



KBF 430.5.2024

Nr ewid. 83/2024/P/23/009/KBF

Informacja o wynikach kontroli

Wsparcie finansowe samorządów
przez państwo w okresie reform
podatkowych i odbudowy gospodarki
po epidemii COVID-19

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p. o. Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów

Anna Wojcieszekiewicz
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, lipiec 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	5
1. Wprowadzenie	7
2. Ocena ogólna	10
3. Synteza.....	11
4. Wnioski.....	19
5. Ważniejsze wyniki kontroli.....	22
5.1. Dynamika i zmiana struktury dochodów oraz sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2023	22
5.1.1. Dynamika realnych dochodów	22
5.1.2. Zmiana struktury dochodów	23
5.1.3. Wydatki majątkowe, nadwyżka operacyjna i zadłużenie	27
5.1.4. Zróżnicowanie dochodów i innych wskaźników oceny sytuacji finansowej samorządów.....	29
5.2. Narzędzia dodatkowego wsparcia finansowego samorządów opracowane w Ministerstwie Finansów w latach 2020-2023	31
5.2.1. Dodatkowe wsparcie finansowe samorządów z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.....	31
5.2.2. Dodatkowe wsparcie finansowe samorządów z budżetu państwa w 2021 r.....	35
5.2.3. Zwiększenie udziału we wpływach z PIT w 2022 r.....	39
5.2.4. Uzupełnienie subwencji ogólnej i środków z jej rezerwy w 2023 roku.....	42
5.2.5. Efekt zastosowania limitu kwotowego dla Warszawy i innych dużych jednostek w latach 2020, 2021 i 2023	48
5.3. Zmiany systemu dochodów samorządowych	51
5.3.1. Zmiana sposobu planowania wpływów z PIT i CIT oraz pozbawienie niektórych samorządów należnych dochodów z CIT.....	51
5.3.2. Wprowadzenie do systemu dochodów samorządowych części rozwojowej subwencji ogólnej.....	54
5.3.3. Prace nad nowym systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego	56
5.3.4. Zapewnienie prawidłowości wykazywania dochodów samorządów w systemie sprawozdawczości budżetowej.....	59
5.3.5. Sposób ustalania udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT.....	61
5.3.6. Opiniowanie przez Ministra Finansów zastosowania narzędzi wsparcia finansowego samorządów przez inne organy administracji rządowej.....	64
5.4. Wsparcie finansowe samorządów z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.....	65
5.4.1. Dofinansowanie zadań gminnych i powiatowych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg	66
5.4.2. Działania Ministra Infrastruktury w zakresie podziału środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg	69
5.4.3. Działania Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie podziału środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg	74
5.4.4. Działania Prezesa Rady Ministrów w zakresie podziału środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg	75

5.5. Wsparcie finansowe samorządów środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa.....	79
5.5.1. Wsparcie samorządów środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa.....	79
5.5.2. Dokumentowanie procesu podejmowania decyzji przez Prezesa Rady Ministrów w zakresie rezerwy ogólnej.....	84
5.5.3. Działania Wojewody Mazowieckiego na rzecz przyznania samorządom środków z rezerwy ogólnej.....	86
5.5.4. Opiniowanie przez Ministra Infrastruktury wniosków o środki z rezerwy ogólnej.....	89
6. Załączniki	91
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	91
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	94
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	96
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	105
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	107

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

CIT	Podatek dochodowy od osób prawnych
Dochody do dyspozycji	Suma dochodów własnych i subwencji ogólnej, po odjęciu obowiązkowych wpłat do budżetu państwa z tytułu tzw. „Janosikowego”
Dochody transferowe	Dochody jednostek samorządu terytorialnego o charakterze dotacyjnym lub subwencyjnym, przekazywane przez inne jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych
Dochody własne	Dochody jednostek samorządu terytorialnego będące dochodami nietransferowymi, obliczone na potrzeby niniejszej informacji
Efektywność	Rezultat podjętych działań, opisany relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. Efektywność to również miara skuteczności i sprawności rozumiana jako miara tego, w jakim stopniu osiąga się wyznaczone cele.
tzw. „Janosikowe”	Wpłaty samorządów do budżetu państwa, z przeznaczeniem odpowiednio na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin lub powiatów lub na część regionalną subwencji ogólnej dla województw
Klasyfikacja budżetowa	Klasyfikacja działów, rozdziałów i paragrafów, o których mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 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.)
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Minister Finansów	Minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych
PIT	Podatek dochodowy od osób fizycznych
Potencjał dochodowy lub potencjał finansowy	Wszystkie kategorie dochodów realizowanych przez samorządy odniesione do liczby mieszkańców danego terytorium; na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że do potencjału dochodowego, określanego zamiennie jako potencjał finansowy, nie wlicza się dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone, uwzględnia się natomiast zmniejszenie dochodów wynikające z obowiązkowej wpłaty do budżetu państwa z tytułu tzw. „Janosikowego”
Program Polski Ład	Ogłoszony w maju 2021 r. plan odbudowy polskiej gospodarki po epidemii COVID-19, w ramach realizacji którego uchwalona została m.in. ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105, ze zm.), mocą której m.in. podwyższono: kwotę wolną od podatku (z 8 tys. zł do 30 tys. zł) i tzw. pierwszy próg podatkowy (z 85 528 zł do 120 tys. zł) oraz ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265, ze zm.), mocą której m.in. obniżono stawkę PIT (z 17% do 12%)
RFRD	Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg
Samorząd	Jednostka samorządu terytorialnego
Updof lub ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych	Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226, ze zm.)

Ustawa o COVID-19	Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340)
Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 356)
Ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.)
Ustawa o zmianie ustawy o COVID-19	Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.)
Ustawa o RFRD lub ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg	Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2023 r. poz. 1983)

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wsparcie finansowe samorządów przez państwo było efektywne i przyczyniło się do wyrównywania różnic w ich potencjale finansowym?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy w okresie objętym kontrolą wsparcie finansowe samorządów przez państwo zapewniło utrzymanie lub wzrost potencjału dochodowego tych jednostek?

Czy wsparcie finansowe samorządów przez państwo przyczyniło się do wyrównywania różnic w ich potencjale dochodowym?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów
Ministerstwo
Infrastruktury
Kancelaria Prezesa Rady
Ministrów
Mazowiecki Urząd
Wojewódzki
w Warszawie

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2020 r.
do 15 grudnia 2023 r.,
a w przypadku
Ministerstwa Finansów
od 1 stycznia 2019 r.
do 15 grudnia 2023 r.,
z wykorzystaniem
dowodów i danych
porównawczych
z wcześniejszych okresów.

Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.¹ Według stanu na 1 stycznia 2023 r. w Polsce funkcjonowało 2807 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 16 województw, 314 powiatów i 2477 gmin. Gminy dzielą się na 302 gminy miejskie, w tym 66 miast na prawach powiatu, 677 gmin miejsko-wiejskich oraz 1498 gmin wiejskich.²

Zgodnie z art. 167 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami tych jednostek są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów samorządów są określone w ustawie. Zmiany w zakresie ich zadań i kompetencji następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. W myśl art. 168 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Kluczową ustawą w kontrolowanym zakresie jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W ustawie tej określono źródła dochodów samorządów oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, a także zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa.

Przepis Konstytucji wskazujący, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, jest na tyle ogólny, że na jego podstawie nie jest możliwe dokładne wskazanie, ile środków powinny otrzymać te jednostki. Można jednak przyjąć, że gdy zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego się nie zmienia, to w warunkach wzrostu gospodarczego i realnego wzrostu dochodów publicznych dochody samorządów przynajmniej nie powinny realnie się zmniejszać. Każde takie zmniejszenie powinno prowadzić do analizy przyczyn i do ewentualnej interwencji, zwłaszcza w sytuacji, gdy w poprzednim okresie jednostki nie dysponowały środkami nadmiernymi w stosunku do potrzeb.

W latach objętych niniejszą kontrolą sytuacja była bardziej złożona. Samorzady ponosiły zwiększone wydatki związane ze zwalczaniem i przeciwdziałaniem rozprzestrzeniania się epidemii COVID-19, z łagodzeniem skutków wysokiej inflacji oraz z pomocą udzielaną ludności Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terenie tego państwa. Jednocześnie zmniejszyły się wydatki na zadania zlecone w związku z przekazaniem, od 1 czerwca 2022 r., Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wypłaty świadczenia wychowawczego z programu *Rodzina 500 Plus*. W związku z tym, w celu osiągnięcia porównywalności danych za poszczególne lata, z analizy wyłączono wydatki na zadania zlecone. W przypadku środków na zadania własne nie było możliwe ustalenie, o ile środki te powinny realnie wzrosnąć, aby dana jednostka samorządu terytorialnego znalazła się w niezmienionej sytuacji finansowej na przestrzeni analizowanego okresu, dlatego przyjęto upraszczające założenie, że dochody powinny co najmniej utrzymać się realnie na niezmienionym poziomie.

Drugim – obok zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego wsparcia finansowego – problemem badawczym było badanie różnicowania finansowego pomiędzy samorządami. W celu równomiernego rozwoju kraju oraz zapewnienia mieszkańcom Polski podobnego standardu usług publicznych ważne jest, aby zróżnicowanie potencjału dochodowego pomiędzy jednostkami podobnego typu nie było zbyt duże. Służą temu, między innymi, instrumenty wyrównywania dochodów polegające na tym, że niektóre transfery z sektora rządowego do budżetów jednostek samorządu terytorialnego trafiają wyłącznie lub w większym stopniu do jednostek o niskich dochodach własnych.

¹ Art. 163 Konstytucji.

² <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>. Dostęp 17.01.2023.

W ostatnich latach, przede wszystkim na skutek zmian w podatku PIT, które wprowadzono od 2019 r., oraz obniżenia się dochodów samorządów w związku z epidemią COVID-19, wystąpiła potrzeba wsparcia tych jednostek dodatkowymi środkami. W latach 2020-2023 samorządy otrzymywały doraźne wsparcie finansowe między innymi z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, jednak z kontroli przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w kilku innych jednostkach wynika, że mechanizmy podziału środków z tego funduszu były nieprzejrzyste³. Wprowadzenie tych mechanizmów umożliwiło organom administracji rządowej, dokonującym podziału środków pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, preferencyjne traktowanie arbitralnie wybranych samorządów w miejsce jednostek znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji finansowej czy to ze względu na niski potencjał dochodowy, czy to ze względu na obniżenie się ich dochodów własnych.

W okresie objętym kontrolą samorządy mogły się także ubiegać o dodatkowe wsparcie z innych źródeł. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg oraz rezerwa ogólna budżetu państwa. W pewnym stopniu podział środków z obydwu tych źródeł również miał uznaniowy charakter, dlatego Najwyższa Izba Kontroli postanowiła się szczegółowo przyjrzeć mechanizmom podziału tych środków.

Zbadanie, jaki był wpływ kontrolowanych jednostek na kształtowanie się dochodów samorządów w latach objętych kontrolą, miało pozwolić odpowiedzieć na pytanie, czy dodatkowe transfery z sektora rządowego, niewynikające na ogół z algorytmów, tylko z decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym, zrekompensowały samorządom utratę dochodów własnych oraz przyczyniły się do zmniejszenia zróżnicowania ich potencjału dochodowego.

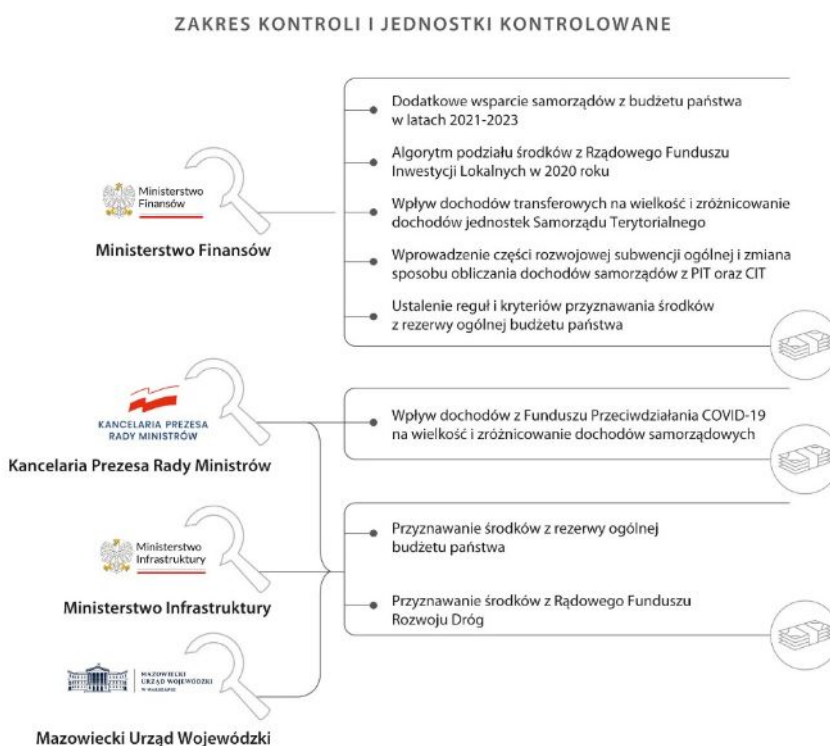
Ponadto badaniem objęto algorytmy podziału pomiędzy samorządy dodatkowych środków z budżetu państwa, stosowane w latach 2021-2023. Miały one jednorazowy, doraźny charakter, znacząco się od siebie różniły oraz, co istotne, wprowadzano je już w trakcie trwania roku budżetowego. Od mechanizmów podziału środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i rezerwy ogólnej budżetu państwa odróżniało je to, że wynikały wprost z ustawy, w której określono szczegółowy sposób podziału środków. W związku z powyższym kontrola w tym obszarze skupiła się na opracowaniu algorytmów, a nie na działaniach późniejszych, dotyczących podziału środków, mających wtórny charakter.

Kontrolą objęto cztery jednostki. Wybór Ministerstwa Finansów był oczywisty, gdyż Minister Finansów jest ministrem właściwym do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych (art. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych), a zatem kieruje działami administracji rządowej: budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. Zgodnie z art. 7 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁴, dział budżet obejmuje sprawy systemu finansowania samorządu terytorialnego. Ponadto zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 4 ustawy o działach administracji rządowej minister właściwy do spraw finansów publicznych odpowiada, na zasadach, w trybie i w granicach określonych odrębnymi przepisami, w szczególności za finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i za finansowanie samorządu terytorialnego. Minister Finansów jest między innymi odpowiedzialny za projektowanie zmian przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W okresie objętym kontrolą zmiany te dotyczyły między innymi przyznania samorządom dodatkowego wsparcia finansowego w latach 2021-2023.

³ Kontrola P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

Infografika 1: Zakres kontroli i jednostki kontrolowane



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

Szczególną rolę, ze względu na podejmowanie decyzji w sprawie podziału pomiędzy samorządy znaczących środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, odgrywał w kontrolowanym okresie również Prezes Rady Ministrów. Ponadto podejmował on decyzje w sprawie podziału środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i z rezerwy ogólnej budżetu państwa. W związku z tym kontrolą NIK została objęta również Kancelaria Prezesa Rady Ministrów jako jednostka obsługująca ten organ administracji rządowej.

Dwie pozostałe jednostki – Ministerstwo Infrastruktury i Mazowiecki Urząd Wojewódzki – zostały objęte kontrolą jako jednostki realizujące komplementarne wobec KPRM zadania w zakresie podziału środków z RFRD oraz z rezerwy ogólnej budżetu państwa, a w przypadku drugiej z tych jednostek także w zakresie podziału środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

2. OCENA OGÓLNA

Wsparcie finansowe samorządów przez państwo było nieefektywne, gdyż część jednostek otrzymywała rekompensatę za utracone dochody własne na poziomie wielokrotnie wyższym od tych dochodów, podczas gdy inne jednostki doświadczały realnego spadku dochodów ogółem. Ponadto różnice w poziomie wsparcia nie zawsze zależały od sytuacji finansowej poszczególnych samorządów.

Podejmowane działania przyczyniły się natomiast do utrzymania lub wzmocnienia potencjału dochodowego większości samorządów oraz do zmniejszenia się ich różnic dochodowych.

Pomimo że w latach 2019-2023 występowały zjawiska negatywnie oddziałujące na dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, to nie wypracowano systemowych rozwiązań, które zapewniłyby samorządom utrzymanie dochodów własnych na poziomie ich realnej wartości z 2018 r., tj. z roku poprzedzającego okres istotnych zmian podatkowych i epidemii COVID-19. Częściowe zastąpienie dochodów własnych transferami o charakterze dotacyjnym zmniejszyło zakres samodzielności finansowej samorządów, uzależniając je od decyzji organów administracji rządowej. Decyzje te zaś były niejednokrotnie podejmowane w sposób nieprzejrzysty lub w podobnych sprawach były odmienne. Część jednostek otrzymywała rekompensatę za utracone dochody własne na poziomie nieproporcjonalnie wyższym, podczas gdy inne doświadczały realnego spadku dochodów ogółem. Ponadto różnice w poziomie wsparcia nie zawsze zależały od sytuacji finansowej samorządów, gdyż zidentyfikowano przypadki, w których jednostki o wyższych dochodach w przeliczeniu na jednego mieszkańca były traktowane preferencyjnie przy podziale środków. W związku z tym wsparcie finansowe samorządów przez państwo należy uznać za nieefektywne.

Działania podejmowane przez kontrolowane jednostki przyczyniły się do utrzymania lub wzmocnienia potencjału dochodowego dużej części samorządów oraz do zmniejszenia się różnic w ich dochodach. Jednakże w części samorządów obserwowano spadek realnych dochodów. Kryteria podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki były często nieprzejrzyste lub dyskryminowały wybrane samorzady. Szczególnie poszkodowane były największe miasta, w dużym stopniu narażone na ubytek dochodów własnych w okresie epidemii COVID-19, a następnie w wyniku wprowadzenia programu *Polski Ład*. Zastosowanie mechanizmów dyskryminujących te miasta uzasadniano potrzebą zapewnienia zrównoważonego rozwoju kraju, jednak podczas kontroli nie przedstawiono wyników żadnych badań, które wskazywałyby, że głównym czynnikiem różnicującym poziom rozwoju samorządów jest liczba ich mieszkańców.

W kontroli stwierdzono także wiele innych przypadków nierównego traktowania samorządów. Najbardziej jaskrawym tego przykładem było podejmowanie przez Prezesa Rady Ministrów odmiennych decyzji w sprawie przyznania samorządom środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na finansowanie takich samych lub podobnych zadań, a także usuwanie i dodawanie zadań znajdujących się na listach zadań objętych dofinansowaniem z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Na ogół decyzje w tych sprawach nie były poparte żadnym uzasadnieniem.

Rozwiązania wypracowane w Ministerstwie Finansów w celu podziału pomiędzy samorzady blisko 35 mld zł cechowały tymczasowość, niespójność i uznaniowość. W każdym roku wprowadzano inny mechanizm zasilania samorządów. Od 2020 r. utrwała się praktyka podejmowania decyzji o dodatkowym wsparciu samorządów dopiero w trakcie roku budżetowego. Utrudniało to samorządom racjonalne planowanie działań. Jednostki te, przystępując do realizacji budżetów, nie wiedziały, czy, kiedy i jak duże wsparcie otrzymają od państwa na realizację swoich podstawowych zadań. Mimo upływu niemal dwóch lat od wprowadzenia programu *Polski Ład* Ministerstwo Finansów nie przedstawiło dokumentów świadczących o prowadzeniu prac nad korektą systemu dochodów samorządowych.

3. SYNTEZA

Z ustaleń kontroli oraz z analizy danych wynika, że łączne dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2023 realnie wzrosły względem 2018 r.⁵ Średnie dochody samorządów w latach objętych kontrolą (2019-2022) były realnie o 10,9% wyższe niż w 2018 r., a w 2023 r. – wyższe o 15,8%⁶. Dochody ogółem wzrosły łącznie we wszystkich czterech kategoriach samorządów wyodrębnionych na potrzeby kontroli, czyli w miastach na prawach powiatu, pozostałych gminach, powiatach i województwach. Przyczyniły się do tego, obok dodatkowych transferów z budżetu państwa, także środki przekazywane z innych źródeł, w tym z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (dawniej Funduszu Dróg Samorządowych) oraz z Funduszu Pomocy.

Realny spadek dochodów w części jednostek samorządu terytorialnego mimo nałożenia na nie nowych zadań.

W latach 2022-2023 Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła stagnację realnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, mimo nałożenia na nie nowych zadań, takich jak pomoc dla uchodźców lub wypłata dodatku węglowego. W 2022 r. dochody te były zaledwie o 0,5% wyższe niż w 2021 r., a w 2023 r. wzrosły jedynie o 0,2%. Dane te odnoszą się do ogółu samorządów, natomiast warto zauważyć, że w części jednostek nastąpił realny spadek dochodów. Problem ten dotyczył między innymi Warszawy, która mimo spadku dochodów była konsekwentnie dyskryminowana lub wręcz pomijana przy podziale środków dla samorządów. Realne dochody spadły także, między innymi, w Płocku, Białymstoku, Lublinie, Rybniku i Siedlcach.

W omawianym okresie znacząco wzrosły dochody transferowe, przekazywane samorządom przez inne jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych⁷, natomiast dochody własne były w 2023 r. realnie niższe niż w 2018 r. W konsekwencji dochody transferowe, to jest uzależnione w dużym stopniu od decyzji władz centralnych, zrównały się z dochodami własnymi, a w wielu przypadkach stanowiły większość środków, jakimi w 2023 r. dysponowały jednostki samorządu terytorialnego.

Zastępowanie dochodów własnych dochodami transferowymi oznaczało zmniejszenie się samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Dochody transferowe bardzo często miały uznaniowy charakter i trafiały do tych grup samorządów, które z różnych względów były preferowane przez organy administracji rządowej.

Przełomowy, pod względem zastępowania dochodów własnych dochodami transferowymi, był rok 2020, gdy na skutek działań podejmowanych w celu przeciwdziałania epidemii COVID-19 dochody własne samorządów realnie zmniejszyły się, a dochody transferowe wzrosły o ponad 10%. Co prawda rok później można było z kolei zaobserwować szybki wzrost dochodów własnych, w związku z odbudową gospodarki po epidemii COVID-19, było to jednak krótkotrwałe zjawisko. Już w 2022 r. samorzady doświadczyły ponownego, znaczącego spadku dochodów własnych, tym razem w następstwie wprowadzenia programu *Polski Ład*. Co więcej, w 2023 r. dochody własne były

⁵ W niniejszej informacji dochody jednostek samorządu terytorialnego są przedstawiane po wyłączeniu z analizy dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone. Co do zasady w analizie prezentowane są dochody realne, tj. wyrażone w cenach stałych z 2018 r. Przeliczenia dochodów z lat 2019-2023 na ceny z 2018 r. dokonano w oparciu o deflator produktu krajowego brutto.

⁶ Kontrola objęła również 2023 r., ale w jej trakcie nie były jeszcze znane pełne dane za ten rok, dlatego analizę danych przeprowadzono wtedy dla lat 2019-2022, a analizę danych za 2023 r. przeprowadzono już po zakończeniu kontroli. W tym celu wykorzystano wstępne dane za 2023 r., opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów jako bazy danych za grudzień 2023 r.

⁷ Przez dochody transferowe rozumie się w niniejszej informacji dochody o charakterze subwencji lub dotacji przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego przez inne jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych.

realnie jeszcze mniejsze niż rok wcześniej. W ciągu zaledwie czterech lat aż trzykrotnie odnotowano realny spadek dochodów własnych samorządów.

Najważniejszą przyczyną spadku dochodów własnych w omawianym okresie było zmniejszenie się wpływów z tytułu PIT w wyniku wprowadzenia programu *Polski Ład*. Na przykład wśród 66 miast na prawach powiatu w 61 miastach realne dochody z tytułu PIT były w 2022 r. niższe niż w 2018 r., mimo że w tym czasie wartość produktu krajowego brutto wzrosła o ponad 15%. To o tyle istotne, że wpływy z PIT stanowią źródło największych dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że dane statystyczne publikowane przez Ministerstwo Finansów, oparte na klasyfikacji budżetowej, nie przedstawiają realistycznego obrazu sytuacji finansowej samorządów. Opierając się na tych danych, zawyża się dochody własne samorządów, a jednocześnie zaniża się wielkość dochodów transferowych. Najbardziej wyrazistymi przykładami zawyżenia przez Ministerstwo Finansów w kontrolowanym okresie dochodów własnych było zaliczenie do nich w 2020 r. dochodów przekazanych samorządom z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a w 2022 r. tak zwanego dodatkowego udziału w PIT, który w rzeczywistości stanowił dochód o charakterze subwencyjnym. W celu zaprezentowania bardziej realistycznego obrazu finansów samorządowych, Najwyższa Izba Kontroli przekształciła dane Ministerstwa Finansów, dokonując odpowiednich korekt.⁸

W latach 2019-2022 na ogół korzystniej niż w 2018 r. kształtowały się inne niż dochody ogółem wskaźniki ekonomiczne wzięte pod uwagę w niniejszej kontroli, takie jak wielkość dochodów do dyspozycji⁹, zadłużenie i nadwyżka operacyjna¹⁰. Na przykład zadłużenie samorządów na koniec 2022 r. było realnie niższe niż w 2018 r. Odmienna sytuacja, niż w trzech pozostałych kategoriach samorządów, wystąpiła w miastach na prawach powiatu. Co prawda również ich dochody do dyspozycji w analizowanym okresie wzrastały, ale nadwyżka operacyjna była realnie średnio o 20,6% niższa, a zadłużenie na koniec 2022 r. uległo zwiększeniu w stosunku do 2018 r.

Pozytywnym zjawiskiem był spadek różnicowania dochodów pomiędzy samorządami. Jedynie w powiatach zanotowano niewielki wzrost tego różnicowania, na co wpływ miały m.in. środki przekazane wybranym powiatom z państwowych funduszy celowych.

Warto zwrócić uwagę, że samorzady były z kolei bardziej różnicowane pod względem wyniku operacyjnego. O ile, jak wskazano wcześniej, nadwyżka operacyjna całego sektora samorządowego była średnio, w latach 2019-2022, większa niż w 2018 r., to jednocześnie przybyło jednostek, które odnotowały deficyt operacyjny, to znaczy ich dochody bieżące nie wystarczały nawet na pokrycie wydatków bieżących. W 2018 r. jednostek takich było 22, a w latach 2019-2022 średnio 37, przy czym w samym 2022 r. aż 77.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wspólnymi cechami działań inicjowanych przez Ministra Finansów i inne organy administracji rządowej w celu przyznania dodatkowego wsparcia finansowego jednostkom samorządu terytorialnego w latach 2020-2023 były tymczasowość, niespójność i ręczne sterowanie procesem podziału środków. W każdym roku ustanowiono inny mechanizm zasilania budżetów samorządów, a ponadto od 2020 r. utrzymała się praktyka podejmowania decyzji o dodatkowym wsparciu dopiero w trakcie roku budżetowego. Przekazywanie środków pod koniec roku budżetowego, z myślą

Korzystne kształtowanie się innych wskaźników ekonomicznych w samorządach, za wyjątkiem większości miast na prawach powiatu

Spadek różnicowania dochodów i wzrost różnicowania wyniku operacyjnego

Rozwiązania wypracowane w Ministerstwie Finansów dotyczące dodatkowego wsparcia samorządów cechowały tymczasowość, niespójność i uznaniowość

⁸ Między innymi z tego powodu prezentowane w niniejszej informacji dane o dochodach własnych i dochodach transferowych jednostek samorządu terytorialnego różnią się od danych Ministerstwa Finansów.

⁹ W niniejszej informacji przez dochody do dyspozycji rozumie się sumę dochodów własnych i subwencji ogólnej, pomniejszoną o obowiązkową wpłatę do budżetu państwa.

¹⁰ Nadwyżka operacyjna to dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

o wsparciu samorządów w roku następnym, znacząco ograniczyło porównywalność budżetów jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych latach i możliwość oceny ich sytuacji finansowej. Powyższe zjawiska doprowadziły do rozregulowania oraz istotnego zmniejszenia przejrzystości systemu dochodów tych jednostek. Samorządy, przystępując do konstruowania swoich budżetów, nie wiedziały, czy, kiedy i jak duże wsparcie otrzymają od państwa na realizację swoich podstawowych zadań, przez co trudno im było racjonalnie zaplanować wydatki lub rozpocząć realizację zadań wieloletnich.

Mimo upływu niemal dwóch lat od wprowadzenia programu *Polski Ład* Ministerstwo Finansów nie przedstawiło dokumentów świadczących o prowadzonych pracach nad korektą systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, tak aby nie było konieczne podejmowanie w trakcie roku budżetowego działań *ad hoc*, w wyniku których za każdym razem wypracowywany był inny algorytm podziału środków pomiędzy samorządy. Takie podejście nie zapewniało tym jednostkom stabilności. W znaczącym stopniu za rozregulowanie systemu dochodów samorządowych odpowiedzialne było Ministerstwo Finansów działające w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów oraz pracownikami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W latach 2020, 2021 i 2023 ograniczono wsparcie dla dużych jednostek poprzez wprowadzenie kwotowych limitów. Samorządy te nie były jednostkami najbardziej zamożnymi, natomiast wyróżniały się pod względem liczby mieszkańców. W szczególnym stopniu ograniczenie wsparcia dotyczyło Warszawy, czyli jednego z miast najbardziej narażonych na utratę części dochodów w wyniku wprowadzenia programu *Polski Ład*. W 2021 r. Kierownictwo Ministerstwa Finansów, w porozumieniu z kierownictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prezesem Rady Ministrów, ustaliło limit wsparcia dla gmin na takim poziomie, żeby część dochodów utraciła tylko Warszawa. W innych latach stratne były także inne duże miasta, takie jak Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin i Wrocław. Tylko w wyniku wprowadzenia limitów kwotowych Warszawa utraciła w latach 2020-2023 ponad 790 mln zł. Należy jednak zauważyć, że w omawianym okresie wprowadzono także inne narzędzia ograniczające wsparcie dla dużych miast. Ustanawiając limity kwotowe, ograniczono też o ponad 19 mln zł wsparcie dla Województwa Mazowieckiego.

Ograniczenie wsparcia dla dużych jednostek nie było poprzedzone analizami Ministerstwa Finansów. Stały za nim uznaniowe decyzje kierownictwa tego resortu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. Sam proces uzgadniania rozwiązań był nieprzejrzysty i nie został w żaden sposób udokumentowany. Kontrolerom nie przedstawiono żadnych dokumentów, jak np. notatki lub korespondencja, wskazujących na rolę poszczególnych osób w tworzeniu rozwiązań dyskryminujących duże miasta oraz wybrane województwa, dlatego w niniejszej informacji oparto się na wyjaśnieniach. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, odpowiedzialny w latach objętych kontrolą za budżet państwa, poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, że nie pamięta szczegółów uzgodnień. Ze spotkań odbywanych z kierownictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i z Premierem nie sporządzał notatek dla Ministra Finansów, ani nie włączał w proces uzgodnień innych pracowników Ministerstwa Finansów. Podejmowanie decyzji o podziale kilkudziesięciu miliardów złotych pomiędzy samorządy w tak nieprzejrzysty sposób należy uznać za bardzo niepokojące, choć niestety typowe w ostatnich latach zjawisko, na co wskazują również wyniki kontroli realizacji zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, opublikowane przez NIK w 2023 r.¹¹

¹¹ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-przeciwdzialania-covid-19.html>

Nieprawidłowy podział środków w 2020 r. z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych

Najwyższa Izba Kontroli zakwestionowała prawidłowość podziału środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w 2020 r. Po pierwsze większe wsparcie otrzymały jednostki, które zaplanowały w swoich budżetach wątpliwe wydatki inwestycyjne lub którym już wcześniej przyznano dotacje na zadania inwestycyjne. Po drugie, na skutek nałożenia górnego limitu kwotowego Rząd dodatkowo ograniczył wsparcie dla Krakowa, Łodzi, Poznania, Szczecina i Warszawy oraz dla powiatu poznańskiego, mimo że wsparcie dla tych jednostek zostało już i tak ograniczone w wyniku zastosowania tak zwanego wskaźnika dużych dochodów. Po trzecie z podziału środków wyłączono samorzady województw.

Dodać należy, że w innych, konkursowych naborach wniosków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych żadnego wsparcia nie otrzymało, między innymi, 28 miast na prawach powiatu i cztery województwa. Z 331 jednostek, których średnie realne dochody w latach 2020-2022 były mniejsze w stosunku do dochodów w 2019 r., aż 118 jednostek nie otrzymało żadnego wsparcia w naborach konkursowych z tego funduszu, mimo że każda z nich złożyła wnioski o dofinansowanie.

Nieprzejrzysty podział środków z tytułu dodatkowego wsparcia w 2021 r.

W 2021 r. w budżecie państwa zaplanowano przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowych 12 mld zł, z tego 8 mld zł tytułem rekompensaty za zmniejszone dochody w następstwie wprowadzenia z początkiem 2022 r. programu *Polski Ład*, a 4 mld zł na inwestycje wodno-kanalizacyjne. Podział kwoty 8 mld zł na trzy części – gminną, powiatową i wojewódzką – proporcjonalnie do planowanych wpływów z PIT był uzasadniony tym, że dodatkowe środki stanowiły rekompensatę ubytku w tym podatku na skutek zmian systemowych. Natomiast niespójna z logiką tego podziału była alokacja środków pomiędzy poszczególne jednostki, gdyż opierała się ona na innych kryteriach niż wielkość planowanych wpływów z PIT. Przy podziale środków pomiędzy gminy uwzględniono wskaźnik zamożności, na tym korekty w obliczeniach się jednak nie kończyły, gdyż dodano warunek, że wielkość wsparcia dla gminy nie może być niższa od 305,6 tys. zł ani wyższa od 305,6 mln zł. Przyjęty dla gmin algorytm w szczególnym stopniu dyskryminował Warszawę, mimo że była ona w znacznie większym stopniu niż średnio inne gminy narażona na zmniejszenie się dochodów z PIT w wyniku wprowadzenia programu *Polski Ład*.

Niejasny był także cel wprowadzenia minimalnej, gwarantowanej kwoty wsparcia. Na tym rozwiązaniu skorzystały nie tylko gminy mniej zamożne, ale również i takie, którym w pierw obniżono wsparcie na skutek zastosowania wskaźnika zamożności, tak jak w przypadku Krynicy Morskiej. Stwierdzono przypadki, w których gminom zwiększono wsparcie do kwoty gwarantowanej, mimo że uzyskiwały one bardzo wysokie dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca, czasem wyższe niż Warszawa, wobec której zastosowano górny limit ograniczający wysokość wsparcia. Zastosowanie w jednym algorytmie dwóch, częściowo przeciwstawnych mechanizmów – korekcyjno-wyrównawczego i zwiększającego wsparcie do kwoty minimalnej – powodowało, że cel podziału stawał się niejasny.

Warto zwrócić uwagę, że dodatkowe wsparcie z budżetu państwa zostało przekazane samorządom pod koniec 2021 r. Miało ono służyć dofinansowaniu zadań realizowanych w 2022 r. Jak wskazała NIK w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022, zaplanowanie w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 wydatków na zadania realizowane w latach następnych nastąpiło z pominięciem zasady realności budżetu państwa, która postuluje maksymalną precyzję w ustaleniu wielkości wydatków budżetowych na podstawie rzeczywistych potrzeb, jak również zaburzało przejrzystość i porównywalność budżetów w kolejnych latach. Wydatki budżetu państwa powinny mieć odzwierciedlenie w rzeczywistej realizacji zadań publicznych w danym roku budżetowym, a nie polegać jedynie na przesuwaniu środków z budżetu państwa do państwowych*

*funduszy celowych lub innych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych*¹².

Nieprawidłowe zaliczenie w 2022 r. dodatkowego wsparcia o charakterze subwencyjnym do dochodów własnych samorządów

W 2022 r., w związku z potrzebą dodatkowego wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów wypracowało rozwiązanie polegające na przekazaniu samorządom dodatkowego udziału w podatku PIT¹³. Zamiast jednak dokonać proporcjonalnego podziału, środki podzielono według algorytmu w taki sposób, że gmina wiejska Chojnice otrzymała dodatkowe wsparcie odpowiadające jej udziałowi w PIT w wysokości 3,8%, a gmina Przytuły wsparcie odpowiadające jej udziałowi w PIT w wysokości prawie 236%. W przypadku 70 gmin kwota samego tylko dodatkowego wsparcia przewyższała 100% planowanych na obszarze tych jednostek wpływów z PIT. Dane te wskazują na skrajnie nierówny podział środków pomiędzy samorządy. Należy również pokreślić, że w przypadku poszczególnych jednostek nie mogło być mowy o dodatkowym udziale w PIT, gdyż ten nie mógł przekraczać 100% wpływów z tego podatku. Wypracowany w Ministerstwie Finansów mechanizm miał cechy subwencji ogólnej i, zdaniem NIK, nie powinien w ogóle zostać zaliczony do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W prezentowanych w niniejszej informacji obliczeniach dochody z tego tytułu zostały zaliczone do dochodów transferowych.

Skrajnie nierówny podział środków w 2023 r.

W 2023 r. ponownie rozdzielono dodatkowe środki pomiędzy samorządy, tym razem w postaci dodatkowej subwencji z budżetu państwa. Podział ten, analogicznie jak rok wcześniej, był skrajnie nierówny. Ponad połowa z 14,1 mld zł, tj. 7,5 mld zł miała zostać podzielone według planowanych dochodów z PIT, z uwzględnieniem współczynników korygujących¹⁴. Korekty te były jednak tak znaczące, że Warszawa otrzymała dodatkowe wsparcie w wysokości równej jej udziałowi w PIT na poziomie zaledwie 0,8%. Niewiele więcej otrzymał Kraków i Wrocław. Z drugiej strony wspomniane już wcześniej Przytuły a także Krempna otrzymały dodatkowe dochody, które były wyższe niż gdyby gminy te otrzymały stuprocentowy udział w PIT. Wsparcie zaplanowane dla gminy Przytuły odpowiadało 142 razy większemu udziałowi tej gminy we wpływach z PIT niż wsparcie zaplanowane dla Warszawy. Łącznie 195 gmin miało otrzymać dodatkowe wsparcie wyższe niż ich planowane wpływy z PIT. Ponownie, tak jak w 2022 r., wskazuje to na fikcyjność podziału środków z budżetu państwa w oparciu o planowane wpływy z PIT. Oprócz tego 3,5 mld zł podzielono pomiędzy jednostki, których wybrane dochody były niższe niż 110% średnich dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca¹⁵, a z podziału kolejnych 2 mld zł wyłączono gminy o liczbie ludności do 10 tys. i powyżej 150 tys. mieszkańców, co oznaczało tym razem całkowite pominięcie w tym podziale dużych miast.¹⁶ W kontroli nie badano sposobu podziału pozostałej części kwoty, o której mowa w art. 70o ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w wysokości 1,1 mld zł.¹⁷

Na skutek podziału w 2023 r. dodatkowych, objętych badaniem środków w wysokości 13 mld zł ponownie najbardziej poszkodowane były duże miasta, a zwłaszcza Warszawa, Kraków i Wrocław, które – mimo że nie są gminami o najwyższych dochodach w przeliczeniu na jednego mieszkańca – otrzymały relatywnie najmniej pieniędzy.

Pozbawienie niektórych jednostek należnego im wyrównania dochodów z tytułu CIT

¹² Str. 45, źródło: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/012/KBF>.

¹³ Art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁴ Art. 70o ust. 2 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁵ Art. 70o ust. 2 pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁶ Art. 70r ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w nawiązaniu do art. 70o ust. 2 pkt 3 tej ustawy.

¹⁷ Środki te były przeznaczone na wypłatę nagrody specjalnej dla nauczycieli oraz na zwiększenie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla tej grupy zawodowej (art. 70o ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Uznano, że ponieważ podział ten był oparty na zbiektywizowanych kryteriach, to nie wymagał szczegółowej analizy.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła opracowanie przez Ministerstwo Finansów projektu przepisów zakładających pozbawienie niektórych jednostek, w tym przede wszystkim Województwa Mazowieckiego, należnego im wyrównania dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Najpierw, w 2022 r., jednostkom tym przekazano za niskie dochody z tego podatku w związku z ich niedoszacowaniem przez Ministerstwo Finansów, a następnie przygotowano projekt przepisów przewidujących pozbawienie powyższych jednostek należnego im wyrównania, które miały otrzymać w 2024 r. Województwo Mazowieckie miało utracić z tego tytułu prawie 537 mln zł, Województwo Wielkopolskie ponad 278 mln zł, a Województwo Dolnośląskie ponad 223 mln zł.

Zmiana metody planowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu PIT i CIT powodująca ryzyko przekazywania samorządom zbyt niskich dochodów z tych podatków

Problem ten jest szerszy i wynika z uchwalenia w 2021 r. przepisów, zgodnie z którymi od 2022 r. samorządy otrzymują dochody z PIT i CIT w kwotach prognozowanych przez Ministerstwo Finansów, a nie, jak wcześniej, w kwotach rzeczywistych wpływów. Korekta dochodów ma następować z dwuletnim opóźnieniem. Tak się składa, że w ciągu dziesięciu poprzednich lat tylko dwa razy Ministerstwo Finansów zaplanowało za wysokie dochody z PIT, natomiast w pozostałych ośmiu latach planowane dochody okazały się niższe od ich wykonania. Podobna prawidłowość dotyczyła podatku dochodowego od osób prawnych. Wobec tego należy się spodziewać, że – co do zasady – dochody z tych podatków przekazywane w przyszłości samorządom również będą niższe niż wynikałoby z rzeczywistych wpływów, a wyrównanie tych dochodów będzie następować z dwuletnim opóźnieniem. W sytuacji wysokiej inflacji może to stanowić dla samorządów poważny problem.

Tworzenie zachęt finansowych do nieefektywnej alokacji środków przez samorządy

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wypracowany w Ministerstwie Finansów sposób obliczania części rozwojowej subwencji ogólnej ogranicza pojęcie rozwoju do wydatków majątkowych kosztem wydatków bieżących, do których należą między innymi wydatki na oświatę, kulturę, ochronę zdrowia lub aktywizację osób starszych. Zdaniem NIK nie można jednoznacznie wykazać, że wydatki na budowę drogi, parku wodnego lub nowej siedziby urzędu gminy są bardziej rozwojowe od wydatków bieżących na sfinansowanie dodatkowych zajęć edukacyjnych, ochrony zdrowia, zajęć kulturalnych lub integracji lokalnej wspólnoty. Tworzenie dodatkowego systemu zachęt i premii finansowych dla tych samorządów, które przeznaczają więcej środków na inwestycje, a nie na wydatki bieżące o charakterze rozwojowym, a jednocześnie dyskryminowanie – poprzez niższą subwencję ogólną – jednostek przeznaczających środki na zadania rozwojowe finansowane za pomocą wydatków bieżących, może prowadzić do nieefektywnego alokowania środków przez samorządy i niższego stopnia rozwoju.

Niejasny przepis dotyczący ustalania ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych

Wątpliwości Najwyższej Izby Kontroli budzi sposób ustalania przez Ministerstwo Finansów ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącej podstawę obliczenia udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z tego podatku, w kontekście art. 2 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Literalne brzmienie przepisu może prowadzić do wniosku, że kwota będąca podstawą obliczenia udziałów samorządów obejmuje także tę część wpływów, która jest przekazywana organizacjom pożytku publicznego na podstawie art. 45c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Ministerstwo Finansów obliczało udziały samorządów od kwoty wpływów pomniejszonej o środki przekazane organizacjom pożytku publicznego, stosując odmienną wykładnię tego przepisu. Najwyższa Izba Kontroli nie uznaje tej metody za błędną, lecz w związku z wątpliwościami co do interpretacji omawianego przepisu stoi na stanowisku, że określenie ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych wymaga doprecyzowania.

Nierówne traktowanie jednostek samorządu terytorialnego i uznaniowość w działaniach Prezesa Rady Ministrów

Działania Prezesa Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w latach 2020-2023, dotyczące przyznawania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, rezerwy ogólnej budżetu państwa oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg przyczyniły się do utrzymania lub wzmocnienia potencjału dochodowego dużej części tych jednostek. Niemniej jednak zarówno sposób podziału środków pomiędzy samorządy, jak i dokumentowanie podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie decyzji Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako nierzetelne.

Z ustaleń kontroli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że Prezes Rady Ministrów przyznawał niektórym samorządom środki z rezerwy ogólnej, a innym odmawiał wsparcia, bez rzetelnego uzasadnienia podejmowanych decyzji. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła również, że Prezes Rady Ministrów odmiennie rozpatrywał wnioski o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na podobne rzeczowo zadania. Niektóre samorządy otrzymywały dofinansowanie określonego zadania, a inne, wnioskujące o środki na takie samo zadanie, otrzymywały decyzję odmowną, dla której nie sporządzano uzasadnienia. Odmienne rozpatrywanie podobnych rzeczowo wniosków świadczy o nierównym traktowaniu przez Prezesa Rady Ministrów poszczególnych samorządów w okresie objętym kontrolą, a brak transparentności podejmowanych decyzji narusza podstawowe zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że procedura rozpatrywania wniosków o środki z rezerwy ogólnej nie określała precyzyjnie zakresu informacji przekazywanych Prezesowi Rady Ministrów w celu podjęcia przez niego decyzji. Skutkowało to niejednolitym sposobem procedowania spraw oraz pomijaniem kluczowych informacji w dokumentach przekazywanych Prezesowi Rady Ministrów, który nie zwracał się o ich uzupełnienie. Wytyczne dla dysponentów części budżetu państwa, dotyczące treści składanych przez nich wniosków o przyznanie samorządom środków z rezerwy ogólnej nie wymagały przedstawienia analizy sytuacji finansowej tych jednostek. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli taka analiza powinna stanowić – obok informacji o możliwości sfinansowania zadań z innych środków oraz o nadzwyczajnych, nieprzewidzianych okolicznościach, którym co do zasady służy rezerwa ogólna – jedną z podstawowych informacji wykorzystywanych przy przyznawaniu wsparcia z tej rezerwy.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie dokumentowano przedkładania spraw Prezesowi Rady Ministrów. Uniemożliwiło to ustalenie w sposób nie budzący wątpliwości, czy Prezes Rady Ministrów w ogóle zapoznawał się z tymi sprawami, jak również, kto ostatecznie podejmował decyzje w sprawie przyznania środków samorządom.

Należy zauważyć, że Prezes Rady Ministrów – bez żadnego uzasadnienia – usuwał zadania drogowe z listy zadań powiatowych lub gminnych, przewidzianych do dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Listy te zostały sporządzone przez wojewodów na podstawie ocen komisji, po przeprowadzeniu naborów konkursowych, a następnie, przed przekazaniem Prezesowi Rady Ministrów, zostały zweryfikowane przez Ministra Infrastruktury. Jednocześnie Prezes Rady Ministrów wprowadzał na listy nowe zadania drogowe, a także zwiększał lub zmniejszał poziom ich dofinansowania. Odbywało się to bez wskazania przesłanek oraz bez podania uzasadnienia. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko występowania mechanizmów korupcyjnych, takich jak dowolność i brak jawności postępowania oraz słabość lub brak kontroli.

Nierówne traktowanie jednostek samorządu terytorialnego przez Wojewodę Mazowieckiego

Również w kontroli przeprowadzonej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono nierówne traktowanie samorządów występujących o dofinansowanie zadań drogowych. Wojewoda Mazowiecki wnioskował o środki z rezerwy ogólnej na zadania drogowe dla sześciu samorządów, z pominięciem trybu konkursowego i poddania wniosków pod ocenę komisji.

W tym czasie inne zadania drogowe zgłoszone przez samorządy w naborze o dofinansowanie z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg znajdowały się na listach rezerwowych, a samorządy zgłaszające te zadania nie miały pewności, czy otrzymają dofinansowanie.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Wojewody Mazowieckiego z wnioskiem pokontrolnym o negatywne opiniowanie wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na zadania samorządów w sytuacji, gdy nie występują nagłe, nieprzewidziane okoliczności, uzasadniające celowość pozyskania środków z tej rezerwy.

Pozytywna ocena działań Ministra Infrastruktury w obszarze udzielania dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg

Działania Ministra Infrastruktury w obszarze udzielania dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg prowadzone były zgodnie z ustawą o RFRD. Terminowo ogłaszano i bez zbędnej zwłoki rozstrzygano nabory na dofinansowanie zadań mostowych, obwodnicowych, miejskich i wojewódzkich. Ogłoszenia zawierały wszystkie obligatoryjne elementy i informacje niezbędne do złożenia wniosku, w tym kryteria ustawowe. Weryfikowano także prawidłowość list zadań powiatowych i gminnych pod względem formalnym i rachunkowym przed przekazaniem tych list Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia.

Działania Ministra Infrastruktury przyczyniały się do wyrównywania różnic w poziomie dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego, które otrzymywały wsparcie z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Jednakże w toku kontroli ustalono, że niektóre gminy nie posiadały wystarczających środków na sfinansowanie wkładu własnego, który był niezbędny przy ubieganiu się o dofinansowanie z tego funduszu. Wyłączało to te gminy z możliwości uzyskania dofinansowania.

W zakresie zadań miejskich Minister Infrastruktury nie skorzystał z możliwości zróżnicowania poziomu dofinansowania zadań w zależności od sytuacji dochodowej jednostki wnioskującej. W związku z tym stwierdzono przypadki, gdy jednostki o niższym poziomie dochodów podatkowych uzyskiwały niższe dofinansowanie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, niż jednostki o wyższych dochodach podatkowych.

Pozytywne opiniowanie wniosków o dofinansowanie zadań drogowych z rezerwy ogólnej, co przyczyniło się do omijania trybu konkursowego przy dofinansowaniu wybranych samorządów

Opinie Ministra Infrastruktury dotyczące wniosków o finansowanie zadań drogowych z rezerwy ogólnej odnosiły się do kwestii formalno-technicznych i zgodności tych wniosków z obowiązującymi przepisami. Tylko w dwóch z dziesięciu objętych kontrolą przypadków Minister odniósł się do zasadności finansowania inwestycji z rezerwy ogólnej. Pozytywnie opiniował wnioski o dofinansowanie z tej rezerwy zadań, które w ogóle nie znajdowały się na listach zadań zatwierdzonych do dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg albo które znalazły się na odległych pozycjach na listach rezerwowych, co oznacza, że nie zostały uznane za zadania priorytetowe. W odniesieniu do wnioskowanych zadań nie wystąpiły nadzwyczajne okoliczności uzasadniające ich pozakonkursowe finansowanie środkami z rezerwy ogólnej. NIK uznała działanie Ministra Infrastruktury za nieprawidłowe, ponieważ przyczyniło się ono do preferencyjnego traktowania opiniowanych wniosków względem wniosków, które przeszły postępowanie konkursowe i otrzymały więcej punktów. Akceptowanie praktyki polegającej na obchodzeniu kolejności na liście rezerwowej albo na dofinansowaniu wniosków procedowanych z pominięciem trybu konkursowego czyniło procedurę konkursową niezasadną, prowadząc do nierównego traktowania jednostek wnioskujących o środki na dofinansowanie zadań drogowych.

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o **wydanie wytycznych zobowiązujących dysponentów części budżetowych do oceny wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa nie tylko pod względem formalnym, lecz również pod względem zasadności finansowania wydatków ze środków tej rezerwy.** Co do zasady rezerwa ogólna służyć powinna finansowaniu wydatków mających nadzwyczajny, nieprzewidziany charakter.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że nie został zrealizowany wniosek skierowany w 2017 r. do Rady Ministrów po kontroli *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała wówczas o **rozważenie rozwiązania polegającego na przekształceniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych, w zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.**

Minister Finansów
we współpracy z Ministrem
właściwym do spraw
transportu

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o **podjęcie prac legislacyjnych nad zastąpieniem dofinansowania niektórych rodzajów zadań drogowych – gminnych, powiatowych, miejskich i wojewódzkich – ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg wyższymi dochodami do dyspozycji, które samorządy będą mogły przeznaczyć na dowolne zadania z zakresu ich kompetencji.** Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁸ społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Ponadto środki przyznawane samorządom nie powinny być, o ile to możliwe, przyznawane na finansowanie specyficznych projektów.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli realizacja tak standardowych zadań jak budowa, przebudowa i remonty dróg lokalnych nie wymaga – poza specyficznymi sytuacjami – specjalnego źródła centralnego finansowania, gdyż zadania te samorządy powinny móc finansować ze środków, którymi swobodnie dysponują. W odniesieniu do zadań drogowych nie ma potrzeby ustanawiania dodatkowego źródła finansowania na poziomie centralnym, gdyż zadania te są zazwyczaj traktowane przez samorządy priorytetowo, o czym świadczy wysoki udział wydatków na drogi w budżetach samorządowych. Problemem z finansowaniem zadań drogowych są zbyt niskie środki w budżetach samorządowych, a nie niechęć samorządów do finansowania tego typu zadań.

Należy ponadto zauważyć, że finansowanie zadań drogowych z udziałem środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg oznacza zaangażowanie w proces naboru i oceny wniosków oraz w nadzór nad realizacją tych zadań znaczących zasobów po stronie administracji rządowej. W proces ten zaangażowani są bowiem pracownicy Ministerstwa Infrastruktury, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz urzędów wojewódzkich. Ponadto realizacja zadań drogowych wydłuża się ze względu na wielomiesięczny okres oczekiwania na środki, od złożenia wniosku przez samorządy do otrzymania dofinansowania. W tym czasie mogą znacząco wzrosnąć koszty realizacji zadania. Należy również zwrócić uwagę, że samorządy nie mają pewności, czy zadania znajdujące się na listach rezerwowych otrzymają dofinansowanie z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, a jeśli dofinansowanie to zostanie przyznane w końcowych miesiącach roku, to nie mają pewności, że zdążą z realizacją zadania. Na uwagę zasługuje również to, że część jednostek o niskich dochodach informowała NIK o braku możliwości sfinansowania wkładu własnego przy ubieganiu się o dofinansowanie z ww. funduszu. Biorąc pod uwagę powyższe kwestie,

¹⁸ Podany do powszechnej wiadomości przekład Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607, ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że dofinansowanie standardowych zadań drogowych ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg nie jest optymalnym źródłem finansowania tych wydatków. Natomiast w przypadku zadań specyficznych, takich jak zadania obwodnicowe, mostowe, dojazdowe i obronne, mogłyby być one nadal odpowiednio dofinansowane lub finansowane ze środków tego funduszu.

Minister Finansów

Najwyższa Izba Kontroli zwraca się do Ministra Finansów z wnioskiem o **przeanalizowanie zasadności preferencyjnego traktowania, przy podziale części rozwojowej subwencji ogólnej, jednostek samorządu terytorialnego ponoszących wyższe wydatki majątkowe**. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli takie rozwiązanie może przyczyniać się do nieefektywnej alokacji środków przez samorządy, zachęcane do ponoszenia wyższych wydatków majątkowych na dowolne zadania inwestycyjne kosztem wydatków bieżących o charakterze rozwojowym, takich jak na przykład wydatki na oświatę, kulturę lub zdrowie.

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o **uzupełnienie definicji „ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych” ujętej w art. 2 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w celu doprecyzowania (jednoznacznego wskazania), czy kwota tych wpływów ma być pomniejszana o kwoty przekazane przez naczelnika urzędu skarbowego na rzecz organizacji pożytku publicznego na podstawie art. 45c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych**.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wniosek przedstawiony m.in. w informacji o wynikach kontroli *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich* o potrzebie **podjęcia prac legislacyjnych nad wprowadzeniem do ustawy o finansach publicznych reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej, zgodnie z interwencyjnym charakterem tej rezerwy**. Na potrzebę uregulowania tej kwestii Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę od 2020 r.

W celu poprawy przejrzystości funkcjonowania systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów następujące wnioski:

- 1) wypracowanie rozwiązań systemowych umożliwiających odejście od stosowania doraźnych narzędzi wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonanie przeglądu pozostałych narzędzi tego wsparcia pod kątem:
 - uspoźnienia efektów ich oddziaływania,
 - wyeliminowania przypadków powielania tych samych rozwiązań,
 - zastąpienia tych narzędzi – tam gdzie to będzie możliwe – zwiększonymi dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego oraz subwencjami o charakterze korekcyjno-wyrównawczym,
- 2) zapewnienie prawidłowości wykazywania transferów środków dla jednostek samorządu terytorialnego w systemie ewidencji i sprawozdawczości budżetowej oraz w informacjach o sytuacji finansowej tych jednostek zgodnie z charakterem ekonomicznym tych środków.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje opinię o potrzebie realizacji tych wniosków.

Minister właściwy do
spraw transportu

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o **podjęcie prac legislacyjnych w celu zmiany ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg w zakresie uprawnień Ministra właściwego do spraw transportu do zatwierdzania list zadań drogowych dofinansowywanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.**

Do czasu zrealizowania wniosku Najwyższej Izby Kontroli, dotyczącego zastąpienia finansowania zadań drogowych ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg wyższymi dochodami własnymi lub wyższą subwencją ogólną, Minister właściwy do spraw transportu powinien – zdaniem NIK – **dokonać także zmiany mechanizmu różnicowania poziomu dofinansowania zadań wojewódzkich.** Wielkość dochodów gmin i powiatów z danego podregionu nie przekłada się bezpośrednio na sytuację finansową województwa, które będzie wykonawcą zadania wojewódzkiego i które musi zapewnić wkład własny na jego realizację. Z punktu widzenia możliwości finansowych województwa nie ma żadnego znaczenia, czy inwestycja będzie realizowana w podregionie, w którym gminy i powiaty osiągają wyższe dochody, czy w podregionie o niższych dochodach. Poziom dofinansowania powinien zależeć od sytuacji finansowej jednostki, której organ wykonawczy jest zarządcą określonej drogi. **Niniejszy wniosek dotyczy także analogicznej zmiany mechanizmu różnicowania poziomu dofinansowania zadań obwodnicowych.**

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W rozdziale 5 zaprezentowano zarówno ważniejsze wyniki kontroli, jak i wyniki przeprowadzonej przez NIK analizy dochodów oraz innych wskaźników oceny sytuacji finansowej samorządów.

5.1. DYNAMIKA I ZMIANA STRUKTURY DOCHODÓW ORAZ SYTUACJA FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W LATACH 2019-2023

Wykonana przez Najwyższą Izbę Kontroli analiza dynamiki i zmiany struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego obejmuje okres od 2018 r. do 2023 r. Dostępne w czasie kontroli dane o dochodach tych jednostek obejmowały lata 2018-2022 i taki okres został uwzględniony w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów. Ponieważ jednak wkrótce po sporządzeniu tego wystąpienia zostały opublikowane także dane wstępne za 2023 r., to wykorzystano je w prezentowanej poniżej analizie, chociaż nie w tak szerokim zakresie jak dane za lata wcześniejsze. Dzięki uwzględnieniu tych danych w informacji prezentowane w niej wnioski i obserwacje są bardziej aktualne.

5.1.1. DYNAMIKA REALNYCH DOCHODÓW

Najwyższa Izba Kontroli uznała, że ze względu na wysoką inflację w latach 2021-2023 uzasadnione jest prezentowanie danych o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w wielkościach realnych, a nie w wielkościach nominalnych. W tym celu dochody w poszczególnych latach zostały przeliczone, przy wykorzystaniu deflatora produktu krajowego brutto, na wartości z 2018 r. Dzięki temu w informacji prezentowane są wielkości realne dochodów, bez efektów inflacji.

Jak już wcześniej wskazano, dane o dochodach prezentowane są bez dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i na inne zadania zlecone ustawami. Oznacza to, że na wynik prezentowanej poniżej analizy nie mają wpływu zmiany zakresu tych zadań, a zwłaszcza przekazanie wypłaty świadczenia wychowawczego z programu *Rodzina 500 Plus* Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Uwzględnienie tych zmian mogłoby prowadzić do błędnych wniosków odnośnie zmiany sytuacji finansowej samorządów, podczas gdy były one, co do zasady, neutralne dla finansów tych jednostek lub miały na nią niewielki tylko wpływ.

Z ustaleń kontroli oraz z analizy danych wynika, że łączne dochody samorządowe w badanym okresie wzrosły, przy czym w latach 2022-2023 NIK stwierdziła stagnację tych dochodów, mimo nowych zadań, takich jak pomoc dla uchodźców lub wypłata dodatku węglowego.

Tabela 1. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018-2023, w cenach stałych z 2018 r., bez dotacji celowych na zadania zlecone

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
	mld zł					
Dochody ogółem	208,0	218,9	224,8	239,2	240,5	241,0
Dochody własne	122,1	126,6	123,2	134,7	123,2	120,5
Dochody transferowe	85,9	92,3	101,7	104,5	117,3	120,5

* Dane wstępne.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

Wsparcie finansowe samorządów przez państwo pozwoliło na realny wzrost dochodów ogółem tych jednostek w latach 2019-2021, natomiast w latach 2022-2023 nastąpiła stagnacja dochodów samorządowych mimo nowych zadań.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2022 r. dochody jednostek samorządu terytorialnego były realnie o 15,6% wyższe niż w roku bazowym (2018), a w całym badanym okresie (lata 2019-2022) – średnio o 10,9% wyższe. Uwzględnienie w analizie danych z 2023 r. nie zmienia zasadniczo tych wyników. Dla wszystkich czterech badanych kategorii samorządów, czyli miast na prawach powiatu, pozostałych gmin, powiatów i województw, łączne dochody uzyskane w 2022 r. były realnie wyższe niż w 2018 r.

Przechodząc do analizy poszczególnych jednostek, należy wskazać, że w sześciu miastach na prawach powiatu (9,1% jednostek) średnie dochody, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019-2022 były realnie mniejsze niż w 2018 r., a w 60 miastach – większe. Najmocniej – o 4,8% – spadły realne dochody Płocka. Niższe w stosunku do 2018 r. były także realne dochody Białegostoku, Siedlec, Lublina, Rybnika i Warszawy. Z kolei największy wzrost realnych dochodów zanotował Chełm. Średnie dochody tego miasta w latach 2019-2022 były aż o 33,2% większe niż w 2018 r. Co do zasady znacznie szybciej rosły dochody miast na prawach powiatu o niższych dochodach.

Podobnie było w przypadku pozostałych gmin, gdzie istniała wyraźna, ujemna korelacja pomiędzy wielkością dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2018 r. a ich średnim wzrostem w latach 2019-2022 względem 2018 r. W 2022 r. w 87 gminach (3,6%) realne dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca były niższe niż w 2018 r. Średnio w latach 2019-2022 realne dochody były niższe niż w 2018 r. w 147 gminach (6,1%). Dane te wskazują, że w pozostałych gminach problem obniżania się dochodów był mniejszy niż w miastach na prawach powiatu.

W powiatach, podobnie jak w miastach na prawach powiatu i pozostałych gminach, największy wzrost średnich dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca dotyczył jednostek, w których dochody te były najniższe. Jednocześnie w 30 powiatach nastąpił spadek średnich dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2019-2022 względem dochodów w 2018 r. Oznacza to, że w niemal co dziesiątym powiecie zaobserwowano w omawianym okresie spadek tych dochodów. Po wyeliminowaniu wpływu zmiany liczby mieszkańców na obliczenia stwierdzono, że liczba jednostek, w których dochody realnie spadły, wyniosła 37, czyli blisko 12% wszystkich powiatów.

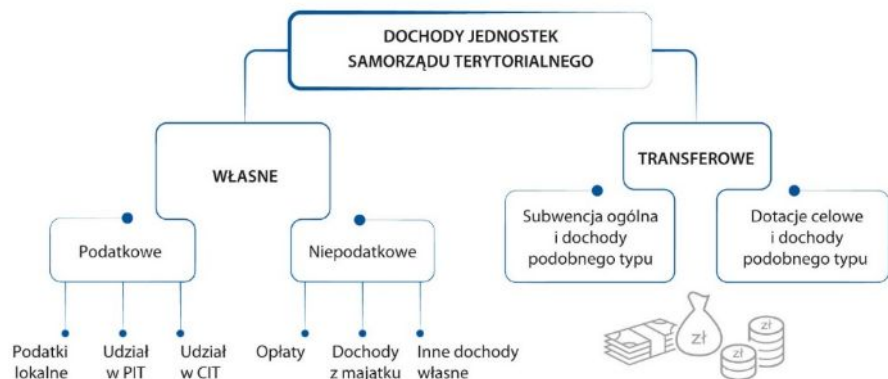
W województwach spadek średnich dochodów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w latach 2019-2022 względem dochodów w 2018 r. dotyczył trzech jednostek. Dochody zmniejszyły się realnie w województwach podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim. Szczególnie duży spadek dochodów, w porównaniu z 2018 r., nastąpił w tych województwach w 2022 r. W województwie pomorskim dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2022 r. były realnie o 6,1% niższe niż w 2018 r., w województwie świętokrzyskim o 7,5% niższe, a w województwie podlaskim o 19,8% niższe. Po wyeliminowaniu wpływu zmiany liczby mieszkańców na obliczenia zaobserwowano, że w ww. okresie realne dochody obniżyły się również w województwie podkarpackim. Jedną z głównych przyczyn tego spadku były zmiany w dochodach majątkowych. We wszystkich czterech województwach nastąpił w omawianym okresie silny spadek dochodów z tego tytułu.

5.1.2. ZMIANA STRUKTURY DOCHODÓW

W niniejszej informacji dane o dochodach jednostek samorządu terytorialnego podzielono na dwa główne rodzaje: dochody własne i dochody transferowe. Do dochodów własnych samorządów zaliczają się dochody podatkowe, w tym udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, a także, między innymi, opłaty oraz dochody z majątku, w tym pobierane od innych jednostek państwowych i samorządowych. Co do zasady dochody własne gwarantują samorządom większą niezależność finansową niż dochody transferowe, gdyż instytucje

państwowe mają mniejszą możliwość wpływania na ich wysokość. Drugi rodzaj to dochody transferowe, czyli dochody o charakterze subwencyjnym lub dotacyjnym, przekazywane samorządom przez inne jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Infografika 2: Dochody jednostek samorządu terytorialnego



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

Dochody transferowe można podzielić na dochody, które samorzady mogą przeznaczyć na dowolne zadania własne, oraz dochody, które mogą przeznaczyć wyłącznie na z góry określone zadania. Pierwszy typ dochodów to subwencja ogólna i dochody o podobnym charakterze, a drugi – dotacje celowe i dochody do nich podobne. Samorzady znajdują się w lepszej sytuacji, gdy otrzymują subwencję ogólną, a nie dotacje celowe, ponieważ mogą wtedy samodzielnie decydować, na co przeznaczą otrzymane środki.

Z powyższego wynika, że w interesie samorządów jest, aby jak największą część ich dochodów stanowiły dochody własne, a jeśli już mają być to dochody transferowe, to lepiej, żeby były to dochody o charakterze subwencji ogólnej, a nie dotacji celowych. Takie podejście ma oparcie w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, którą Polska ratyfikowała w 1993 r., zobowiązując się tym samym do przestrzegania jej przepisów. Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego społeczności lokalne, a więc w Polsce gminy, powiaty i województwa samorządowe, mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. O ile to możliwe, dochody transferowe nie powinny być przyznawane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie dochodów transferowych nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień.

Prezentowane w niniejszej informacji dane dotyczące dochodów własnych i dochodów transferowych różnią się od danych prezentowanych przez Ministerstwo Finansów i Radę Ministrów. Oprócz różnic opisanych w podrozdziale 5.1.1, dotyczących nieujmowania dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone oraz prezentowania danych w wielkościach realnych, Najwyższa Izba Kontroli ujęła w dochodach transferowych część wydatków zaliczanych przez Ministerstwo Finansów i Radę Ministrów do dochodów własnych. Do dochodów transferowych zaliczono więc, między innymi:

- wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego,
- środki z państwowych funduszy celowych na realizację zadań własnych,
- środki na dofinansowanie własnych zadań, pozyskane z innych źródeł, w tym w 2020 r. z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19,

- środki otrzymane od pozostałych jednostek sektora finansów publicznych,
- wpływy określone w art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT.

Znaczący wzrost kwoty dochodów transferowych. Dochody własne były w 2023 r. realnie mniejsze niż w 2018 r.

Po dokonaniu powyższych korekt okazało się, że w latach 2019-2023 znacząco wzrosły dochody transferowe, natomiast dochody własne były w 2023 r. realnie niższe niż w 2018 r. W związku z tym w 2023 r. dochody transferowe, to jest uzależnione w dużym stopniu od decyzji władz centralnych, zrównały się, a w wielu przypadkach stanowiły większość środków, jakimi dysponowały jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 2. Dynamika realnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2023, w cenach stałych z 2018 r., bez dotacji celowych na zadania zlecone

	2019	2020	2021	2022	2023*
	rok poprzedni = 100				
Dochody ogółem	105,2	102,7	106,4	100,5	100,2
Dochody własne	103,7	97,3	109,3	91,5	97,8
Dochody transferowe	107,4	110,2	102,8	112,2	102,8

* Dane wstępne.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

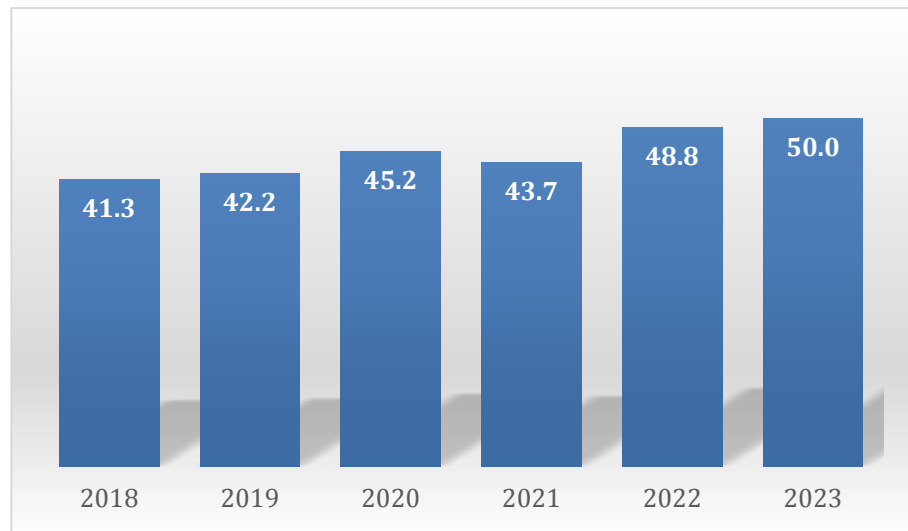
W strukturze dochodów nastąpił znaczący spadek udziału dochodów własnych na rzecz dochodów transferowych

W 2020 r., po raz pierwszy w okresie objętym kontrolą nastąpił realny spadek dochodów własnych, któremu towarzyszył ponad dziesięcioprocentowy wzrost dochodów transferowych. W kolejnym roku sytuacja się odwróciła dzięki odbudowie gospodarki po epidemii COVID-19, jednak ten pozytywny trend się nie utrzymał, gdyż już w 2022 r. odnotowano kolejny znaczący spadek dochodów własnych, tym razem w wyniku wprowadzenia programu *Polski Ład*. Co więcej, w 2023 r. dochody własne były realnie jeszcze mniejsze niż rok wcześniej. Oznacza to, że na przestrzeni ostatnich czterech lat aż trzykrotnie odnotowano realny spadek dochodów własnych samorządów.

Informacje te wskazują na zmniejszenie się samodzielności finansowej samorządów. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego były w coraz większym stopniu zastępowane dochodami transferowymi, które bardzo często miały uznaniowy charakter i trafiały do tych grup samorządów, które z różnych względów były preferowane przez organy administracji rządowej. Decyzje podejmowane przez te organy potrafiły być w podobnych sprawach odmienne, co prowadziło do nierównego traktowania jednostek samorządu terytorialnego¹⁹.

¹⁹ Na przykład: Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne do Prezesa Rady Ministrów po kontroli P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, str. 4-6. https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kbf~p_22_007_202212091433391670592819~id0~10,typ,kj.pdf

Wykres 1. Udział dochodów transferowych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego (bez dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone), w %



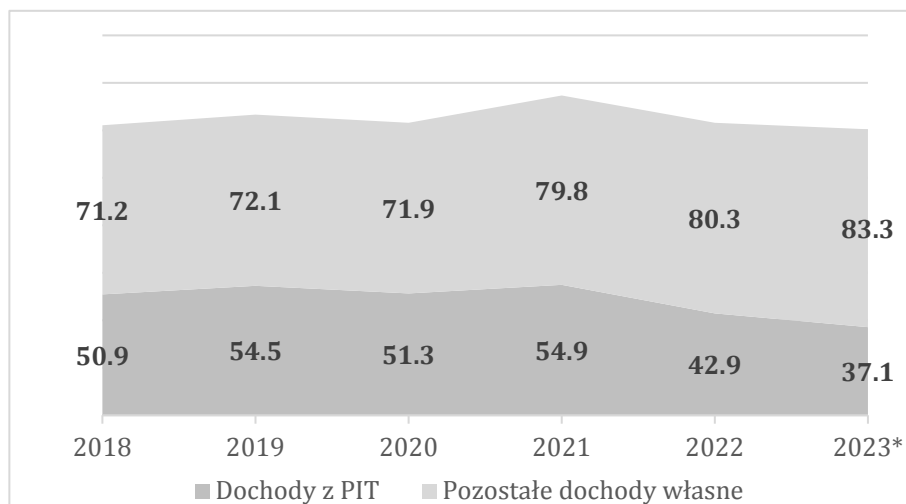
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

Spadek dochodów z tytułu PIT

Najważniejszą przyczyną spadku dochodów własnych samorządów był spadek dochodów z tytułu PIT w wyniku wprowadzenia programu *Polski Ład*. Nawet gdyby uwzględnić w obliczeniach dodatkowe dochody z PIT w 2022 r., które zdaniem NIK powinny być wykazane jako subwencja ogólna, okazałoby się, że na przykład w grupie 66 miast na prawach powiatu w sześciu jednostkach średnie dochody z PIT w latach 2019-2022, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, były realnie niższe niż w 2018 r. Jeżeli natomiast porówna się dochody z tego tytułu w 2022 r. z analogicznymi dochodami w 2018 r., to można zaobserwować, że spadek realnych dochodów z tytułu PIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, nastąpił aż w 47 jednostkach, czyli w ponad 71% miast na prawach powiatu. Najsilniej spadły realne dochody z tytułu PIT, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w Jaworznie – o 9,3%. Co więcej, jeżeli z analizy wyeliminuje się wpływ zmiany liczby mieszkańców na wskaźnik dochodów, to okazuje się, że realne dochody z tytułu PIT były w 2022 r. niższe niż w 2018 r. aż w 61 z 66 miast na prawach powiatu. To o tyle istotne, że wpływy z PIT stanowią źródło największych dochodów własnych w tych samorządach. Warto zauważyć, że od 2018 r. do 2022 r. realna wartość produktu krajowego brutto znacząco się zwiększyła (o 15,3%), a zatem w warunkach braku zmian systemowych można było oczekiwać, że realne dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu PIT wzrosłyby w tym okresie średnio o podobną wielkość. Co prawda wzrost dochodów transferowych²⁰ w latach 2019-2022 w pełni wyrównał miastom na prawach powiatu realny spadek wpływów z PIT, jednak w sześciu miastach nie zrekompensował ubytku innych dochodów, co spowodowało spadek średnich realnych dochodów ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Po wyłączeniu z obliczeń dodatkowych dochodów, o których mowa w art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, realne dochody samorządów z tytułu PIT były w 2022 r. o 8 mld zł mniejsze niż w 2018 r., co w wartościach procentowych oznacza ich spadek o 15,7%. W 2023 r. obserwowano kontynuację tego spadku. W porównaniu z 2018 r. dochody samorządów z tytułu PIT zmniejszyły się realnie aż o 27,1%.

²⁰ Bez transferów z innych jednostek samorządu terytorialnego, dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone i bez środków na realizację programów wspieranych środkami z UE.

Wykres 2. Dochody z PIT i pozostałe dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, w cenach stałych z 2018 r., w mld zł

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

W dużej mierze negatywne zjawiska po stronie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego były efektem działań realizowanych lub inicjowanych w Ministerstwie Finansów. Wprowadzenie programu *Polski Ład* oraz przekazywanie samorządom wpływów z PIT w wielkościach, które zostały zaplanowane w oparciu o istotnie zaniżoną prognozę inflacji, a nie – jak do 2021 r. – w wielkościach wykonanych, spowodowało obniżenie się realnych wpływów z tego podatku. W dużej części jednostek spadek tych wpływów został zrekomensowany zwiększonymi dochodami z budżetu państwa i innymi transferami środków z podsektora rządowego, jednak w niektórych jednostkach rekompensata utraconych dochodów z tytułu PIT była niepełna. Warto dodać, że w związku z większym zakresem zadań, zwłaszcza realizowanych przez gminy, utrzymanie się realnych dochodów na niezmiennym poziomie nie zapewniało samorządom nie pogorszenia się ich sytuacji finansowej. NIK wskazuje zwłaszcza na bardzo niską dynamikę realnych dochodów miast na prawach powiatu, co wynikało w znaczącym stopniu z niekorzystnego dla części tych jednostek podziału środków pomiędzy samorządy. Szczegółowo problem ten opisano w dalszej części niniejszego rozdziału.

5.1.3. WYDATKI MAJĄTKOWE, NADWYŻKA OPERACYJNA I ZADŁUŻENIE

Przez trzy kolejne lata, począwszy od 2019 r. do 2021 r. wielkość wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego ogółem była niższa niż w roku 2018, kiedy wyniosła 52,9 mld zł. Najniższy poziom tych wydatków odnotowano w 2020 r. (48,8 mld zł). Mimo że w 2022 r. wielkość wydatków majątkowych znacząco wzrosła, do 64,9 mld zł, to po wyeliminowaniu efektu inflacji²¹, wydatki te wciąż były realnie o 2,4% niższe niż w roku bazowym (2018), a w całym badanym okresie (lata 2019-2022) – średnio o 9,1% niższe.

W gminach²² średnie realne tempo wzrostu wydatków majątkowych w analizowanym okresie było ujemne. W 2022 r. wydatki te były realnie o 3,2% niższe niż w roku bazowym (2018), a w całym badanym okresie (lata 2019-2022) – średnio o 16,2% niższe.

W przypadku powiatów, w latach 2019-2021 nastąpił realny spadek wydatków majątkowych, zaś w 2022 r. – wyraźny ich wzrost – o 28,2%. W 2022 r. wydatki te były realnie o 2,9% wyższe niż w roku bazowym (2018), lecz w całym badanym okresie (lata 2019-2022) – średnio o 12,2% niższe.

²¹ Liczonej za pomocą deflatora PKB.

²² Bez miast na prawach powiatu.

W miastach na prawach powiatu wydatki majątkowe w 2022 r. były realnie o 6,7% niższe niż w roku bazowym (2018), a w całym badanym okresie (lata 2019-2022) – średnio o 2,8% niższe.

Wydatki majątkowe województw w 2022 r. wyniosły 7,9 mld zł i były realnie o 6,1% wyższe niż w roku bazowym (2018), a w całym badanym okresie (lata 2019-2022) – średnio o 10,2% wyższe.

W 2018 r. nadwyżka operacyjna, tj. różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jednostek samorządu terytorialnego wyniosła łącznie 23,1 mld zł. W kolejnych latach wielkość ta podlegała istotnym wahaniom. W 2022 r. nadwyżka ta była realnie o 7,9% mniejsza niż w roku bazowym (2018), a w całym badanym okresie (lata 2019-2022) – średnio o 4,9% większa. Wyjątek stanowiły miasta na prawach powiatu, w których nastąpiło istotne zmniejszenie się nadwyżki operacyjnej. W 2022 r. była ona realnie o 42,8% mniejsza niż w roku bazowym (2018), a w całym badanym okresie (lata 2019-2022) – średnio o 20,6% mniejsza.

Według zbiorczych danych ze sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2018 r. posiadały zobowiązania w wysokości 76,1 mld zł. Nominalnie kwota zobowiązań sukcesywnie wzrastała w kolejnych okresach, do 90,8 mld zł w 2022 r., jednak w ujęciu realnym średnie tempo zmian tej wielkości w analizowanym okresie było ujemne i wyniosło -1,3%. W 2022 r. zadłużenie samorządów było realnie o 5,2% niższe niż w roku bazowym (2018). Również pod tym względem wyróżniały się miasta na prawach powiatu, w których w 2022 r. zadłużenie było realnie o 8% wyższe niż w roku bazowym (2018), a w całym badanym okresie (lata 2019-2022) – średnio o 13,3% wyższe. Prezentowane powyżej dane świadczą o pogorszeniu się sytuacji finansowej miast na prawach powiatu w analizowanym okresie.

W 2018 r. wielkość zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego stanowiła 42,7% wielkości ich dochodów do dyspozycji, będących sumą dochodów własnych i subwencji ogólnej. W latach 2019 - 2020 wskaźnik ten utrzymywał się na zbliżonym poziomie (odpowiednio 42,1% i 42,7%), zaś w latach 2021-2022 uległ poprawie i wyniósł odpowiednio 38,3% i 36,8%.

Wskaźnik zadłużenia w relacji do nadwyżki operacyjnej pokazuje, ile lat jednostki samorządu terytorialnego spłacałaby swoje zadłużenie, gdyby przeznaczały na ten cel pełną kwotę nadwyżki operacyjnej. W latach 2018-2022 wskaźnik ten ulegał dużym wahaniom ze względu na zmiany kwot nadwyżki operacyjnej. W 2018 r. wielkość zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego na koniec roku stanowiła 329,2% nadwyżki operacyjnej. W kolejnych dwóch latach wskaźnik wzrastał i w 2020 r. osiągnął poziom 420,1%. W 2021 r., w związku z wystąpieniem wysokiej nadwyżki operacyjnej, wskaźnik ten obniżył się do 248,9%, a w 2022 r. ponownie wzrósł, do 338,9%. W miastach na prawach powiatu wskaźnik zadłużania kształtował się na znacznie wyższym poziomie niż w innych typach samorządów. W 2018 r. zobowiązania miast na prawach powiatu stanowiły 468,7% nadwyżki operacyjnej tych jednostek. W 2019 r. wskaźnik wzrósł do 584,9%, a w kolejnym roku – aż do 1300%. Następnie, w 2021 r., w związku ze znaczącym, ponad trzykrotnym wzrostem nadwyżki operacyjnej, wskaźnik obniżył się do 423,3%, lecz w kolejnym roku ponownie wzrósł do 884,8%. Ogólnie w przypadku miast na prawach powiatu można zauważyć pogorszenie się obu wyżej wymienionych wskaźników zadłużenia w 2022 r., w stosunku do ich wartości z 2018 r.

W pierwszej połowie 2023 r. wskaźnik zadłużenia w stosunku do nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego uległ znacznemu pogorszeniu. Pogorszenie tego wskaźnika nastąpiło w gminach, powiatach i miastach na prawach powiatu. Na przykład w gminach zadłużenie było siedmiokrotnie wyższe niż nadwyżka operacyjna za pierwsze półrocze 2023 r., a w miastach na prawach powiatu zadłużenie było czternastokrotnie wyższe od nadwyżki operacyjnej uzyskanej w tym okresie. Pogorszenie się wskaźnika wynikało ze znacznego spadku wysokości nadwyżki operacyjnej w pierwszym półroczu

2023 r. w stosunku do jej wysokości w pierwszym półroczu 2022 r. Jedynie w województwach wskaźnik ten uległ dalszej poprawie.

5.1.4. ZRÓŻNICOWANIE DOCHODÓW I INNYCH WSKAŹNIKÓW OCENY SYTUACJI FINANSOWEJ SAMORZĄDÓW

Analizując zróżnicowanie wybranych wskaźników finansowych wśród samorządów, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że kształtowało się ono różnie w zależności od obszaru poddanego badaniu oraz typu jednostek. Do oceny zróżnicowania wykorzystano głównie współczynnik zmienności²³, a badanymi wskaźnikami były m.in. dochody ogółem, z wyłączeniem dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone, oraz dochody do dyspozycji. Badanie zróżnicowania dochodów i innych wskaźników sytuacji finansowej przeprowadzono w czterech następujących rodzajach jednostek: gminach²⁴, miastach na prawach powiatu, powiatach i województwach. Przedstawiane dane dotyczące zróżnicowania wskaźników finansowych odnoszą się do populacji jednostek poszczególnych typów. W celu przedstawienia danych dla samorządów o najwyższych i najniższych dochodach, dodatkowo każdy z rodzajów podzielono, co do zasady, na równe – pod względem liczby jednostek – grupy dochodowe, uszeregowane według dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, po wyłączeniu dotacji na zadania zlecone, dla każdego roku osobno²⁵. Wszystkie analizowane przez NIK wskaźniki podawane są w wartościach realnych, tj. z uwzględnieniem deflatora PKB, oraz w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Spadek zróżnicowania dochodów gmin, miast na prawach powiatu i województw oraz wzrost zróżnicowania dochodów powiatów

Z analiz wynika, że w latach 2018-2022 zróżnicowanie dochodów ogółem wzrosło wśród powiatów z 20% do 21,5%, czyli o 1,5 punktu procentowego. Wzrost zróżnicowania wśród powiatów dotyczył również dochodów do dyspozycji, dla których współczynnik zmienności zwiększył się z 19,3% w 2018 r. do 22% w 2022 r. W przypadku pozostałych trzech typów samorządów w badanym okresie zróżnicowanie dochodów ogółem zmniejszyło się. Wartość współczynnika zmienności tego wskaźnika dla gmin zmniejszyła się pomiędzy 2018 r. i 2022 r. o 7,6 punktu procentowego. W przypadku miast na prawach powiatu oraz województw zróżnicowanie dochodów ogółem spadło w mniejszym stopniu, odpowiednio o 3,3 i 4,5 punktu procentowego. Ponadto opracowany w 2022 r. w Ministerstwie Finansów sposób podziału dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT przyczynił się do zmniejszenia różnic w potencjale dochodowym między miastami na prawach powiatu a innymi gminami.

W powiatach, wraz ze wzrostem współczynnika zmienności dochodów, zwiększyła się różnica pomiędzy średnimi dochodami w grupie powiatów o najwyższych i najniższych dochodach. Zauważalny wpływ na wzrost zróżnicowania dochodów tych jednostek miało przekazywanie im różnych kwot z państwowych funduszy celowych na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych. Innym istotnym czynnikiem wpływającym na wzrost zróżnicowania dochodów ogółem wśród powiatów była wysokość środków przekazanych z Funduszu Pomocy na finansowanie lub dofinansowanie zadań w zakresie pomocy obywatelom Ukrainy.

Większe w porównaniu z dochodami zróżnicowanie wydatków majątkowych, wyniku operacyjnego i zadłużenia

²³ Zróżnicowanie mierzone było współczynnikiem zmienności, który obliczany był jako iloraz odchylenia standardowego przez średnią arytmetyczną. W informacji zmiany współczynnika zmienności podawane są w punktach procentowych.

²⁴ Bez miast na prawach powiatu.

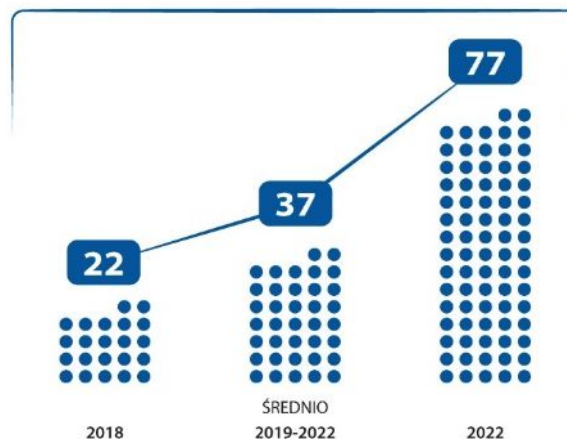
²⁵ Podział na grupy dochodowe (grupy kwantylowe) dokonywany był w każdym z badanych lat. W 2018 r. dokonano podziału: a) gmin na 10 grup od najmniejszych do największych dochodów, b) miast na prawach powiatu na 6 grup od najmniejszych do największych dochodów, c) powiatów na 10 grup od najmniejszych do największych dochodów oraz d) województw na 4 grupy od najmniejszych do największych dochodów. Identycznego podziału dokonano w kolejnych latach tj. 2019, 2020, 2021 i 2022.

Opierając się na analizach wykonanych w NIK, można ocenić, że wybrane wskaźniki dochodowe samorządów cechowały się małym zróżnicowaniem, tj. współczynnik zmienności kształtował się poniżej 35%. Większym zróżnicowaniem cechowały się inne wskaźniki finansowe samorządów, tj. wydatki majątkowe, nadwyżka operacyjna oraz zobowiązania. Zróżnicowanie tych wskaźników finansowych mierzone współczynnikiem zmienności w 2022 r. kształtowało się następująco:

- zróżnicowanie wydatków majątkowych w gminach wyniosło 59,6%, w miastach na prawach powiatu 54,6%, w powiatach 61,3%, a w województwach 31%;
- zróżnicowanie nadwyżki operacyjnej w gminach wyniosło 72,3%, w miastach na prawach powiatu 102,4%, w powiatach 61,3%, a w województwach 22,8%;
- zróżnicowanie wielkości zobowiązań w gminach wyniosło 83,4%, w miastach na prawach powiatu 49,1%, w powiatach 80,7%, a w województwach 48,1%.

W przypadku wydatków majątkowych ich zróżnicowanie można ocenić, w zależności od typu jednostki samorządu terytorialnego oraz badanego roku, jako umiarkowane (do 60%) lub duże (do 75%). Zróżnicowanie nadwyżki operacyjnej w samorządach, za wyjątkiem województw, można ocenić jako duże (do 75%) lub bardzo duże (powyżej 75%). O ile nadwyżka operacyjna całego sektora samorządowego była średnio w latach 2019-2022 większa niż w 2018 r., to jednocześnie przybyło jednostek, które odnotowały deficyt operacyjny, to znaczy ich dochody bieżące nie wystarczały nawet na pokrycie wydatków bieżących. W 2018 r. jednostek takich było 22, a w latach 2019-2022 średnio 37, przy czym w 2022 r. aż 77.

Infografika 3. Liczba jednostek samorządu terytorialnego z deficytem operacyjnym w budżecie



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

W przypadku zobowiązań, zróżnicowanie w badanym okresie kształtowało się w zakresie od umiarkowanego (do 60%) do bardzo dużego (powyżej 75%).

5.2. NARZĘDZIA DODATKOWEGO WSPARCIA FINANSOWEGO SAMORZĄDÓW OPRACOWANE W MINISTERSTWIE FINANSÓW W LATACH 2020-2023

W latach 2020-2023 w Ministerstwie Finansów opracowano narzędzia dodatkowego, doraźnego wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego. W 2020 r. wsparcie to związane było z potrzebą wzmocnienia finansowego samorządów i pobudzenia gospodarki po wybuchu epidemii COVID-19. W następnych latach wsparcie związane było z negatywnymi dla finansów samorządowych skutkami wprowadzenia programu *Polski Ład* oraz z niewypracowaniem nowego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w odpowiedzi na ten program.

5.2.1. DODATKOWE WSPARCIE FINANSOWE SAMORZĄDÓW Z FUNDUSZU PRZECIWDZIAŁANIA COVID-19

W okresie objętym kontrolą jednostki samorządu terytorialnego otrzymywały, oprócz środków z budżetu państwa, także wsparcie finansowe z innych źródeł. Jednym z tych źródeł był Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, z którego w latach 2020-2021 w ramach programu Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych do budżetów samorządów przekazano łącznie 13,2 mld zł, a w ramach programu Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – 4,2 mld zł w 2022 r. i 13,2 mld zł w 2023 r. (według danych na dzień 20 października 2023 r.)²⁶. W uzasadnieniu do projektu ustawy o budżecie na rok 2024 wskazano, że jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych środki w kwocie około 100 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że na dzień 20 października 2023 r. poziom wykorzystania wsparcia przyznanego w latach 2021-2022 z tego programu wyniósł jedynie 27,8%. Oznacza to, że środki te będą miały większy wpływ na sytuację finansową poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego dopiero po ponad trzech latach od wybuchu epidemii COVID-19, a nie w okresie przypadającym na czas epidemii oraz bezpośrednio po nim. Co z kolei wskazuje na brak związku pomiędzy dużą częścią zadań finansowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 a celami jego powołania.

Szczegółowa kontrola przyznawania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2022 r., a jej wyniki zaprezentowano w informacji o wynikach kontroli *Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*.²⁷ W niniejszej informacji omówiono przede wszystkim opracowanie algorytmu podziału środków w pierwszym, pozakonkursowym naborze wniosków, gdyż zagadnienie to nie było przedmiotem szczegółowej kontroli w 2022 r.

W 2020 r. Ministerstwo Finansów opracowało algorytm podziału środków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego²⁸. Środki te zostały wypłacone gminom i powiatom w 2020 r. z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych funkcjonującego w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wysokość wsparcia wyniosła 6 mld zł. Jego celem było finansowanie zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Przygotowanie projektu uchwały należało do zadań Ministra Rozwoju.

Wsparcie gmin i powiatów dodatkowymi środkami z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych stanowiło znaczący impuls rozwojowy dla wspólnot lokalnych, ale zastrzeżenia NIK budzi sposób podziału tych środków pomiędzy poszczególne gminy i powiaty. Podstawowym kryterium podziału środków

²⁶ Dane uzyskane w trakcie kontroli NIK w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

²⁷ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28245,vp,31071.pdf>

²⁸ M.P. z 2022 r. poz. 22.

między jednostki była wielkość planowanych przez nie wydatków majątkowych w 2020 r. NIK zwraca uwagę, że przyjęcie algorytmu zaproponowanego przez Ministerstwo Finansów było rozwiązaniem dyskryminującym jednostki stosujące ostrożne podejście przy planowaniu wydatków majątkowych, czyli planujące takie wydatki, co do których istniała pewność lub bardzo wysokie prawdopodobieństwo realizacji. Natomiast na rozwiązaniu tym zyskiwały jednostki ujmujące w uchwale budżetowej na 2020 r. również wydatki, których wykonanie było w planowanym okresie mało prawdopodobne. To, że część jednostek samorządu terytorialnego planuje w swoich budżetach wydatki majątkowe, które nie są wykonywane, jest zjawiskiem znanym od wielu lat. Na przykład w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego – Rb-28s za pierwszy kwartał 2019 r. jednostki samorządu terytorialnego wykazały planowane na 2019 r. wydatki majątkowe w łącznej wysokości 66,9 mld zł, a następnie zrealizowały te wydatki w wysokości niespełna 51,1 mld zł, przy czym w istotnej części jednostek stopień niewykonania planu wydatków majątkowych był dużo wyższy niż wynikałoby z danych dla całego sektora. Łącznie w 324 jednostkach samorządu terytorialnego wykonano w 2019 r. wydatki majątkowe w kwocie nieprzekraczającej 50% planu²⁹, przy czym w gminie Krupski Młyn wydatki majątkowe w 2019 r. wyniosły zaledwie 2,5% kwoty planowanej na koniec pierwszego kwartału. W celu oszacowania potencjału inwestycyjnego poszczególnych jednostek należało się oprzeć, zdaniem NIK, na danych o wykonaniu wydatków majątkowych w latach poprzednich.

O ile wybór kryterium podziału środków opartego na wykonanych, a nie na planowanych wydatkach majątkowych byłby, zdaniem NIK, bardziej uzasadniony i obiektywny, to znacznie lepszym kryterium od obu wyżej wymienionych byłby dochody podatkowe, szczególnie mocno narażone na zmniejszenie się w wyniku epidemii COVID-19 oraz czynności podjętych w celu jej przeciwdziałania. Przyjęcie – jako kryterium – dochodów, a nie wydatków majątkowych, miałoby i tę zaletę, że po pierwsze bardziej uzasadnione byłoby wtedy zastosowanie mechanizmu dodatkowego wsparcia gmin o niższych dochodach, a po drugie podstawę wsparcia stanowiłyby dochody podatkowe w większym stopniu uzależnione od koniunktury gospodarczej niż wydatki majątkowe, finansowane częściowo ze środków zewnętrznych. Korygowanie algorytmu opartego na wielkości wydatków majątkowych wskaźnikiem dochodów należy uznać za niepoprawne od strony metodycznej, gdyż nie są to wielkości w pełni od siebie zależne.

Oparcie algorytmu podziału środków na planowanych wydatkach majątkowych miało zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansową w realizacji inwestycji zaplanowanych na 2020 r. Przyjęto, że bez takiego wsparcia realizacja inwestycji przez samorządy mogła być zagrożona. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że w obliczeniach uwzględniono całość planowanych wydatków majątkowych, czyli również takie wydatki, które do czasu przekazania środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych zostały już poniesione, oraz takie, których finansowanie zapewniono ze środków przekazywanych przez organy administracji rządowej lub ze środków europejskich. A zatem wysokość dofinansowania z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych została ustalona przy uwzględnieniu wydatków, co do których nie istniało ryzyko, że mogą zostać niewykonane na skutek niższych dochodów. Można wskazać, że po części miało więc miejsce podwójne wsparcie jednostek środkami na inwestycje: po pierwsze środkami przekazywanymi na finansowanie zaplanowanych wcześniej zadań, po drugie środkami przekazanymi w wyniku obliczeń uwzględniających wcześniej przyznane środki.

NIK wskazuje, że celem przekazania samorządom środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych było między innymi utrzymanie niezmiennego poziomu wydatków majątkowych, co wynika z pisma Wiceprezesa Rady

²⁹ Plan na koniec pierwszego kwartału 2019 r.

Ministrów w tej sprawie. Należało zatem zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie samorządom środków na realizację wydatków, które pierwotnie miały być finansowane z innych środków niż dotacje, gdyż to właśnie te wydatki były obciążone ryzykiem niewykonania na skutek obniżenia się dochodów własnych.

Algorytm opracowany w Ministerstwie Finansów zakładał nierówne traktowanie jednostek samorządu terytorialnego. Na gminy nałożono bowiem, oprócz korekty dochodowej, również limit kwotowy wynoszący 93,5 mln zł, który zmniejszał wpływy z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w pięciu dużych miastach, tj.: Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie. W powiatach limit ten wynosił 20 mln zł i dotyczył powiatu poznańskiego. Natomiast jednostkom o niskim udziale we wpływach z tego funduszu podwyższano kwotę wsparcia do 500 tys. zł. Ministerstwo Finansów informowało, że algorytm podziału środków został tak ukształtowany, aby w większym stopniu wspierać samorządy o niższym potencjale inwestycyjnym. Nie przedstawiono jednak dokumentów potwierdzających, że mniejsze jednostki mają mniejszy potencjał inwestycyjny lub niższe szanse na rozwój niż duże miasta, które zostały objęte limitem. Warto zauważyć, że w rankingach gmin pod względem zarówno dochodów, jak i wydatków majątkowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, największe miasta nie znajdują się wcale na pierwszych pozycjach. Co prawda mogą one osiągać korzyści skali z dużej liczby mieszkańców, lecz jednocześnie ponoszą specyficzne wydatki bieżące, związane na przykład z obsługą osób przyjeżdżających do pracy i do szkół, turystów oraz mieszkańców płacących podatki w innej gminie.

Jako argument przemawiający za uwzględnieniem w obliczeniach wydatków majątkowych finansowanych dotacjami wskazywano potrzebę niedyskryminowania samorządów, które prowadzą aktywną politykę inwestycyjną. Jednocześnie jednak w obliczeniach zastosowano mechanizm dyskryminujący najbardziej aktywnych inwestorów spośród dużych jednostek. Warto zwrócić uwagę, że na skutek zastosowania limitu zmniejszono kwoty przekazane nie tylko do budżetów Warszawy, Krakowa i Łodzi, ale także Poznania i Szczecina. Limit nie miał natomiast wpływu na wielkość środków przekazanych do budżetu Wrocławia, mimo że miasto to ma znacznie większą liczbę mieszkańców niż Poznań lub Szczecin.

W związku z przyjętym rozwiązaniem:

- zastosowano mechanizm podwójnie dyskryminujący duże jednostki o wysokich dochodach i wydatkach majątkowych, bowiem po pierwsze środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych dla tych jednostek podlegały korekcie wynikającej z wysokich dochodów, a po drugie zostały ograniczone poprzez wprowadzenie kwotowego limitu wsparcia³⁰,
- większe jednostki cechujące się niskimi dochodami i wydatkami majątkowymi, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które na 2020 r. zaplanowały wydatki majątkowe ogółem w kwocie uprawniającej do otrzymania dofinansowania z tego funduszu w wysokości co najmniej 500 tys. zł, nie mogły liczyć na dodatkowe wsparcie, podczas gdy małe jednostki o wysokich dochodach, planujące inwestycje na poziomie uprawniającym, według zasad ogólnych, do wsparcia na poziomie poniżej 500 tys. zł otrzymywały wyrównanie do kwoty 500 tys. zł, mimo wcześniejszego obniżenia tego wyrównania w wyniku zastosowania wskaźnika dużych dochodów.

Ponieważ kryterium dodatkowego wsparcia odnosiło się do kwot nominalnych, a nie do kwot przeliczonych na jednego mieszkańca, to powyższe rozwiązanie

³⁰ Na przykład gdyby Warszawa, zamiast być jedną gminą, składała się z trzech gmin o równej liczbie mieszkańców, to mimo tych samych dochodów i wydatków majątkowych ogółem oraz tych samych dochodów i wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, mogłaby otrzymać wsparcie z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w wysokości około 206 mln zł, a nie 93,5 mln zł. Z ekonomicznego punktu widzenia taki mechanizm nie był więc uzasadniony.

faworyzowało, co do zasady, jednostki o małej liczbie mieszkańców w stosunku do jednostek większych, nawet gdy te pierwsze były znacznie zamożniejsze od tych drugich. Jako przykład można podać Jastarnię i Stąporków. Pomimo że dochody ogółem pierwszej z tych gmin pomniejszone o wpłaty do budżetu państwa były w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 48,8% wyższe niż średnio w Polsce, to – ze względu na małą liczbę mieszkańców gminy, wynoszącą 3,7 tys., a w efekcie tego nominalnie niskie planowane wydatki majątkowe – środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych dla tej gminy zostały zwiększone do 500 tys. zł, po uprzednim zmniejszeniu o wskaźnik dużych dochodów. Natomiast gmina Stąporków nie podlegała takiemu dodatkowemu wsparciu, gdyż większa liczba mieszkańców przekładała się na nominalnie wyższe planowane wydatki majątkowe, mimo że – w przeliczeniu na jednego mieszkańca – to Jastarnia miała prawie 2,5-krotnie większe dochody oraz o 46% większe planowane wydatki majątkowe niż Stąporków.

Z analizy danych o wysokości wsparcia otrzymanego w związku z pierwszym naborem wniosków o finansowanie zadań z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych wynika, że w przypadku niektórych jednostek, na przykład Jastarni, zastosowanie korekty dotyczącej dużych dochodów obniżało kwotę wsparcia, a jednocześnie kwota ta była zwiększana do minimalnego progu 500 tys. zł. Wskazuje to na stosowanie w jednym algorytmie mechanizmów korygujących, których efekty częściowo się znosiły.

Reasumując należy wskazać, że przy podziale pierwszej transzy środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w 2020 r. nie wykorzystano możliwości preferencyjnego potraktowania ani samorządów o najwyższych dochodach podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, które były najbardziej narażone na spadek dochodów, ani samorządów o najniższych dochodach ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w celu zapewnienia im większych środków na rozwój i zmniejszenie różnic cywilizacyjnych, ani samorządów funkcjonujących na obszarach Polski, w których dodatkowe inwestycje byłyby najbardziej pożądane z punktu widzenia polityki rozwojowej państwa. Zamiast tego punktem wyjścia do ustalenia wielkości wsparcia były planowane na 2020 r. wydatki majątkowe, co do których nie można było zweryfikować rzetelności ich planowania, w tym wydatki finansowane dotacjami z sektora rządowego, a więc niewymagające ponownego dofinansowania z funduszu. Algorytm zastosowany przez Ministerstwo Finansów był nieprzejrzysty i niepoprawny metodycznie również z tego względu, że wielkość planowanych wydatków majątkowych korygowano w obliczeniach wskaźnikiem odnoszącym się do dochodów, dokładając do tego kwotę gwarantowaną dla małych jednostek oraz limit dla dużych jednostek.

Ze wsparcia środkami w pierwszym, bezkonkursowym naborze wniosków w 2020 r. wyłączono województwa, mimo że inwestycje realizowane przez te jednostki również służą pobudzeniu gospodarki, co było jednym z celów ustanowienia Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. To, że gminy i powiaty realizują szerszy zakres zadań niż województwa nie oznaczało, że w podziale środków nie można było uwzględnić tych ostatnich jednostek, przy zachowaniu odpowiednich proporcji wsparcia. Podnoszony przez Ministerstwo Finansów argument, że województwa bazują na dochodach z CIT, nie oznacza, że nie były narażone na skutki epidemii COVID-19. Warto zauważyć, że mimo wsparcia Rządu przedsiębiorstwa niefinansowe odnotowały w 2020 r. spadek wyniku finansowego względem 2019 r., co oznacza, że dochody osób prawnych również były narażone na zmniejszenie.³¹

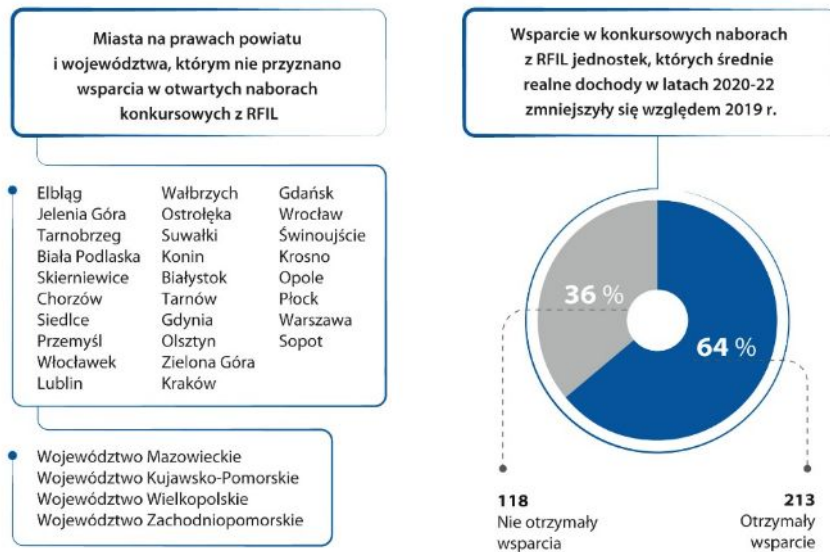
Należy dodać, że chociaż Ministerstwo Finansów uczestniczyło w pracach nad opracowaniem algorytmu podziału środków w ramach pierwszego naboru wniosków na finansowanie inwestycji z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, to instytucją wiodącą, odpowiedzialną za przygotowanie uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację

³¹ Główny Urząd Statystyczny, Bilansowe wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych za 2020 r. Informacja opublikowana na stronie stat.gov.pl.

zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, było Ministerstwo Rozwoju.

Warto zauważyć, że w innych, konkursowych naborach wniosków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych żadnego wsparcia nie otrzymało między innymi 28 miast na prawach powiatu i cztery województwa. Z 331 jednostek, których średnie realne dochody w latach 2020-2022 zmniejszyły się względem 2019 r., aż 118 jednostek nie otrzymało żadnego wsparcia w naborach konkursowych z tego funduszu, mimo że każda z nich złożyła wnioski.

Infografika 4. Jednostki samorządu terytorialnego, którym nie przyznano wsparcia w otwartych naborach konkursowych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

5.2.2. DODATKOWE WSPARCIE FINANSOWE SAMORZĄDÓW Z BUDŻETU PAŃSTWA W 2021 R.

W nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021³² zaplanowano przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa dodatkowych 12 mld zł, z tego 8 mld zł tytułem rekompensaty za zmniejszone dochody w następstwie wprowadzenia z początkiem 2022 r. programu *Polski Ład*, a 4 mld zł na inwestycje wodno-kanalizacyjne. Podział kwoty 4 mld zł pomiędzy gminy był związany z dostępnością wodociągów i sieci kanalizacyjnej, dlatego w kontroli skupiono się na sposobie podziału pozostałej kwoty, równej 8 mld zł, która miała być związana z rekompensatą ubytków na skutek planowanej obniżki wpływów z PIT. Algorytm podziału tej kwoty został określony w art. 8 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw³³.

Kwota 8 mld zł została podzielona wstępnie na trzy części, pomiędzy gminy, powiaty i województwa, proporcjonalnie do prognozowanych dochodów z tytułu udziału w podatku PIT w 2022 r. oraz proporcjonalnie do ustawowych udziałów tych trzech typów jednostek samorządu terytorialnego. Udział gmin wyniósł 76,4%, udział powiatów 20,4%, a udział województw 3,2%. Na skutek

³² Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

³³ Dz. U. poz. 1927, ze zm.

podziału środków gminom przypadło w udziale 6112 mln zł, powiatom 1632 mln zł, a województwom 256 mln zł.

Podział ww. kwoty na trzy części proporcjonalnie do planowanych wpływów z PIT był uzasadniony tym, że dodatkowe środki stanowiły rekompensatę ubytku w tym podatku na skutek zmian systemowych. Natomiast niespójna z logiką tego podziału była alokacja środków pomiędzy poszczególne jednostki, która opierała się na innych kryteriach niż wielkość planowanych wpływów z PIT.

Przy podziale środków pomiędzy gminy uwzględniono wskaźnik zamożności. W liczniku tego wskaźnika znalazła się suma planowanych na 2022 r. dochodów gminy z PIT i CIT, pozostałych dochodów podatkowych wykonanych w 2020 r. oraz planowanych na 2022 r. wielkości części wyrównawczej i części równoważącej subwencji ogólnej, pomniejszona o obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa (tzw. Janosikowe) i podzielona przez liczbę mieszkańców w 2020 r. W mianowniku znalazła się średnia dla wszystkich gmin, obliczona w analogiczny sposób. W celu ustalenia udziału poszczególnych gmin w dodatkowej kwocie subwencji ogólnej pomnożono planowane dochody z PIT przez wyżej opisany wskaźnik zamożności, co oznaczało, że gminom z wyższymi od średniej dochodami, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, zmniejszono przyznaną kwotę, a gminom z niższymi dochodami zwiększono tę kwotę.

Na tym korekty w obliczeniach się jednak nie kończyły, bo do wyżej opisanego mechanizmu dodano warunek, że wielkość wsparcia dla gminy nie może być niższa od 305 600 zł ani wyższa od 305 600 000 zł³⁴.

Przyjęty dla gmin algorytm w szczególnym stopniu dyskryminował Warszawę, czyli jedną z gmin narażonych w wysokim stopniu na utratę części dochodów w wyniku wprowadzenia programu *Polski Ład*. Należy wspomnieć, że w 2021 r. średni udział dochodów z PIT w dochodach ogółem (bez dotacji na zadania zlecone) wynosił 29% w miastach na prawach powiatu i 21% w pozostałych gminach, tymczasem w Warszawie dochody z PIT stanowiły 36% jej dochodów ogółem. Mimo że Warszawa była więc w znacznie większym stopniu niż średnio inne gminy narażona na zmniejszenie się dochodów z PIT, tylko wobec niej zastosowano podwójny mechanizm dyskryminacyjny przy obliczaniu należnej kwoty. Po pierwsze, tak jak w przypadku innych gmin o dochodach powyżej średniej, zmniejszono kwotę skorygowanych dochodów z PIT, stanowiącą podstawę obliczenia dodatkowej kwoty subwencji, o wskaźnik zamożności. Po drugie zastosowano ograniczenie kwotowe w wysokości 305,6 mln zł, które *de facto* dotyczyło wyłącznie Warszawy. W efekcie dodatkowa kwota subwencji przyznana Warszawie z puli środków dla gmin na łagodzenie skutków wprowadzenia programu *Polski Ład* wyniosła, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 170 zł. Dla porównania Poznań, który nie podlegał ograniczeniu kwotowemu, otrzymał z puli gminnej 193 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, Kraków – 221 zł, Łódź – 209 zł, Wrocław – 218 zł, Gdańsk – 184 zł, Białystok – 210 zł, Lublin – 196 zł, a Rzeszów – 194 zł.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza uwag do zasadności wprowadzenia mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego. Wskazuje jednak, że w opisywanym algorytmie mechanizm ten był znacznie silniejszy od stosowanego przy obliczaniu części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat do budżetu państwa na część równoważącą tej subwencji, gdyż miał zastosowanie nawet w przypadku nieznacznego odchylenia od średniej dla wszystkich gmin. Na przykład wskaźnik zamożności obliczony dla gminy Prószków z województwa świętokrzyskiego był wyższy od średniej zaledwie o 1%, a mimo to w obliczeniach przyjęto o 1% niższą kwotę skorygowanych dochodów z PIT

³⁴ Zgodnie z art. 8 ust. 10 pkt 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, kwota środków finansowych na uzupełnienie subwencji ogólnej dla gminy nie może być mniejsza niż 0,005% i większa niż 5% kwoty środków, o których mowa w ust. 4 pkt 1, dla wszystkich gmin.

w stosunku do dochodów planowanych na 2022 r. Dla jednostek, które miały wyższy wskaźnik zamożności, dokonywano odpowiednio większej korekty.

Konkretne wielkości kwoty minimalnej i limitu dla Warszawy nie wynikały z analiz Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów, odpowiedzialnego za opracowanie algorytmu, lecz były wynikiem decyzji nadzorującego ten departament Sekretarza Stanu, który konsultował przyjęte rozwiązanie z Prezesem Rady Ministrów. Jak wskazał Dyrektor ww. departamentu, najbardziej logicznym rozwiązaniem był podział środków w oparciu o planowane dochody z PIT, z uwzględnieniem wskaźnika zamożności, a więc bez górnej i dolnej granicy wsparcia.

Niejasny był także mechanizm wprowadzenia minimalnej, gwarantowanej kwoty wsparcia, z którego korzystały nie tylko gminy mniej zamożne, ale również gminy, którym obniżono dofinansowanie na skutek zastosowania wskaźnika zamożności, jak w przypadku Krynicy Morskiej. Zastosowanie w jednym algorytmie dwóch częściowo przeciwstawnych mechanizmów (korekcyjno-wyrównawczego i zwiększającego wsparcie do kwoty minimalnej) powodowało, że cel wsparcia stawał się niejasny. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował, że zapewnienie mniejszym samorządom minimum wsparcia miało na celu umożliwienie rozwoju jednostkom mniej zamożnym i realizację zasady zrównoważonego rozwoju, należy jednak wskazać, że wskaźniki zamożności nie były brane pod uwagę w tym mechanizmie.

Zdaniem NIK sposób podziału środków oparty był na subiektywnych, nieprzejrzystych kryteriach, a jednym z głównych celów wprowadzonych korekt było zmniejszenie środków dla Warszawy i przekazanie ich innym, przede wszystkim małym gminom, nawet jeżeli gminy te miały w przeliczeniu na jednego mieszkańca większe dochody od Warszawy. NIK podziela opinię, że najbardziej logiczny byłby algorytm oparty o planowane dochody z PIT z uwzględnieniem wskaźnika zamożności, przy czym skala tej korekty powinna być porównywalna ze skalą korekty przewidzianą przy ustalaniu części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat do budżetu państwa na część równoważącą tej subwencji. Dodanie górnej i dolnej kwoty wsparcia było z punktu widzenia logiki proponowanych rozwiązań niezasadne i ukierunkowane na zmniejszenie środków Warszawy.

W powiatach podzielono środki w analogiczny sposób co w gminach, przy czym wysokość kwoty gwarantowanej ustalono na 408 000 zł, a limit na 163 200 000 zł.³⁵ Żadna jednostka nie osiągnęła tego limitu, co oznacza, że jego wprowadzenie nie miało sensu. Warszawa otrzymała 161 938 470 zł, czyli zaledwie o 1,3 mln zł mniej niż wynosił limit. Średnia kwota z puli środków dla powiatów wyniosła, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 43 zł. Największą kwotę, 91 zł, otrzymał powiat piaseczyński, a najmniejszą – 12 zł – powiat szydłowiecki. Warszawa otrzymała, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, kwotę niewiele mniejszą niż powiat piaseczyński (90 zł).

W województwach przyjęto kwotę gwarantowaną w wysokości 6 400 000 zł. Kwotę taką otrzymały cztery województwa: lubuskie, opolskie, podlaskie i świętokrzyskie. Natomiast limit ustalono na 38 400 000 zł.³⁶ Tak jak w przypadku gmin, limit dotyczył tylko jednego województwa – mazowieckiego.

³⁵ Zgodnie z art. 8 ust. 10 pkt 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw kwota środków finansowych na uzupełnienie subwencji ogólnej dla powiatu nie może być mniejsza niż 0,025% i większa niż 10% kwoty środków, o których mowa w ust. 4 pkt 2, dla wszystkich powiatów.

³⁶ Zgodnie z art. 8 ust. 10 pkt 3 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw kwota środków finansowych na uzupełnienie subwencji ogólnej dla województwa nie może być mniejsza niż 2,5% i większa niż 15% kwoty środków, o których mowa w ust. 4 pkt 3, dla wszystkich województw.

W wyniku zastosowania przez Ministerstwo Finansów mechanizmu podwójnie dyskryminującego województwo mazowieckie, znalazło się ono dopiero na piątym miejscu pod względem dodatkowych dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, mimo że miało zdecydowanie najwyższe planowane dochody z PIT (69 zł; drugie pod tym względem województwo dolnośląskie zaplanowało dochody z tego tytułu w wysokości 49 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca). Województwo mazowieckie było też, wraz z województwem śląskim, najbardziej narażone na negatywny efekt wprowadzenia programu *Polski Ład*, gdyż udział PIT w dochodach ogółem tych województw (bez dotacji na zadania zlecone) był najwyższy i przekraczał 11%.

Decyzję w sprawie wprowadzenia limitu dla województwa mazowieckiego i ustalenia jego wysokości zakomunikował Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów. Nie wynikała ona z analiz prowadzonych w tym ministerstwie. Sekretarz Stanu poinformował, że nie pamięta, dlaczego polecił dodatkowo zmniejszyć wsparcie dla tego województwa oraz dla Warszawy. Wcześniej Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów informował, że wprowadzenie minimalnych i maksymalnych wartości wsparcia zmniejszało dysproporcje dochodowe między samorządami z uwagi na to, że dodatkowe uzupełnienia dochodów – z racji ich wprowadzania w ciągu roku budżetowego – następowały co do zasady poza mechanizmami wyrównawczymi i równoważącymi. Podał, że przyjęte wartości realizowały idee zrównoważonego rozwoju i zmierzały generalnie do relatywnie większego wsparcia samorządów słabszych ekonomicznie, niestanowiących silnych ośrodków rozwoju gospodarczego.

Zdaniem NIK stosowanie ww. wartości w celu zmniejszania dysproporcji dochodowych było niecelowe. Istnieje grupa jednostek, którym zwiększono wsparcie do kwoty minimalnej, mimo że miały wysokie dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca, czasem nawet wyższe niż Warszawa, wobec której stosowano z kolei górne limity ograniczające wysokość wsparcia. Z tego powodu małych gmin nie można utożsamiać z jednostkami słabszymi ekonomicznie.

Warto zwrócić uwagę, że dodatkowe wsparcie z budżetu państwa zostało przekazane samorządom w grudniu 2021 r. Miało ono służyć dofinansowaniu zadań realizowanych w 2022 r. Jak wskazała NIK w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022, zaplanowanie w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 wydatków na zadania realizowane w latach następnych nastąpiło z pominięciem zasady realności budżetu państwa, która postuluje maksymalną precyzję w ustaleniu wielkości wydatków budżetowych na podstawie rzeczywistych potrzeb, jak również zaburzało przejrzystość i porównywalność budżetów w kolejnych latach. Wydatki budżetu państwa powinny mieć odzwierciedlenie w rzeczywistej realizacji zadań publicznych w danym roku budżetowym, a nie polegać jedynie na przesuwaniu środków z budżetu państwa do państwowych funduszy celowych lub innych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych*³⁷.

³⁷ Str. 45. Publikacja dostępna na stronie internetowej NIK pod adresem <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/012/KBF>

5.2.3. ZWIĘKSZENIE UDZIAŁU WE WPŁYWACH Z PIT W 2022 R.

Zgodnie z art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostki te miały otrzymać w 2022 r. dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w łącznej wysokości 13 673 000 000 zł.

Kwotę tę podzielono na dwie podstawowe części:

- 7 793 172 696 zł – proporcjonalnie do wysokości planowanych na 2023 r. dochodów samorządów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- 5 879 827 304 zł – jako uzupełnienie wpływów z PIT dla gmin, powiatów i województw, w których planowane na 2023 r. dodatkowe dochody z tego tytułu, pochodzące z podziału kwoty wskazanej w poprzednim *tiret*, były niższe odpowiednio od: 2 888 418,57 zł, 6 076 607,20 zł i 32 676 640,94 zł.

Wyżej wymienione środki przekazano samorządom w trzech ratach – w październiku, listopadzie i grudniu 2022 r.

W 2023 r. udziały gmin, powiatów i województw w dochodach z PIT miały wynieść odpowiednio 38,40%, 10,25% i 1,60%, czyli łącznie 50,25%³⁸. Ustalona na podstawie tych wielkości struktura podziału środków pomiędzy ww. trzy grupy samorządów wyniosła odpowiednio 76,42%, 20,40% i 3,18%.

Natomiast rzeczywista struktura podziału wyżej wskazanej, dodatkowej kwoty 7 793 172 696 zł była następująca:

- 73,37% przypadło w udziale gminom,
- 21,05% przypadło w udziale powiatom,
- 5,58% przypadło w udziale województwom.

Oznacza to, że gminy otrzymały o ponad 3 punkty procentowe mniejszy udział w powyższej kwocie, podczas gdy powiaty i województwa otrzymały większy udział niż wynikał ze struktury planowanych wpływów z PIT w 2023 r., odpowiednio o 0,65 i 2,40 punktu procentowego. Był to efekt ustalenia ww. kwoty w sposób odpowiadający wysokości części rozwojowej subwencji ogólnej obliczonej na 2023 r.

Zdaniem NIK powyższa różnica stanowi jeden z dowodów na to, że środki przekazane samorządom w 2022 r. jako dodatkowy udział w PIT nie stanowiły w rzeczywistości dodatkowego udziału we wpływach z tego podatku, lecz rodzaj subwencji ogólnej. Wypracowane przez Ministerstwo Finansów rozwiązanie nie miało uzasadnienia ekonomicznego ze względu na charakter tych środków, zbliżony do części rozwojowej subwencji ogólnej. Przyjęcie tego rozwiązania doprowadziło do zawyżenia o prawie 13,7 mld zł dochodów własnych w 2022 r. oraz równocześnie do zaniżenia dochodów transferowych.

Warto też zauważyć, że po podziale ww. kwoty na trzy części: gminną, powiatową i wojewódzką, każdą z tych części podzielono pomiędzy jednostki zgodnie z ich udziałem w wydatkach majątkowych odpowiednio gmin, powiatów i województw ogółem.

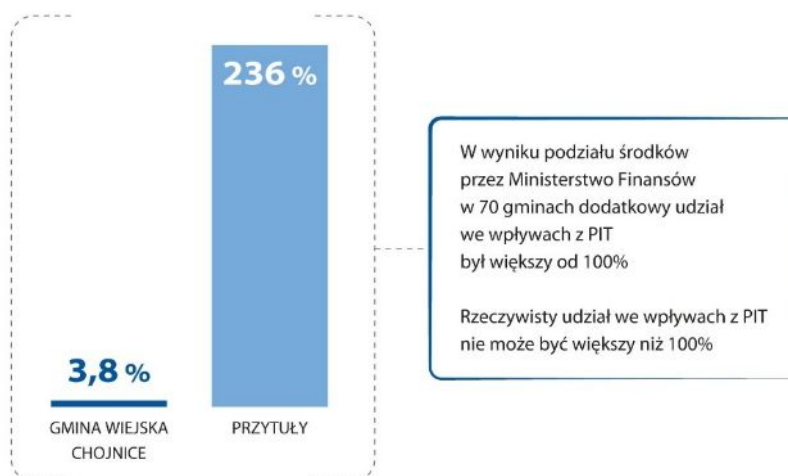
Porównując planowane na 2022 r. dochody poszczególnych gmin z tytułu PIT, obliczone jako 38,34% wpływów z tego tytułu od podatników zamieszkujących daną gminę, z dodatkowymi środkami z tytułu PIT obliczonymi na podstawie art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zaobserwowano duże zróżnicowanie jednostek pod względem dodatkowego udziału w PIT. Dodatkowy udział gmin w planowanych wpływach z PIT wyniósł średnio 9,5%.

³⁸ Art. 4 ust. 2, z zastrzeżeniem art. 89, art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, informacja Ministerstwa Finansów o wielkości udziału gmin we wpływach z podatku PIT w 2023 r. zamieszczona na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/finanse/wielkosc-udzialu-gmin-we-wplywach-z-podatku-pit-w-2023-r-wyniesie-3840>.

Najmniejszy dodatkowy udział w PIT – 3,8% – zaobserwowano w Chojnicach (gmina wiejska), a najwyższy – 235,9% – w Przytułach. Udział budżetu państwa we wpływach z PIT wynosił w 2022 r. 49,81%³⁹ i taki też udział można było maksymalnie przekazać poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, żeby miało sens nazywanie tych środków udziałem w PIT. Biorąc pod uwagę, że w 467 gminach dodatkowy udział przewyższał 49,81%⁴⁰, można wskazać, że nazywanie tych środków dodatkowym udziałem w PIT było nieuprawnione, gdyż całkowity udział w tym podatku nie mógł przekroczyć 100%. Co więcej, w przypadku 70 gmin kwota samego tylko dodatkowego udziału w PIT byłaby wyższa od 100% planowanych na obszarze tych jednostek wpływów w PIT. We wspomnianej wyżej gminie Przytuły łączny udział podstawowego i dodatkowego udziału w PIT byłby bliski trzykrotności całkowitych planowanych wpływów z PIT od podatników zamieszkujących tę gminę. Wskazuje to, że nazywanie dodatkowych środków przekazywanych samorządom na podstawie art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dodatkowym udziałem w PIT nie miało odzwierciedlenia w rzeczywistych wpływach. Środki te nie miały charakteru dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, do których zalicza się udział we wpływach z PIT, lecz stanowiły formę subwencji ogólnej z elementami dotacji celowej, jako że samorzady zostały zobligowane do przeznaczenia 15% tych środków w latach 2022-2027 na zadania wskazane w art. 70k ust. 1 ww. ustawy.⁴¹ Jednostki, które nie zastosują się do tego przepisu, mają – zgodnie z art. 70k ust. 3 przedmiotowej ustawy – utracić prawo do otrzymania w 2029 r. środków z rezerw subwencji ogólnej.

Infografika 5. Dodatkowy udział w PIT w 2022 r.

(art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

Warto wskazać, że nawet w przypadku, w którym samorzady otrzymałyby dodatkowy udział w PIT maksymalnie w kwocie równej udziałowi budżetu państwa z tego tytułu w planowanych wpływach od podatników zamieszkujących te jednostki (tj. 49,81%), to w dalszym ciągu nieuzasadnione

³⁹ 100% – 38,34% (udział gmin) – 10,25% (udział powiatów) – 1,60% (udział województw).

⁴⁰ Po uwzględnieniu dodatkowego udziału w PIT powiatów i województw, pomniejszającego możliwy do przekazania gminom udział budżetu państwa w PIT, liczba takich gmin byłaby jeszcze większa.

⁴¹ Zadania z zakresu poprawy efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii w rozumieniu art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1436, ze zm.) oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła lub energii ponoszonych przez odbiorców.

byłoby tak duże zróżnicowanie udziału w tych wpływach poszczególnych jednostek, a nawet same kryteria zróżnicowania tego udziału. Na przykład gmina wiejska Chojnice otrzymałaby najmniejszy z wszystkich gmin w Polsce udział w PIT wynoszący 42,17%, gmina o najwyższych dochodach w przeliczeniu na jednego mieszkańca, Kleszczów, otrzymałaby udział wynoszący 54,21%, a wspomniana wyżej gmina Przytuły – udział wynoszący 88,15%.

W powiatach dodatkowe dochody z puli dla powiatów odpowiadały średniemu udziałowi we wpływach z PIT w wysokości 2,6%, przy czym w powiecie sejneńskim otrzymana kwota odpowiadała zwiększonemu udziałowi we wpływach z PIT na poziomie 22%, a w mieście na prawach powiatu Tychy – udziałowi w wysokości zaledwie 1,4%. Mimo że w przypadku powiatów zróżnicowanie dodatkowych udziałów było dużo mniejsze niż w przypadku gmin, to – zdaniem NIK – również było na tyle wysokie (kilkunastokrotne), że nie znajdowało to uzasadnienia w sytuacji finansowej poszczególnych jednostek. Trudno też znaleźć uzasadnienie dla przyznania najmniejszego dodatkowego udziału we wpływach powiatów z PIT Tychom, w których wskaźnik dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca był w 2022 r. niższy niż w 22 innych jednostkach.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów argumentował, że do ustalenia dochodu z tytułu PIT nie ma znaczenia wysokość podatku zapłaconego przez podatników zamieszkałych na obszarze danej gminy, powiatu lub województwa. Podał też, że forma zasilenia samorządów w dodatkowe środki wiązała się z możliwościami legislacyjnymi. W 2022 r. nie było możliwości przekazania dodatkowych środków w formie uzupełnienia subwencji, ponieważ nie dokonano nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2022.

NIK wskazuje, że brak związku pomiędzy wysokością podatku płaconego przez podatników z obszaru danej jednostki samorządu terytorialnego a dochodami budżetu tej jednostki oznacza, że dochodów tych nie można nazywać udziałem we wpływach z PIT, a w konsekwencji zaliczać do dochodów własnych, które powinny być powiązane z aktywnością danej jednostki, a szerzej z aktywnością gospodarczą i bazą podatkową na jej terenie. Brak takich związków potwierdza, że transfer środków, nazywany zgodnie z art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dodatkowym udziałem w PIT, w rzeczywistości miał charakter subwencji ogólnej, rozdzielonej między samorządy w oparciu o kryteria określone przez państwo. Jeżeli w 2022 r. nie dokonano nowelizacji ustawy budżetowej, to nie oznacza, że transfer środków mający charakter subwencji ogólnej przestawał być subwencją. To, że określone dochody są zaliczane do dochodów własnych, a inne do subwencji, powinno zależeć od charakteru ekonomicznego tych dochodów. Jeżeli występowała potrzeba zasilenia jednostek samorządu terytorialnego dodatkowymi środkami z budżetu państwa, to należało dokonać nowelizacji tego budżetu i zwiększyć limit subwencji ogólnej, zamiast przypisywać samorządom fikcyjne dochody własne.

5.2.4. UZUPEŁNIENIE SUBWENCJI OGÓLNEJ I ŚRODKI Z JEJ REZERWY W 2023 ROKU

Zgodnie z art. 70o⁴² ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, samorzady miały otrzymać w 2023 r. dodatkowe dochody z budżetu państwa z tytułu subwencji ogólnej w łącznej wysokości 14 083 303 tys. zł. Na dochody te składały się kwoty w wysokości:

- 7 500 000 tys. zł, która podlegała podziałowi w sposób określony w art. 70p między jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2023 r.,
- 3 500 000 tys. zł, która podlegała podziałowi w sposób określony w art. 70q między gminy, powiaty i województwa, w których dochody, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, były niższe od 110% średnich dochodów odpowiednio wszystkich gmin, powiatów i województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju,
- 2 000 000 tys. zł, która podlegała podziałowi między gminy w sposób określony w art. 70r,
- 935 437 tys. zł – na zwiększenie rezerwy subwencji ogólnej, o którym mowa w art. 70s, z przeznaczeniem na nagrodę specjalną, o której mowa w art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela⁴³,
- 147 866 tys. zł – na zwiększenie rezerwy, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w związku ze zwiększeniem odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli.

NIK przeanalizowała podział trzech pierwszych kwot w łącznej wysokości 13 mld zł.

Podział kwoty 7,5 mld zł

Podział kwoty 7,5 mld zł

Kwota 7,5 mld zł została podzielona pomiędzy trzy rodzaje jednostek – gminy, powiaty i województwa – proporcjonalnie do ich dochodów ustalonych na rok 2023 z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Kwota dla gmin miała być podzielona pomiędzy poszczególne jednostki proporcjonalnie do wysokości ich dochodów, ustalonych na rok 2023 z tytułu udziału we wpływach z PIT, przy czym jednostkowe wsparcie nie mogło być niższe niż 1500 tys. zł ani wyższe niż 100 000 tys. zł. Odpowiedni algorytm podziału dodatkowych dochodów miał obowiązywać również dla powiatów, przy czym dochody te nie mogły być niższe niż 3400 tys. zł ani wyższe niż 55 000 tys. zł, oraz dla województw, w przypadku których dochody te nie mogły być niższe niż 10 000 tys. zł ani wyższe niż 35 000 tys. zł. Z analizy obliczeń wynika, że zostały one przeprowadzone prawidłowo.

Przyjęcie kwot gwarantowanych, zwiększających wielkość minimalnego dofinansowania niektórych samorządów, i górnych limitów obniżających kwotę maksymalnego dofinansowania spowodowało, że poszczególne gminy, powiaty i województwa różniły się znacząco pod względem skali dodatkowego wsparcia w stosunku do planowanych dochodów z PIT.

W przypadku gmin średnie wsparcie z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej, przekazane zgodnie z art. 70o ust. 2 pkt 1 i art. 70p ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, odpowiadało udziałowi w planowanych na 2023 r. wpływach z PIT w wysokości 5,6%. Jednakże ze względu na ustanowienie gwarantowanej kwoty i limitu wsparcia, jego rzeczywista skala znacząco się różniła między gminami. Wsparcie zaplanowane do przekazania Warszawie odpowiadało wielkości jej udziału w PIT równego zaledwie 0,8%, czyli było

⁴² Art. 70o – 70u dodane do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1586).

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 984, ze zm.

blisko siedmiokrotnie mniejsze, w stosunku do planowanych wpływów z PIT, niż w przypadku średniej dla gmin. Relatywnie niskie wsparcie ustalono również dla Krakowa i Wrocławia. Z drugiej strony dodatkowe wsparcie zaplanowane dla gmin Przytuły i Krempana było wyższe od 100% udziału tych gmin we wpływach z PIT, co oznacza, że jednostki te otrzymały większe wsparcie tylko z tego jednego tytułu niż otrzymałyby w sytuacji, gdyby wpływy z PIT od podatników z tych gmin w całości stanowiły ich dochody. Wsparcie zaplanowane dla gminy Przytuły odpowiadało 142 razy większemu udziałowi tej gminy we wpływach z PIT niż wsparcie zaplanowane dla Warszawy w stosunku do planowanych na jej rzecz wpływów z tego podatku. Łącznie 195 gmin miało otrzymać dodatkowe wsparcie wyższe niż ich planowane wpływy z PIT.

Dane te wskazują na skrajnie nierówne podejście przy podziale pomiędzy gminy środków, które zgodnie z art. 70o ust. 2 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego miały być podzielone „proporcjonalnie do dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych”. Skrajnie nieproporcjonalny podział środków został uwzględniony w przyjętym przez Radę Ministrów projekcie ustawy, uchwalonym przez Sejm⁴⁴. Nałożenie górnego limitu kwotowego oznaczało, że na przyjętym rozwiązaniu traciły przede wszystkim duże miasta (Warszawa, Wrocław, Kraków), a nie jednostki najbogatsze, charakteryzujące się najwyższymi dochodami w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Chociaż dysproporcje w podziale środków pomiędzy poszczególne powiaty były dużo niższe niż w przypadku gmin, to w dalszym ciągu były znaczące. Najmniejsze wsparcie, w stosunku do planowanych wpływów z PIT, ponownie otrzymała Warszawa. Wysokość tego wsparcia odpowiadała udziałowi Warszawy we wpływach z PIT (w części powiatowej) równemu 0,5%, skala wsparcia była więc trzykrotnie mniejsza niż średnio w powiatach. Dla porównania najwyższe wsparcie w relacji do planowanych dochodów z PIT otrzymał powiat sejneński. Wsparcie to odpowiadało udziałowi we wpływach z PIT równemu 12,2%, było więc w relacji do tego udziału 26-krotnie większe niż wsparcie dla Warszawy. W przypadku dwóch powiatów – sejneńskiego i bieszczadzkiego – kwota wsparcia była wyższa od ich planowanych dochodów z PIT.

Średnie wsparcie dla województw z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej, przekazane w związku z art. 70o ust. 2 pkt 1 i art. 70p ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, odpowiadało udziałowi w planowanych na 2023 r. wpływach z PIT w wysokości 0,2%. Wysokość tego wsparcia odpowiadała, tak jak w przypadku gmin i powiatów, zwiększeniu udziału województw w PIT o 14,5%.

W przypadku województw dysproporcje w podziale środków pomiędzy poszczególne jednostki, w relacji do planowanych dochodów z PIT, były dużo niższe niż w przypadku powiatów i – zwłaszcza – gmin. Wsparcie przeznaczone dla województwa mazowieckiego odpowiadało wielkości udziału we wpływach z PIT w wysokości około 0,2%, tyle samo (w zaokrągleniu) co wsparcie przeznaczone dla województw: dolnośląskiego, małopolskiego, śląskiego, wielkopolskiego, pomorskiego, łódzkiego i kujawsko-pomorskiego. Najwyższe wsparcie w relacji do planowanych dochodów z PIT otrzymało województwo opolskie. Wysokość tego wsparcia odpowiadała udziałowi we wpływach z PIT równemu około 0,5%. Relatywne wsparcie dla województwa opolskiego było około 3 razy większe niż w przypadku województwa mazowieckiego.

Podział kwoty 3,5 mld zł

Podział kwoty 3,5 mld zł

Zgodnie z art. 70q ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ww. kwota podlegała podziałowi pomiędzy gminy, powiaty i województwa proporcjonalnie do wysokości udziału kwoty dochodów ustalonych na 2023 r. z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych gmin,

⁴⁴ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3323>

powiatów i województw w łącznej kwocie dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z tego tytułu. Zasady podziału kwoty na trzy główne części są więc takie same jak w przypadku podziału kwoty 7,5 mld zł.

Zasady podziału kwoty 2 674 626 866 zł dla gmin zostały określone w art. 70q ust. 2 i 3 ww. ustawy. Kwotę tę należało rozdzielić między gminy, w których dochody podatkowe, powiększone o wskazane w tym przepisie części subwencji ogólnej oraz pomniejszone o wpłaty, o których mowa w art. 29 tej ustawy⁴⁵, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były niższe od 110% średnich dochodów wszystkich gmin z tych samych tytułów, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. Ww. kwotę miano rozdzielać proporcjonalnie do udziału kwoty stanowiącej wyrównanie do 110% średnich dochodów w łącznej kwocie tego wyrównania dla gmin spełniających warunek wsparcia. W analogiczny sposób podzielono środki pomiędzy powiaty i województwa. Obliczenia zostały wykonane poprawnie, w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego i dane opublikowane wcześniej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów dotyczące planowanych: kwot subwencji, udziałów we wpływach z PIT i CIT oraz wpłat do budżetu państwa na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej.

Podział kwoty 2 mld zł

Podział kwoty 2 mld zł

Zgodnie z art. 70o ust. 2 pkt 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dla gmin przeznaczono dodatkowe środki w łącznej wysokości 2 mld zł. Sposób podziału tych środków wskazano w art. 70r tej ustawy. Kwota 750 mln zł miała zostać rozdzielona między gminy o liczbie mieszkańców od 10 001 do 40 000, kwota 1000 mln zł – pomiędzy gminy o liczbie mieszkańców od 40 001 do 100 000, a kwota 250 mln zł – pomiędzy gminy o liczbie mieszkańców od 101 000 do 150 000, proporcjonalnie do udziału wydatków majątkowych gminy w wydatkach majątkowych wszystkich gmin z danej grupy w latach 2020-2022.

Należy zauważyć, że z podziału środków zostały wykluczone gminy o liczbie mieszkańców do 10 tys. i powyżej 150 tys. Takie rozwiązanie było dyskryminujące dla małych i dla największych gmin, a w szczególności dla tych jednostek, które nie otrzymały żadnych środków z tego tytułu mimo zbliżonej liczby mieszkańców do gmin, które takie wsparcie otrzymały. Na przykład środki przyznano gminie Grębów, zamieszkaną przez 10 010 mieszkańców, a nie przyznano gminie Bieliny zamieszkaną przez 9984 mieszkańców. W tym wypadku różnica 26 mieszkańców przesądziła o tym, że jedna gmina otrzymała wsparcie, a druga już nie. Podobnie środki przyznano dla Bytomia zamieszkanego przez blisko 150 tys. osób, a nie przyznano dla Zabrze zamieszkanego przez niewiele więcej osób.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów podał, że podział środków pomiędzy samorządy dokonany na podstawie art. 70r ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego powinien być rozpatrywany łącznie z innymi rozwiązaniami wprowadzonymi ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw. Przepis art. 70p ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadził minimalne kwoty wsparcia gmin, powiatów i województw, na czym w szczególności skorzystały gminy o mniejszej liczbie ludności. Natomiast gminy powyżej 150 tys. mieszkańców otrzymały środki na podstawie art. 70u tej ustawy. Ponadto gminy do 10 tys. mieszkańców lub powyżej 150 tys. mieszkańców otrzymały z budżetu państwa dodatkowe środki z rezerwy subwencji ogólnej.

Odnosząc się do tych informacji, należy wskazać na nadmierne skomplikowanie i związaną z nim nieprzejrzystość systemu wsparcia finansowego samorządów. Podział środków, o których mowa w art. 70r ustawy o dochodach jednostek

⁴⁵ Obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej.

samorządu terytorialnego, odbywał się zgodnie z innymi kryteriami niż podział środków, o których mowa w art. 70p tej ustawy. Jeszcze inne kryteria obowiązywały przy podziale środków, o których mowa w art. 70u, przeznaczonych nie tylko dla gmin o liczbie mieszkańców powyżej 150 tys. Co ważniejsze, największe miasta tych środków w ogóle nie otrzymały. Wykluczanie części gmin z podziału środków tylko dlatego, że jednostki te mogły skorzystać z innego narzędzia wsparcia świadczy o niedopracowaniu tych rozwiązań, zwłaszcza że nie wyjaśniono, dlaczego za przedział wsparcia, o którym mowa w art. 70r ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wybrano 10 tys. – 150 tys. mieszkańców, a nie jakiś inny.

Gdyby kryterium wydatków majątkowych z lat 2020-2022 zastosować nie tylko do gmin wymienionych w art. 70r ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ale także do gmin do 10 tys. mieszkańców i powyżej 150 tys. mieszkańców, oraz gdyby wziąć pod uwagę także inne środki wskazane w wyjaśnieniach przez Dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego⁴⁶, to i tak okazałoby się, że gminy o liczbie mieszkańców przekraczającej 150 tys. otrzymały zaledwie 13,9% dodatkowych środków, mimo że ich udział w wydatkach majątkowych gmin wynosił 27,5%. Wyniki te świadczą o tym, że nieprzyznanie dużym miastom środków, o których mowa w art. 70r ww. ustawy, nie zostało im zrekompensowane wyższym udziałem w podziale innych środków.

Decyzje dotyczące podziału dodatkowych środków pomiędzy samorządy zapadły, podobnie jak w latach wcześniejszych, poza Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego, właściwym w sprawie wypracowania odpowiednich rozwiązań. Pomysł, żeby z podziału środków, o których mowa w art. 70r ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wyłączyć jednostki o liczbie mieszkańców do 10 tys. osób i powyżej 150 tys. osób, był sugestią nadzorującego departament Sekretarza Stanu, po konsultacjach z jego przełożonymi. W pierwszym wariantcie proponowanym przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego i zaakceptowanym przez Sekretarza Stanu nie było takich rozwiązań. Także ustalenie konkretnych przedziałów, do których było kierowane wsparcie finansowe, nie było efektem obliczeń w tym departamencie.

Podział środków w wysokości 2 mld zł pomiędzy trzy ww. grupy gmin⁴⁷ został przeprowadzony według innych kryteriów niż podział środków wewnątrz każdej z tych grup. Ten drugi podział przeprowadzono proporcjonalnie do udziału wydatków majątkowych, natomiast alokacja środków pomiędzy trzy grupy miała charakter uznaniowy, niewynikający z obliczeń. Warto zauważyć, że po zsumowaniu wydatków majątkowych gmin za lata 2020-2022 (w gminach od 10 001 do 150 000 mieszkańców) struktura tych wydatków według trzech grup gmin określonych ze względu na liczbę mieszkańców wyglądała następująco:

- wydatki majątkowe gmin o liczbie mieszkańców od 10 001 do 40 000 stanowiły 65,2% sumy,
- wydatki majątkowe gmin o liczbie mieszkańców od 40 001 do 100 000 stanowiły 23,9% sumy,
- wydatki majątkowe gmin o liczbie mieszkańców od 100 001 do 150 000 stanowiły 10,9% sumy.

Natomiast w art. 70r ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazano następujący podział środków pomiędzy te trzy grupy:

- gminom o liczbie mieszkańców od 10 001 do 40 000 przyznano 37,5% środków,
- gminom o liczbie mieszkańców od 40 001 do 100 000 przyznano 50% środków,

⁴⁶ Środki, o których mowa w art. 70p, 70t i 70u ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁴⁷ 10-40 tys. mieszkańców, 40-100 tys. mieszkańców i 100-150 tys. mieszkańców.

- gminom o liczbie mieszkańców od 100 001 do 150 000 przyznano 12,5% środków.

Z porównania tych dwóch struktur wynika, że gminom o liczbie mieszkańców od 40 001 do 100 000 przyznano nieproporcjonalnie dużo większe wsparcie niż wynikało ze struktury wydatków majątkowych. Odbyło się to kosztem gmin o liczbie mieszkańców od 10 001 do 40 000. Wsparcie tych gmin było aż o 27,7 punktów procentowych niższe niż wynikało ze struktury wykonania wydatków majątkowych w latach 2020-2022, według trzech omawianych grup gmin, natomiast wsparcie dla gmin o liczbie mieszkańców od 40 001 do 100 000 było o 26,1 punktów procentowych wyższe niż wynikało z tej struktury, a wsparcie dla gmin o liczbie mieszkańców od 100 001 do 150 000 było wyższe o 1,6 punktu procentowego.

Podczas kontroli Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów poinformował, że średnie gminy mają bardzo duże znaczenie w rozwoju kraju. Wsparcie dla takich jednostek powinno przyczynić się do wzmocnienia ich potencjału ekonomicznego, poprawić ich funkcjonowanie i być zachętą do aktywności w regionie.

Zdaniem NIK dla rozwoju kraju duże znacznie mają wszystkie gminy, nie tylko średnie, ale również małe, a także duże miasta. Jeżeli za kryterium podziału środków pomiędzy poszczególne gminy przyjęto wydatki majątkowe zrealizowane w trzech poprzednich latach, to trudno znaleźć uzasadnienie, dla którego podział środków pomiędzy trzy wyróżnione w art. 70r ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego grupy gmin opierał się na innym, nieprzejrzywym kryterium.

Warto zauważyć, że wyjaśnienie odnoszące się do konstrukcji algorytmu podziału środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w 2020 r. dostarczało argumentów na rzecz odwrotnego działania. Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego wskazał bowiem odnośnie tamtych środków, że algorytm podziału zawierający gwarantowaną kwotę wsparcia dla małych gmin i limit wsparcia dla największych miast wpisywał się w zasadę zrównoważonego rozwoju. Szczególnie wspierano wówczas gminy mniejsze, mające, zdaniem Dyrektora, mniejsze szanse na rozwój. Takie podejście miało przyczynić się do większej aktywności ekonomicznej w małych jednostkach oraz do szybszego ich rozwoju.

Ministerstwo Finansów, po wprowadzeniu do arkusza obliczeniowego skorygowanych danych o wydatkach majątkowych gmin w latach 2020-2022 i liczbie ludności według stanu na 31 grudnia 2022 r.⁴⁸, prawidłowo obliczyło kwoty wsparcia dla poszczególnych gmin.

Skutki finansowe algorytmu podziału środków zastosowanego w 2023 r.

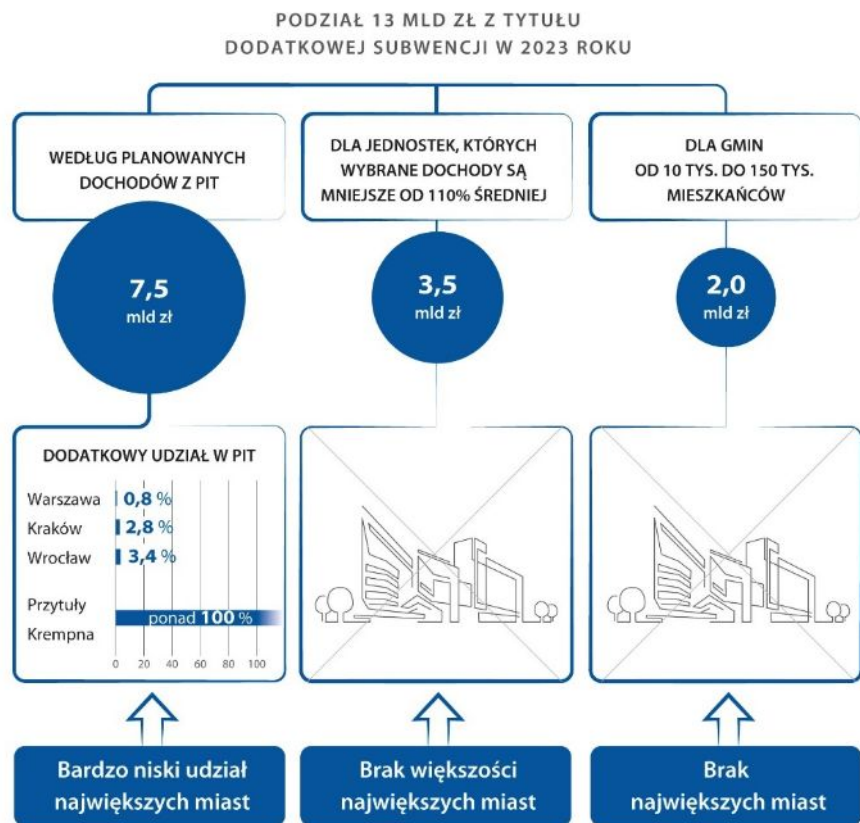
Podsumowując analizę dotyczącą wszystkich wyżej wymienionych elementów wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego w 2023 r., należy wskazać, że łączna skala tego wsparcia dla poszczególnych jednostek była bardzo zróżnicowana. Odnosząc te środki do planowanych wpływów z PIT, można wskazać, że spośród gmin relatywnie najmniejsze wsparcie przyznano Warszawie⁴⁹, dla której dodatkowe środki stanowiły odpowiednik zwiększenia udziałów we wpływach z PIT o 0,8%. W przypadku Krakowa środki te stanowiły odpowiednik zwiększenia udziałów w PIT o 2,8%, a w przypadku Wrocławia – o 3,4%. Z drugiej strony w przypadku dwóch gmin – Przytuły i Krempna – dodatkowe wsparcie było wyższe niż wyniosłyby dochody tych jednostek z PIT w przypadku, gdyby miały one udział w wpływach z tego podatku równy 100%. W 11 gminach dodatkowe środki z budżetu państwa odpowiadały ich udziałowi w planowanych dochodach z PIT w wysokości od 80% do 100%⁵⁰.

⁴⁸ Zgodnie z art. 70o ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁴⁹ Z puli przeznaczonej dla gmin, czyli bez puli dla powiatów.

⁵⁰ Wśród 13 gmin, w których dodatkowe dochody były wyższe niż wyniosłyby udział w planowanych wpływach z PIT równy 80%, jedna gmina była z województwa

Infografika 6. Podział 13 mld zł z tytułu dodatkowej subwencji w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

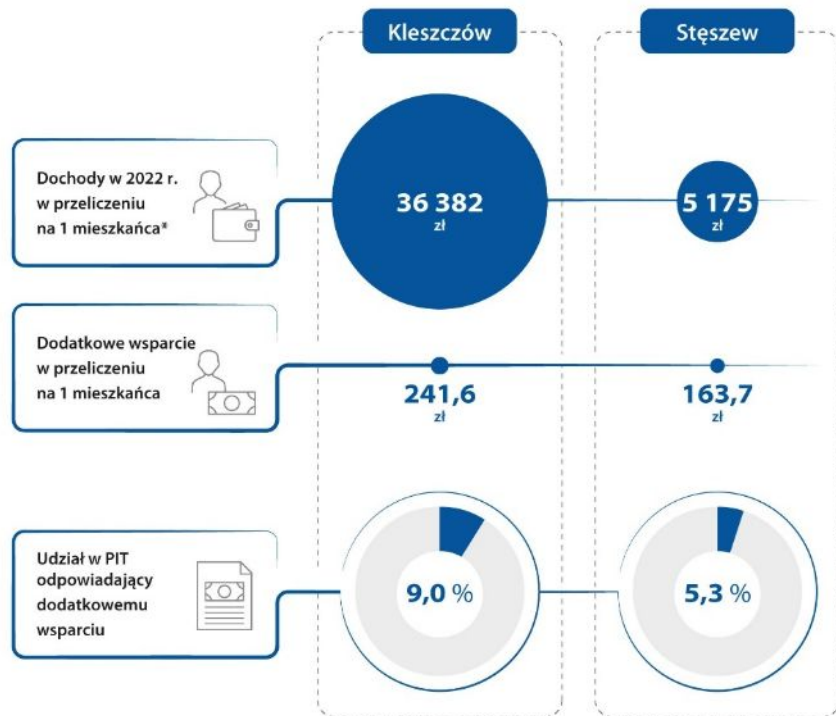
Warto zauważyć, że gmina o najwyższych dochodach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w Polsce⁵¹, czyli Kleszczów, otrzymała wyższe wsparcie, zarówno w relacji do planowanych dochodów z PIT, jak i w relacji do liczby mieszkańców, niż gminy o znacznie niższym potencjale dochodowym lub planowanych dochodach z PIT. Wsparcie Kleszczowa odpowiadało bowiem udziałowi w PIT w wysokości 9%, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosło 241,6 zł. Natomiast w przypadku gminy Stęszew, której dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowiły w 2022 r. zaledwie 14% analogicznych dochodów gminy Kleszczów, dodatkowe wsparcie odpowiadało jej udziałowi w PIT w wysokości 5,3%, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosło 163,7 zł.

Powyższe ustalenia wskazują, że głównym celem wsparcia nie było ani zrekomensowanie gminom niższych wpływów z PIT na skutek zmian systemowych, ani zmniejszenie różnicowania pomiędzy bogatymi i biednymi gminami. Niewątpliwie najbardziej poszkodowanymi jednostkami w podziale środków były duże miasta, a zwłaszcza Warszawa, Kraków i Wrocław, które – mimo że nie są jednostkami o najwyższych dochodach w przeliczeniu na jednego mieszkańca – to otrzymały relatywnie najmniej środków.

warmińsko-mazurskiego, trzy z województwa lubelskiego, dwie z województwa podkarpackiego i aż siedem z województwa podlaskiego.

⁵¹ Bez dotacji celowych na zadania zlecone, wyłączonych z analizy.

Infografika 7. Dodatkowe wsparcie dla gmin Kleszczów i Stęszew w 2023 r. z podziału 13 mld zł



* Bez dotacji celowych na zadania zlecone

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

Warto podkreślić, że początkowo algorytm opracowany w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego zawierał inne elementy, gdyż oparty był głównie na wpływach z PIT, a także zawierał propozycje, żeby wzmocnić gminy, które mają na swoim terenie ograniczenia związane z ochroną przyrody, oraz powiaty, w których wystąpiły największe potrzeby wydatkowe z zakresu pomocy społecznej. Propozycje te otrzymały wstępną akceptację ze strony nadzorującego departament Sekretarza Stanu, ale ostatecznie algorytm, na skutek konsultacji z Prezesem Rady Ministrów i Sekretarzem Stanu w KPRM, szefem Gabinetu Politycznego Prezesa Rady Ministrów, został całkowicie zmieniony.

5.2.5. EFEKT ZASTOSOWANIA LIMITU KWOTOWEGO DLA WARSZAWY I INNYCH DUŻYCH JEDNOSTEK W LATACH 2020, 2021 I 2023

W latach 2020, 2021 i 2023 ograniczono wsparcie dla dużych jednostek poprzez stosowanie kwotowych limitów. Rozwiązanie to dyskryminowało samorządy, które nie były jednostkami o najwyższych dochodach w przeliczeniu na jednego mieszkańca, lecz wyróżniały się liczbą mieszkańców. W szczególnym stopniu działania te dotyczyły Warszawy, czyli jednego z miast najbardziej narażonych na utratę części dochodów w wyniku wprowadzenia programu *Polski Ład*. W 2021 r. Minister Finansów, w porozumieniu z kierownictwem KPRM i Prezesem Rady Ministrów, ustalił limit wsparcia dla gmin na takim poziomie, żeby część dochodów utraciła tylko Warszawa. W innych latach stratne były także inne duże miasta, takie jak Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin i Wrocław. Tylko w wyniku wprowadzenia limitów kwotowych Warszawa utraciła w omawianych latach ponad 790 mln zł, warto jednak pamiętać, że oprócz limitów kwotowych wprowadzono także inne narzędzia ograniczające wsparcie

dla dużych miast. Na przykład Gdańsk, Warszawa, Wrocław, Kraków, Lublin należały do samorządów, którym nie przyznano wsparcia w otwartych naborach konkursowych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Inne rozwiązanie wykluczające duże miasta z podziału środków zostało opisane w podrozdziale 5.1.8 i dotyczyło podziału kwoty 2 mld zł, o której mowa w art. 70o ust. 2 pkt 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ograniczanie dużym miastom kwot dodatkowego wsparcia stoi w sprzeczności z celami przyświecającymi wprowadzeniu art. 41 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z tym przepisem, dla gminy powstałej z połączenia dwóch lub większej liczby gmin, w drodze zgodnych uchwał, podwyższa się na okres 5 lat wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, żeby zachęcić gminy do łączenia się w większe jednostki. Natomiast rozwiązania wprowadzane w latach 2020-2023 wskazywały, że bycie dużą jednostką było cechą niepożądaną dla autorów tych rozwiązań. Był to jeden z przykładów niekonsekwencji w stosowaniu różnych instrumentów finansowego wsparcia samorządów. Inne takie przykłady można znaleźć w następujących podrozdziałach.

Poprzez wprowadzenie limitów kwotowych, ograniczono także o ponad 19 mln zł wsparcie dla Województwa Mazowieckiego.

Infografika 8. Jednostki samorządu terytorialnego, którym zmniejszono dodatkowe wsparcie finansowe poprzez wprowadzenie limitów kwotowych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów poinformował, że rozwiązanie to było realizacją idei zrównoważonego rozwoju i zmierzało generalnie do relatywnie większego wsparcia samorządów słabszych ekonomicznie. Sekretarz Stanu nadzorujący ten departament dodał, że duże miasta mają większe możliwości w pozyskiwaniu dochodów, a zatem można było uznać, że mniejsze jednostki wymagają większego wsparcia.

Odnosząc się do powyższych stwierdzeń, w szczególności dotyczących potrzeby zapewnienia zrównoważonego rozwoju, należy podkreślić, że w działaniach Rady Ministrów, w tym Ministra Finansów odpowiedzialnego za przygotowanie algorytmów wsparcia finansowego samorządów, dostrzec można niekonsekwencję. Z jednej strony uznano, że dużym miastom, w tym w szczególności Warszawie, należy ograniczyć wysokość wsparcia, gdyż równe potraktowanie dużych miast i pozostałych gmin prowadziłoby do nierównoważonego rozwoju. Z drugiej zaś strony we wrześniu 2023 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Rządowy program wsparcia rozwoju miasta stołecznego Warszawy

na lata 2023-2030⁵². W uzasadnieniu projektu tej uchwały⁵³ wskazano, że jest ona opracowywana w związku z realizacją przyjętej przez Rząd RP „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)”, w której jako jeden z celów rozwojowych Polski do 2030 r. wskazany został rozwój zrównoważony terytorialnie. Jego priorytetem jest włączenie w procesy rozwojowe wszystkich terytoriów. Strategia wskazuje, że przejawem słabości największych polskich aglomeracji jest ich niska pozycja konkurencyjna na tle Unii Europejskiej. Wśród deficytów wymieniane są m.in.: ograniczona dostępność transportowa wewnątrz ich obszarów funkcjonalnych, kwestia organizacji transportu zbiorowego, niewystarczająca jakość środowiska. Program ma na celu zwiększenie możliwości rozwoju miasta stołecznego Warszawy i podniesienie jakości życia jego mieszkańców poprzez wsparcie finansowe wskazanych w nim zadań własnych z zakresu polityki rozwoju.

Infografika 9. Dodatkowe wsparcie dla Warszawy w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli

A zatem najpierw, od 2020 r. do lipca 2023 r. ograniczono wsparcie dla Warszawy, uzasadniając to potrzebą zapewnienia zrównoważonego rozwoju, a następnie we wrześniu 2023 r. Rada Ministrów postanowiła, że w celu zapewnienia rozwoju zrównoważonego terytorialnie należy ustanowić program wsparcia dla Warszawy na lata 2023-2030. Ustanowienie tego programu oraz treść jego uzasadnienia świadczą o niecelowości działań Ministra Finansów prowadzonych w porozumieniu z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w zakresie ograniczania Warszawie i innym polskim aglomeracjom wsparcia w okresie objętym kontrolą.

⁵² Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 5 września 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Rządowy program wsparcia rozwoju miasta stołecznego Warszawy na lata 2023-2030" (M.P. poz. 1020).

⁵³ <https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-pod-nazwa-rzadowy-program-wsparcia-rozwoju-miasta-stolecznego-warszawy-na-lata-20232030>. Dostęp w dniu 17 grudnia 2023 r.

5.3. ZMIANY SYSTEMU DOCHODÓW SAMORZĄDOWYCH

W ostatnich latach wprowadzono kilka istotnych zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Na szczególną uwagę zasługuje zmiana sposobu planowania dochodów z tytułu PIT i CIT oraz rozszerzenie zakresu subwencji ogólnej o część rozwojową.

5.3.1. ZMIANA SPOSOBU PLANOWANIA WPŁYWÓW Z PIT I CIT ORAZ POZBAWIENIE NIEKTÓRYCH SAMORZĄDÓW NALEŻNYCH DOCHODÓW Z CIT

W 2021 r., w reakcji na projektowane zmiany podatkowe w ramach programu *Polski Ład*, opracowano projekt ustawy wprowadzającej istotne zmiany w zakresie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, tj. projekt ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład⁵⁴. W uzasadnieniu do tego projektu podano, że proponowane rozwiązania mają na celu m.in. zwiększenie stabilności i przewidywalności dochodów samorządowych, tak by były one mniej narażone na wahania koniunktury gospodarczej oraz skutki wprowadzanych zmian prawnych. Proponowane rozwiązania zostały przyjęte przez Sejm w ustawie z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Jednym z tych rozwiązań jest przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego udziałów w podatkach PIT i CIT w równych miesięcznych ratach ustalonych w oparciu o planowane na dany rok budżetowy wpływy, a nie jak dotychczas – na podstawie bieżących wpływów podatkowych.

Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem, od 2022 r. globalna kwota dochodów samorządu terytorialnego z podatków PIT i CIT bazuje na planowanych na dany rok wpływach, a nie na ich wykonaniu. W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy wskazano, że dzięki temu jednostki samorządu terytorialnego będą pewne otrzymania zaplanowanych dochodów z tych podatków, niezależnie od koniunktury gospodarczej roku budżetowego czy terminów rozliczeń podatków. Rozwiązaniu temu towarzyszy mechanizm korekty dochodów (korekta *ex post*), działający w razie zawyżenia lub zaniżenia prognozy, przy czym wyrównanie następuje z dwuletnim opóźnieniem.

Rozwiązanie takie rodzi jeden poważny problem. Z danych za ostatnie dziesięć lat (2013-2022) wynika, że w praktyce dużo częściej występuje sytuacja, w której zrealizowane wpływy podatkowe z PIT i CIT są wyższe od planowanych. Jedynie w latach 2013 i 2020 wpływy z PIT okazały się niższe od prognozowanych na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej, przy czym 2020 r. był wyjątkowy ze względu na pojawienie się w jego trakcie epidemii COVID-19. W pozostałych ośmiu latach dochody z PIT były niedoszacowane na etapie ich planowania. W przypadku CIT sytuacja taka miała miejsce w tym okresie sześciokrotnie. Przestrzeganie zasady ostrożnego planowania budżetu państwa jest uzasadnione, gdyż konsekwencje niedoszacowania dochodów są znacznie mniej poważne dla finansów państwa niż konsekwencje zaplanowania zbyt dużych dochodów. W pierwszej sytuacji do budżetu państwa wpływają po prostu wyższe dochody niż zaplanowano. Natomiast dla samorządów, po zmianie sposobu obliczania ich wpływów z PIT i CIT, niedoszacowanie tych wpływów oznacza, że otrzymają w danym roku mniejszy udział w podatkach dochodowych niż wynika z art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2 i art. 89 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a wyrównanie nastąpi dopiero po dwóch latach. Zauważyć należy, że w przypadku występowania wysokiej inflacji otrzymane wyrównanie nie będzie w pełni rekompensowało ubytku dochodów ze względu na utratę wartości pieniądza. Ponadto w warunkach znaczącego niedoszacowania inflacji na etapie

⁵⁴ Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów z okresu od 21 listopada 2019 r. do 27 listopada 2023 r.: UD272.

planowania na rok kolejny dochodów z PIT i CIT dojść może do sytuacji, w której wzrost wydatków będzie znacznie większy od wzrostu planowanych dochodów z tych podatków, co stawiałoby samorządy w trudnej sytuacji finansowej, gdyż dochody z PIT (gminy i powiaty) i CIT (województwa) stanowią główne źródło ich dochodów własnych.

Sytuacja taka nastąpiła już w pierwszym roku obowiązywania nowych zasad ustalania dochodów z PIT i CIT, czyli w 2022 r. Przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2022 przyjęto bowiem prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w wysokości 103,3%, natomiast średnioroczna inflacja w 2022 r. wyniosła 14,4%, co oznacza, że była wyższa od prognozowanej o 11,1 punktu procentowego. W ustawie nie przewidziano mechanizmu waloryzacji planowanych dochodów w warunkach występowania wysokiej inflacji.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli alternatywą dla stosowanych od 2022 r. zasad ustalania dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu tych podatków może być powrót do podziału pomiędzy budżet państwa i budżety samorządów rzeczywistych wpływów z PIT i CIT, wzbogacony o mechanizm stabilizujący w formie dodatkowej subwencji, stosowany w przypadku znaczącego obniżenia się dochodów podatkowych w stosunku do wielkości referencyjnej, jak to miało miejsce w 2020 r. w związku z wybuchem epidemii COVID-19.

Wbrew wcześniejszym zapowiedziom oraz wbrew obowiązującym w 2023 r. przepisom ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Ministerstwo Finansów nie planowało przekazać w 2024 r. korekty CIT za 2022 r. w pełnej wysokości. W art. 29 projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024⁵⁵ z 13 listopada 2023 r. (dalej: projekt ustawy o budżecie na rok 2024) przewidziano dodanie w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego art. 70v ust. 1 o następującej treści:

W roku 2024 korekty dochodów za rok 2022 z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, o której mowa w art. 9c, nie dokonuje się w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, które spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) średnioroczny wzrost dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2020-2024 jest wyższy niż 20%;*
- 2) planowane na rok 2024 dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych są wyższe o co najmniej 100% od dochodów z tych tytułów w roku 2020;*
- 3) wskaźnik dochodów podatkowych gminy, powiatu lub województwa, wyliczony na rok 2024, jest wyższy od 110% średniego wskaźnika dochodów podatkowych wyliczonego odpowiednio dla wszystkich gmin, powiatów lub województw na rok 2024.*

Na podstawie tego przepisu – w przypadku jego wejścia w życie w zaproponowanym kształcie⁵⁶ – korekty dochodów z CIT za 2022 r. miały zostać pozbawione gminy: Kleszczów (w kwocie 3983,7 tys. zł), Puchaczów (485,1 tys. zł), Narew (72,2 tys. zł), Rewal (28 tys. zł), Czajków (7,1 tys. zł) i Kraszewice (7,9 tys. zł) oraz województwa: mazowieckie (922 254,6 tys. zł), wielkopolskie (278 236,2 tys. zł) i dolnośląskie (223 330,5 tys. zł). Realnie jednostki te utraciłyby w wyniku planowanej zmiany mniejsze środki, gdyż jednocześnie zmniejszyłaby się wysokość ich wpłat do budżetu państwa z tytułu tzw. Janosikowego – w przypadku gmin: Kleszczów – o 1194,7 tys. zł, Puchaczów

⁵⁵ Nr w wykazie prac legislacyjnych UD487, druk sejmowy (Sejm X kadencji) nr 128.

⁵⁶ Ustawa o budżecie na rok 2024 została uchwalona przez Sejm 21 grudnia 2023 r. W art. 34 zawierała przepis o cytowanym brzmieniu. W dniu 27 grudnia 2023 r. Prezydent RP poinformował Marszałka Sejmu o odmowie podpisania ustawy. W dniu 29 grudnia 2023 r. wpłynął do Sejmu nowy rządowy projekt ustawy o budżecie na rok 2024 (druk sejmowy nr 142), zawierający przepis o identycznym brzmieniu (art. 32). Ustawa zawierająca omawiany przepis (w art. 34) została uchwalona przez Sejm 16 stycznia 2024 r.

– o 121,1 tys. zł, Rewal – o 8,1 tys. zł, Kraszewice – o 1,5 tys. zł i Czajków – o 1,3 tys. zł, a w przypadku województwa mazowieckiego – o 385 721,6 tys. zł.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o budżecie na rok 2024 wskazano, że jednostki samorządu terytorialnego otrzymują środki na zadania inwestycyjne z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych oraz z rezerw celowych budżetu państwa przeznaczonych na dofinansowanie inwestycyjnych zadań własnych samorządów. Według uzasadnienia:

- w 2023 r. wsparcie dla samorządów z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg ma wynieść 6,8 mld zł, a w 2024 r. – prawie 7 mld zł,
- w latach 2020-2021 w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych przekazano samorządom na inwestycje ponad 13 mld zł,
- z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych w wyniku naborów samorzady otrzymują środki w kwocie około 100 mld zł.

NIK zwraca uwagę na następujące aspekty tej sprawy:

- podany wskaźnik wzrostu w 2024 r. dochodów samorządów z tytułu CIT o 20,9% został obliczony z uwzględnieniem korekty dochodów za 2022 r., która *de facto* stanowi wyrównanie środków, których jednostki nie otrzymały w 2022 r.; wyrównanie to ma być wypłacane po dwóch latach, bez jakiegokolwiek waloryzacji, pomimo utrzymywania się wysokiej inflacji w 2023 r. a także prognozowania na 2024 r. inflacji w wysokości istotnie przekraczającej cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego;
- prawa do uzyskania korekty w praktyce zostaną pozbawione konkretne jednostki, zaś w uzasadnieniu do projektu ustawy o budżecie na rok 2024 przy wskazywaniu źródeł wsparcia dla samorządów podane zostały globalne wielkości dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego; z uzasadnienia nie wynika na przykład, czy jednostki pozbawione korekty CIT za 2022 r. otrzymały wyżej wymienione, dodatkowe środki, a jeśli tak, to w jakiej wysokości; na przykładzie samorządu województwa mazowieckiego, który ma zostać pozbawiony największej kwoty dochodów, można zauważyć, że:
 - województwo to jako jedyne w 2022 r. było zobowiązane do dokonania wpłaty z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej (tzw. Janosikowego) w wysokości 885 mln zł, a w 2024 r. kwota wpłaty ma wynieść 1257,1 mln zł,
 - ze sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-27s za 2022 r. i za pierwszą połowę 2023 r. wynika, że samorząd województwa mazowieckiego w tych okresach nie otrzymał żadnych środków na inwestycje z państwowych funduszy celowych ani z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych lub z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych; w sprawozdaniu Rb-27S w paragrafach 609, 610, 635, 637, 629 nie wykazano żadnych dochodów; kwota wydanych promes z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych w ramach edycji I-VIII dla samorządu województwa mazowieckiego wyniosła 102 mln zł, tj. 18,5 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, podczas gdy dla pozostałych województw średnia na jednego mieszkańca wyniosła 119,7 zł; kwota uzupełnienia subwencji ogólnej w 2023 r. dla tego województwa wyniosła 35 mln zł, tj. 6,4 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, podczas gdy dla pozostałych województw było to średnio 9,8 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca;
- biorąc pod uwagę wysokość dochodów ogółem, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, pomniejszonych o dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i o tzw. „Janosikowe” wymienione trzy województwa w latach 2021-2022 nie należały do najzamożniejszych; dla województwa mazowieckiego dochody te w 2022 r. wyniosły 621 zł, dla województwa wielkopolskiego – 574 zł, a dla województwa dolnośląskiego

- 539 zł, podczas gdy dla innych pięciu województw wskaźniki te były wyższe niż dla województwa mazowieckiego i wyniosły: dla województwa kujawsko-pomorskiego – 755 zł, dla województwa zachodniopomorskiego – 744 zł, dla województwa podkarpackiego – 683 zł, dla województwa opolskiego – 675 zł, a dla województwa lubuskiego – 655 zł; podobnie przedstawiały się dane za 2021 r.; wskaźnik dla województwa mazowieckiego wyniósł 576 zł, dla województwa wielkopolskiego – 532 zł, a dla województwa dolnośląskiego – 525 zł, zaś dla siedmiu województw wskaźniki te były wyższe niż dla województwa mazowieckiego: (województwo zachodniopomorskie – 658 zł, województwo lubelskie – 636 zł, województwo opolskie – 632 zł, województwo kujawsko-pomorskie – 631 zł, województwo warmińsko-mazurskie – 622 zł, województwo podkarpackie – 614 zł, województwo lubuskie – 597 zł);
- przyjęte w 2021 r. rozwiązania gwarantowały jednostkom samorządu terytorialnego, że w przypadku zaniżenia prognozy dochodów z PIT lub CIT, zostaną one wyrównane po dwóch latach w celu osiągnięcia ustawowego udziału w tych podatkach; tak wynikało z uchwalonych w 2021 r. przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz z treści uzasadnienia do projektu ustawy wprowadzającej te zmiany; opierając się na tych przepisach, jednostki mogły uwzględnić w swoich planach zagwarantowane im ustawowo wyrównanie dochodów z CIT za 2022 r., np. zaciągnąć zobowiązania, które planowano spłacić po otrzymaniu tych środków;
- należy zwrócić uwagę, że reguły przyznawania środków samorządom są zmieniane „w ostatniej chwili”, co pozbawia je możliwości racjonalnego planowania dochodów i wydatków w dłuższej perspektywie, utrudnia podejmowanie długofalowych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz naraża na problemy finansowe.

NIK nie neguje możliwości i potrzeby stosowania mechanizmów wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przy czym działania Ministerstwa Finansów powinny być podejmowane z odpowiednim wyprzedzeniem oraz nie powinny prowadzić do odbierania samorządom wcześniej nabytych, zagwarantowanych przepisami praw, gdyż podważa to zaufanie do państwa. Podany przykład pokazuje, jak nietrwałe są rozwiązania w zakresie dochodów samorządów i jak trudno jest przewidywać wysokość dochodów w perspektywie jednego roku, nie mówiąc już o perspektywie wieloletniej. Działanie zainicjowane przez Ministerstwo Finansów prowadziło *de facto* do obniżenia udziału tych jednostek we wpływach z CIT w 2022 r. względem poziomu określonego w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

5.3.2. WPROWADZENIE DO SYSTEMU DOCHODÓW SAMORZĄDOWYCH CZĘŚCI ROZWOJOWEJ SUBWENCJI OGÓLNEJ

Kolejnym rozwiązaniem, które przewidziano w przepisach ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, było wprowadzenie części rozwojowej subwencji ogólnej, którą jednostki miały otrzymywać od 2023 r. Jednak już w trakcie 2022 r. zrezygnowano z przekazania samorządom w 2023 r. tej części. Dodany we wrześniu 2022 r. art. 70l ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowił, że w 2023 r. jednostki te nie otrzymują części rozwojowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5⁵⁷. Zmianę uzasadniono przekazaniem samorządom w 2022 r. dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT. Analogiczna sytuacja miała miejsce także w trakcie 2023 r. Projekt ustawy o budżecie na rok 2024 z 13 listopada 2023 r. przewidywał rezygnację z przekazania części rozwojowej

⁵⁷ Przepis dodany ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964).

subwencji ogólnej także w 2024 r. Posunięcie to uzasadniono wzrostem planowanych dochodów samorządów z tytułu udziałów w PIT i CIT oraz tym, że w 2023 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymały z budżetu państwa dodatkowe dochody w wysokości 14 298,2 mln zł jako wsparcie w realizacji ich zadań własnych. Należy przy tym zauważyć, że inne były kryteria podziału środków przekazanych w 2022 r. jako dodatkowe udziały w PIT i w 2023 r. jako uzupełnienie subwencji ogólnej, a inne są ustawowe kryteria podziału części rozwojowej subwencji ogólnej.

Powyższe oznacza, że pomimo wprowadzenia w 2021 r. do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nowej części subwencji ogólnej, nie skorzystano z tego narzędzia w 2023 r. Co więcej, na etapie opracowania projektu ustawy o budżecie na rok 2024 z dnia 13 listopada 2023 r. nie planowano przyznania samorządom środków z części rozwojowej także w 2024 r. Nowo powstały Rząd powrócił jednak do koncepcji wypłacenia samorządom w 2024 r. tej części subwencji ogólnej. Na mocy ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024⁵⁸ dodano między innymi art. 70w ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z tym przepisem część rozwojową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2024 ustalono w wysokości 3231 mln zł, wskazując jednocześnie, iż do podziału części rozwojowej subwencji ogólnej nie stosuje się art. 28a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem ust. 6.

W art. 28a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustalono sposób liczenia części rozwojowej subwencji ogólnej. Zgodnie z tym przepisem część rozwojowa składa się z trzech kwot: podstawowej, premii aktywizującej oraz premii inwestycyjnej. Kwotę podstawową oblicza się proporcjonalnie do liczby mieszkańców, przy czym kwota ta nie może być w przypadku gmin mniejsza od 0,01% ani większa od 3% kwoty podstawowej dla wszystkich gmin, co wskazuje, że jest to kolejne rozwiązanie dyskryminujące duże jednostki. W przypadku powiatów wielkości te wynoszą odpowiednio 0,1% i 0,95%, a w przypadku województw 3% i 10%. Premia aktywizująca przysługuje samorządom, które w roku bazowym miały wyższą dynamikę wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż wyniosła średnia dynamika w tej kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Co do zasady podział premii aktywizującej pomiędzy uprawnione jednostki danego typu następuje proporcjonalnie do udziału wydatków majątkowych tych jednostek w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wydatkach majątkowych wszystkich jednostek danego typu. Z kolei premia inwestycyjna przysługuje tym samorządom, których wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku poprzedzającym rok bazowy były większe od odpowiednich wydatków wszystkich jednostek danego typu.

NIK zwraca uwagę, że wypracowany w Ministerstwie Finansów sposób obliczania części rozwojowej subwencji ogólnej ogranicza pojęcie rozwoju do wydatków majątkowych kosztem wydatków bieżących, do których należą między innymi wydatki na oświatę, kulturę, ochronę zdrowia lub aktywizację lokalnej społeczności. Zdaniem NIK nie można jednoznacznie wykazać, że wydatki na budowę drogi, parku wodnego lub nowej siedziby urzędu gminy są bardziej rozwojowe od wydatków bieżących na dodatkowe zajęcia edukacyjne, ochronę zdrowia, zajęcia kulturalne lub integrujące lokalne wspólnoty. Tworzenie dodatkowego systemu zachęt i premii finansowych dla tych jednostek, które przeznaczają więcej środków na wydatki majątkowe, a nie na wydatki bieżące o charakterze rozwojowym, a jednocześnie dyskryminowanie – poprzez niższą subwencję ogólną – jednostek przeznaczających środki na zadania rozwojowe finansowane za pomocą wydatków bieżących, może przyczyniać się do nieefektywnego alokowania środków przez samorzady i tym samym do niższego poziomu ich rozwoju.

⁵⁸ Dz. U. poz. 123.

NIK wskazuje również, że zgodnie z ust. 9 art. 28a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dodatkowym wsparciem objęto jednostki, które mają na tyle wysoki potencjał inwestycyjny, że mogą sobie pozwolić na ponoszenie wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca na poziomie wyższym niż jednostki o niskim potencjale inwestycyjnym. Taki mechanizm osłabia jednak działanie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, którego najważniejszym elementem jest część wyrównawcza subwencji ogólnej, mającego na celu wyrównywanie dochodów słabszych finansowo jednostek. Stosowanie premii inwestycyjnej prowadzi do jeszcze większego zróżnicowania możliwości inwestycyjnych poszczególnych jednostek wbrew deklaracjom Ministerstwa Finansów w sprawie podejmowania działań na rzecz zapewnienia zrównoważonego rozwoju kraju. Z jednej strony Ministerstwo Finansów przy podziale dodatkowych środków pomiędzy samorządy stosowało korekty dochodowe (wskaźnik dużych dochodów, wskaźnik zamożności), a z drugiej strony opracowało wyżej wymienione narzędzie wspierania jednostek o wyższym potencjale inwestycyjnym. W związku z tym działania tego ministerstwa można uznać za niekonsekwentne. Rozrost narzędzi wsparcia jednostek samorządu terytorialnego i korygowania ich dochodów doprowadził do tego, że efekty oddziaływania tych narzędzi mogą być wzajemnie sprzeczne.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż przy obliczaniu części rozwojowej premiiwane są te jednostki, które otrzymują ponadprzeciętne wsparcie w formie dotacji celowych na zadania inwestycyjne. W tym wypadku dochodzi do podwójnego wsparcia przez państwo: po pierwsze w formie dotacji celowej, po drugie w formie premii inwestycyjnej naliczanej między innymi od tych dotacji.

NIK zauważa, że wprowadzenie minimalnych kwot oraz limitów przy obliczaniu kwoty podstawowej części rozwojowej subwencji ogólnej dyskryminuje jednostki o większej liczbie mieszkańców. Z jednej strony, zgodnie z art. 41 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dla gminy powstałej z połączenia dwóch lub większej liczby gmin, w drodze zgodnych uchwał, podwyższa się na okres 5 lat wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, żeby zachęcić gminy do łączenia się w większe jednostki. Z drugiej strony gminy te mogą otrzymywać w efekcie połączenia niższą kwotę części rozwojowej subwencji ogólnej. Ponownie przykład ten wskazuje, że rozrost narzędzi wsparcia i korygowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego doprowadził do tego, że efekty oddziaływania tych narzędzi mogą być wzajemnie sprzeczne.

5.3.3. PRACE NAD NOWYM SYSTEMEM DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W okresie objętym kontrolą trwały prace nad drugim etapem reformy systemu dochodów samorządów. W 2021 r. ustalono, że prace nad systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego będą przebiegały dwutorowo. Na początek przygotowane zostaną rozwiązania proste i możliwe do szybkiego wdrożenia, czego efektem była nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z października 2021 r. Prace wymagające dłuższych dyskusji i dodatkowych analiz miały toczyć się równolegle. W październiku 2022 r. w Ministerstwie Finansów opracowano główne kierunki zmian w systemie finansowania samorządów. Podstawowe zmiany miałyby polegać na:

- wprowadzeniu dodatkowych, indywidualnych udziałów w PIT i CIT;
- nowej kategoryzacji jednostek samorządu terytorialnego, tj. podziale na następujące grupy: 1) województwa, 2) powiaty, 3) miasta na prawach powiatu, 4) cztery grupy gmin wyodrębnione według poziomu dochodów z tytułu udziału w podatkach dochodowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca;
- modyfikacji stabilizującej reguły dochodowej;

- wprowadzeniu nowego systemu wyrównawczego, uwzględniającego nie tylko dysproporcje dochodowe, ale również zróżnicowanie potrzeb wydatkowych samorządów;
- ograniczeniu wpływów do budżetu państwa, czyli tzw. Janosikowego.

Ponadto przyjęto założenie, że każda jednostka samorządu terytorialnego będzie dysponować większymi środkami w stosunku do systemu dotychczasowego.

Wstępne kierunki zmian w systemie finansowania samorządów skierowano do konsultacji ze środowiskami samorządowymi. Część organizacji reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego wyraziła opinie na temat proponowanych rozwiązań. Opinie te były zróżnicowane. Komisja ds. Finansów Publicznych Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej pozytywnie oceniła przedłożone propozycje zmian. Pozytywnie do propozycji wprowadzenia dodatkowych, indywidualnych udziałów w PIT i CIT oraz do koncepcji kategoryzacji gmin odniósł się wiceprezes Unii Miasteczek Polskich. Związek Miast Polskich negatywnie ocenił propozycję różnicowania udziałów we wpływach z podatków dochodowych. Związek Gmin Wiejskich kwestionował ustalenie potrzeb wydatkowych metodami analizy statystycznej na podstawie danych historycznych i postulował o ponowne rozważenie zasadności indywidualizacji udziałów samorządów w dochodach podatkowych. Wyraził opinię, że kolejne „usprawnienia systemu finansowania samorządów coraz bardziej go komplikują, uzależniają od decyzji politycznych władz centralnych, pozbawiają gminy możliwości przewidywania swoich dochodów w dłuższej perspektywie.” W opinii Związku „prostota systemu finansowania samorządów pozwala na przewidywalność planowanych dochodów, co ma wpływ na kreowanie rozwoju gminy, inwestycje wspierające rozwój bazy podatkowej i podejmowanie decyzji o zakresie i ekonomicznie świadczonych usług”.

Do zakończenia kontroli nie przedstawiono kontrolującym projektu ustawy ani innych dokumentów zawierających konkretne rozwiązania. Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów poinformował, że zbudowanie nowego systemu jest skomplikowanym zadaniem, na co wpływa wiele czynników, m.in. duża różnorodność jednostek samorządu terytorialnego, zarówno pod względem terytorialnym, jak i rozwoju gospodarczego i społecznego, a także sytuacja ekonomiczna w kraju i za granicą. Zwrócił uwagę na szereg nadzwyczajnych okoliczności, które w ostatnich latach wpływały na finanse samorządowe, takich jak epidemia koronawirusa, wybuch wojny w Ukrainie w 2022 r. i związany z tym kryzys uchodźczy, rosnąca inflacja oraz zmiany podatkowe. Niepewność tego okresu nie była dobrym momentem na dokonanie diametralnych zmian, a nowy system może być wprowadzony po uzyskaniu szczegółowych danych o wpływie powyższych czynników na finanse samorządowe, w szczególności o wpływie zmian w systemie podatkowym.

NIK zauważa, że stosowanie doraźnych transferów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego może być akceptowane jedynie jako rozwiązanie tymczasowe i krótkotrwałe, a docelowo jednostki te powinny mieć zapewnione stałe źródła dochodów własnych na poziomie wystarczającym do realizacji wyznaczonych im zadań. Co do zasady środki na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego nie powinny być przyznawane na określone cele ustalane przez państwo, gdyż to samorząd terytorialny powinien decydować, które potrzeby społeczności lokalnej należy zaspokoić w pierwszej kolejności i na jakie zadania przeznaczyć środki. Zdaniem NIK, system finansowania samorządów nie powinien też być nadmiernie skomplikowany i rozproszony, tak aby władze poszczególnych jednostek wiedziały, jakie kwoty dochodów są im należne, w jaki sposób te kwoty zostały ustalone oraz jakich dochodów mogą się spodziewać w kolejnych latach.

NIK zwraca uwagę, że wspólnymi cechami działań inicjowanych przez Ministra Finansów i inne organy administracji rządowej w celu finansowego wsparcia samorządów w latach 2020-2023 była tymczasowość, niespójność i ręczne sterowanie procesem podziału środków. Częściowo proces ten był realizowany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w 2020 r. w porozumieniu

z Ministerstwem Rozwoju, w zakresie podziału środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, a częściowo w Ministerstwie Finansów, w porozumieniu z KPRM, w zakresie łagodzenia skutków wprowadzenia programu *Polski Ład* oraz w związku z niedoszacowaniem przez Ministerstwo Finansów inflacji, co spowodowało zaniżenie wysokości środków przekazywanych samorządom z tytułu udziałów w PIT i CIT. Warto zauważyć, że w każdym roku ustanowiono inny mechanizm zasilania budżetów samorządów, a ponadto od 2020 r., gdy jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, utrwaliła się praktyka podejmowania decyzji o dodatkowym zasileniu budżetów samorządowych dopiero w trakcie roku budżetowego. Ponieważ część tych transferów wykonywano dopiero pod koniec roku budżetowego, z myślą o wsparciu budżetów roku następnego, to znacząco ograniczono porównywalność budżetów samorządowych w poszczególnych latach.

Powyższe zjawiska doprowadziły do rozregulowania oraz istotnego zmniejszenia przejrzystości systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy, przystępując do konstruowania swoich budżetów, nie wiedziały, na jakie wsparcie mogą liczyć w danym roku budżetowym, przez co trudniej było im racjonalnie zaplanować wydatki lub rozpocząć realizację wieloletnich zadań inwestycyjnych. Mimo upływu niemal dwóch lat od wprowadzenia programu *Polski Ład* do dnia zakończenia kontroli, Ministerstwo Finansów nie przedstawiło dokumentów świadczących o prowadzonych pracach nad korektą obecnego systemu dochodów samorządowych lub zastąpieniu go nowym systemem, tak aby nie było konieczne podejmowanie w trakcie roku budżetowego działań *ad hoc*, w wyniku których za każdym razem wypracowywany był inny algorytm podziału środków pomiędzy samorządy. Takie podejście nie zapewniało samorządom stabilności i znacząco utrudniało planowanie zamierzeń.

Zdaniem NIK nieprzewidywalne czynniki zewnętrzne nie wymagały szybkiego przebudowania systemu dochodów samorządowych w zakresie dochodów własnych i transferów o charakterze korekcyjno-wyrównawczym, lecz jedynie dodania narzędzi okresowego wsparcia na czas lockdownu i pomocy uchodźcom z Ukrainy. Natomiast pilna potrzeba przebudowania tego systemu wynikała z działań zrealizowanych przez państwo ze znaczącym udziałem Ministra Finansów. Należy tu wymienić przede wszystkim wprowadzenie programu *Polski Ład* oraz zmianę sposobu ustalania wpływów z PIT oraz CIT. Jednostki samorządu terytorialnego nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji tych zmian. W pierwszych latach po ich wprowadzeniu możliwe było zastosowanie rozwiązań stabilizujących dochody samorządów, przynajmniej do czasu wypracowania rozwiązań docelowych. Nie przesądzając o tym, jakie to mogły być rozwiązania, przykładowo można wymienić subwencję ogólną o charakterze stabilizującym, opartą na części dochodów z podatku VAT, nowy podatek lokalny od handlu detalicznego lub waloryzację planowanych wpływów z PIT i CIT w przypadku wyższej inflacji. Niewypracowanie żadnych takich rozwiązań narażało samorządy na niepewność, a niektóre także na utratę części dochodów, ze szkodą dla interesu wspólnot lokalnych. W dłuższej perspektywie, zdaniem NIK, istniała potrzeba korekty systemu dochodów samorządów, zwłaszcza pod względem wprowadzenia rozwiązań poszerzających bazę podatkową samorządów.

Częściowe zastąpienie dochodów własnych transferami o charakterze dotacyjnym zmniejszało zakres samodzielności samorządów, uzależniając je od decyzji organów administracji rządowej. Decyzje te zaś były niejednokrotnie podejmowane w sposób nieprzejrzysty i potrafiły być w podobnych sprawach odmienne, co prowadziło do nierównego traktowania jednostek⁵⁹. Takiego rozwiązania nie można nazwać systemowym. Warto także zauważyć, że zgodnie

⁵⁹ Na przykład: Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne do Prezesa Rady Ministrów po kontroli P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, str. 4-6.

z art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wspólnoty lokalne mają prawo, w ramach krajowej polityki ekonomicznej, do wystarczających własnych zasobów, którymi mogą swobodnie dysponować w wykonywaniu swoich kompetencji (ust. 1). W miarę możliwości, subwencje przyznane wspólnotom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie projektów specyficznych. Przyznanie subwencji nie powinno przynosić uszczerbku fundamentalnej wolności polityki wspólnot lokalnych we właściwej im dziedzinie kompetencji (ust. 7). Zdaniem NIK przepisy te powinny zostać uwzględnione przy konstrukcji nowego systemu dochodów samorządowych.

5.3.4. ZAPEWNIENIE PRAWIDŁOWOŚCI WYKAZYWANIA DOCHODÓW SAMORZĄDÓW W SYSTEMIE SPRAWOZDAWCZOŚCI BUDŻETOWEJ

W 2020 r. Minister Finansów nie zmienił rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶⁰ (dalej: klasyfikacja budżetowa), w celu wyodrębnienia w dochodach jednostek samorządu terytorialnego wpływów otrzymanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w tym m.in. z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Odpowiednia zmiana klasyfikacji została dokonana dopiero w 2021 r.⁶¹, wraz z utworzeniem przez Ministra Finansów paragrafu 218 – Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, paragrafu 610 – Dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz paragrafu 609 – Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych związanych z przeciwdziałaniem COVID-19.

W „Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego” za 2020 r. opracowanej w Ministerstwie Finansów i załączonej do „Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.”, dochody otrzymane w 2020 r. przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w tym m.in. z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, zostały zaliczone do dochodów własnych tych jednostek. Natomiast w latach 2021-2022 dochody otrzymane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zostały w analogicznej informacji wykazane jako składnik dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego, a nie jako ich dochody własne. W konsekwencji porównywalność danych dotyczących dochodów samorządów w latach objętych kontrolą została istotnie ograniczona.

NIK zauważa, że środki transferowane do samorządów z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie miały charakteru dochodów własnych, gdyż ani nie zostały osiągnięte przez samorzady w wyniku prowadzonej przez nie działalności, ani nie wynikały z wpłat od lokalnych podmiotów zasilających budżety samorządowe na przykład z tytułu różnego typu podatków. Z pięciu naborów wniosków o środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, dwa nabory zostały rozstrzygnięte w 2020 r., a trzy w 2021 r. W 2020 r. samorzady otrzymały środki z tego funduszu zarówno na dowolne cele inwestycyjne (pierwszy nabór ogólny)⁶² jak i na określone zadania inwestycyjne (drugi nabór

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 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.).

⁶¹ § 1 pkt 2 lit. b i c rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 lipca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1382). Zmiany te weszły w życie z mocą od dnia 1 stycznia 2021 r.

⁶² § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu

ogólny, rozstrzygnięty w trybie konkursowym, środki przekazano samorządom w grudniu 2020 r.)⁶³. W trzech naborach rozstrzygniętych w 2021 r. – trzecim naborze ogólnym⁶⁴, naborze wśród gmin z przeznaczeniem na inwestycje w miejscowościach, w których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej⁶⁵, i naborze wśród gmin turystycznych⁶⁶ – przyznano środki na określone zadania inwestycyjne, tak jak w drugim naborze z 2020 r. Warto odnotować, że samorzady mogły zmieniać przeznaczenie tych środków pod warunkiem, że zostaną one wydatkowane na zadania inwestycyjne⁶⁷. *De facto* oznaczało to, że jednostki samorządu terytorialnego miały taką samą, dużą dowolność jak przy wydatkowaniu środków przekazanych im na podstawie algorytmu w ramach pierwszego naboru. Należy jednocześnie zauważyć, że nabory rozstrzygane w trybie konkursowym zostały przeprowadzone zarówno w 2020 r., jak i w 2021 r., pomiędzy tymi latami nie nastąpiła więc zmiana charakteru przekazywanych środków, uzasadniająca ich zaliczanie w 2020 r. do dochodów własnych, a w 2021 r. do dotacji celowych.

W tym miejscu wskazać również można na to, co zostało już podniesione przez NIK w informacji o wynikach kontroli P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁶⁸, iż finansowanie jednostek samorządu terytorialnego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wykracza poza dotychczasowe formy finansowania w ramach subwencji lub dotacji z budżetu państwa.

Zdaniem NIK charakter ekonomiczny środków powinien mieć prymat nad sposobem ich klasyfikowania i sprawozdawania, gdyż system sprawozdawczości powinien odzwierciedlać rzeczywisty charakter operacji finansowych, a nie działać w oderwaniu od nich, przedstawiając nieprawdziwy obraz rzeczywistości. Problem ten dotyczy nie tylko środków przekazywanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, lecz również środków, o których mowa w następnym akapicie. Wymaga to podjęcia stosownych prac legislacyjnych nie tylko na poziomie rozporządzeń. Środki publiczne, które są przekazywane do budżetów samorządowych i nie mają charakteru celowego, tylko mogą być swobodnie wykorzystywane przez samorzady na ich zadania, powinny być

terytorialnego. Dalej: uchwała w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁶³ § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁶⁴ Tamże. W § 11 ust. 2 uchwały w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego wskazano, że Prezes Rady Ministrów w 2020 r. ogłasza co najmniej dwa terminy naboru wniosków o wsparcie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 3. Pierwszy z tych naborów został ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 24 sierpnia 2020 r., środki zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego w grudniu tego roku. Drugi nabór wniosków został ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 9 grudnia 2020 r., wnioski były składane w terminie od 10 grudnia 2020 r. do 28 grudnia 2020 r., a środki przekazano samorządom w marcu 2021 r.

⁶⁵ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 30 października 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 1011).

⁶⁶ Na podstawie uchwały nr 6 Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 26). W uchwale tej określono m.in. algorytm podziału środków pomiędzy gminy objęte wsparciem.

⁶⁷ Możliwość zmiany celu wskazanego we wniosku na inny cel inwestycyjny została przewidziana we wzorze wniosku zawartego w załączniku 4 uchwały w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wskazano tam, że dana jednostka zobowiązuje się m.in. do przeznaczenia całości otrzymanych środków na wydatki majątkowe objęte wnioskiem, a w przypadku zmiany zakresu kosztu lub przedmiotu wydatku majątkowego poinformowania o tym Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem wojewody w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zmiany, przeznaczenia niewykorzystanych środków na wydatki majątkowe.

⁶⁸ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/007>.

zaliczane do subwencji ogólnych. Ponadto ważne jest, żeby klasyfikowanie i wykazywanie dochodów pochodzących z tego samego źródła było jednolite w różnych latach, umożliwiając porównywalność danych, oraz żeby nie zawyżać dochodów własnych samorządów poprzez zaliczanie do nich środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych ani żadnych innych transferów o charakterze dotacyjnym (celowym) lub subwencyjnym (ogólnym).

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że problem zawyżania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w systemie klasyfikacyjno-sprawozdawczym jest znacznie szerszy i nie dotyczy tylko środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. W klasyfikacji budżetowej wśród paragrafów dochodów wymienia się:

- § 290 i § 665 – Wpływy z wpłat gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów, związków metropolitalnych na dofinansowanie zadań,
- § 217, § 269, § 635 – dotyczące środków przekazanych przez państwowe fundusze celowe, w tym Fundusz Pracy, na zadania realizowane przez jednostki sektora finansów publicznych,
- § 246, § 628 – Środki otrzymane od pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych,
- § 270, § 629 – Środki na dofinansowanie własnych zadań jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, pozyskane z innych źródeł, przy czym do innych źródeł można zaliczyć środki przekazywane przez podmioty sektora instytucji rządowych i samorządowych, które nie zaliczają się do sektora finansów publicznych, na przykład z funduszy rządowych prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Zdaniem NIK do dotacji celowych i do subwencji ogólnych powinny być zaliczane – po wprowadzeniu stosownych zmian legislacyjnych – również środki o podobnym charakterze ekonomicznym co dotacje i subwencje. Co do zasady środki przeznaczone na wsparcie dla samorządów nie powinny być ujmowane w ich dochodach własnych, gdyż te powinny odzwierciedlać ich potencjał dochodowy, wynikający z lokalnych uwarunkowań, a zwłaszcza z wielkości bazy podatkowej, aktywności gospodarczej danej jednostki oraz z gospodarowania majątkiem.

Warto przypomnieć, że NIK zakwestionowała również prawidłowość zaliczenia do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w 2022 r. dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w łącznej wysokości 13 673 mln zł. Dochody te zostały określone w art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

5.3.5. SPOSÓB USTALANIA UDZIAŁÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WE WPŁYWACH Z PIT

Jednym z podstawowych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego są udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. W latach 2018-2022 stanowiły one pomiędzy 18,1% a 20,2% ogółu dochodów tych jednostek. W przepisach art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2 oraz art. 89 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego określono wysokość udziałów gmin, powiatów i województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych płaconego przez podatników zamieszkałych na obszarze danej jednostki. Zgodnie z tymi przepisami wysokość udziału we wpływach z PIT, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%⁶⁹, na obszarze powiatu – 10,25%, a na obszarze województwa – 1,6%.

Wątpliwości NIK budzi sposób ustalania przez Ministerstwo Finansów kwoty wpływów z PIT stanowiącej podstawę obliczenia udziałów jednostek samorządu

⁶⁹ Z zastrzeżeniem art. 89 ustawy.

terytorialnego. Na podstawie przepisów nie można jednoznacznie stwierdzić, czy przy ustalaniu dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego należy uwzględniać kwoty przekazane na rzecz organizacji pożytku publicznego na podstawie art. 45c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W myśl ust. 1 tego przepisu właściwy naczelnik urzędu skarbowego przekazuje na wniosek podatnika organizacji pożytku publicznego kwotę w wysokości nieprzekraczającej 1,5% (do końca 2022 r. – 1%) podatku należnego, wynikającego z zeznania podatkowego albo jego korekty. Art. 9 ust. 1-3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w brzmieniu obowiązującym przed 26 października 2021 r. stanowił, iż kwotę udziału gminy, powiatu lub województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez – odpowiednio – 0,3934 (w przypadku gmin), 0,1025 (w przypadku powiatów) lub 0,0160 (w przypadku województw), z zastrzeżeniem art. 89 w przypadku gmin, i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze danej jednostki, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku⁷⁰. Definicja ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zawarta jest w art. 2 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten stanowi, że *ilekroć w ustawie jest mowa o ogólnej kwocie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych – rozumie się przez to **100% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych**, pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, o której mowa w art. 27 updof, oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%; **przez wpływy rozumie się wpłaty pomniejszone o dokonane zwroty**, przy czym w kwocie zwrotów nie uwzględnia się kwoty stanowiącej różnicę określoną zgodnie z art. 27f ust. 8-10 updof.*

W ocenie NIK całość środków wpłacanych przez podatnika lub płatnika w trakcie roku podatkowego w formie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, a także podatku wpłacanego na poczet zeznania rocznego stanowi wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Środki przekazywane na podstawie art. 45c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych do organizacji pożytku publicznego nie są zwrotami podatku, ponieważ organizacje te nie dokonywały wpłat podatku, który mógłby być im zwrócony.

Wykładnia literalna omawianego przepisu prowadzi do wniosku, że tak skonstruowana definicja obejmuje również tę część podatku wykazanego w zeznaniach podatkowych jako należny, która następnie została przekazana organizacjom pożytku publicznego, a zatem udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych winien być liczony od kwoty uwzględniającej późniejsze wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego. Do odmiennych wniosków mogą prowadzić dyrektywy wykładni systemowej i funkcjonalnej. NIK prześledziła historię zmian ustawowych dokonywanych w zasadach przekazywania określonego procentu podatku dochodowego od osób fizycznych organizacjom pożytku publicznego. Możliwość tę wprowadzono 1 stycznia 2004 r. Zgodnie z obowiązującym od tego dnia art. 27d ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, podatek

⁷⁰ Art. 9 ust. 1-3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w brzmieniu obowiązującym od dnia 26 października 2021 r. i mającym po raz pierwszy zastosowanie do budżetu na rok 2022 r. stanowią, iż kwotę rocznego dochodu gminy/powiatu/województwa z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych ustala się, mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez – odpowiednio – 0,3934 (w przypadku gmin), 0,1025 (w przypadku powiatów) lub 0,0160 (w przypadku województw), z zastrzeżeniem art. 89 (dotyczącym gmin), i wskaźnik równy udziałowi należnego podatku dochodowego od osób fizycznych od podatników zamieszkałych na obszarze gminy/ powiatu/ województwa, w ogólnej kwocie należnego podatku, ustalony w sposób określony w ust. 4.

wynikający z zeznania zmniejszono⁷¹ o kwotę wpłaty podatnika na rzecz organizacji pożytku publicznego. Przepis ten znakomicie korespondował z definicją zamieszczoną w art. 2 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷². Nie powinno ulegać wątpliwości, że kwoty przekazane organizacjom pożytku publicznego w świetle definicji z tego artykułu nie były ujmowane w ogólnej kwocie wpływów podatkowych, od której wyliczano dochód jednostek samorządu terytorialnego, bowiem – w zależności od okoliczności faktycznych – albo nie były wpływami, albo należało je uznać za zwroty. Warto przy tym zauważyć, że sam ustawodawca wprost uznawał dokonanie wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego za zmniejszenie podatku (art. 27d oraz art. 34 ust. 9 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu obowiązującym w latach 2004-2006).

Od 1 stycznia 2007 r. przepis art. 27d ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przestał obowiązywać, a zasady przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych organizacjom pożytku publicznego unormowano w art. 45 ust. 5c tej ustawy, zgodnie z którym przekazania organizacji pożytku publicznego kwoty nieprzekraczającej 1% podatku należnego wynikającego z zeznania podatkowego dokonywał naczelnik urzędu skarbowego, na wniosek podatnika. Zmian tych dokonano ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷³. Prace legislacyjne nad tą ustawą prowadzono rozpatrując łącznie kilka projektów. W projekcie poselskim z 23 lutego 2006 r. (druk nr 592) zaproponowano zmianę art. 27d ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych mającą na celu zmniejszenie podatku dochodowego wynikającego z zeznania o 1% podatku należnego, jeżeli podatnik zobowiąże urząd skarbowy do przekazania tej kwoty na rzecz organizacji pożytku publicznego. Uzasadnieniem dla tej zmiany miało być wyłącznie usprawnienie procesu przekazywania środków organizacjom pożytku publicznego poprzez wyeliminowanie uciążliwych i skomplikowanych czynności obciążających podatnika i zastąpienie ich prostym wypełnieniem rubryki zeznania podatkowego. Propozycja ta, chociaż już o nieco zmienionej konstrukcji, została przejęta w rządowym projekcie ustawy (druk nr 732). Również w tym przypadku uzasadnieniem proponowanej zmiany miało być uproszczenie procesu przekazywania 1% organizacjom pożytku publicznego (str. 2 uzasadnienia), polegające na zmniejszeniu podatku poprzez wpłatę dokonywaną za pośrednictwem urzędu skarbowego (str. 44). Generalne zasady ustanowione z dniem 1 stycznia 2007 r. obowiązują do dzisiaj, mimo przeniesienia odpowiedniej regulacji do art. 45c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i zwiększenia kwoty przekazywanej organizacjom pożytku publicznego do 1,5%. Wydaje się, że tak zidentyfikowane cele przyświecające ustawodawcy nie przewidywały wpływu dokonywanych zmian na zasady dystrybucji wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych pomiędzy budżet państwa i jednostki samorządu terytorialnego, a uwzględnienie kwot przekazywanych organizacjom pożytku publicznego w ogólnej kwocie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych musiałyby wszak prowadzić do zwiększenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego kosztem budżetu państwa.

Patrząc na problem od strony praktycznej i celowościowej, można wskazać, że działanie Ministerstwa Finansów miało uzasadnienie ekonomiczne. Pomiędzy

⁷¹ Zmniejszenie nie mogło przekroczyć kwoty dokonanej wpłaty, jednak nie więcej niż kwoty stanowiącej 1% podatku należnego, wykazanego w zeznaniu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 updog.

⁷² W brzmieniu wówczas obowiązującym przepis ten stanowił, że przez ogólną kwotę wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych należy rozumieć 100% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, pobieranego na zasadach ogólnych, oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%; przez wpływy rozumie się wpłaty pomniejszone o dokonane zwroty.

⁷³ Dz. U. Nr 217 poz. 1588, ze zm.

budżet państwa i jednostki samorządu terytorialnego dzielone były wpływy, którymi można było dysponować, tj. wpływy pomniejszone o środki przekazane na rzecz organizacji pożytku publicznego.

W związku z możliwymi różnymi interpretacjami przepisu art. 2 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego NIK odstępuje od formułowania jednoznacznej oceny naruszenia przez Ministra Finansów przepisów art. 9 ust. 1-3 w związku z art. 2 pkt 5 tej ustawy, regulujących zasady ustalania kwot z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem NIK ww. przepis art. 2 pkt 5 wymaga doprecyzowania poprzez uzupełnienie definicji „ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych” o jednoznaczne wskazanie, czy kwota tych wpływów ma być pomniejszana o kwoty przekazane przez naczelnika urzędu skarbowego na rzecz organizacji pożytku publicznego na podstawie art. 45c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

5.3.6. OPINIOWANIE PRZEZ MINISTRA FINANSÓW ZASTOSOWANIA NARZĘDZI WSPARCIA FINANSOWEGO SAMORZĄDÓW PRZEZ INNE ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Minister Finansów analizował i opiniował zasadność wprowadzenia narzędzi wsparcia finansowego samorządów przez inne organy administracji rządowej. W tym celu koncentrował się na opiniowaniu aktów prawnych w ramach procesu legislacyjnego, a nie na analizie danych liczbowych. W 2020 r. Minister Finansów opiniował trzy projekty, a w 2021 r. cztery projekty uchwał Rady Ministrów dotyczących przekazania samorządom środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na inwestycje. W 2022 r. Minister Finansów opiniował między innymi projekt ustawy o rządowej fundacji wsparcia samorządu terytorialnego. Wskazał, że nie popiera idei tworzenia takiej fundacji, gdyż głównym źródłem jej finansowania byłaby dotacja z budżetu państwa. Minister słusznie zauważył, że przekazywanie fundacji środków z budżetu państwa po to tylko, aby ta przekazywała je samorządom, stoi w sprzeczności z zasadą jawności i przejrzystości finansów publicznych i prowadzi do niepotrzebnych kosztów, gdyż samorządy mogą otrzymywać dotacje bezpośrednio z budżetu państwa. Dodał, że realizacja zasadniczego celu udzielania wsparcia finansowego w realizacji zadań własnych samorządów może być dokonana, o ile jest taka potrzeba, poprzez wprowadzenie odpowiednich mechanizmów wsparcia, np. dodatkowych źródeł dochodów, w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która systemowo i obiektywnie kształtuje normy i sposób przekazywania dochodów do samorządów. Opinia Ministra Finansów została oparta na rzetelnej i wnikliwej analizie opisanej w notatce służbowej.

NIK zgadza się z powyższą opinią Ministra Finansów, wskazując jednocześnie, że przywołane przez niego zasady powinny być stosowane także w odniesieniu do innych narzędzi finansowania zadań samorządów, w tym zadań drogowych finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, zadań inwestycyjnych finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 a także zadań finansowanych z rezerwy ogólnej, niezwiązanych z nagłymi sytuacjami lub posiadających inne źródło finansowania. Z treści dokumentów przekazanych w czasie kontroli nie wynikało, żeby tego typu opinie były przedstawiane przez Ministra Finansów.

W 2022 r. Minister Finansów wskazał w piśmie do Ministra Sportu i Turystyki, dotyczącym projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie dofinansowania z budżetu państwa zadań związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, że ponieważ projekt ten dotyczy problematyki samorządu terytorialnego, to – zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii

Europejskiej⁷⁴ – powinien być przedstawiony do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Podał, że ani z treści uzasadnienia, ani z oceny skutków regulacji nie wynika, żeby projekt został zaopiniowany przez tę komisję. Na zasadność zasięgnięcia opinii ww. komisji wskazywał również w piśmie do Sekretarza Rady Ministrów podczas opiniowania projektu uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych.

Ministerstwo Finansów nie pełniło roli instytucji koordynującej sposób podziału środków publicznych między samorządy przez różne ośrodki decyzyjne działające w ramach administracji rządowej. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę wzmocnienia roli Ministra Finansów jako organu koordynującego działania innych organów administracji rządowej w zakresie wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w sytuacji, gdy znaczące środki są przekazywane samorządom poza systemem ich dochodów własnych i subwencji o charakterze wyrównawczym. Należy podkreślić, że Minister Finansów jest ministrem właściwym m.in. do spraw budżetu i finansów publicznych. Zgodnie z art. 7 pkt 2 lit. a ustawy o działach administracji rządowej dział budżet obejmuje m.in. sprawy systemu finansowania samorządu terytorialnego, a w myśl art. 8 ust. 2 pkt 4 tej ustawy minister właściwy do spraw finansów publicznych odpowiada, na zasadach, w trybie i w granicach określonych odrębnymi przepisami, m.in. za finansowanie samorządu terytorialnego. W sytuacji braku ośrodka koordynującego działania innych jednostek istnieje ryzyko, że poszczególne narzędzia wsparcia będą miały przeciwstawne efekty lub narzędzia te będą się powielały, co można było zaobserwować w przypadku finansowania zadań drogowych ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Zdaniem NIK, Minister Finansów jako organ właściwy do spraw budżetu i finansów publicznych powinien podejmować działania na rzecz zapewnienia samorządom możliwie największego udziału dochodów własnych, uzupełnionych o subwencje ogólne, w finansowaniu ich zadań. W tym celu powinien inicjować zmiany polegające na zastępowaniu narzędzi ręcznego wspierania samorządów narzędziami systemowymi wzmacniającymi znaczenie ww. dochodów.

5.4. WSPARCIE FINANSOWE SAMORZĄDÓW Z RZĄDOWEGO FUNDUSZU ROZWOJU DRÓG

Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg jest rachunkiem, na którym są gromadzone środki na dofinansowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg. Do końca 2022 r. RFRD miał status państwowego funduszu celowego, a obecnie jest rachunkiem prowadzonym w Banku Gospodarstwa Krajowego. Do końca 2020 r. nosił on nazwę Fundusz Dróg Samorządowych.

Ze środków funduszu dofinansowywane są zadania polegające na:

- 1) budowie, przebudowie lub remoncie dróg powiatowych, zwane „zadaniami powiatowymi”, oraz budowie, przebudowie lub remoncie dróg gminnych, zwane „zadaniami gminnymi”;
- 2) budowie mostów lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych, zwane „zadaniami mostowymi”;
- 3) budowie obwodnic lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, zwane „zadaniami obwodnicowymi”;
- 4) budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych, zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, zwane „zadaniami miejskimi”;

⁷⁴ Dz. U. Nr 90 poz. 759, ze zm.

5) budowie, przebudowie lub remoncie dojazdów do terminali intermodalnych lub budowie, przebudowie lub remoncie dojazdów do specjalnych stref ekonomicznych, zwane "zadaniami dojazdowymi";

6) budowie, przebudowie, remoncie dróg wojewódzkich lub poprawie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu, polegające w szczególności na budowie, przebudowie lub remoncie dróg dla pieszych, dróg dla pieszych i rowerów, dróg dla rowerów, przejść dla pieszych, przejazdów dla rowerów, peronów przystankowych wraz z dojazdami do tych peronów na drogach wojewódzkich, zwane "zadaniami wojewódzkimi";

7) budowie, przebudowie lub remoncie dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym, zwane „zadaniami obronnymi”.

Wnioski o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych składane są do wojewodów, natomiast wnioski o dofinansowanie pozostałych zadań składane są przez uprawnione jednostki samorządu terytorialnego do ministra właściwego do spraw transportu, którym w latach 2020-2023 był Minister Infrastruktury.

5.4.1. DOFINANSOWANIE ZADAŃ GMINNYCH I POWIATOWYCH Z RZĄDOWEGO FUNDUSZU ROZWOJU DRÓG

Minister Infrastruktury określa, od 2023 r. w porozumieniu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, łączną kwotę środków na zadania powiatowe i gminne oraz dokonuje podziału środków pomiędzy województwa, zgodnie z algorytmem ustalonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa⁷⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie podziału środków). Po otrzymaniu informacji o planowanej kwocie środków na kolejny rok, wojewodowie dokonują podziału środków na zadania powiatowe i gminne oraz ogłaszają nabory wniosków na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych dla jednostek samorządu terytorialnego na terenie danego województwa. W gestii wojewodów pozostaje również określenie wysokości dofinansowania dla jednostek samorządu terytorialnego w zależności od ich sytuacji finansowej, nie więcej jednak niż 80% kosztów realizacji zadania. Minister Infrastruktury nie określa algorytmu podziału środków na zadania powiatowe i gminne ani wytycznych odnośnie do wysokości dofinansowania w zależności od sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, gdyż zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg podział środków na zadania powiatowe i gminne jest kompetencją wojewodów, natomiast zgodnie z art. 24 tej ustawy oceny wniosków oraz ustalenia listy podstawowej i rezerwowej zadań powiatowych i gminnych dokonują komisje powołane przez wojewodów.

Łącznie w latach 2020-2023 przeznaczono lub planowano przeznaczyć na zadania powiatowe 5420,8 mln zł, a na zadania gminne 6475,8 mln zł. Celem analizy NIK była weryfikacja, czy wypłaty z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg przyczyniły się do wyrównywania różnic w potencjale dochodowym jednostek samorządu terytorialnego. Dla celów analizy gminy i powiaty zostały podzielone na grupy dochodowe na podstawie dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2019, przy czym odpowiednio gminy i powiaty z pierwszej grupy dochodowej dysponowały najniższym dochodem, a gminy i powiaty z dziesiątej grupy dochodowej osiągały najwyższe dochody, w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Miasta na prawach powiatu połączone zostały w odrębną kategorię i podzielone na sześć grup dochodowych: od pierwszej, o najniższych dochodach, do szóstej, o najwyższych dochodach, w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

⁷⁵ Dz. U. poz. 2477.

Z analizy danych wynika, że 82,3% gmin skorzystało w latach 2020-2023 co najmniej raz z dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, przy czym wśród gmin o najniższym potencjale dochodowym, to jest należących do grupy pierwszej, z dofinansowania tego skorzystało zaledwie 74,4% gmin. Wśród powiatów co najmniej raz z dofinansowania skorzystało 98,7% jednostek. Stwierdzono, że średnie dofinansowanie dla gmin z grupy pierwszej było niższe od średniego dofinansowania dla gmin z grupy dziesiątej, przy czym zjawisko to występowało we wszystkich latach objętych analizą. Natomiast w powiatach, w przeciwieństwie do gmin, jednostki z grupy pierwszej otrzymywały przeciętnie wyższe dofinansowanie do zadania niż jednostki z grupy dziesiątej. Wyniki analizy przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazują, że środki z RFRD nie przyczyniały się do wyrównywania jakości i dostępności dróg gminnych w jednostkach o najniższych dochodach, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w stosunku do jednostek o dochodach najwyższych, gdyż przy podziale tych środków gminy o najniższych dochodach nie były traktowane preferencyjnie i nie korzystały z tego narzędzia finansowania zadań drogowych w większym stopniu niż gminy najbogatsze.

NIK wystąpiła do 57 gmin i powiatów z zapytaniem o przyczyny, dla których zrezygnowały z dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na rok 2022, mimo że zgłoszone przez te jednostki zadania znalazły się na listach podstawowych lub rezerwowych. Najczęściej wskazywanym powodem rezygnacji z zadania była zbyt niska kwota środków, jaką dysponowały jednostki, wynikająca ze zbyt niskiego dofinansowania lub ze zbyt wysokich kosztów realizacji inwestycji, wyższych niż szacowano w momencie składania wniosków o dofinansowanie z funduszu. Powód ten wskazało 35 jednostek (61,4% zapytanych). Kolejnym powodem było otrzymanie dofinansowania z programu Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (10 jednostek) lub z innych źródeł (trzy jednostki). Łącznie przesłankę otrzymania środków z innych źródeł wskazało 22,8% zapytanych jednostek. Siedem jednostek wskazało, że otrzymało dofinansowanie z naboru na lata wcześniejsze⁷⁶ lub złożyło wniosek na to samo zadanie w naborze na rok 2023. Dwie jednostki wyjaśniły, że otrzymały informację o przeniesieniu zadania na listę podstawową w grudniu, co uniemożliwiało realizację zadania w terminach ustawowych.

Ponadto do sześciu gmin z grupy pierwszej, o najniższym potencjale dochodowym, skierowano zapytanie o wyjaśnienie przyczyn nieotrzymania przez nie w latach 2020-2023 środków z RFRD. Gminy wskazywały na brak środków na przygotowanie dokumentacji technicznej przed złożeniem wniosku, co jest jednym z kryteriów punktowanych, brak środków na sfinansowanie wkładu własnego oraz na fakt, że w małych wiejskich gminach nie ma dróg, które spełniają parametry techniczne opisane w art. 24 ust. 1 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, przez co wnioski składane przez te jednostki są nisko punktowane. Jedna gmina wyjaśniła, że nie została poinformowana o naborach wniosków na lata 2020 i 2021, natomiast wniosek na rok 2023 został odrzucony z przyczyn formalnych, pomimo że został złożony na formularzu zamieszczonym na stronie internetowej wojewody po ogłoszeniu naboru. Wzór formularza został następnie zmodyfikowany przez wojewodę, o czym gmina nie wiedziała.

W przypadku odrzucenia wniosku z przyczyn formalnych przez komisję powołaną przez wojewodę, przepisy nie przewidują żadnego trybu

⁷⁶ Jednostki mogą zgłaszać te same lub podobne zadania w naborach na kolejne lata, jeżeli planowane zadanie nie zostało umieszczone na liście podstawowej w pierwszym naborze. Po ogłoszeniu list zadań podstawowych i rezerwowych na rok 2022 mogło się zatem okazać, że podobne zadanie zostało przeniesione z listy rezerwowej na podstawową w naborze na rok 2021 i jednostka postanowiła skorzystać z puli środków na rok 2021, rezygnując jednocześnie z dofinansowania z puli środków na rok 2022. Podobnie, jeżeli w naborze na rok 2022 zadanie zostało umieszczone na liście rezerwowej, a w naborze na rok 2023 na liście podstawowej, jednostka zgłaszająca mogła zdecydować o realizacji zadania w 2023 r., wnosząc jednocześnie o skreślenie zadania z listy na rok 2022.

odwoławczego. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak możliwości odwołania się od decyzji komisji rodzi ryzyko odrzucania wniosków z błahych przyczyn formalnych w celu przyznania dofinansowania innym jednostkom.

Wynik analizy danych o wypłatach dofinansowania na zadania powiatowe i gminne oraz informacje jednostek samorządu terytorialnego wskazują, że gminy o wyższych dochodach nie tylko mają większe możliwości, żeby złożyć wnioski o dofinansowanie i spełnić punktowane kryteria oceny wniosków, ale i mają większą szansę na otrzymanie wyższej kwoty dofinansowań. Gminy dysponujące niskimi dochodami mają mniej środków na wkład własny, zatem albo nie składają wniosków, albo mogą skorzystać z dofinansowania na mniejszą liczbę zadań. Gminom tym trudniej spełnić punktowane kryteria, takie jak wcześniejsze przygotowanie niezbędnej dokumentacji. W małych gminach mniej jest dróg prowadzących do terenów inwestycyjnych czy zlokalizowanych w pobliżu przystanków komunikacji publicznej. Ponadto ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg jednostki mogą otrzymać refundację kosztów zadania zrealizowanego ze środków własnych, jeżeli zadanie zostanie przeniesione z listy rezerwowej na podstawową po zrealizowaniu zadania, ale w praktyce z możliwości tej korzystają tylko jednostki dysponujące wysokimi dochodami, które mogą sfinansować inwestycje ze środków własnych i dla których dofinansowanie czy refundacja nie są warunkiem niezbędnym dla rozpoczęcia inwestycji. Gminy o niskich dochodach zazwyczaj nie mają wystarczających środków na sfinansowanie inwestycji bez gwarancji otrzymania refundacji.

W art. 14 ust. 2 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg zawarto regulację, które mogą wzmacniać efekt wyrównywania potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego dzięki wypłatom z funduszu. Maksymalna wysokość dofinansowania może wynosić 80% łącznych kosztów inwestycji, jednak faktyczna wysokość dofinansowania i ewentualne zróżnicowanie jego poziomu w zależności od sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego pozostaje w gestii wojewodów. Prawdopodobne jest zatem, że jednostki samorządu terytorialnego w podobnej sytuacji dochodowej otrzymają różną wysokość wsparcia w różnych województwach, w szczególności Wojewoda Śląski w 2023 r. przewidział wsparcie dla gmin na poziomie albo 50%, albo 55%, podczas gdy w pozostałych województwach najwyższe dofinansowanie wynosiło 80% wartości inwestycji.

W rozporządzeniu w sprawie podziału środków przewidziano, że 8,5% środków zaplanowanych na zadania powiatowe i gminne dzieli się pomiędzy pięć województw, których wartość produktu krajowego brutto na mieszkańca w województwie jest najniższa, przy czym każde z tych województw otrzymuje taką samą kwotę. W latach 2020-2023 były to województwa: lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie i podlaskie. Nie ma jednak mechanizmów, które zapobiegłyby preferowaniu jednostek samorządu terytorialnego o wysokich dochodach przy ocenie wniosków składanych przez gminy i powiaty z tych pięciu województw. Ponadto rozporządzenie w sprawie podziału środków stanowi, że kryterium produktu krajowego brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca (tzw. czynnik wyrównawczy) jest brane pod uwagę przy podziale środków między województwa, jednak przypisano mu wagę zaledwie 2%.

Obowiązujące przepisy umożliwiają zatem rozdzielanie środków na zadania powiatowe i gminne w taki sposób, by niwelować różnice w potencjale dochodowym jednostek samorządu terytorialnego, jednak faktyczny podział środków funduszu leży w kompetencjach poszczególnych wojewodów. W praktyce zatem w różnych regionach efekt wyrównywania różnic w poziomie dochodów samorządów będzie różny. Przepisy regulujące działalność funduszu nie przewidują jednak żadnych mechanizmów wsparcia jednostek samorządu terytorialnego o bardzo niskich dochodach.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak mechanizmów włączających jednostki samorządu terytorialnego o niskich dochodach w program modernizacji dróg lokalnych nie tylko nie niweluje istniejącego nierównomiernego rozwoju

systemu drogowego, ale w dalszej perspektywie może prowadzić do pogłębienia się różnic między jednostkami.

Nadanie wojewodom uprawnień do podziału środków na zadania powiatowe i gminne oraz ustalania list zadań dofinansowanych nie sprzyjało realizacji jednolitej i spójnej polityki państwa w obszarze poprawiania dostępności, jakości i bezpieczeństwa sieci dróg lokalnych.

Warto zauważyć, że podziału środków na zadania powiatowe i gminne dokonują wojewodowie przy pomocy komisji, która dokonuje oceny wniosków o dofinansowanie, mając na uwadze wyrównywanie potencjału społeczno-gospodarczego, poprawę jakości życia mieszkańców i zapewnienie spójności terytorialnej w województwie, w tym m.in. poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i zapewnienie spójności sieci dróg. Z tego wynika, że wojewodowie nie realizują określonej polityki transportowej państwa, lecz mają znaczący zakres swobody w dysponowaniu środkami z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na zadania gminne i powiatowe. Jednocześnie zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Ilekroć w ustawie tej jest mowa o województwie lub samorządzie województwa, należy przez to rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 tej ustawy). Zgodnie z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. W wypadku województwa organem władzy najbliżej obywateli jest samorząd województwa, a nie wojewoda.

5.4.2. DZIAŁANIA MINISTRA INFRASTRUKTURY W ZAKRESIE PODZIAŁU ŚRODKÓW Z RZĄDOWEGO FUNDUSZU ROZWOJU DRÓG

Po przeprowadzeniu naborów na zadania powiatowe i gminne wojewodowie sporządzali listy podstawowe i rezerwowe zadań wraz z podsumowaniem i przekazywali je Ministrowi Infrastruktury. W Ministerstwie Infrastruktury weryfikowano otrzymane formularze pod względem rachunkowym, formalnym oraz zgodności kwot rozdysponowanych i przeznaczonych na zadania wieloletnie z planem finansowym funduszu i jego podziałem między województwa. O ewentualnych błędach informowano wojewodów. Poprawione przez nich formularze były ponownie weryfikowane w Ministerstwie Infrastruktury.

Następnie Minister Infrastruktury przekazywał listy zadań powiatowych i gminnych wraz z podsumowaniami Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia. Zatwierdzone listy były zmieniane przez wojewodów, zgodnie z art. 26 ust. 6 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Zmienione listy były ponownie weryfikowane przez Ministerstwo Infrastruktury. Weryfikacja list zadań na rok 2022 pod kątem zachowania zasady przenoszenia zadań o najwyższym priorytecie na listę podstawową nie wykazała nieprawidłowości.

Pomimo że Minister Infrastruktury otrzymywał sygnały wskazujące na utrudniony dostęp do finansowania jednostek o niskich dochodach własnych, co w szczególności polegało na preferowaniu przez wojewodów dofinansowania zadań z zakresu budowy lub przebudowy dróg, a więc zadań znacznie bardziej kosztownych niż remonty, to nie analizował struktury dofinansowania zadań powiatowych i gminnych według jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności nie analizował przyczyn, dla których niektóre jednostki nie występowały o dofinansowanie.

Minister Infrastruktury podejmował działania legislacyjne prowadzące do zmiany ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Zmiany te miały na celu objęcie wsparciem z funduszu nowych kategorii zadań drogowych. Rozszerzono

katalog zadań finansowanych z RFRD o zadania obwodnicowe, miejskie, wojewódzkie i dojazdowe. W ramach zadań powiatowych i gminnych wyodrębniono zadania polegające wyłącznie na poprawie bezpieczeństwa pieszych w obszarze oddziaływania przejść dla pieszych oraz zadania remontowe.

W ocenie NIK wyodrębnienie zadań remontowych i przeznaczenie odrębnej puli środków na ich finansowanie w 2023 r. przyczyniło się w pewnym stopniu do zwiększenia dostępności dofinansowania z funduszu dla jednostek o niskim potencjale dochodowym. NIK zauważa jednak, że żadna ze zmian ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg nie przyczyniła się do rozwiązania problemu polegającego na braku środków na wkład własny gmin o najniższym potencjale dochodowym. Ponadto przyjęty algorytm podziału między województwa środków na zadania powiatowe i gminne nie uwzględniał takich czynników, jak dostępność lub bezpieczeństwo na drogach.

W latach 2020-2023 Minister Infrastruktury na podstawie art. 33 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg przeprowadził co roku po jednym naborze wniosków o dofinansowanie zadań mostowych, dotyczących budowy mostów zlokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych. Informacje o naborach opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej odpowiednio 2 stycznia 2020 r., 19 stycznia 2021 r., 31 grudnia 2021 r. oraz 4 stycznia 2023 r.⁷⁷ Ogłoszenia o naborach, publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, zawierały wszystkie obligatoryjne elementy określone w ustawie, tj. miejsce i termin składania wniosków oraz wymogi formalne, które powinien spełniać wniosek.

W ramach przeprowadzonych naborów wsparciem finansowym objęto 13 zadań mostowych na łączną kwotę 1354,6 mln zł. Listy zadań mostowych zostały sporządzone i zatwierdzone przez Ministra Infrastruktury bez zbędnej zwłoki. Dofinansowaniem objęto wyłącznie te zadania mostowe, które otrzymały wcześniej dofinansowanie kosztów przygotowania inwestycji na podstawie programu Mosty dla Regionów. Było to zgodne z art. 32 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Wysokość dofinansowania obejmowała 80% kosztów realizacji danego zadania, zgodnie z art. 16 tej ustawy.

W latach 2021–2023 Minister Infrastruktury przeprowadził po jednym naborze wniosków o dofinansowanie zadań obwodnicowych, miejskich i wojewódzkich. Informacje o naborach wniosków zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i zawierały wszystkie obligatoryjne elementy określone w art. 36a (zadania obwodnicowe), art. 36f (zadania miejskie) i art. 36o (zadania wojewódzkie) ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Minister Infrastruktury informował jednostki samorządu terytorialnego o kryteriach ustawowych obowiązujących w trakcie oceny merytorycznej wniosków. Informacje te były zamieszczane we wnioskach o dofinansowanie, jak i w instrukcjach wypełniania wniosków, będących załącznikami do ogłoszeń o naborach.

Jednostki samorządu terytorialnego otrzymały na zadania obwodnicowe zróżnicowane dofinansowanie ze środków funduszu, wynoszące 50%, 60% lub 70% wartości zadania, w zależności od wysokości dochodów podatkowych gmin i powiatów leżących na terenie podregionu, w którym miało być realizowane zadanie. Zgodnie z art. 16a ust. 10 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg wysokość dofinansowania udzielonego na zadanie obwodnicowe nie mogła przekroczyć 100 mln zł.

W odpowiedzi na ogłoszony w 2022 r. nabór wniosków o dofinansowanie zadań miejskich, do Ministerstwa Infrastruktury wpłynęło po jednym wniosku ze wszystkich 18 miast będących siedzibami wojewody lub sejmików województw. Po przeprowadzonej ocenie wszystkie wnioski wpisano na listę zadań rekomendowanych do dofinansowania. Minister Infrastruktury określił maksymalny udział dofinansowania wszystkich zadań miejskich na poziomie

⁷⁷ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-fundusz-rozwoju-drog---dawniej-fundusz-drog-samorzadowych>.

50% ogólnej kwoty kosztów. Zgodnie z art. 16b ust. 3 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, informacja o ograniczeniu kwoty dofinansowania do 50% wartości zadań, jednak nie wyższej niż 30 mln zł, została udostępniona na stronie internetowej dotyczącej naboru wniosków.

Przyjęty przez Ministra Infrastruktury jednakowy poziom dofinansowania zadań miejskich był zgodny z art. 16b ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, w którym wskazano, że dofinansowanie może wynieść do 80% kosztów realizacji zadania. Ministerstwo Infrastruktury, przyjmując jednolity poziom dofinansowania równy 50%, wzięło pod uwagę informacje o naborach przeprowadzonych przez wojewodów na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych na rok 2022. Z informacji tych wynikało, że dla większości miast na prawach powiatu został przyjęty poziom dofinansowania 50%, przy czym taki poziom został przyjęty zarówno dla miasta o najniższym dochodzie podatkowym (82,71% średniej), jak i dla miasta o najwyższym dochodzie podatkowym (160,85% średniej). Dodatkowo przy określaniu poziomu dofinansowania Ministerstwo Infrastruktury wzięło pod uwagę również rozwiązania stosowane w celu dofinansowania zadań ze środków rezerwy subwencji ogólnej budżetu państwa. Dofinansowanie zadań drogowych z tej rezerwy w miastach na prawach powiatu nie może przekroczyć 50% wartości zadania.

Analiza danych dotyczących przyznanego dofinansowania zadań miejskich ze środków funduszu wykazała, że dochód podatkowy przypadający na jednego mieszkańca miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa został obliczony zgodnie z art. 14 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.

W przeprowadzonej przez NIK analizie podzielono 18 miast na prawach powiatu na trzy grupy o jednakowej liczbie jednostek. W grupie pierwszej znalazły się miasta o najniższych dochodach podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2020, w grupie drugiej – o średnich dochodach, a w grupie trzeciej o najwyższych dochodach podatkowych. Średnie dofinansowanie z funduszu w ramach puli na zadania miejskie wyniosło, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 83 zł w grupie pierwszej, 66,4 zł w grupie drugiej oraz 25,5 zł w grupie trzeciej.

Wskazywałoby to, że jednostki o wyższych dochodach podatkowych otrzymywały niższe dofinansowanie w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Jednak z analizy wielkości dofinansowania poszczególnych zadań wynika, że w grupie pierwszej najwyższe dofinansowanie w przeliczeniu na jednego mieszkańca otrzymały Kielce (121,5 zł), a nie miasto z najniższym dochodem podatkowym na jednego mieszkańca, czyli Białystok, w którym dofinansowanie to wyniosło 68,9 zł. Również miasto Katowice, które należało do trzeciej grupy dochodowej, czyli do grupy miast o najwyższych dochodach, otrzymało znacznie wyższe dofinansowanie niż Białystok, tj. 103,3 zł na jednego mieszkańca. Wpływ na takie zróżnicowanie miała całkowita wartość planowanego do realizacji zadania oraz liczba ludności w danym mieście.

Kwota dofinansowania przypadająca na jednego mieszkańca uzależniona była od wartości całkowitej zadania zgłoszonego przez samorząd w naborze ogłoszonym przez Ministra Infrastruktury. W związku z tym, że całkowite koszty siedmiu zadań przekraczały 60 mln zł, rzeczywisty poziom dofinansowania tych zadań był niższy niż 50%⁷⁸. Zadania te zostały dofinansowane w maksymalnej wysokości 30 mln zł.

⁷⁸ Dla zadań pn.: Budowa i przebudowa dróg gminnych na terenie miasta Bydgoszczy; Modernizacja układu drogowego dzielnicy Północ w Szczecinie - dostosowanie do nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych; Dostępne, funkcjonalne i bezpieczne drogi w Lublinie; Budowa i przebudowa kluczowych odcinków dróg w celu poprawy funkcjonowania układu komunikacyjnego miasta Torunia; Przebudowa dróg na terenie miasta Łodzi; Budowa DW 878 od al. Tadeusza Rejtana w Rzeszowie do ul. Generała Stanisława Maczka; Budowa nowych układów drogowych dla skomunikowania terenów o funkcjach mieszkaniowych i usługowych w mieście Katowice.

Zdaniem NIK, objęcie dofinansowaniem wszystkich zgłoszonych wniosków oraz zastosowanie jednolitego poziomu dofinansowania, niezależnie od dochodów wspieranych jednostek, świadczy o tym, że równie dobrze środki te mogły być przekazywane uprawnionym samorządom w formie zwiększonej subwencji ogólnej, bez konieczności angażowania pracowników Ministerstwa Infrastruktury i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w czasochłonny proces naboru i zatwierdzania wniosków oraz monitorowania realizacji zadań. Ponadto NIK zauważa, że ustalenie jednolitego limitu kwotowego dla jednostek, które różnią się znacząco zarówno pod względem liczby mieszkańców, jak i długości dróg, nie zapewniało równego ich traktowania.

Ustawa umożliwiała różnicowanie poziomu dofinansowania zadań miejskich w zależności od otrzymywanych przez miasta dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Było to uzasadnione, biorąc pod uwagę, że uprawnione miasta miały bardzo zróżnicowane dochody, a mimo to Ministerstwo Infrastruktury przyjęło jednolity poziom dofinansowania zadań miejskich.

Z wykonanej przez NIK analizy zakresu przedmiotowego zadań miejskich wynika, że w przypadku niektórych z nich dofinansowanie nie było przeznaczone na realizację inwestycji na konkretnej drodze. Istotną część zadań miała charakter otwarty, np. w Bydgoszczy zadanie obejmowało budowę i przebudowę dróg gminnych na terenie miasta. Podobnie w Łodzi wskazano zadanie pn. przebudowa dróg na terenie miasta. Oznacza to, że środki z RFRD nie były przeznaczone na konkretne, z góry określone inwestycje, lecz miały bardziej ogólny charakter i dotyczyły ogółu inwestycji drogowych. Stanowi to dodatkowy argument przemawiający za przekazaniem samorządom odpowiednich środków do swobodnego wykorzystania, bez angażowania administracji rządowej w proces naboru i realizacji zadań.

W 2023 r. Minister Infrastruktury przeprowadził nabór na dofinansowanie zadań wojewódzkich. W odpowiedzi wpłynęło łącznie 15 wniosków złożonych przez właściwych zarządców dróg o dofinansowanie zadań wojewódzkich na łączną wartość 203,1 mln zł. Nie wpłynął jedynie wniosek z województwa śląskiego. Wszystkie wnioski zostały wpisane przez Ministra Infrastruktury na listę.

Minister Infrastruktury ustalił wysokość dofinansowania zadań wojewódzkich z zastosowaniem przepisów art. 16a ust. 2-9 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Zgodnie z art. 16d tej ustawy, jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać ze środków funduszu dofinansowanie w wysokości do 80% kosztów realizacji zadania wojewódzkiego, a wysokość dofinansowania ustala się tak jak dla zadania obwodnicowego. Przepisy dają więc Ministrowi Infrastruktury możliwość różnicowania poziomu dofinansowania zadań, w szczególności w zależności od dochodów podregionu, w którym planowane jest zadanie. Minister z możliwości tej nie skorzystał, przyznając wszystkim województwom dofinansowanie w wysokości 50% kosztów realizacji zadania, do limitu 15 mln zł⁷⁹. Przyjęty przez Ministra Infrastruktury jednakowy poziom dofinansowania nie był sprzeczny z przepisami ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, lecz warto zauważyć, że jeżeli ustawodawca wprowadził możliwość różnicowania tego poziomu i większego wsparcia jednostek o niższym potencjale dochodowym, to celowe było skorzystanie z tej możliwości. Postulowane przez NIK zróżnicowanie poziomu dofinansowania zastosował dopiero Prezes Rady Ministrów, przyznając większe środki dla trzech województw: podkarpackiego, lubelskiego i podlaskiego.

Analiza danych dotyczących 15 zadań wojewódzkich rekomendowanych do dofinansowania ze środków funduszu wykazała, że w przypadku dwóch

⁷⁹ Informacja o maksymalnej wysokości dofinansowania zadania, jak i informacja, że wysokość środków przeznaczonych przez Ministra Infrastruktury na dofinansowanie zadań wojewódzkich wynosi 240 mln zł, a wysokość dofinansowania udzielonego na zadanie (jeden wniosek) nie może przekroczyć 15 mln zł, została udostępniona na stronie internetowej dotyczącej naboru wniosków.

zadań udział dofinansowania w kosztach ogółem projektów był niższy niż 50%, gdyż całkowity koszt realizacji tych zadań przekraczał 30 mln zł⁸⁰. W pozostałych przypadkach udział dofinansowania zadań środkami z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg był stały i wynosił, przed rozdysponowaniem rezerwy przez Prezesa Rady Ministrów, 50%.

Podobnie jak w przypadku zadań miejskich, w przeprowadzonej przez NIK analizie rozdysponowania środków na zadania wojewódzkie podzielono 15 województw, które otrzymały dofinansowanie ze środków funduszu, na trzy grupy o jednakowej liczbie jednostek. Grupa pierwsza obejmowała województwa z najniższymi dochodami podatkowymi na jednego mieszkańca, grupa druga – województwa ze średnimi dochodami, a w grupie trzeciej znalazły się województwa o najwyższych dochodach podatkowych.

Z analizy wynika, że jednostki o wyższych dochodach podatkowych otrzymywały przeciętnie niższe dofinansowanie w przeliczeniu na jednego mieszkańca, chociaż zdarzały się odstępstwa od tej reguły. W grupie pierwszej najwyższe dofinansowanie przypadające na jednego mieszkańca otrzymało województwo świętokrzyskie (12,6 zł) z dochodem podatkowym w wysokości 218,7 zł. Natomiast województwo lubelskie, które miało dochód podatkowy w wysokości 198,6 zł, otrzymało istotnie niższe dofinansowanie wynoszące 7,3 zł na mieszkańca.

Co prawda Minister Infrastruktury nie różnicował poziomu dofinansowania zadań wojewódzkich, NIK zwraca jednak uwagę, że przewidziana w ustawie możliwość różnicowania tego poziomu odnosi się do dochodów gmin i powiatów z podregionu, w którym realizowane ma być zadanie wojewódzkie, a nie do dochodów samego województwa. Zdaniem NIK mechanizm ten powinien ulec zmianie, gdyż wielkość dochodów gmin i powiatów z danego podregionu nie przekłada się bezpośrednio na sytuację finansową województwa, które będzie wykonawcą zadania wojewódzkiego i które musi zapewnić wkład własny na jego realizację. Z punktu widzenia możliwości finansowych województwa nie ma znaczenia, czy inwestycja będzie realizowana w podregionie, w którym gminy i powiaty osiągają wyższe dochody, czy w podregionie o niższych dochodach.

Minister Infrastruktury nie przeprowadzał naboru wniosków o dofinansowanie zadań dojazdowych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Nabór nie został ogłoszony z uwagi na uruchomienie przez Bank Gospodarstwa Krajowego, pokrewnego naboru w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (Edycja piąta - „Rozwój stref przemysłowych”)⁸¹. Ponadto, jak poinformował Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych w Ministerstwie Infrastruktury, wzięto pod uwagę doświadczenia z naboru wniosków o dofinansowanie zadań obwodnicowych, w którym złożone trzy aplikacje zostały wycofane przez wnioskodawcę, gdzie jako powód wycofania wniosków wskazano możliwość pozyskania dofinansowania tych zadań z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

Zdaniem NIK sytuacja taka wskazuje na to, że na poziomie centralnym wprowadzono nadmiar nieskoordynowanych ze sobą narzędzi wsparcia samorządów, zamiast wypracować rozwiązania zwiększające udział dochodów własnych i subwencji ogólnych w finansowaniu zadań przez te jednostki.

⁸⁰ Dla zadań: Poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu na drogach Województwa Małopolskiego oraz Poprawa bezpieczeństwa na drogach Dolnego Śląska.

⁸¹ <https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-piata-rozwoj-stref-przemyslowych/> Nabór przeprowadzał Prezes Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego. Termin naboru wniosków trwał od 21 czerwca 2022 r. do 26 lipca 2022 r.

5.4.3. DZIAŁANIA MAZOWIECKIEGO URZĘDU WOJEWÓDZKIEGO W ZAKRESIE PODZIAŁU ŚRODKÓW Z RZĄDOWEGO FUNDUSZU ROZWOJU DRÓG

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Mazowiecki ogłosił i przeprowadził osiem naborów wniosków, w tym jeden nabór uzupełniający, o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. W naborach tych złożonych zostało łącznie 1857 wniosków, z tego 1351 na dofinansowanie zadań gminnych oraz 506 na dofinansowanie zadań powiatowych. Stosownie do art. 22 ust. 2 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, Wojewoda Mazowiecki powołał komisję oceniającą wnioski, ustalając regulamin jej działania i wyznaczając zadania polegające m.in. na ocenie formalnej i merytorycznej wniosków. W każdym z ogłoszonych naborów zostały określone wytyczne dla komisji⁸², uwzględniające kryteria oceny oraz skalę punktową dla każdego z kryteriów. Przyjęto kryteria oceny merytorycznej określone, w zależności od rodzaju zadań, w art. 24 ust. 1, 1a bądź 1b ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Również dla każdego z naborów ustalono, z uwzględnieniem zasad określonych w art. 14 tej ustawy, wysokość posiadanych środków do podziału pomiędzy zadania powiatowe i gminne oraz wytyczne dotyczące procentowego dofinansowania zgłoszonych zadań przez samorządy w zależności od wysokości średnich dochodów na mieszkańca.

NIK ustaliła, że 16 gmin o dochodach własnych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, niższych niż średnio w Polsce nie występowało w badanym okresie o dofinansowanie z RFRD⁸³. W 10 przypadkach gminy, jako powód, wskazały niespełnianie przez nie wymogów formalnych do dofinansowania środkami funduszu, tj. brak własności dokumentacji technicznej lub uregulowanego stanu prawnego działek pasa drogowego albo charakter dróg niespełniający warunków kwalifikujących je do dofinansowania. Natomiast, co warto podkreślić, w sześciu przypadkach gminy wskazały, jako powód niewystępowania o środki z RFRD, brak środków na wymagany wkład własny. W jednym przypadku gmina wskazała obie te przyczyny.

Jak ustalono, wśród poddanych analizie gmin i powiatów (wg stanu na dzień 4 października 2023 r.) dziewięć gmin i sześć powiatów⁸⁴ wycofało wnioski, pomimo ich pozytywnej oceny przez komisję. W przypadku sześciu zadań, jednostki wycofały wnioski o dofinansowanie z listy rezerwowej i złożyły je w naborze na następny rok⁸⁵. Po ponownym złożeniu cztery zadania zostały umieszczone na liście podstawowej, a dwa ponownie na rezerwowej. W jednym przypadku wniosek wycofano, gdyż zadanie zostało przeniesione z listy rezerwowej na listę podstawową w czasie, który uniemożliwił jednostce zawarcie umowy z wykonawcą w terminie pozwalającym na podpisanie umowy o dofinansowanie zadania z RFRD. W przypadku ośmiu zadań, wycofanie wniosków spowodowane było problemami wynikającymi z prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, takimi jak przedłużający się czas postępowania, brak ofert, czy też złożenie najkorzystniejszej oferty o wartości przekraczającej możliwości finansowe jednostki, co uniemożliwiło samorządom zawarcia umów z wykonawcami zadania w wymaganym ustawą o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg terminie do 15 grudnia roku. W trzech

⁸² W okresie objętym kontrolą wytyczne dla Komisji oceniającej wnioski w zakresie oceny merytorycznej zostały określone przez Wojewodę Mazowieckiego, za wyjątkiem ostatniego naboru, ogłoszonego 19 czerwca 2023 r., gdzie zasady oceny zostały przyjęte przez członków Komisji.

⁸³ Chlewicka, Chotcza, Joniec, Kazanów, Nowy Duninów, Olszanka, Pionki, Policzna, Przesmyki, Puszcza Mariańska, Rząśnik, Sabnie, Sierpc, Słubice, Stary Lubotyń, Szczawin Kościelny.

⁸⁴ Powiaty: Grodziski, Legionowski, Miński, Otwocki, Wołomiński, Zwoleński. Gminy: Czerwin, Gąbin, Nasielsk, Wiśniew, Wyszogród, Wołomin, Wyszków, Żelechów, Żuromin.

⁸⁵ Zgodnie z art. 26 ust. 4a ustawy o RFRD, zadanie powiatowe oraz zadanie gminne może zostać umieszczone tylko na jednej liście zadań powiatowych i gminnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, albo zadań, o których mowa w art. 4 ust. 1a, albo zadań, o których mowa w art. 4 ust. 1b ww. ustawy.

przypadkach wycofanie wniosków spowodowane było koniecznością zmiany warunków technicznych realizowanych zadań. W jednym przypadku jednostka wycofała zadanie z uwagi na brak środków na wkład własny.

5.4.4. DZIAŁANIA PREZESA RADY MINISTRÓW W ZAKRESIE PODZIAŁU ŚRODKÓW Z RZĄDOWEGO FUNDUSZU ROZWOJU DRÓG

Minister Infrastruktury, po dokonaniu analizy prawidłowości sporządzonych przez wojewodów list zadań gminnych i powiatowych, przekazywał je Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia. Przekazywał także listy innych zadań drogowych sporządzane w Ministerstwie Infrastruktury w następstwie przeprowadzonych przez ten urząd naborów.

Prezes Rady Ministrów mógł dokonywać zmian na ww. listach lub wskazać do dofinansowania dodatkowe zadania, mając na względzie poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów o niższej zamożności lub obszarów objętych przedsięwzięciami lub inwestycjami powiązanymi z przedsięwzięciem infrastrukturalnym, o których mowa w art. 5c ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych⁸⁶, wyrównywanie szans rozwojowych regionów i budowanie spójności terytorialnej kraju lub zgodność z programami realizowanymi przez Radę Ministrów, a w przypadku zadań miejskich mając na względzie wyrównywanie szans rozwojowych i poprawę dostępności transportowej ośrodków miejskich oraz zgodność z programami realizowanymi przez Radę Ministrów.

Prezes Rady Ministrów, w myśl ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg w brzmieniu obowiązującym od 24 sierpnia 2022 r., dysponował rezerwą w wysokości 5% sumy kwot, o których mowa w art. 20 ust. 1 tej ustawy⁸⁷. Dokonując zmian na listach zadań powiatowych i gminnych lub wskazując dodatkowe zadania do dofinansowania, Prezes Rady Ministrów mógł jednocześnie rozdysponować ww. rezerwę, a w stanie prawnym obowiązującym przed 24 sierpnia 2022 r. rezerwę, o której mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg⁸⁸. Prezes Rady Ministrów dysponował także 5% rezerwą w przypadku zadań obwodnicowych⁸⁹, miejskich⁹⁰ oraz wojewódzkich⁹¹, której podziału dokonywał w przypadku wprowadzenia zmian na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania⁹².

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli regulacje stanowiące podstawę dokonywania przez Prezesa Rady Ministrów zmian oraz zatwierdzania ostatecznych list zadań drogowych dawały mu dużą dowolność w tym zakresie. Brak uzasadnienia dokonywanych zmian sprawiał, że decyzje dotyczące środków Rządowego

⁸⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 304. Ten aspekt (tj. poprawa dostępności obszarów objętych przedsięwzięciami lub inwestycjami powiązanymi z przedsięwzięciem infrastrukturalnym, o których mowa w art. 5c ust. 1 tej ustawy) został wskazany w treści art. 26 ust. 1 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg z dniem 1 kwietnia 2021 r. i dotyczył zadań powiatowych i gminnych.

⁸⁷ Art. 20 ust. 1 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg stanowi, iż minister właściwy do spraw transportu w terminie od dnia 1 lipca do dnia 15 lipca roku kalendarzowego informuje wojewodów o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych na dane województwo, w tym zadań wieloletnich, z uwzględnieniem przepisów wydanych na podstawie art. 8.

⁸⁸ Art. 9 ust. 3 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg w brzmieniu obowiązującym do końca 2022 r. stanowił, iż w planie finansowym tego funduszu wyodrębnia się rezerwę w kwocie stanowiącej równowartość 5% planowanych wydatków funduszu w danym roku.

⁸⁹ Art. 36a ust. 5 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.

⁹⁰ Art. 36f ust. 5 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.

⁹¹ Art. 36o ust. 6 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.

⁹² Art. 36c ust. 3, art. 36h ust. 3, art. 36r ust. 3 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.

Funduszu Rozwoju Dróg, tak samo jak w przypadku środków rezerwy ogólnej, nie były podejmowane w sposób transparentny.

W toku kontroli nie przedstawiono żadnej dokumentacji, w której zostałyby określone czynniki wpływające na zmianę wysokości dofinansowania zadań drogowych w wyniku decyzji Prezesa Rady Ministrów. Nie zostały opracowane żadne zasady uzależniające zmianę kwoty dofinansowania od czynników takich jak sytuacja finansowa jednostki samorządu terytorialnego, dostępność komunikacyjna obszarów o niższej zamożności, czy jakiegokolwiek inne.

Prezes Rady Ministrów wprowadził na podstawowe listy zadań gminnych 82 nowe, nieujęte na listach przekazanych przez Ministra Infrastruktury, zadania na kwotę 85,8 mln zł, a na listy rezerwowe – 79 nowych zadań na kwotę 162,8 mln zł. Zarówno w przypadku list podstawowych jak i rezerwowych były to w większości zadania jednostek o wyższych dochodach. Wyższa też była kwota dofinansowania zadań w gminach o największych dochodach niż w gminach o najmniejszych dochodach. Z danych tych wynika, że Prezes Rady Ministrów, wprowadzając na listy nowe zadania gminne i dokonując zmian na tych listach, w większym stopniu wspierał gminy zamożne. Ponadto Prezes Rady Ministrów wprowadził na listy 90 nowych zadań powiatowych w łącznej kwocie 299,8 mln zł, w tym na listy podstawowe 83 zadania w łącznej kwocie 271,6 mln zł. Wśród zadań wprowadzonych na listy podstawowe przeważały zadania realizowane przez powiaty o wyższych dochodach.

Proces podejmowania decyzji przez Prezesa Rady Ministrów w stosunku do przekazanych mu przez Ministra Infrastruktury list rekomendowanych zadań drogowych do dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, polegający na przesuwaniu zadań pomiędzy listami, uzupełnianiu list o nowe zadania oraz usuwaniu z nich zadań rekomendowanych nie był dokumentowany.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie dokumentowano pracy na listami zadań drogowych od momentu wypływu tych list do ich zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Zmiany na listach dokonywane były na podstawie ustnych poleceń przekazywanych przez Prezesa Rady Ministrów pracownikowi odpowiedzialnemu za ich przygotowanie. Spotkania dotyczące tych list były zwoływane zgodnie z bieżącymi potrzebami i decyzjami Prezesa Rady Ministrów. W spotkaniach uczestniczyli Prezes Rady Ministrów oraz pracownik odpowiedzialny za Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Dyspozycje Prezesa Rady Ministrów dotyczące dokonania zmian w listach zadań bądź wprowadzenia nowych zadań na listy były na bieżąco umieszczane przez pracownika w elektronicznej wersji listy zadań. Ostatecznie wydrukowana lista zadań była przekazywana Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia. KPRM nie wprowadziła procedury obiegu dokumentów w tym zakresie. Ograniczony był również nadzór Dyrektora Biura Prezesa Rady Ministrów nad pracownikiem odpowiedzialnym za RFRD.

Decyzje podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów dotyczące zmian na listach zadań drogowych podejmowane były bez przeprowadzenia analiz lub sporządzenia dodatkowych zestawień, które umożliwiałyby obiektywną ocenę potrzeb jednostek samorządu terytorialnego czy też stwierdzenie zgodności z kryteriami ustawowymi, a co za tym idzie ustalenie, czy i które z przesłanek (tj. np. wyrównywanie szans rozwojowych) wymienionych odpowiednio w art. 26 ust. 1, art. 36c ust. 2 oraz art. 36r ust. 2 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg zostały uwzględnione.

Nie udokumentowano także przesłanek dokonywania zmian na listach zadań drogowych, jak również kryteriów, którymi kierował się Prezes Rady Ministrów przy tych zmianach. Z dokumentów nie wynika, dlaczego niektóre zadania były wprowadzane na listy zadań, a inne z nich skreślane lub przesuwane na inną listę. Na podstawie zgromadzonej dokumentacji nie było możliwe ustalenie przyczyny zwiększenia lub zmniejszenia kwoty dofinansowania. Wskazać należy zatem, że decyzje nie były podejmowane w sposób transparentny, oparty o jasno

sprecyzowane kryteria. Rodziło to ryzyko stosowania, w sposób arbitralny, odmiennych zasad w odniesieniu do różnych jednostek.

W ocenie NIK dokonywane przez Prezesa Rady Ministrów zmian na listach przedłożonych przez Ministra Infrastruktury bez udokumentowania przesłanek lub kryteriów, którymi się posługiwał przy dokonywaniu tych zmian, było działaniem nierzetelnym. Nie wiadomo również, czy wszystkie zmiany na listach były dokonywane na jego polecenie. Dysponowanie środkami Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg powinno odbywać się w sposób transparentny, a podejmowane w tym zakresie decyzje powinny opierać się na równych dla wszystkich podmiotów i możliwych do weryfikacji zasadach. Uprawnienia nadane Prezesowi Rady Ministrów w ww. ustawie nie zwalniają go od rzetelnego dokumentowania podejmowanych decyzji, w szczególności gdy decyzje te dotyczą dysponowania środkami publicznymi. Brak przejrzystych zasad i kryteriów stanowiących podstawę dokonywanych zmian na listach rodzi uzasadnione wątpliwości co do równego traktowania wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Pozostaje również w sprzeczności z zasadą przejrzystości finansów publicznych oraz uniemożliwia kontrolę zasad, według jakich dzielone są środki RFRD.

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie weryfikowano, czy zadania wprowadzane na listy zadań gminnych i powiatowych przez Prezesa Rady Ministrów zostały zgłoszone w naborach organizowanych przez wojewodów. Źródłem informacji na temat ww. zadań drogowych była korespondencja wpływająca do Prezesa Rady Ministrów lub do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Potrzeby jednostek samorządu terytorialnego zgłaszane w sposób bezpośredni do Prezesa Rady Ministrów lub KPRM były weryfikowane jedynie pod kątem ujęcia właściwych zadań na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania.

W KPRM nie sprawdzano również, czy zadania drogowe zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego Prezesowi Rady Ministrów przeszły pozytywną weryfikację w procedurze naborów ogłaszanych przez wojewodów. W przypadku niezłączenia przez samorzady wniosku o dofinansowanie ze środków RFRD, co miało miejsce w 41 ze 121, tj. w 33,9% analizowanych przypadków, nie było możliwe stwierdzenie, czy dofinansowane zadania spełniały choćby wymogi formalne i merytoryczne określone odpowiednio w art. 23. i 24 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia ww. działania jako nierzetelne. Mogły one prowadzić do nierównego traktowania jednostek, bowiem zadania negatywnie ocenione przez komisje wojewódzkie lub niezgłoszone do naborów mogły uzyskać dofinansowanie z RFRD, mimo braku przesłanek uzasadniających pominięcie trybu konkursowego.

Prezes Rady Ministrów wprowadził na listy zadań przewidzianych do dofinansowania w latach 2020-2023 z RFRD 41 zadań gminnych i osiem zadań powiatowych, które nie zostały zarekomendowane do dofinansowania przez komisje wojewódzkie. Ponadto wprowadził 16 takich zadań na listy rezerwowe. Jednocześnie zadania pozytywnie ocenione przez komisje wojewódzkie były usuwane bez żadnego uzasadnienia z list podstawowych. W naborach na lata 2020-2023 Prezes Rady Ministrów usunął z tych list 17 zadań gminnych oraz 67 zadań powiatowych⁹³.

⁹³ Prezes Rady Ministrów usunął z list zadania drogowe zaplanowane do realizacji przez powiaty: sokólski (14 zadań), łomżyński (9 zadań), białostocki (8 zadań), bielski, grajewski, siemiatycki, suwalski, wysokomazowiecki (po 4 zadania), augustowski (3 zadania), hajnowski, świdnicki, zambrowski (po 2 zadania), giżycki, kłodzki, kolneński, lubiński, mielecki, moniecki, sejneński (po 1 zadaniu) oraz zadania drogowe zaplanowane przez gminy: Świebodzice, Międzyrzec Podlaski (gmina miejska) (po 2 zadania), Biała Podlaska (gmina miejska), Boguszów-Gorce, Dębica (gmina miejska), Dobromierz, Głuszycza, Kudowa-Zdrój, Łądek-Zdrój, Mielec (gmina miejska), Pęczaw, Stare Bogaczowice, Środa Śląska, Świdnica (gmina miejska) i Zawichost (po 1 zadaniu).

Brak wiedzy o powodach odrzucenia wniosków przez komisje wojewódzkie mógł prowadzić do sytuacji, w której Prezes Rady Ministrów przyznawał dofinansowanie na zadania nieposiadające stosownej dokumentacji inwestycyjnej lub niespełniające wymogów formalnych wynikających z ustawy.

Dokumentacja stanowiąca podstawę wprowadzenia przez Prezesa Rady Ministrów zadań na listy zadań dofinansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg nie zawierała danych ujętych na tych listach, a w niektórych przypadkach takiej dokumentacji w ogóle nie było. W toku kontroli nie przedłożono, w odniesieniu do 29 zadań, dokumentów stanowiących źródło niektórych informacji zawartych w zatwierdzonych listach zadań do dofinansowania z RFRD. W przypadku siedmiu zadań, na które przyznano łączne dofinansowanie w kwocie 9,4 mln zł, KPRM nie przedstawiła pism potwierdzających wnioskowanie przez samorzady o wsparcie finansowe, wskazując, że nie dysponuje żadną dokumentacją w tych sprawach. W przypadku 23 zadań, na które przyznano łączne dofinansowanie w kwocie 20,5 mln zł i które zostały, decyzją Prezesa Rady Ministrów, ujęte na zatwierdzonych listach, ustalono, że pisma samorządów stanowiące podstawę ww. decyzji nie zawierały informacji o wartości kosztorysowej zadania drogowego ani o kwocie wnioskowanego dofinansowania.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie występowała do jednostek samorządu terytorialnego o uzupełnienie wniosków. Skutkiem tego w przypadku wskazanych powyżej zadań Prezes Rady Ministrów nie miał, w momencie podejmowania decyzji, udokumentowanej informacji na temat kosztów zadania i wnioskowanej kwoty dofinansowania. Podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów decyzji o umieszczeniu nowych zadań na listach do dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, pomimo braku dokumentów zawierających informacje, które powinny stanowić podstawę tych decyzji, było w ocenie Najwyższej Izby Kontroli działaniem nierzetelnym. W związku z brakiem takich dokumentów nie było możliwe ustalenie, na jakiej podstawie Prezes Rady Ministrów wprowadził na listy nowe zadania.

Na listach zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów w naborze na zadania gminne i powiatowe znalazło się osiem zadań, które zostały ujęte zarówno na liście podstawowej jak i rezerwowej. Wśród nich cztery zadania z naboru na rok 2021 r. znajdowały się na liście rezerwowej przekazanej przez Ministra Infrastruktury. W jednym przypadku (wniosek miasta Krasnystaw) kwota dofinansowania zatwierdzona na liście podstawowej była odmienna od kwoty na liście rezerwowej. Analogiczne przypadki ujmowania tego samego zadania na dwóch listach wystąpiły: w naborze na zadania powiatowe na 2021 r. – jedno zadanie; w naborze na zadania gminne na 2022 r. – jedno zadanie, i w naborze na zadania powiatowe na 2022 r. – dwa zadania (w przypadku jednego zadania kwoty zatwierdzone na obu listach były odmienne). Zatwierdzenie przez Prezesa Rady Ministrów tego samego zadania na dwóch listach skutkowało przekroczeniem maksymalnego poziomu dofinansowania tych zadań. Wyniosło ono od 110% do 160% kosztów zadania, co było niezgodne z art. 14 ust. 1 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, w którym wskazano, że poziom dofinansowania nie może przekroczyć 80% tych kosztów⁹⁴.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ujęcie tego samego zadania jednocześnie na liście rezerwowej i podstawowej świadczy o braku rzetelnej weryfikacji list przez Biuro Prezesa Rady Ministrów po zmianach wprowadzonych przez Prezesa Rady Ministrów, przed ich zatwierdzeniem.

⁹⁴ Jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać ze środków Funduszu dofinansowanie zadania powiatowego albo zadania gminnego w wysokości do 80% kosztów realizacji tego zadania.

5.5. WSPARCIE FINANSOWE SAMORZĄDÓW ŚRODKAMI Z REZERWY OGÓLNEJ BUDŻETU PAŃSTWA

W okresie objętym kontrolą jednostki samorządu terytorialnego otrzymywały wsparcie ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa. Prezes Rady Ministrów podejmował decyzje w tej sprawie na podstawie wniosków składanych przez dysponentów części budżetu państwa.

5.5.1. WSPARCIE SAMORZĄDÓW ŚRODKAMI Z REZERWY OGÓLNEJ BUDŻETU PAŃSTWA

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów po kontroli P/20/012 – Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich, NIK wnioskowała o wypracowanie reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej i ich konsekwentnego stosowania⁹⁵. Również w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku*⁹⁶ NIK zwracała uwagę na potrzebę ograniczenia wykorzystywania środków ujętych w rezerwie ogólnej budżetu państwa na finansowanie zadań, o realizacji których było wiadomo już na etapie planowania budżetu. Mimo tych wniosków, w Ministerstwie Finansów nie podjęto dotychczas prac legislacyjnych nad wprowadzeniem do ustawy o finansach publicznych reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej, zgodnie z interwencyjnym charakterem tej rezerwy.

Ustalenia z kontroli przeprowadzonych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim potwierdzają zasadność powyższego wniosku NIK.

W kontroli przeprowadzonej w KPRM Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa przyznane jednostkom samorządu terytorialnego dotyczyły zróżnicowanych przedmiotowo zadań, w tym m.in. doposażenia szpitali, budowy sal gimnastycznych, budowy stacji uzdatniania wody, inwestycji drogowych, a nawet utworzenia parku miejskiego. W tym czasie Prezes Rady Ministrów odmawiał innym samorządom dofinansowania zadań podobnego typu, pomimo złożenia przez te jednostki prawidłowych pod względem formalno-prawnym wniosków.

Z analizy dokumentów zgromadzonych w kontroli wynika, że Prezes Rady Ministrów podejmował decyzje o przyznaniu lub odmowie przyznania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa bez przeprowadzenia analizy sytuacji finansowej samorządów. Tym samym pogorszenie się sytuacji tych jednostek nie było uwzględniane w procesie podejmowania decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania środków z rezerwy ogólnej. Zawarte w niektórych wnioskach wzmianki o trudnej sytuacji finansowej jednostek, uniemożliwiającej przeznaczenie środków własnych na wnioskowane zadanie, były ogólnikowe, nieoparte danymi, dlatego nie stanowiły rzetelnej i pełnej informacji o sytuacji finansowej tych jednostek. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednocześnie, że tylko niektórzy dysponenti części budżetowych, np. Wojewoda Łódzki, przedstawiali w składanych wnioskach analizę sytuacji finansowej samorządów.

Decyzje podejmowane w latach 2020-2022 przez Prezesa Rady Ministrów zarówno o przyznaniu środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, jak i odmowie przyznania tych środków nie zostały rzetelnie uzasadnione, a informacje przekazywane przez KPRM do wnioskodawców w przypadku nieprzyznania środków ograniczały się do ogólnych uzasadnień nieodnoszących się do poszczególnych spraw. Uniemożliwiało to ustalenie przesłanek

⁹⁵ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/20/012/KBF>

⁹⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku*, str. 8.

i kryteriów, jakimi kierował się Prezes Rady Ministrów, podejmując decyzje w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej.

Z przedłożonej w toku kontroli dokumentacji dotyczącej 47 wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na finansowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego wynika, że Prezes Rady Ministrów podejmował odmienne decyzje w przypadku zbliżonych przedmiotowo wniosków w poszczególnych latach.

Przykłady

W 2020 r. Prezes Rady Ministrów przyznał środki dla gminy Niemcza na zakup nowego autobusu szkolnego w wysokości 400 tys. zł na podstawie wniosku Wojewody Dolnośląskiego z 9 marca 2020 r. Zarządzenie w tej sprawie Prezes Rady Ministrów podpisał 14 maja 2020 r. Przekazana NIK dokumentacja nie zawierała uzasadnienia podjętej decyzji. Jednocześnie Prezes Rady Ministrów nie przyznał gminie Pieńsk środków w wysokości 405,9 tys. zł na zakup autobusu szkolnego na wniosek złożony przez Wojewodę Dolnośląskiego. Pismem z dnia 12 lipca 2020 r. Zastępca Szefa KPRM poinformował wnioskodawcę, że rezerwa ogólna jest narzędziem szczególnym, a środki z tego źródła wymuszają konieczność zabezpieczenia ich na ewentualne nagłe zdarzenia losowe, wymagające podejmowania natychmiastowych działań przez Prezesa Rady Ministrów. W piśmie wskazano dodatkowo, że pomimo spełnienia wymogów formalno-prawnych, z uwagi na szczególną sytuację wywołaną pandemią COVID-19, brak jest możliwości pozytywnego rozstrzygnięcia wszystkich wniosków.

W tym samym roku Prezes Rady Ministrów przyznał środki w wysokości 400 tys. zł dla powiatu kępińskiego na zakup ambulansu dla zespołu ratownictwa medycznego na wniosek Wojewody Wielkopolskiego sporządzony 20 sierpnia 2020 r. Prezes Rady Ministrów podpisał zarządzenie w tej sprawie 7 października 2020 r. W uzasadnieniu zarządzenia powtórzono zapisy zawarte w uzasadnieniu wniosku. Wskazano między innymi, że ambulans użytkowany był od 2009 r. Jednocześnie Prezes Rady Ministrów odmówił przyznania środków na zakup ambulansu powiatowi obornickiemu. W dniu 2 marca 2020 r. Wojewoda Wielkopolski przekazał wniosek z o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 400 tys. zł z przeznaczeniem na zakup specjalistycznego środka transportu medycznego dla zespołu ratownictwa medycznego w ww. powiecie. Starosta Powiatu Obornickiego napisał we wniosku, że ambulans użytkowany był od 2008 r. W piśmie z 7 maja 2020 r. Zastępca Szefa KPRM wskazał analogiczne jak w przypadku gminy Pieńsk przyczyny odmowy przyznania środków, dodając, że środki finansowe muszą zabezpieczyć potrzeby przez cały rok budżetowy.

Na wniosek Wojewody Śląskiego z 24 lutego 2020 r. Prezes Rady Ministrów przyznał środki w wysokości 1405,9 tys. zł z przeznaczeniem dla gminy Tworóg na rozbudowę szkoły podstawowej. Zarządzenie w tej sprawie Prezes Rady Ministrów podpisał 19 maja 2020 r. W uzasadnieniu do zarządzenia wskazano, że rozbudowa miała przyczynić się do powstania placówki, która pomieści klasy od I do VIII. W istniejącej wówczas szkole zajęcia odbywały się w systemie dwuzmianowym, co powodowało, że kończyły się w późnych godzinach popołudniowych. Planowana rozbudowa szkoły miała przyczynić się do wprowadzenia systemu jednozmianowego. Uzasadnienie stanowiło powtórzenie treści wniosku Wojewody Śląskiego.

W podobnym czasie, 16 lutego 2020 r., o środki na przebudowę i remont szkoły wnioskował Wojewoda Warmińsko-Mazurski. Wnioskowana kwota w wysokości 1350,1 tys. zł dotyczyła gminy wiejskiej Iława i miała być przeznaczona na przebudowę i remont szkoły podstawowej w Lasecznie. Przyczyną złożenia wniosku był zły stan budynku oraz warunki lokalowe szkoły. Budynek szkoły był niedostosowany do wymogów techniczno-budowlanych i przeciwpożarowych, co zostało stwierdzone ekspertyzą techniczną sporządzoną przez Państwową Straż Pożarną. W szkole

pomieszczenie do wydawania posiłków pełniło również rolę sali dydaktycznej oraz świetlicy. W tym wypadku Prezes Rady Ministrów odmówił jednak wsparcia. Notatka w tej sprawie została sporządzona 17 marca 2020 r., a pismo o odmowie przyznania środków zostało skierowane do wnioskodawcy 7 maja 2020 r., a więc 12 dni przed podpisaniem zarządzenia w sprawie przyznania środków gminie Tworóg. W uzasadnieniu, podobnie jak we wcześniej opisanych przypadkach, wskazano na ograniczone środki rezerwy ogólnej, konieczność zabezpieczenia ich na ewentualne zdarzenia nagłe, losowe, wymagające podejmowania działań natychmiastowych oraz szczególną dyscyplinę finansową wymuszoną pandemią COVID-19.

W 2021 r. gmina Pieńsk ponownie wnioskowała o środki z rezerwy ogólnej na zakup autobusu szkolnego i tym razem je otrzymała. Z porównania wniosków z 2020 r. i 2021 r. wynika, że w uzasadnieniu uległ zmianie jedynie przebieg użytkowanego autobusu (z 690 577 km do 704 689 km). Pozostała treść uzasadnienia była analogiczna. Natomiast środków na zakup autobusu szkolnego nie otrzymała wówczas gmina Działoszyce. Wniosek Wojewody Świętokrzyskiego został sporządzony 1 marca 2021 r. Podobnie jak w przypadku gminy Pieńsk, autobus użytkowany przez gminę Działoszyce został wyprodukowany w 2000 r. W uzasadnieniu wniosku Wojewoda Świętokrzyski wskazał, że w latach 2019 - 2020 gmina została dotknięta opadami ulewnego deszczu, co skutkowało uszkodzeniami o szacowanej wartości 9,7 mln zł. Pismem z 20 maja 2021 r. Zastępca Szefa KPRM poinformował wnioskodawcę, że Prezes Rady Ministrów podjął decyzję negatywną. W przedmiotowym piśmie brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia.

W dniu 7 maja 2021 r. Wojewoda Pomorski sporządził wniosek o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w wysokości 523 tys. zł gminie Cewice na przebudowę oraz zmianę użytkowania części pomieszczeń szkolnych przeznaczonych na funkcjonowanie przedszkola. W uzasadnieniu wskazano, że przedszkole znajduje się w zabytkowym budynku po starej szkole podstawowej. Budynek był niedostosowany nie tylko do potrzeb najmłodszych uczestników procesu edukacji, ale nawet do prowadzenia jakiegokolwiek działalności, w tym edukacyjnej. Uzasadnienie projektu zarządzenia zawierało treści powtórzone z uzasadnienia wniosku o przyznanie środków. Prezes Rady Ministrów podpisał zarządzenie w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej 28 czerwca 2021 r.

Jednocześnie Prezes Rady Ministrów nie przyznał gminie Rzepiennik Strzyżewski środków na przebudowę, wraz ze zmianą sposobu użytkowania, części budynku byłego gimnazjum w Rzepienniku Biskupim z przeznaczeniem na przedszkole. O środki te w wysokości 166 tys. zł wnioskował Wojewoda Małopolski. Jak wyjaśniła Zastępca Szefa KPRM, w przedmiotowej sprawie Prezes Rady Ministrów nie podjął żadnej decyzji. W dokumentacji sprawy brak jest uzasadnienia niepodjęcia przez Prezesa Rady Ministrów decyzji. W dniu 28 grudnia 2021 r., a więc 28 dni po upływie terminu na zakończenie procedury przyznania środków z rezerwy ogólnej oraz dokonania stosownych zmian w budżecie państwa, Zastępca Szefa KPRM poinformowała wnioskodawcę, że pomimo spełnienia wymogów formalno-prawnych, brak jest możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich wniosków, co oznacza, że wnioskowane wsparcie nie mogło zostać przyznane.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Prezes Rady Ministrów jako jeden z dysponentów środków ujętych w rezerwie ogólnej zobowiązany jest do przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych, w tym dotyczących zasady jawności i przejrzystości, którym poświęcono rozdział 4 działu I tej ustawy. Gwarantowałyby to racjonalne zarządzanie środkami publicznymi oraz umożliwiło zewnętrzną kontrolę i ocenę podejmowanych działań zarówno przez uprawnione organy, jak i przez społeczeństwo. Warto również zwrócić uwagę na

standardy kontroli zarządczej⁹⁷, które nakładają obowiązek rzetelnego i pełnego dokumentowania operacji finansowych i gospodarczych, co oznacza, że każda podejmowana decyzja skutkująca wydatkowaniem środków publicznych powinna być w pełni udokumentowana w sposób umożliwiający jej weryfikację. Jednocześnie zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹⁸, każdemu przysługuje prawo dostępu do takiej informacji w zakresie m.in. sposobów przyjmowania i załatwiania spraw oraz treści rozstrzygnięć. Dlatego też, w ocenie NIK, zasadnym jest rzetelne dokumentowanie podejmowanych działań w sposób umożliwiający ustalenie kryteriów stosowanych przy rozstrzygnięciu spraw.

Najwyższa Izba Kontroli zaznacza, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów to Prezes Rady Ministrów dysponuje rezerwą ogólną w zakresie określonym w tym rozporządzeniu⁹⁹ i podejmuje ostatecznie decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania wsparcia. Dlatego też na Prezesie Rady Ministrów ciąży obowiązek wskazania przesłanek, jakimi kierował się, podejmując poszczególne decyzje. W kontroli stwierdzono, że w podobnych sprawach Prezes Rady Ministrów podejmował odmienne decyzje, które nie były oparte o jasno sprecyzowane i weryfikowalne kryteria.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje uprawnień Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub jego zastępców do informowania wnioskodawców o odmowie przyznania środków, niemniej jednak wskazuje, że ich pisma są efektem podjętej przez Prezesa Rady Ministrów decyzji i nie mają charakteru rozstrzygającego w sprawie. Pełnią one jedynie funkcję informacyjną dla wnioskodawców, dlatego też powinny zawierać informację o powodach negatywnego rozpatrzenia sprawy lub jej nierozpatrzenia.

Należy wskazać również, że jakkolwiek dysponowanie środkami rezerwy ogólnej budżetu państwa w zakresie wskazanym w rozporządzeniu jest wyłącznym i autonomicznym prawem Prezesa Rady Ministrów, to podejmowane przez niego decyzje powinny opierać się o przejrzyste przesłanki i kryteria umożliwiające weryfikację zasadności podjęcia tych decyzji i być udokumentowane. Przesłanki te powinny być wskazane w uzasadnieniu decyzji przekazywanych wnioskodawcom. Nie kwestionując przysługującego Prezesowi Rady Ministrów prawa do dysponowania środkami rezerwy ogólnej budżetu państwa, NIK zwraca uwagę, że dysponowanie środkami publicznymi nie może odbywać się w sposób dowolny. Uzasadnienia zarządzeń Prezesa Rady Ministrów nie powinny ograniczać się do powtórzenia treści z wniosków złożonych przez dysponentów części budżetowych, lecz powinno z nich jasno wynikać, jakie przesłanki przesądziły o decyzji Prezesa Rady Ministrów, szczególnie że w podobnych przypadkach podejmował od odmienne decyzje.

W pismach informujących samorządy o nieprzyznaniu wsparcia nie odnoszono się ogólnie do stanu faktycznego, ograniczając się jedynie do ogólnie przyjętej formuły odpowiedzi wskazującej na brak możliwości pozytywnego rozpatrzenia wszystkich wniosków, konieczności zabezpieczenia środków na zadania pilne, losowe, wymagające natychmiastowego działania Prezesa Rady Ministrów, czy też na szczególną dyscyplinę wynikającą z epidemii COVID-19.

Najwyższa Izba Kontroli podziela opinię, że środki rezerwy ogólnej budżetu państwa powinny być co do zasady przeznaczane na finansowanie zadań szczególnych, wynikających ze zdarzeń losowych, niedających się przewidzieć

⁹⁷ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

⁹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

⁹⁹ Na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 473) Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach.

na etapie planowania budżetów samorządów w danym roku, na co słusznie zwracano uwagę we wskazanych wyżej pismach. Podejście takie prezentowane było również w przedkładanych Sejmowi informacjach o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa. Jednocześnie NIK wskazuje, że zasady te powinny być stosowane konsekwentnie, w odniesieniu do wszystkich złożonych wniosków, a nie – jak stwierdzono w niniejszej kontroli – wyłącznie w przypadku niektórych z nich. Wymaga również podkreślenia, że w sytuacjach polegających na odmiennym rozpatrywaniu wniosków dotyczących podobnych spraw, z uzasadnienia decyzji powinno jednoznacznie wynikać, jakie czynniki zaważyły na różnym traktowaniu jednostek. W przeciwnym bowiem razie można zgłaszać uzasadnione zastrzeżenia odnośnie równego i sprawiedliwego traktowania jednostek samorządu terytorialnego przez państwo, a tym samym równego traktowania obywateli je zamieszkujących. Prawo obywateli do równego traktowania, jak i zakaz dyskryminacji w życiu społecznym czy gospodarczym wynika wprost z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Brak przejrzystości w zakresie kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej obniża zaufanie społeczności lokalnych do państwa, a zwłaszcza do organów administracji rządowej, i narusza zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. O ile, co do zasady, każde zadanie wskazane we wniosku jest charakterystyczne i umiejscowione w określonym stanie faktycznym, to jednak zakres przedmiotowy oraz podmiotowy tych zadań powoduje, że są one porównywalne i powinny zostać rozpatrzone w podobny sposób lub – w przypadku odmiennego rozstrzygnięcia spraw – należycie uzasadnione, ze wskazaniem przesłanek odnoszących się do poszczególnych wniosków. Uzasadnienia takie nie powinny ograniczać się do ogólników.

Minister – Członek Rady Ministrów poinformował NIK, że wszelkie decyzje w sprawach związanych z rezerwą ogólną budżetu państwa Prezes Rady Ministrów podejmował osobiście. Podał też, że we wskazanych sprawach wnioski zostały złożone w pierwszej połowie roku, dlatego przy podejmowaniu decyzji Prezes Rady Ministrów brał pod uwagę możliwość wystąpienia do końca roku sytuacji nadzwyczajnych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w 2020 r. z 74 wniosków rozpatrzonych pozytywnie aż 46 wniosków (62,2%) zostało złożonych w pierwszej połowie roku, w tym 24 wnioski (32,4%) w pierwszym kwartale. Wnioski te dotyczyły m.in. przebudowy boiska piłkarskiego, zagospodarowania przestrzeni wokół świetlic wiejskich, budowy kładki pieszo-rowerowej. Analogicznie w 2021 r. 37 ze 103 wniosków rozpatrzonych pozytywnie zostało złożonych w pierwszej połowie roku, w tym osiem w pierwszym kwartale. W 2022 r. 36 z 55 wniosków rozpatrzonych pozytywnie zostało złożonych w pierwszym półroczu, a 11 z nich w pierwszym kwartale. Wnioski te dotyczyły m.in. rewitalizacji parku zamkowego. Choć opisane tutaj przykłady odnosiły się do wniosków złożonych w pierwszym kwartale i nie wystąpiły sytuacje nadzwyczajne, to Prezes Rady Ministrów przyznał środki na realizację wnioskowanych zadań. W ocenie NIK przyznawanie jednym samorządom wsparcia oraz odmawianie go innym, mimo że wnioski jednych i drugich były składane w pierwszej połowie roku, może wskazywać, że samorzady nie były traktowane na równych zasadach.

Minister – Członek Rady Ministrów podał również, że Prezes Rady Ministrów bierze pod uwagę wiele uwarunkowań w danym czasie, w tym również kwestię zaspokojenia potrzeb jak największej liczby podmiotów oraz uwzględnia możliwość finansowania zadań z innych źródeł. Prowadzi też szereg spotkań i rozmów. Minister podkreślił, że na ostateczną decyzję wpływa wiele czynników. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w uzasadnieniu podjętych decyzji przyznających lub odmawiających przyznania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa należało właśnie wskazać te czynniki, które wpłynęły na ostateczną decyzję. W badanych sprawach takie informacje w uzasadnieniach nie zostały podane, co wyklucza możliwości ich weryfikacji i oceny.

Minister – Członek Rady Ministrów poinformował, że nie ma prawnego obowiązku uzasadnienia podejmowanych decyzji, dlatego osoby upoważnione

przekazywały ostateczną decyzję bez uzasadnienia. Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że Prezes Rady Ministrów, podejmując decyzje o rozdysponowaniu środków rezerwy ogólnej, działał w sferze publicznoprawnej jako jeden z dysponentów środków rezerwy ogólnej. Tym samym kwestią bezsprzeczną jest, że działania te powinny podlegać zasadom finansów publicznych, w tym dotyczących jawności i przejrzystości. Dysponowanie środkami publicznymi powinno odbywać się według przejrzystych zasad i kryteriów oraz być równe dla wszystkich podmiotów ubiegających się o środki. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dysponowanie środkami publicznymi nie może odbywać się w sposób dowolny. Brak rzetelnych, pisemnych uzasadnień podjętych decyzji, jakkolwiek niewymaganych przepisami prawa, rodzi ryzyko dyskryminacji niektórych samorządów i faworyzacji innych. Wnioskujące jednostki mają prawo do zapoznania się z merytorycznym uzasadnieniem decyzji podjętych w ich sprawie. W ocenie NIK informacje przekazywane przez KPRM nie spełniały tych wymogów, co w sposób oczywisty uniemożliwia ocenę, czy w przedmiotowych sprawach decyzje zostały podjęte w sposób racjonalny w oparciu o równe, niedyskryminujące zasady.

5.5.2. DOKUMENTOWANIE PROCESU PODEJMOWANIA DECYZJI PRZEZ PREZESA RADY MINISTRÓW W ZAKRESIE REZERWY OGÓLNEJ

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nierzetelnie dokumentowano proces podejmowania decyzji przez Prezesa Rady Ministrów w zakresie dysponowania środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Zgodnie z przyjętym sposobem procedowania spraw o przyznanie środków z tej rezerwy, Prezesowi Rady Ministrów przedkładane były notatki, które stanowiły streszczenie dokumentacji zebranej w danej sprawie. Jak wskazał Minister – Członek Rady Ministrów, w razie potrzeby Prezes Rady Ministrów mógł zwrócić się o dodatkowe wyjaśnienia i dokumenty, jednak dotychczas takie sytuacje nie miały miejsca. Z przedłożonej dokumentacji nie wynika nawet to, że Prezes Rady Ministrów zapoznał się z tymi notatkami.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dla rzetelności postępowania w sprawach o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa zasadnym byłoby potwierdzanie na notatkach decyzji odmownych przez Prezesa Rady Ministrów, a nie przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Podpis lub parafka złożona przez Prezesa Rady Ministrów stanowiłaby udokumentowanie niepozostawiające wątpliwości, że to właśnie on, zgodnie z upoważnieniem wynikającym z rozporządzenia, dysponował rezerwą ogólną budżetu państwa.

W sprawach rozpatrzonych negatywnie Prezes Rady Ministrów nie potwierdzał swojej decyzji w notatce, a do udzielenia informacji wnioskodawcom o sposobie rozpatrzenia sprawy upoważnił pracowników KPRM. Potwierdzenie podjętej, negatywnej decyzji podpisem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie poświadczają ponad wszelką wątpliwość, że była to decyzja Prezesa Rady Ministrów, brak jest bowiem jakiegokolwiek śladu rewizyjnego złożonego przez ten organ.

W przedłożonych notatkach, przy podpisie Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie było daty, co również uniemożliwia ustalenie, jaki czas Prezes Rady Ministrów przeznaczył na rozpatrywanie poszczególnych notatek i kiedy decyzje zostały podjęte. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że notatki nie były przedkładane Prezesowi Rady Ministrów za pośrednictwem systemu elektronicznego obiegu dokumentacji, pomimo że w KPRM taki obieg jest stosowany. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dostęp Prezesa Rady Ministrów do właściwie skatalogowanych dokumentów dotyczących rezerwy ogólnej budżetu państwa w elektronicznym systemie obiegu dokumentacji umożliwiłby sprawne procedowanie poszczególnych spraw w dogodnym dla niego terminie, biorąc pod uwagę m.in. częste wyjazdy oraz spotkania służbowe.

Jednocześnie dokumentowano by zapoznanie się z tymi notatkami przez Prezesa Rady Ministrów oraz daty ich przekazania.

Notatki dotyczące wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa nie były sporządzane rzetelnie, nie zawierały bowiem wszystkich istotnych informacji wskazanych we wniosku i innych dokumentach zgromadzonych w sprawie. Pracownicy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie we wszystkich przypadkach podejmowali działania zmierzające do pozyskania takich informacji, co było działaniem nierzetelnym. W dziewięciu z 24 badanych wniosków, które zostały rozpatrzone pozytywnie, brak było informacji o sytuacji finansowej jednostki, a mimo to KPRM nie występowała o uzupełnienie wniosku o takie informacje. Odmienne podejście stwierdzono w przypadku gminy Tworóg oraz spraw z 2019 r.¹⁰⁰, w przypadku których o takie informacje KPRM się zwracała.

Przykład

W dniu 20 października 2021 r. Wojewoda Mazowiecki poinformował Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, że w budżecie gminy Jednorzec zabezpieczono środki w wysokości 1640 tys. zł, tj. przekraczającej wartość zadania objętego wnioskiem o dofinansowanie z rezerwy ogólnej (1154,9 tys. zł). Mimo to w notatce¹⁰¹ dla Prezesa Rady Ministrów z 25 października 2021 r. nie zawarto tej informacji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli informacja o posiadanych środkach w wysokości 1640 tys. zł była istotna z punktu widzenia decyzji podejmowanej przez Prezesa Rady Ministrów i powinna zostać wskazana w przedmiotowej notatce.

Przykłady

W trzech zbadanych, pozytywnie rozpatrzonych sprawach¹⁰² samorzady nie podejmowały działań mających na celu pozyskanie środków na wnioskowane zadanie z innych źródeł. Informacja taka nie znalazła się w notatkach dla Prezesa Rady Ministrów.

Zdaniem NIK w notatkach zawarte powinny zostać wszelkie dostępne informacje związane zarówno z zainteresowanym podmiotem, jak i zadaniem, na realizację którego wnioskowane są środki, w tym informacje obrazujące sytuację finansową danego samorządu. Choć powyższe nie wynika z przepisów prawa, jest w ocenie NIK niezbędne dla zapewnienia rzetelnego procesu oceny wniosków i przygotowania kompleksowej informacji dla samego dysponenta środków rezerwy ogólnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w procesie rozpatrywania wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa Prezes Rady Ministrów powinien opierać się na możliwie pełnej informacji o sytuacji jednostki samorządu terytorialnego, w tym w szczególności o jej sytuacji finansowej oraz możliwości finansowania wnioskowanych zadań z innych źródeł. Działania podejmowane przez KPRM powinny być jednolite w stosunku do wszystkich jednostek, podobnie jak informacje przekazywane Prezesowi Rady Ministrów w celu podjęcia decyzji. Odmienne podejście do rozpatrywanych spraw w zależności od pracownika świadczy o niedostatecznie skutecznych mechanizmach kontroli zarządczej oraz braku właściwego nadzoru.

Przyczyną różnego podejścia do procedowanych spraw był brak precyzyjnych regulacji co do informacji, jakie powinny się znaleźć obligatoryjnie w sporządzanych notatkach.

¹⁰⁰ BPRM.RO.2130.464.2019.(4)KK i BPRM.RO.2130.464.(2).KK

¹⁰¹ Sprawa BPRM.RO.5031.312.2021.

¹⁰² W 2020 r. gminy Niemcza, w 2021 r. gminy Pieńsk, w 2022 r. gminy Tarczyn.

W procedurze rozpatrywania wniosków zarówno z 28 kwietnia 2022 r. jak i z 1 lutego 2023 r. wskazano, że *pracownik Wydziału sporządza notatkę dla PRM (...), zawierającą najważniejsze informacje oraz ewentualnie uwagi i wnioski*". W procedurze obowiązującej przed tym okresem obowiązek sporządzania notatek dla Prezesa Rady Ministrów nie został wskazany. Pomimo to takie notatki były sporządzane dla Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, co Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie.

Szef KPRM w piśmie z 11 stycznia 2021 r. przypomniał dysponentom części budżetowych o elementach, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie środków z rezerwy ogólnej, w tym przeznaczonych dla samorządów. W pkt. 7 tego pisma wskazał m.in. na konieczność poinformowania o dotychczasowych działaniach podejmowanych w celu pozyskania środków z innych niż rezerwa ogólna źródeł. Jak wynika z niniejszej kontroli, nie w każdym wniosku taka informacja została zawarta. Przedmiotowe pismo nie nakładało na dysponentów części budżetowych obowiązku opisanie sytuacji finansowej, uzasadniającej przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

5.5.3. DZIAŁANIA WOJEWODY MAZOWIECKIEGO NA RZECZ PRYZNANIA SAMORZĄDOM ŚRODKÓW Z REZERWY OGÓLNEJ

Od 1 stycznia 2020 r. do 11 sierpnia 2023 r. jednostki samorządu terytorialnego złożyły do Wojewody Mazowieckiego 278 wniosków w sprawie przyznania dotacji ze środków rezerwy ogólnej na realizację zadań własnych, w tym 180 wniosków dotyczyło zakupu masztów i flag oraz ich instalacji w ramach Projektu "Pod Biało-Czerwoną". Z pozostałych 98 wniosków złożonych przez 53 jednostki na inne zadania Wojewoda pozytywnie zarekomendował 59 wniosków na kwotę 123 813,9 tys. zł.

Najwięcej wniosków dotyczyło dofinansowania inwestycji związanych z budową lub przebudową dróg, zakupem wyposażenia lub aparatury dla placówek ochrony zdrowia oraz inwestycjami budowlanymi w placówkach oświatowych. Wnioski w sprawie udzielenia dotacji ze środków rezerwy ogólnej były składane przez jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio do Wojewody lub były przekazywane do Wojewody za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Działania podejmowane przez Wojewodę w zakresie weryfikacji wniosków samorządów miały na celu zapewnienie formalno-prawnej i rachunkowej zgodności tych wniosków z załączonymi do nich dokumentami i z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. W zbadanej przez NIK próbie nie stwierdzono przypadków przewlekłego rozpatrywania wniosków przez Wojewodę. W przypadkach, gdy procesy te wydłużały się, było to spowodowane niewłaściwym przygotowaniem wniosków i koniecznością ich poprawienia lub dostarczenia nowych dokumentów. Wojewoda występował także do właściwych organów o opinie w sprawie planowanych przez samorządy zadań i bez zwłoki składał wnioski do KPRM celem ich dalszego procedowania.

Kryterium dochodowe lub sytuacja finansowa samorządów nie były brane przez Wojewodę pod uwagę w procesie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie zadań ze środków rezerwy ogólnej. Takich kryteriów Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie wskazała w wytycznych z 2021 r. w sprawie procedowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Wnioski samorządów rozpatrywane były jednorodnie, a podejmowane przez Wojewodę Mazowieckiego decyzje były zgodne z rekomendacjami pracowników urzędu wojewódzkiego.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim nie została ustalona procedura wnioskowania przez samorządy o dotacje celowe ze środków z rezerwy ogólnej. Wojewoda nie opublikował informacji, w jakich sytuacjach samorządy mogą się o takie środki ubiegać. Mazowiecki Urząd Wojewódzki co roku opracowywał wzory wniosków o udzielenie jednostkom samorządu terytorialnego dotacji ze

środków budżetu państwa, ale wnioski te nie były ogólnie dostępne, w tym nie były zamieszczane na stronie internetowej urzędu.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Mazowiecki Urząd Wojewódzki powinien opublikować na stronie internetowej podstawowe informacje skierowane do jednostek samorządu terytorialnego, wskazujące co najmniej sposób procedowania wniosków o udzielenie dotacji ze środków budżetu państwa, ustawowe terminy, podstawowe kryteria ich rozpatrywania, takie jak np. wysokość wkładu własnego i jego zabezpieczenie w budżecie jednostki, zawartość treści uzasadnienia wniosku, obowiązkowe zgody i opinie właściwych organów, a także listę podstawowych dokumentów, jakie należy dołączyć do wniosku. Zasadne jest także zamieszczanie na stronie internetowej urzędu aktualnych wzorów wniosków o udzielenie dotacji ze środków budżetu państwa, a także informacji o najczęściej występujących błędach w składanych wnioskach. Takie działania wpłynęłyby na ograniczenie czasu procedowania w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wniosków o udzielenie dotacji ze środków budżetu państwa.

Jednostki samorządu terytorialnego, kierując do Wojewody wnioski o dotacje z rezerwy ogólnej, głównie jako podstawę prawną ubiegania się o te środki wskazywały art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰³.

Według wytycznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 2021 r. w sprawie procedowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa, wnioskodawcy, określając harmonogram rzeczowo-finansowy zadań, powinni mieć na uwadze, że rezerwa ogólna, „co do zasady, przeznaczana jest na zadania przyszłe, nagłe i nieprzewidziane, a tym samym niemożliwe do zaplanowania w budżecie jednostki”. Wytyczne te zostały zamieszczone przez Wojewodę we wzorze wniosku o udzielenie dotacji ze środków budżetu państwa, wypełnianym przez samorządy. W badanej próbie wniosków nie stwierdzono jednak, że planowane zadania miały charakter nadzwyczajny czy nagły. Jednostki samorządu terytorialnego ubiegały się o dofinansowanie z rezerwy ogólnej budżetu państwa, gdyż poszukiwały alternatywnych, dodatkowych źródeł finansowania dla realizowanych inwestycji i zakupów. Zdarzało się, że w czasie rozpatrywania wniosku o środki z rezerwy ogólnej otrzymywały dofinansowanie z innego źródła.

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że część jednostek samorządu terytorialnego wnioskowało do Wojewody Mazowieckiego o udzielenie dotacji ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań drogowych. W uzasadnieniach tych wniosków jednostki wskazywały na:

- brak pewności otrzymania środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg z uwagi na odległe miejsce na liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, niegwarantujące otrzymania środków¹⁰⁴,
- nieotrzymanie dofinansowania ze środków RFRD, pomimo złożenia wniosku¹⁰⁵,
- ubieganie się o środki z RFRD na inny odcinek kompleksowo modernizowanej drogi¹⁰⁶,

¹⁰³ Dz. U. z 2024 r. poz. 324, ze zm.

¹⁰⁴ Wniosek Powiatu Garwolińskiego z 2021 r. o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 1314W Parysów-Puznówka-Jaźwiny do drogi nr 805 w KM 0+484 – 5+998.

¹⁰⁵ Wniosek Powiatu Garwolińskiego z 2022 r. o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 1314W Parysów-Puznówka-Jaźwiny do drogi nr 805 w KM 0+484 – 5+998.

¹⁰⁶ Wniosek Powiatu Węgrowskiego z 2021 r. o dofinansowanie rozbudowy drogi powiatowej nr 4248W Cierpięta – Grębków – Wyszaków na odcinku Żarnówka – Grębków.

Wniosek Powiatu Węgrowskiego z 2022 r. o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 4244W Wierzбно – Karczewiec w miejscowości Wierzбно.

- długie oczekiwanie na środki z RFRD¹⁰⁷,
- ograniczenie liczby wniosków możliwych do złożenia w ramach danego naboru o dofinansowanie środkami z tego funduszu¹⁰⁸.

Samorządy wskazywały też, że przed wystąpieniem o dofinansowanie zadania drogowego ze środków rezerwy ogólnej nie wnioskowały o środki z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg¹⁰⁹.

Wojewoda Mazowiecki wnioskował do Prezesa Rady Ministrów o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na dofinansowanie dziewięciu zadań drogowych realizowanych przez sześć jednostek samorządu terytorialnego, mimo że we wnioskach tych nie podano nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających dofinansowanie zadań z tej rezerwy. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wnioskowanie przez Wojewodę o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na dofinansowanie ww. zadań stwarzało możliwość omijania przez samorządy konkursowego trybu pozyskiwania tych środków.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Wojewoda, jako organ wnioskujący do Prezesa Rady Ministrów o środki z rezerwy ogólnej, powinien dokonać oceny zasadności składania takiego wniosku, zwracając uwagę nie tylko na kwestie formalne, ale również na celowość dofinansowania zadania z ww. rezerwy. Wsparciem dla takiej oceny powinny być szczegółowe wytyczne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w których zwraca się uwagę na nadzwyczajny, nieprzewidywalny charakter wydatków finansowanych z tej rezerwy. Co prawda NIK zauważa, że wytyczne obowiązujące w okresie objętym kontrolą były mało szczegółowe, jednakże nawet przy tak ogólnych wytycznych nie powinno dochodzić do sytuacji, w których samorządy otrzymują dofinansowanie zadań drogowych z rezerwy ogólnej, pomijając możliwość ubiegania się o środki z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Jeżeli istnieje możliwość dofinansowania określonego zadania z innych źródeł niż rezerwa ogólna i nie zachodzą nadzwyczajne okoliczności, to samorządy powinny korzystać z tych właśnie źródeł, a nie z rezerwy ogólnej.

Wojewoda Mazowiecki, wnioskując o środki z rezerwy ogólnej na dofinansowanie zadań drogowych niektórych samorządów, w nierówny sposób potraktował jednostki ubiegające się o środki na te zadania.

W wyniku naboru ogłoszonego 10 lipca 2020 r. na dofinansowanie w 2021 r. środkami z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg budowy, rozbudowy, przebudowy lub remontu dróg gminnych lub powiatowych wraz z ich skrzyżowaniami oraz skrzyżowaniami z innymi drogami, w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim sporządzono listy zadań gminnych i powiatowych przewidzianych do dofinansowania z tego funduszu. Część zadań, niżej ocenionych przez komisję konkursową, znalazła się na liście rezerwowej. Wojewoda Mazowiecki w 2021 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o dofinansowanie środkami rezerwy ogólnej budżetu państwa jednego z zadań, które znalazło się na dalszym miejscu na liście rezerwowej. Pomiął w ten sposób rozstrzygnięcia naboru.

Wniosek Powiatu Płońskiego z 2021 r. o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 3069W Trębki – Kamienica -Strzembowo – do drogi nr 570 na odcinku od kom0+000 do kom1+060 o długości 1060 m.

¹⁰⁷ Wniosek Powiatu Węgrowskiego z 2021 r. o dofinansowanie przebudowy drogi powiatowej nr 4233W Miedzna – Wola Orzeszowska – granica powiatu.

¹⁰⁸ Wniosek Miasta Otwock z 2023 r. o dofinansowanie poprawy dostępności komunikacyjnej regionu poprzez przebudowę drogi gminnej nr 270603W – ul. Armii Krajowej w miejscowości Otwock.

¹⁰⁹ Wniosek Gminy Tarczyn z 2022 r. o dofinansowanie przebudowy drogi gminnej ulicy Granicznej w miejscowości Jezewice.

Przykład

Jak ustalono, Powiat Garwoliński wnioskujący w powyższym naborze o dofinansowanie zadania *Przebudowa drogi powiatowej nr 1314W Parysów-Puznówka-Jaźwiny - do drogi Nr 805 w km 0+484-5+998*, złożył również w dniu 30 lipca 2021 r. wniosek do Wojewody Mazowieckiego o udzielenie dotacji celowej na podstawie art. 20a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W uzasadnieniu wniosku powiat wskazał m.in., że umieszczenie przedmiotowego zadania na liście rezerwowej na pozycji 23 nie daje żadnych szans na uzyskanie dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Odpowiadając pozytywnie na wniosek powiatu, Wojewoda Mazowiecki zwrócił się 12 lipca 2021 r. do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na dofinansowanie przedmiotowego zadania. Wniosek w tej sprawie został ponownie złożony 14 czerwca 2022 r.¹¹⁰ Prezes Rady Ministrów przyznał wnioskowane środki z rezerwy ogólnej 2 sierpnia 2022 r.¹¹¹ Warto dodać, że w 2021 r. ww. zadanie, w wyniku zmian na liście rezerwowej, znalazło się na niej ostatecznie na miejscu dziewiątym.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wystąpienie Wojewody Mazowieckiego o środki z rezerwy ogólnej na dofinansowanie przedmiotowego zadania, które w wyniku oceny dokonanej przez Komisję zostało umieszczone na liście zadań na pozycji niegwarantującej dofinansowania środkami z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg z uwagi na ograniczoną ich wielkość, stworzyło sytuację nierównego traktowania jednostek znajdujących się na tej liście. Takie postępowanie zaprzecza idei konkursu, w którym samorzady ubiegają się o dofinansowanie realizowanych przez siebie zadań drogowych, podlegających ocenie specjalnie powołanej w tym celu komisji.

Warto zauważyć, że dofinansowanie zadań drogowych z pominięciem naboru rozstrzyganego w trybie konkursowym umożliwia preferencyjne traktowanie zadań, które w przypadku poddania wniosków pod ocenę komisji mogłyby nie otrzymać dofinansowania ze względu na zbyt niską ocenę z porównaniu z innymi zadaniami. Z tego względu, poza uzasadnionymi, nagłymi przypadkami, taka ścieżka procedowania o środki na zadania drogowe nie powinna być możliwa do stosowania jako alternatywa wobec ścieżki konkursowej. Dotyczy to zarówno zadań znajdujących się na liście rezerwowej do dofinansowania z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, jak i zadań, które do naboru nie zostały zgłoszone, gdyż wnioskujące samorzady mogły liczyć na preferencyjne potraktowanie względem innych jednostek ubiegających się o środki w trybie konkursowym.

5.5.4. OPINIOWANIE PRZEZ MINISTRA INFRASTRUKTURY WNIOSKÓW O ŚRODKI Z REZERWY OGÓLNEJ

W okresie objętym kontrolą do Ministra Infrastruktury wpływały wnioski przekazane przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w celu wydania opinii o realizacji inwestycji przy wsparciu z rezerwy ogólnej budżetu państwa. W Ministerstwie Infrastruktury nie przyjęto w formie pisemnej zasad ani nie wdrożono procedur opiniowania tych wniosków. Zdaniem NIK zasady takie powinny zostać ustalone. Powinny

¹¹⁰ Wniosek Wojewody Mazowieckiego z 14 czerwca 2022 r., został zaktualizowany 29 września 2022 r., tj. po przyznaniu przez Prezesa Rady Ministrów środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, z powodu aktualizacji zakresu rzeczowego zadania, harmonogramu jego realizacji i kalkulacji kosztów.

¹¹¹ Zarządzenie nr 231 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2022 r. w sprawie przyznania Wojewodzie Mazowieckiemu, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem dla Powiatu Garwolińskiego na realizację zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1314W Parysów – Puznówka – Jaźwiny – do drogi Nr 805 w km 0+484 – 5+998”.

one uwzględniać przesłanki merytoryczne, w tym możliwość uzyskania wsparcia z innych źródeł oraz sytuację finansową wnioskodawcy.

Z ustaleń NIK wynika, że od 1 stycznia 2020 r. do 10 sierpnia 2023 r. w Ministerstwie Infrastruktury zaopiniowano wnioski o dofinansowanie 51 zadań drogowych. Do szczegółowej analizy NIK wybrała dziesięć wniosków. Z analizy tej wynika, że zakres opinii wydanych przez Ministra Infrastruktury był różny. Wszystkie opinie odnosiły się do kwestii formalno-technicznych i ich zgodności z obowiązującymi przepisami, natomiast tylko w dwóch przypadkach Minister Infrastruktury odniósł się do zasadności finansowania inwestycji z rezerwy ogólnej. Zdaniem NIK tego typu ocena powinna dotyczyć wszystkich wniosków.

Minister Infrastruktury pozytywnie opiniował zarówno wnioski dotyczące zadań, które nie znajdowały się na listach zadań drogowych zatwierdzonych do dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, jak i te, które znalazły się na dalszych pozycjach na listach rezerwowych zadań powiatowych lub gminnych, co oznacza, że komisje powołane przez wojewodów uznały te zadania za niepriorytetowe. Spośród 10 wniosków szczegółowo przeanalizowanych w trakcie kontroli, tylko w jednym przypadku wskazano na szczególne okoliczności, które miały istotne znaczenie dla ruchu drogowego. Dotyczyły one wyłączenia z użytkowania mostu przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

Zdaniem NIK, pozytywne opiniowanie przez Ministra Infrastruktury wniosków, które nie znajdowały się na listach zadań zatwierdzonych do dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg albo które znajdowały się na liście rezerwowej na odległych pozycjach, przyczyniło się do ich preferencyjnego traktowania względem wniosków, które w postępowaniu konkursowym otrzymały więcej punktów i znajdowały się wyżej na liście rezerwowej. Akceptowanie praktyki polegającej na obchodzeniu kolejności na liście rezerwowej albo na dofinansowaniu wniosków z pominięciem trybu konkursowego, mimo że nie wystąpiły nadzwyczajne okoliczności, czyniło procedurę konkursową niezasadną, prowadząc do nierównego traktowania jednostek wnioskujących o środki z funduszu. NIK nie neguje zasadności dofinansowania wniosków, które zostały pozytywnie zaopiniowane przez Ministra Infrastruktury, jednak nie powinno to się odbywać z pominięciem wyników postępowania konkursowego, poza nadzwyczajnymi sytuacjami, które powinny zostać wskazane w opinii Ministra jako uzasadnienie dla finansowania środkami z rezerwy ogólnej. Ponadto w przypadku wniosków, które w ogóle nie zostały zgłoszone w naborze na dofinansowanie zadań drogowych z funduszu, chociaż do takiego dofinansowania się kwalifikowały, Minister Infrastruktury powinien wskazać w opinii, jako źródło finansowania, ten właśnie fundusz. Możliwość otrzymania dofinansowania z rezerwy ogólnej nie oznacza, że jednostki powinny występować o te środki z pominięciem standardowej ścieżki finansowania, którą w przypadku zadań drogowych stanowi dofinansowanie z RFRD. Minister Infrastruktury jako minister właściwy do spraw transportu powinien dbać o to, żeby dofinansowanie zadań drogowych było oparte na przejrzystych i równych zasadach, tak aby środki były przeznaczone na realizację najważniejszych zadań, wyłonionych w trybie konkursowym.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było ustalenie, czy wsparcie finansowe samorządów przez państwo było efektywne i przyczyniło się do wyrównywania różnic w ich potencjale finansowym.
Cele szczegółowe	Badania kontrolne miały umożliwić odpowiedzenie na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy w okresie objętym kontrolą wsparcie finansowe samorządów przez państwo zapewniło utrzymanie lub wzrost potencjału dochodowego tych jednostek? 2. Czy wsparcie finansowe samorządów przez państwo przyczyniło się do wyrównywania różnic w ich potencjale dochodowym?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto cztery jednostki: Ministerstwo Finansów, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Infrastruktury i Mazowiecki Urząd Wojewódzki.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 15 grudnia 2023 r., a w przypadku Ministerstwa Finansów od 1 stycznia 2019 r. do 15 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów i danych porównawczych z wcześniejszych okresów.
Data rozpoczęcia kontroli i data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego	Kontrolę rozpoczęto w dniu 11 lipca 2023 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało podpisane w dniu 6 lutego 2024 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W czasie kontroli występowało do wybranych gmin i powiatów, w tym głównie tych o niskim potencjale dochodowym, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, z zapytaniem o przyczyny niepozyskania przez te jednostki środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg lub pozyskania niskich środków oraz o przyczyny rezygnacji z dofinansowania środkami tego funduszu.
Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych	W dniu 28 lutego 2024 r. Minister Finansów złożył trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Dotyczyły one: <ol style="list-style-type: none"> 1) wskazania przez NIK, jako nieprawidłowości, niepodjęcia przez Ministra Finansów prac legislacyjnych nad wprowadzeniem do ustawy o finansach publicznych reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa zgodnie z jej interwencyjnym charakterem, 2) stwierdzenia, że działania Ministerstwa Finansów polegające na pomniejszeniu ogólnej kwoty wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych o kwoty przekazane na rzecz organizacji pożytku publicznego były niezgodne z literalnym brzmieniem przepisu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, 3) sformułowania przez NIK nieprawidłowości polegającej na zawyżeniu w systemie ewidencyjno-sprawozdawczym dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w wyniku przekazania w 2022 r. tym jednostkom środków o charakterze subwencyjnym w formie zwiększonych udziałów w PIT.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwałą Nr 36/2024 z dnia 20 marca 2024 r. w całości oddaliło powyższe zastrzeżenia.

Ponadto w dniu 11 stycznia 2024 r. zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego złożył Wojewoda Mazowiecki, który zakwestionował stwierdzenie przez NIK nieprawidłowości polegającej na wystąpieniu Wojewody do Prezesa Rady Ministrów o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa dla sześciu jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań drogowych, zamiast wskazania tym jednostkom możliwości ubiegania się o środki z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, utworzonego w celu finansowania tego typu zadań. Zakwestionowanie przez Wojewodę powyższej nieprawidłowości oznaczało, że zastrzeżenie odnosiło się również do opisowej formy oceny ogólnej oraz do wniosku pokontrolnego sformułowanego w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości. Wojewoda wnioskował o zmianę oceny ogólnej na pozytywną oraz o wykreślenie wniosku pokontrolnego z treści wystąpienia.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uchwałą z dnia 13 marca 2024 r. uwzględnił w części zastrzeżenie Wojewody Mazowieckiego, przy czym zmiana wprowadzona przez Zespół Orzekający dotyczyła niektórych stwierdzeń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, a nie istoty nieprawidłowości. W związku z tym ocena w formie opisowej została utrzymana.

Uwagi i wnioski pokontrolne

Wyniki kontroli przedstawiono w czterech wystąpieniach pokontrolnych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowano ogółem dziewięć wniosków pokontrolnych skierowanych do kierowników czterech jednostek objętych kontrolą oraz uwagę skierowaną do Ministra Finansów.

Do Ministra Finansów skierowano trzy wnioski. Oprócz dwóch wniosków systemowych, o których mowa w rozdziale IV, wnioskowano również o podjęcie działań mających na celu wypłatę wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego zagwarantowanej ustawowo korekty dochodów z CIT za 2022 r.

Ponadto NIK zwróciła uwagę na potrzebę podjęcia prac legislacyjnych nad wprowadzeniem do ustawy o finansach publicznych reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej, zgodnie z interwencyjnym charakterem tej rezerwy. Na potrzebę uregulowania tej kwestii NIK wskazuje od 2020 r.

We wnioskach skierowanych do Prezesa Rady Ministrów wniesiono o:

- a) dokonanie zmian w procedurze rozpatrywania wniosków o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa w zakresie wskazania informacji obligatoryjnych, ujmowanych w notatkach dla Prezesa Rady Ministrów, w tym w szczególności dotyczących sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, alternatywnych źródeł finansowania zadań oraz działań podejmowanych przez jednostkę w celu pozyskania takich środków,
- b) potwierdzenie przez Prezesa Rady Ministrów faktu podjęcia przez niego decyzji odmownej w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej,
- c) wskazywanie – zarówno w pismach o nieprzyznaniu środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, jak i w uzasadnieniach do projektów zarządzeń – przesłanek i kryteriów przesądzających o sposobie rozpatrzenia wniosków odnoszących się do konkretnych spraw,
- d) zainicjowanie prac nad zmianą ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg w celu przekazania ministrowi właściwemu do spraw transportu kompetencji w zakresie zatwierdzania list zadań drogowych.

Wniosek pokontrolny skierowany do Ministra Infrastruktury dotyczył opracowania jednolitych zasad opiniowania wniosków o środki z rezerwy ogólnej, obejmujących szerokie kryteria oceny, w tym kryterium celowościowe oraz możliwość pozyskania środków z innych źródeł niż rezerwa ogólna.

We wniosku skierowanym do Wojewody Mazowieckiego wniesiono o negatywne opiniowanie wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa na zadania jednostek samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy nie występują nagłe, nieprzewidziane okoliczności, uzasadniające celowość pozyskania środków z tej rezerwy.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych i zgłoszonych uwag

Z informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych przekazanych przez kierowników czterech kontrolowanych jednostek, według stanu na 14 czerwca 2024 r., wynika, że siedem wniosków znajduje się w trakcie realizacji, a dwa wnioski nie zostaną zrealizowane.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Andrzej Domański Andrzej Kosztowniak Magdalena Rzeczkowska Mateusz Morawiecki Tadeusz Kościński Jerzy Kwieciński Marian Banaś Teresa Czerwińska
2.		Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Donald Tusk Mateusz Morawiecki
3.		Ministerstwo Infrastruktury	Dariusz Klimczak Alvin Gajadhur Andrzej Adamczyk
4.		Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Mariusz Frankowski Tobiasz Bocheński Sylwester Dąbrowski Konstanty Radziwiłł

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Finansów	W formie opisowej	<p>Wypracowanie rozwiązań umożliwiających większości jednostek samorządu terytorialnego osiągnięcie realnego wzrostu dochodów. Na ogół korzystniejsze kształtowanie się analizowanych przez NIK wskaźników oceny sytuacji finansowej samorządów.</p> <p>Spadek zróżnicowania wskaźników dochodowych w miastach na prawach powiatu, pozostałych gminach i województwach.</p>	<p>Niewypracowanie systemowych rozwiązań, które na stałe zapewniłyby samorządom dochody własne na poziomie realnie odpowiadającym dochodom własnym uzyskanym w 2018 r., tj. w roku poprzedzającym okres istotnych zmian podatkowych i epidemii COVID-19.</p> <p>Opracowanie projektu przepisów zmierzających do pozabawienia niektórych jednostek należnego im wyrównania dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych.</p> <p>Wypracowanie narzędzi wsparcia finansowego, cechujących się tymczasowością, niespójnością i ręcznym sterowaniem procesem podziału środków pomiędzy samorządy.</p> <p>Opracowanie metodyki obliczania części rozwojowej subwencji ogólnej, w której ograniczono pojęcie rozwoju do wydatków majątkowych kosztem wydatków bieżących o charakterze rozwojowym; może to prowadzić do nieefektywnej alokacji środków przez samorządy.</p> <p>Rozrost narzędzi wsparcia i korygowania dochodów samorządowych doprowadził do tego, że efekty oddziaływania tych narzędzi były wzajemnie sprzeczne lub w niektórych przypadkach niepotrzebnie się powielają.</p> <p>Wprowadzenie kwotowych limitów dyskryminowało duże jednostki przy podziale dodatkowego wsparcia.</p> <p>Wypracowanie w 2022 r. rozwiązania polegającego na zaliczeniu do dochodów własnych samorządów, a konkretnie do dodatkowego udziału we wpływach z PIT, transferów o charakterze subwencyjnym. W ten sposób w systemie ewidencyjno-sprawozdawczym zawyżono dochody własne jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Regularne zawyżanie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w systemie ewidencyjno-sprawozdawczym.</p> <p>Niepodjęcie prac legislacyjnych nad wprowadzeniem do ustawy o finansach publicznych reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, zgodnie z jej interwencyjnym charakterem.</p>

2.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	W formie opisowej	<p>Udział w utrzymaniu lub wzmocnieniu potencjału dochodowego dużej części jednostek samorządu terytorialnego.</p>	<p>Brak odpowiedniego wsparcia finansowego dla części jednostek, których dochody realnie się obniżyły.</p> <p>Nierzetelny sposób podziału środków pomiędzy samorządy i nierzetelne dokumentowanie decyzji podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów w tym zakresie. Odmienne rozpatrzenie podobnych rzeczowo wniosków wskazuje na nierówne traktowanie poszczególnych samorządów, a brak transparentności podejmowanych decyzji narusza podstawowe zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.</p>
3.	Ministerstwo Infrastruktury	Pozytywna	<p>Prowadzenie działań w obszarze udzielania dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg zgodnie z ustawą o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.</p> <p>Terminowe ogłaszanie i rozstrzyganie bez zbędnej zwłoki naborów na dofinansowanie zadań mostowych, obwodnicowych, miejskich i wojewódzkich.</p> <p>Zawarcie w ogłoszeniach wszystkich obligatoryjnych elementów i informacji niezbędnych do złożenia wniosku, w tym kryteriów ustawowych.</p> <p>Weryfikowanie listy zadań powiatowych i gminnych przesyłanych przez wojewodów, a następnie przekazywanie tych list Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia.</p> <p>Udział w wyrównywaniu różnic w poziomie dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego, które otrzymywały wsparcie z RFRD.</p>	<p>Pomijanie, w opiniach dotyczących wniosków o finansowanie zadań drogowych z rezerwy ogólnej, kwestii zasadności dofinansowania zadań z tego źródła.</p> <p>Udział w preferencyjnym traktowaniu opiniowanych przez Ministra Infrastruktury wniosków o finansowanie zadań drogowych z rezerwy ogólnej względem wniosków, które w postępowaniu konkursowym na dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg otrzymały więcej punktów i które znajdowały się wyżej na liście rezerwowej.</p> <p>Stwierdzony stan nieprawidłowy nie miał decydującego wpływu na ocenę.</p>
4.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	W formie opisowej	<p>Udział w procesie wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego przez państwo na podstawie przyznanych Wojewodzie kompetencji, uprawnień i powierzonych zadań, wynikających z aktów prawa powszechnie obowiązującego, regulujących te procesy, oraz z poleceń innych organów administracji rządowej.</p>	<p>Wystąpienie o środki z rezerwy ogólnej dla sześciu jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie dziewięciu zadań drogowych, mimo braku nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających dofinansowanie zadań z tej rezerwy. Jednostki te mogły się ubiegać o środki z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Działania Wojewody doprowadziły do nierównego traktowania samorządów, gdyż część jednostek otrzymała środki na zadania drogowe bez konieczności stosowania trybu konkursowego i poddania wniosku pod ocenę komisji według obiektywnych kryteriów.</p>

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Dochody jednostek samorządu terytorialnego

Art. 167 Konstytucji RP stanowi, iż:

- jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (ust. 1);
- dochodami tych jednostek są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (ust. 2);
- źródła dochodów samorządów są określone w ustawie (ust. 3);
- zmiany w zakresie zadań i kompetencji samorządów następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (ust. 4).

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego reguluje kwestie źródeł dochodów samorządów, zasad ustalania i gromadzenia tych dochodów, a także zasad ustalania i przekazywania subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa.

Art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, iż dochodami samorządów są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa.

W myśl art. 3 ust. 3 tej ustawy, dochodami samorządów mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, inne środki określone w odrębnych przepisach.

Ponadto stosownie do treści art. 8 ust. 3 i 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami samorządów mogą być także środki z funduszy celowych oraz dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie odrębnych przepisów.

Dochody własne gminy

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego źródłami dochodów własnych gminy są:

- wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych;
- wpływy z dodatkowego zobowiązania podatkowego związanego z unikaniem opodatkowania w tzw. podatkach lokalnych (tj. od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportowych);
- wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹¹², innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów;
- dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych;
- dochody z majątku gminy;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;

¹¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 633, ze zm.

- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami własnymi samorządów, w tym gmin, są również udziały we wpływach z PIT oraz z CIT.

W myśl art. 4 ust. 2 i 3 tej ustawy, wysokość udziału gmin we wpływach z PIT i CIT od podatników tego podatku odpowiednio zamieszkałych bądź mających siedzibę na obszarze gminy wynosi 39,34%, z zastrzeżeniem art. 89, w przypadku udziału we wpływach z PIT oraz 6,71% w przypadku udziału we wpływach z CIT.

Dochody własne powiatów i województw

W powiatach i województwach lista tytułów dochodów własnych jest krótsza, gdyż jednostki te nie pobierają m.in. tzw. podatków lokalnych. W przypadku powiatów udział we wpływach z PIT wynosi 10,25%, a udział we wpływach z CIT wynosi 1,4%. W przypadku województw udział we wpływach z PIT wynosi 1,6%, a udział we wpływach z CIT wynosi 14,75% (art. 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Subwencja ogólna

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego subwencja ogólna składa się z części:

- a) dla gmin: oświatowej, wyrównawczej, równoważącej, rozwojowej;
- b) dla powiatów: oświatowej, wyrównawczej, równoważącej, rozwojowej;
- c) dla województw: oświatowej, wyrównawczej, regionalnej, rozwojowej.

O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki (art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), co odróżnia ją od dotacji celowych.

Zgodnie z art. 19 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 tej ustawy, określa ustawa budżetowa.

Dotacje celowe z budżetu państwa

Art. 8 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, iż dochodami tych jednostek mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na:

- a) zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami;
- b) zadania realizowane przez samorządy na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej;
- c) usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych;
- d) finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych;
- e) realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych.

W powiatach dotacje celowe z budżetu państwa mogą być także udzielane na realizację zadań straży i inspekcji, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym.

Udziały samorządów we wpływach z PIT i CIT

Kwotę rocznego dochodu danej jednostki z tytułu udziału we wpływach z PIT oblicza się, mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez wskazany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mnożnik (inny dla gmin, powiatów i województw) oraz wskaźnik równy udziałowi należnego PIT od podatników zamieszkałych na obszarze danej jednostki w ogólnej kwocie należnego podatku. Analogicznie ustala się kwotę rocznego dochodu danej jednostki z tytułu udziału w CIT. Do wyliczenia kwot rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT przyjmuje się prognozowaną, a nie rzeczywistą, ogólną kwotę wpływów z tych podatków na rok budżetowy, według stanu na dzień 10 sierpnia roku bazowego.

Wyliczenia kwot rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 9 i 9a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Korekty wpływów dokonuje się dopiero po dwóch latach (art. 9c tej ustawy).

Do 2021 r. obowiązywał wcześniejszy sposób obliczania udziałów we wpływach z PIT i CIT, zgodnie z którym samorządy otrzymywały dochody z PIT i CIT równe udziałom w rzeczywistych wpływach, a nie we wpływach prognozowanych.

Uzupełnienie subwencji ogólnej w 2021 r.

W art. 8 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw¹¹³ wskazano, iż w roku 2021 jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa środki finansowe w kwocie 8 mld zł na uzupełnienie subwencji ogólnej, określając sposób podziału tych środków. Art. 8 ust. 4 ww. ustawy stanowi, iż kwota środków finansowych na uzupełnienie subwencji ogólnej podlegała podziałowi na:

- 1) część przysługującą gminom,
 - 2) część przysługującą powiatom,
 - 3) część przysługującą województwom
- proporcjonalnie do wysokości udziału dochodów planowanych na rok 2022 z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych gmin, powiatów i województw w łącznej kwocie dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z tego tytułu.

W myśl art. 8 ust. 10 ww. ustawy kwota środków finansowych na uzupełnienie subwencji ogólnej dla:

- 1) gminy - nie może być mniejsza niż 0,005% i większa niż 5% kwoty środków, o których mowa w ust. 4 pkt 1, dla wszystkich gmin;
- 2) powiatu - nie może być mniejsza niż 0,025% i większa niż 10% kwoty środków, o których mowa w ust. 4 pkt 2, dla wszystkich powiatów;
- 3) województwa - nie może być mniejsza niż 2,5% i większa niż 15% kwoty środków, o których mowa w ust. 4 pkt 3, dla wszystkich województw.

Część rozwojowa subwencji ogólnej oraz dodatkowe dochody, o których mowa w art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Mimo ustanowienia, w ustawie z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw¹¹⁴, nowego źródła dochodów samorządów, czyli części rozwojowej subwencji ogólnej, samorządy w 2023 r. nie otrzymały dochodów z tej części¹¹⁵. Wynika to z art. 70l ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dodanego ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw¹¹⁶. Uzasadnieniem dla nieprzekazania samorządom w 2023 r. części rozwojowej subwencji ogólnej było wcześniejsze przekazanie do końca 2022 r. dodatkowych środków w łącznej wysokości 13 673 mln zł. Podstawę dla tego transferu stanowił art. 70j ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dodany do tej ustawy w drodze ww. nowelizacji z 15 września 2022 r. W myśl tego przepisu jednostki samorządu terytorialnego w celu wsparcia realizacji zadań otrzymały w 2022 r. dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w łącznej wysokości 13 673 mln zł. Z kwoty tej 7 793 172 696 zł rozdzielono pomiędzy samorządy proporcjonalnie do wysokości planowanych na 2023 r. dochodów z tytułu udziału w PIT, w tym pomiędzy gminy rozdzielono 5 717 802 281 zł, pomiędzy powiaty –

¹¹³ Dz. U. poz. 1927, ze zm.

¹¹⁴ Przepisy art. 28a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. przepisy dotyczące części rozwojowej subwencji ogólnej) należało stosować po raz pierwszy do ustawy budżetowej i uchwał budżetowych na rok 2023.

¹¹⁵ W 2023 r. kwota części rozwojowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 28a ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego miała wynieść 3 000 mln zł (art. 20 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw).

¹¹⁶ Dz. U. poz. 1964.

1 640 753 500 zł, a pomiędzy województwa – 434 616 915 zł. Pozostałą kwotę 5 879 827 304 zł rozdzielono pomiędzy gminy, dla których kwota przypadająca z podziału 7 793 172 696 zł była niższa od 2 888 418,57 zł, powiaty, dla których kwota ta była niższa od 6 076 607,20 zł, oraz województwa, dla których kwota ta była niższa od 32 676 640,94 zł.

Dodatkowe dochody samorządów z tytułu subwencji ogólnej w 2023 r.

Art. 70o ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, iż w roku 2023 jednostki samorządu terytorialnego w celu wsparcia realizacji zadań otrzymują z budżetu państwa dodatkowe dochody w łącznej wysokości 14 083 303 tys. zł z tytułu subwencji ogólnej.

Art. 70 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, iż na dodatkowe dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2023 r. składają się kwoty w wysokości:

- 1) 7 500 000 tys. zł, która podlega podziałowi w sposób określony w art. 70p między samorządy proporcjonalnie do dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT w 2023 r.;
- 2) 3 500 000 tys. zł, która podlega podziałowi w sposób określony w art. 70q między gminy, powiaty i województwa, w których dochody, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe od 110% średnich dochodów odpowiednio wszystkich gmin, powiatów i województw, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
- 3) 2 000 000 tys. zł, która podlega podziałowi między gminy w sposób określony w art. 70r;
- 4) 935 437 tys. zł - na zwiększenie rezerwy subwencji ogólnej, o którym mowa w art. 70s, z przeznaczeniem na nagrodę specjalną, o której mowa w art. 92a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela;
- 5) 147 866 tys. zł - na zwiększenie rezerwy, o której mowa w art. 28 ust. 2, w związku ze zwiększeniem odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli.

Opłata targowa

Od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2021 r. nie pobierano opłaty targowej, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹¹⁷. Z tytułu niepobierania opłaty targowej jednostkom samorządu terytorialnego przysługiwała rekompensata ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Podstawę do wyliczenia rekompensaty stanowiły dochody z tytułu opłaty targowej wykazane za rok 2019 w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem korekt sprawozdań złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w terminie do dnia 30 czerwca 2020 r. Środki z tytułu rekompensaty były przekazywane do dnia 31 marca 2021 r. na rachunki bankowe właściwych jednostek samorządu terytorialnego i stanowiły dochód budżetów tych jednostek. Do dochodów tych nie stosowano przepisów art. 65 ust. 11–13 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19¹¹⁸ (art. 31 zzm ustawy o COVID -19).

Rezerwa ogólna budżetu państwa

Zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w projekcie ustawy budżetowej planuje się rezerwę ogólną nie wyższą niż 0,2% wydatków budżetu. W myśl art. 155 ustawy o finansach publicznych, rezerwą ogólną dysponuje Rada Ministrów. Może ona upoważnić, w drodze rozporządzenia, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów do dysponowania rezerwą ogólną do wysokości określonych kwot, uwzględniając zróżnicowanie tych kwot. Rezerwa ogólna nie może być przeznaczona na zwiększenie wydatków, które zostały zmniejszone w trakcie realizacji budżetu w wyniku przeniesień, dokonanych na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych.

¹¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.

¹¹⁸ Państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku (art. 65 ust. 11 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19).

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa, Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach. W przypadku, gdy wniosek został złożony przez dysponenta części budżetowej innego niż minister, Prezes Rady Ministrów występuje o wyrażenie opinii do ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego w sprawach objętych wnioskiem. Niewyrażenie opinii w terminie 10 dni roboczych od dnia otrzymania wystąpienia uznaje się za wyrażenie opinii pozytywnej, chyba że minister zgłosi Prezesowi Rady Ministrów konieczność przedłużenia terminu na wyrażenie opinii o nie więcej niż kolejnych 5 dni roboczych. Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy może wystąpić do właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej o złożenie wniosku o zwiększenie wydatków odpowiedniej części budżetu państwa. W takim przypadku właściwy minister lub inny dysponent części budżetowej, w nieprzekraczalnym terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia, składa odpowiedni wniosek albo pisemnie zawiadamia Prezesa Rady Ministrów o braku zasadności złożenia wniosku, wraz z merytorycznym uzasadnieniem takiego stanowiska. Wniosek, zgłoszenie oraz zawiadomienie, o którym mowa powyżej, są składane za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Minister Finansów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 2 mln zł w poszczególnych przypadkach, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów (§ 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa).

Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg

W 2018 r. został utworzony państwowy fundusz celowy służący finansowaniu inwestycji związanych z drogami lokalnymi. Do 30 grudnia 2020 r. nosił on nazwę Fundusz Dróg Samorządowych, a następnie Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Dysponentem RFRD był minister właściwy do spraw transportu. Z dniem 1 stycznia 2023 r. państwowy fundusz celowy RFRD został zlikwidowany, a w jego miejsce został utworzony RFRD niebędący państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg działa w oparciu o przepisy ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg. Ustawa ta określa zasady działania i gromadzenia środków RFRD oraz udzielania dofinansowania i finansowania z tych środków.

Środki RFRD przeznaczane są na dofinansowanie zadań:

- powiatowych i gminnych (budowa, przebudowa lub remont odpowiednio dróg powiatowych lub gminnych);
- mostowych (budowa mostów lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych);
- obwodnicowych (budowa obwodnic lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich);
- miejskich (budowa, przebudowa lub remont dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych, zarządzanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa);
- dojazdowych (budowa, przebudowa lub remont dojazdów do terminali intermodalnych lub do stref);
- wojewódzkich (budowa, przebudowa, remont dróg wojewódzkich lub poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu, polegająca m.in. na budowie, przebudowie lub remoncie dróg dla pieszych i rowerów) oraz na finansowanie zadań obronnych (budowa, przebudowa lub remont dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych o znaczeniu obronnym).

Źródła pozyskania środków RFRD są określone w art. 5 ust. 1 ustawy o RFRD, zgodnie z którym środki te pochodzą w szczególności z:

- wpłat Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości nie mniejszej niż 1,4 mld zł rocznie;
- wpłat z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, w wysokości 500 mln zł rocznie;
- wpłat z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu;
- wpłat Dyrekcji Generalnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGL LP) w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez PGL LP ze sprzedaży drewna;
- wpłat spółek Skarbu Państwa¹¹⁹ w wysokości 7,5% ich zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym;
- wpływów z innych tytułów.

Samorząd może otrzymać ze środków RFRD dofinansowanie zadania: powiatowego, gminnego, mostowego, obwodnicowego, miejskiego, wojewódzkiego w wysokości do 80% kosztów realizacji tego zadania, a zadania dojazdowego: do terminala intermodalnego w wysokości 95% kosztów realizacji tego zadania, zaś do strefy w wysokości do 80% kosztów realizacji tego zadania.

Samorząd otrzymuje z RFRD środki na sfinansowanie zadania obronnego obejmujące całość kosztów przygotowania i realizacji tego zadania.

Dofinansowanie albo finansowanie udzielone ze środków RFRD nie stanowi dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych.

**Zadania powiatowe
i gminne
dofinansowane ze
środków RFRD**

Minister właściwy do spraw transportu dokonuje podziału środków na zadania powiatowe i gminne pomiędzy województwa, zgodnie z algorytmem ustalonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa¹²⁰.

Po otrzymaniu informacji o planowanej kwocie środków na dany rok, wojewodowie dokonują podziału środków na zadania powiatowe i gminne oraz ogłaszają i przeprowadzają nabory wniosków na dofinansowanie tych zadań dla samorządów znajdujących się na terenie danego województwa.

Zgodnie z art. 24 ustawy o RFRD oceny wniosków oraz ustalenia listy podstawowej i rezerwowej zadań powiatowych i gminnych dokonują komisje powołane przez wojewodów.

W myśl art. 25 ustawy o RFRD, w terminie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia naboru wojewoda przedstawia ministrowi właściwemu do spraw transportu listę, o której mowa w art. 24 ust. 5 ustawy o RFRD (tj. listę zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków RFRD); minister właściwy do spraw transportu dokonuje analizy prawidłowości sporządzonych przez wojewodów list pod względem ich zgodności z wysokością środków przeznaczonych w planie finansowym RFRD na dany rok na dofinansowanie zadań powiatowych oraz zadań gminnych, z uwzględnieniem podziału środków na poszczególne województwa oraz zgodności proponowanych kwot dofinansowania poszczególnych zadań powiatowych oraz zadań gminnych z art. 14 i art. 15 ustawy o RFRD, a następnie przedstawia listy zadań powiatowych oraz gminnych rekomendowanych do dofinansowania Prezesowi Rady Ministrów do zatwierdzenia.

¹¹⁹ Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa lub spółki, w których wszystkie akcje (udziały) są własnością Skarbu Państwa, z wyjątkiem akcji (udziałów) nieodpłatnie udostępnionych pracownikom na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

¹²⁰ Dz. U. poz. 2477.

Stosownie do treści art. 26 ust. 1-2 ustawy o RFRD Prezes Rady Ministrów może:

- dokonać zmian na listach, o których mowa w art. 24 ust. 5 ustawy o RFRD,
- wskazać do dofinansowania dodatkowe zadania powiatowe lub zadania gminne,

jak również dokonać podziału 5% rezerwy utworzonej w ramach puli środków przeznaczonych na dofinansowanie tych zadań.

Prezes Rady Ministrów zatwierdza: ostateczną listę zadań powiatowych oraz zadań gminnych przeznaczonych do dofinansowania w danym województwie w podziale na listę podstawową i listę rezerwową, z uwzględnieniem dokonanych przez siebie zmian oraz wysokość dofinansowania tych zadań (art. 26 ust. 3 ustawy o RFRD).

Zatwierdzona przez Prezesa Rady Ministrów ostateczna lista zadań przeznaczonych do dofinansowania może ulec zmianie wyłącznie w przypadkach wskazanych w art. 26 ust. 6 ustawy o RFRD tj. np. w razie rezygnacji wnioskodawcy z udzielonego dofinansowania.

Na podstawie listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych przeznaczonych do dofinansowania w danym województwie, o której mowa w art. 26 ust. 3 pkt 1 albo ust. 8 ustawy o RFRD, wojewoda zawiera umowy z wnioskodawcami o udzielenie dofinansowania zadania powiatowego albo zadania gminnego. Umowy te stanowią zapewnienie dofinansowania określonego w nich zadania oraz oznaczają zaciągnięcie przez wojewodę zobowiązania do wysokości wskazanej w umowie.

Wysokość dofinansowania udzielonego na zadanie powiatowe albo zadanie gminne nie może przekroczyć kwoty 30 mln zł (art. 14 ust. 4 ustawy o RFRD).

**Zadania mostowe,
obwodnicowe, miejskie,
dojazdowe,
wojewódzkie**

Nabór wniosków o dofinansowanie zadań: mostowych, obwodnicowych, miejskich, dojazdowych i wojewódzkich przeprowadza minister właściwy do spraw transportu (art. 33 ust. 1, art. 36a ust. 1, art. 36f ust. 1, art. 36k ust. 1, 36o ust. 1).

W przypadku zadań obwodnicowych, miejskich i wojewódzkich, stosownie do treści art. 36c ust. 2 i 3, art. 36h ust. 2 i 3, art. 36r ust. 2 i 3 ustawy o RFRD Prezes Rady Ministrów może:

- dokonać zmian na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania,
- wskazać do dofinansowania dodatkowe zadania

jak również dokonać podziału 5% rezerwy utworzonej w ramach puli środków przeznaczonych na dofinansowanie tych zadań.

Listy zadań mostowych lub dojazdowych, przeznaczonych do dofinansowania, zatwierdza minister do spraw transportu (art. 34, art. 36l ustawy o RFRD), a ostateczne listy zadań obwodnicowych, miejskich i wojewódzkich, przeznaczonych do dofinansowania, zatwierdza Prezes Rady Ministrów (art. 36c ust. 4-10, art. 36h ust. 4-10, art. 36r ust. 4-10 ustawy o RFRD).

Minister właściwy do spraw transportu zawiera umowy z wnioskodawcą o udzielenie dofinansowania zadania mostowego (art. 36 ust. 1 ustawy o RFRD), obwodnicowego (art. 36e ust. 1 ustawy o RFRD), miejskiego (art. 36j ustawy o RFRD), dojazdowego (art. 36n ust. 1 ustawy o RFRD) i wojewódzkiego (art. 36t ust. 1 ustawy o RFRD).

Wysokość udzielonego dofinansowania nie może przekroczyć odpowiednio: 100 mln zł na zadanie obwodnicowe (art. 16a ust. 10 ustawy o RFRD), 30 mln zł na zadanie miejskie (art. 16b ust. 3 ustawy o RFRD), 300 mln zł na zadanie dojazdowe do terminala intermodalnego i 50 mln zł na zadania dojazdowe do strefy (art. 16c ust. 3 ustawy o RFRD).

**Fundusz
Przeciwdziałania
COVID-19**

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 65 ust. 2 ww. ustawy, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 był jednostką sektora finansów publicznych, a mianowicie państwowym funduszem celowym, którego dysponentem był Prezes Rady Ministrów.

Od 18 kwietnia 2020 r. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 przestał być państwowym funduszem celowym, a stał się funduszem utworzonym w Banku Gospodarstwa Krajowego, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19¹²¹.

Prezes Rady Ministrów zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, oraz zasady zawierania porozumień, o których mowa w ust. 7¹²² (art. 65 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19).

Wypłaty ze środków Funduszu COVID-19 są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Prezesa Rady Ministrów. Może on upoważnić do składania dyspozycji wypłaty ze środków tego funduszu dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej określając jednocześnie zakres tego upoważnienia (art. 65 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19).

**Rządowy Fundusz
Inwestycji Lokalnych**

**Rządowy Fundusz
Polski Ład: Program
Inwestycji
Strategicznych**

Art. 65 ust. 28 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 stanowi, iż w celu przeciwdziałania skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19 Rada Ministrów może określić, w drodze uchwały, zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla jednostek samorządu terytorialnego, zakres, sposób i termin przedstawiania informacji o wykorzystaniu wsparcia oraz wskazać dysponenta części budżetowej lub ministra kierującego określonym działem administracji rządowej do udzielenia tego wsparcia.

Na podstawie art. 65 ust. 28 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19 podjęte zostały uchwały Rady Ministrów:

- nr 102 z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (uchwała ze zm. określająca zasady rozdziału i przekazywania wsparcia na inwestycyjne zadania dla samorządów, zwane dofinansowaniem ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych);
- nr 84/2021 z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (uchwała ze zm. określająca zasady rozdziału i przekazywania samorządom dofinansowania na realizację zadań inwestycyjnych, mających na celu przeciwdziałanie COVID-19, przyznawanego na podstawie promes udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego).

**Analiza uwarunkowań
ekonomicznych
i organizacyjnych**

Wskazany w Konstytucji podział dochodów jednostek samorządu terytorialnego na trzy grupy: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa prowadzi do problemów interpretacyjnych w zakresie pierwszej z ww. grup, czyli dochodów własnych. Zaliczają się do nich bowiem nie tylko dochody pobierane bezpośrednio przez samorządy, które mają wpływ na wysokość tych

¹²¹ Art. 2 ust. 2 ustawy o COVID-19 stanowi, iż przez "przeciwdziałanie COVID-19" rozumie się wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

¹²² Finansowanie lub dofinansowanie może zostać udzielone za pośrednictwem poszczególnych dysponentów części budżetowych, a środki dla poszczególnych dysponentów są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach pomocniczych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie dyspozycji Prezesa Rady Ministrów zawiera z dysponentami części budżetowych porozumienia określające sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości.

dochodów, lecz również transfery z instytucji podlegających administracji rządowej, niezaliczane do subwencji ogólnych ani do dotacji celowych z budżetu państwa, oraz transfery z innych jednostek samorządu terytorialnego. Wymienić tu należy przede wszystkim środki finansowe wypłacane z państwowych funduszy celowych i z funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a także dotacje finansowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub z krajów EFTA.

Kluczową ustawą w kontrolowanym zakresie jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W ustawie tej określono źródła dochodów tych jednostek oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, a także zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego powtórzono, w ślad za Konstytucją, że dochodami tych jednostek są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa, ale dodano, iż dochodami mogą być też środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Przepis Konstytucji wskazujący, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, jest na tyle ogólny, że na jego podstawie nie jest możliwe dokładne wskazanie, ile środków powinny otrzymać te jednostki. Można jednak przyjąć, że przy niezmiennym zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego i w warunkach wzrostu gospodarczego i realnego wzrostu dochodów publicznych, dochody tych jednostek nie powinny realnie się zmniejszać. W takiej sytuacji każde realne zmniejszenie się dochodów samorządów powinno prowadzić do analizy przyczyn i do ewentualnej interwencji, gdyby się okazało, że w poprzednim okresie poszczególne jednostki nie dysponowały środkami nadmiernymi w stosunku do potrzeb. W celu równomiernego rozwoju kraju oraz zapewnienia mieszkańcom Polski podobnego standardu usług publicznych ważne jest, aby zróżnicowanie potencjału dochodowego pomiędzy jednostkami tego samego typu nie było zbyt duże. Służą temu, między innymi, instrumenty wyrównywania dochodów polegające na tym, że niektóre transfery środków z sektora rządowego do budżetów samorządów trafiają wyłącznie lub w większym stopniu do jednostek o niskich dochodach własnych.

W ostatnich latach, przede wszystkim na skutek zmian w podatku PIT, które następowały od 2019 r., oraz obniżenia się dochodów własnych samorządów w związku z epidemią COVID-19, wystąpiła potrzeba wsparcia przez państwo tych jednostek dodatkowymi środkami. W latach 2020-2023 jednostki samorządu terytorialnego otrzymały dodatkowe wsparcie finansowe z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz z budżetu państwa, jednak z kontroli przeprowadzonej w KPRM i w kilku innych jednostkach wynika, że mechanizmy podziału środków były nieprzejrzyste¹²³. Umożliwiało to finansowanie w większym stopniu arbitralnie wybranych jednostek niż jednostek znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji czy to ze względu na niski potencjał dochodowy, czy to ze względu na gwałtowne obniżenie się dochodów.

¹²³ Kontrola P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 356).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566).
6. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2023 r. poz. 1983).
10. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340).
11. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 324, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 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.).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 473).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału środków Funduszu Dróg Samorządowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i dróg gminnych na poszczególne województwa (Dz. U. poz. 2477).
17. Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. z 2022 r. poz. 22).

18. Uchwała nr 84/2021 Rady Ministrów dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych.
19. Uchwała nr 176/2021 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych.
20. Uchwała nr 87/2022 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych.
21. Uchwała nr 129 z dnia 29 września 2021 r. w sprawie wsparcia na realizację inwestycyjnych zadań jednostek samorządu terytorialnego polegających na rozwijaniu szkolnej infrastruktury - "Laboratoria przyszłości" (M.P. poz. 939).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
9. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
10. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
11. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
12. Minister Finansów
13. Minister Infrastruktury



Minister - Członek Rady Ministrów Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Jan Grabiec

DNK.WN.1780.51.2024
Warszawa, 22 lipca 2024 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,
przedstawiam stanowisko do informacji o wynikach kontroli P/23/009 *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*.

Odnosnie do wniosku skierowanego do Rady Ministrów o rozważenie rozwiązania polegającego na przekształceniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, mających charakter zadań stałych, w zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, pragnę zwrócić uwagę, że problem ten jest bardzo złożony, a ewentualna zmiana modelu finansowania miałaby charakter systemowy.

Biorąc to pod uwagę Minister Finansów skierował pismo do ministrów o dokonanie szczegółowego przeglądu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej pozostających w zakresie ich właściwości oraz przedstawienie rozwiązań i propozycji. Wszelkie kierunkowe rozwiązania muszą być poparte szczegółowymi danymi finansowymi, a nie wynikać jedynie z deklaracji złożonych przez resorty.

Odnosząc się natomiast do wniosku skierowanego do Prezesa Rady Ministrów o wydanie wytycznych zobowiązujących dysponentów części budżetowych do oceny wniosków o środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa nie tylko pod względem formalnym, lecz również pod względem zasadności finansowania wydatków ze środków tej rezerwy, uprzejmie informuję, że w celu usprawnienia procesu procedowania wniosków o przyznanie środków z ogólnej rezerwy budżetowej, dokonano przeglądu i analizy systemu zarządzania dotacjami w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Biorąc pod uwagę zasadę celowości i efektywność funkcjonowania administracji rządowej przypomniano wnioskodawcom o obowiązujących zasadach i jednolitych kryteriach analizy wniosków oraz zakresie niezbędnych informacji przedkładanych KPRM, w tym m.in. konieczności:

- wnikliwej i rzetelnej analizy w zakresie spełnienia przesłanek wynikających z charakteru rezerwy ogólnej tj. zaistnienia w danym przypadku sytuacji nagłej i niemożliwej do przewidzenia na wcześniejszym etapie, przede wszystkim na etapie planowania wydatków w budżecie danego dysponenta,
- poddawania analizie wniosków składanych przez jednostki podległe lub nadzorowane pod kątem powtarzalności zadań proponowanych do sfinansowania,



Minister - Członek Rady Ministrów Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

- podjęcia działań na rzecz kompleksowego rozwiązania danego problemu w ramach ministerstwa,
- weryfikacji dostępności środków z innych źródeł finansowania,
- analizy sytuacji finansowej ostatecznego beneficjenta środków.

Z wyrazami szacunku
w zastępstwie

Grzegorz Karpiński
Sekretarz stanu, zastępca szefa KPRM
/dokument podpisany elektronicznie/



Minister Finansów

Warszawa, 23 lipca 2024 roku



Sprawa: Informacja o wynikach kontroli P/23/009 Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19.

Znak sprawy: ST8.4701.19.2024

Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z pismem z dnia 9 lipca br. dotyczącym przedstawienia stanowiska do Informacji o wynikach kontroli P/23/009 Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19, uprzejmie informuję.

I. W związku z wnioskiem NIK dotyczącym wypracowania rozwiązań systemowych umożliwiających odejście od stosowania doraźnych narzędzi wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz dokonanie przeglądu pozostałych narzędzi tego wsparcia pod kątem:

- uspoźnienia efektów ich oddziaływania,
- wyeliminowania przypadków powielania tych samych rozwiązań,
- zastąpienia tych narzędzi – tam gdzie to będzie możliwe – zwiększonymi dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego oraz subwencjami o charakterze korekcyjno-wyrównawczym,

- Minister Finansów przygotował projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹, który 15 lipca br. został skierowany do uzgodnień zewnętrznych i ma na celu wprowadzenie do porządku prawnego regulacji zapewniających stabilny system finansowania jednostek samorządu terytorialnego oraz zwiększenie dochodów JST w sposób systemowy.

Jednym z celów proponowanych zmian w systemie finansowania JST jest obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej JST. Konieczne jest bowiem przywrócenie systemowi dochodów JST przejrzystości, apolityczności i adekwatności kryteriów podziału środków.

Proponowany w projekcie system dochodów JST oparty jest na obiektywnych parametrach (tzn. mierzalnych za pomocą danych statystycznych i niepodatnych na manipulacje).

Przygotowany przez Ministra Finansów projekt ustawy o dochodach wprowadza zamiast obecnych części subwencji ogólnej, pojęcie potrzeb finansowych JST, które to potrzeby będą podlegać finansowaniu zwiększonymi dochodami z tytułu PIT i CIT i w mniejszym stopniu subwencją ogólną. O przeznaczeniu środków z tytułu udziału w PIT, CIT jak również subwencji decydować będą samodzielnie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych i klasyfikacji budżetowej można precyzyjnie ustalić dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego łącznie, jak i indywidualnie dla poszczególnych samorządów, poziom wydatków inwestycyjnych (majątkowych). Dlatego też w projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kierując się zasadą, o której mowa wyżej, zaproponowano ustalanie potrzeb rozwojowych w oparciu o te dane.

Projekt zakłada, że potrzeby rozwojowe będą ustalane w podziale na poszczególne kategorie JST, co stworzy możliwość bardziej precyzyjnego wspierania rozwoju poszczególnych kategorii samorządu. Zaznaczyć również należy, że projektowana regulacja wprowadza możliwość współdecydowania przez Stronę Samorządową o wartościach wag wydatków majątkowych na rok budżetowy, innych niż określone w ustawie.

Podkreślenia wymaga, że Minister Finansów przygotował propozycje zmian w dialogu z samorządami i organizacjami zrzeszającymi jednostki samorządu terytorialnego. Nowa ustawa pozwoli na wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie ich dochodów własnych oraz wzmocni finansowo wszystkie samorządy. Każdy samorząd będzie miał zagwarantowane wyższe dochody niż obecnie.

Główne cele proponowanych zmian:

¹ Projekt ustawy o dochodach JST wraz z uzasadnieniem i OSR został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny – <https://legislacja.gov.pl>

- Cel 1 - Wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, od których zależą możliwości realizacji zadań i rozwoju samorządów. Zgodnie z rozwiązaniami proponowanymi w projekcie samorzady będą finansowane głównie dochodami podatkowymi, zaś subwencja z budżetu państwa będzie mieć charakter jedynie uzupełniającej.
- Cel 2 - Oparcie zasilenia finansowego JST na dochodach własnych wynikających z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, przy czym - co istotne - dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT zostaną ustabilizowane i uwolnione od wpływu zmian podatkowych.
- Cel 3 - Obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej JST. Konieczne jest przywrócenie systemowi dochodów JST przejrzystości, apolityczności i adekwatności kryteriów podziału środków. Proponowany w projekcie system dochodów JST oparty będzie na obiektywnych parametrach (mierzalnych za pomocą danych statystycznych i niepodatnych na manipulacje).
- Cel 4 - Zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych. Proponowany w projekcie system dochodów JST będzie uwzględniał specyfikę poszczególnych kategorii JST, obejmując przy tym nie tylko kwestię zróżnicowań dochodowych ale również - pomijaną w obecnym systemie - kwestię potrzeb wydatkowych JST wynikających z realizowanych zadań.
- Cel 5 - Uelastycznienie systemu oraz ograniczenie nadmiernie rozbudowanego przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a JST. W obecnym systemie dochodów JST, zamożne samorzady dokonują wpłat do budżetu państwa (tzw. janosikowe), a jednocześnie są beneficjentami tych środków. Proponowane w projekcie rozwiązania zmierzają do ograniczenia przepływów środków pomiędzy samorządami a budżetem państwa, tak by samorzady nie dokonywały wpłat do budżetu państwa.
- Cel 6 - Zwiększenie wpływu Strony Samorządowej na podział środków dla JST. Projekt przewiduje wprowadzenie do systemu dochodów JST rozwiązań stwarzających możliwość podziału - przy udziale strony samorządowej - środków finansowych w zależności od zmieniających się z roku na rok warunków realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego.

II. W kwestii dotyczącej zapewnienia prawidłowości wykazywania transferów środków dla jednostek samorządu terytorialnego w systemie ewidencji sprawozdawczości budżetowej oraz w informacjach o sytuacji finansowej tych jednostek zgodnie z charakterem ekonomicznym tych środków, aktualne pozostaje

stanowisko Ministra Finansów zaprezentowane w pkt III odpowiedzi MF z 28 lutego 2024 r. (znak: ST8.0811.3.2024) na wystąpienie pokontrolne NIK po przeprowadzonej kontroli.

III. W odniesieniu do wniosku dotyczącego konieczności przeanalizowania zasadności preferencyjnego traktowania, przy podziale **(jeszcze obowiązującym) części rozwojowej subwencji ogólnej**, jednostek samorządu terytorialnego ponoszących wyższe wydatki majątkowe, należy podkreślić, że:

- środki z części rozwojowej subwencji ogólnej, tak jak innych części subwencji, są do swobodnej dyspozycji JST, tzn. mogą je przeznaczać zarówno na wydatki majątkowe, jak i bieżące,
- zgodnie z art. 28a ust. 6 ustawy o dochodach JST, kwota podstawowa części rozwojowej subwencji ogólnej, która stanowi 60% globalnej kwoty dla gmin, powiatów i województw, dzielona jest odpowiednio dla gmin, powiatów i województw proporcjonalnie do liczby mieszkańców, czyli większa część środków w żaden sposób nie jest uzależniona od wydatków majątkowych jednostki. Przyjęty sposób podziału gwarantuje każdej JST środki z tego tytułu.
- jedynie w przypadku podziału pozostałych 40% części rozwojowej subwencji ogólnej, przyjęty jest mechanizm związany z wydatkami majątkowymi JST. Przycięcie takiego mechanizmu miało być swego rodzaju bodźcem/zachętą dla JST do inwestowania. Należy bowiem zauważyć, że inwestycje pobudzają rozwój kraju i rozwój danego terenu a to przekłada się na wzrost dochodów również JST.
- dodatkowo należy zauważyć, że sami przedstawiciele JST proponowali konstrukcję części rozwojowej subwencji ogólnej opartą tylko i wyłącznie na wydatkach inwestycyjnych JST. Ministerstwo Finansów dostrzegając mankament takiego podejścia wprowadził ww. element podziału oparty na ludności.

IV. Odnosząc się do wniosku skierowanego do Ministra Finansów dotyczącego potrzeby podjęcia prac legislacyjnych nad wprowadzeniem do ustawy o finansach publicznych reguł i kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej, zgodnie z interwencyjnym charakterem tej rezerwy, zauważenia wymaga, że aktualne pozostaje stanowisko zaprezentowane w pkt I odpowiedzi MF z 28 lutego 2024 r. (znak: ST8.0811.3.2024) na wystąpienie pokontrolne NIK po przeprowadzonej kontroli, o której mowa w niniejszym piśmie.

V. Tworzenie programów rządowych czy nawet funduszu jest działaniem, którego celem jest stworzenie odrębnego, dedykowanego mechanizmu finansowego (poza ogólnym systemem finansowania JST). Celem takiego programu jest osiągnięcie określonych celów gospodarczych, społecznych, itp. Włączenie zatem określonych

kwot którymi dysponuje dany fundusz czy program (i oczywiście likwidacja danego funduszu czy programu) do puli dochodów JST rozdysponowywanych następnie według zasad ogólnych, z pewnością nie pozwoliłoby na osiągnięcie takich samych założeń i celów jakie przyświecają tworzeniu określonych programów czy funduszy.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Hanna Majszyk
Podsekretarz Stanu