



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.12.2015
P/15/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Agnieszka Klimowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92100 z dnia 4 lutego 2015 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Szczurek, Minister Finansów ¹

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykonanie przez Ministra Finansów budżetu państwa w 2014 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności rzetelne zaplanowanie oraz realizacja dochodów i wydatków budżetowych z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (zwanej dalej ufp). W ocenie NIK, Minister Finansów rzetelnie i zgodnie z przepisami:

- dokonał wyliczeń poszczególnych części subwencji ogólnej należnych jednostkom samorządu terytorialnego oraz wysokości wpłat do budżetu państwa,
- zrealizował dochody zaplanowane w części 82,
- przekazał środki poszczególnych części subwencji ogólnej oraz rozdysponował rezerwy subwencji ogólnej do jednostek samorządu terytorialnego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania budżetowe za 2014 r.⁴ sporządzone przez dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań 2014 roku. Sporządzono je terminowo, rzetelnie, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

¹ Powołany postanowieniem Prezydenta RP z dnia 27 listopada 2013 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. z 2013, poz. 1005).

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ Roczne sprawozdania budżetowe:

- Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych,
 - Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
 - Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
 - Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.
- Sprawozdania kwartalne na koniec IV kwartału 2014 r.:
- Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
 - Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono skuteczne mechanizmy zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości wskazujących, że księgi rachunkowe obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związane z nimi należności i zobowiązania prowadzone były nieprawidłowo.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość, polegająca na niespełnianiu przez dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości wszystkich wymogów określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ (zwanej dalej uor), miała charakter formalny i nie wpłynęła na rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz jakość sprawozdań budżetowych, a w efekcie na ocenę wykonania budżetu państwa w części 82 (szczegółowy opis nieprawidłowości na 19 str. wystąpienia).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podstawowe informacje w zakresie kontrolowanej działalności

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów⁶, za realizację zadań Ministra w zakresie obsługi części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego odpowiadał Departament Finansów Samorządu Terytorialnego (zwany dalej Departamentem ST). Do zadań tego Departamentu należało m.in.:

- prowadzenie spraw związanych z planowaniem i ustalaniem kwot poszczególnych części subwencji ogólnej i wpłat do budżetu państwa oraz podziałem rezerwy subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,
- ustalanie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego kwot subwencji ogólnej i wpłat do budżetu państwa, a także informowanie tych jednostek o wysokości ustalonych kwot,
- prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej dochodów i wydatków w części 82 budżetu państwa oraz sporządzanie sprawozdań budżetowych i finansowych w zakresie tej części budżetowej.

Merytoryczny nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Departament ST sprawowała Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pani Hanna Majszczuk⁷.

(dowód: akta kontroli str. 14-179, 2108-2140)

2. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

W dniu 14 sierpnia 2013 r. Dyrektor Departamentu ST Pani Zdzisława Wasaźnik, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014⁸ (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie opracowania

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁶ § 21 obowiązującego do dnia 8 lipca 2014 r. regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, stanowiącego załącznik do jednolitego tekstu zarządzenia nr 34 Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów (obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Ministra Finansów w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2014 r., poz. 6)) oraz § 35 obowiązującego od dnia 9 lipca 2014 r. regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 34 Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (zarządzenie Nr 34 Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2014 r., poz. 27), zmienione zarządzeniami Ministra Finansów: nr 48 z dnia 30 września 2014 r. (Dz. Urz. Min. Fin. z 2014 r., poz. 36), nr 53 z dnia 20 października 2014 r. (Dz. Urz. Min. Fin. z 2014 r., poz. 42), nr 61 z dnia 25 listopada 2014 r. (Dz. Urz. Min. Fin. z 2014 r., poz. 51), nr 69 z dnia 24 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. Min. Fin. z 2014 r., poz. 62)).

⁷ Na podstawie zarządzeń Ministra Finansów w sprawie podziału kompetencji w kierownictwie Ministerstwa Finansów: nr 1 z dnia 2 stycznia 2014 r., nr 4 z dnia 24 stycznia 2014 r., nr 14 z dnia 28 marca 2014 r., nr 22 z dnia 14 maja 2014 r., nr 27 z dnia 30 maja 2014 r., nr 29 z dnia 16 czerwca 2014 r., nr 31 z dnia 3 lipca 2014 r., nr 33 z dnia 9 lipca 2014 r., nr 58 z dnia 17 listopada 2014 r., nr 60 z dnia 19 listopada 2014 r., nr 72 z dnia 31 grudnia 2014 r.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 702.

materiałów do projektu ustawy budżetowej), przekazała⁹ do projektu budżetu państwa informację o zaplanowanych kwotach dochodów w części 82. Obliczenia kwot wpłat do budżetu państwa dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰ (zwanej dalej ustawą o dochodach j.s.t.).

(dowód: akta kontroli str. 286-301)

Minister Finansów, z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych¹¹, jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2014 r.¹², rocznych kwotach wpłat do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1928-1971)

W ustawie budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.¹³ dochody budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 2 505 981,0 tys. zł. Zrealizowane dochody wyniosły 2 492 767,1 tys. zł, tj. 99,5% kwoty planowanej, z tego dochody gminne – 539 055,4 tys. zł, dochody powiatowe – 1 101 948,6 tys. zł, dochody z wpłat województw – 851 763,1 tys. zł. Największy udział w dochodach stanowiły wpływy z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część:

- równoważącą 1 591 720,8 tys. zł (tj. 63,9% dochodów ogółem),
- regionalną 836 452,1 tys. zł (tj. 33,6% dochodów ogółem)

subwencji ogólnej.

Pozostałą część dochodów stanowiły zwroty do budżetu państwa nienależnie pobranych w latach poprzednich kwot części oświatowej subwencji ogólnej (44 873,3 tys. zł) oraz części wyrównawczej subwencji ogólnej (4 763,4 tys. zł), a także odsetki z tytułu nieterminowych wpłat wnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zwrotu nienależnie otrzymanej subwencji ogólnej (14 957,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 208-230, 308, 328-329)

Na koniec 2014 r. w części 82 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 371 322,5 tys. zł, w tym zaległości netto 344 572,4 tys. zł. W porównaniu do 2013 r. były wyższe zarówno należności jak i zaległości, odpowiednio o 132 891,7 tys. zł (tj. 55,7%) i o 136 169,7 tys. zł (tj. 65,3%).

Dyrektor Departamentu ST poinformowała, że wzrost ten wynika m.in. ze wzrostu zadłużenia Województwa Mazowieckiego (o 84 275,4 tys. zł) oraz zwiększonej liczby postępowań administracyjnych w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej za lata ubiegłe, związanej ze wzrostem liczby postępowań kontrolnych urzędów kontroli skarbowej. W ramach należności budżetowych kwotę 55 823,9 tys. zł stanowiły należności z tytułu nienależnie otrzymanej przez jednostki samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej za lata ubiegłe, powstałe na podstawie decyzji Ministra Finansów wydanych w okresie od 27 listopada do 31 grudnia 2014 r.

Na zaległości netto na koniec 2014 r. składały się:

- zaległości Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w kwocie 265 787,7 tys. zł, w tym: należność główna – 257 007,0 tys. zł, odsetki – 8 780,7 tys. zł,
- zaległości Gminy Rewal z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 741,3 tys. zł, w tym: należność główna – 728,6 tys. zł, odsetki – 12,7 tys. zł,

⁹ Na formularzu BD – Zestawienie dochodów.

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.

¹¹ Pismami z dnia 10 października 2013 r., podpisanymi z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu Panią Hannę Majszczyk.

¹² Pismami z dnia 13 lutego 2014 r., podpisanymi z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu Panią Dorotę Podedworną-Tarnowską.

¹³ Dz. U. z 2014 r., poz. 162.

- zaległości 123 jednostek samorządu terytorialnego dotyczące zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzednie (78 043,2 tys. zł),
- zaległości gminy Świdziebnia z tytułu odsetek dotyczących zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzednie (0,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 309, 1530-1548)

Rozkładanie należności na raty

W przypadku 10 jednostek samorządu terytorialnego¹⁴, wobec których orzeczono zwrot nienależnie uzyskanych kwot w latach poprzedzających rok budżetowy¹⁵, Minister Finansów, na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁶ (zwanej dalej ustawą Ordynacja podatkowa) wydał 14 decyzji o rozłożeniu na raty spłaty należności na łączną kwotę 28 362,5 tys. zł¹⁷, w tym 11 decyzji dotyczyło zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej (na kwotę 25 643,0 tys. zł), natomiast trzy decyzje dotyczyły zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej (na kwotę 2 719,5 tys. zł). W przypadku sześciu jednostek samorządu terytorialnego¹⁸ Minister Finansów odmówił rozłożenia na raty spłaty zobowiązań, dwóm jednostkom¹⁹ odmówił zmiany terminów rozłożonej na raty pozostałej do zapłaty kwoty, a w trzech przypadkach umorzył postępowanie²⁰.

Szczegółowym badaniem objęto pięć decyzji Ministra Finansów wydanych w 2014 r.²¹, rozkładających na raty zwrot nienależnie uzyskanych kwot części wyrównawczej i części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 20 826,3 tys. zł. Wydanie tych decyzji było celowe i poprzedzone rzetelną analizą sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego wnioskującej o zastosowanie ulgi. Decyzje wydano zgodnie z obowiązującymi procedurami²².

(dowód: akta kontroli str. 192-197, 231-236, 1379-1529)

Wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą i część regionalną subwencji ogólnej

Ustalono, że w 2014 r. wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej w łącznej kwocie 1 591 720,8 tys. zł dokonało:

- na część gminną 106 gmin w łącznej wysokości – 513 172,8 tys. zł²³
- na część powiatową 57 jednostek samorządu terytorialnego w łącznej wysokości 1 078 548,0 tys. zł, w tym: 18 powiatów (178 559,3 tys. zł) i 39 miast na prawach powiatu (899 988,7 tys. zł).

¹⁴ Powiat Opolski, Magnuszew, Kraśnik, Międzyrzec Podlaski, Czarna Woda, Powiat Buski, Powiat Międzyrzecki, Powiat Oleśnicki, Łapy, Barlinek.

¹⁵ W latach 2006-2013.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

¹⁷ Dwie z 14 wydanych decyzji dotyczyło rozłożenia na raty dwóch należności (na kwotę 1 739,8 tys. zł i 2 571,1 tys. zł), które zostały już w 2014 r. rozłożone na raty jednak z innym harmonogramem płatności. W łącznej kwocie rozłożonych na raty należności, powyższe dwie powtarzające się kwoty ujęto jeden raz.

¹⁸ Luboń, Dąbie, Powiat Oławski, Powiat Wschowski, Skarżysko-Kamienna, Nowogród Pomorski.

¹⁹ Janowice Wielkie, Kraśnik.

²⁰ Kluczbork, Piekary Śląskie, Ostrów Mazowiecka.

²¹ Decyzje nr: ST3/4826/RATY/7/BMQ/13/RWPD-135620/2014/RD-7309 z dnia 23 stycznia 2014 r.; ST3/4826/RATY/10-4/DWX/14/RWPD-129365/2014/RD-7711 z dnia 24 stycznia 2014 r.; ST5/0341/22b/PLJ/2014/RWPD-29547/RD-16813 z dnia 14 lutego 2014 r.; ST5/0341/41e/PLJ/2014/RWPD-23741/RD-61141 z dnia 30 czerwca 2014 r.; ST5/0341/142c/PLJ/2014/RD-99548 z dnia 30 października 2014 r.

²² Procedury rozkładania na raty i odraczania terminu płatności podlegających zwrotowi nienależnych kwot części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach poprzedzających rok budżetowy oraz Procedury wydawania decyzji Ministra Finansów w sprawach rozkładania na raty i odraczania terminu płatności podlegającej zwrotowi nienależnej subwencji ogólnej oraz odsetek, zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu ST w dniu 8 września 2011 r., zmienione w dniu 10 października 2014 r.

²³ W tym wpłaty dwóch gmin za lata poprzedzające rok budżetowy 2014 w wysokości 967,3 tys. zł (należność główna).

Wpłat na część regionalną subwencji ogólnej dokonały dwa województwa w łącznej kwocie 836 452,1 tys. zł²⁴.

Kwoty wpłat do budżetu państwa były niższe od kwot przypisanych²⁵ łącznie o 257 735,6 tys. zł, z tego: Województwa Mazowieckiego o 257 007,0 tys. zł²⁶ oraz Gminy Rewal o 728,6 tys. zł. Z tytułu nieterminowych wpłat 15 gmin²⁷ zapłaciło odsetki w łącznej wysokości 6,5 tys. zł. Natomiast z tytułu wnoszenia niepełnych wpłat za 2014 r. Miasto na Prawach Powiatu Konin zapłaciło odsetki w kwocie 0,1 tys. zł, trzy gminy²⁸ w kwocie 31,6 tys. zł oraz Województwo Mazowieckie w wysokości 6 592,6 tys. zł. Opóźnienia wnoszonych nieterminowo wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej wyniosły od 1 do 146 dni, natomiast na część regionalną subwencji ogólnej wyniosły od 57 do 177 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1542-1585)

Minister Finansów w 2014 r. wystawił 15 jednostkom samorządu terytorialnego²⁹ łącznie 35 wezwań do zapłaty w związku z zaległymi wpłatami z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej. Ponadto, na podstawie art. 55 § 2 i art. 62 § 1 i 4 ustawy Ordynacja podatkowa, w stosunku do pięciu jednostek samorządu terytorialnego (trzech gmin³⁰, Miasta na Prawach Powiatu Konin i Województwa Mazowieckiego) dokonujących wpłat w niepełnej wysokości za 2014 r. wydał 14 *Postanowień w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości* na łączną kwotę 248 357,7 tys. zł³¹.

W 2014 r. Minister Finansów w stosunku do Gminy Rewal zalegającej z wpłatami z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej za 2013 i 2014 r. wystawił 13 wezwań do zapłaty³², wydał dziewięć decyzji określających wysokość zobowiązania³³ na łączną kwotę 1 748,6 tys. zł, sporządził dziewięć upomnień³⁴, wystawił osiem tytułów wykonawczych na łączną kwotę 1 734,0 tys. zł³⁵ oraz wydał 18 postanowień w sprawie zaliczenia wpłat na poczet zaległości na łączną kwotę 1 947,0 tys. zł³⁶. Na dzień 31 grudnia 2014 r. zaległości gminy wynosiły 741,3 tys. zł, w tym odsetki 12,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 249-253, 1530-1541, 1549-1583, 1670-1755)

Ustalono, że w 2014 r. Minister Finansów w odniesieniu do Województwa Mazowieckiego zalegającego z wpłatami z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej za 2013 r. i 2014 r. wystawił osiem wezwań do zapłaty³⁷, wydał dziewięć decyzji określających wysokość zobowiązania³⁸ na łączną kwotę 494 593,7 tys. zł, sporządził jedno upomnienie³⁹,

²⁴ W tym wpłaty Województwa Mazowieckiego za lata poprzedzające rok budżetowy 2014 w wysokości 123 609,2 tys. zł (należność główna).

²⁵ Bilans otwarcia należności głównej plus przypis wpłat roku bieżącego.

²⁶ W tym 55 112,1 tys. zł dotyczy wpłat za 2013 r.

²⁷ Karpacz, Lubin, Radwanice, Puchaczów, Nowosolna, Pabianice, Sulmierzyce, Milanówek, Konstancin-Jeziorna, Michałowice, Łomianki, Polska Cerekiew, Gogolin, Imielin, Nowe Warpno.

²⁸ Konstancin-Jeziorna, Skarbimierz oraz Rewal.

²⁹ W tym 14 gminom: Gogolin, Lubin, Milanówek, Polska Cerekiew, Nowosolna, Pabianice, Nowe Warpno, Skarbimierz, Karpacz, Imielin, Konin, Baranów, Puchaczów, Rewal oraz Województwu Mazowieckiemu.

³⁰ Konstancin-Jeziorna, Skarbimierz oraz Rewal.

³¹ W tym odsetki w wysokości 10 974,9 tys. zł.

³² Za grudzień 2013 r. oraz za okres od stycznia do grudnia 2014 r.

³³ Za miesiące: styczeń i luty 2014 r., marzec i kwiecień 2014 r., maj 2014 r., czerwiec 2014 r., lipiec 2014 r., sierpień 2014 r., wrzesień i październik 2014 r., listopad 2014 r., grudzień 2014 r.

³⁴ Dotyczących należności za okres od września do grudnia 2013 r. oraz od stycznia do października 2014 r.

³⁵ Dwa tytuły dotyczyły wpłat za 2013 r. (nr 45 i 47), pozostałe sześć tytułów (nr 48, 49, 50, 51, 52, 53) wpłat na 2014 r.

³⁶ W tym kwota 895,7 tys. zł dotyczyła zaległości za 2013 r.

³⁷ Za miesiące: marzec 2014 r. (na kwotę 52 169,1 tys. zł plus odsetki), kwiecień 2014 r. (na kwotę 53 877,3 tys. zł plus odsetki), maj 2014 r. (na kwotę 20 544,0 tys. zł plus odsetki), czerwiec 2014 r. (na kwotę 42 951,1 tys. zł plus odsetki), lipiec 2014 r. (na kwotę 53 196,0 tys. zł plus odsetki), październik 2014 r. (na kwotę 53 877,3 tys. zł plus odsetki), listopad 2014 r. (na kwotę 53 877,3 tys. zł plus odsetki) oraz grudzień 2014 r. (na kwotę 53 877,3 tys. zł plus odsetki).

³⁸ Za miesiące: listopad 2013 r., grudzień 2013 r., marzec i maj 2014 r., kwiecień 2014 r., czerwiec 2014 r., lipiec 2014 r., październik 2014 r., listopad 2014 r., grudzień 2014 r.

³⁹ Dotyczące wpłaty należności za listopad 2013 r.

wystawił trzy tytuły wykonawcze na łączną kwotę 115 438,2 tys. zł⁴⁰ oraz wydał pięć postanowień w sprawie zaliczenia wpłat na poczet zaległości na łączną kwotę 359 884,2 tys. zł⁴¹.

Ponadto w 2014 r. Minister Finansów, na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴² (dalej Kpa) oraz art. 54 ustawy Ordynacja podatkowa, wydał osiem decyzji, w których umorzył postępowanie w części dotyczącej umorzenia Województwu Mazowieckiemu odsetek za zwłokę od zaległej kwoty wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw oraz odmówił nienaliczania odsetek od kwoty niedokonanych wpłat⁴³.

W wyniku podjętych działań Województwo Mazowieckie w 2014 r. wpłaciło do budżetu państwa kwotę 582 042,6 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2014 r. zaległości dotyczące należności głównej wynosiły 257 007,0 tys. zł⁴⁴, a naliczone odsetki za zwłokę – 8 780,7 tys. zł.

W dniu 29 września 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił⁴⁵ cztery decyzje Ministra Finansów⁴⁶, w których określono wysokość zobowiązania Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw na 2013 r. za miesiące od września do grudnia 2013 r. Minister Finansów wniósł skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁷ zaskarżając w całości wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2014 r.

Dyrektor Departamentu ST poinformowała, że *pismem z dnia 19 stycznia 2015 r. Minister Finansów wystąpił do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z prośbą o pilne rozpatrzenie wniesionych skarg kasacyjnych. W odpowiedzi Naczelny Sąd Administracyjny, pismem z dnia 4 lutego 2015 r. poinformował, że wniosek o przyspieszenie rozpatrzenia sprawy został uwzględniony i sprawa zostanie wyznaczona na rozprawę na termin w trzecim kwartale 2015 r.*

(dowód: akta kontroli str. 724-728, 1530-1541, 1548, 1580-1669)

Minister Finansów, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t., w drodze decyzji⁴⁸ zwiększył siedmiu gminom⁴⁹ wpłatę do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin na 2014 r. o łączną kwotę 240,7 tys. zł. Ponadto, wydał jedną decyzję zwiększającą kwotę wpłat do budżetu państwa za 2013 r. na kwotę 115,0 tys. zł⁵⁰. Decyzje zostały wydane bez zbędnej zwłoki, na podstawie przekazanych przez regionalne izby obrachunkowe korekt sprawozdań gmin z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) odpowiednio za 2012 r. i 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 198-207, 751-771)

⁴⁰ Tytuły wykonawcze: nr 43 (dotyczy należności za wrzesień 2013 r.), nr 44 (dotyczy należności za październik 2013 r.), nr 46 (dotyczy należności za grudzień 2013 r.).

⁴¹ W tym kwota 170 817,0 tys. zł dotyczyła zaległości za 2013 r.

⁴² Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁴³ Decyzje dotyczyły następujących miesięcy: od października do grudnia 2013 r. oraz od marca do lipca 2014 r.

⁴⁴ W tym za lipiec 2014 r. w wysokości 40 262,9 tys. zł, październik 2014 r. w wysokości 53 877,3 tys. zł, listopad 2014 r. w wysokości 53 877,3 tys. zł, grudzień 2014 r. w wysokości 53 877,3 tys. zł oraz grudzień 2013 r. w kwocie 55 112,1 tys. zł.

⁴⁵ Wyrokami: sygn. akt V SA/Wa 826/14; V SA/Wa 860/14; V SA/Wa 1271/14; V SA/Wa 952/14.

⁴⁶ Decyzje nr: ST4/4820/10/MLI/14/RWPD-1604/RD-10850 z dnia 3 lutego 2014 r., ST4/4820/1a/MLI/14/RWPD-144693/RD-12341 z dnia 5 lutego 2014 r., ST4/4820/133/MLI/14/RWPD-19657/RD-30010 z dnia 27 marca 2014 r., ST4/4820/168/MLI/14/RWPD-24156/RD-20702 z dnia 3 marca 2014 r.

⁴⁷ W dniach: 5 grudnia 2014 r., 27 listopada 2014 r., 5 grudnia 2014 r. oraz 26 listopada 2014 r.

⁴⁸ Decyzje nr: ST3/4826/14-8/WPL/BMQ/14/RWPD-74433/2013/RD-33766 z dnia 7 kwietnia 2014 r.; ST3/4826/14-9/WPL/BMQ/14/RWPD-69324/2013/RD-33865 z dnia 7 kwietnia 2014 r.; ST3/4826/14-11/WPL/BMQ/14/RWPD-133936/2013/RD-33761 z dnia 7 kwietnia 2014 r.; ST3/4826/14-14/WPL/BMQ/14/RWPD-101025/2013/RD-33862 z dnia 7 kwietnia 2014 r.; ST3/4826/14-15/WPL/BMQ/14/RWPD-9766/RD-33859 z dnia 7 kwietnia 2014 r.; ST3/4826/14-16/WPL/BMQ/14/RWPD-121790/2013/RD-33757 z dnia 7 kwietnia 2014 r.; ST3/4826/14-69/WPL/BMQ/14/RD-63160 z dnia 8 lipca 2014 r.

⁴⁹ Kozienice, Łomianki, Sulmierzyce, Nowosolna, Puchaczów, Michałowice, Nowe Warpno.

⁵⁰ Gminie Solina, na podstawie decyzji ST3/4826/13-19/WPL/BMQ/14/RD-36244 z dnia 11 kwietnia 2014 r.

Zwrot nienależnych kwot części subwencji ogólnej

W 2014 r. Minister Finansów, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 oraz art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t., wydał 287 decyzji zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu nienależnie uzyskanych kwot za lata poprzedzające rok 2014 w łącznej wysokości 92 198,1 tys. zł, z tego:

- 261 decyzji dotyczyło zwrotu części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej wysokości 90 286,5 tys. zł,
- 26 decyzji dotyczyło zwrotu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin w łącznej wysokości 1 911,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 772-774, 800-806)

Szczegółowym badaniem objęto łącznie 27 decyzji Ministra Finansów w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej i części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok 2014 na łączną kwotę 11 414,7 tys. zł (12,4% łącznej kwoty nienależnie uzyskanych części subwencji ogólnej). W wyniku badania stwierdzono, że:

- 22 decyzje⁵¹ (wobec 21 jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 10 369,1 tys. zł) w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej zostały wydane, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t. oraz art. 104 § 1 Kpa, po otrzymaniu z Ministerstwa Edukacji Narodowej informacji o nieprawidłowych danych wykazanych w systemie informacji oświatowej⁵², stanowiących podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej. W każdym przypadku decyzje wydano z zachowaniem obowiązujących procedur⁵³, a także został zachowany ślad rewizyjny w postaci metryki sprawy. Do dnia 31 grudnia 2014 r. dziesięć jednostek samorządu terytorialnego⁵⁴ dokonało zwrotu nienależnie uzyskanych kwot w wysokości wskazanej w decyzjach, z czego Miasto Luboń wpłaciło środki po wystawieniu przez Ministra Finansów wezwania do zapłaty. Dwie jednostki dokonały zwrotu środków w 2015 r.⁵⁵, natomiast Powiat Łęczyński pismem z dnia 2 stycznia 2015 r. zwrócił się o rozłożenie zobowiązania na raty. Osiem innych jednostek⁵⁶, na podstawie art. 127 § 3 Kpa, złożyło wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, z tego siedem postępowań administracyjnych było w toku⁵⁷, a jedno zakończyło się decyzją Ministra Finansów z dnia 20 marca 2015 r. utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję⁵⁸. Do dnia 31 grudnia 2014 r. łącznie z tytułu zwrotów części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, w ramach badanych decyzji, od j.s.t. uzyskano dochód budżetu państwa w kwocie 3 947,5 tys. zł (tj. 38,1% kwoty ujętej w badanych decyzjach);

⁵¹ Decyzje nr: ST5/0341/351b/AWQM/2014/RD-117864 z dnia 17 grudnia 2014 r.; ST5/0341/338b/AWQM/2014/RD-118547 z dnia 22 grudnia 2014 r.; ST5/0341/118f/ADU/2014/126897 z dnia 12 grudnia 2014 r.; ST5/0341/119f/ADU/2014/126897/RD-114986 z dnia 12 grudnia 2014 r.; ST5/0341/194d/PLJ/2013/2014/RWPD-19019/RD-25345 z dnia 14 marca 2014 r.; ST5/0341/230b/PLJ/2014/RD-106419 z dnia 20 listopada 2014 r.; ST5/0341/92c/BKU/2014/RWPD-57981/RD-88487 z dnia 30 września 2014 r.; ST5/0341/130b/KBM/2014/RD-93957 z dnia 15 października 2014 r.; ST5/0341/264b/TLE/2014/RD-109674 z dnia 28 listopada 2014 r.; ST5/0341/245c/AJAP/14/RD-110275 z dnia 28 listopada 2014 r.; ST5/0341/286b/PLJ/2014/RD-115488 z dnia 15 grudnia 2014 r.; ST5/0341/210b/PLJ/2014/RD-107382 z dnia 24 listopada 2014 r.; ST5/0341/176c/BKU/2014/RD-115887 z dnia 15 grudnia 2014 r.; ST5/0341/37b/BKU/2014/RWPD-28012/RD-49714 z dnia 28 maja 2014 r.; ST5/0341/179b/KBM/2014/RD-106423 z dnia 20 listopada 2014 r.; ST5/0341/1b/KBM/2014/RD-23317 z dnia 10 marca 2014 r.; ST5/0341/242b/AJAP/14/RD-109680 z dnia 28 listopada 2014 r.; ST5/0341/346b/ADU/2014/RD-117676 z dnia 19 grudnia 2014 r.; ST5/0341/3i/KBM/2014/RD-83547 z dnia 15 września 2014 r.; ST5/0341/241b/PLJ/2013/2014/RWPD-114293/RD-9505 z dnia 29 stycznia 2014 r.; ST5/0341/235c/PLJ/2014/RD-116547 z dnia 15 grudnia 2014 r.; ST5/0341/185b/PLJ/2013/2014/RD-9762 z dnia 30 stycznia 2014 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁵² O którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 45).

⁵³ *Procedury wydawania decyzji w sprawach zmniejszenia lub zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego kwot części oświatowej subwencji ogólnej*, zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu ST w dniu 8 września 2011 r., zmienione w dniu 10 października 2014 r.

⁵⁴ Świdnik, Tamów, Sosnowiec, Olsztyn, Góra Kalwaria, Rzepin, Luboń, Łomazy, Żukowo, Rudniki.

⁵⁵ Miasto na Prawach Powiatu Kielce (w dniu 28 stycznia 2015 r.) oraz Krasnobród (zwrot w dniu 4 marca 2015 r.).

⁵⁶ Powiaty: Nakielski, Miński, Garwoliński, Milicki, Tarnowski, Namysłowski, Żagański oraz Miasto na Prawach Powiatu Gliwice.

⁵⁷ Cztery wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy zostało złożone w grudniu 2014 r., dwa wnioski złożono w styczniu 2015 r., a w przypadku Powiatu Nakielskiego termin załatwienia sprawy został wyznaczony na 15 maja 2015 r.

⁵⁸ Dotyczy Powiatu Żagańskiego.

- pięć decyzji⁵⁹ (wobec pięciu gmin na łączną kwotę 1 045,6 tys. zł) w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej zostało wydanych, na podstawie art. 36 ust 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t., po otrzymaniu korekt sprawozdań gmin z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP). We wszystkich badanych przypadkach postępowania prowadzono zgodnie z obowiązującą procedurą⁶⁰ i z zachowaniem śladu rewizyjnego w postaci metryki sprawy. Ustalono, że wszystkie badane gminy wpłaciły pełne kwoty wynikające z decyzji. Łącznie z tytułu zwrotów części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, w ramach badanych decyzji, od gmin uzyskano na dzień 31 grudnia 2014 r. dochód budżetu państwa w kwocie 1 370,2 tys. zł, w tym 100% należności głównej ujętej w badanych decyzjach i odsetki w kwocie 324,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 186-191, 198-207, 724-728, 775-799, 807-1089)

W 2014 r. Minister Finansów wystawił łącznie 29 wezwań do zapłaty z tytułu zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty subwencji ogólnej⁶¹, sporządził trzy upomnienia dotyczące zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, wystawił dwa tytuły wykonawcze⁶² na łączną kwotę 296,9 tys. zł dotyczące zwrotu nienależnej kwoty części wyrównawczej i części oświatowej subwencji ogólnej oraz wydał cztery postanowienia w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości z tytułu zwrotu nienależnej części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 1756-1803)

Kontrola i nadzór dysponenta części 82 nad prawidłowością i terminowością pobierania dochodów, o których mowa w art. 175 ust. 2 pkt 1 ufp, realizowane były w formie pisemnych analiz kwartalnych sporządzanych przez Departament ST i przedkładanych dla Podsekretarza Stanu Pani Hanny Majszczyk.

(dowód: akta kontroli str. 555-618)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3. Wydatki budżetu państwa

3.1. Planowanie wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do wymogów określonych w § 3 rozporządzenia w sprawie opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, Departament ST pismem z dnia 26 lipca 2013 r. otrzymał od Ministra Finansów informację o wstępnej kwocie wydatków na rok 2014 dla części 82 oraz o prognozowanych wskaźnikach makroekonomicznych stanowiących podstawę do opracowania projektu budżetu państwa na rok 2014. Po 15 dniach od otrzymania powyższej informacji, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 2 powyższego rozporządzenia, Dyrektor Departamentu ST przekazała⁶³ do projektu budżetu państwa informację o zaplanowanej w części 82 kwocie wydatków w wysokości 51 225 958,0 tys. zł⁶⁴ wraz z formularzem BW – Zestawienie wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 286-301)

⁵⁹ Decyzje nr: ST3/4826/12-36/BMQ/14/RWPD-41976/RD-46583 z dnia 19 maja 2014 r.; ST3/4826/12-70/BMQ/14, RD-65782 z dnia 17 lipca 2014 r.; ST3/4826/12-81/BMQ/14, RD-86457 z dnia 24 września 2014 r.; ST3/4826/13-79/BMQ/14/RWPD-81457, RD-74704 z dnia 14 sierpnia 2014 r.; ST3/4826/13-86/BMQ/14, RD-93503 z dnia 14 października 2014 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁶⁰ Procedury wydawania decyzji Ministra Finansów w sprawach zmniejszenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego i zwiększenia wpłat do budżetu państwa z dnia 8 września 2011 r. oraz 10 października 2014 r.

⁶¹ W tym trzy wezwania dotyczące zwrotu części wyrównawczej oraz 26 wezwań dotyczących zwrotu części oświatowej.

⁶² Wobec gmin: Janowice Wielkie (nr 41), Nowogród Pomorski (nr 42).

⁶³ Pismem nr ST3/4111/6/EKY/2013/77235/84550 z dnia 14 sierpnia 2013 r.

⁶⁴ W dniu 31 sierpnia 2013 r. Departament ST sporządził korektę formularza BW w związku ze zmniejszeniem wydatków w rozdziale 75801 i 75807 (łącznie planowane wydatki: 51 197 643,0 tys. zł). Pismem z dnia 6 września 2013 r. Dyrektor Departamentu ST przekazała do Departamentu Budżetu Państwa prośbę o zwiększenie wydatków w rozdziale 75801 (łącznie planowane wydatki: 51 211 423,0 tys. zł). W dniu 27 września 2013 r. Departament ST sporządził korektę formularza BW w związku ze zmniejszeniem wydatków w rozdziale 75801 (łącznie planowane wydatki: 51 206 360,0 tys. zł).

W ustawie budżetowej na rok 2014 wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 51 206 360,0 tys. zł, z tego:

- część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 39 499 597,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin – 6 075 482,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów – 1 554 088,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw – 1 218 213,0 tys. zł;
- część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin – 17 000,0 tys. zł;
- część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin – 512 694,0 tys. zł;
- część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów – 1 078 549,0 tys. zł;
- część regionalna subwencji ogólnej dla województw – 914 738,0 tys. zł;
- uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 335 999,0 tys. zł.

Wydatki zostały zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o dochodach j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 310)

Z upoważnienia Ministra Finansów, Podsekretarz Stanu Pani Hanna Majszczyk oraz Podsekretarz Stanu Pani Dorota Podedworna-Tarnowska, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, łącznie trzema decyzjami dokonały w 2014 r. zmian w budżecie państwa w zakresie wydatków w części 82 na łączną kwotę 481 163,2 tys. zł. Zmiany polegały na przeniesieniu środków w wysokości:

- 41 113,0 tys. zł z kwoty uzupełniającej wchodzącej w skład części wyrównawczej⁶⁵ do części równoważącej⁶⁶ subwencji ogólnej dla gmin, zgodnie z art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach j.s.t.;
- 335 999,0 tys. zł ze środków rezerwy subwencji ogólnej⁶⁷ na dofinansowanie:
 - inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 299 027,5 tys. zł⁶⁸,
 - utrzymania rzecznych przepraw promowych oraz remontów, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 36 971,5 tys. zł⁶⁹;
- 104 051,2 tys. zł z nienależnie uzyskanych przez gminy w 2014 r. kwot części wyrównawczej w wysokości 2 258,5 tys. zł⁷⁰ oraz z nienależnie uzyskanych przez gminy w 2014 r. kwot części równoważącej subwencji ogólnej wraz nierozdzieloną kwotą części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w wysokości 101 792,7 tys. zł⁷¹ na uzupełnienie dochodów:
 - gmin w kwocie 79 051,2 tys. zł⁷²,
 - powiatów w kwocie 25 000,0 tys. zł⁷³.

Na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2, w związku z art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp, Podsekretarz Stanu Pani Hanna Majszczyk decyzją z dnia 10 listopada 2014 r. dokonała blokady wydatków w budżecie państwa na 2014 r. w części 82 w kwocie 2 786,2 tys. zł, tj. 16,4% kwoty

⁶⁵ Rozdział 75807, paragraf 2920.

⁶⁶ Rozdział 75831, paragraf 2920.

⁶⁷ Rozdział 75802, paragraf 4820.

⁶⁸ Rozdział 75802, paragraf 6180.

⁶⁹ Rozdział 75802, paragraf 2790.

⁷⁰ Rozdział 75807, paragraf 2920.

⁷¹ Rozdział 75831, paragraf 2920.

⁷² Rozdział 75802, paragraf 2750.

⁷³ Rozdział 75802, paragraf 2760.

zaplanowanej w części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin (17 000,0 tys. zł). Decyzja w sprawie blokady wydatków została podjęta po analizie wniosków gmin o przyznanie w 2014 r. części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Analiza wniosków wykazała, że realizacja wydatków w części 82 budżetu państwa z tytułu części rekompensującej subwencji ogólnej będzie niższa od zaplanowanej.

(dowód: akta kontroli str. 302-307, 310)

Minister Finansów, z zachowaniem terminów określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach j.s.t., poinformował poszczególne jednostki samorządu terytorialnego o planowanych⁷⁴, jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2014 r.⁷⁵, rocznych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 1928-1971)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2014 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zrealizowane w kwocie 51 203 571,3 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu wg ustawy budżetowej na 2014 r. (51 206 360,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2013 r. wydatki zrealizowane w 2014 r. stanowiły 99,9%.

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

- z tytułu części oświatowej środki w łącznej wysokości 39 499 597,0 tys. zł, z tego gminom – 24 152 111,8 tys. zł⁷⁶, powiatom – 14 629 129,3 tys. zł⁷⁷, województwom – 718 355,8 tys. zł;
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 8 804 410,9 tys. zł, z tego gminom 6 032 110,1 tys. zł, powiatom 1 554 087,9 tys. zł, województwom 1 218 212,9 tys. zł;
- z tytułu części równoważącej i części regionalnej środki w łącznej wysokości 2 445 299,3 tys. zł, z tego gminom – 452 013,5 tys. zł, powiatom – 1 078 548,0 tys. zł, województwom – 914 737,8 tys. zł;
- z tytułu części rekompensującej dla gmin środki w kwocie 14 213,8 tys. zł;
- na uzupełnienie subwencji ogólnej (z rezerw) środki w łącznej wysokości 440 050,2 tys. zł, z tego gminom – 79 051,2 tys. zł, miastom na prawach powiatu – 186 925,0 tys. zł, powiatom – 155 407,2 tys. zł, województwom – 18 666,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 310, 330-331, 730-750, 1224-1226)

Część oświatowa subwencji ogólnej

Planowane wydatki części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 39 499 597,0 tys. zł zostały zrealizowane w całości. Kwota ta została terminowo przekazana jednostkom samorządu terytorialnego w dwunastu ratach miesięcznych, stosownie do wymogu określonego w art.

⁷⁴ Pismami z dnia 10 października 2013 r., podpisanymi z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu Panią Hannę Majszczyk.

⁷⁵ Pismami z dnia 13 lutego 2014 r., podpisanymi z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu Panią Dorotę Podedworną-Tarnowską.

⁷⁶ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 5 887 407,3 tys. zł.

⁷⁷ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 6 740 768,5 tys. zł.

34 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. Część oświatową otrzymało 2 479 gmin (w tym 66 miast na prawach powiatu⁷⁸), 314 powiatów oraz 16 województw.

Podział części oświatowej subwencji ogólnej został dokonany zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014⁷⁹. Stosownie do wymogów określonych w art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t., projekt powyższego rozporządzenia został zaopiniowany przez Ministra Finansów⁸⁰.

(dowód: akta kontroli str. 310, 729-734, 1194-1224)

W 2014 r. Minister Finansów, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. i art. 104 § 1 Kpa, wydał 51 decyzji zmniejszających kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2014 r. o łączną kwotę 9 619,5 tys. zł, z tego: 46 gminom, w tym ośmiu miastom na prawach powiatu (o kwotę 6 068,9 tys. zł), czterem powiatom (o kwotę 2 195,3 tys. zł) oraz jednemu województwu (o kwotę 1 355,3 tys. zł). Powyższe kwoty zostały potrącone z kolejnych rat części oświatowej subwencji ogólnej i zgodnie z art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. zwiększyły rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej.

Szczegółowym badaniem objęto 10 wybranych decyzji⁸¹ Ministra Finansów w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 7 254,9 tys. zł (75,4% łącznej kwoty zmniejszeń). Ustalono, że zostały one wydane bez zbędnej zwłoki, zgodnie z obowiązującymi procedurami⁸² oraz z zachowaniem śladu rewizyjnego w postaci metryki sprawy. Przyczyną korekt w dziewięciu badanych przypadkach były błędy kierowników placówek oświatowych przy wypełnianiu danych systemu informacji oświatowej, które stanowiły podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej. W jednym przypadku korekta nastąpiła w związku z wykreśleniem szkoły z wykazu szkół i placówek oświatowych prowadzonych/dotowanych przez Miasto Gdańsk.

(dowód: akta kontroli str. 1138-1193, 1224-1226)

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t., z ogólnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej (39 499 597,0 tys. zł), odliczono 0,4% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej tj. 157 999,9 tys. zł⁸³. W trakcie roku budżetowego rezerwa została zwiększona o 9 619,5 tys. zł⁸⁴ do wysokości 167 619,5 tys. zł. Minister Finansów, na podstawie 11 wniosków Ministra Edukacji Narodowej, dokonał podziału rezerwy oraz terminowo przekazał powyższą kwotę na rachunki gmin⁸⁵ (136 707,5 tys. zł), powiatów⁸⁶ (29 517,7 tys. zł) i województw⁸⁷ (1 394,3 tys. zł), stosownie do wymogów określonych w art. 28 ust. 3 i 4 ustawy o dochodach j.s.t.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą rozpatrzenia przez Ministra Finansów trzech wybranych wniosków Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej⁸⁸ na kwotę 65 774,8 tys. zł, stanowiącą

⁷⁸ Wszystkie miasta na prawach powiatu otrzymały część gminną i powiatową części oświatowej subwencji ogólnej.

⁷⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1687.

⁸⁰ Pismo nr ST5/0310/87a/KBM/2013/120556 z dnia 14 listopada 2013 r., podpisane z up. Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu, Panią Hannę Majczyk.

⁸¹ Decyzje nr: ST5/0341/73b/PLJ/2014/RWPD-52367/RD-58673; ST5/0341/46a/PLJ/2014/RWPD-36045/RD-40571; ST5/0341/47a/PLJ/2014/RWPD-36045/RD-40574; ST5/0341/76b/PLJ/2014/RD-67585; ST5/0341/156b/BKU/2014/RD-94665; ST5/0341/85b/PLJ/2014/RD-69485; ST5/0341/86c/PLJ/2014/RD-88489; ST5/0341/164b/BKU/2014/RD-94660; ST5/0341/88b/PLJ/2014/RD-67587; ST5/0341/169b/BKU/2014/RD-94693. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁸² Patrz przypis nr 53.

⁸³ Kwota stanowiąca 0,4% części oświatowej subwencji ogólnej – 157 998,4 tys. zł, została powiększona o kwotę 1,5 tys. zł wynikającą z zaokrąglenia kwot skalkulowanych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

⁸⁴ Kwota ta pochodzi ze zmniejszeń części oświatowej na 2014 r. (art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.).

⁸⁵ Na podstawie 3 179 decyzji.

⁸⁶ Na podstawie 626 decyzji.

⁸⁷ Na podstawie 14 decyzji.

⁸⁸ Wnioski nr: DWST.WSST.337.265.2014.MS z dnia 29 maja 2014 r., skorygowany wnioskiem DWST.WSST.337.265.2014.MS.1 z dnia 2 lipca 2014 r.; DWST.WSST.337.1077.2014.MS z dnia 27 października 2014 r., skorygowany wnioskiem DWST.WSST.337.1077.1.2014.MS z dnia 10 listopada 2014 r.; DWST.WSST.337.1149.2014 z dnia 6 listopada 2014 r. Wyboru wniosków dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

39,2% łącznej kwoty rezerwy. Ustalono, że przy weryfikowaniu wniosków przestrzegano obowiązujących procedur⁸⁹ oraz został zachowany ślad rewizyjny w postaci metryki sprawy. Analizowane wnioski dotyczyły podziału rezerwy z tytułów określonych w *Kryteriach podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2014*⁹⁰, w szczególności z tytułu: pomocy w usuwaniu skutków zdarzeń losowych, wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych, dofinansowania wyposażenia w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne, dofinansowania kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych i przechodzących na emeryturę nauczycieli. Propozycje zwiększeń kwot części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2014 zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Odnosnie badanych wniosków ustalono, że zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t. właściwe jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o kwotach części oświatowej wynikających z podziału rezerwy.

Ponadto, szczegółowym badaniem objęto przyznanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej z tytułu zdarzeń losowych w latach 2012-2014. W kryteriach podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2013 oraz na rok 2014 (ustalonych w wyniku uzgodnień Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Finansów oraz Strony Samorządowej) podano, że pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w przypadkach losowych możliwa jest m.in. pod warunkiem, że jednostka samorządu terytorialnego nie korzystała z pomocy na to samo zadanie w roku ubiegłym⁹¹. Ustalono, że w badanym okresie 22 gminy oraz pięć powiatów otrzymało środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej z tytułu zdarzeń losowych w każdym roku, w tym najczęściej Gmina Kęsowo (9 razy), Gmina Chmielnik (6 razy) oraz Powiat Tucholski (6 razy). Kontrola wykazała, że wymienione trzy jednostki otrzymały środki z rezerwy części oświatowej w związku z wystąpieniem różnych zdarzeń losowych, potwierdzonych w protokołach kontroli Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego lub Komend Miejskich Państwowej Straży Pożarnej.

(dowód: akta kontroli str. 1224-1371, 1909-1927)

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

Planowane wydatki części wyrównawczej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 8 847 783,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do kwoty 8 804 411,5 tys. zł. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem kwotę 8 804 410,9 tys. zł (100,0% planu po zmianach). Całość tej kwoty została przekazana terminowo w dwunastu ratach miesięcznych, stosownie do wymogu określonego w art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t. Część wyrównawczą otrzymało 2 140 gmin, 311 powiatów i 15 województw.

W 2014 r. Minister Finansów, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., wydał 55 decyzji, którymi zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej dla 55 gmin o łączną kwotę 2 258,5 tys. zł. Kwota ta została potrącona z kolejnych rat subwencji i zasilila rezerwę subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

Szczegółowym badaniem objęto 11 wybranych decyzji⁹² Ministra Finansów dotyczących zmniejszenia o nienależne kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej za 2014 r. dla

⁸⁹ Ustanowione przez Dyrektora Departamentu ST *Procedury podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej* z dnia 8 września 2011 r., zastąpione procedurami z dnia 10 października 2014 r.

⁹⁰ Kryteria zostały uzgodnione z Ministrem Finansów i Stroną Samorządową Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej. Ustalono sześć głównych kryteriów podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej wraz ze wskazaniem terminów składania wniosków przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁹¹ Jako to samo zadanie należy rozumieć identyczne szkody w tym samym obiekcie oświatowym, spowodowane przez to samo zdarzenie losowe, które wystąpiło w tym samym czasie.

⁹² Decyzje nr: ST3/4826/14-4/DWX/14/RWPD-121790/RD-33787; ST3/4826/14-7/BMQ/14/RWPD-79903/RD-37830; ST3/4826/14-10/DWX/14/RWPD-71470/RD-33774; ST3/4826/14-13/DWX/14/RWPD-133936/RD-33780; ST3/4826/14-39/DWX/14/RD-46602; ST3/4826/14-53/BMQ/14/RWPD-57044/RD-54497; ST3/4826/14-49/BMQ/14/RWPD-59463/RD-54491; ST3/4826/14-57/DWX/14/RWPD-142185/RD-56137; ST3/4826/14-60/BMQ/14/RD-57542; ST3/4826/14-83/BMQ/14/RWPD-107163/RD-96897; ST3/4826/14-88/BMQ/14/RD-108759. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

gmin na łączną kwotę 1 327,7 tys. zł, tj. 58,8% łącznej kwoty zmniejszeń. Wszystkie badane decyzje zostały wydane w wyniku złożenia przez gminy, za pośrednictwem właściwych regionalnych izb obrachunkowych, korekt sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za rok 2012. W każdym z badanych przypadków, stosownych potrąceń dokonywano z kolejnej należnej raty lub wstrzymywano wypłatę kolejnej skorygowanej raty w sytuacji gdy kwota zmniejszenia przewyższała ratę części wyrównawczej. Badane decyzje zostały wydane zgodnie z obowiązującymi procedurami⁹³.

(dowód: akta kontroli str. 198-207, 302-307, 310, 724-730, 739-742, 1100-1137)

Część równoważąca i część regionalna subwencji ogólnej

Planowane wydatki części równoważącej i części regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 2 505 981,0 tys. zł zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do kwoty 2 445 301,3 tys. zł, która w całości została przekazana 1 447 gminom, 66 miastom na prawach powiatu, 314 powiatom oraz 16 województwom. Podziału części równoważącej dla gmin i powiatów dokonano zgodnie z wymogami określonymi w art. 21a i art. 23a ustawy o dochodach j.s.t. Wysokość kwoty części regionalnej dla województwa została ustalona zgodnie z art. 25⁹⁴ ustawy o dochodach j.s.t. Wszystkie raty części równoważącej i części regionalnej zostały przekazane na rachunki budżetu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w terminach i wysokościach, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t.

W 2014 r. Minister Finansów, stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., wydał trzy decyzje⁹⁵, na podstawie których zmniejszył gminom⁹⁶ kwotę części równoważącej subwencji ogólnej łącznie o 10,2 tys. zł. Kwota ta została potrącona z kolejnych rat subwencji ogólnej i zasilila rezerwę subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 198-207, 302-307, 310, 729-730, 743-746, 1090-1099)

Część rekompensująca subwencji ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2014 wydatki części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 17 000,0 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości 14 213,8 tys. zł, tj. 83,6% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Pozostała kwota 2 786,2 tys. zł została zablokowana (opis w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia). O wysokości przyznanej części rekompensującej subwencji ogólnej na 2014 r. poszczególne gminy zostały powiadomione pisemnie⁹⁷. Środki zostały terminowo (tj. 20 listopada 2014 r.)⁹⁸ i w prawidłowej wysokości przekazane na rachunki 19 gmin wymienionych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2013⁹⁹.

Podstawą do określenia kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej były dane za 2013 r. zawarte w 19 wnioskach gmin o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków położonych na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Analiza wykazała, że wszystkie wnioski zostały sporządzone w sposób zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom

⁹³ Patrz przypis nr 60.

⁹⁴ Art. 25 ustawy o dochodach j.s.t. został uchylony z dniem 1 stycznia 2015 r. przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 października 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1574).

⁹⁵ Decyzje nr: ST3/4826/14-28/RÓW/BMQ/14/RD-41204 z dnia 30 kwietnia 2014 r.; ST3/4826/14-38/DWX/14/RWPD-9766/RD-43761 z dnia 8 maja 2014 r.; ST3/4826/14-52/RÓW/BMQ/14/RWPD-59463/RD-56049 z dnia 16 czerwca 2014 r.

⁹⁶ Świekatowo, Kąkolewnica, Susiec.

⁹⁷ Pismem nr ST3/4820/17/APE/2014 z dnia 18 listopada 2014 r.

⁹⁸ Zgodne z art. 10 ust. 9 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.), kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje gminom część rekompensującą w terminie do dnia 25 listopada roku, w którym gmina złożyła wniosek, za poprzedni rok.

⁹⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 804.

części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych¹⁰⁰. Wszystkie wnioski zawierały informacje, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 1-3 powyższego rozporządzenia, tj. podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości odrębnie dla gruntów, budynków i budowli, stawki podatku od nieruchomości, ustalone przez radę gminy oraz kwotę rocznych skutków zwolnienia z podatku od nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 302-307, 310, 1372-1378)

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły łącznie 440 050,2 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Ich planowanie i realizacja odbywały się w ramach dwóch rezerw subwencji ogólnej, tj.:

- rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., planowanej na etapie tworzenia ustawy budżetowej, którą dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego;
- rezerwy, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. tworzonej w trakcie realizacji budżetu z korekt kwot części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej (ustalonych na bieżący rok budżetowy), którą dysponuje Minister Finansów w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 302-307, 310, 730, 747-750)

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki z rezerwy, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t., w kwocie 335 999,0 tys. zł zostały rozdysponowane w całości przez Ministra Finansów na wniosek Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Kryteria podziału rezerwy¹⁰¹ dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zostały zaakceptowane przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu plenarnym w dniu 31 lipca 2013 r. Zasadnicze kryteria podziału rezerwy to preferowanie zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lub przebudowę obiektów inżynierskich posiadających decyzję o pozwoleniu na budowę oraz projektów dotyczących remontów dróg lub obiektów inżynierskich na drogach krajowych i wojewódzkich w miastach na prawach powiatu, w szczególności zadań realizowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków. Poziom dofinansowania nie mógł być wyższy niż 50% wartości zadania, a w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków nie wyższy niż 75% wartości zadania.

Projekt podziału środków rezerwy subwencji ogólnej na rok 2014, przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, został pozytywnie zaopiniowany w dniu 15 kwietnia 2014 r. przez Zespół do spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹⁰².

Ustalono, że środki z rezerwy zostały przekazane w pięciu transzach¹⁰³ dla 146 jednostek samorządu terytorialnego (33 miasta na prawach powiatu – 186 925,0 tys. zł, 103 powiaty – 130 407,2 tys. zł, 10 województw – 18 666,8 tys. zł) na dofinansowanie:

¹⁰⁰ Dz. U. z 2004 r., Nr 65, poz. 599 ze zm.

¹⁰¹ Propozycja zasad i kryteriów podziału rezerwy subwencji ogólnej została przekazana przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, działającego w porozumieniu z Ministrem Finansów, do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 5 lipca 2013 r.

¹⁰² Zespół ten, na posiedzeniu plenarnym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 26 marca 2014 r., został upoważniony do ostatecznego zaopiniowania projektu podziału rezerwy subwencji ogólnej na rok 2014.

¹⁰³ Ustalono limity miesięcznych transz: maj – 50 000,0 tys. zł, czerwiec – 50 000,0 tys. zł, lipiec 100 000,0 tys. zł, sierpień – 100 000,0 tys. zł, wrzesień – 35 999,0 tys. zł. Limity te obejmowały także środki dla miasta Świnoujścia przeznaczone na utrzymanie rzecznych przepraw promowych (5 500 tys. zł w maju, lipcu, sierpniu i wrześniu 2014 r.).

- inwestycji na drogach powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 299 027,5 tys. zł,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 14 971,5 tys. zł,
- utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2 000 pojazdów na dobę (w Świnoujściu) w kwocie 22 000,0 tys. zł.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznaniu środków z rezerwy pismami z dnia 9 maja 2014 r.

Szczegółowym badaniem objęto przyznanie środków z rezerwy, o której mowa w art. 26 ustawy o dochodach j.s.t. w latach 2012-2014. Na podstawie losowo wybranej próby dziesięciu jednostek samorządu terytorialnego, które w 2014 r. otrzymały środki z rezerwy¹⁰⁴, ustalono, że pięć z badanych jednostek otrzymało środki z rezerwy również w 2012 i 2013 r., trzy jednostki otrzymały środki z rezerwy w 2012 lub 2013 r., natomiast dwie jednostki nie otrzymały środków z rezerwy w latach 2012-2013. We wszystkich badanych przypadkach, w których jednostka otrzymała środki z rezerwy więcej niż jeden raz w okresie 2012-2014, przyznanie rezerwy wiązało się dofinansowaniem realizacji różnych zadań. Ponadto ustalono, że w latach 2012-2014 Świnoujście otrzymało środki z rezerwy na dofinansowanie utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2 000 pojazdów na dobę, natomiast miasta na prawach powiatu Zabrze i Gliwice otrzymały środki na kontynuację budowy Drogowej Trasy Średnicowej.

(dowód: akta kontroli str. 747-750, 1804-1877, 1909-1927)

Utworzona w trakcie roku na podstawie jednej decyzji¹⁰⁵ Ministra Finansów rezerwa, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., w wysokości 104 051,2 tys. zł¹⁰⁶ została w całości podzielona pomiędzy 380 gmin (79 051,2 tys. zł), 305 powiatów (25 000,0 tys. zł). Minister Finansów, stosownie do wymogu określonego w art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t., dokonał podziału całej kwoty według przyjętych przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego zasad podziału rezerwy subwencji ogólnej na rok 2014¹⁰⁷, z tego:

- kwota 29 051,2 tys. zł została przeznaczona dla 292 gmin, w których dochody podatkowe za rok 2013, powiększone o część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej ustalone na 2014 r. i pomniejszone o wpłaty ustalone na 2014 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe od 80% średnich dochodów wszystkich gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju (ustalono, że 141 tych gmin otrzymało środki z rezerwy również w 2012 i 2013 r.);
- kwota 50 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 90 gmin, które w 2014 r. dokonały wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w wysokości wynikającej z art. 29 ustawy o dochodach j.s.t., i w których dochody podatkowe, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przyjęte do wyliczenia wpłat na rok budżetowy są niższe od 2 000% średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin, w przeliczeniu na mieszkańca kraju (ustalono, że 76 z tych gmin otrzymało środki z rezerwy również w 2012 i 2013 r.);
- kwota 25 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 305 powiatów, które w 2013 r. otrzymały z budżetu państwa dotacje celowe na realizację bieżących zadań własnych

¹⁰⁴ Próba składała się z czterech miast na prawach powiatu (Koszalin, Wałbrzych, Płock i Toruń), pięciu powiatów (Bocheński, Jasielski, Limanowski, Opatowski, Piski) oraz Województwa Lubelskiego.

¹⁰⁵ Decyzja w sprawie zmian w budżecie państwa na 2014 r. z dnia 8 grudnia 2014 r., nr ST3/4135/4/EKY/2014.

¹⁰⁶ Kwota 2 258,5 tys. zł ze zmniejszeń części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin, kwota 10,2 tys. zł ze zmniejszenia części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, kwota 101 782,5 tys. zł z nierozdzielonej kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, która na podstawie art. 21a ustawy o dochodach j.s.t. zwiększa rezerwę subwencji ogólnej.

¹⁰⁷ Stanowisko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie podziału rezerwy subwencji ogólnej w 2014 r.

z zakresu domów pomocy społecznej (ustalono, że 253 z wyżej wymienionych powiatów otrzymały środki z rezerwy na ten cel również w 2012 i 2013 r.).

Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznaniu środków z rezerwy pismami z dnia 10 grudnia 2014 r. Środki przekazano na rachunki właściwych jednostek samorządu terytorialnego w dniu 11 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 747-750, 1878-1927)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

3.3. Działania nadzorcze dysponenta części w zakresie realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym

Wydatki części 82 w układzie zadaniowym zostały ujęte w dwóch działaniach zgrupowanych w dwóch podzadaniach, dwóch zadaniach i dwóch funkcjach państwa. Działania realizowane były przez Departament ST.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu RB-BZ1 dysponenta części 82 dotyczących wydatków w układzie zadaniowym, planowane mierniki realizacji celów podzadań¹⁰⁸ i działań¹⁰⁹ zostały osiągnięte.

Wynikający z art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta części w zakresie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów realizowany był w formie pisemnych analiz kwartalnych sporządzanych przez Departament ST, przedkładanych Podsekretarzowi Stanu Pani Hannie Majszczyk.

(dowód: akta kontroli str. 332, 555-618)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

4. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniające prawidłowość i rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań

W części 82 została przyjęta koncepcja kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, w której uwzględniono w szczególności:

- charakter działalności i celów oraz skalę dochodów i wydatków (środowisko kontroli);
- proces szacowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, analizę prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz planowane działania przeciwdziałające;
- system informacyjny dotyczący zdarzeń gospodarczych istotnych dla rachunkowości i sprawozdawczości, w którym określono procedury za pomocą których te zdarzenia są identyfikowane, rejestrowane, przetwarzane (w tym, kontrolowane, akceptowane, księgowane) oraz raportowane;
- działania kontrolne ograniczające ryzyko, że mechanizmy kontroli zarządczej nie zdołają na czas zapobiec istotnym nieprawidłowościom lub ich wykryć i skorygować, w których uwzględniono: obieg dokumentów księgowych, podział obowiązków i odpowiedzialność za wykonanie poszczególnych czynności w ramach systemu

¹⁰⁸ Dla podzadania 3.1.8 Wspomaganie j.s.t. w finansowaniu zadań oświatowych poprzez część oświatową subwencji ogólnej oraz podzadania 4.3.1 Budżet państwa i budżet środków europejskich – planowanie i realizacja przyjęto miernik Poziom wykonania wydatków w stosunku do planu (w %).

¹⁰⁹ Dla działania 3.1.8.1 Część oświatowa subwencji ogólnej oraz działania 4.3.1.2 Subwencje ogólne dla j.s.t. z wyłączeniem części oświatowej przyjęto miernik Poziom wykonania wydatków w stosunku do planu (w %).

rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej, sposób weryfikacji operacji gospodarczych i finansowych przed i po realizacji;

- sprawowanie przez kierownictwo nadzoru nad skutecznością systemu kontroli zarządczej poprzez ocenę, czy zapewniono właściwe działanie kontroli oraz ewentualnie podjęto niezbędne działania korygujące.

Koncepcja kontroli zarządczej w powyższym zakresie została opisana i przyjęta do stosowania m.in. w:

- Procedurach obowiązujących przy akceptacji dokumentów księgowych, dotyczących części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz dziewięciu innych procedurach¹¹⁰ obowiązujących w Departamencie ST dotyczących naliczania poszczególnych części subwencji ogólnej oraz wpłat do budżetu państwa, zmniejszania lub zwrotu subwencji ogólnej, zwiększania wpłat, podziału rezerwy części oświatowej, zaliczania wpłat na poczet zaległości, rozkładania na raty i odraczania terminu płatności podlegającej zwrotowi nienależnej subwencji ogólnej¹¹¹ (dalej procedury wewnętrzne),
- Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dokumentów księgowych, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji finansowych z planem finansowym części 82 budżetu państwa oraz kontroli kompletności i rzetelności dokumentów w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego¹¹²,
- Rejestrze ryzyk Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego na rok 2014.

Nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych.

Szczegółowe badanie funkcjonowania przyjętej w części 82 koncepcji kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, które przeprowadzono na próbie 15 dokumentów stanowiących podstawę do ujęcia operacji gospodarczej w ewidencji księgowej wykazało, że:

- ustanowione formalnie działania kontrolne ograniczające ryzyko nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w powyższym zakresie były przestrzegane;
- faktycznie podejmowane działania (które nie zostały formalnie opisane) w okresie objętym kontrolą przez pracowników Departamentu ST w zakresie kontroli sprawozdań były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne; potwierdzają to ustalenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań przedstawione w niniejszym punkcie wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 180-285, 485-637)

Prawidłowość sprawozdań

Ustalono, że dysponent części 82 dokonywał kontroli sprawozdań budżetowych za 2014 r., zarówno pod względem formalno-rachunkowym jak i merytorycznym.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych dla części 82¹¹³, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach.

¹¹⁰ Procedury nr: ST5/0680/7a/BKU/2011 i ST5/0680/128/BKU/2014; ST5/0680/66/KBM/11 i ST5/0680/127/KBM/2014; ST5/0680/95/APE/2011 i ST5/0680/126/PLJ/2014; ST3/011/8/BMQ/2011 i ST3/011/1/BMQ/2014; ST3/011/9/EKY/2011 i ST3/011/2/BMQ/2014; ST3/011/12/EKY/2011 i ST3/011/3/EKY/2014; ST3/011/13/EKY/2011 i ST3/011/4/EKY/2014; ST3/011/10/BMQ/2011 i ST3/011/5/BMQ/2014; ST6/4811-25/MQB/2011 i ST6/4811-76/MQB/2014; ST6/4811-24/MQB/2011 i ST6/4811-75/MQB/2014.

¹¹¹ Procedury zostały zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu ST w dniu 8 września 2011 r. oraz zmienione w dniu 10 października 2014 r.

¹¹² Stanowiącej załącznik nr 6 do decyzji nr 1/ST/2004 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie zakładowego planu kont obowiązującego w Ministerstwie Finansów, dotyczącego części 82 budżetu państwa „Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego” oraz kontroli i obiegu dokumentów księgowych, zmienionej decyzją nr 2/ST/2004 z dnia 2 sierpnia 2004 r., decyzją nr 1/ST/2006 z dnia 31 października 2006 r. oraz decyzją nr 33/ST/2012 z dnia 7 sierpnia 2012 r.

¹¹³ Patrz przypis nr 4.

Sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i przekazane Ministrowi Finansów w terminach określonych w obowiązujących przepisach¹¹⁴. Dane wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych, w tym ze sporządzonym w dniu 24 marca 2015 r. zestawieniem obrotów i sald. W sprawozdaniach – w okresie do zakończenia kontroli – nie dokonywano korekt.

(dowód: akta kontroli str. 311-484, 1998-2003)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

5. Księgi rachunkowe

5.1. Organizacja systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych

Dokumentem opisującym przyjęte zasady (politykę) rachunkowości dla części 82 budżetu państwa jest decyzja nr 1/ST/2004 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2004 r. w sprawie *zakładowego planu kont obowiązującego w Ministerstwie Finansów, dotyczącego części 82 budżetu państwa „Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego” oraz kontroli i obiegu dokumentów księgowych*¹¹⁵ (dalej dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości). Dokumentacja ta w części nie spełniała wymogów określonych w art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 2 i 3 uor (szerzej w opisie nieprawidłowości).

Dyrektor Departamentu ST ustanowiła procedury wewnętrzne, które wskazywały stanowiska odpowiedzialne za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 180-285)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości, nie spełniała wszystkich wymogów określonych w uor, bowiem nie zawierała:

- a) wskazania, czy księgi rachunkowe mają postać wydruków w formie papierowej czy też występują w postaci odpowiednich zasobów informacyjnych rachunkowości zorganizowanych w formie oddzielnych komputerowych zbiorów danych, bazy danych lub wyodrębnionych ich części, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 i 3 uor w zw. z art. 72 ust.1 uor;
- b) metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, co było niezgodne z art. 10 ust.1 pkt 2 uor;
- c) przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, informacji o kontaktach korespondujących z danym kontem księgowym, rodzaju dokumentów stanowiących podstawę zapisów na danym koncie, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor;
- d) szczegółowych kryteriów podziału kont pomocniczych, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor (kryteria podziału zostały określone na wysokim poziomie uogólnienia);
- e) opisu systemu informatycznego służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów, a ponadto określenia aktualnej wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego

¹¹⁴ Rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119), z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766) oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

¹¹⁵ Zmieniona decyzjami: nr 2/ST/2004 z dnia 2 sierpnia 2004 r., nr 1/ST/2006 z dnia 31 października 2006 r. oraz nr 33/ST/2012 z dnia 7 sierpnia 2012 r.

eksploatacji, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor (w § 8 ust. 2 dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości podano, że od 1 stycznia 2005 r. księgowość prowadzona będzie wyłącznie przy wykorzystaniu programu komputerowego (...)¹¹⁶ i w załączniku do dokumentacji załączony był opis systemu informatycznego (...)¹¹⁷ w wersji 1.3.7.05b, podczas gdy używany był system w wersji 1.3.7.20).

Z upoważnienia Ministra Finansów, Podsekretarz Stanu Pani Hanna Majczyk wyjaśniła m.in. że, odnośnie punktu:

- a) *Ustawa o rachunkowości nie nakłada wymogu wskazania w zasadach (polityce) rachunkowości, w tym w zakładowym planie kont, czy księgi rachunkowe mają postać wydruków w formie papierowej czy też występują w postaci odpowiednich zasobów informacyjnych zorganizowanych w formie oddzielnych komputerowych zbiorów danych. (...) W związku z powyższym, Minister Finansów – nie mając takiego obowiązku – nie wskazał, jaką postać mają księgi rachunkowe.*
- b) *Rachunkowość dotyczy redystrybucji środków pieniężnych budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego oraz pobranych dochodów budżetowych. Dlatego też Minister Finansów (...) określił zasady ewidencji dochodów i wydatków części 82 budżetu państwa. Należy zauważyć, że w bilansie części 82 występują jedynie należności budżetowe, wynik finansowy i fundusz jednostki. Należności ujmowane w księgach rachunkowych każdorazowo są wyceniane według wartości podanych w decyzjach Ministra Finansów, zgodnie z decyzją Ministra Finansów Nr 1/ST/2004 z dnia 30 stycznia 2004 r. ze zm., natomiast decyzje Ministra Finansów są wydawane na podstawie prawa materialnego (ustawy o dochodach j.s.t.). Ponadto, w związku ze specyfiką dochodów realizowanych w części 82 do wyceny aktywów mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁸ (dalej rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości), w tym § 8 ust. 5 oraz opis do konta 221.*

Elementy wyceny, które wymagały odrębnego uregulowania zostały określone w § 6 decyzji Ministra Finansów.

W pasywach bilansu części 82 występuje jedynie wynik finansowy i fundusz jednostki. Do ich wyceny mają zastosowanie przepisy ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, w szczególności opisy do kont 800 i 860, zawarte w załączniku do rozporządzenia.

- c) *Decyzja Nr 1/ST/2004 Ministra Finansów podaje rodzaje dokumentów stanowiących podstawę zapisów na kontach księgowych, a poprzez podanie tych dokumentów, określa również zasady klasyfikacji zdarzeń. Minister Finansów ustalił również wykaz kont, do których prowadzone są konta pomocnicze, a także szczegółowość ewidencji analitycznej. Jest ona prowadzona według klasyfikacji budżetowej, z podziałem na rozdziały, paragrafy i tytuły należności oraz poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, przy czym kody jednostek samorządu terytorialnego wynikają z przepisów prawa.*

Zasady ewidencji operacji gospodarczych na kontach oraz ich powiązania ustalone zostały w rozporządzeniu w sprawie szczególnych zasad rachunkowości.

¹¹⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy systemu informatycznego. Wyłączenia tego dokonano w interesie producenta oprogramowania.

¹¹⁷ J.w.

¹¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

- d) *Ustawa o rachunkowości w art.10 ust. 3 nie ustala obowiązku określenia szczegółowych kryteriów podziału kont pomocniczych. Zgodnie z art.10 ust. 1 pkt 3 lit. a ww. ustawy w przyjętych zasadach rachunkowości należy określić zasady prowadzenia ksiąg pomocniczych, co zostało określone w decyzji Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2004 r. Minister Finansów w załączniku nr 1 do decyzji z dnia 30 stycznia 2004 r. określił szczegółowy podział kont, do których prowadzi się lub nie - konta pomocnicze.*

Minister Finansów ustalił również szczegółowość prowadzenia kont pomocniczych – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów, i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹¹⁹, tj. do szczegółowości rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem podziału na jednostki samorządu terytorialnego.

- e) *Zgodnie z § 8 decyzji Ministra Finansów od dnia 1 stycznia 2005 r. księgowość prowadzona jest przy wykorzystaniu programu (...) ¹²⁰. Program finansowo-księgowy (...) ¹²¹ aktualnie użytkowany, jest to ten sam program – (...) ¹²² 1.3.7, który został wprowadzony do użytkowania zgodnie z § 8 decyzji Ministra Finansów. Uaktualniony jest jedynie o drobne modyfikacje, stąd zmiana końcówki numeracji programu. Dokonane przez Wykonawcę modyfikacje dotyczą usprawnienia funkcjonowania systemu.*

NIK nie podziela przedstawionego w wyjaśnieniach stanowiska. Zdaniem NIK przywołanie w powyższej dokumentacji rodzaju ksiąg rachunkowych wprost z wykazu określonego w art. 13 uor jest niewystarczające, bowiem w polityce rachunkowości należy wskazać czy księgi rachunkowe mają postać wydruków w formie papierowej, czy też występują w formie oddzielnych komputerowych zbiorów danych (art. 13 ust. 2 i 3 uor w zw. z art. 72 ust. 1 uor).

NIK zwraca uwagę, że o ile wcześniej obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹²³, umożliwiało stosowanie zapisów, że planem kont dla części 82 budżetu państwa jest plan kont ustalony w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów (§ 12 ust. 1 pkt 2 zawierał zapis iż podstawą prowadzenia rachunkowości może być odpowiedni plan kont, uzupełniony co najmniej o wykaz kont ksiąg pomocniczych, które mają być prowadzone do poszczególnych kont syntetycznych) o tyle obowiązujące rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości nie zakłada takich rozwiązań. Zdaniem NIK informacje zawarte w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości dla części 82 nie przedstawiają w sposób szczegółowy i jednoznaczny zasad funkcjonowania kont, kont korespondujących i ujmowania operacji gospodarczych. Zapisy te ograniczają się do ogólnych stwierdzeń wynikających z uor i rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, nie określają natomiast szczegółowo przyjętych przez jednostkę zasad, zwłaszcza odnoszących się do specyficznych i charakterystycznych operacji.

W dokumentacji dotyczącej przyjętych zasad rachunkowości wskazano konta do których prowadzi się konta pomocnicze, jednak nie określono struktury tych kont i wszystkich poziomów analityki.

Zdaniem NIK nie można uznać za opis systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych (wymagany art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor) opisu innej wersji oprogramowania. Wskazany przepis zawiera jednoznaczny wymóg określenia i opisu

¹¹⁹ Dz. U. z 2014 r. poz.1053 ze zm.

¹²⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy systemu informatycznego. Wyłączenia tego dokonano w interesie producenta oprogramowania.

¹²¹ J.w.

¹²² J.w.

¹²³ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm., uchylone z dniem 31 lipca 2010 r.

aktualnej wersji oprogramowania oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji. NIK zauważa, że wersja oprogramowania 1.3.7.05b została ujęta w decyzji Nr 1/ST/2006 Ministra Finansów¹²⁴ w 2006 r. W dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości brak jest jakichkolwiek informacji wskazujących na zakres zmian dokonanych w poszczególnych późniejszych wersjach oprogramowania.

(dowód: akta kontroli str. 254-285, 1972-1989, 2141-2146)

5.2. Prawdliwość funkcjonowania systemu księgowości komputerowej

W części 82 funkcjonował system księgowości komputerowej (...) ¹²⁵ w wersji 1.3.7.20 (moduł Księga Główna). W wyniku szczegółowego badania ustalono, że system ten spełniał podstawowe wymogi określone w ustawie o rachunkowości, w szczególności w art. 13 ust. 4-5 i art. 14 ust. 2-4. Wydruki ksiąg rachunkowych były oznaczone nazwą Ministerstwa Finansów i Departamentu ST, nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej, nazwą programu przetwarzania, były wyraźnie oznaczone co do roku obrotowego i okresu sprawozdawczego, daty sporządzenia wydruku, składały się z automatycznie numerowanych stron, z oznaczeniem pierwszej i ostatniej strony oraz były sumowane na kolejnych stronach w sposób ciągły w roku obrotowym.

Zapisy w dzienniku były kolejno numerowane, a sumy zapisów (obrotów) liczone w sposób ciągły. Sposób dokonywania zapisów w dzienniku umożliwiał ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi. Zapisy księgowe posiadały automatycznie nadane numery pozycji, pod którą zostały wprowadzone do dziennika, zawierały dane pozwalające na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu.

System pozwalał na dokonywanie trwałych zapisów księgowych na bieżąco, w trakcie miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 1987-2004, 2037-2039)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

5.3. Badanie próby dowodów i zapisów księgowych

Badanie próby przeprowadzono w Ministerstwie Finansów w części budżetowej 82 w zakresie poprawności formalnej dowodów oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości kwot (zgodność z dokumentacją źródłową), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dokumentów księgowych stanowiących dowód zapłaty raty subwencji ogólnej lub dokonania przez jednostki samorządu terytorialnego wpłat do budżetu państwa w 2014 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 listopada 2014 r. ¹²⁶ (wg daty księgowania) na kontach 221 oraz 240. Spośród powyższych pozycji wyeliminowano zapisy dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł) oraz zapisy korygujące (minusowe) ze względu na ich duże kwoty.

¹²⁴ Patrz przypis nr 115.

¹²⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy systemu informatycznego. Wyłączenia tego dokonano w interesie producenta oprogramowania.

¹²⁶ Ze względu na niezamknięty grudzień 2014 r., system księgowości komputerowej [...], NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy systemu informatycznego] wyeksportował zapisy z tego miesiąca bez kont w szczególności paragrafowej. Zbiór dowodów/zapisów stanowiących populację, z której losowana była próba musiał odpowiadać operacjom gospodarczym ujętym na kontach posiadających szczegółowość paragrafową, zatem losowania dokonano z zapisów księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 listopada 2014 r.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną (MUS) tj. metodą polegającą na doborze elementów próby z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości. Do losowania próby przyjęto ryzyko statystyczne (ryzyko wydania pozytywnej opinii pomimo występujących w całym zbiorze poddanych losowaniu nieprawidłowości) na poziomie 27% oraz próg istotności (dopuszczalny tolerowany poziom nieprawidłowości) na poziomie:

- w odniesieniu do nieprawidłowości o charakterze formalnym - 5% wartości dowodów (zapisów) z nieprawidłowościami,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość bieżącą – 2,25% wartości zbioru podlegającego ocenie,
- w odniesieniu do nieprawidłowości wpływających na sprawozdawczość roczną – 1,5% wartości zbioru podlegającego ocenie.

W wyniku przeprowadzonego badania, którym objęto 117 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 1 086 897,5 tys. zł stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Zapisy księgowe zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych prawidłowo. Zapisy zawierały elementy wymagane przepisami uor, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 2005-2107)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹²⁷, wnosi o opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w części 82 budżetu państwa spełniające wszystkie wymogi określone w ustawie o rachunkowości.

¹²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis