



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.13.2016
P/16/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 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 99516 z dnia 9 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Szalamacha, Minister Finansów ¹ (wcześniej Mateusz Szczurek ² od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r.)

II. Wprowadzenie

Dysponentem części 82 budżetu państwa jest Minister Finansów. W 2015 r. w części budżetowej 82 nie funkcjonowały jednostki będące dysponentami II lub III stopnia. Działania związane z wykonaniem budżetu państwa w części 82 były realizowane przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów (dalej: Departament ST). Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów³, 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 Majszczyk⁴.

(dowód: akta kontroli str. 3-87)

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015⁵ (dalej: ustawa budżetowa) w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Powołany postanowieniem Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. poz. 1091).

² Powołany postanowieniem Prezydenta RP z dnia 27 listopada 2013 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. poz. 1005) oraz postanowieniem Prezydenta RP z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M. P. poz. 806).

³ § 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 (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 27), zmienionego zarządzeniami Ministra Finansów: nr 48 z dnia 30 września 2014 r. (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 36), nr 53 z dnia 20 października 2014 r. (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 42), nr 61 z dnia 25 listopada 2014 r. (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 51), nr 69 z dnia 24 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 62), nr 49 z dnia 21 lipca 2015 r. (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 47), nr 75 z dnia 5 listopada 2015 r. (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 74)).

⁴ Na podstawie zarządzeń Ministra Finansów w sprawie podziału kompetencji w kierownictwie Ministerstwa Finansów: nr 72 z dnia 31 grudnia 2014 r., nr 9 z dnia 9 lutego 2015 r., nr 22 z dnia 31 marca 2015 r., nr 41 z dnia 29 maja 2015 r., nr 56 z dnia 19 sierpnia 2015 r., nr 65 z dnia 30 września 2015 r., nr 79 z dnia 20 listopada 2015 r., zmienione zarządzeniem nr 80 z 23 listopada 2015 r., nr 82 z dnia 27 listopada 2015 r., nr 84 z dnia 4 grudnia 2015 r., nr 88 z dnia 22 grudnia 2015 r.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153) zmieniona ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195).

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych za okres od 1 września do 31 grudnia 2015 r. w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r.,
- realizację wniosków pokontrolnych,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (dalej: ufp).

W 2015 r. w części 82 zrealizowano dochody w wysokości 1 975 543,7 tys. zł oraz wydatki budżetu państwa w wysokości 51 343 300,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 459, 461)

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷ wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

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.

W wyniku kontroli 2,0% zrealizowanych wydatków w części 82 budżetu państwa NIK stwierdza, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że w rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Minister Finansów rzetelnie, zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ufp sprawował nadzór i kontrolę nad wykonywaniem budżetu w części 82.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Sprawozdania roczne dysponenta części 82 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych⁸ stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

Sprawozdania przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań na koniec 2015 r.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 roku 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.

⁸ Badanie ksiąg rachunkowych dotyczyło okresu od 1 września 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁹, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁰, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹¹.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, polegające na:

- braku ciągłości zapisów w *Dzienniku księgowani* za miesiąc wrzesień w roku 2015, co było niezgodne z art. 13 ust. 5 oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹² (dalej: uor),
- nierzetelnym opisie zasad funkcjonowania kont 222 – „Rozliczenie dochodów budżetowych”, 223 – „Rozliczenie wydatków budżetowych” i 860 – „Wynik finansowy”,

miały charakter formalny i nie wpłynęły 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).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Planowanie i realizacja dochodów budżetowych

W dniu 14 sierpnia 2014 r. Dyrektor Departamentu ST Pani Zdzisława Wasaźnik, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015¹³ (dalej: rozporządzenie w sprawie opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej), przekazała¹⁴ do projektu budżetu państwa informację o zaplanowanej w części 82 kwocie dochodów w wysokości 2 010 348,0 tys. zł. W dniu 3 grudnia 2014 r. Departament ST sporządził korektę formularza BD w związku ze zmniejszeniem dochodów w rozdziale 75833¹⁵ wynikającym z wejścia w życie ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach j.s.t.¹⁶. Łączne planowane dochody po korekcie wyniosły 1 896 579,0 tys. zł. Obliczenia kwoty wpłat do budżetu państwa dokonano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷ (dalej: ustawa o dochodach j.s.t.), z uwzględnieniem nowych zasad ustalania wysokości wpłat województw do budżetu państwa wynikających z projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach j.s.t. przyjętego przez Komitet Stały Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 327-346)

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 planowanych¹⁸, jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2015 r.¹⁹, rocznych kwotach wpłat do budżetu państwa. Ponadto, w związku z niewystąpieniem przesłanek, o których mowa w art. 70a ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t., w dniu 30 września 2015 r. Minister Finansów poinformował województwa dokonujące wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej na 2015 r. o pozostawieniu kwoty wpłat na niezmienionym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 1277-1322)

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

¹³ Dz. U. poz. 825.

¹⁴ Na formularzu BD – Zestawienie dochodów.

¹⁵ Część regionalna subwencji ogólnej dla województw.

¹⁶ Dz. U. poz. 1574.

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 198.

¹⁸ Pismami z dnia 13 października 2014 r., podpisanymi z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu Panią Hannę Majszczyk.

¹⁹ Pismami z dnia 6 lutego 2015 r., podpisanymi z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu Panią Hannę Majszczyk.

W ustawie budżetowej na rok 2015, przed nowelizacją, dochody budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 1 896 579,0 tys. zł. Ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 dochody części 82 zostały zwiększone o 40 783,0 tys. zł do wysokości 1 937 362,0 tys. zł. W kwocie tej został uwzględniony zwrot do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie z odsetkami oraz odsetki z tytułu nieterminowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego. Zrealizowane dochody wyniosły 1 975 543,7 tys. zł, tj. 102,0% kwoty wynikającej ze znowelizowanej ustawy budżetowej, z tego dochody gminne – 552 739,3 tys. zł, dochody powiatowe – 1 098 344,1 tys. zł, dochody z wpłat województw – 324 460,2 tys. zł. Największy udział w dochodach stanowiły wpływy z tytułu wpłat jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na część:

- równoważącą 1 571 425,5 tys. zł (tj. 79,5% dochodów ogółem),
 - regionalną 323 873,6 tys. zł (tj. 16,4% dochodów ogółem)
- subwencji ogólnej.

Pozostałą część dochodów stanowiły zwroty do budżetu państwa nienależnie pobranych w latach poprzednich kwot części oświatowej subwencji ogólnej (76 797,4 tys. zł) oraz części wyrównawczej subwencji ogólnej (2 715,7 tys. zł), a także odsetki z tytułu nieterminowych wpłat wnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zwrotu nienależnie otrzymanej subwencji ogólnej (731,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 357-361, 459, 470-474)

Na koniec 2015 r. w części 82 wystąpiły należności budżetowe w kwocie 426 236,6 tys. zł, w tym zaległości netto 16 801,1 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. należności były wyższe o 54 914,1 tys. zł (tj. 14,8%), natomiast zaległości niższe o 327 771,3 tys. zł (tj. 95,1%). Największy wzrost należności wystąpił w rozdziale 75801²⁰ (o 38,1%), w rozdziale 75807²¹ (o 172,9%) oraz w rozdziale 75831²² (o 178,4%). Największy spadek zaległości wystąpił w rozdziale 75801 (o 81,1%) oraz w rozdziale 75833²³ (o 100%).

Dyrektor Departamentu ST poinformowała, że wzrost należności w rozdziale 75801 wynika ze zwiększonej liczby wydanych decyzji zobowiązujących do zwrotu nienależnej kwoty subwencji ogólnej oraz wyższych kwot należności wynikających z tych decyzji, w rozdziale 75807 z wystąpienia należności od Miasta i Gminy Pabianice na łączną kwotę 2 411,2 tys. zł, a w rozdziale 75831 z zadłużenia Gminy Rewal oraz Gminy Nowe Warpno. Zmniejszenie zaległości w rozdziale 75801 wynika z faktu złożenia przez jednostki samorządu terytorialnego wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy i wniosków o zastosowanie ulg w spłacie zobowiązań (nierozpatrzonych do dnia 31 grudnia 2015 r.), wydania przez sądy administracyjne postanowień o wstrzymaniu wykonania decyzji oraz spłaty zobowiązań w wyniku podjętych czynności windykacyjnych. Zmniejszenie zaległości w rozdziale 75833 wynika z wstrzymania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wykonania decyzji w przedmiocie wpłat Województwa Mazowieckiego z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw²⁴ oraz zawieszenia przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga postępowania egzekucyjnego w sprawie należności wynikającej z tytułu wykonawczego nr 46²⁵.

Stan należności budżetowych na koniec 2015 r. wynikał z:

- należności od Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w kwocie 278 252,1 tys. zł, z tego: należność główna – 257 007,0 tys. zł²⁶, odsetki – 21 245,1 tys. zł,
- należności od 160 jednostek samorządu terytorialnego z tytułu zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzednie (143 509,3 tys. zł),

²⁰ Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

²¹ Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin.

²² Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin.

²³ Część regionalna subwencji ogólnej dla województw.

²⁴ Dotyczy wpłat za lipiec 2014 r., październik 2014 r., listopad 2014 r. oraz grudzień 2014 r.

²⁵ Dotyczy wpłaty z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw za grudzień 2013 r.

²⁶ Należność od Województwa Mazowieckiego była objęta postępowaniami sądowo-administracyjnymi i dotyczyła wpłat za lipiec 2014 r. (40 262,9 tys. zł), październik 2014 r. (53 877,3 tys. zł), listopad 2014 r. (53 877,3 tys. zł), grudzień 2014 r. (53 877,3 tys. zł) oraz grudzień 2013 r. (55 112,1 tys. zł).

- należności od Miasta i Gminy Pabianice z tytułu zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzednie w kwocie 2 411,2 tys. zł, z tego: należność główna – 1 859,9 tys. zł, odsetki – 551,3 tys. zł,
- należności od Gminy Rewal i Gminy Nowe Warpno z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 2 064,0 tys. zł, z tego: należność główna – 2 039,1 tys. zł, odsetki – 24,9 tys. zł.

Na zaległości netto na koniec 2015 r. składały się:

- zaległości 33 jednostek samorządu terytorialnego dotyczące zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzednie (14 737,1 tys. zł),
- zaległości Gminy Rewal i Gminy Nowe Warpno z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 2 064,0 tys. zł, z tego: należność główna – 2 039,1 tys. zł, odsetki – 24,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 460, 471-474, 707-712, 1234-1248)

Rozkładanie należności na raty

W przypadku 18 jednostek samorządu terytorialnego²⁷, wobec których orzeczono zwrot nienależnie uzyskanych kwot w latach poprzedzających rok budżetowy²⁸, Minister Finansów, na podstawie art. 67a § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁹ (dalej: Ordynacja podatkowa) wydał 18 decyzji o rozłożeniu na raty spłaty należności i dwie decyzje o odroczeniu terminu spłaty należności na łączną kwotę 20 120,9 tys. zł³⁰. 19 decyzji dotyczyło zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej (16 782,3 tys. zł), natomiast jedna zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej (3 338,6 tys. zł). W przypadku 32 jednostek samorządu terytorialnego³¹ Minister Finansów odmówił rozłożenia na raty lub odroczenia terminu spłaty zobowiązań, trzem jednostkom³² odmówił zmiany terminów rozłożonej na raty pozostałej do zapłaty kwoty, a w 10 przypadkach umorzył postępowanie³³.

Szczegółowym badaniem objęto cztery wydane w 2015 r. decyzje Ministra Finansów³⁴ rozłożenia na raty³⁵ zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części wyrównawczej i części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 11 345,7 tys. zł. Wydanie tych decyzji było celowe i poprzedzone rzetelną analizą sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wnioskujących o zastosowanie ulgi. Decyzje wydano zgodnie z obowiązującymi procedurami³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 110-115, 151-156, 713-740)

²⁷ Pabianice, Brzyska, Kraśnik, Międzyrzec Podlaski, Piszczac, Sandomierz, Supraśl oraz powiaty: Białogardzki, Drawski, Jeleniogórski, Kamiennogórski, Mielecki, Sanocki, Sławieński, Tomaszowski, Tucholski, Ząbkowicki, Złotoryjski.

²⁸ W latach 2006-2013.

²⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.

³⁰ Jedna z 20 wydanych decyzji dotyczyła rozłożenia na raty należności na kwotę 872,3 tys. zł, która została już w 2015 r. rozłożona na raty jednak z innym harmonogramem płatności. W łącznej kwocie rozłożonych na raty i odroczonej należności, powyższa powtarzająca się kwota została ujęta jeden raz.

³¹ Bytom, Godziszów, Komarówka Podlaska, Łaskarzew, Modliborzyce, Mosina, Nysa, Ostrów Lubelski, Otwock, Parczew, Proszowice, Ruda Śląska, Sandomierz, Siedlce, Sitno, Skierbieszów, Skoki, Tomaszów Lubelski, Wąwolnica, Zabrze, Zbuczyn, Zgierz oraz powiaty: Będziński, Brzeski, Łęczyński, Mielecki, Miński, Namysłowski, Opatowski, Sanocki, Wrocławski, Zgorzelecki.

³² Janowice Wielkie, Magnuszew, Powiat Złotoryjski.

³³ Biecz, Powiat Chełmski, Legionowo, Magnuszew, Powiat Mielecki, Skarżysko Kamienna, Powiat Sulęciński, Szastarka, Wólka i Powiat Wschowski.

³⁴ Decyzje nr: ST3.4750.46.2015 z dnia 20 maja 2015 r., ST5.4750.35.2015.BKU z dnia 16 stycznia 2015 r., ST5.4750.220d.2015/PLJ z dnia 2 października 2015 r., ST5.4750.213.2015.BKU.5 z dnia 30 października 2015 r.

³⁵ W tym zmieniające terminy i kwoty pozostałych do spłaty rat.

³⁶ 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 10 października 2014 r., zmienione w dniu 30 września 2015 r.

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

Ustalono, że w 2015 r. wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej w łącznej kwocie 1 571 425,5 tys. zł dokonały:

- na część gminną 104 gminy w łącznej kwocie – 509 620,2 tys. zł³⁷,
- na część powiatową 57 jednostek samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 1 061 805,3 tys. zł, z tego: 19 powiatów (168 579,9 tys. zł) i 38 miast na prawach powiatu (893 225,4 tys. zł).

Dwa województwa dokonały wpłat na część regionalną subwencji ogólnej w łącznej kwocie 323 873,6 tys. zł.

Kwoty wpłat do budżetu państwa były niższe od kwot przypisanych³⁸ łącznie o 259 046,1 tys. zł, z tego: Województwa Mazowieckiego o 257 007,0 tys. zł³⁹, Gminy Rewal o 1 106,5 tys. zł oraz Miasta i Gminy Nowe Warpno o 932,6 tys. zł. Dwa powiaty i 15 gmin⁴⁰ zapłaciły odsetki z tytułu nieterminowych wpłat w łącznej kwocie 4,0 tys. zł. Natomiast jedno miasto na prawach powiatu (Zielona Góra) oraz pięć gmin⁴¹ zapłaciły odsetki z tytułu wnoszenia niepełnych wpłat za 2015 r. w łącznej kwocie 130,2 tys. zł. Opóźnienia wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin za 2015 r. wyniosły od 1 do 145 dni, natomiast na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów od 1 do 29 dni.

(dowód: akta kontroli str. 459, 1007-1018)

Minister Finansów w 2015 r. wystawił 11 jednostkom samorządu terytorialnego⁴² łącznie 32 wezwania do zapłaty w związku z zaległymi wpłatami z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej, sporządził 14 upomnień⁴³ oraz wystawił 12 tytułów wykonawczych⁴⁴. Ponadto, na podstawie art. 55 § 2 i art. 62 § 1 i 4 Ordynacji podatkowej, w stosunku do siedmiu jednostek samorządu terytorialnego (pięciu gmin⁴⁵, Miasta na Prawach Powiatu Zielona Góra i Powiatu Piaseczyńskiego) dokonujących wpłat w niepełnej wysokości za 2015 r. wydał 26 *Postanowień w sprawie zaliczenia wpłaty na poczet zaległości*.

W 2015 r. Minister Finansów Gminie Rewal zalegającej z wpłatami z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej za 2014 i 2015 r. wystawił 12 wezwań do zapłaty⁴⁶, wydał osiem decyzji określających wysokość zobowiązania⁴⁷ na łączną kwotę 2 434,3 tys. zł, sporządził dziewięć upomnień⁴⁸, wystawił dziewięć tytułów wykonawczych na łączną kwotę 2 132,0 tys. zł⁴⁹ oraz wydał 15 postanowień w sprawie zaliczenia wpłat na poczet zaległości na łączną kwotę 2 351,8 tys. zł⁵⁰. Na dzień 31 grudnia 2015 r. zaległości gminy wynosiły 1 125,0 tys. zł, w tym odsetki 18,5 tys. zł.

Ustalono, że w 2015 r. Minister Finansów w odniesieniu do Województwa Mazowieckiego zalegającego z wpłatami z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej za 2013 r. i 2014 r. sporządził cztery upomnienia⁵¹ oraz wystawił trzy tytuły wykonawcze na łączną kwotę 148 017,6 tys. zł⁵².

³⁷ W tym wpłata jednej gminy za lata poprzedzające rok budżetowy 2015 w wysokości 728,6 tys. zł (należność główna).

³⁸ Bilans otwarcia należności głównej plus przypis wpłat roku bieżącego.

³⁹ Z tego: 55 112,1 tys. zł dotyczy wpłat za 2013 r., natomiast 201 894,9 tys. zł wpłat za 2014 r.

⁴⁰ Na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin: Grębocice, Radwanice, Barcin, Rzaśnia, Ujazd, Belsk Duży, Raszyn, Suwałki, Łeba, Polanica, Wierchow, Mielno, Darłowo oraz na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów: Zielona Góra i Ruda Śląska.

⁴¹ Rewal, Nowe Warpno, Wierchow, Terespol, Radwanice.

⁴² Rewal, Nowe Warpno, Wierchow, Darłowo, Grębocice, Barcin, Ruda Śląska, Suwałki, Belsk Duży, Raszyn, Ujazd.

⁴³ Wobec Województwa Mazowieckiego, Gminy Rewal oraz Gminy Nowe Warpno.

⁴⁴ Wobec Województwa Mazowieckiego oraz Gminy Rewal.

⁴⁵ Wierchow, Terespol, Radwanice, Nowe Warpno oraz Rewal.

⁴⁶ Za okres od stycznia do grudnia 2015 r.

⁴⁷ Za miesiące: styczeń 2015 r., luty 2015 r., marzec i kwiecień 2015 r., maj 2015 r., czerwiec 2015 r., lipiec 2015 r., sierpień i wrzesień 2015 r., październik i listopad 2015 r.

⁴⁸ Dotyczących należności za okres od listopada do grudnia 2014 r. oraz od stycznia do września 2015 r.

⁴⁹ Trzy tytuły wykonawcze dotyczyły wpłat za 2014 r. (nr 54, 55, 59), pozostałe sześć tytułów (nr 60, 61, 64, 65, 66, 67) wpłat za 2015 r.

⁵⁰ W tym kwota 751,7 tys. zł dotyczyła zaległości za 2014 r.

⁵¹ Dotyczące wpłaty należności za lipiec 2014 r., październik 2014 r., listopad 2014 r. oraz grudzień 2014 r.

⁵² Tytuły wykonawcze: nr 56 (dotyczy należności za lipiec 2014 r.), nr 57 (dotyczy należności za listopad 2014 r.), nr 58 (dotyczy należności za grudzień 2014 r.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniami z dnia 15 maja 2015 r.⁵³, 19 maja 2015 r.⁵⁴, 4 sierpnia 2015 r.⁵⁵ oraz 28 sierpnia 2015 r.⁵⁶ wstrzymał wykonanie decyzji określających zobowiązanie Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw za lipiec 2014 r., październik 2014 r., listopad 2014 r. oraz grudzień 2014 r.

Na dzień 31 grudnia 2015 r. należność główna Województwa Mazowieckiego wynosiła 257 007,0 tys. zł⁵⁷, a naliczone odsetki – 21 245,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 707-712, 1007-1013, 1323-1338, 1419-1541)

Minister Finansów, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t., w drodze decyzji⁵⁸ zwiększył dwóm gminom⁵⁹ wpłatę do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin na 2015 r. o łączną kwotę 31,8 tys. zł. Decyzje zostały wydane bez zbędnej zwłoki, na podstawie przekazanych przez regionalne izby obrachunkowe korekt sprawozdań gmin z wykonania dochodów podatkowych w 2013 r. (Rb-PDP).

(dowód: akta kontroli str. 1019-1051)

Zwrot nienależnych kwot części subwencji ogólnej

W 2015 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 329 decyzji zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu nienależnie uzyskanych kwot za lata poprzedzające rok 2015 w łącznej wysokości 114 583,4 tys. zł, z tego:

- 307 decyzji dotyczyło zwrotu części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej wysokości 110 793,5 tys. zł,
- 22 decyzje dotyczyły zwrotu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin w łącznej wysokości 3 789,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 780-791, 1052-1055)

Szczegółowym badaniem objęto łącznie 25 decyzji Ministra Finansów w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej i części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok 2015 na łączną kwotę 14 064,1 tys. zł (12,3% łącznej kwoty nienależnie uzyskanych części subwencji ogólnej). W wyniku badania stwierdzono, że:

- 20 decyzji⁶⁰ (wobec 20 jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 10 877,9 tys. zł) w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej zostało wydanych, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t. oraz art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶¹ (dalej: Kpa), po otrzymaniu z Ministerstwa Edukacji Narodowej (dalej: MEN) informacji o nieprawidłowych danych wykazanych w systemie informacji oświatowej⁶², stanowiących podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej. W każdym

⁵³ Sygn. akt V SA/Wa 993/15.

⁵⁴ Sygn. akt V SA/Wa 1004/15.

⁵⁵ Sygn. akt V SA/Wa 1817/15.

⁵⁶ Sygn. akt V SA/Wa 1753/15.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Decyzje nr: ST3.4750.16.2015 z dnia 3 kwietnia 2015 r. oraz ST3.4750.52.2015 z dnia 15 maja 2015 r.

⁵⁹ Rzańsia i Łeba.

⁶⁰ Decyzje nr: ST5.4750.12.2015.BKU.1 z dnia 9 marca 2015 r., ST5.4750.364b.2015/PLJ z dnia 29 października 2015 r., ST1.4750.49.2015.FBYW.3 z dnia 26 listopada 2015 r., ST5.4750.164.2015.2.TLE z dnia 23 czerwca 2015 r., ST1.4750.21.2015.FBYW.3 z dnia 7 września 2015 r., ST1.4750.40b.ADU.2015 z dnia 5 listopada 2015 r., ST5.4750.389.2015.3.JAP z dnia 23 listopada 2015 r., ST5.4750.418b.2015/PLJ z dnia 25 listopada 2015 r., ST5.4750.450.2015.2.FLN z dnia 30 listopada 2015 r., ST5.4750.459.2015.2.JAP z dnia 1 grudnia 2015 r., ST5.4750.572.2015.WCh.2 z dnia 9 grudnia 2015 r., ST5.4750.113.2015.BKU.1 z dnia 12 marca 2015 r., ST5.4750.231.2015.JAP.2 z dnia 7 września 2015 r., ST5.4750.430.2015.5.JAP z dnia 8 grudnia 2015 r., ST5.4750.463.2015.BKU z dnia 7 grudnia 2015 r., ST5.4750.475.2015.2.JAP z dnia 14 grudnia 2015 r., ST5.4750.438b.2015/PLJ z dnia 17 listopada 2015 r., ST5.4750.446b.2014/PLJ z dnia 26 listopada 2015 r., ST5.4750.458.2015.BKU z dnia 3 grudnia 2015 r., ST1.4750.60.2015.FBYW.3 z dnia 2 grudnia 2015 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁶¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

⁶² O którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 45, ze zm.).

przypadku decyzje wydano z zachowaniem obowiązujących procedur⁶³. Do 31 grudnia 2015 r. siedem jednostek samorządu terytorialnego⁶⁴ dokonało zwrotu nienależnie uzyskanych kwot w wysokości wskazanej w decyzjach, natomiast Powiat Lubartowski zwrócił 99,8% kwoty wskazanej w decyzji. Powiat Sanocki pismem z dnia 10 grudnia 2015 r. zwrócił się o rozłożenie zobowiązania na raty. Siedem innych jednostek⁶⁵, na podstawie art. 127 § 3 Kpa, złożyło wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy i wszystkie postępowania administracyjne były w toku⁶⁶. Powiaty Stalowowski i Wodzisławski złożyły skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁶⁷ na decyzje Ministra Finansów utrzymujące w mocy decyzje wydane w I instancji. Do dnia 31 grudnia 2015 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 2 774,5 tys. zł (tj. 25,5% kwoty ujętej w badanych decyzjach);

- pięć decyzji⁶⁸ (wobec pięciu gmin na łączną kwotę 3 186,2 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 procedurą⁶⁹. Ustalono, że cztery badane gminy⁷⁰ wpłaciły pełne kwoty wynikające z decyzji, w tym dwie⁷¹ po otrzymaniu wezwania do zapłaty. Miasto Pabianice na podstawie decyzji Ministra Finansów o rozłożeniu należności na raty w 2015 r. wpłaciło 927,4 tys. zł⁷². Łącznie z tytułu zwrotów części wyrównawczej subwencji ogólnej za lata poprzedzające rok budżetowy, w ramach badanych decyzji, na dzień 31 grudnia 2015 r. od gmin uzyskano dochód budżetu państwa w kwocie 1 636,6 tys. zł, w tym 1 326,3 tys. zł z tytułu należności głównej ujętej w badanych decyzjach (41,6%) i odsetki w kwocie 310,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 780-865, 1052-1091)

W 2015 r. Minister Finansów wystawił łącznie 68 wezwań do zapłaty z tytułu zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty subwencji ogólnej⁷³, sporządził 10 upomnień oraz wystawił tytuł wykonawczy⁷⁴ z tytułu zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 1339-1448)

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. 386-458)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W trakcie kontroli ustalono, że w przypadku trzech z 20 badanych decyzji wydanych w 2015 r. w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej za lata poprzedzające rok budżetowy, Departament ST został poinformowany w 2013 r. przez Urzędy Kontroli Skarbowej w Rzeszowie⁷⁵, Katowicach⁷⁶ oraz Lublinie⁷⁷ o ustaleniach

⁶³ Procedury wydawania decyzji w sprawach zmniejszenia lub zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego kwot części oświatowej subwencji ogólnej, zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu ST w dniu 10 października 2014 r., zmienione w dniu 30 września 2015 r.

⁶⁴ Halinów, Powiat Mielecki, Rybnik, Andrychów, Biłgoraj, Głowaczów, Chorkówka.

⁶⁵ Miasto na Prawach Powiatu Rzeszów, Miasto i Gmina Sędziszów Małopolski, Powiat Siedlecki, Miasto i Gmina Nysa, Gmina Piszczac, Powiat Jeleniogórski oraz Miasto na Prawach Powiatu Jastrzębie Zdrój.

⁶⁶ Wszystkie badane wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy zostały złożone w okresie listopad-grudzień 2015 r.

⁶⁷ Powiat Stalowowski złożył skargę w dniu 16 grudnia 2015 r., natomiast Powiat Wodzisławski w dniu 28 września 2015 r.

⁶⁸ Decyzje nr: ST3.4750.10.2015 z dnia 11 marca 2015 r., ST3.4750.8.2015 z dnia 4 marca 2015 r., ST3.4750.42.2015 z dnia 16 kwietnia 2015 r., ST3.4750.112.2015 z dnia 26 sierpnia 2015 r., ST3.4750.118.2015 z dnia 2 października 2015 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

⁶⁹ Procedury wydawania decyzji Ministra Finansów w sprawach zmniejszenia subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego i zwiększenia wpłat do budżetu państwa z 10 października 2014 r. oraz 30 września 2015 r.

⁷⁰ Słońsk, Goleiszów, Szubin, Kcynia.

⁷¹ Słońsk i Kcynia.

⁷² W tym odsetki 212,1 tys. zł.

⁷³ W tym pięć wezwań dotyczących zwrotu części wyrównawczej oraz 63 wezwań dotyczących zwrotu części oświatowej.

⁷⁴ Gminie Rewal na kwotę 81,8 tys. zł.

⁷⁵ Pismem UKS1891/W1B/42/8/13/26/099 z 28 października 2013 r.

⁷⁶ Pismem UKS2491/W3B/42/22/13/20/900 z 1 października 2013 r.

⁷⁷ Pismem UKS0691/W2P2B/42/159/13/10/099 z 22 sierpnia 2013 r.

kontroli wskazujących, że otrzymana w 2011 r. odpowiednio przez Powiat Mielecki, Miasto Rybnik oraz Powiat Lubartowski część oświatowa subwencji ogólnej została zawyżona.

Ministerstwo Finansów niezwłocznie przekazało do MEN wyniki powyższych kontroli⁷⁸ z prośbą o weryfikację kwot części oświatowej subwencji ogólnej. Wobec braku odpowiedzi Minister Finansów pismem z 7 lutego 2014 r.⁷⁹ wystąpił do Podsekretarza Stanu w MEN z ponowną prośbą o przekazanie informacji o zweryfikowanych kwotach.

MEN zweryfikowało kwoty subwencji nienależnie uzyskanej przez Powiat Mielecki oraz Miasto Rybnik dopiero w marcu i czerwcu 2015 r.⁸⁰ po czym Minister Finansów niezwłocznie wszczął postępowanie administracyjne. W przypadku Powiatu Lubartowskiego, w związku ze zbliżającym się terminem przedawnienia roszczenia, postępowanie zostało wszczęte przed otrzymaniem odpowiedzi z MEN⁸¹.

Ostatecznie, decyzje Ministra Finansów zobowiązujące Powiat Mielecki, Miasto Rybnik oraz Powiat Lubartowski zostały wydane odpowiednio 23 czerwca 2015 r., 7 września 2015 r. oraz 9 grudnia 2015 r., tj. po 20, 23 i 28 miesiącach od przekazania przez Urzędy Kontroli Skarbowej informacji wskazujących, że otrzymana przez powyższe jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r. część oświatowa subwencji ogólnej została zawyżona.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach j.s.t. w przypadku gdy ustalona dla jednostki samorządu terytorialnego część oświatowa subwencji ogólnej jest wyższa od należnej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze decyzji zobowiązuje do zwrotu nienależnej kwoty tej części subwencji.

Dyrektor Departamentu ST wyjaśniła, że *w celu zrealizowania powyższego obowiązku niezbędne jest uzyskanie stanowiska Ministerstwa Edukacji Narodowej, dysponującego bazą danych systemu informacji oświatowej, stanowiącego podstawę ustalania części oświatowej subwencji ogólnej i jej korekty w postępowaniu administracyjnym.*

(dowód: akta kontroli str. 780-830, 1234-1242, 1252-1258)

NIK zwraca uwagę na konieczność wypracowania zasad współpracy Ministerstwa Finansów z Ministerstwem Edukacji Narodowej w celu skrócenia procesu weryfikacji nienależnie uzyskanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej (poprzedzającego wydanie decyzji zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu nienależnych kwot), a w konsekwencji ograniczenia ryzyka przedawnienia roszczeń.

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Wydatki budżetu państwa

2.1. 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 25 lipca 2014 r. otrzymał od Ministra Finansów informację o wstępnej kwocie wydatków na rok 2015 dla części 82 oraz o prognozowanych wskaźnikach makroekonomicznych stanowiących podstawę do opracowania projektu budżetu państwa na rok 2015. Po 17 dniach od otrzymania powyższej informacji, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 2 powyższego rozporządzenia, Dyrektor Departamentu ST przekazała⁸² do projektu budżetu państwa informację o zaplanowanej w części 82 kwocie wydatków w wysokości 51 446 609,0 tys. zł⁸³ wraz

⁷⁸ Pismami: ST5/4834/9lf/BKU/2013/RD-89987 z 30 sierpnia 2013 r. (wyniki kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej w Lublinie), ST5/4834/9lm/BKU/2013/RD-126325 z 5 grudnia 2013 r. (wyniki kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej w Rzeszowie i w Katowicach).

⁷⁹ Nr ST5/4834/17/KBM/2014/RD-12576.

⁸⁰ Pisma: DWST-WSST.337.1134.2014.WCh.2015 z 30 marca 2015 r. oraz DWST-WSST.337.926.2014.WCh.2015 z 12 czerwca 2015 r.

⁸¹ Minister Finansów pismem ST5.4750.572.2015.WCh z 22 października 2015 r. wszczął postępowanie administracyjne; MEN dokonało weryfikacji nienależnej kwoty w piśmie DWST-WSST.0916.363.2015.AP z 22 października 2015 r., które wpłynęło do Ministerstwa Finansów 23 października 2015 r.

⁸² Pismem nr ST3/41117/BMQ/2014/RD68019 z dnia 14 sierpnia 2014 r.

⁸³ Departament ST sporządził korekty formularza BW: 27 sierpnia 2014 r. w związku ze zwiększeniem wydatków w rozdziale 75801 (łącznie planowane wydatki: 51 470 379,0 tys. zł); 19 września 2014 r. w związku ze zwiększeniem wydatków w rozdziale 75804 i zmniejszeniem w rozdziale 75807 (łącznie planowane wydatki: 51 460 380,0 tys. zł); 3 grudnia 2014 r. w związku ze zmniejszeniem wydatków w rozdziale 75833 (łącznie planowane wydatki: 51 346 611,0 tys. zł).

z formularzem BW – Zestawienie wydatków. Powyższa kwota uwzględniała nowe zasady podziału części regionalnej subwencji ogólnej wynikające z projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach j.s.t. przyjętego przez Komitet Stały Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 327-346)

W ustawie budżetowej na rok 2015, przed nowelizacją, wydatki budżetu państwa w części 82 zostały zaplanowane w kwocie 51 346 611,0 tys. zł, z tego:

- część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – 40 376 952,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin – 6 189 444,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów – 1 581 742,0 tys. zł;
- część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw – 948 895,0 tys. zł;
- część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin – 17 000,0 tys. zł;
- część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin – 510 899,0 tys. zł;
- część równoważąca subwencji ogólnej dla powiatów – 1 061 806,0 tys. zł;
- część regionalna subwencji ogólnej dla województw – 323 874,0 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. 327-346, 461)

Z upoważnienia Ministra Finansów, Podsekretarz Stanu Pani Hanna Majszczyk oraz Podsekretarz Stanu Pan Jarosław Neneman, realizując uprawnienia dysponenta części budżetowej, łącznie sześcioma decyzjami dokonali w 2015 r. zmian w budżecie państwa w zakresie wydatków w części 82 na łączną kwotę 477 617,2 tys. zł. Zmiany polegały na przeniesieniu środków w wysokości:

- 48 272,8 tys. zł z kwoty uzupełniającej wchodzącej w skład części wyrównawczej⁸⁴ do części równoważącej⁸⁵ 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 ogólnej⁸⁶ na dofinansowanie:
 - inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 294 485,8 tys. zł⁸⁷,
 - utrzymania rzecznych przepraw promowych oraz remontów, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 41 513,2 tys. zł⁸⁸;
- 93 345,4 tys. zł z nienależnie uzyskanych przez gminy w 2015 r. kwot części wyrównawczej w wysokości 3 800,1 tys. zł⁸⁹ oraz z nienależnie uzyskanych przez gminy w 2015 r. kwot części równoważącej subwencji ogólnej wraz nierozdzieloną kwotą części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin w wysokości 89 545,3 tys. zł⁹⁰ na uzupełnienie dochodów:
 - gmin w kwocie 73 345,4 tys. zł⁹¹,
 - powiatów w kwocie 20 000,0 tys. zł⁹².

Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ufp, Podsekretarz Stanu Pani Hanna Majszczyk decyzją z dnia 13 listopada 2015 r. dokonała blokady wydatków w budżecie państwa na 2015 r. w części 82 w kwocie 3 291,2 tys. zł, tj. 19,4% kwoty 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 2015 r. części

⁸⁴ Rozdział 75807, paragraf 2920.

⁸⁵ Rozdział 75831, paragraf 2920.

⁸⁶ Rozdział 75802, paragraf 4820.

⁸⁷ Rozdział 75802, paragraf 6180.

⁸⁸ Rozdział 75802, paragraf 2790.

⁸⁹ Rozdział 75807, paragraf 2920.

⁹⁰ Rozdział 75831, paragraf 2920.

⁹¹ Rozdział 75802, paragraf 2750.

⁹² Rozdział 75802, paragraf 2760.

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.

Zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 planowane wydatki zostały zmniejszone o kwotę 3 291,0 tys. zł⁹³ do wysokości 51 343 320,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 347-356)

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 planowanych⁹⁴, jak i wynikających z ustawy budżetowej na 2015 r.⁹⁵, rocznych kwotach części subwencji ogólnej. Na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹⁶, Minister Finansów poinformował województwa o kwocie stanowiącej 90% części regionalnej subwencji ogólnej. W związku z tym, że w 2015 r. kwota wpłat województw do budżetu państwa nie została zmniejszona w sposób określony w art. 70a ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t., Minister Finansów stosownie do art. 2 ust. 5 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, pismem z dnia 28 września 2015 r. poinformował województwa o zwiększeniu do 100% kwoty części regionalnej subwencji ogólnej na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1277-1322)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.2. Realizacja wydatków budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2015 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego zostały zrealizowane w kwocie 51 343 300,8 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu według znowelizowanej ustawy budżetowej na 2015 r. (51 343 320,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2014 r. wydatki zrealizowane w 2015 r. stanowiły 100,3%.

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 40 376 935,3 tys. zł, z tego gminom – 25 307 218,9 tys. zł⁹⁷, powiatom – 14 395 756,2 tys. zł⁹⁸, województwom – 673 960,1 tys. zł;
- z tytułu części wyrównawczej środki w łącznej wysokości 8 668 007,0 tys. zł, z tego gminom 6 137 370,7 tys. zł, powiatom 1 581 742,0 tys. zł, województwom 948 894,3 tys. zł;
- z tytułu części równoważącej i części regionalnej środki w łącznej wysokości 1 855 305,3 tys. zł, z tego gminom – 469 626,4 tys. zł, powiatom – 1 061 805,3 tys. zł, województwom – 323 873,6 tys. zł;
- z tytułu części rekompensującej dla gmin środki w kwocie 13 708,8 tys. zł;
- na uzupełnienie subwencji ogólnej (z rezerw) środki w łącznej wysokości 429 344,4 tys. zł, z tego gminom – 73 345,4 tys. zł, miastom na prawach powiatu – 205 845,8 tys. zł, powiatom – 103 766,6 tys. zł, województwom – 46 386,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 461, 475-478)

⁹³ W rozdziale 75805, w paragrafie 2920.

⁹⁴ Pismami z dnia 13 października 2014 r., podpisanymi z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu Panią Hannę Majszczyk.

⁹⁵ Pismami z dnia 6 lutego 2015 r., podpisanymi z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu Panią Hannę Majszczyk.

⁹⁶ Dz. U. poz. 1574.

⁹⁷ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 6 314 553,8 tys. zł.

⁹⁸ Z tego miasta na prawach powiatu otrzymały 6 602 274,4 tys. zł.

Część oświatowa subwencji ogólnej

Wydatki części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 40 376 952,0 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 40 376 935,3 tys. zł (o 16,7 tys. zł mniej od planu)⁹⁹. Kwota ta została terminowo przekazana jednostkom samorządu terytorialnego w dwunastu ratach miesięcznych, stosownie do wymogu określonego w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. Część oświatową otrzymało 2 478 gmin (w tym 66 miast na prawach powiatu¹⁰⁰), 314 powiatów oraz 16 województw.

Podział części oświatowej subwencji ogólnej został dokonany na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015¹⁰¹. Stosownie do wymogów określonych w art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t., projekt powyższego rozporządzenia został zaopiniowany przez Ministra Finansów¹⁰².

(dowód: akta kontroli str. 461, 706, 741-779, 1192-1196)

W 2015 r. Minister Finansów, na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. i art. 104 § 1 Kpa, wydał 91 decyzji zmniejszających kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2015 r. o łączną kwotę 19 765,3 tys. zł, z tego: 77 gminom (w tym 17 miastom na prawach powiatu) o kwotę 17 030,3 tys. zł, oraz 14 powiatom o kwotę 2 735,0 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 decyzji¹⁰³ Ministra Finansów w sprawie zmniejszenia jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej na łączną kwotę 10 104,0 tys. zł (51,1% łącznej kwoty zmniejszeń). Ustalono, że zostały one wydane prawidłowo, bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi procedurami¹⁰⁴. Przyczyną korekt w badanych przypadkach były stwierdzone błędy przy wypełnianiu danych systemu informacji oświatowej, które stanowiły podstawę naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 104-112, 866-922)

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach j.s.t., na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej odliczono z ogólnej kwoty 0,4% tj. 161 507,9 tys. zł¹⁰⁵. W trakcie roku budżetowego rezerwa została zwiększona o 19 765,3 tys. zł¹⁰⁶ do wysokości 181 273,2 tys. zł. Minister Finansów, na podstawie 11 wniosków Ministra Edukacji Narodowej, dokonał podziału rezerwy oraz terminowo przekazał powyższą kwotę na rachunki gmin¹⁰⁷ (129 131,5 tys. zł), powiatów¹⁰⁸ (47 662,3 tys. zł) i województw¹⁰⁹ (4 479,4 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

⁹⁹ Różnica w wykonaniu wydatków części oświatowej subwencji ogólnej wynikała ze zwrotu przez Gminę Bodzentyn w dniu 31 grudnia 2015 r. nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na 2015 r. w wysokości 16,7 tys. zł.

¹⁰⁰ Wszystkie miasta na prawach powiatu otrzymały część gminną i powiatową części oświatowej subwencji ogólnej.

¹⁰¹ Dz. U. poz. 1977.

¹⁰² Pismo nr ST5/0310/41/FLN/2014/RD-96637 z dnia 21 października 2014 r., podpisane z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu, Panią Hannę Majszczyk.

¹⁰³ Decyzje nr: ST5.4750.137.2015.BKU.2 z dnia 15 czerwca 2015 r., ST5.4750.148.2015.BKU.2 z dnia 15 czerwca 2015 r., ST5.4750.136.2015.BKU.2 z dnia 15 czerwca 2015 r., ST5.4750.267.2015.BKU.2 z dnia 15 września 2015 r., ST5.4750.285.2015.BKU.2 z dnia 15 września 2015 r., ST5.4750.298.2015.BKU.2 z dnia 30 września 2015 r., ST5.4750.309.2015.BKU.2 z dnia 15 września 2015 r., ST5.4750.293.2015.BKU.2 z dnia 29 września 2015 r., ST5.4750.296.2015.BKU.2 z dnia 29 września 2015 r., ST5.4750.359.2015.BKU.2 z dnia 20 października 2015 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

¹⁰⁴ Patrz przypis nr 63.

¹⁰⁵ Kwota stanowiąca 0,4% części oświatowej subwencji ogólnej – 161 507,8 tys. zł, została powiększona o kwotę 0,1 tys. zł wynikającą z zaokrąglenia kwot skalkulowanych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰⁶ Kwota ta pochodzi ze zmniejszeń części oświatowej subwencji ogólnej na 2015 r. (art. 37 ust. 3 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t.).

¹⁰⁷ Na podstawie 3 437 decyzji.

¹⁰⁸ Na podstawie 515 decyzji.

¹⁰⁹ Na podstawie 18 decyzji.

0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej¹¹⁰ na kwotę 78 103,5 tys. zł, stanowiącą 43,1% łącznej kwoty rezerwy. Ustalono, że przy weryfikowaniu wniosków przestrzegano obowiązujących procedur¹¹¹. Analizowane wnioski dotyczyły podziału rezerwy z tytułów określonych w *Kryteriach podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2015*¹¹², 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 nauczycieli zwalnianych w trybie art. 20 Karty Nauczyciela¹¹³. Propozycje zwiększeń kwot części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2015 zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Odnośnie 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 przyznanych środkach z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej.

(dowód: akta kontroli str. 116-121, 923-1006, 1192-1200)

Część wyrównawcza subwencji ogólnej

Wydatki części wyrównawczej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 8 720 081,0 tys. zł, zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do 8 668 008,1 tys. zł. Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano ogółem kwotę 8 668 007,0 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 2 125 gmin, 310 powiatów i 14 województw.

W 2015 r. Minister Finansów, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., wydał 70 decyzji, którymi zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej dla 70 gmin o łączną kwotę 3 800,1 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 10 decyzji¹¹⁴ Ministra Finansów dotyczących zmniejszenia o nienależne kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej za 2015 r. dla gmin na łączną kwotę 1 804,6 tys. zł, tj. 47,5% 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 2013. 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 procedurami¹¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 461, 706, 1112-1116, 1192-1213)

Część równoważąca i część regionalna subwencji ogólnej

Wydatki części równoważącej i części regionalnej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określone w ustawie budżetowej w kwocie 1 896 579,0 tys. zł zostały w trakcie roku zmniejszone, w efekcie zmian planu wydatków, do kwoty 1 855 306,5 tys. zł, która w całości została przekazana 1 457 gminom (w tym 66 miastom na

¹¹⁰Wnioski nr: DWST.WSST.356.2833.2015.MS z dnia 2 czerwca 2015 r., DWST.WSST.356.2853.2015.MS z dnia 27 sierpnia 2015 r., DWST.WSST.356.2878.2015.MS z dnia 5 listopada 2015 r. Wyboru wniosków dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

¹¹¹Ustanowione przez Dyrektora Departamentu ST *Procedury podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej* z dnia 10 października 2014 r., zastąpione procedurami z dnia 30 września 2015 r.

¹¹²Kryteria 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 MEN. Ustalono sześć głównych kryteriów podziału 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej wraz ze wskazaniem terminów składania wniosków przez jednostki samorządu terytorialnego.

¹¹³Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191, ze zm.).

¹¹⁴Decyzje nr: ST3.4750.21.2015 z dnia 31 marca 2015 r., ST3.4750.44.2015 z dnia 27 kwietnia 2015 r., ST3.4750.50.2015 z dnia 12 maja 2015 r., ST3.4750.54.2015 z dnia 12 maja 2015 r., ST3.4750.61.2015 z dnia 27 maja 2015 r., ST3.4750.72.2015 z dnia 2 czerwca 2015 r., ST3.4750.80.2015 z dnia 30 czerwca 2015 r., ST3.4750.101.2015 z dnia 31 lipca 2015 r., ST3.4750.119.2015 z dnia 2 października 2015 r., ST3.4750.131.2015 z dnia 29 października 2015 r. Wyboru decyzji dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera.

¹¹⁵Patrz przypis nr 69.

prawach powiatu¹¹⁶⁾, 314 powiatom oraz 14 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 województw została ustalona zgodnie z art. 70b ustawy o dochodach j.s.t. Wszystkie raty części równoważącej i części regionalnej zostały przekazane na rachunki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w terminach i wysokościach, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o dochodach j.s.t.¹¹⁷⁾

W 2015 r. Minister Finansów, stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., wydał dwie decyzje¹¹⁸⁾, na podstawie których zmniejszył gminom¹¹⁹⁾ kwotę części równoważącej subwencji ogólnej łącznie o 6,5 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. 461, 706, 1092-1111, 1192-1209)

Część rekompensująca subwencji ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2015, przed nowelizacją, wydatki części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 17 000,0 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości 13 708,8 tys. zł, tj. 80,6%¹²⁰⁾. Pozostała kwota 3 291,2 tys. zł została zablokowana (opis w pkt. IV.2.1. niniejszego wystąpienia). Na podstawie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 planowane wydatki zostały zmniejszone do wysokości 13 709,0 tys. zł. O wysokości przyznanej części rekompensującej subwencji ogólnej na 2015 r. poszczególne gminy zostały powiadomione pisemnie¹²¹⁾. Środki zostały terminowo (tj. 10 listopada 2015 r.)¹²²⁾ i w prawidłowej wysokości przekazane na rachunki 19 gmin wymienionych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2014¹²³⁾.

Podstawą do określenia kwoty części rekompensującej subwencji ogólnej były dane za 2014 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 części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych¹²⁴⁾. 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. 461, 706, 1117-1123)

Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

Wydatki na uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły łącznie 429 344,4 tys. zł, co stanowiło 100% planu po zmianach. Ich planowanie i realizacja odbywały się w ramach dwóch rezerw subwencji ogólnej, tj.:

¹¹⁶49 miast na prawach powiatu otrzymało część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów, pozostałe 17 miast na prawach powiatu otrzymało tylko część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów.

¹¹⁷Część regionalna subwencji ogólnej w okresie od stycznia do września 2015 r. została wypłacona w wysokości 90% i w związku z niewystąpieniem przesłanek, o których mowa w art. 70a ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t., od października 2015 r. została zwiększona do 100% i wyrównana.

¹¹⁸Decyzje nr: ST3.4750.60.2015 z dnia 27 maja 2015 r., ST3.4750.83.2015 z dnia 23 czerwca 2015 r.

¹¹⁹Rzewnie, Goraj.

¹²⁰100% kwoty ujętej w znowelizowanej ustawie budżetowej.

¹²¹Pismem nr ST3.4750.133.2015 z dnia 9 listopada 2015 r.

¹²²Zgodnie 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 w terminie do dnia 25 listopada roku, w którym gmina złożyła wniosek, za rok poprzedni.

¹²³Dz. U. poz. 997.

¹²⁴Dz. U. Nr 65, poz. 599, ze zm.

- 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. 461, 1124-1191)

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 rezerwy¹²⁵ dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zostały zaakceptowane przez Zespół do spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 15 września 2014 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 2015, przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w porozumieniu z Ministerstwem Finansów, został pozytywnie zaopiniowany w dniu 1 kwietnia 2015 r. przez Zespół do spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹²⁶.

Ustalono, że środki z rezerwy zostały przekazane w pięciu transzach¹²⁷ dla 140 jednostek samorządu terytorialnego (35 miast na prawach powiatu – 201 975,9 tys. zł, 92 powiatów – 87 636,5 tys. zł, 13 województw – 46 386,6 tys. zł) na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 294 485,8 tys. zł,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 19 513,2 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 powyższej rezerwy pismami z dnia 20 i 22 maja 2015 r.

Utworzona w trakcie roku na podstawie czterech decyzji¹²⁸ Ministra Finansów rezerwa, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t., w wysokości 93 345,4 tys. zł¹²⁹ została w całości podzielona pomiędzy 390 gmin (73 345,4 tys. zł) i 289

¹²⁵Propozycja zasad i kryteriów podziału rezerwy subwencji ogólnej została przekazana Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, działającego w porozumieniu z Ministrem Finansów.

¹²⁶W dniu 25 marca 2015 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego upoważniła Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska do wyrażenia wiążącej opinii odnośnie propozycji podziału środków rezerwy subwencji ogólnej w 2015 r., powołanej na mocy art. 26 ust. 1 ustawy o dochodach j.s.t.

¹²⁷Ustalone limity miesięcznych transz: maj – 100 000,0 tys. zł, czerwiec – 100 000,0 tys. zł, lipiec 50 000,0 tys. zł, sierpień – 50 000,0 tys. zł, wrzesień – 35 999,0 tys. zł. Limity te obejmowały także środki dla miasta Świnoujścia przeznaczone na utrzymanie rzecznych przepraw promowych (po 5 500 tys. zł w maju, lipcu, sierpniu i wrześniu 2015 r.).

¹²⁸Decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2015: TR/006089/2015 z dnia 2 lipca 2015 r., TR/008028/2015 z dnia 11 sierpnia 2015 r., TR/013680/2015 z dnia 24 listopada 2015 r., TR/015162/2015 z dnia 4 grudnia 2015 r.

¹²⁹Kwota 3 800,1 tys. zł ze zmniejszenia części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin na 2015 r., kwota 6,5 tys. zł ze zmniejszenia części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na 2015 r., kwota 89 538,8 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.

powiatów (20 000,0 tys. zł). Minister Finansów, stosownie do wymogu określonego w art. 36a ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t., dokonał podziału rezerwy subwencji ogólnej na rok 2015 zgodnie z zasadami przyjętymi przez Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹³⁰, z tego:

- kwota 22 731,2 tys. zł została przeznaczona dla 299 gmin, w których dochody podatkowe za rok 2014, powiększone o część wyrównawczą i część równoważącą subwencji ogólnej ustalone na 2015 r. i pomniejszone o wpłaty ustalone na 2015 r., w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są niższe od 80% średnich dochodów wszystkich gmin, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju;
- kwota 50 614,2 tys. zł została przeznaczona dla 91 gmin, które w 2015 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;
- kwota 20 000,0 tys. zł została przeznaczona dla 289 powiatów, które w 2014 r. otrzymały z budżetu państwa dotacje celowe na realizację bieżących zadań własnych z zakresu domów pomocy społecznej.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały poinformowane o przyznaniu środków z rezerwy pismami z dnia 3 lipca 2015 r., 11 sierpnia 2015 r., 27 listopada 2015 r. oraz 4 grudnia 2015 r. Środki przekazano na rachunki właściwych jednostek samorządu terytorialnego w dniach 6 lipca 2015 r., 12 sierpnia 2015 r., 30 listopada 2015 r. oraz 11 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1124-1217)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

2.3. Działania nadzorcze dysponenta części w zakresie zapewnienia efektywności i skuteczności realizacji planu 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 podzadań¹³¹ i działań¹³² 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. 386-458, 491-496)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

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

¹³⁰Stanowisko Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego: z dnia 15 czerwca 2015 r. w sprawie udzielenia Gminie Wierchowu pomocy finansowej ze środków rezerwy subwencji ogólnej na 2015 r. oraz z dnia 16 listopada 2015 r. w sprawie podziału rezerwy subwencji ogólnej w 2015 r.

¹³¹Dla 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 %).

¹³²Dla 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 %).

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego:

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

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te zostały sporządzone przez dysponenta części 82 terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w wyżej wymienionych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań.

W odniesieniu do sprawozdania Rb-N, NIK zgłosiła zastrzeżenia w trakcie kontroli P/15/015 *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej* (szerzej w pkt. IV.5. niniejszego wystąpienia). W trakcie kontroli dokonano korekty sprawozdania Rb-27 w związku ze zmniejszeniem należności pozostałych do zapłaty w rozdziale 75833¹³³ w paragrafie 0910¹³⁴ o kwotę 8 096 196,00 zł (szerzej w pkt. IV.5. niniejszego wystąpienia).

Ustalono, że dysponent części 82 dokonywał kontroli sprawozdań budżetowych za 2015 r., zarówno pod względem formalno-rachunkowym jak i merytorycznym.

(dowód: akta kontroli str. 462-498, 506-656, 695-705)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano uwag.

4. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 82 przeprowadzono na próbie 117 zapisów księgowych o łącznej wartości 530 141,9 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną¹³⁵, która została uzupełniona 17 zapisami o łącznej wartości 8 974,1 tys. zł dobranymi w sposób celowy. Badanie ksiąg dotyczyło zapisów w okresie od 1 września do 31 grudnia 2015 r.¹³⁶ Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych dysponenta głównego części 82 obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości formalne opisano w części *Ustalone nieprawidłowości*.

¹³³Część regionalna subwencji ogólnej dla województw.

¹³⁴Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat.

¹³⁵Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹³⁶Zgodnie z programem kontroli u dysponenta części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego badanie ksiąg rachunkowych ograniczono do okresu od 1 września do 31 grudnia 2015 r. z uwagi na przeprowadzoną przez NIK kontrolę P/15/015 *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*, która objęła wcześniejszy okres. Ze względu na niezamknięty grudzień 2015 r., system księgowości komputerowej Eurobudżet 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 września 2015 r. do 30 listopada 2015 r.

Dokumentem opisującym przyjęte zasady rachunkowości dla części 82 budżetu państwa w 2015 r. były *Zasady (polityka) rachunkowości obowiązujące przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych części 82 budżetu państwa – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, wprowadzone zarządzeniem Nr 71 Ministra Finansów z dnia 29 października 2015 r., z mocą od 1 stycznia 2015 r. (dalej: *Zasady rachunkowości*). Dokument ten spełniał podstawowe wymogi określone w art. 10 uor, z zastrzeżeniem nieprawidłowości opisanej w części *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 187-326, 657-697, 1218-1220)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej badania ksiąg rachunkowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W trakcie prowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych stwierdzono brak ciągłości zapisów w *Dzienniku księgowym za miesiąc wrzesień w roku 2015* (przekazanym kontrolerowi 25 lutego 2016 r.). W powyższym *Dzienniku* brakowało zapisu o numerze 35.

Było to niezgodne z art. 13 ust. 5 uor stanowiącym, że przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy m.in. zapewnić automatyczną kontrolę ciągłości zapisów, a także z art. 14 ust. 1 i 2 uor wskazującym, że dziennik powinien zawierać chronologiczne ujęcie zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym, a zapisy w dzienniku muszą być kolejno numerowane. Ponadto w *Zasadach rachunkowości*, w rozdziale II, pkt 8, ppkt 2 podano, że dziennik prowadzony jest w taki sposób, że zapisy numerowane są kolejno w danym miesiącu.

Dyrektor Departamentu ST wyjaśniła, że na wydruku *Dziennika Księgowym za wrzesień 2015 r.* nie był widoczny dokument księgowy nr PK/243/15, pomimo tego, iż dokument był wykazywany w „Liście dowodów księgowych źródłowych”, „Obrotach na wybranych kontach”, „Zestawieniu obrotów i sald” oraz „Zapisach na wybranych kontach”. Dokument był zaksięgowany, a w *Dzienniku Księgowym* był uwzględniony, ale nie wykazany (poz. 34 a następnie 36). Problem został zgłoszony wykonawcy programu finansowo-księgowego Eurobudżet. (...) została wykonana naprawa i refaktoryzacja¹³⁷ kodu źródłowego odpowiedzialnego za powstanie luki. Testy jednostkowe i strukturalne wykonane na zmienionej części kodu źródłowego potwierdziły prawidłowe działanie tego obszaru.

Przekazany kontrolerowi 16 marca 2016 r. *Dziennik księgowy za miesiąc wrzesień w roku 2015* został uzupełniony o zapis o numerze 35. Pod pozycją 35 zaksięgowano storno czerwone operacji na kwotę 649,00 zł i jej ujęcie na właściwych kontach, na podstawie dokumentu księgowego PK/243/15.

(dowód: akta kontroli str. 187-236, 657-664, 671-673, 687-691, 1221-1231)

2. W *Zasadach rachunkowości* (w załączniku nr 3) zawarto nierzetelny opis zasad funkcjonowania niżej wymienionych kont. W opisie konta:

a) 222 – „Rozliczenie dochodów budżetowych” podano m.in., że „po stronie Wn konta 222 ujmuje się przelane na rachunek budżetu państwa dochody budżetowe w korespondencji z kontem 130-02”, mimo że w opisie konta 130 – „Rachunek bieżący jednostki” wskazano, że konto 130-02 dotyczy wydatków budżetowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w rzeczywistości kontem korespondującym było 130-01, także wymienione w opisie konta 222.

b) 223 – „Rozliczenie wydatków budżetowych” podano m.in., że „po stronie Ma konta 223 ujmuje się okresowe wpływy środków pieniężnych otrzymanych na pokrycie wydatków budżetowych, w korespondencji z kontem 130-01” oraz że „saldo konta 223 ulega likwidacji poprzez księgowanie przelewu na rachunek dysponenta wyższego stopnia środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 130-01”, mimo że w opisie konta 130 – „Rachunek bieżący jednostki” wskazano, że konto 130-01 dotyczy dochodów budżetowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w rzeczywistości kontem korespondującym było 130-05, także wymienione w opisie konta 223.

¹³⁷Refaktoryzacja to proces wprowadzania zmian w programie, w wyniku których zasadniczo nie zmienia się funkcjonalność. Celem refaktoryzacji nie jest wytwarzanie nowej funkcjonalności, ale utrzymywanie odpowiedniej jakości organizacji systemu.

- c) 860 – „Wynik finansowy” podano m.in., że „w końcu roku obrotowego przeksięgowuje się koszty finansowe i pozostałe koszty operacyjne, w korespondencji z kontami zespołu 7” oraz że po stronie Ma konta 860 ujmuję się w końcu roku obrotowego „pozostałe przychody operacyjne w korespondencji z kontem 760”, mimo że w założowym planie kont części 82 budżetu państwa nie ujęto konta 751 – „Koszty finansowe” oraz 760 – „Pozostałe przychody operacyjne”.

Ponadto, kryteria podziału kont pomocniczych opisane w *Zasadach rachunkowości* (w rozdziale VI pkt 4 oraz w załączniku nr 4) zostały ustalone na wysokim poziomie uogólnienia i nie zawierały precyzyjnego objaśnienia stosowanych oznaczeń.

Dyrektor Departamentu ST wyjaśniła m.in., że odnośnie punktu:

- a) W załączniku nr 3 do *Zasad rachunkowości*, w opisie konta 222 wskazano, iż dla części 82 budżetu państwa po stronie Wn konta 222 – „Rozliczenie dochodów budżetowych” ujmuję się przebrane na rachunek dochodów budżetu państwa dochody w korespondencji z kontem 130-01, co zgodne jest z prowadzoną ewidencją księgową.
- b) W opisie konta 223 – „Rozliczenie wydatków budżetowych” (...) w sposób niezamierzony podano w korespondencji konto 130-01. (...) w opisie konta wskazano „W części 82 budżetu państwa – saldo konta 223 ulega likwidacji poprzez księgowanie przelewu na rachunek dysponenta wyższego stopnia środków pieniężnych nie wykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 130-05”, co zgodne jest z prowadzoną ewidencją księgową. Należy podkreślić, że konta dotyczące dochodów i wydatków zostały prawidłowo wyszczególnione przy opisie konta 130 – „Rachunek bieżący jednostki”, co ma podstawowe znaczenie dla polityki rachunkowości.
- c) W 2015 r. w części 82 budżetu państwa dokonywano księgowania na kontach: 720 – „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”, 750 – „Przychody finansowe” oraz 761 – „Pozostałe koszty operacyjne”.

Odnośnie kryteriów podziału kont pomocniczych opisanych w *Zasadach rachunkowości* Dyrektor Departamentu ST wyjaśniła, że przepisy prawa bilansowego nie wskazują dokładnej liczby kont analitycznych, ich liczba zależy od potrzeb danej jednostki. Przyjęta struktura kont musi zapewnić możliwość wyodrębnienia wszystkich operacji gospodarczych istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki. Zgodnie z punktem VI.5 załącznika do zarządzenia Nr 71 Ministra Finansów kolejne analityki kont mogą być na bieżąco aktualizowane, w miarę zaistniałych potrzeb, w ramach planu kont syntetycznych. W załączniku Nr 4 do „Zasad (polityki) rachunkowości obowiązującej przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych części 82 budżetu państwa – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego” wskazano, występujące poziomy analityki, np. 1 poziom analityki – końcówkę numeru rachunku bankowego (np. rachunek bankowy nr 84 1010 1010 0071 7113 9137 1009 jest oznaczony w planie kont jako 09). W przyjętej polityce rachunkowości nie uznano za niezbędne wyszczególniania wszystkich numerów kont przy wszystkich analitykach poszczególnych kont, zwłaszcza, że numeracja jest zgodna z numerami rachunków bankowych zawartymi w umowie prowadzenia rachunku bankowego z NBP.

NIK zauważa, że w opisie konta 222 jako konto korespondujące wskazano zarówno konto 130-01 jak i 130-02, przy czym prawidłowym kontem było tylko 130-01. Podobnie w opisie konta 223 jako konto korespondujące wskazano zarówno konto 130-01 jak i 130-05, przy czym prawidłowym kontem było tylko 130-05. W 2015 r. w części 82 budżetu państwa rzeczywiście dokonywano księgowania na kontach 720, 750 oraz 761, jednakże zastrzeżenia NIK dotyczyły powoływania się w opisie konta 860 na koszty finansowe (ujmowane na koncie 751) oraz na pozostałe przychody operacyjne (ujmowane na koncie 760). NIK zauważa, że ustalenie kryteriów podziału kont pomocniczych na wysokim poziomie uogólnienia i brak precyzyjnego objaśnienia stosowanych oznaczeń powoduje, że dokument opisujący przyjęte zasady rachunkowości nie jest wyczerpującym źródłem informacji.

Zarządzeniem Nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 2016 r. zostały wprowadzone nowe zasady (polityka) rachunkowości dotyczące części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego. W opisie przyjętych zasad funkcjonowania kont 222, 223 i 860 nie stwierdzono błędów, o których mowa powyżej.

(dowód: akta kontroli str. 187-326, 1218-1230, 1273-1276)

5. Realizacja wniosków pokontrolnych

Wniosek pokontrolny po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. dotyczący opracowania dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w części 82 budżetu państwa spełniającej wszystkie wymogi określone w uor został zrealizowany, co sprawdzono w trakcie kontroli P/15/015 *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*.

W wystąpieniu pokontrolnym KBF.410.005.01.2015 z dnia 22 lutego 2016 r., skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/15/015, NIK sformułowała cztery wnioski pokontrolne odnoszące się do części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Pierwszy wniosek dotyczył skorygowania sprawozdania Rb-N, na podstawie § 10 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych, o wykazane w sprawozdaniu należności sporne od Województwa Mazowieckiego (które w tym sprawozdaniu nie powinny być wykazane).

Dyrektor Departamentu ST poinformowała, że w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne KBF.410.005.01.2015 Minister Finansów pismem PW2.0811.I.2016 z dnia 15 marca 2016 r. skierowanym do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wyjaśnił przyczyny niepodjęcia działań w celu realizacji wniosku pokontrolnego zawartego w tym wystąpieniu. W przywołanym piśmie podano m.in., że *wysokość wpłat została ustalona na podstawie przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i nie może ulec zmianie w wyniku orzeczenia sądu administracyjnego. Mamy więc do czynienia z zobowiązaniem jednostki samorządu terytorialnego (należnością budżetu państwa), które powstało z mocy prawa. Decyzja administracyjna potwierdziła istnienie zobowiązania Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat do budżetu państwa. Kwota wpłat określona w ostatecznej decyzji Ministra Finansów nie może ulec zmianie w wyniku orzeczenia sądu. Sądy administracyjne nie mają bowiem kompetencji reformatoryjnych, co oznacza, że nie mogą określić innej kwoty zobowiązania niż wynikająca z decyzji. (...) W związku z powyższym sporządzając sprawozdanie uznano należności za bezsporne.*

(dowód: akta kontroli str. 460, 483-490, 1234-1248, 1265-1269)

Drugi wniosek dotyczył opracowania zasad ewidencji zapewniających prezentację w sprawozdaniu finansowym, przekazywanej w grudniu na styczeń roku następnego, raty części oświatowej subwencji ogólnej zgodnie z jej treścią ekonomiczną.

Ustalono, że wniosek był w trakcie realizacji. Dyrektor Departamentu ST wyjaśniła, że *rata części oświatowej subwencji ogólnej wypłacona w grudniu 2015 r. na styczeń 2016 r. zaksięgowana została zgodnie z zarządzeniem Nr 71 Ministra Finansów z dnia 29 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad (polityki) rachunkowości obowiązujących przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych części 82 budżetu państwa – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego”. Departament ST zgłosił propozycję sposobu księgowania ww. raty części oświatowej do projektu zmiany polityki rachunkowości na 2016 r.*

(dowód: akta kontroli str. 702-705, 1234-1242)

Trzeci wniosek dotyczył odpisania bezpodstawnie naliczonych odsetek od należności od Województwa Mazowieckiego z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw za grudzień 2013 r.

Ustalono, że wniosek został zrealizowany. Należności z tytułu odsetek od Województwa Mazowieckiego zostały zmniejszone o kwotę 8 096 196,00 zł oraz w dniu 23 marca 2016 r. skorygowano sprawozdanie Rb-27 w zakresie należności pozostałych do zapłaty w rozdziale 75833¹³⁸ w paragrafie 0910¹³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 471-474, 1234-1242, 1249-1251)

¹³⁸Część regionalna subwencji ogólnej dla województw.

¹³⁹Wpływ z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat.

Czwarty wniosek dotyczył podjęcia działań zmierzających do przekazania przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa Praga wyegzekwowanych kwot od Województwa Mazowieckiego na poczet należności za grudzień 2013 r.

Wniosek został zrealizowany. W wyniku działań podjętych przez Ministra Finansów, w dniu 21 marca 2016 r. Urząd Skarbowy Warszawa Praga przekazał na rachunek Ministerstwa Finansów środki z tytułu wpłat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw za grudzień 2013 r. w wysokości 56 908,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1234-1242, 1259)

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku z uzupełnieniem w trakcie kontroli *Dziennika księgowani za miesiąc wrzesień w roku 2015* o brakującą pozycję oraz wprowadzeniem w 2016 r. w części 82 nowych zasad rachunkowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

VI. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴⁰ 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 wykorzystania uwagi 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 19 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis

¹⁴⁰Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.