



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Michał Jędrzejczyk

KBF.410.1.11.2024

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 87 - Dochody budżetu środków europejskich.  
Obsługa płatności dokonywanych z budżetu Unii Europejskiej

# 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. <sup>1</sup> W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów w okresie od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r. <sup>2</sup> oraz Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów w okresie od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r. <sup>3</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Piotr Mienicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/15/2024 z 3 stycznia 2024 r. 2. Robert Grzybko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/16/2024 z 3 stycznia 2024 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli: tom I str. 1-4)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2023 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 87 - Dochody budżetu środków europejskich w związku z realizacją dochodów w ramach tej części budżetu państwa oraz zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich, a także badanie prowadzonej przez Ministerstwo Finansów dokumentacji dotyczącej przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.</p> <p>Oceni podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– działania związane z opracowaniem i wykonaniem planu dochodów budżetu środków europejskich (dalej także: BSE),</li><li>– obsługa płatności dokonywanych z budżetu środków europejskich,</li><li>– sporządzenie rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich oraz system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,</li><li>– wykonanie wydatków oraz wyniku budżetu środków europejskich.</li></ul>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– analizy planowania dochodów budżetu środków europejskich,</li><li>– analizy wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich oraz operacji na rachunku dochodów budżetu środków europejskich,</li><li>– badania prawidłowości ewidencjonowania dochodów budżetu środków europejskich,</li></ul>

<sup>1</sup> M. P. z 2023 r. poz. 1383.

<sup>2</sup> M. P. z 2023 r. poz. 1288.

<sup>3</sup> M. P. z 2022 r. poz. 436.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich,
- analizy prawidłowości sporządzenia rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich,
- badania zasilania i monitorowania rachunków bankowych w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej także: BGK), związanych z realizacją planu wydatków budżetu środków europejskich,
- kontroli zgodności uruchamiania środków z rezerw celowych z obowiązującymi procedurami,
- analizy prawidłowości ewidencjonowania operacji na rachunkach do obsługi płatności środków europejskich,
- analizy wykonania wydatków BSE oraz prawidłowości wyliczenia wyniku budżetu środków europejskich.

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

### III. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 87 - Dochody budżetu środków europejskich oraz realizację w Ministerstwie Finansów zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych w żadnym z obszarów wskazanych przy opisie celu i zakresu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Planując dochody na rok 2023 w ramach budżetu środków europejskich, uwzględniano przewidywane wydatki w poszczególnych programach operacyjnych oraz planowany napływ środków z Komisji Europejskiej.

Roczne sprawozdanie Rb-27UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Dane wykazane przez dysponentów w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich Rb-28UE i Rb-28UE WPR były weryfikowane z zapisami księgowymi, a zidentyfikowane różnice na bieżąco wyjaśniane. Płatności zrealizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz informacje o zwrotach środków były prawidłowo ewidencjonowane na kontach księgowych.

Minister Finansów zapewnił prawidłową obsługę płatności z budżetu środków europejskich. Rachunki bankowe do obsługi płatności były zasilane na bieżąco, w wysokości zapewniającej terminową realizację płatności.

Minister Finansów, stosownie do art. 154 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup> (dalej także: ufp) oraz obowiązujących procedur, dokonywał uruchomienia rezerw celowych zaplanowanych na realizację programów i Wspólną Politykę Rolną. Środki z rezerw celowych na wydatki budżetu środków europejskich rozdysponowano w 36,4% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej na rok 2023. Na niski poziom tego wskaźnika wpływ miało nierozdysponowanie rezerw celowych zaplanowanych w kwocie 26 834,4 mln zł w poz. 97 *Finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności - część grantowa*, w związku z brakiem wydatków na Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej także: Krajowy Plan Odbudowy lub KPO) w budżecie środków europejskich. NIK zwraca uwagę,

<sup>5</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

że pomimo powyższego stanu rzeczy, zgodnie z przekazanymi przez Ministerstwo Finansów sprawozdaniami Polskiego Funduszu Rozwoju (dalej także: PFR) wydatkował on w latach 2022-2023 na prefinansowanie realizacji KPO kwotę 5183,8 mln zł, z tego 4913,2 mln zł na realizację inwestycji w kwotach netto, a 270,6 mln zł przeznaczono na sfinansowanie podatku VAT. Ze sprawozdań poszczególnych dysponentów z wykonania planu finansowego wydzielonego rachunku dochodów państwowej jednostki budżetowej (dalej także: pjb), o którym mowa w art. 14lp ust 8 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>7</sup> wynika, że na realizację KPO przekazano do jednostek budżetowych, realizujących inwestycje 1412,8 mln zł. Na koniec 2023 r. na rachunkach tych jednostek pozostawały niewykorzystane środki w kwocie 250,7 mln zł. Rezerwy zostały rozdysponowane wyłącznie w poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich* i 99 *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*. Wskaźnik uruchomionych środków z rezerw do zaplanowanej kwoty rezerw w tych dwóch pozycjach wyniósł 58,1%, przy czym w 2022 r. było to 49,7%, a w 2021 r. 69,6%. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje, prezentowane w latach poprzednich, stanowisko o potrzebie podwyższenia precyzji planowania w rezerwach celowych środków na wydatki BŚE.

W ustawie budżetowej na rok 2023 zaplanowano deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 16 182,7 mln zł, natomiast zrealizowano nadwyżkę w wysokości 968,5 mln zł. Osiągnięcie nadwyżki w miejsce zaplanowanego deficytu wynikało ze zrealizowania w kwocie niższej niż planowano zarówno dochodów, jak i wydatków, przy czym dochody były niższe o 28,9%, a wydatki o 39,1%.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na zasadność uwzględniania zwrotów wydatków z lat ubiegłych w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego oraz wykazywania ich w głównych tabelach sprawozdań budżetowych.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność podejmowania przez Ministerstwo Finansów jako Instytucji Płatniczej systematycznych i skutecznych działań mających na celu ostateczne rozliczenie programów PF 2007-2013.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

### **1. Wykonanie budżetu państwa w części 87 - Dochody budżetu środków europejskich**

#### **1.1. Opracowanie i wykonanie planu dochodów budżetu środków europejskich**

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.<sup>9</sup> określono plan dochodów budżetu środków europejskich w kwocie 107 018,8 mln zł, w tym 26 834,4 mln zł z tytułu Krajowego Planu Odbudowy (część grantowa) oraz 23 944,6 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (dalej także: WPR). Dochody w zakresie perspektyw finansowych (dalej także: PF) 2014-2020 i 2021-2027 zaplanowano odpowiednio w kwotach 47 063,7 mln zł<sup>10</sup> i 7974,4 mln zł. Dochody stanowiące w całości planowaną kwotę wpływów od państw darczyńców w zakresie III edycji Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 poz.1259 ze zm.

<sup>8</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm. W wyniku późniejszej nowelizacji ustawy budżetowej nie dokonano zmiany prognozy dochodów i limitu wydatków w budżecie środków europejskich.

<sup>10</sup> Złożyły się na nią: napływ z tytułu refundacji wydatków przez Komisję Europejską w kwocie 40 424,8 mln zł, zaliczka roczna do przekazania przez Komisję Europejską w 2023 r. w kwocie 5377 mln zł, środki pozostające na rachunku skonsolidowanym na koniec 2022 r. w kwocie 1261,9 mln zł.

Gospodarczego (dalej także: MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (dalej także: NMF) zaplanowano w wysokości 1201,7 mln zł. Kwota wpływów środków europejskich z tytułu realizacji WPR i KPO została zaplanowana na podstawie wielkości przekazanych w formularzach planistycznych odpowiednio przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

(akta kontroli: tom I str. 501-503 pliki 23-57, 100-111, tom II str. 15-20, str. 106-134 pliki 13, 18-20, 214-216)

Dochody budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniosły 76 050,3 mln zł, tj. 71,1% planu określonego w ustawie budżetowej, przy czym nie zrealizowano żadnych dochodów w ramach Krajowego Planu Odbudowy. Przy odniesieniu wykonania dochodów do planu pomniejszonego o dochody zaplanowane na KPO, wskaźnik ten wyniósłby 94,8%. W porównaniu do wykonania 2022 r. (72 716,3 mln zł) były one wyższe o 4,6%. Największy udział stanowiły dochody z krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 – 62,4% (47 422,6 mln zł), dochody z tytułu realizacji zadań w ramach WPR – 28,6% (21 751,1 mln zł) oraz PF 2021-2027 (pięć krajowych i 16 regionalnych programów oraz Instrument „Łącząc Europę” 2021-2027) – 4,8% (3624,1 mln zł). Ponadto zrealizowano dochody w ramach: Instrumentu „Łącząc Europę” 2014-2020 w kwocie 1602 mln zł, III edycji Funduszy norweskich w kwocie 1084,9 mln zł, Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 w kwocie 482,3 mln zł, Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 w kwocie 80,1 mln zł, programów Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 w kwocie 3,3 mln zł.

Na dochody z programów Umowy Partnerstwa 2014-2020, zrealizowanych w wysokości 106,5% planu, złożyło się :

- 30 828,4 mln zł, tj. 105,7% planu, z tytułu krajowych programów operacyjnych. Najwyższa kwota dochodów została zrealizowana w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (17 391,4 mln zł) i Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (8254,4 mln zł). Najwyższe wykonanie 157,6% i 113,8% w stosunku do planu dotyczyło odpowiednio Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa i Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój;
- 16 594,2 mln zł, tj. 108,1% planu, z tytułu regionalnych programów operacyjnych (dalej także: RPO). Dochody RPO poszczególnych województw kształtowały się między 311,8 mln zł (województwo opolskie) a 2079,9 mln zł (województwo śląskie). Najwyższe wykonanie odnotowano dla RPO województwa mazowieckiego, lubuskiego i podlaskiego (odpowiednio 164%, 156,5% i 132,1% planu), a najniższe dla województw: dolnośląskiego, podkarpackiego oraz łódzkiego (odpowiednio 89%, 95,6% i 96% planu).

Dochody z realizacji zadań w ramach: WPR wyniosły 21 751,1 mln zł, tj. 90,8% planu, PF 2021-2027 wyniosły 3624,1 mln zł, tj. 45,4% planu, Instrumentu „Łącząc Europę” 2014-2020 wyniosły 1602 mln zł, tj. 81,3% planu, III edycji MF EOG i NMF wyniosły 1084,9 mln zł, tj. 90,3% planu, PO Rybactwo i Morze 2014-2020 wyniosły 482,3 mln zł, tj. 101,7% planu, PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 wyniosły 80,1 mln zł, tj. 85,4% planu, programów Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 wyniosły 3,3 mln zł (nie były one planowane).

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej (dalej także: IP) wskazała, że poziom uzyskanych dochodów w poszczególnych programach operacyjnych we wszystkich perspektywach w 2023 r. związany był z wysokością ponoszonych wydatków, a także z dostępnością środków na rachunku konsolidacyjnym. Środki przekazane na dochody cz. 87 wynikały z kwot zapotrzebowań na płatności składanych przez poszczególne instytucje oraz z dostępności środków znajdujących się w puli środków skonsolidowanych, co z kolei wynikało z tempa wydatkowania, certyfikacji oraz refundacji dokonywanych przez Komisję Europejską. Ostateczne kwoty wydatków w ramach poszczególnych programów kształtowały się zatem często na poziomie znacząco odbiegającym

od pierwotnych założeń, co z kolei miało przełożenie na kwoty zrealizowanych dochodów.

(akta kontroli: tom II str. 59-67, 98, str. 106-134 pliki 25-30, 33-52, 224-225, 227-232, str. 135-136)

Na koniec 2023 r. w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów na rachunku konsolidacyjnym pozostawały środki europejskie w łącznej kwocie 3502,1 mln euro<sup>11</sup>, to jest o 3471,1 mln euro mniej niż na koniec 2022 r.

W związku z brakiem certyfikacji dla programów PF 2021-2027 w grudniu 2023 r. ustanowiona została *Procedura zarządzania operacyjnego środkami w konsolidacji dla PF 2021-2027*. Wskazano w niej na konieczność zabezpieczenia środków na pokrycie ewentualnych przyszłych not debetowych z Komisji Europejskiej. Środki w ramach poszczególnych programów, w wysokości szacowanego zwrotu, pozostawiono w konsolidacji do dyspozycji Departamentu IP. Powyższe działanie było istotne z uwagi na fakt, że w przypadku wydatkowania wszystkich środków na płatności, w sytuacji zwrotu do Komisji Europejskiej, Departament IP nie dysponowałby środkami walutowymi i zachodziłaby konieczność pozyskania odpowiednich kwot z budżetu państwa, a następnie ich przewalutowania. Kwota zablokowanych środków wyniosła 378,3 mln euro.

(akta kontroli: tom II str. 99-105, str. 106-134 pliki 16-17, 21-24, 239-240)

Na koniec 2023 r. na rachunku konsolidacyjnym pozostawały środki dotyczące PF 2007-2013 w wysokości 356,8 mln euro. Największy udział stanowiły środki z PO Innowacyjna Gospodarka w kwocie 132,2 mln euro (tj. 37%), PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013 w kwocie 114,2 mln euro (32%), 16 programów regionalnych w łącznej kwocie 70,8 mln euro (19,8%), PO Infrastruktura i Środowisko w kwocie 31,6 mln euro (8,8%). Środki te pozostawały na rachunku konsolidacyjnym w związku z: zabezpieczeniem potencjalnych zobowiązań z tytułu trwających postępowań prokuratorskich (PO Innowacyjna Gospodarka), nierozliczeniem programu z Komisją Europejską (PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013), potencjalnymi płatnościami (16 programów regionalnych), planowanymi wypłatami środków na rzecz beneficjentów w przypadku osiągnięcia przez projekty zgłoszone jako niefunkcjonujące, funkcjonalności, a także na pokrycie wypłat dla beneficjentów w wyniku prowadzonych postępowań administracyjnych (PO Infrastruktura i Środowisko). W związku z procesem rozliczania programów PF 2007-2013 ostatnie przelewy środków na dochody BŚE i tym samym zmniejszenia ujemnego salda rozliczeń budżetu środków europejskich w stosunku do budżetu państwa, miały miejsce w latach 2018-2019.

Odnosząc się do kwestii ostatecznego rozliczenia PF 2007-2013 Dyrektor Departamentu IP poinformowała, że Departament IP planuje rozliczyć programy PF 2007-2013 całościowo. Dyrektor podkreśliła, iż do pełnego rozliczenia deficytu z lat ubiegłych w rozliczeniach z budżetem państwa niezbędne jest rozliczenie wszystkich programów operacyjnych z Komisją Europejską. W celu dokonania tego konieczne najpierw jest zakończenie wszystkich działań związanych z projektami zawieszonymi i odzyskiwaniem środków. Dyrektor wskazała, że nadal trwa proces wyjaśniania i rozliczania środków pochodzących ze zwrotów dotyczących płatności z lat ubiegłych. Są one przekazywane w ramach procedury wolnych środków do budżetu państwa. Dyrektor Departamentu IP wskazała także, że cały czas realizowane są płatności w ramach poszczególnych programów PF 2007-2013. Dyrektor poinformowała, iż Departament IP zwrócił się pismem z 13 marca 2024 r. do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z pytaniem, czy prowadzone są obecnie jakiegokolwiek postępowania sądowe/administracyjne w związku ze stwierdzonymi

<sup>11</sup> Złożyły się na nią: 356,8 mln euro (PF 2007-2013), 1094,4 mln euro (PF 2014-2020), 1445,1 mln euro (PF 2021-2027), 7,5 mln euro (III edycja Funduszy norweskich), 47 mln euro (WPR), 551,2 mln euro (KPO).

nieprawidłowościami oraz z prośbą o przekazanie szacunkowych kwot roszczeń - co jest niezbędne do przeprowadzenia rozliczenia PF 2007-2013. Ponadto Dyrektor wyjaśniła, iż Departament IP prowadzi rozmowy z Komisją Europejską zmierzające do rozliczenia Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013. W dniu 28 lutego 2024 roku odbyło się w tej sprawie spotkanie z Komisją Europejską.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność podejmowania przez Ministerstwo Finansów jako Instytucji Płatniczej systematycznych i skutecznych działań mających na celu ostateczne rozliczenie programów PF 2007-2013.

(akta kontroli: tom II str. 45-47, 55-58, str. 106-134 pliki 217-219, 221-223)

W 2023 r. z budżetu Unii Europejskiej w ramach PF 2007-2013 nie napłynęły żadne środki, natomiast z rachunku konsolidacyjnego na dochody cz. 87 przekazano środki w łącznej kwocie 0,7 mln euro.

W ramach PF 2014-2020 wpływy z budżetu Unii Europejskiej w 2023 r. wyniosły 7382,8 mln euro. Na dochody przekazano łącznie kwotę 11 470,9 mln euro, z czego 11 118,8 mln euro na dochody cz. 87, a 352,1 mln euro na dochody cz. 77 - Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

W ramach PF 2021-2027 wpływy z budżetu Unii Europejskiej w 2023 r. wyniosły 957 mln euro. Na dochody przekazano łącznie kwotę 859,6 mln euro, z czego 829,7 mln euro na dochody cz. 87, a 30 mln euro na dochody cz. 77.

W 2023 r. łączne wpływy na walutowe rachunki bankowe Funduszy norweskich III edycji 2014-2021, tj. NMF i MF EOG, wyniosły 171,9 mln euro. Na dochody przekazano łącznie kwotę 249,6 mln euro, z czego 243,4 mln euro na dochody cz. 87, a 6,2 mln euro na dochody cz. 77.

W ramach WPR wpływy z budżetu Unii Europejskiej wyniosły w 2023 r. 4899,6 mln euro, z czego na dochody cz. 87 przekazano 4850,4 mln euro, a 2,1 mln euro na dochody cz. 77. Stan środków na rachunku konsolidacyjnym z tytułu WPR na początek 2023 r. wynosił zero, zaś na koniec roku 47 mln euro.

W ramach KPO w dniu 28 grudnia 2023 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły środki w wysokości 551,2 mln euro. Na dochody nie przekazano żadnej kwoty. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu IP z uwagi na późny termin przekazania tych środków, nie było możliwości zrealizowania zaplanowanych w 2023 r. z tego tytułu dochodów i wydatków BŚE.

(akta kontroli: tom II str. 66, 99-105, str. 106-134 pliki 53-180, 217-219, 221-223)

## **1.2. Sprawozdanie Rb-27UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich**

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta części 87 - Dochody budżetu środków europejskich rocznego sprawozdania za 2023 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich (Rb-27UE). Kwoty wykazane w sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sprawozdań budżetowych. Roczne sprawozdanie zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli: tom II str. 1-9, 91-97, str. 106-134 pliki 1-5, 25-52, 227-238, str. 135-136)

Badaniem prawidłowości ewidencjonowania objęto 20 operacji dotyczących dochodów budżetu środków europejskich na łączną kwotę 22 092,3 mln zł, z tego 10 operacji na kwotę 17 583,1 mln zł w ramach PF 2014-2020 oraz 10 operacji na kwotę 4509,2 mln zł w ramach WPR. Próba została dobrana w sposób celowy z uwzględnieniem kryterium istotności kwot i stanowiła 29% zrealizowanych w 2023 r. dochodów w części 87. Kontrola wykazała, że odpowiednie zapisy na koncie 138 „Rachunek budżetu środków europejskich cz. 87” były zgodne z zapisami na koncie

905 „Dochody budżetu środków europejskich” i wynikały z wyciągów bankowych do rachunku dochodów budżetu środków europejskich. Przekazywanie środków z rachunku przychodów i rozchodów na rachunek dochodów budżetu środków europejskich odbywało się na podstawie dyspozycji kierownictwa Departamentu IP. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom I str. 63-87, 302-330, 471-477 pliki 2-189, tom II str. 79-80, str. 106-134 pliki 25-30, 33-52, 227-232)

### **1.3. Rozliczenie rachunku dochodów budżetu środków europejskich**

Kwota wpływów na rachunek części 87 budżetu państwa<sup>12</sup>, stanowiących dochody budżetu środków europejskich, w 2023 r. wyniosła 76 050,3 mln zł, z czego w ramach: krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 – 47 422,6 mln zł, WPR – 21 751,1 mln zł, PF 2021-2027 – 3624,1 mln zł, Instrumentu „Łącząc Europę” 2014-2020 – 1602 mln zł, mechanizmów finansowych<sup>13</sup> – 1084,9 mln zł, Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 – 482,3 mln zł, Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 – 80,1 mln zł, oraz PF 2007-2013 – 3,3 mln zł. Środki te zostały przekazane przez Departament Długu Publicznego z rachunków programowych za pośrednictwem rachunku konsolidacyjnego Ministra Finansów.

W 2023 r. saldo początkowe i końcowe konta 138 wyniosło zero zł. Kwoty wpływów oraz ich przeznaczenie były tożsame z celami i wielkościami środków otrzymanych.

(akta kontroli: tom II str. 79-80, str. 106-134 pliki 25-30, 33-52, 227-232, str. 135-136)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie planowania i realizacji dochodów budżetu środków europejskich.

Dochody budżetu środków europejskich zostały zaplanowane z uwzględnieniem przewidywanej kwoty wpływów z Komisji Europejskiej. Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich (Rb-27UE) zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W badanej próbie dochodów budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości w ich ewidencjonowaniu.

**OBSZAR**

## **2. Wydatki**

### **2.1. Zasilanie i monitorowanie rachunków bankowych w BGK, związanych z realizacją planu wydatków budżetu środków europejskich**

Opis stanu  
faktycznego

W 2023 r. na rachunki bankowe do obsługi płatności PF 2014-2020, PF 2021-2027, PF 2007-2013 oraz WPR, w związku z dokonywanymi płatnościami, Minister Finansów przekazał łącznie 75 180,4 mln zł (73 904,8 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich i 1275,6 mln zł z rachunku finansowania deficytu budżetowego). Ponadto, zgodnie z § 21 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa<sup>14</sup>, Minister przekazał z centralnego rachunku budżetu państwa kwotę 33,7 mln zł na rachunek bankowy do obsługi płatności WPR.

(akta kontroli: tom I str. 331-340, str. 502-504 pliki 59-64, 112-128)

<sup>12</sup> W ewidencji księgowej jest to konto 138 „Rachunek budżetu środków europejskich cz. 87”.

<sup>13</sup> MF EOG III edycja 2014-2021 i NMF III edycja 2014-2021.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.



W 2023 r. na rachunek finansowania deficytu budżetowego przekazane zostały środki w kwocie 3504,2 mln zł, z tego:

- 1988,4 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich w ramach spłaty deficytu z lat ubiegłych WPR,
- 157,1 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich w ramach spłaty finansowania WPR ze stycznia 2023 r.,
- 1287,3 mln zł z rachunków do obsługi płatności w ramach *Procedury przekazywania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych Budżetu Środków Europejskich* z dnia 21 grudnia 2017 r. (w tym 33,7 mln zł dotyczyło WPR). Środki te dotyczyły zwrotów płatności z poprzednich lat budżetowych, które wpłynęły w 2023 r. i były przekazywane kwartalnie z rachunków do obsługi płatności PF 2007-2013 oraz PF 2014-2020. Kwota dotycząca WPR została przekazana w dniu 8 maja 2023 r.,
- 71,4 mln zł z rachunków do obsługi płatności (§ 13 ust. 9 i 10 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykonania budżetu państwa) – z budżetu środków europejskich do budżetu państwa – jako rozliczenie wyniku za rok 2022.  
(akta kontroli: tom I str. 331-340, 342-399)

Szczegółowym badaniem objęto 20 zapotrzebowań na środki przekazane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej także: ARiMR) w celu dokonania płatności w ramach budżetu środków europejskich na łączną kwotę 22 092,3 mln zł. Próba stanowiła 29% wartości wszystkich płatności zrealizowanych w 2023 r.

W wyniku badania stwierdzono, że Minister Finansów zasiliał rachunki bankowe do obsługi płatności w kwotach i terminach umożliwiających prawidłową realizację złożonych zleceń. Zapisy księgowe na koncie 906 „Wydatki budżetu środków europejskich” dotyczące płatności objętych badaniem były zgodne z wyciągami bankowymi BGK.

Minister Finansów monitorował stany środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności oraz ilość i wartość złożonych do BGK zleceń płatności w podziale na programy operacyjne. Weryfikował także zapotrzebowania na środki składane przez ARiMR na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

(akta kontroli: tom I str. 63-87, 302-330, str. 471-477 pliki 2-189)

Łączny stan środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności na dzień 31 grudnia 2023 r. wyniósł 361,5 mln zł, z tego: 85 mln zł na rachunku PF 2007-2013, 275,2 mln zł na rachunku PF 2014-2020, 1,1 mln zł na rachunku PF 2021-2027 oraz 0,1 mln zł na rachunku WPR. Środki ulokowane były na lokatach *overnight*.

(akta kontroli: tom I str. 292-301)

W 2023 r. z tytułu odsetek od lokat *overnight* na rachunki do obsługi płatności wpłynęły środki w łącznej kwocie 15,6 mln zł. Odsetki naliczone za dany miesiąc były przekazywane na rachunek dochodów części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w terminach określonych w § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I str. 284-291)

## **2.2. Wydatki i deficyt budżetu środków europejskich**

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 75 081,9 mln zł i stanowiły 60,9% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2023 (przy odniesieniu wydatków do planu pomniejszonego o wydatki zaplanowane na Krajowy Plan Odbudowy, wskaźnik ten wyniósł 77,9%) oraz 96,9% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2022 r. były one o 979,2 mln zł, tj. o 1,3%, wyższe.

Z rezerw celowych ujętych w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2023 uruchomiono 26 219,4 mln zł tj. 36,4% kwoty planowanej. W ramach rezerwy na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) rozdysponowano

26 192,7 mln zł, a z rezerwy przewidzianej na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) – 26,7 mln zł. Rezerwy zostały rozdysponowane wyłącznie w poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich* i 99 *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*. Wskaźnik uruchomionych środków z rezerw do zaplanowanej kwoty rezerw w tych dwóch pozycjach wyniósł 58,1% (w 2022 r. wskaźnik ten wyniósł 49,7%). Z zaplanowanej kwoty 26 834,4 mln zł w poz. 97 *Finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności - część grantowa*, nie uruchomiono żadnych środków.

(akta kontroli: tom I str. 35-62, 420-444, str. 501 pliki 16-19)

Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła między innymi, że na poziom rozdysponowania środków z rezerw celowych w 2023 r. wpływ miały, przede wszystkim, następujące czynniki:

- znaczna część środków rezerwy celowej budżetu środków europejskich została zaplanowana na realizację programów w ramach perspektywy finansowej 2021-2027, natomiast ze względu na opóźnienia we wdrażaniu nowych programów, w 2023 r. ostatecznie wydatkowano znacznie mniej środków niż wcześniej planowano;
- środki zaplanowane na realizację WPR nie zostały w pełni rozdysponowane, przede wszystkim ze względu na opóźnienia we wdrożeniu mechanizmów finansowanych w ramach perspektywy finansowej 2023-2027;
- rezerwa celowa poz. 97 - *Finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności - część grantowa*, nie została rozdysponowana z uwagi na fakt, że wpływ zaliczki z KE nastąpił dopiero 28 grudnia 2023 r., co nie dało możliwości sfinansowania wydatków z budżetu środków europejskich w tym samym roku;
- w pierwszej kolejności wykorzystane zostały środki ujęte w budżetach dysponentów, a w dalszej kolejności uruchamiane były środki z rezerw celowych, co do zasady po wydatkowaniu środków ujętych w budżetach dysponentów w wysokości nie mniejszej niż 70%. W opinii Ministerstwa Finansów takie podejście sprzyja bardziej racjonalnemu wykorzystaniu środków ujętych w budżetach dysponentów, zgodnie z zasadą oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi;
- występowały przesunięcia płatności na kolejny rok budżetowy z takich przyczyn, jak zmiany w harmonogramach płatności (zwłaszcza te dokonywane w IV kwartale roku budżetowego) oraz realizacja zadań wymagających postępowań przetargowych. Przesunięciu na 2024 r. ulegały również refundacje dla beneficjentów i rozliczenia projektów w związku z kosztami poniesionymi w pod koniec 2023 r.;
- niższe było zapotrzebowanie poszczególnych dysponentów na środki zaplanowane na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE.

Dyrektor Departamentu IP wskazała także, że beneficjenci napotykali trudności w realizacji projektów, związane z sytuacją geopolityczną, w tym przede wszystkim przerwane łańcuchy dostaw produktów oraz wydłużone okresy realizacji zamówień. Utrudnienia te skutkowały brakiem możliwości ponoszenia części wydatków.

(akta kontroli: tom I str. 40-45, 445-450)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że znaczna część z powyższych okoliczności występowała także w latach poprzednich. W opinii Izby wskazana jest wyższa precyzja procesu planistycznego w tym aspekcie. NIK wskazuje także, że pomimo nierozdysponowania rezerw celowych poz. 97 *Finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności - część grantowa* - zgodnie z przekazanymi przez Ministerstwo Finansów sprawozdaniami PFR, wydatkował on w latach 2022-2023 na prefinansowanie realizacji KPO kwotę 5183,8 mln zł, z tego 4913,2 mln zł

stanowiły kwoty główne, a 270,6 mln zł przeznaczono na sfinansowanie podatku VAT. Ze sprawozdań poszczególnych dysponentów z wykonania planu finansowego wydzielonego rachunku dochodów pjb, o którym mowa w art. 141p ust 8 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wynika, że na realizację KPO przekazano do jednostek budżetowych będących instytucjami realizującymi inwestycje środki w wysokości 1412,8 mln zł. Blisko 18% tej kwoty (250,7 mln zł) pozostawało na koniec 2023 r. na rachunkach bankowych tych jednostek.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 10 decyzji o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 98 na łączną kwotę 16 102 mln zł. Dobór próby został dokonany w sposób celowy – z uwzględnieniem najwyższych kwotowo decyzji.

(akta kontroli: tom I str. 35-62, 88-283, 420-444, str. 477-479 pliki 190-246, str. 501 pliki 16-19, str. 532-552)

W wyniku badania stwierdzono, że wydanie przez Ministra Finansów decyzji o przeniesieniu środków z rezerwy celowej do właściwej części budżetu państwa na finansowanie programów z budżetu środków europejskich następowało zgodnie z obowiązującymi procedurami, po wydatkowaniu środków ujętych w budżecie dysponenta w wysokości nie mniejszej niż 70% lub uzasadnionym domniemaniu przekroczenia tego progu w najbliższym okresie po złożeniu wniosku. Zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ufp podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację tych programów dokonywał Minister Finansów na wniosek Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>15</sup>. Wnioski złożone zostały na obowiązujących formularzach i zawierały uzasadnienie uruchomienia środków z rezerwy. Ministerstwo Finansów weryfikowało wykorzystanie środków uruchomionych z rezerw na poszczególne programy na podstawie miesięcznych informacji przekazywanych przez Instytucje Zarządzające. Poziom wydatkowania środków w zakresie WPR ustalano na podstawie danych ze sprawozdań Rb-28UE WPR. W sprawach objętych badaniem wykorzystano 96,2% środków z uruchomionych rezerw.

(akta kontroli: tom I str. 35-62, 88-283, str. 477 pliki 190-246)

Na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 wydatkowano łącznie 47 289,6 mln zł, tj. 96,6% planu po zmianach. Z kwoty tej na krajowe programy operacyjne wydatkowano 30 738,8 mln zł, a na regionalne programy operacyjne – 16 550,8 mln zł, co stanowiło odpowiednio 96,8% i 96,1% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu kształtował się od 85% (RPO Województwa Podlaskiego) do 99,6% (RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego).

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” i Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 zrealizowano odpowiednio w kwotach 1602 mln zł i 80,1 mln zł. W obu przypadkach stanowiło to 100% planu po zmianach. Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 wydatkowano 482,4 mln zł, tj. 98,1% planu po zmianach.

Wydatki w ramach NMF 2014-2021 oraz MF EOG 2014-2021 wyniosły odpowiednio 554,6 mln zł oraz 552,2 mln zł, tj. 90% i 96,1% planu po zmianach.

Na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 wydatkowano 4360,3 mln zł tj. 90,3% planu po zmianach. Na krajowe programy operacyjne wydatkowano 1728,2 mln zł, tj. 92,9% planu po zmianach, a na regionalne programy operacyjne 2632 mln zł, co stanowiło 88,7% planu po zmianach.

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę 2021-2027” wyniosły 358,7 mln zł, co odpowiadało 100% planu po zmianach. W ramach Funduszy Europejskich

<sup>15</sup> Dotyczy badanej próby dokumentowej.

na Pomoc Żywnościową 2021-2027 oraz Funduszy Europejskich dla Rybactwa 2021-2027 nie wydatkowano w 2023 r. żadnych środków. Na Szwajcarsko-Polski Program Współpracy II wydatkowano 552,5 tys. zł.

Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 19 798,1 mln zł i stanowiły 99,4% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2022 r. wydatki na WPR były niższe o 3508,4 mln zł, tj. o 15,1%.

W 2023 r. z budżetu środków europejskich nie wydatkowano żadnych kwot w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa.

(akta kontroli: tom I str. 511-517, str. 522 pliki 1-6, 11-14)

Minister Finansów, realizując art. 174 pkt 3 ufp, sprawował ogólną kontrolę wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (dalej także: EFTA).

Na etapie planowania i przygotowania projektu ustawy budżetowej Minister Finansów w pismach limitowych przekazywał, poszczególnym ministrom nadzorującym programy unijne, maksymalne kwoty w ramach budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich wraz z propozycją podziału tych kwot na budżety dysponentów i rezerwy celowe oraz formułował wytyczne dotyczące ich planowania. W Ministerstwie Finansów dokonywano weryfikacji kwot zgłoszonych przez ministrów nadzorujących poszczególne programy finansowane z udziałem środków europejskich oraz środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA, a korekty wydatków budżetu środków europejskich dokonywane były w trybie uzgodnień z odpowiednimi ministrami nadzorującymi programy, którzy przekazywali do Ministerstwa Finansów skorygowane materiały planistyczne.

Na etapie realizacji ustawy budżetowej w Ministerstwie Finansów prowadzona była bieżąca kontrola wydatków poprzez analizę prognoz płatności, przekazywanych zgodnie z art. 192 ust. 5 ufp, w kontekście szacunkowych wpływów środków na dochody budżetu środków europejskich. Kontrola dokonywana była także poprzez analizę złożonych zapotrzebowań na środki pod mające nastąpić płatności, pod kątem dostępnych limitów wynikających z ustawy budżetowej i dokonanych zmian oraz poprzez monitorowanie kwot na rachunku bankowym do obsługi płatności. Kontrola stopnia wykorzystania środków w zakresie budżetu środków europejskich następowała również poprzez analizę otrzymanych od dysponentów sprawozdań budżetowych Rb-28UE i Rb-28UE WPR.

Ogólna kontrola realizacji ustawy budżetowej sprawowana była także poprzez:

- formalną i merytoryczną analizę wniosków o uruchomienie środków z rezerw celowych wraz z dołączoną do nich dokumentacją,
- analizę informacji na temat wydatkowania i zaangażowania środków pozyskanych w danym roku budżetowym z rezerwy celowej sporządzonych przez Instytucje Zarządzające, Koordynatora Krajowego lub Instytucje Koordynujące dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej i EFTA.

(akta kontroli: tom I str. 35-45, 63-87, 88-283, 302-330, str. 471-490 pliki 1-246 str. 501 pliki 16-61)

W 2023 r. na rachunek bankowy do obsługi płatności PF 2014-2020, PF 2021-2027 i PF 2007-2013 łącznie wpłynęły zwroty dotyczące wydatków roku bieżącego i poprzednich lat budżetowych na kwotę 2338,5 mln zł<sup>16</sup>. Zwroty zostały wyjaśnione

<sup>16</sup> Kwota zwróconych należności głównych płatności, według stanu na 8 marca 2024 r.

w terminie umożliwiającym ich uwzględnienie w sprawozdaniach Rb-28UE za grudzień 2023 r. Kwota zwrotów dotycząca WPR wyniosła 34,6 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 331-341, 511-515, str. 522 pliki 1-5, 15-18)

W ustawie budżetowej na rok 2023 zaplanowano deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 16 182,7 mln zł, natomiast zrealizowano nadwyżkę w wysokości 968,5 mln zł. Osiągnięcie nadwyżki w miejsce zaplanowanego deficytu wynikało ze zrealizowania w kwocie niższej niż planowano zarówno dochodów, jak i wydatków, przy czym dochody były niższe o 28,9%, a wydatki o 39,1%.

(akta kontroli: tom I str. 516-517, str. 522 pliki 11-14)

Zgodnie ze stanowiskiem NIK prezentowanym już w latach ubiegłych, rzeczywisty wynik danego roku budżetu środków europejskich winien obejmować zwroty wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (dalej także: zwroty z lat ubiegłych)<sup>17</sup>. Stanowisko to nie zostało dotychczas uwzględnione przez Ministerstwo Finansów. W 2023 r. łączna kwota zwrotów z lat ubiegłych wyniosła 1304,6 mln zł<sup>18</sup>, z czego na PF 2014-2020 przypadła kwota 1271,8 mln zł, a na PF 2007-2013 – 32,8 mln zł.

W trakcie kontroli P/22/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.* Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła kompleksową i pogłębioną argumentację uzasadniającą konieczność uwzględniania zwrotów dotyczących płatności z lat ubiegłych w wyniku roku bieżącego. W szczególności podniesiono, iż obecny sposób ich ewidencjonowania:

- jest niezgodny z metodą kasową, stanowiącą fundamentalną zasadę rachunkowości budżetowej<sup>19</sup>;
- pozostaje niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości<sup>20</sup>;
- skutkuje niezgodnością pomiędzy skumulowanym wynikiem finansowym BŚE a sumą jednostkowych wyników BŚE za poszczególne lata;
- prowadzi do sytuacji, w której dane ze sprawozdawczości budżetowej nie odzwierciedlają rzeczywistego przebiegu zdarzeń<sup>21</sup>.

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje, że nieujmowanie zwrotów dotyczących płatności z lat ubiegłych w wyniku roku bieżącego, jak również nieuwzględnianie ich w głównych tabelach sprawozdań budżetowych prowadzi do sytuacji, iż nie odzwierciedlają one rzeczywistego przebiegu zdarzeń.

(akta kontroli: tom I str. 502-504 pliki 58-59, 112-113, 127-131, str. 522 pliki 11-18)

<sup>17</sup> Powyższe nie obejmują zwrotów dokonywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Odnośnie WPR prawodawca określił odmienny sposób rozliczeń, w którym, co do zasady, zwroty kwot z poprzednich lat budżetowych są przeznaczane na finansowanie bieżących wydatków w ramach budżetu środków europejskich [§ 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa oraz § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz. U. poz. 2235)].

<sup>18</sup> Na podstawie rejestru zwrotów BKG, według stanu na 8 marca 2024 r.

<sup>19</sup> W przypadku BŚE jej normatywną podstawę stanowią: art. 40 ust. 2 pkt 1 ufp oraz § 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

<sup>20</sup> Art. 40 ust. 1 ufp stanowi, iż jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie. Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.) księgowania na koncie „zysk (strata) z lat ubiegłych” (w przypadku BŚE jest to konto 964 „Skumulowany wynik wykonania budżetu środków europejskich”), co do zasady, dotyczą następujących zdarzeń: zmiany przyjętych zasad (polityki) rachunkowości (art. 8 ust. 2 i 3), straty powstałe w wyniku zbycia bądź umorzenia akcji własnych lub udziałów niepokrytych kapitałem zapasowym (art. 36a ust. 1 i 2), podział lub pokrycie wyniku finansowego (art. 53 ust. 3-5), skutki istotnego błędu popełnionego w latach ubiegłych, ale ujawnionych w bieżącym roku obrotowym lub przed zatwierdzeniem sprawozdania finansowego za ten rok obrotowy (art. 54 ust. 3).

<sup>21</sup> Zwroty z lat ubiegłych nie są wykazywane w sprawozdaniu Rb-27UE. Prezentowane są one jedynie w tabeli uzupełniającej do sprawozdania Rb-28UE, która nie zawiera się w tabeli głównej.

### 2.3. Saldo przepływów pomiędzy Polską a Unią Europejską

W 2023 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w kwocie 13 470,3 mln euro, tj. o 5272,1 mln euro niższe niż w 2022 r.<sup>22</sup>. Na wysokość tej kwoty wpływ miał fakt, że był to ostatni rok PF 2024-2020 i w związku z tym refundacje dotyczące programów tej perspektywy były niższe niż w latach poprzednich, a jednocześnie wpływy z tytułu PF 2021-2027 były nadal ograniczone (z funduszy spójności i strukturalnych PF 2021-2027 Komisja Europejska przekazała 716,1 mln euro, a w ramach WPR 2023-2027 – 47 mln euro). Na wysokość kwoty transferów z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpływ miały także potrącenia w łącznej wysokości 257 mln euro, dokonane przez Komisję Europejską, w związku z niepłaceniem przez Polskę kar orzeczonych wyrokami sądów europejskich.

W następstwie postanowienia Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R, Komisja/Rzeczpospolita Polska (wyrok dotyczący Izby Dyscyplinarnej), w 2023 r. Komisja Europejska dokonała czterech potrąceń środków na łączną kwotę 257 mln euro – dwukrotnie w ramach WPR, łącznie na 133,9 mln euro oraz w PO Wiedza Edukacja Rozwój – 64 mln euro i PO Infrastruktura i Środowisko – 59,1 mln euro.

Łączna kwota potrąceń dokonanych przez Komisję Europejską w latach 2022-2023 w związku z niepłaceniem przez Polskę kar orzeczonych wyrokami sądów europejskich wyniosła 626,3 mln euro.

W 2023 r. Polska przekazała do budżetu Unii Europejskiej z tytułu składki członkowskiej oraz zwróciła środki w łącznej wysokości 6528,3 mln euro (7476,6 mln euro w 2022).

Saldo bieżących rozliczeń, na który wpływ miały opisane wyżej potrącenia Komisji Europejskiej, wyniosło 6941,9 mln euro i było o 4323,9 niższe niż w 2022 r. (11 265,8 mln euro).

(akta kontroli: tom I str. 29-34, 400-420)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Minister Finansów zasilał rachunki bankowe do obsługi płatności w kwotach i terminach umożliwiających prawidłową realizację zleceń płatności złożonych przez upoważnione instytucje.

Podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację programów i Wspólną Politykę Rolną Minister Finansów dokonywał zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ufp i wymaganymi procedurami.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa potrzebę podwyższenia precyzji planowania środków na wydatki BŚE w rezerwach celowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Minister Finansów powinien ponownie rozważyć wprowadzenie zmian w zasadach ewidencji księgowej i sprawozdawczości budżetowej zwrotów z lat ubiegłych tak, aby były one uwzględniane w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego oraz wykazywane w głównych tabelach sprawozdań budżetowych.

<sup>22</sup> Kwota powyższa nie uwzględnia transferu w wysokości 5 mld euro (z czego część grantowa wynosiła 551,2 mln euro), który wpłynął do Polski 28 grudnia 2023 r. w ramach Krajowego Planu Odbudowy (program RePower EU).

### 3. Ewidencjonowanie operacji gospodarczych oraz rozliczenie środków europejskich z budżetem państwa

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo Finansów na ogół terminowo otrzymywało sporządzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego informacje, o których mowa w § 12 i 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności<sup>23</sup>, obejmujące między innymi zestawienia zrealizowanych przez BGK płatności oraz informacje o zwrotach środków otrzymanych na rachunki płatności. Informacje zawierały wszystkie wymagane przepisami dane.

Na podstawie szczegółowej analizy zapisów księgowych obejmujących wrzesień i listopad 2023 r. na łączną kwotę 10 445,2 mln zł stwierdzono, że dane dotyczące płatności i zwrotów dokonywanych na rachunek płatności środków europejskich były prawidłowo ewidencjonowane na kontach księgowych. Kwoty wykazane na koncie 906 „Wydatki budżetu środków europejskich” były zgodne z odpowiednimi danymi wynikającymi z informacji otrzymanych z BGK. Dane przekazywane przez dysponentów części budżetowych w sprawozdaniach Rb-28UE oraz Rb-28UE WPR za wrzesień i listopad 2023 r. były weryfikowane z zapisami konta 906, a różnice były na bieżąco wyjaśniane.

(akta kontroli: tom I str. 522 pliki 11-14, tom II str. 32-36, 48-54, 81-88, str. 106-134 pliki 25-30, 33-52, 181-212)

Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa na koniec 2023 r. wyniosła 26 210,6 mln zł<sup>24</sup> i była niższa od stanu na koniec 2022 r. o 2194,9 mln zł. Spadek ten wynikał z faktu, iż w 2023 r. operacje wpływające na zmniejszenie deficytu budżetu środków europejskich w stosunku do budżetu państwa wyniosły 3504,2 mln zł<sup>25</sup>, a operacje związane z jego zwiększeniem 1309,3 mln zł<sup>26</sup>.

(akta kontroli: tom II str. 37-41, 89-90, str. 106-134 pliki 25-30, 33-52, 227-232)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość ewidencjonowania operacji związanych z płatnościami i zwrotami dokonywanymi na rachunek płatności środków europejskich. Przedmiotowe operacje były prawidłowo ewidencjonowane na kontach księgowych, a dane wykazywane w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich były weryfikowane z zapisami w księgach rachunkowych.

## V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w wykonaniu budżetu państwa w 2023 r. w części 87 - Dochody budżetu środków europejskich. Obsługa płatności dokonywanych z budżetu Unii Europejskiej, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2081, ze zm..

<sup>24</sup> Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa obejmowała: 15 497,3 mln zł z tytułu WPR, 6765,4 mln zł z tytułu PF 2007-2013, 2851,3 mln zł z tytułu PF 2014-2020, 1096,5 mln zł z tytułu PF 2021-2027.

<sup>25</sup> Operacje te nastąpiły w kwocie 2179,2 mln zł z tytułu spłaty deficytu WPR, 1253,6 mln zł z tytułu rozliczeń w ramach *Procedury przekazywania wolnych środków* (1239,1 mln zł dotyczyło PF 2014-2020, a 14,6 mln zł PF 2007-2013), 71,4 mln zł w ramach rozliczeń PF 2014-2020 na podstawie § 13 ust. 10a rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

<sup>26</sup> Na tę kwotę złożyło się: 1096,5 mln zł z tytułu finansowania deficytu PF 2021-2027, 157,1 mln zł z tytułu tymczasowego finansowania deficytu WPR, 33,7 mln zł z tytułu rozliczeń WPR na podstawie § 21 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, 22,1 mln zł z tytułu finansowania deficytu PF 2014-2020.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nadal aktualna pozostaje uwaga dotycząca nieujmowania w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego, zwrotów dotyczących płatności lat ubiegłych, jak również nieuwzględnianie ich w głównych tabelach sprawozdań budżetowych, w wyniku czego sprawozdania te nie odzwierciedlają rzeczywistego przebiegu i charakteru zdarzeń.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>27</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 16 kwietnia 2024 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Michał Jędrzejczyk

*/podpisano elektronicznie/*

---

<sup>27</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.