podatku od

Na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁶ wprowadzono zmiany w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji budżetowej poprzez m.in. dodanie rozdziałów: 75834 Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego i 75835 Rezerwa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W związku z ww. zmianą klasyfikacji budżetowej, w celu dostosowania klasyfikacji w zakresie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego przyjętej w ustawie budżetowej na 2025 r., do klasyfikacji obowiązującej od 1 stycznia 2025 r., plan finansowy w części 82 został w 2025 r. zmieniony dwiema decyzjami Dyrektora Departamentu ST realizującego z upoważnienia Ministra uprawnienia dysponenta części budżetowej poprzez:

- przeniesienie 46 074 573,0 tys. zł z rozdziału 75806 – Część rozwojowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego do rozdziału 75834 – Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego;
- przeniesienie 3 346 677,0 tys. zł z rozdziału 75802 – Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego do rozdziału 75835 – Rezerwa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, z tego 1 646 676,9 tys. na uzupełnienie dochodów: gmin (1 341 534,3 tys. zł), powiatów (294 952,7 tys. zł), miast na prawach powiatu (1400,0 tys. zł), województw (8789,9 tys. zł) oraz 1 700 000,1 tys. zł na rezerwę z budżetu państwa¹⁷.

Dyrektor Departamentu ST w 2025 r. poza ww. dwoma zmianami dokonał, na podstawie 14 decyzji zmian w planie finansowym w zakresie wydatków w części 82, w tym trzech zwiększeń na łączną kwotę 1 349 263,0 tys. zł¹⁸. Zmiany polegały na:

- zwiększeniu o kwotę 988 673,0 tys. zł środków na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego¹⁹ z rezerwy celowej w części 83, poz. 36²⁰ na sfinansowanie skutków wzrostu w roku 2025 średnich wynagrodzeń dla nauczycieli;
- przeniesieniu 30 000,0 tys. zł ze środków Rezerwy, na uzupełnienie dochodów gmin uzdrowiskowych;
- przeniesieniu 330 000,0 tys. zł ze środków Rezerwy, na uzupełnienie dochodów jst z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, a także na dofinansowanie remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych i wojewódzkich w granicach miast na prawach powiatu i zarządzanie nimi;

nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych w postaci części rekompensującej subwencji ogólnej oraz z tytułu przekazania kwoty w wysokości 1,5% należnego podatku rolnego na rzecz podmiotu uprawnionego, dalej: rezerwa celowa poz. 32.

¹⁶ Dz. U. poz. 1872, dalej: rozporządzenie zmieniające klasyfikację budżetową.

¹⁷ § 2190 - Rezerwa z budżetu państwa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: Rezerwa).

¹⁸ Dane liczbowe zaprezentowane mogą wykazywać niewielkie różnice wynikające z zaokrągleń.

¹⁹ Dalej: jednostki samorządu terytorialnego lub jst.

²⁰ Rezerwa na uzupełnienie środków subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, dalej: rezerwa celowa poz. 36.

- przeniesieniu 80 000,0 tys. zł środków Rezerwy, na uzupełnienie dochodów miast na prawach powiatów oraz powiatów na podstawie ustalonych kryteriów dochodowych;
- przeniesieniu 220 000,0 tys. zł środków Rezerwy, na uzupełnienie dochodów jst z przeznaczeniem na dofinansowanie inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, obejmujące budowę lub przebudowę dróg zapewniających dojazd pojazdów ciężkich do miejsc załadunku i rozładunku;
- przeniesieniu 218 412,2 tys. zł środków Rezerwy, na uzupełnienie dochodów jst z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań inwestycyjnych na drogach gminnych znajdujących się na listach rezerwowych zadań do dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w 2025 r.;
- przeniesieniu 36 829,1 tys. zł środków Rezerwy, na uzupełnienie dochodów jst w obszarze oświaty z przeznaczeniem na usuwanie skutków powodzi oraz zdarzeń losowych;
- przeniesieniu 25 101,5 tys. zł środków z Rezerwy, na uzupełnienie dochodów jst w obszarze oświaty w związku ze wzrostem poziomu potrzeb oświatowych oraz na dopełnienie finansowania skutków wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2025 r.;
- przeniesieniu 380 000,0 tys. zł środków Rezerwy, na uzupełnienie dochodów jst w obszarze pomocy społecznej;
- zwiększeniu o kwotę 7689,0 tys. zł środków na część rekompensującą subwencji ogólnej dla gmin (rozdział 75805 – Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin), z rezerwy celowej poz. 32;
- zwiększeniu o kwotę 352 901,0 tys. zł z rezerwy celowej poz. 36, środków na uzupełnienie dochodów jst z przeznaczeniem na zwiększenie dochodów powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie art. 35 nowej ustawy o dochodach jst;
- przeniesieniu 116 301,1 tys. zł środków Rezerwy, na uzupełnienie dochodów jst z przeznaczeniem na zwiększenie dochodów powiatów i miast na prawach powiatu;
- przeniesieniu 40 000,0 tys. zł środków Rezerwy, na uzupełnienie dochodów jst z przeznaczeniem dla gmin, w których powierzchnia parku narodowego znajdującego się na terenie gminy, przekracza 20% powierzchni gminy lub jest większa niż 2000 ha;
- przeniesieniu 223 356,0 tys. zł środków Rezerwy, na uzupełnienie dochodów jst w obszarze oświaty.

(akta kontroli str.: 7-13, 163-169, 300-327, CD pliki: 476-493, 518)

Z przeniesionych do części 82 z rezerw celowych budżetu państwa 1 349 263,0 zł wykorzystano 100% przyznaných środków.

(akta kontroli str.: 7-13, 300-327, CD-pliki: 005-007, 165-168, 275-276)

W trakcie roku Minister podjął decyzję o dokonaniu jednej blokady przyznaných środków na kwotę 13 820,0 tys. zł. Decyzja została podjęta 12 grudnia 2025 r. na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3) w związku z art. 177 ust. 3 pkt 2) ufp ze względu na niższą subwencją ogólną przekazaną do jst

z powodu przejęcia szkół do prowadzenia przez Ministrów: Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Decyzja została podjęta ze zwłoką, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.: 7-13, 300-327, CD plik 476)

Wyliczenia kwoty subwencji ogólnej dokonano według zasad określonych w nowej ustawie o dochodach jst. Zgodnie z założeniami nowego systemu finansowania jst głównym źródłem dochodów jst mają być dochody podatkowe, a zatem dochody własne, natomiast subwencje ogólne mają mieć charakter uzupełniający. Zgodnie z rozwiązaniami wynikającymi z nowej ustawy o dochodach jst, zamiast części wyrównawczej, oświatowej, równoważącej (regionalnej) i rozwojowej subwencji ogólnej, ustalane są *potrzeby finansowe jst* (potrzeby: wyrównawcze, oświatowe, rozwojowe, ekologiczne i uzupełniające), o których mowa w art. 23 tej ustawy. Ich finansowanie ma następować poprzez zwiększone dochody z tytułu udziału w PIT i CIT, a w przypadku, gdy będą niewystarczające subwencją ogólną z budżetu państwa.

Minister, z zachowaniem terminów określonych w art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 nowej ustawy o dochodach jst, poinformował jednostki samorządu terytorialnego m.in. o kwotach należnych dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT, a także o ustalonych na rok 2025 kwotach potrzeb finansowych, korekt z tytułu zamożności oraz należnej subwencji ogólnej²¹.

Suma potrzeb finansowych wskazanych w art. 23 nowej ustawy o dochodach jst służąca do ustalenia kwot subwencji dla jst na rok 2025 wyniosła 140 547 397,4 tys. zł, z tego dla:

- gmin – 68 015 739,8 tys. zł,
- miast na prawach powiatu – 40 611 026,3 tys. zł,
- powiatów – 24 325 748,1 tys. zł,
- województw – 7 594 883,2 tys. zł.

Korekta z tytułu zamożności wynikająca z art. 32 nowej ustawy o dochodach jst, wyniosła 5 466 133,3 tys. zł, z tego dla:

- gmin – 1 941 115,9 tys. zł,
- miast na prawach powiatu – 1 416 636,7 tys. zł,
- powiatów – 928 628,1 tys. zł,
- województw – 1 179 752,6 tys. zł.

Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 31 nowej ustawy o dochodach jst, na rok 2025 wyniosła 46 074 572,3 tys. zł, z tego dla:

- gmin – 22 456 521,4 tys. zł,
- miast na prawach powiatu – 7 914 767,3 tys. zł,
- powiatów – 10 146 052,9 tys. zł,
- województw – 5 557 230,7 tys. zł.

(akta kontroli str.: 5-55, 199-204, 300-327, CD pliki: 061-086, 163-164, 275-276, 494-509, 527-530)

²¹ Pismami ST3.4750.14.2024, ST3.4750.15.2024, ST3.4750.16.2024, ST3.4750.17.2024 z 14 października 2024 r. oraz ST3.4750.4.2025, ST3.4750.5.2025, ST3.4750.6.2025, ST3.4750.7.2025 z 31 stycznia 2025 r.

Realizacja wydatków budżetowych

Wydatki budżetu państwa w części 82 w 2025 r. zostały zrealizowane w kwocie

50 756 416,5 tys. zł, co stanowiło niemal 100% planu po zmianach (50 770 513,0 tys. zł).

W porównaniu do wydatków zrealizowanych w roku 2024 wydatki w 2025 r. zmniejszyły się o 68 972 619,7 tys. zł (spadek o 57,6%), co wynikało ze zmiany systemu finansowania jst w związku z wejściem w życie nowej ustawy o dochodach jst.

(akta kontroli str.: 5-55, 300-327, CD pliki: 163-164, 273-276)

Całość wydatków w części 82 została zrealizowana w dziale 758 – Różne rozliczenia²², w ramach dwóch grup ekonomicznych (dotacje i subwencje – 98,6%, wydatki majątkowe – 1,4%).

Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano:

- z tytułu subwencji ogólnej środki w łącznej wysokości 46 060 752,3 tys. zł, z tego: 22 456 521,4 tys. zł dla 2165 gmin, 7 903 394,9 tys. zł dla 56 miast na prawach powiatu, 10 143 605,3 tys. zł dla 275 powiatów, 5 557 230,7 tys. zł dla 15 województw;
- z tytułu rezerwy na uzupełnienie dochodów 4 687 975,2 tys. zł, z tego: 2 256 047,8 tys. zł gminom, 846 090,8 tys. zł miastom na prawach powiatów, 1 459 270,6 tys. zł powiatom i 126 566,0 tys. zł województwom;
- z tytułu części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin w łącznej kwocie 7689,0 tys. zł dla pięciu jst.

(akta kontroli str.: 7-62, 300-327, CD pliki: 163-164, 273-286)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków budżetu państwa w części 82 w kwocie 10 059 943,9 tys. zł, stanowiących 19,8% łącznych wydatków w tej części²³ z tego:

- subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego – 5 649 290,7 tys. zł;
- rezerwa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego – 4 402 964,2 tys. zł, w tym 725 093,5 tys. zł w ramach wydatków majątkowych na zadania drogowe gmin (218 412,2 tys. zł), powiatów (231 150,9 tys. zł), miast na prawach powiatu (172 372,7 tys. zł) i województw (103 157,7 tys. zł);
- część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin – 7689,0 tys. zł.

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

(akta kontroli str.: 7-62, 210-216, 300-327, CD pliki: 003-004, 028-030, 163-164, 273-308)

Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego

Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego została zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2025 w kwocie 46 074 573,0 tys. zł²⁴. W trakcie roku nie dokonywano zmian

²² Rozdziały 75805 – Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin, 75834 – subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego i 75835 – Rezerwa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

²³ Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów księgowych i odpowiadających im dowodów księgowych dotyczących subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Próba wylosowana metodą monetarną (MUS – z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości) obejmowała 47 zapisów księgowych na łączną kwotę 355 982,3 tys. zł. Próba została uzupełniona 117 zapisami o łącznej wartości 9 703 961,6 tys. zł dobranymi w sposób celowy.

²⁴ W tym 0,7 tys. zł wynikające z zaokrąglenia kwot skalkulowanych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

planu w tym zakresie. Wydatki zrealizowano w kwocie 46 060 752,3 tys. zł, co stanowiło niemal 100% planu. Raty subwencji ogólnej zostały terminowo przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 40 ust. 3 nowej ustawy o dochodach jst²⁵. Subwencję otrzymało 2165 gmin, 56 miast na prawach powiatu, 275 powiatów i 15 województw.

(akta kontroli str.: 5-62, 300-327, CD pliki: 158-164, 273-276)

Zgodnie z art. 86 nowej ustawy o dochodach jst, jednostki samorządu terytorialnego, których potrzeby finansowe ustalone na rok 2025 przewyższają kwotę kalkulacyjną²⁶ otrzymują subwencję ogólną z budżetu państwa w kwocie stanowiącej różnicę pomiędzy tymi kwotami. W roku 2025, w związku z art. 86 ust. 1 nowej ustawy o dochodach jst, subwencji ogólnej nie otrzymało łącznie 321 jst, z tego: 253 gmin, 10 miast na prawach powiatu, 56 powiatów i dwa województwa.

Dyrektor Departamentu ST poinformował, że nieotrzymanie subwencji w związku z art. 86 ust. 1 nowej ustawy o dochodach jst nie jest równoznaczne z nieprzyznaniem subwencji w ogóle. Przepisy art. 86 ust. 1 i 2 ustawy zawierają rozwiązania stanowiące punkt wyjścia, zarówno do obliczenia kwoty subwencji na rok 2025 jak i na lata następne. Kwota subwencji ogólnej, która w myśl art. 86 ust. 1 ustawy stanowi różnicę między potrzebami finansowymi a kwotą kalkulacyjną, podlega pozostałym przepisom ustawy określającym m.in. gwarantowany poziom wzrostu dochodów jst.

(akta kontroli str.: 282-283, 300-327, CD pliki: 158-164, 275-276, 494-509)

Uzupełnienie dochodów dla jednostek samorządu terytorialnego

W ustawie budżetowej na rok 2025 zaplanowano środki w kwocie 3 346 677,0 tys. zł na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 89 nowej ustawy o dochodach jst oraz dostosowując klasyfikację budżetową do przepisów rozporządzenia zmieniającego klasyfikację budżetową, środki te zostały ujęte w planie finansowym w kwocie 1 700 000,1 tys. zł jako środki Rezerwy oraz w kwocie 1 646 676,9 tys. zł jako zwiększenie rezerwy na uzupełnienie dochodów jst zapewniającej osiągnięcie przez jst minimalnej kwoty dochodów. W trakcie roku środki na uzupełnienie dochodów jst zostały zwiększone z rezerwy celowej poz. 36 do kwoty 4 688 251,0 tys. zł. Na koniec roku wydatki z tego tytułu wyniosły 4 687 975,2 tys. zł, co stanowiło niemal 100% planu po zmianach.

²⁵ Pierwsza rata subwencji ogólnej na rok 2025 dla gmin i powiatów została przekazana 20 grudnia 2024 r., tj. zgodnie z art. 94 ust. 2 nowej ustawy o dochodach jst.

²⁶ Wyliczana na podstawie art. 86 ust. 2 nowej ustawy o dochodach jst.

Środki na uzupełnienie dochodów jst zostały wydatkowane w kwocie:

1. 1 040 000,0 tys. zł²⁷ zgodnie z propozycją przekazaną, na podstawie art. 34 ust. 6 nowej ustawy o dochodach jst, przez stronę samorządową²⁸, z tego:
 - a. 380 000,0 tys. zł na pomoc społeczną i pieczę zastępczą,
 - b. 220 000,0 tys. zł na zwiększenie środków na projekty drogowe zgłaszane przez powiaty, miasta na prawach powiatu i województwa,
 - c. 218 412,2 tys. zł na realizację zadań na drogach gminnych,
 - d. 221 587,8 tys. zł na zadania oświatowe.
2. 260 000,0 tys. zł²⁹ podzielonej przez Ministra na podstawie art. 34 ust. 11 nowej ustawy o dochodach jst, z tego:
 - a. 80 000,0 tys. zł na uzupełnienie dochodów jst na podstawie kryteriów dochodowych ustalonych przez Ministra,
 - b. 116 301,1 tys. zł na uzupełnienie dochodów powiatów i miast na prawach powiatu w związku ze zwiększeniem ich dochodów,
 - c. 63 698,9 tys. zł na uzupełnienie dochodów jst z przeznaczeniem na zadania oświatowe.
3. 352 901,0 tys. zł pochodzącej ze zwiększenia środkami z rezerwy celowej poz. 36 na podstawie art. 35 nowej ustawy o dochodach jst, z przeznaczeniem na zwiększenie dochodów powiatów i miast na prawach powiatów;
4. 1 646 676,9 tys. zł z przeznaczeniem dla gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw w celu zapewnienia im osiągnięcia ustalonej w ustawie minimalnej nadwyżki dochodów, na podstawie art. 89 nowej ustawy o dochodach jst;
5. 329 724,3 tys. zł³⁰ z przeznaczeniem dla miast na prawach powiatu, powiatów i województw na inwestycje drogowe oraz remonty dróg, na podstawie art. 90 nowej ustawy o dochodach jst;
6. 40 000,0 tys. zł z przeznaczeniem dla gmin na terenie których znajdowały się parki narodowe, zgodnie z art. 91 nowej ustawy o dochodach jst;
7. 30 000,0 tys. zł z przeznaczeniem dla gmin uzdrowiskowych, na podstawie art. 92 nowej ustawy o dochodach jst;
8. 988 673,0 tys. zł pochodzącej z rezerwy celowej poz. 36 na uzupełnienie dochodów jst w związku z potrzebą uwzględnienia skutków wzrostu w 2025 r. średnich wynagrodzeń nauczycieli, na podstawie art. 114 nowej ustawy o dochodach jst.

(akta kontroli str.: 5-13, 56-62, 163-169, 300-327, CD pliki: 025-030,
163-164, 275-276, 510-530)

Minister, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 nowej ustawy o dochodach jst, poinformował jednostki samorządu terytorialnego o środkach wynikających z podziału rezerwy na uzupełnienie dochodów jst.

(akta kontroli str.: 63-157, 300-237, CD-pliki: 065-086, 226-247, 287-456)

²⁷ Kwota stanowi 80% Rezerwy pomniejszonej o środki rozdysponowane na podstawie art. 90-92 nowej ustawy o dochodach jst.

²⁸ Propozycja podziału przekazana do Ministra przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) pismem z 18 kwietnia 2025 r. oraz stanowisko Zespołu ds. Finansów Publicznych KWRiST z dnia 18 września 2025 r.

²⁹ Kwota stanowi 20% Rezerwy pomniejszonej o środki rozdysponowane na podstawie art. 90-92 nowej ustawy o dochodach jst.

³⁰ Miasto Siedlce dokonało 31 grudnia 2025 r. zwrotu 275,7 tys. zł otrzymanych z rezerwy na zadanie remontowe.

Minister zgodnie z art. 34 ust. 7 nowej ustawy o dochodach jst dokonał podziału środków na uzupełnienie dochodów jst w kwocie 380 000,0 tys. zł (pkt 1a) na zadania z zakresu pomocy społecznej, w porozumieniu z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³¹ na podstawie szczegółowych kryteriów zaakceptowanych przez reprezentację strony samorządowej³². Część rezerwy w kwocie 260 000,0 tys. zł przeznaczono dla 314 powiatów (179 731,8 tys. zł) oraz 66 miast na prawach powiatu (80 268,2 tys. zł), proporcjonalnie do liczby osób przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej, organizowanej przez dany powiat na swoim terenie lub na terenie innych powiatów. Część rezerwy w kwocie 120 000,0 tys. zł przeznaczono dla 267 powiatów (98 994,8 tys. zł) 54 miast na prawach powiatu (20 583,1 tys. zł) oraz jednego województwa (422,1 tys. zł) prowadzących domy pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym lub zlecających prowadzenie takich domów, proporcjonalnie do liczby mieszkańców przyjętych do tych domów przed dniem 1 stycznia 2004 r. lub ze skierowaniami wydanymi przed tym dniem w danej jednostce samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str.: 56-100, 300-327, CD pliki: 158-164, 275-276, 309-426, 510-530)

Minister, zgodnie z art. 34 ust. 7 nowej ustawy o dochodach jst w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury³³, dokonał podziału kwoty 220 000,0 tys. zł (pkt 1b) na zwiększenie środków na projekty drogowe zgłaszane przez powiaty, miasta na prawach powiatu i województwa. Podział rezerwy został pozytywnie zaopiniowany przez KWRiST³⁴. Środki zostały przekazane do 25 powiatów (74 123,2 tys. zł), 14 miast na prawach powiatu (133 224,0 tys. zł) i dwóch województw (12 652,8 tys. zł).

(akta kontroli str.: 56-62, 131-157, 300-327, CD pliki: 158-164, 275-276, 510-530)

Rezerwa na uzupełnienie dochodów jst na realizację zadań na drogach gminnych znajdujących się na listach rezerwowych zadań do dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w 2025 r., zaplanowana w kwocie 220 000,0 tys. zł, została podzielona i wykorzystana w wysokości 218 412,2 tys. zł (pkt 1c). Minister, zgodnie z art. 34 ust. 7 nowej ustawy o dochodach jst w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury³⁵ dokonał podziału środków pomiędzy 175 gmin. Podział rezerwy został pozytywnie zaopiniowany przez KWRiST³⁶.

Niewykorzystana kwota rezerwy (1587,8 tys. zł) została przeznaczona na zadania oświatowe, ze względu na brak możliwości przeznaczenia tych środków na realizację dodatkowego zadania drogowego przez gminy.

(akta kontroli str.: 56-100, 300-327, CD pliki: 158-164, 275-276, 510-530)

Kwota 80 000,0 tys. zł (pkt 2a) z rezerwy pozostającej w dyspozycji Ministra została przeznaczona na podstawie art. 34 ust. 11 nowej ustawy o dochodach jst dla 13 jednostek samorządu terytorialnego, spełniających jednocześnie dwa kryteria, tj. których dochód w przeliczeniu na mieszkańca danej jednostki jest niższy od 75% średnich dochodów ustalonych dla danej kategorii jst oraz nadwyżka dochodów, ustalonych na rok 2025 zgodnie z nową ustawą o dochodach jst,

³¹ Pismo nr DPS-III.4102.11.2025 z 4 września 2025 r.

³² Stanowisko KWRiST przyjęte na posiedzeniu z 30 lipca 2025 r.

³³ Pismo nr DDP-5-4525.198.2025 z 2 lipca 2025 r.

³⁴ Stanowisko KWRiST przyjęte w trybie obiegowym 23 czerwca 2025 r.

³⁵ Pismo nr DDP-5-4520.119.2025 z 29 lipca 2025 r.

³⁶ Stanowisko Zespołu do Spraw Infrastruktury, Urbanistyki i Transportu KWRiST z 24 lipca 2025 r.

ponad dochody ustalone na rok 2025 według ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁷, jest niższa niż 6%. Kryteria podziału zostały pozytywnie zaopiniowane przez stronę samorządową³⁸. Środki z rezerwy zostały przekazane 23 czerwca 2025 r. do jednego powiatu (13 479,7 tys. zł) i 12 miast na prawach powiatu (66 520,3 tys. zł).

(akta kontroli str.: 5-56, 300-327, CD pliki: 158-164, 275-276, 510-530)

Minister dokonał podziału środków rezerwy w kwocie 469 202,1 tys. zł (pkt 2b+pkt 3), w tym 352 900,9 tys. zł pochodzących rezerwy celowej poz. 36 pomiędzy 229 powiatów (439 673,1 tys. zł) i 16 miast na prawach powiatów (29 529,0 tys. zł) których dochody, obliczone na podstawie nowej ustawy o dochodach³⁹, były niższe od wstępnych szacunkowych kwot, wyliczonych na podstawie projektu ustawy skierowanego do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w lipcu 2024 r. Podział środków został pozytywnie zaopiniowany przez KWRiST⁴⁰.

(akta kontroli str.: 163-169, 300-327, CD pliki: 028-030, 145-147, 163-164, 275-276, 510-530)

Wydatki rezerwy na uzupełnienie dochodów jst w obszarze oświaty w 2025 r. zaplanowane w kwocie 220 000,0 tys. zł zostały w trakcie roku zwiększone do kwoty 285 286,7 tys. zł (pkt 1d+pkt 2c), która została w całości wykorzystana. Środki na zwiększenie rezerwy pochodziły z niewykorzystanej kwoty rezerwy przeznaczonej na zadania remontowe w zakresie dróg gminnych (1587,8 tys. zł) oraz ze środków rezerwy będących w dyspozycji Ministra na podstawie art. 34 ust. 11 nowej ustawy o dochodach jst (63 698,8 tys. zł). Zwiększenia zostały pozytywnie zaopiniowane przez reprezentację jednostek samorządu terytorialnego⁴¹. Minister dokonał podziału środków w oparciu o kryteria uzgodnione z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego⁴², w szczególności na podstawie propozycji przekazanych przez Ministra Edukacji, zaakceptowanych przez stronę samorządową. Środki z rezerwy zostały przekazane na rachunki 1341 gmin (163 550,8 tys. zł), 226 powiatów (33 037,8 tys. zł), 58 miast na prawach powiatu (85 233,0 tys. zł) oraz 13 województw (3465,1 tys. zł).

(akta kontroli str.: 300-327, CD pliki: 028-030, 094-098, 163-164, 253-276, 355-426, 511-525)

Rezerwa na uzupełnienie dochodów jst została zwiększona na podstawie art. 89 nowej ustawy o dochodach jst o kwotę 1 646 676,9 tys. zł (pkt 4), w celu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego osiągnięcia w 2025 r. ustalonej w ustawie minimalnej nadwyżki dochodów, zgodnie z art. 88 ust. 2 ustawy. Środki zostały w całości przekazane do 1726 gmin (1 341 534,3 tys. zł), 224 powiatów (294 952,7 tys. zł), jednego miasta na prawach powiatu (1 400,0 tys. zł) i dwóch województw (8789,9 tys. zł).

(akta kontroli str.: 184-192, 300-327, CD pliki: 256-060, 163-164, 275-276,)

Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst w kwocie 330 000,0 tys. zł przeznaczone na zadania drogowe na podstawie art. 90 nowej ustawy o dochodach jst, zostały rozdysponowane

³⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 356 ze zm.

³⁸ Stanowisko Zespołu ds. Finansów Publicznych KWRiST z dnia 13 czerwca 2025 r.

³⁹ Jst zostały poinformowane o kwotach tych dochodów pismami ST3.4750.5.2025 i ST3.4750.6.2025 z 31 stycznia 2025 r.

⁴⁰ Stanowisko Zespołu ds. Finansów Publicznych KWRiST z 27 października 2025 r., w odpowiedzi na pismo Ministra ST3.4751.30.2025 z 23 października 2025 r.

⁴¹ Stanowiska Zespołu ds. Finansów Publicznych KWRiST z 18 września 2025 r. i z 14 listopada 2025 r.

⁴² Kryteria zostały opublikowane przez Ministra Edukacji <https://www.gov.pl/web/edukacja/kryteria-podzialu-rezerwy-na-uzupelnienie-dochodow-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-obszarze-oswiaty-na-rok-2025>

przez Ministra w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury, w kwocie 329 724,3 tys. zł (pkt 5), co stanowiło 99,9% środków. Jako główne kryteria podziału rezerwy przyjęto preferowanie zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lub przebudowę obiektów inżynierskich, którym zostały nadane numery inwentarzowe (JNI)⁴³ i posiadających pozwolenie na budowę oraz projektów dotyczących remontów dróg na drogach krajowych i wojewódzkich w miastach na prawach powiatu. Ponadto warunkiem otrzymania środków było pełne wykorzystanie przyznanego w latach ubiegłych dofinansowania z rezerwy oraz deklarowanego udziału własnego w kosztach dofinansowanego zadania. Maksymalny poziom dofinansowania ustalono na poziomie 60% wartości zadania. Projekt podziału rezerwy został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego 28 maja 2025 r. Środki z rezerwy w kwocie 329 724,3 tys. zł zostały przekazane w 10 transzach dla 107 jednostek samorządu terytorialnego (82 191,7 tys. zł dla 25 miast na prawach powiatu, 157 027,7 tys. zł dla 71 powiatów i 90 504,9 tys. zł dla 11 województw) na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu
– 286 681,4 tys. zł;
- remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych w granicach miast na prawach powiatu
– 43 042,9 tys. zł.

(akta kontroli str.: 101-130, 300-327, CD pliki: 028-030, 163-164, 273-276, 520)

Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst przeznaczone dla gmin, na terenie których parki narodowe zajmowały powierzchnię powyżej 20% całej powierzchni gminy lub w których obszar parku narodowego w obrębie gminy przekraczał 2000 hektarów, zostały w 2025 r. przekazane do jst w kwocie wskazanej w art. 91 ust. 1 ustawy o dochodach jst, tj. 40 000,0 tys. zł (pkt 6). Minister dokonał podziału środków w porozumieniu z Ministrem Klimatu i Środowiska⁴⁴, pomiędzy 46 gmin, proporcjonalnie do udziału powierzchni parku narodowego, znajdującego się na terenie gminy, w łącznej powierzchni parków narodowych znajdujących się na terenie uprawnionych gmin. Wypłata środków nastąpiła 27 listopada 2025 r.

(akta kontroli str.: 5-17, 300-327, CD pliki: 028-030, 163-164, 275-276, 427-436, 519)

Środki z rezerwy na uzupełnienie dochodów jst przeznaczone dla gmin uzdrowiskowych, zostały w 2025 r. przekazane do jst w kwocie wskazanej w art. 92 ust. 1 nowej ustawy o dochodach jst, tj. 30 000,0 tys. zł (pkt 7), z tego 28 182,1 tys. zł dla 41 gmin oraz 1817,9 tys. zł dla czterech miast na prawach powiatu. Minister, dokonał podziału środków na podstawie kryteriów zaproponowanych przez Ministra Zdrowia⁴⁵, pomiędzy gminami, którym został nadany status uzdrowiska na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁴⁶, uwzględniając wyłącznie powierzchnię strefy „A” ochrony uzdrowiskowej danego uzdrowiska, w której zlokalizowane są

⁴³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom. (Dz. U. nr 65, poz. 582).

⁴⁴ Pisma DOP-WPN.055.30.2025.RD z 10 lutego 2025 r.(MKiŚ), ST3.4751.5.2025 z 24 marca 2025 r.(MF), DOP-ZDI.055.21.2025.WH z 14 listopada 2025 r. (MKiŚ).

⁴⁵ Pismo DLD.512.6.2025.EMK z 4 marca 2025 r. w odpowiedzi na pismo Ministra ST3.4751.3.2025 z 7 lutego 2025 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1420.

zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego bądź inne obiekty służące lecznictwu uzdrowiskowemu lub obsłudze pacjenta. Kryteria zostały zaakceptowane przez Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷. Wpłata środków nastąpiła 26 maja 2025 r.

(akta kontroli str.: 5-17, 300-327, CD pliki: 028-030, 163-164, 275-276, 437-456, 519)

Minister, zgodnie z art. 114 ust. 1 i 2 nowej ustawy o dochodach jst, przeznaczył kwotę 988 673,0 tys. zł (pkt 8) pochodzącą z rezerwy celowej poz. 36, na sfinansowanie skutków wzrostu w roku 2025 średnich wynagrodzeń dla nauczycieli, na podstawie podziału dokonanego przez Ministra Edukacji przekazanego do Ministra 18 lutego 2025 r.⁴⁸. Środki zostały przekazane w dziewięciu miesięcznych ratach⁴⁹ do 2411 gmin (464 368,5 tys. zł), 66 miast na prawach powiatu (345 323,6 tys. zł), 314 powiatów (168 249,9 tys. zł) i 16 województw (10 731,0 tys. zł).

(akta kontroli str.: 300-327, CD pliki: 003-007 163-164, 275-276, 518)

Część rekompensująca subwencji ogólnej

Wydatki w części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 7689,0 tys. zł, zostały w całości zrealizowane na rzecz pięciu miast: Tych (4205,8 tys. zł), Gliwic (3193,8 tys. zł), Kłodzka (197,0 tys. zł), Wałbrzycha (64,7 tys. zł) i Legnicy (27,7 tys. zł), które zostały wymienione w rozporządzeniu w sprawie części rekompensującej. O wysokości przyznanej części rekompensującej miasta zostały poinformowane pismami z 13 listopada 2025 r.⁵⁰, a środki przekazano na rachunki miast 25 listopada 2025 r.

Kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin zostały określone na podstawie danych zawartych w pięciu wnioskach o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia w 2024 r. z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Wnioski zostały sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie ustalenia i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytków w specjalnych strefach ekonomicznych⁵¹ i zawierały informacje o których mowa w §3 ust. 2 tego rozporządzenia.

(akta kontroli str.: 193-198, 213-217, 300-327, CD pliki: 114-130, 273-276)

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

(akta kontroli str.: 3-17, 300-327, CD pliki: 31-32, 469-471)

⁴⁷ Pismo Prezesa Zarządu Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych Rzeczypospolitej Polskiej z 14 kwietnia 2025 r.

⁴⁸ Pismo Ministra Edukacji nr DWST-WSST.318.44.2025.BK.

⁴⁹ Zgodnie z art. 114 ust. 4 nowej ustawy o dochodach jst pierwsza rata, wypłacona w marcu 2025 r., obejmowała wyrównanie za miesiące styczeń i luty 2025 r., ostatnia rata została wypłacona 14 listopada 2025 r.

⁵⁰ ST3.4750.35.2025, ST3.4750.36.2025, ST3.4750.37.2025, ST3.4750.38.2025, ST3.4750.39.2025

⁵¹ Dz. U. nr 65, poz. 599 ze zm.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Dokonanie blokady planowanych wydatków w kwocie 13 820,0 tys. zł ze zwłoką 262 dni⁵², co było działaniem nierzetelnym.

W dniu 23 stycznia 2025 r. Dyrektor Departamentu ST zwrócił się do Dyrektora Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym w Ministerstwie Edukacji Narodowej⁵³ z prośbą o przekazanie informacji o wysokości kwoty zmniejszenia potrzeb oświatowych na rok 2025 na podstawie art. 115 ust. 3 nowej ustawy o dochodach jst, tj. w związku z przekazaniem w roku 2025 szkół lub placówek oświatowych do prowadzenia przez właściwego ministra. Ministerstwo Edukacji Narodowej 31 stycznia 2025 r.⁵⁴ przekazało informację o wysokości kwoty zmniejszenia potrzeb oświatowych na rok 2025 w związku z przejściem z dniem 1 stycznia 2025 r. szkół do prowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (w Dąbrowie Górniczej) oraz przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w powiecie zduńskowolskim).

W związku z otrzymaną informacją, Dyrektor Departamentu ST przekazał do powiatu zduńskowolskiego i miasta Dąbrowa Górnicza informacje o zmniejszeniu kwoty subwencji ogólnej na rok 2025⁵⁵ o łączną kwotę 13 820,0 tys. zł, z tego 11 372,4 tys. zł dla miasta Dąbrowa Górnicza i 2447,6 tys. zł dla powiatu zduńskowolskiego. W piśmie do Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza wskazano ponadto m.in., że kwota zmniejszenia subwencji ogólnej na 2025 r. w związku ze zmniejszonymi potrzebami oświatowymi jest wyższa od należnej miastu kwoty subwencji ogólnej na 2025 r. i zobowiązano jst do niezwłocznego zwrotu 1895,4 tys. zł już przekazanych w 2025 r. rat subwencji.

Miasto Dąbrowa Górnicza dokonało zwrotu całej kwoty w dniu 19 marca 2025 r., a zmniejszenie kwoty subwencji dla Powiatu Zduńskowolskiego nastąpiło poprzez proporcjonalne obniżenie miesięcznych rat subwencji począwszy od raty wypłaconej 24 marca 2026 r.

Decyzja w sprawie blokowania planowanych na rok 2025 wydatków w kwocie 13 820,0 tys. zł została podjęta przez Dysponenta części 82 w dniu 12 grudnia 2025 r., tj. 263 dni po wypłaceniu powiatowi zduńskowolskiemu pierwszej skorygowanej raty subwencji ogólnej, co w ocenie NIK było nierzetelne.

Dyrektor Departamentu ST, wyjaśnił, że *po przygotowaniu przelewów ostatniej miesięcznej raty subwencji ogólnej na rachunki budżetów jednostek samorządu terytorialnego została przeprowadzona analiza wydatków budżetu państwa w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego (...). Wówczas Minister Finansów i Gospodarki podjął decyzję o blokowaniu planowanych na rok 2025 wydatków w wysokości 13 819 993,62 zł w związku ze stwierdzeniem nadmiaru*

⁵² Do wyliczenia przyjęto okres od dnia następującego po 24 marca 2025 r. do dnia wydania decyzji o blokadzie planowanych wydatków, tj. 12 grudnia 2025 r.

⁵³ Pismo ST3.4750.2.2025.

⁵⁴ Pismo DWST-WSST.318.26.2025.BK.

⁵⁵ Pisma z 27 lutego 2025 r. nr: ST3.4750.2.2025.m do Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza i ST3.4750.2.2025.p do Zarządu Powiatu Zduńskowolskiego.

posiadanych środków, spowodowanym niższą subwencją ogólną przekazaną do jednostek samorządu terytorialnego z powodu przejścia szkół do prowadzenia przez właściwych ministrów.

Dodał także, że w przypadku części 82 budżetu państwa o nadmiarze posiadanych środków można mówić biorąc pod uwagę wszystkie wydatki dokonywane z tej części budżetowej, a nie jeden konkretny wydatek związany z jedną wybraną jednostką samorządu terytorialnego. Należy przypomnieć, że w roku 2025 wydatki z części 82 budżetu państwa były ponoszone na rzecz 2809 jednostek samorządu terytorialnego, zatem nie można utożsamiać kwoty nieprzekazanej Miastu Dąbrowa Górnicza z nadmiarem posiadanych środków z tytułu subwencji ogólnej przeznaczonej dla wszystkich samorządów.

Dyrektor wyjaśnił ponadto, że zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 3 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków może być podjęta decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Z kolei w myśl art. 177 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy decyzje o blokowaniu planowanych wydatków w przypadku nadmiaru posiadanych środków podejmuje Minister Finansów w zakresie całego budżetu państwa. W związku z powyższym, Minister Finansów i Gospodarki wystąpił do wszystkich dysponentów części budżetowych pismem z 11 grudnia 2025 r. znak: BP2.412.5.2025 o niezwłoczne przeprowadzenie analizy możliwych oszczędności w wydatkach i podjęcie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w systemie Trezor.

Naczelnik Wydziału Subwencji Ogólnej Jednostek Samorządu Terytorialnego Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów, komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przygotowanie projektu decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa wyjaśniła m.in., że (...) w roku 2025 w ramach części 82 budżetu państwa ujęte były wydatki z tytułu subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz rezerwy na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zatem ocena czy wystąpiły nadmiarowe środki mogła nastąpić w powiązaniu z terminami dokonywania wydatków przewidzianymi w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i podziału rezerwy na uzupełnienie dochodów.

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art. 34 ust. 12 przewiduje, że podział rezerwy na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego następuje do 30 listopada roku budżetowego. Z kolei raty subwencji ogólnej przekazywane są do 25. dnia każdego miesiąca. W 2025 r. ostatnia rata subwencji została przekazana 18 grudnia 2025 r., przy czym przygotowanie tej raty odbyło się odpowiednio wcześniej.

Po przygotowaniu przelewów ostatniej miesięcznej raty subwencji ogólnej na rachunki budżetów jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono nadmiar posiadanych środków w części 82 budżetu państwa i w konsekwencji przygotowano projekt decyzji blokującej.

Mając powyższe na uwadze nie można zgodzić się z opinią wyrażoną w ww. piśmie NIK, że decyzja o blokowaniu wydatków została podjęta dopiero 263 dni od stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków (...)."

(akta kontroli str.: 5-55, 157-188, 300-327, CD pliki: 009-043, 176-198, 476)

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Informacja o zmniejszeniu potrzeb oświatowych i tym samym zmniejszeniu kwoty subwencji ogólnej przekazana przez Ministra Edukacji Narodowej 31 stycznia 2025 r. dokładnie wskazywała kwoty i jednostki, których dotyczy. Zmiana ta nie miała

żadnego wpływu na środki subwencji ogólnej przekazywane innym jednostkom samorządu terytorialnego, gdyż nowa ustawa o dochodach jst nie przewidywała wykorzystania środków ze zmniejszenia subwencji ogólnej na inny cel lub dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Dysponent części 82 już w pismach skierowanych do dwóch jst 27 lutego 2025 r. jednoznacznie wskazał kwotę subwencji ogólnej, która nie będzie wykorzystana w 2025 r, a zwrot środków przez Miasto Dąbrowa Górnicza oraz dokonanie przeliczenia rat subwencji ogólnej i przekazanie skorygowanej raty do powiatu zduńskowolskiego jednoznacznie wskazywały, że już 24 marca 2025 r. miał pełną wiedzę o wysokości kwoty nadmiarowych środków.

W ocenie NIK zwłoka w dokonaniu blokady nie stanowiła naruszenia przepisu art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje na fakultatywny charakter podjęcia decyzji o blokowaniu planowanych wydatków. Jednak uznaje za nierzetelne podjęcie tej decyzji dopiero 12 grudnia 2025 r. Dokonywanie blokad planowanych wydatków ze zwłoką uniemożliwia ich efektywne wykorzystanie przez Ministra Finansów i stoi w sprzeczności z celem, dla którego ten mechanizm został uregulowany w ufp.

(akta kontroli str.: 157-162, 300-327, CD pliki: 009-026)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2025 r. budżetu państwa w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Subwencja ogólna oraz poszczególne części rezerwy na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego zostały wyliczone zgodnie z przepisami oraz terminowo przekazane jednostkom samorządu terytorialnego. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na zwłoce w dokonaniu blokady planowanych na rok 2025 wydatków, nie wpłynęła jednak na realizację zadań dysponenta części 82 i wykonanie wydatków w części.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego :

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod

względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Do zakończenia czynności kontrolnych⁵⁶ nie dokonano korekt ww. sprawozdań.

(akta kontroli str.: 56-62, 217-279, 300-327, CD pliki: 102, 106, 267-274)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo i terminowo, zgodnie z przepisami rozporządzeń w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych.

Część 84 – Środki własne Unii Europejskiej

1. Wydatki

Opis stanu faktycznego

W części 84 -Środki własne Unii Europejskiej realizowane były wydatki dotyczące składki jaką Polska przekazuje do budżetu Unii Europejskiej w ramach tzw. systemu środków własnych Unii Europejskiej. W 2025 r. składkę obliczono zgodnie z metodologią UE. Do środków własnych UE zgodnie z obowiązującymi przepisami⁵⁷ zaliczały się następujące kategorie wydatków:

- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie dochodu narodowego brutto (dalej: środki własne z tytułu DNB);
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie podatku VAT (dalej: środki własne z tytułu VAT);
- tradycyjne środki własne (ang. *Traditional own resources – TOR*) (dalej: TŚW);
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi (dalej: środki własne od plastiku);

⁵⁶ Czynności kontrolne zakończono 1 kwietnia 2026 r.

⁵⁷ W 2025 r. system ten funkcjonował w oparciu o następujące przepisy:

- decyzję Rady Unii Europejskiej nr 2020/2053/UE, Euratom, z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającą decyzję nr 2014/335/UE, Euratom (Dz. U. z 2021 r. poz. 1251).
- rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Dz. Urz. UE L 168 z 7.06.2014, s. 39, ze zm., dalej: rozporządzenie Rady nr 609/2014);
- rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 2021/770 z 30 kwietnia 2021 r. w sprawie obliczania zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, metod i procedury udostępniania tych zasobów własnych, w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych oraz w sprawie niektórych aspektów zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto (Dz. Urz. UE L 165 z 11.05.2021, s. 15).

- mechanizmy korekcyjne polegające na obniżeniu wpłat opartych na DNB.

Wysokość składki członkowskiej dotyczącej środków własnych z tytułu DNB jest kalkulowana poprzez podzielenie niepokrytych potrzeb budżetowych UE pomiędzy państwa członkowskie UE, proporcjonalnie do udziału DNB danego państwa członkowskiego w sumie DNB wszystkich państw członkowskich. Zgodnie z klasyfikacją wydatków budżetu państwa⁵⁸ comiesięczne wpłaty ujmowane były w § 8510 – *Wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto*.

Wysokość składki dotyczącej środków własnych z tytułu VAT określa się przez zastosowanie jednolitej stawki VAT w wysokości 0,3% wyznaczonej przez UE do zharmonizowanej podstawy VAT, obliczonej przez państwo członkowskie w zgodzie z zasadami wspólnotowymi. Wpłaty te ujmowane były w § 8520 – *Wpłata obliczona, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów Unii Europejskiej, na podstawie podatku od towarów i usług*.

Do TŚW wlicza się opłaty celne pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej. W odniesieniu do tradycyjnych środków własnych UE państwa członkowskie odprowadzają do budżetu ogólnego UE 75% pobranych opłat, natomiast pozostałe 25% zatrzymują jako tzw. koszty poboru. Powyższe opłaty ujmowane były w § 8530 - *Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych i opłatach rolnych*.

Wysokość wpłaty środków własnych od plastiku obliczana jest na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi. Jednolita stawka wynosi 0,80 euro za każdy kilogram odpadów w danym roku. Zgodnie z klasyfikacją wydatków budżetu państwa wpłaty te ujmowane były w § 8580 - *Wpłata obliczona na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi*.

Wpłata na finansowanie mechanizmów korekcyjnych (obniżenie wkładów opartych na DNB) ustalonych na lata 2021-2027 dla Austrii, Danii, Niemiec, Niderlandów i Szwecji, w klasyfikacji wydatków budżetu państwa, została ujęta w § 8570 - *wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na Dochodzie Narodowym Brutto*.

Całkowita szacunkowa wysokość składki na 2025 r. w kwocie 34 655 157,0 tys. zł została obliczona na podstawie przedłożonego przez KE projektu budżetu UE na 2025 r., w którym polska składka członkowska miała wynosić 7 818 786,3 tys. euro⁵⁹, przy uwzględnieniu dodatkowej wpłaty wynikającej z aktualizacji podstaw zasobów własnych VAT i DNB za lata poprzednie w wysokości 817 014,0 tys. zł⁶⁰.

W ustawie budżetowej na 2025 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej całkowitą płatność do budżetu zaplanowano na poziomie 34 655 157,0 tys. zł. Ponadto, kwotę 1 000 000,0 tys. zł ujęto w rezerwie celowej w części 83, w poz. 8⁶¹ w związku z oczekiwanym wzrostem wydatków na składkę do budżetu UE w 2025 r. wynikającym z możliwego przyspieszenia tempa realizacji polityki

⁵⁸ Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

⁵⁹ Kwota przeliczona na zł wynosi 33 838 143,2 tys. zł przy uwzględnieniu kursu z 2 maja 2024 r. przyjętego na posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych UE (ACOR 2024), wynoszącego 4,3278 zł/euro.

⁶⁰ Jest to efekt corocznego rozliczania wpłat należnych i wpłacanych z tytułu VAT i DNB, przygotowanego przez KE na podstawie przekazanych przez państwa członkowskie sprawozdań za lata poprzednie.

⁶¹ Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej.

spójności oraz spodziewanymi wyższymi niż to prognozuje Komisja Europejska wpłatami z tytułu opłat celnych. W ostatecznym uchwalonym budżecie UE na 2025 r.⁶² polska składka wyniosła 7 952 636,9 tys. euro⁶³, tj. 33 997 522,7 tys. zł.

(akta kontroli str.: 357-366, 436-447, CD pliki: 138-156, 180-184)

W odniesieniu do 2025 r. KE dokonała trzech korekt finansowych w budżecie ogólnym UE skutkujących zmianą wysokości składki dla Polski:

- korekta nr 1 – rozliczenie nadwyżki budżetowej z 2024 r. – obniżenie składki Polski o 64 067,3 tys. euro z tytułu DNB;
- korekta nr 2 – rozliczenie skutków finansowych corocznej aktualizacji podstaw zasobów własnych VAT, DNB oraz plastiku uzgodnionych między KE a państwami członkowskimi na posiedzeniu ACOR w dniu 26 maja 2025 r. wraz z aktualizacją prognozy TZW, uwzględnienie wpłaty Zjednoczonego Królestwa oraz dochodów z kar finansowych. Zwiększenie środków na płatności dla Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, finansowanie dodatkowych potrzeb związanych z przystąpieniem Bułgarii do strefy euro oraz przesunięcie z 2026 na 2025 r. realizacji planu zatrudnienia Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (AMLA) – wzrost składki Polski o 20 397,3 tys. euro (z tego wzrost o 222 586,6 tys. euro z tytułu DNB i mechanizmu korekcyjnego oraz spadek o 202 189,3 tys. euro łącznie z tytułu plastiku i VAT) oraz wzrost prognozy TZW dla Polski o ok. 136 707,4 tys. euro ⁶⁴.
- korekta nr 3⁶⁵ – zmniejszenie środków na płatności na Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej, na Instrument Wsparcia Technicznego oraz Instrument na rzecz Ukrainy, aktualizacja umów partnerstwa w dziedzinie zrównoważonego rybołówstwa oraz aktualizacja wkładów na rzecz niektórych agencji, zwiększenie środków na płatności dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Instrumentu Zarządzania Granicami i Wizami – zmniejszenie składki Polski o 2 242,8 tys. euro (z tytułu DNB) oraz wzrost prognozy TZW dla Polski o 71 841,0 tys. euro.

W wyniku przyjętych korekt prognoza polskiej składki do budżetu UE została ustalona w wysokości 8 115 272,6 tys. euro⁶⁶, tj. 34 692 790,2 tys. zł.

(akta kontroli str.: 357-366, 436-447, CD pliki: 132-137)

Minister w 2025 r. wydał jedną decyzję zwiększającą o kwotę 700 000,0 tys. zł limit wydatków w części 84 środkami z rezerwy celowej poz. 8 z przeznaczeniem na pokrycie prognozowanego niedoboru wydatków na zapłatę w IV kwartale 2025 r. składki z tytułu tradycyjnych zasobów

⁶² Ostateczne przyjęcie budżetu rocznego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2025 (UE, Euratom) 2025/31 (Dz. U. L 2025/31 z 27.02.2025).

⁶³ Kursem przyjętym do przeliczenia składki był referencyjny kurs wymiany walut, opublikowany przez Europejski Bank Centralny w Dzienniku Urzędowym UE, z ostatniego dnia notowania w roku kalendarzowym poprzedzającym dany rok budżetowy, tj. z 31 grudnia 2024 r. W 2025 r. kurs płatności składki wynosił 4,2750 zł/euro.

⁶⁴ W korekcie nr 2/2025 zaktualizowano wysokość prognozy TZW dla Polski tj. podwyższono ją o ok. 136 707,4 tys. euro, jednakże wpłat TZW dokonuje się na podstawie rzeczywiście pobranych kwot opłat celnych, a nie wysokości prognozy zapisanej w budżecie UE.

⁶⁵ Korekta nr 3 została uchwalona 26 listopada 2025 r. W związku z późnym terminem przyjęcia nie mogła zostać rozliczona w 2025 r., natomiast pomniejszyła płatność składki za styczeń 2026 r.

⁶⁶ Korekta budżetu UE nr 3/2025.

własnych (opłat celnych). Z środków z rezerwy celowej wykorzystano kwotę 632 571,8 tys. zł, tj. 90,4% w związku z mniejszymi niż szacowano rzeczywistymi wpłatami do budżetu z tytułu TZW.

(akta kontroli str.: 357-366, 436-447, CD pliki: 082-085, 180-184)

W trakcie roku, w części 84 Minister wydał na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp, dwie decyzje w sprawie blokowania planowanych na rok 2025 wydatków na kwotę 67 428,2 tys. zł⁶⁷. Wszystkie decyzje zostały podjęte niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru środków i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie.

(akta kontroli str.: 357-375, 436-447, CD pliki: 138-156, 180-186)

Minister dokonał w 2025 r. dziewięciu zmian⁶⁸ w planie finansowym, z czego osiem dotyczyło przenoszenia wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w celu dostosowania planu wydatków do harmonogramu wpłat do budżetu UE. Jedna decyzja dotyczyła zwiększenia planu wydatków środkami z rezerwy celowej poz. 8. Ostatecznie plan wydatków w części 84 po zmianach wyniósł 35 355 157,0 tys. zł.

(akta kontroli str.: 357-375, 436-447, CD pliki: 138-156, 180-186)

W czerwcu 2025 r. dokonano rozliczenia z tytułu aktualizacji podstaw zasobu własnego z tytułu plastiku, skutkującego obniżeniem składki o 810 489,0 tys. zł, z tego 133 789,3 tys. zł z tytułu DNB oraz 676 699,7 tys. zł z tytułu plastiku. Ponadto, w grudniu 2025 r. dokonano dodatkowej wpłaty w kwocie 13 093,8 tys. zł⁶⁹ z tytułu dostosowania wpłat członkowskich państw, które nie uczestniczą w finansowaniu szczególnego działania lub polityki UE (ang. *opt-out*).

(akta kontroli str.: 436-447, CD pliki: 180-200)

Wydatki w cz. 84 zostały zrealizowane w kwocie 35 287 728,8 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. Wydatki zrealizowane w 2025 r. stanowiły 106,3% wykonanych wydatków w 2024 r. Wzrost wynikał ze zwiększenia składki z tytułu DNB, VAT i mechanizmów korekcyjnych, a także odsetek za opóźnienia w przekazywaniu środków własnych UE⁷⁰.

(akta kontroli str.: 357-366, 436-447, CD pliki: 005-057, 183-186, 203-215)

W wyniku kontroli wszystkich wydatków części 84 stwierdzono, że wpłata rat składek należnych do budżetu UE dokonywana była w kwotach i terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami i procedurami.

(akta kontroli str.: 357-366, 436-447, CD pliki: 017-056, 203-215)

⁶⁷ Decyzje z 15 grudnia 2025 r. nr: 84.4143.12.1.2025.BD na kwotę 67 428,2 tys. zł i 84.4143.12.2.2025.BD na kwotę 2,87 zł.

⁶⁸ Decyzje nr: 84.3122.3.1.2025.TR z 16 stycznia 2025 r., 84.3122.3.2.2025.TR z 25 kwietnia 2025 r., 84.3122.3.3.2025.TR z 12 maja 2025 r., 84.3122.3.4.2025.TR z 16 maja 2025 r., 84.3122.3.5.2025.TR z 19 sierpnia 2025 r., 84.3122.3.6.2025.TR z 26 sierpnia 2025 r., MF/IP6.4143.3.99.2025.MF.5671 z 15 października 2025 r., 84.3122.3.7.2025.TR z 16 października 2025 r., 84.3122.3.8.2025.TR z 18 listopada 2025 r.

⁶⁹ Kwota po uwzględnieniu redukcji polskiej składki w wysokości 3164,6 tys. zł z tytułu nieuczestniczenia Polski w finansowaniu Prokuratury Europejskiej (EPPO) na początku 2024 r.

⁷⁰ W 2025 r. zmniejszeniu w stosunku do roku 2024 uległy składka z tytułu VAT i plastiku.

W 2025 r. na podstawie 10 pism KE⁷¹ zapłacono odsetki w wysokości 37 102,8 tys. zł⁷² z tytułu zwłoki w przekazywaniu środków własnych Unii Europejskiej. Oceny merytorycznej wskazującej na zasadność naliczenia odsetek oraz prawidłowości terminów w oparciu o które odsetki zostały naliczone dokonywał Departament Ceł Ministerstwa Finansów. Wnioski o zapłatę, wskazujące termin i kwotę odsetek przygotowywane były przez Departament Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej. Ustalono, że opóźnienia skutkujące zapłatą odsetek wystąpiły poza zakresem odpowiedzialności dysponenta części 84.

(akta kontroli str.: 357-366, 436-447, CD pliki: 058-065)

Na koniec 2025 r. w części 84, wystąpiła nadpłata polskiej składki w kwocie 9587,8 tys. zł (z tytułu DNB)⁷³, której rozliczenie nastąpiło poprzez pomniejszenie składki za styczeń 2026 r. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

(akta kontroli str.: 357-366, 404-408, 436-447, CD pliki: 113, 132-137)

Dysponent części 84 sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, m.in. poprzez półroczne analizy i oceny przebiegu wykonania wydatków⁷⁴ budżetowych w ramach nadzorowanej części budżetowej. Przedmiotem analiz była zasadność i zgodność wydatków z ich przeznaczeniem w kontekście zmian wprowadzanych w budżecie UE i pozostałych należnych płatności do budżetu UE oraz zgodności dokonywanych wydatków z wewnętrznymi procedurami.

W latach 2022-2025 Polska zajmowała szóste miejsce wśród państw członkowskich pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu UE.

(akta kontroli str.: 357-366, 405-406, 436-447, CD pliki: 093-094, 183-184)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2025 r. budżetu państwa w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej przez kontrolowaną jednostkę w zakresie objętych kontrolą wydatków.

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

⁷¹ Pisma KE nr: BUDG/B3/LL/1b Ares(2024)8322123 z 22.11.2025 r., BUDG/B3/NMR/1b Ares(2025)2404045 z 25.03.2025 r., BUDG/B3/NMR/1b Ares(2025)1662772 z 3.03.2025 r., BUDG/B3/NMR/1b Ares (2025)2964872 z 11.04.2025 r., BUDG/B3/NMR/1b Ares (2025)5200179 z 30.06.2025 r., BUDG/B3/LL/1b Ares (2025)5452831 z 7.07.2025 r., BUDG/B3/LL/1b Ares (2025)5552265 z 9.07.2025 r., BUDG/B3/NMR/1b Ares (2025)6298283 z 1.08.2025 r., BUDG/B3/NMR/1b Ares (2025)6405772 z 6.08.2025 r., BUDG/B3/NMR/1b Ares(2025)7183234 z 3.09.2025 r.

⁷² Ujęte w § 8550 – Wpłata z tytułu różnych rozliczeń (odsetki karne z tytułu zwłoki w przekazywaniu środków własnych Unii Europejskiej).

⁷³ Nadpłata do budżetu UE wynikająca z uchwalenia 26 listopada 2025 r. budżetu korygującego UE nr 3/2025.

⁷⁴ WM3.9020.21.2025 z 3 lipca 2025 r. za okres 01.01 – 30.06.2025 r. i WM3.9020.4.2026 z 16 stycznia 2026 r. za okres 01.01 – 31.12.2025 r.

2. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 84 – Środki własne Unii Europejskiej:

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

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach sporządzonych przez dysponenta części 84 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Do zakończenia czynności kontrolnych nie dokonano korekt objętych kontrolą sprawozdań.

(akta kontroli str.: 357-366, 376-385, 401-403, 436-447, CD pliki: 86, 110-131)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo i terminowo, zgodnie z przepisami rozporządzeń w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

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

Opis stanu faktycznego

W ramach systemu kontroli środków własnych UE w MF, w 2025 r. sporządzono następujące sprawozdania:

- miesięczne sprawozdania z konta „A” i kwartalne z konta „B” sporządzane na podstawie art. 6 ust. 4 lit. a i b rozporządzenia Rady nr 609/2014;

- sprawozdanie roczne Krajowej Administracji Skarbowej o działalności i wynikach kontroli za 2025 r., dotyczące systemu zasobów własnych UE, sporządzone na podstawie art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2021/768⁷⁵;
- sprawozdanie z wyliczenia podstaw środka własnego VAT, przekazane na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1553/89⁷⁶.

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

W 2025 r. w MF prowadzony był rejestr wykrytych nadużyć i nieprawidłowości finansowych dotyczących tradycyjnych środków własnych UE, w ramach systemu informatycznego OWNRES, służącego do wymiany on-line pomiędzy KE a krajami członkowskimi informacji w powyższym zakresie. Rejestr prowadzony był w odniesieniu do spraw powyżej 10 000 euro, dotyczących tradycyjnych środków własnych UE, o których mowa w art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2021/768. Departament Ciel w Ministerstwie Finansów sprawował nadzór nad Systemem Sprawozdawczości OWNERS, natomiast koordynacją merytoryczną sprawozdawczości OWNRES zajmowali się administratorzy w Strategicznym Centrum Analiz Izby Administracji Skarbowej w Katowicach. Za organizację przekazywania i wykorzystania informacji w podległej Izbie Administracji Skarbowej (IAS), w celu prawidłowego sporządzania/otwarcia oraz aktualizacji sprawozdań, odpowiadali Dyrektorzy poszczególnych IAS na terenie całego kraju⁷⁷.

Badanie terminowości zgłaszania do KE informacji o wykrytych nieprawidłowościach, które przeprowadzono na próbie 21 spraw, tj. 13,5% spraw zarejestrowanych w 2025 r. w systemie OWNRES⁷⁸ wykazało, że w przypadku 18 spraw, informacje o nadużyciach i nieprawidłowościach mających wpływ na należności z tytułu tradycyjnych zasobów własnych zostały przekazane do KE w terminie określonym w art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2021/768, tj. w ciągu dwóch miesięcy od zakończenia kwartału w którym wykryto nadużycie lub nieprawidłowość. W trzech przypadkach sprawozdania zostały zarejestrowane z opóźnieniem. Wynikały one ze zgłoszonego przez przedsiębiorcę wniosku o sprostowanie zgłoszenia celnego⁷⁹, zmian operatorów i uprawnień w zakresie OWNRES⁸⁰ oraz błędnego przyjęcia daty doręczenia protokołu kontroli jako daty wykrycia⁸¹.

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

(akta kontroli str.: 357-366, 385-400, 436-447, CD pliki: 066-067, 095-109, 190-196)

⁷⁵ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 2021/768 z 30 kwietnia 2021 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylające rozporządzenie nr 608/2014 (Dz. Urz. UE L 165 z 11.05.2021 r., s. 1, dalej rozporządzenie Rady nr 2021/768).

⁷⁶ Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 155 z 07.06.1989, s. 9, ze zm.).

⁷⁷ Zarządzenie Ministra Finansów z 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celnoskarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2023 r., poz. 61, ze zm.).

⁷⁸ Według stanu na dzień 6 marca 2026 r.

⁷⁹ Dotyczy Izby Celnej w Gdyni.

⁸⁰ Dotyczy Izby Administracji Skarbowej w Warszawie

⁸¹ Dotyczy Izby Celnej w Białej Podlaskiej.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania dysponenta części 84 w 2025 r. w zakresie zapewnienia kompletności i terminowości sporządzania sprawozdań w ramach systemu kontroli środków własnych UE.

V. Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Dokonywanie blokady planowanych wydatków niezwłocznie po zaistnieniu przesłanki świadczącej o nadmiarze posiadanych środków.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁸² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

⁸² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3). W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Warszawa, 15 kwietnia 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Katarzyna Budnikowska

/podpisano elektronicznie/